

# NSTN



Nachrichten

**Niedersächsischer Städtetag**  
**4/2016**



„Mit Interamt  
gestalten wir die  
Personalmanage-  
ment-Prozesse  
effizient. Ein  
wichtiger Beitrag  
zur Haushalts-  
konsolidierung.“

BÜRGERMEISTER HORST KRYBUS  
Stadt Lohmar

BESUCHEN SIE UNS!  
MEMO MÜNSTER  
WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER, 6.-7. JUNI 2016  
STAND 114-07

#### E-RECRUITING MIT LÖSUNGSTIEFE

Interamt unterstützt erfolgreiches Personalmanagement in jeder Phase der Stellenbesetzung. Von der kostenlosen Stellenausschreibung bis zur integrierten Komplettlösung mit zahlreichen Bewerbermanagement-Tools. PERFEKTIONIEREN SIE IHRE PERSONALBESCHAFFUNG: [WWW.INTERAMT.DE](http://WWW.INTERAMT.DE)



INTERAMT<sup>.DE</sup>

DAS STELLENPORTAL DES  
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

# Impressum

## Herausgeber:

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

## Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt:

### Schriftleitung

Hauptgeschäftsführer  
Heiger Scholz

## Verlag, Gesamtherstellung und Anzeigenverwaltung:

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

ISSN 1615-0511

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

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Es können auch Doppelhefte erscheinen. Bezugspreis jährlich 48,- €, Einzelpreis 4,50 € zuzüglich Versandkosten. In den Verkaufspreisen sind sieben Prozent Mehrwertsteuer enthalten. Für die Mitglieder des Niedersächsischen Städtetages ist der Bezug durch den Mitgliedsbeitrag abgegolten. Wir bitten, Bestellungen der Zeitschrift an den Verlag zu richten.

Mit dem Namen des Verfassers veröffentlichte Beiträge stellen nicht immer die Auffassung der Schriftleitung bzw. des Herausgebers dar. Für den Inhalt der Anzeigen übernimmt der Verlag keine Gewähr. Nachdruck und Vervielfältigung nur mit Genehmigung der Redaktion. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische oder elektronische Dokumente und ähnliches von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier.

## Titel

St. Viti mit Museum  
Kloster Zeven

Foto:  
R. Lubricht



# Niedersächsischer Städtetag

## 4/2016

## Inhalt

### DAS STADTPORTRÄT

Stadt Zeven – Arbeiten – Wohnen – Leben ..... 74

**EDITORIAL** ..... 75

### ALLGEMEINE VERWALTUNG

Freie Plätze bei den Seminaren der ISG ..... 76

Vorsorge treffen ..... 77

Interview mit der Niedersächsischen Justizministerin

Antje Niewisch-Lennartz zur Reform des Sexualstrafrechts ..... 79

Zusammenhalt stärken: Flüchtlinge aufnehmen und integrieren –  
eine gesamtstaatliche Aufgabe in gemeinsamer Verantwortung ..... 81

Integration der Flüchtlinge lastet vor allem auf Kommunen –

Herausforderung als Chance nutzen ..... 84

### FINANZEN UND HAUSHALT

Warum sind kommunale Haushalte immer wieder defizitär? ..... 87

Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU

durch European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) ..... 92

### UMWELT

Das Stichwort: Ackerrandstreifen ..... 93

Trinkwasserversorgung in Niedersachsen ist gut aufgestellt ..... 94

### JUGEND, SOZIALES UND GESUNDHEIT

Die Pflege stärken! ..... 95

### AUS DEM VERBANDSLEBEN

Oberbürgermeister treffen sich in Göttingen ..... 96

**PERSONALIEN** ..... 96





*Zevener Fußgängerzone*



*Naturbad Zeven*

FOTOS: R. LUBRICH

## Stadt Zeven – Arbeiten – Wohnen – Leben

Zeven blickt auf eine über 1000-jährige wechselvolle Geschichte zurück. 986 wird es im Zusammenhang mit der Zehntabgabe erstmals urkundlich als Kivinān á genannt.

Mit der Auflösung des Stiftes im benachbarten älteren Heeslingen (Stift 961, Kirche 973) und gleichzeitiger Gründung eines Benediktiner Nonnenklosters an der Mehde erhielt Zeven 1141 für Jahrhunderte überregionale Bedeutung. Zu kurfürstlich, königlich hannoverscher und frühpreußischer Zeit Sitz eines Amtes, wuchs das kommunalpolitische Gewicht des damaligen Fleckens als er zum 1.4.1885 Sitz des Kreises Zeven wurde. Mit der Zusammenlegung der Kreise Zeven und Bremervörde am 1.10.1932 verlor es den Kreissitz; am Ort verblieben allerdings Amtsgericht und Finanzamt.

Im Auftrag des hannoverschen König kam Carl Friedrich Gauß 1824/25 nach Zeven um die trigonometrische Landesaufnahme des Königreiches abzuschließen. Vom Kirchturm der St.-Viti-Kirche aus nahm er Messungen vor.

Von 1885 bis 1900 stieg die Einwohnerzahl von rund 1 500 auf über 2 000. Vor dem Zweiten Weltkrieg hatte Zeven 3 233 Einwohner. Durch den Zuzug von Flüchtlingen hat sich diese Zahl nach dem Krieg fast verdoppelt. In der Nachkriegszeit stand der Ausbau der Stadt im Vordergrund. Zeven entwickelte sich zu einem wichtigen regionalen Industriestandort.

### Das heutige Zeven

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Stadt zu einem Wirtschaftszentrum zwischen Elbe und Weser entwickelt.

Die Stadt Zeven ist Sitz der Samtgemeinde Zeven, einem verwaltungsmäßigen Zusammenschluss der Stadt Zeven mit den Gemeinden Elsdorf, Gyhum und Heeslingen, der 1974 bei der Gemeindereform aus der Stadt und 25 Landgemeinden hervorging.

Das Industriegebiet im Süden der Stadt, Zeven-Aspe, beherbergt in einem waldartigen Gelände eine stattliche Anzahl Industriebetriebe, deren Ruf weit über Norddeutschland hinausreicht. In Zeven-Aspe entstanden Industriebetriebe der Nahrungsmittelbranche, der Gummi- und Plastikproduktion sowie des Maschinenbaues, die bis heute das wirtschaftliche Rückgrat von Zeven bilden. Im Jahr 2006 beschloss die niederländische Regierung die Schließung der benachbarten Kaserne in Seedorf und damit den Abzug aller Armeegehörigen aus der hiesigen Region. Die Kaserne ging an die Bundeswehr über. Heute sind hier Soldatinnen und Soldaten des Fallschirmjägerregimentes 31 stationiert. Viele Angehörige haben inzwischen in der Stadt und Region eine Wohnung bezogen und sind seitdem zu neuen Nachbarn geworden.

Die St. Viti-Kirche und das Museum Kloster Zeven, malerisch am Stadtpark gelegen, sind noch immer der Mittelpunkt der Stadt, die inzwischen auf eine Größe von rund 14 000 Einwohner angewachsen ist. Mit wenigen Schritten ist man in der Ahe, einem der größten Waldgebiete, welche die Stadt umgeben und die immer wieder Ausflügler von nah und fern in die „Stadt am Walde“ ziehen. Auch mancher Maler wurde durch die reizvolle Landschaft angezogen. Der Zevener Heimatforscher Hans Müller-Brauel pflegte um 1900 enge

Beziehungen zu bekannten Künstlern unter anderem aus Worpsswede, die dann häufig in Zeven zu Gast waren. In den letzten Jahren hat sich Zeven mit seiner Städtischen Galerie im Königin-Christinen-Haus, den zahlreichen Kunstwerken im öffentlichen Raum zu einem Zentrum für Kunst und Künstler aus dem Elbe-Weser-Raum entwickelt.

Eine großzügige Umgestaltung des Stadtkerns mit Einrichtung einer Fußgängerzone verbindet die geschichtliche Tradition des Ortes harmonisch mit den Erfordernissen unserer heutigen Zeit. Das Zentrum bietet Gelegenheit zum gemütlichen Einkaufsbummel, zum Flanieren, zum Besichtigen der modernen Kunstwerke und der historischen Gebäude.



Zeven ist ein Ort, der mit seiner Lage auf der hohen Geest und mit seiner reizvollen Umgebung zum Verweilen einlädt. Zeven und Umgebung bietet einiges für aktive Gäste: Campingplätze, verschiedenste Sportangebote, Hallen- und Freibäder. Das beliebte Waldgebiet „Große Holz“ mit Abenteuerspielplatz und Walderlebnispfad runden das Freizeitangebot ab. Weit über Zeven hinaus ist die „Zevener Himmelstorte“ bekannt.

[www.zeven.de](http://www.zeven.de)

## Meine sehr geehrten Damen und Herren,

nachdem sich Herr Scholz im Editorial der März-Ausgabe erstmals seit fast einem Jahr mit einem anderen Thema befasst hatte, muss ich wieder auf unser Dauerthema „Flüchtlinge“ zurückkommen. Bund und Länder beraten derzeit nämlich über ein gemeinsames Konzept für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen. Nach schwierigen Verhandlungen unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene liegt ein Entwurf vor, der am 22. April im Rahmen des Gesprächs der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder mit der Bundeskanzlerin schlussabgestimmt werden soll.

In einem ersten Kapitel beschreibt der Entwurf Grundsätze der Integrationspolitik wie den viel diskutierten Grundsatz vom „Fördern und Fordern“ oder das Thema Gerechtigkeit als Leitgedanken der Integrationspolitik. Dahinter steht die Überlegung, dass überall dort, wo Teile der einheimischen Bevölkerung einen gleichartigen Förderbedarf haben wie Flüchtlinge, etwa beim sozialen Wohnungsbau, der Kinderbetreuung oder der Arbeitsmarktintegration, die Fördermaßnahmen so ausgestaltet werden, dass sie beiden Gruppen zugutekommen. In vier weiteren Kapiteln geht es dann um die Gesellschaftliche Integration, Rechte und Pflichten, Ehrenamt, berufliche Bildung und Arbeitsmarkt, frühkindliche Bildung, Schule und Hochschule sowie Wohnungsbau und Quartierfragen.

Die Aussagen des Entwurfs sind alle mehr oder weniger abstrakt, wie dies für Konzepte typisch ist. So heißt es etwa: „Deshalb werden wir,

- die Sprach- und Integrationskurse sowie die Migrationsberatung bedarfsgerecht ausbauen,
- die bedarfsgerechte Einrichtung von Integrationsanlaufstellen befördern,
- die Instrumente des SGB II und III passgenau zur Bewältigung der Integrationsaufgaben einsetzen und bei Bedarf weiterentwickeln,
- dafür sorgen, dass für Leistungsberechtigte im Asylbewerberleistungsgesetz Arbeitsgelegenheiten konsequent angeboten und genutzt werden,

- zusätzliche Plätze in der Kinderbetreuung schaffen, um eine zeitnahe Aufnahme in eine Kindertageseinrichtung zu ermöglichen.“

Auch einige kommunale Forderungen haben in dieser Art und Güte Eingang in den Entwurf gefunden: Zur Wohnsitzauflage heißt es beispielsweise: „Deshalb werden wir die Möglichkeit einer Wohnsitzauflage für anerkannte Schutzberechtigte mit dem Ziel des Gelingens der Integration vor Ort sowie der Planungssicherheit für die Kommunen schaffen. Zur Umsetzung prüfen wir auch eine Ermächtigungsgrundlage zur Regelung der landesinternen Verteilung.“ Bleibt nur zu hoffen, dass sich Bund und Länder im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf eine rückwirkende Regelung verständigen. Ansonsten würde diese Regelung für die über 1 Million Flüchtlinge, die im letzten und im laufenden Jahr nach Deutschland zugewandert sind, nämlich ins Leere laufen.

Nach wie vor ist zwischen Bund und Ländern die Frage der Finanzierung nicht konsentiert. Alle Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt oder die Länderhaushalte stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Dem Vernehmen nach soll das Thema „Integrationskosten“ nun in die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einbezogen werden. Dies wäre mit Blick auf die dringend erforderliche finanzielle Unterstützung der Kommunen bei ihren Integrationsaufgaben der „Super-Gau“. Denn die Kommunen können die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern nicht abwarten. Sie müssen heute Kosten der Unterkunft tragen, Wohnraum schaffen, Kindertagesstätten und Schulen bauen oder erweitern oder Sprachkurse und Arbeitsgelegenheiten anbieten.

Die Kommunen verfügen auch nur über sehr begrenzte finanzielle Mittel. Sie können daher nicht, wie bei der Erstaufnahme der Flüchtlinge, noch einmal als Ausfallbürge für die beiden anderen staatlichen Ebenen eintreten. Das Land muss bereit sein, eine Brückenfinanzierung zu übernehmen, wenn sich Bund und Länder nicht zeitnah auf eine angemessene Mitfinanzierung der kommunalen Aufgaben und Investitionen verständigen können. Weiterhin darf Kommunen, die jetzt Kindertagesstätten und Schulen bauen,



weil sie Rechtsansprüche erfüllen müssen, nicht das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns entgegengehalten werden, wenn entsprechende Förderprogramme des Bundes oder des Landes irgendwann endlich stehen.

Das gemeinsame Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen ist ein erster, wichtiger, aber vager Schritt. Es muss schnell mit konkreten Maßnahmen hinterlegt werden. Der Niedersächsische Städtetag hat mit seinem Positionspapier zur Integration von Flüchtlingen eine Vielzahl von konkreten Maßnahmen vorgeschlagen. Diese müssen in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden. Das muss schnell geschehen. Denn Ende Juli werden sich über 100 000 Flüchtlinge, die in diesem und im vergangenen Jahr nach Niedersachsen gekommen sind, in den niedersächsischen Kommunen aufhalten. Viele von ihnen haben noch keine oder nur geringe Integrationsleistungen erfahren. Wenn die Integration noch gelingen soll, dürfen wir keine Zeit mehr mit Diskussionen über das oder die richtigen Konzepte oder Finanzierungsfragen vergeuden. Über die erforderlichen Maßnahmen besteht breites Einvernehmen; sie müssen jetzt in und mit den Kommunen flächendeckend umgesetzt werden.

Insoweit bleibt es – um noch einmal mit Herrn Scholz zu sprechen – spannend!

Mit den besten Grüßen

Ihr

Dr. Jan Arning  
(Geschäftsführer)



## 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](http://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](http://www.innovative-stadt.de). Hier ist auch eine Online-Anmeldung mit Platzgarantie möglich.

- |              |  |
|--------------|--|
| ■ 03.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Der rechtssichere Umgang mit Nachträgen am Bau in der kommunalen Praxis</i></b><br>Referentin: Dr. Susanne Bergmann-Drees  |
| ■ 03.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Bestattungen durch die Gemeinde; Sozialbestattung – Fragestellungen und Musterlösungen</i></b><br>Referent: Dr. Thomas Horn  |
| ■ 04.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Zusammenspiel von BauGB und BauNVO bei Bebauungsplänen</i></b><br>Referent: Günter Halama, Richter am BVerwG a.D.  |
| ■ 09.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Ausbaubeiträge von A-Z, Grundlagen, Fallstricke, Tipps &amp; Tricks</i></b><br>Referenten: Dr. Anja Baars, Dipl.-Kfm. Bernd Wolff  |
| ■ 10.05.2016 | Hannover<br><b><i>Flüchtlinge und richtige Konfliktkommunikation</i></b><br>Referent: Michael Konken, Dozent für Journalismus und Kommunikation an der Uni Vechta  |
| ■ 18.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Vergaberecht 2016: Auftragsänderungen und Nachtragsmanagement unter der Kontrolle der Nachprüfungsbehörden und Gerichte</i></b><br>Referent: Dr. Michael Wolters   |
| ■ 24.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Exklusiv für Bürgermeister/-innen und Stellvertreter: Aktuelle Probleme im Kommunalverfassungsrecht</i></b><br>Referenten: Ministerialdirigent a.D. Robert Thiele, Stefan Wittkop, Niedersächsischer Städtetag |
| ■ 25.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Kalkulation von Kanalanschlussbeiträgen und Baukostenzuschüssen für die Abwasserbeseitigung</i></b><br>Referenten: Matthias Kossyk, Dipl. Kaufmann bei K + W Wirtschaftsberatung, Dipl.-Kfm. Bernd Wolff       |
| ■ 31.05.2016 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b><i>Steuerliche Haftung (§§ 69-77 AO, § 191 AO)</i></b><br>Referent: Stadtrechtsdirektor Peter Rothfuss  |

# Vorsorge treffen

## Die Verpflichtung des Aufsichtsrats auf das Interesse der Gesellschafterkommune in der Eigengesellschaft<sup>1</sup>

Von Dr. Axel Smend und Dr. Christian Ziche, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Vor allem größere Städte gehen zunehmend dazu über, eigene Corporate-Governance Kodizes (PGK) zu verabschieden. Diese Kodizes orientieren sich am Musterkodex des Bundes, der im Jahr 2009 für Unternehmen mit Bundesbeteiligung verfasst wurde. Grundanliegen ist es, den kommunalen Einfluss in den Unternehmen zu sichern und zu erhöhen. Diesem Zweck dienen auch die jeweiligen Regelungen zu den Aufsichtsräten, deren gemeinsamer Nenner in der Betonung der Verhaltenspflichten gegenüber der Kommune besteht. In der Praxis ist festzustellen, dass bei Stadtratsmitgliedern gleichwohl Unsicherheit darüber besteht, inwieweit sie berechtigt oder verpflichtet sind, diesen Vorgaben zu folgen. Vielfach sehen sie sich durch ein vorrangiges Unternehmensinteresse der Gesellschaft daran gehindert, die kommunalen Interessen umzusetzen. Das kann im Einzelfall sogar dazu führen, dass sie im Aufsichtsrat anders abstimmen als zuvor im Stadtrat. Jedenfalls für den praktisch wohl wichtigsten Fall der Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH gibt es aber kein vorrangiges Unternehmensinteresse. Aufsichtsratsmitglieder sind deshalb verpflichtet, ihre Tätigkeit an den Interessen der Gesellschafterkommune zu orientieren, Vorgaben des Stadtrats umzusetzen und der Kommune ggf. auch zu berichten. Dies aufzuzeigen ist Gegenstand dieses Kurzbeitrags.

### Die kommunale Aufgabe

Wirtschaftlich bedeutende und risikoreiche Aufgaben, wie Energie und Wasserversorgung, ÖPNV oder Wohnungsverwaltung, erfüllen Kommunen in der Regel durch Ausgliederung auf eine GmbH. Geschieht dies, so sehen die Kommunalrechte der Bundesländer im Wesentlichen übereinstimmend vor, dass die Kommunen ihren Einfluss auf die Gesellschaft durch die Einrichtung von Aufsichtsräten sichern

sollen. Dies gilt auch bei sogenannten Eigengesellschaften, also solchen Gesellschaften, an denen ausschließlich eine Kommune beteiligt ist. Wegen der gesetzlich geregelten, umfassenden Weisungs- und Informationsrechte eines GmbH-Gesellschafters gegenüber der Geschäftsführung (vgl. §§ 37 Abs. 1, 51a GmbHG) ist dies zwar an sich solange nicht erforderlich, wie aufgrund der Beschäftigtenzahlen kein Aufsichtsrat nach dem MitbestG oder dem DrittelbeteiligungsG gebildet werden muss. Gleichwohl richten Kommunen besonders bei größeren Unternehmen im Regelfall einen sogenannten fakultativen Aufsichtsrat ein, in dem dann meist die Fraktionen entsprechend den Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat vertreten sind.

Die Übertragung der Aufgabe auf eine GmbH – mit oder ohne Einrichtung eines Aufsichtsrats – ändert aber nichts daran, dass es sich nach wie vor um eine kommunale Aufgabe handelt. Auch nach einer sogenannten formellen Privatisierung bleiben die Stadt und damit der Stadtrat für die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgabe in der Verantwortung. Das bedeutet, dass es eine originäre Pflicht der Mitglieder des Stadtrats ist, dafür Sorge zu tragen, dass der Wille des Stadtrats in den Gesellschaften umgesetzt wird. Es bedeutet grundsätzlich auch, dass sie verpflichtet sind, in einem Aufsichtsrat im Rahmen ihrer Überwachungsaufgabe darauf zu achten, dass die Geschäftsführung das Unternehmen diesen Vorgaben entsprechend leitet.

### Kollidierendes und vorrangiges Unternehmensinteresses?

Aufsichtsratsmitglieder sind primär dem Interesse des Unternehmens und nicht dem Anteilseignerinteresse verpflichtet. Dieser Satz ist kapitalgesellschaftsrechtliches Allgemeingut. In der Praxis wird er häufig in dem Sinne verstanden, dass die Eigengesellschaft ein eigenes Interesse habe, das sich von dem Interesse ihres Gesellschafters unterscheidet und das ein Aufsichtsrat

deshalb vorrangig zu beachten habe. Das führt bei städtischen Aufsichtsratsmitgliedern mitunter zu Konflikten: Man ist unsicher, ob etwa sozial vertraglichen Mieten zugestimmt werden darf, da doch die Gesellschaft als GmbH auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Man zweifelt, ob ein Grundstück unter Wert verkauft werden darf; einerseits würde das Bauvorhaben des Kaufinteressenten zwar den Attraktivitätswert der Stadt deutlich steigern, andererseits würde aber das Interesse der Gesellschaft an der Erzielung eines möglichst hohen Kaufpreises missachtet, und dieses Interesse gehe vor.

Dieses „Konflikt“-Verständnis ist nicht richtig. Gegenläufige und vorrangig zu beachtende Unternehmensinteressen einer Eigengesellschaft, die eine Gesellschafterkommune zu beachten hätte und die vor ihr zu schützen wären, gibt es nicht. Es ist vielmehr das Gesellschafterinteresse und damit das der Kommune, das vorgibt, wie sich die Organe der Unternehmen und somit auch die Mitglieder des Aufsichtsrats zu verhalten haben (so erstmals wohl Altmeyden, NJW 2003, S. 2561; ausführlich ders., in: Festschrift für Uwe H. Schneider, 2011, S. 1 ff. mit weiteren Nachweisen).

Spätestens seit der „Trihotel“-Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 16. Juli 2007 (Az. II ZR 3/04) ist für die Praxis geklärt, dass ein vom Gesellschafterinteresse verschiedenes Interesse der GmbH grundsätzlich nicht anzuerkennen ist. Der Gesellschafter darf daher sogar Maßnahmen veranlassen, die für die Gesellschaft nachteilig sind und die ihr schaden. Die Grenze der Zulässigkeit solcher Maßnahmen ist erst erreicht, wenn die GmbH zur „Gläubigerfalle“ wird d. h., wenn die Rechtsform der GmbH bewusst zum Nachteil des Rechtsverkehrs benutzt wird und Gläubiger geschädigt werden. Dann liegt ein Missbrauch vor, und der Gesellschafter haftet wegen vorsätzlicher sittenwidriger Schädigung gem. § 826 BGB auf Schadenersatz.

<sup>1</sup> Bei diesem Artikel handelt es sich um einen Nachdruck aus dem Jahrbuch 2013 des Deutschen AnwaltSpiegels



Wenn es bei einer Eigengesellschaft demnach grundsätzlich kein verselbstständiges „Unternehmensinteresse“ gibt, das der Gesellschafter zu beachten hat, dann gilt dies auch für die Mitglieder des Aufsichtsrats. Es ist allein der Wille des Gesellschafters, auf dessen Umsetzung durch die Geschäftsführung der Aufsichtsrat im Rahmen seiner Überwachungstätigkeit zu achten hat. Ob daher formuliert wird, dass in Eigengesellschaften kein eigenes Interesse der Kapitalgesellschaft existiert, oder ob man sagt, dass deren Interesse von dem Gesellschafter definiert und daher mit seinem Interesse identisch sei, macht sachlich keinen Unterschied (vgl. dazu Altmeyers, a. a. O., S. 7; a. A. wohl Spindler, ZIP 2011, S. 689, 696). Entscheidend ist, dass es mangels eines solchen Interessenwiderstreits keinen Konflikt gibt, den ein Aufsichtsrat zugunsten des Unternehmens lösen müsste. Städtische Aufsichtsratsmitglieder sind deshalb verpflichtet, im Rahmen ihrer Überwachungsaufgabe darauf zu achten, dass die Geschäftsführung das Unternehmen im Interesse der Gesellschafterin „Stadt“ führt. Dies gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine förmliche Weisung ausgesprochen hat. Allein der dem Aufsichtsrat bekannte Wille der Stadt genügt.

Nach zutreffender Auffassung gilt dies nicht nur für einen fakultativen Aufsichtsrat, sondern auch für einen Aufsichtsrat, der nach dem DrittelbeteiligungsgG mitbestimmt ist. Auch in einer solchen GmbH ist es allein der Gesellschaftswille, der darüber entscheidet, wie die Gesellschaft sich ausrichtet. Der Gesellschafter hat sogar die Möglichkeit, sich gegen jeden ihm missliebigen Aufsichtsratsbeschluss durch konträre Weisung an die Geschäftsführung durchzusetzen (BGHZ 135, S. 48, 55 f.).

Das zeigt, dass es ein verselbstständiges Unternehmensinteresse auch hier nicht gibt. Deshalb ist der gesamte Aufsichtsrat – d. h., es sind nicht nur die Anteilseignervertreter, sondern auch die Arbeitnehmervertreter – auf das städtische Interesse verpflichtet.

Schließlich gilt dies auch bei einer GmbH, die nach dem MitbestG pflichtmitbestimmt ist. Hier liegt es zwar so, dass die Personalkompetenz, also die Zuständigkeit für die Bestellung und die Abberufung von Geschäftsführern, der Gesellschafterebene entzogen und dem Aufsichtsrat zugeordnet ist. Das ändert aber nichts daran, dass es auch hier allein Sache des Gesellschafters und nicht Sache des Aufsichtsrats ist, die Geschicke des Unternehmens zu

bestimmen. Dementsprechend ist es auch hier der Gesellschaftswille, der das Unternehmensinteresse definiert und auf dessen Umsetzung die Aufsichtsratsstätigkeit ausgerichtet ist.

## Praxisempfehlung

Es ist höchststrichtrichlerlich geklärt, dass der Gesellschafter über die Ausrichtung des Unternehmens entscheidet. Noch nicht höchststrichtrichlerlich geklärt ist aber, ob daraus auch die Verpflichtung des Aufsichtsrats in einer Eigengesellschaft auf das Interesse des Gesellschafters folgt, wie dies vorstehend dargestellt ist. Das Allgemeine Beiträge BVerwG und das OVG Münster haben lediglich ausgeführt, dass kommunale Aufsichtsratsmitglieder den Weisungen einer Gesellschafterkommune unterliegen, wenn die Geltung der aktienrechtlichen Vorschriften in der Satzung abbedungen worden ist (BVerwG NJW 2011, S. 3735 m. Anm. Altmeyers; OVG Münster GmbHHR 2010, S. 92). Den Entscheidungsgründen des BVerwG dürfte sogar zu entnehmen sein, dass es anders geurteilt hätte, wenn es in dem konkreten Fall bei der Regel des § 52 GmbHG und damit der Geltung der §§ 111 Abs. 5, 116, 93 AktG geblieben wäre, aus der die Eigenverantwortlichkeit und daran anknüpfend die Weisungsfreiheit hergeleitet wird (BGHZ 169, S. 98). Nun betreffen diese Entscheidungen allerdings mehrgliedrige GmbHs, d. h. Gesellschaften mit mehreren Gesellschaftern, deren Interessenlage durchaus heterogen sein kann. Offen ist, ob die Gerichte auch bei Eigengesellschaften so weit gegangen wären, Weisungsrechte der Gesellschafterkommune zu verneinen, oder ob sie aufgrund der Rechtsprechung des BGH zum fehlenden Eigeninteresse einer GmbH gegenüber ihrem Alleingesellschafter ebenfalls zu dem obigen Ergebnis gekommen wären.

Für die kommunale Praxis folgt daraus bis zu einer höchststrichtrichlerlichen Klärung, dass sie Vorsorge treffen sollte. Das kann nachstehend nur grob skizziert werden: So sollte bereits auf Ebene der Satzung im Unternehmenszweck der Gesellschaft zum Ausdruck kommen, dass die Gesellschaft ihre Aufgabe im Interesse der Gesellschafterkommune erfüllt. Darüber hinaus sollte in den Regelungen über den Aufsichtsrat klargestellt werden, dass auch dieser seine Aufgaben im Interesse der Kommune wahrnimmt und dass er die Geschäftsleitung im Rahmen seiner

## Niedersächsischer Städtetag – gefällt mir!

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

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

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





Überwachungsaufgabe daraufhin kontrolliert und berät, ob sie das Unternehmen den Interessen der Kommune entsprechend steuert. Weitergehend kann in der Satzung einer fakultativ mitbestimmten GmbH festgelegt werden, dass die Aufsichtsratsmitglieder zur Umsetzung städtischer Weisungen verpflichtet sind und dass entsprechend den kommunalrechtlichen Vorschriften der meisten Bundesländer eine Informationspflicht besteht (vgl. dazu mit weiteren Nachweisen auch zur

Gegenauffassung Altmeyden, a. a. O., S. 4, 8), Inwieweit dies auch bei dem DrittelbeteiligungsG und dem MitbestG unterliegenden Gesellschaften wirksam geregelt werden kann, ist fraglich und umstritten. Soweit es um die Anteilseignerseite geht, dürfte dies zu bejahen sein; in Bezug auf die Arbeitnehmervertreter ist dies nach derzeitigem Stand von Rechtsprechung und Literatur eher zweifelhaft. Deshalb ist anzuraten, die Regelung auf die Arbeitgeberseite zu beschränken und sie zusätzlich unter

den Vorbehalt zu stellen, dass zwingendes Gesetzesrecht (etwa des MitbestG) nicht entgegensteht. Schließlich empfiehlt sich die Aufnahme entsprechender Aussagen in die PGK, so dass auch durch den Kodex klargestellt wird, dass das Aufsichtsratsmitglied seine Aufgabe im Interesse der Gesellschafterkommune wahrnimmt und dass die daraus resultierende Pflichtenbindung durch ein kollidierendes Unternehmensinteresse der Eigengesellschaft nicht relativiert werden kann.

## Interview mit der Niedersächsischen Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz zur Reform des Sexualstrafrechts

*Niedersachsen hat gemeinsam mit den Ländern Hamburg und Rheinland-Pfalz eine Entschließung zur „Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung durch grundlegende Reform des Sexualstrafrechts“ in den Bundesrat eingereicht. Die NST-N hat hierzu ein Gespräch mit der Niedersächsischen Justizministerin, Frau Antje Niewisch-Lennartz, geführt.*

**NST-N:** Frau Ministerin Niewisch-Lennartz, Niedersachsen hat mit den Ländern Hamburg und Rheinland-Pfalz eine Entschließung zur „Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung durch grundlegende Reform des Sexualstrafrechts“ in den Bundesrat eingereicht. Welche zentralen Forderungen zur Reform des Sexualstrafrechts erheben Sie?

**Niewisch-Lennartz:** Die Durchsetzung des Grundsatzes „Nein heißt Nein“! Ich freue mich sehr, dass der Bundesrat mit großer Mehrheit unseren Entschließungsantrag angenommen hat. Der vorliegende Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zur Verschärfung des Sexualstrafrechts geht zwar in die richtige Richtung – aber längst nicht weit genug! Es bleiben Schutzlücken, die geschlossen werden müssen. Der Grundsatz „Nein heißt Nein“, und damit das fehlende Einverständnis muss Ausgangspunkt, muss Leitformel bei der Reform des Sexualstrafrechts werden. Die sexuelle Selbstbestimmung ist ein Menschenrecht und das gilt es zu respektieren. Und wenn eine Frau oder ein Mann ‚Nein‘ sagt, dann muss das der Ansatzpunkt für die Strafbarkeit sein – ohne Wenn und Aber. Ein Schnellschuss aus dem BMJV hilft da nicht weiter. Die durch die Bundesrepublik Deutschland

unterzeichnete Istanbul Konvention wird so nicht umgesetzt. Was wir brauchen ist eine grundlegende, wohl bedachte und handwerklich gut gemachte Reform des gesamten 13. Abschnittes des Strafgesetzbuches.

**NST-N:** Ihrer Meinung nach genügt der Gesetzentwurf des BMJV also nicht den Vorgaben, die aus dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt hervorgehen (Istanbul-Konvention)? Warum nicht?

**Niewisch-Lennartz:** Der Gesetzentwurf greift – durchaus verdienstvoll – einzelne Schutzlücken auf. Aber er belässt es bei der Grundkonzeption, dass die Strafbarkeit des sexuellen Missbrauchs nicht allein auf das fehlende Einverständnis der Opfer abstellt, sondern darüber hinaus „besondere Umstände“ erfordert wie etwa „Furcht vor einem empfindlichen Übel“ (§ 179 I Nr. 3 StGB-E) oder Ausnutzen eines Überraschungsmoments (§ 179 I Nr. 2 StGB-E). So bleibt es dabei, dass nicht jede nicht-einvernehmliche sexuelle Handlung ohne weiteres vom Sexualstrafrecht erfasst ist. Wenn nicht die Zustimmung der Betroffenen in das Zentrum der Norm gestellt wird, verbleiben

Strafbarkeitslücken. Zum Beispiel bleibt der Täter straflos, der sich über ein klar formuliertes „Nein“ des Opfers hinwegsetzt und ohne Anwendung von Nötigungsmitteln sexuelle Handlungen ausführt. Um einen umfassenden Schutz der sexuellen Selbstbestimmung als grundrechtlich geschütztes Rechtsgut zu erreichen und die Vorgaben der Istanbul-Konvention umzusetzen, ist aber eine sexualstrafrechtliche Normsystematik erforderlich, die auf jede nicht einvernehmliche sexuelle Handlung abstellt.

**NST-N:** Geht das derzeit geltende Sexualstrafrecht aus Ihrer Sicht nicht weit genug? Wer am Arbeitsplatz sexuell belästigt, kann gefeuert werden. Ist die sexuelle Selbstbestimmung von Frauen in Deutschland auf der Straße und auf öffentlichen Plätzen nicht ausreichend geschützt?

**Niewisch-Lennartz:** Derzeit gibt es Fallkonstellationen, die strafrechtlich nicht geahndet werden können. In der Praxis führt das dazu, dass Opfer vom Grabschen an den Busen oder dem Griff zwischen die Beine, nicht nur diesen Übergriff zu verkraften haben. Erstaten die Frauen Anzeige und stehen diverse Vernehmungen durch, müssen sie die Erfahrung machen, dass die Justiz die Täter nicht bestrafen kann. Sie können auf diese Weise ein zweites Mal zum Opfer werden, sich hilf- und wehrlos fühlen. Das gilt es unbedingt im Sinne des Opferschutzes aber auch der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu ändern.

**NST-N:** Die Gewerkschaft der Polizei hat große Zweifel, dass es zu Verurteilungen nach den Übergriffen in Köln kommen wird. Teilen Sie diese Einschätzung?

**Niewisch-Lennartz:** In der Silvesternacht ist es überwiegend dazu gekommen, dass oft mehrere Männer unbekannten Frauen zwischen die Beine oder an die bekleidete Brust griffen. Wenn überhaupt ein Täter identifiziert werden konnte, werden die eben

geschilderten Strafbarkeitslücken im gegenwärtigen Sexualstrafrecht offensichtlich. Eine sexuelle Nötigung setzt eine erhebliche sexuelle Handlung voraus. Zur Erheblichkeit ist die Rechtsprechung uneinheitlich. Jedenfalls bei der kurzen Berührung von bekleideten Geschlechtsteilen Erwachsener wird sie überwiegend verneint. Stellen Sie sich eine Beweiserhebung vor: war das in der Silvesternacht eine nur kurze, oder war es eine die Strafbarkeit begründende „intensive“ Berührung?

Eine Verurteilung wegen Beleidigung gelingt nur, wenn das Gericht eine zusätzliche herabsetzende Bewertung des Opfers durch den Täter feststellen kann. Der sexuelle Charakter der Handlung als solcher genügt dafür nicht.

**NST-N:** Die Verfolgung und Verurteilung von Sexualdelikten stellt die Ermittlungsbehörden vor große Herausforderungen. Ist unser Rechtsstaat in solchen Fällen möglicherweise wehrlos?

## Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung durch grundlegende Reform des Sexualstrafrechts

**Die Entschließung hat folgenden Wortlaut:**

1. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, erkannte Strafbarkeitslücken im Sexualstrafrecht zu schließen, um einen besseren Schutz des in der Menschenwürde verwurzelten und grundrechtlich garantierten Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung zu gewährleisten.
2. Der Bundesrat stimmt mit der Bundesregierung darin überein, dass sich das Sexualstrafrecht in seiner bisherigen Form in bestimmten Punkten als defizitär erwiesen hat, da derzeit teilweise auch massive Verletzungen der sexuellen Selbstbestimmung mangels Erfüllung der in dem engen Tatbestandskatalog enthaltenen Merkmale nicht als Sexualstraftat sanktioniert werden können. Der Bundesrat begrüßt, dass die Initiative der Bundesregierung Schutzlücken dadurch schließt, dass bestimmte Fallkonstellationen, in denen sich das Sexualstrafrecht als unzulänglich gezeigt hat, in die Systematik des strafbaren sexuellen Missbrauches integriert werden.
3. Der Bundesrat begrüßt in diesem Zusammenhang die Einsetzung der Reformkommission zur Überarbeitung des gesamten 13. Abschnitts des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, die am 20.02.2015 ihre Arbeit aufgenommen hat. Er begrüßt darüber hinaus, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Dezember 2015 einen Referentenentwurf zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vorgelegt hat. Allerdings sieht der Bundesrat im Sinne eines umfassenden Opferschutzes weiteren Handlungsbedarf zu einer grundlegenden Reform der Sexualstrafrechtssystematik.
4. Der Bundesrat hebt hervor, dass der durch die Grundrechteordnung vorgegebene Schutz der sexuellen Selbstbestimmung am effektivsten gewährleistet werden kann, wenn jede Verletzung derselben strafrechtlich sanktioniert und entsprechend ermittlungsbehördlich verfolgt wird. Ein Sexualstrafrecht ohne Strafbarkeitslücken schreckt ab, ermutigt Opfer und Zeugen zur Anzeige und erleichtert die Arbeit der Polizei- und Justizbehörden der Länder und des Bundes. Daneben stellen Gewaltschutz- und -präventionsprogramme einen
5. wichtigen Beitrag zum umfassenden Schutz der sexuellen Selbstbestimmung dar.
5. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, für eine weitergehende Reform des Sexualstrafrechts einzutreten, die einem effektiveren Grundrechtsschutz noch besser gerecht würde. Er weist dazu beispielsweise auf den Formulierungsvorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte hin, jede nicht einvernehmliche sexuelle Handlung unter Strafe zu stellen (DIMR: Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention – Ein Gutachten zur Reform des § 177 StGB, S. 23f.). Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Strafbarkeit insbesondere nicht von der Anwendung von Gewalt oder von der Gegenwehr der oder des Betroffenen abhängig gemacht werden darf; vielmehr muss das fehlende Einverständnis der oder des Betroffenen Anknüpfungspunkt sein (im Sinne eines Nein-heißt-Nein). Durch eine solche Normsystematik, die die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung in den Mittelpunkt stellt und nicht die Strafbarkeit an abschließend beschriebene „besondere Umstände“ anknüpfen lässt, würde das Sexualstrafrecht seinem zentralen Schutzzut besser gerecht – denn gerade diese Verletzung begründet das spezifische Handlungsunrecht. Das Sexualstrafrecht muss in der komplexen Lebenswirklichkeit alle sanktionswürdigen Konstellationen erfassen.
6. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auf Art. 36 des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 hin. Dieser Artikel sieht vor, dass jede nicht einverständliche sexuelle Handlung unter Strafe zu stellen ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese sogenannte Istanbul-Konvention gezeichnet – wie insgesamt 40 Staaten bis zum Januar 2016. In Deutschland sollte nunmehr als nächster Schritt auch die Ratifikation rasch erfolgen, denn dadurch würde sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem umfassenden Schutz des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung als Ausdruck der Menschenwürde bekennen.

**Niewisch-Lennartz:** Bei sexuellen Übergriffen ist die Beweisführung fast immer ein Problem. In der Regel steht Aussage gegen Aussage. Nur selten gibt es objektive Beweismittel. Das muss uns Ansporn sein, diese Beweismittel besser zu sichern! Das Projekt ProBeweis muss bekannter werden! Hier könne Frauen – natürlich auch Männer – bei Rechtsmedizinern Beweise sichern lassen, auch wenn sie sich noch nicht zu einer Anzeigenerstattung haben durchringen können. Opfer brauchen aber häufig Zeit, um sich für die damit verbundenen Vernehmungen zu wappnen, um den notwendigen Mut zu sammeln, um Scham abzulegen. Diese Zeit schenken ihnen die Beweise aus naturwissenschaftlicher Sicht nicht. Abstiche müssen zeitnah genommen, Verletzungen frisch dokumentiert werden. Auch für eine bessere Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Opferzeugen kann etwas getan werden. Hier ist ihre audiovisuelle aufgezeichnete zeitnahe Vernehmung hilfreich. Beweisschwierigkeiten sind jedenfalls kein Argument, notwendige Änderungen des Sexualstrafrechts zu unterlassen. Sie müssen klar benennen, was verboten ist. Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung ist ein Menschenrecht. Mit einem

## Antje Niewisch-Lennartz

### Zur Person

- geb. am 31.12.1952 in Lüneburg, verheiratet, zwei Kinder
- Studium der Rechtswissenschaften in Marburg
- 1979 bis 1986 stellvertretende Geschäftsführerin des Studentenwerks der Gesamthochschule Kassel
- 1986 bis 1988 Richterin auf Probe
- 1988 bis 1993 Richterin am Verwaltungsgericht bei dem Verwaltungsgericht Kassel
- 1993 bis 1995 Richterin am Verwaltungsgericht bei dem Verwaltungsgericht Osnabrück unter Abordnung an das Niedersächsische Innenministerium (Landesbeauftragter für den Datenschutz)



- 1996 bis 2005 Richterin am Verwaltungsgericht bei dem Verwaltungsgericht Hannover
- 2005 bis 2013 Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht bei dem Verwaltungsgericht Hannover
- seit 2002 auch Richtermediatorin
- 19.02.2013 Ernennung zur Niedersächsischen Justizministerin

„Nein“ macht man es geltend. Weder das Verhalten des Täters noch eine Widerstandsleistung der Betroffenen dürfen der zentrale Bezugspunkt für die Strafbarkeit sexueller Übergriffe sein. Die sexuelle Selbstbestimmung muss

nicht durch Gegenwehr verteidigt werden. Das „Nein“ des Opfers muss der Ausgangspunkt sein!

**NST-N:** Sehr geehrte Frau Ministerin, vielen Dank für das Gespräch!

# Zusammenhalt stärken: Flüchtlinge aufnehmen und integrieren – eine gesamtstaatliche Aufgabe in gemeinsamer Verantwortung

## Beschluss des Bundesrates vom 26. Februar 2016 (Drucksache 93/16)

Die Bundesrepublik Deutschland steht vor beträchtlichen gesellschaftspolitischen Aufgaben. Die Ankunft und Eingliederung einer hohen Zahl von Schutzsuchenden in unserem Land bedeutet für alle Beteiligten eine große Herausforderung – für die vor Krieg, Verfolgung und Not zu uns geflohenen Menschen, zugleich auch für unsere Bürgerinnen und Bürger, für die Verwaltungen, für die Vereine und Verbände, für die Unternehmen und für die vielen ehrenamtlich Engagierten. Unzählige Bürgerinnen und Bürger in allen Ländern und Kommunen haben in den

vergangenen Monaten spontan, solidarisch und mitmenschlich geholfen, heimatlos gewordenen Menschen in Deutschland einen guten Neuanfang zu ermöglichen. Ihnen allen gilt der herzliche Dank des Bundesrates.

Der Bundesrat begrüßt und unterstützt ausdrücklich alle Aktivitäten zum Aufbau gesellschaftlicher Initiativen, Bündnisse und Allianzen, die sich für die erfolgreiche Eingliederung von Schutzbedürftigen, für Solidarität und Weltoffenheit sowie für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit einsetzen. Gemeinsam werden wir die vor uns liegenden Aufgaben meistern,

gemeinsam werden wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland gewährleisten. Der Bundesrat wird hier zu seinen konstruktiven Beitrag leisten.

1. Auch in diesem Jahr flüchten viele Menschen aus ihrer Heimat, um Schutz vor Krieg, Verfolgung und Not zu suchen. Die Bundesrepublik Deutschland, die Länder und Kommunen bieten ihnen im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU weiterhin in überproportionalem Maße Schutz. Eine Vielzahl von Maßnahmen wurde in den vergangenen Monaten hierfür realisiert.



2. Der Bundesrat nimmt ferner zur Kenntnis, dass innerhalb weniger Monate die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, die dazu beitragen können, die Dauer der Asylverfahren zu verkürzen und für alle Beteiligten effizienter und transparenter zu gestalten. Die praktische Umsetzung muss nun aus den nachstehenden Gründen schnell folgen beziehungsweise weiter intensiviert werden, um – die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme weiter zu fördern und – die hohe Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, die sich für Flüchtlinge engagieren, zu erhalten.

Es gilt, Entscheidungen im Sinne sowohl der Antragsteller als auch der beteiligten Behörden rasch zu treffen, um auf allen Seiten schnell Klarheit über das weitere Vorgehen zu erlangen.

Insbesondere die bessere personelle Ausstattung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bleibt der grundsätzliche Schlüssel für eine Beschleunigung der Verfahren.

Damit die Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden mit individueller Bleibeperspektive allerdings gelingen kann, muss der Bund endlich seiner Verantwortung gerecht werden, gefasste Beschlüsse umzusetzen und dafür zu sorgen, dass Integration so früh wie möglich für diejenigen beginnt, die bei uns bleiben werden, und dass diejenigen, die keine Anerkennung als Flüchtling bekommen können, schnell Klarheit darüber haben.

3. Ziel ist, dass Entscheidungen schneller getroffen werden, damit Asylsuchenden schneller Klarheit über das Bleiberecht vermittelt wird. Erste Schritte sind durch die bisherige Gesetzgebung unternommen worden. Eine vollständige Umsetzung der Einführung eines qualifizierten Ankunftsnachweises und eines optimierten Datenaustausches steht noch aus.

4. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet haben, die bis Ende März 2016 ein abgestimmtes Konzept unterbreiten soll,

wie die Integration von Menschen mit individueller Bleibeperspektive aktiv gestaltet werden kann. Der Bundesrat ist überzeugt, dass Integration dann am besten gelingt, wenn sie von Anfang an aktiv gestaltet und unterstützt wird. Eine erfolgreiche Integration ist auch im Hinblick auf den demografischen Wandel eine Chance für alle und wird von vielen gesellschaftlichen Verantwortungsträgern unterstützt. Es muss dabei auch darum gehen, den gesellschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken und Maßnahmen zu ergreifen, die allen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen.

5. Es bedarf dazu einer kontinuierlichen Anpassung der Regelsysteme und der Infrastruktur sowie einer angemessenen finanziellen Ausstattung, vor allem in den Bereichen Sprachförderung, Integrationskurse und berufsbezogene Sprachförderung über ESF-BAMF-Kurse, gesundheitliche Versorgung, Bildung, Ausbildung, Studium, Arbeitsmarkt sowie Teilhabe an der Gesellschaft durch interkulturelle Öffnung. Es handelt sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen.

Der Bundesrat erwartet die Unterstützung seitens der Bundesregierung vor allem:

- Durch die Verbesserung der Qualität und Quantität der Integrationskurse des Bundes. Der Orientierungskurs soll auf 100 Stunden erhöht werden. Im Orientierungskursteil des Integrationskurses soll die Vermittlung von Werten und Regeln des täglichen Miteinanders gestärkt und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen sowie die sexuelle Selbstbestimmung unabhängig von Geschlecht und sexueller Orientierung in den Mittelpunkt gestellt werden. Sprach- und Orientierungskurse sind derzeit in modularer Form strikt voneinander getrennt. Eine bessere Verzahnung ist hier geboten. Integrationskurse und Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (insbesondere die Grundkurse für den Spracherwerb und Kurse zum Erlernen berufsbezogener Deutschkenntnisse) müssen allen zu integrierenden Asylsuchenden und Flüchtlingen zeitnah angeboten werden. Dies gilt unabhängig davon, ob

bereits eine Aufenthaltsgestattung ausgestellt wurde. Um gezielt auch Eltern unter den Flüchtlingen zu erreichen, sollte Kinderbetreuung im Rahmen der Kurse angeboten und beworben werden. Es müssen so viele Kursplätze zur Verfügung stehen, dass die gesetzlich vorgesehenen Teilnahmeberechtigungen und –verpflichtungen umgesetzt werden können;

- beim räumlichen und personellen Ausbau der Kindertagesbetreuung, weiterer Bildungsangebote sowie dem Einsatz zusätzlicher Fachkräfte und Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter;
- bei der Bereitstellung zusätzlicher Dolmetscherinnen und Dolmetscher auch zur Sicherstellung der gesundheitlichen und therapeutischen Versorgung;
- durch den Ausbau von angepassten Einstiegsprogrammen in die berufliche Orientierung und in die berufliche Ausbildung (weitere Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe, der ausbildungsbegleitenden Hilfen, der assistierten Ausbildung, der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen für Asylsuchende und für Geduldete), unter Berücksichtigung eventueller besonderer Bedarfe je nach Geschlechtszugehörigkeit. Notwendig sind zudem die Schaffung von sogenannten kurzfristigen Arbeitsgelegenheiten sowie die flexible Gestaltung von schulischen, berufsvorbereitenden und sprachlichen Angeboten in einem Förderprojekt;
- indem junge Flüchtlinge zeitnah eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Ausbildung und für weitere zwei Jahre Beschäftigungszeit nach der Ausbildung (sogenannte „3-plus2-Regelung“) erhalten;
- über die Bundesagentur für Arbeit, die in enger Abstimmung mit den Ländern flächendeckend zentrale Anlaufstellen für Flüchtlinge einrichtet;
- indem zusätzliche Finanzmittel für die aktive Arbeitsmarktförderung von Flüchtlingen und den Ausbau der Initiativen zum Abbau der bestehenden Langzeitarbeitslosigkeit bereit gestellt werden;

- nachdem der Bundesgesetzgeber von einer Streichung der Arbeitsmarktvorrangprüfung abgesehen hat, dass die Prozesse bei der Umsetzung der Vorrangprüfung durch verbesserte behördliche Abstimmungsverfahren, insbesondere zwischen Arbeitsverwaltung und Ausländerbehörden, optimiert werden;
- durch die Beseitigung von Hindernissen, die studierfähige Flüchtlinge von der Aufnahme eines Studiums oder einer studienvorbereitenden Maßnahme abhalten. Insbesondere sollten die Hochschulen der Länder von der Bundesregierung zur Organisation und Durchführung von studienvorbereitenden Sprachkursen Fördermittel erhalten. Unter anderem folgende Hindernisse müssen dringend aufgehoben werden: Beschränkungen bei studienvorbereitenden Deutschkursen; die bei der Aufnahme einer im Übrigen BAföG-förderungsfähigen Ausbildung bestehende Gefahr eines Leistungsausschlusses aufgrund eines fortwährenden Asylverfahrens – auch im Hinblick auf die Krankenversorgung(-spflicht) von Studierenden; faktische Beschränkungen der Studienaufnahme in den ersten drei Monaten des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland sowie die nach einem 15-monatigen Aufenthalt aufgrund gesetzlicher Regelung bestehende Förderungslücke;
- indem weitere Mittel zum Ausbau und Erhalt von Studienplatzkapazitäten bereitgestellt werden. Spätestens ab dem Wintersemester 2017/18 werden sich mehr Flüchtlinge an einer deutschen Hochschule für ein Studium bewerben. Die dafür nötigen Kapazitäten erfordern eine Unterstützung des Bundes;
- durch Verbesserungen im Einbürgerungsrecht, mit dem auch Integrationsleistungen stärker honoriert werden können. Allen auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen soll die Mitwirkung an der Gesellschaft und an Entscheidungen ermöglicht werden;
- durch die Einrichtung und Finanzierung der Asylverfahrens- und Rückkehrberatung in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Die Beratung bereits in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen ermöglicht es den Asylsuchenden, die

Erfolgsaussichten ihres Antrags auf Asyl zutreffend einzuschätzen und entsprechende Entscheidungen in Bezug auf Bleibeperspektiven, Familiennachzug oder Rückkehr zu treffen. Das Wissen um die eigene Situation ist die Grundlage einer humanen Asylpolitik;

- durch die Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Das beeindruckende ehrenamtliche Engagement, das im Zuge der stark angestiegenen Zahl der geflüchteten Menschen entstanden ist, gilt es nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern weiter auszubauen.
6. Für eine erfolgreiche Integration ist unabdingbare Voraussetzung, dass bezahlbarer Wohnraum für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht. Daher müssen Wohnquartiere entwickelt werden, in denen schon lange hier Lebende und Flüchtlinge gut zusammenleben können. Deshalb erwartet der Bundesrat:
    - Eine weitere Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau für die kommenden fünf Jahre und die Aufstockung der Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“. Die aktuellen Vorhaben der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung von bezahlbarem Wohnraum werden grundsätzlich begrüßt;
    - Eine zeitlich befristete Lockerung der Bauvorschriften für verdichtete Stadträume, die es ermöglicht, zügig ausreichend neuen Wohnraum zu schaffen durch die Einführung eines neuen Baugebiets („Mischgebiet der Innenentwicklung“). Daneben ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls durch welche Rechtsänderungen Hemmnisse beziehungsweise Erschwernisse für die Innenentwicklung und Nutzungsmischung vermieden werden können.
  7. Mit der stetig steigenden Zahl anerkannter Flüchtlinge droht die Höhe der Kosten für die Unterbringung der Menschen das von den Städten und Gemeinden Leistbare zu übersteigen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich kurzfristig deutlich stärker als bisher an den Kosten der Unterkunft und der Unterbringung zu beteiligen.
  8. Die Integration von vielen Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen kann zu Konflikten führen. Sie setzt

unabdingbar ein deutliches Eintreten für die Werte und Verfassungsnormen unseres Rechtsstaates voraus. Diese Werte gilt es wirksam zu schützen. Auch vor dem Hintergrund der stärkeren Inanspruchnahme der Sicherheitsbehörden der Länder bleibt der Staat Garant für die öffentliche Sicherheit in unserem Land. Sicherheitslücken dürfen nicht entstehen. Das Gewaltmonopol des Staates muss durchgesetzt werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der notwendige Ausbau der Ausstattung von Polizei und Justiz mit hohen Kosten in den Ländern verbunden ist. Bund und Länder bleiben aufgefordert, für eine auskömmliche Finanzierung der im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten anfallenden Aufgaben zu sorgen. Dazu gehört auch, die gemeinsame Verantwortung für die Sicherheit im Gesamtstaat im Rahmen der Bundesländer-Finanzierungsmechanismen adäquat abzubilden.

9. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass eine notwendige und wirkungsvolle Begrenzung des Zuzugs von Flüchtlingen und eine faire Lastenverteilung in Europa nur über eine gesamteuropäische Lösung und die Bekämpfung der Fluchtursachen in den Herkunftsländern zu bewirken ist. Er unterstützt den Bund hierbei. Die Integration auf nationaler Ebene versteht er als neue Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen in einer Verantwortungsgemeinschaft wahrzunehmen haben. Die zügige Umsetzung eines abgestimmten Integrationskonzepts mit den vorgenannten Maßnahmen – für eine langfristig angelegte und dauerhaft wirksame Integration – ist für den Zusammenhalt einer heterogener werdenden Gesellschaft geboten. Sie eröffnet zugleich große Chancen für unsere Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Für bereits lange in Deutschland lebende und gut integrierte Asylbewerber sollte – auch zur Entlastung des BAMF – eine Altfallregelung geschaffen werden.
10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ein Einwanderungsgesetz mit klaren Regeln und Rahmenbedingungen für die Einwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland zu schaffen.

# Integration der Flüchtlinge lastet vor allem auf Kommunen – Herausforderung als Chance nutzen

Von Edzard Schönrock\*



FOTO: SCHÖNROCK / SANDOR

*Flüchtlinge auf der Balkanroute auf dem Weg nach Deutschland.*

Als die große Flüchtlingswelle aus dem arabischen Raum im Spätsommer 2015 Deutschland erreichte, herrschte fast überall eine überwältigende und vorbildliche Willkommenskultur. Es kamen Erinnerungen an die Fußball-WM 2006 in Deutschland auf. Damals hieß es „Die Welt zu Gast bei Freunden“ und auch 2015 schien sich dies zu wiederholen. Die Flüchtlinge, die vor Gewalt, Tod und Krieg teilweise über Wochen hinweg flohen, ließen in ihrer Heimat alles hinter sich. Sie hofften auf ein friedliches und besseres Leben in Deutschland, was ihnen von den Schleppern versprochen wurde. Mit der großen und überraschenden Masse konnte niemand rechnen. Mit dieser Mammutaufgabe wurden manche an die Grenzen der Überforderung gebracht und darüber hinaus. Angefangen bei den großen deutschen Hilfsorganisationen, die von den Bundesländern den Auftrag hatten schnell eine hohe Zahl an großen Notunterkünften zu schaffen, um den Flüchtlingen ein Dach über dem Kopf, Mahlzeiten und vor allem Sicherheit zu bieten – das Nötigste, was in so kurzer Zeit möglich war.

\* Edzard Schönrock, ist Geschäftsführender Gesellschafter von BürgerDIALOG und Inhaber von prÄGNANT NACHHALTIGKEIT.KOMMUNIKATION.SCHÖNROCK. Der Dipl. Sozialwissenschaftler sowie PR-Fachmann hat eine große Notunterkunft für Flüchtlinge in Niedersachsen aufgebaut und geleitet.

Aber auch die verschiedenen Verwaltungsebenen und die Polizei wurden überrascht – kein Wunder, es gab wenig bis nahezu keine Erfahrungswerte, auf die man hätte zurückgreifen können und der Verwaltungsalltag mit den differenzierten Aufgaben musste ja parallel weiterlaufen. Die Fluchtwellen nach dem Krieg oder in den 90er Jahren aus dem Balkan waren in Umfang und Art nicht vergleichbar. Nicht zuletzt die freiwilligen Bürger sowie Ehrenamtlichen von Feuerwehr, Katastrophenschutz und sonstigen Organisationen helfen in diesen Zeiten besonders – sie arbeiteten häufig bis zur Erschöpfung und darüber hinaus. Alle genannten Protagonisten konnten die Abläufe, Herausforderungen und Lösungen häufig nicht in ausreichendem Maße oder erst zu spät umsetzen.

## **Notunterkünfte konnten ihre Aufgabe zunächst erfüllen**

Auch die Kommunen, aus denen bis heute viele Freiwillige aus der gesamten Gesellschaft kommen, mussten mit dieser neuen Situation umzugehen lernen. Sie waren stets in die ersten Planungsschritte mit eingebunden, mussten sie doch die erste Last der Aufnahme und Integration leisten. In einigen, gerade ländlichen Kommunen, kam auf drei Bürger bis zu ein Flüchtling, was soziale Brennpunkte befürchten ließ. Engagierte

Bürgermeister, moderierte Bürgerversammlungen, eine sonstige rechtzeitige Einbeziehung der Bürger und eine positive Medienberichterstattung verhinderten meist schlimmere Vorfälle in den Kommunen mit Notunterkünften. Trotzdem ist es leider bundesweit zu Zwischenfällen gekommen, bei denen Unterkünfte angegriffen oder beschädigt wurden. Glücklicherweise ist kein Bewohner der Einrichtungen ernsthaft zu Schaden gekommen. Die Sachschäden und Verzögerungen taten jedoch ihr Übriges und erschwerten so einen reibungslosen Ablauf der Bemühungen. Der Winter stand vor der Tür, sodass für die vielen Flüchtlinge schnell ausreichend warme Unterkünfte geschaffen werden mussten. Dadurch mussten auch viele Turnhallen für Schüler und Sportvereine gesperrt werden, da schnell neue Kapazitäten gefunden werden mussten. Ähnliches gilt für stillgelegte Großmärkte oder Industrie-/Logistikhallen. Optimal sind diese Notunterkünfte nicht, da viele Menschen verschiedener Religionen und Staaten auf engstem Raum und ohne große Intimsphäre leben mussten. Konflikte unter den Bewohnern waren vorprogrammiert und bestätigten sich auch regelmäßig. Von häuslicher Gewalt und sexuellen Übergriffen gegen Frauen, über andere Gewaltdelikte bis hin zu Diebstählen gab es Vorfälle in den Unterkünften, die private



Sicherheitsleute und ebenso die Polizei als Ordnungsgewalt forderten.

### Der Stimmungswechsel nach der Silvesternacht

Nach gut einem halben Jahr schlug die Stimmung, nicht zuletzt durch die Vorfälle in der Silvesternacht, um. In verschiedenen Städten Deutschlands wurden Frauen durch Männer mit Migrationshintergrund sexuell belästigt. Schnell gerieten Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge unter Generalverdacht, den einzelne Täter zu verantworten hatten. Ein Großteil der Menschen mit Migrationshintergrund verhält sich nämlich trotz aller kulturellen Unterschiede nach Recht und Ordnung und weiß um die symbolische Wirkung dieser Verfehlungen, die sie selbst und ihre Religion richtig ausgelegt ächten. Aber nicht allein diese Tatsache trug dazu bei, denn dieser Stimmungswechsel in der Bevölkerung war absehbar. Schließlich konnte nicht unmittelbar damit gerechnet werden, dass diese große Zahl von Flüchtlingen nach Deutschland und Europa kommt. Europa zeigt bis heute wenig Solidarität und lässt Deutschland und letztendlich die Kommunen auf ihren Problemen sitzen. Denn die wirkliche Integration beginnt erst jetzt und wird die Etats von Bund, Ländern und nicht zuletzt Kommunen belasten sowie sie vor gesellschaftliche Herausforderungen stellen. 20 Milliarden Euro, so schätzt das ifo-Institut konservativ, hat diese Aufgabe dem Steuerzahler 2015 gekostet. Die wirklichen Folgekosten für Sozialsysteme und weitere externe Kosten sind darin noch nicht zur Gänze einberechnet. Ein Betrag, den die klammen kommunalen Haushalte, trotz Überschüssen im Jahr 2015, nicht ansatzweise leisten können. Ganz davon abgesehen wäre dies eine hoheitliche Aufgabe des Bundes oder der Länder, die zumindest nun in der finanziellen Pflicht stehen.

### Auf Kommunen lastet die Hauptverantwortung der Integration

Auf den Kommunen lastet in der Flüchtlingspolitik enorm viel Verantwortung, da sie nach der Verteilung der Flüchtlinge dafür sorgen müssen, dass Wohnungen gebaut, Schulen und Kitas erweitert sowie Lehrer und Erzieher eingestellt werden. Aber auch die möglichen sozialen Konflikte werden in den Städten und Gemeinden ausgetragen, da Flüchtlinge ggf. mit anderen sozial schwachen Teilen der



FOTO: SCHÖNROCK / SANDOR

*Die Notunterkünfte hätten ohne die Mithilfe von Freiwilligen nicht betrieben werden können.*

Gesellschaft konkurrieren. Kommunen sind der Flaschenhals in der deutschen Flüchtlingspolitik. Die gesellschaftlichen Aufgaben, die durch die neue Situation aufgekomen ist, können die Kommunen nur leisten, wenn die finanziellen Rahmenbedingungen von den Ländern und dem Bund bereitgestellt werden. Auch die freiwilligen Bürger aus den Kommunen werden weiterhin gebraucht, ob im Sportverein, als Deutschlehrer oder allgemeiner Integrationshelfer zur Bewältigung kultureller Unterschiede zwischen Flüchtlingen und der Bevölkerung. Ebenso wird die Bewältigung von Behördengängen zu einer Aufgabe. Nur durch die vielen Ehrenamtlichen kann die Integration der bleibenden Flüchtlinge erfolgreich gelingen. Hierfür müssen die Rahmenbedingungen strukturell, personell und finanziell geschaffen werden, andernfalls wird die Integration zu einem Risiko und die realistischen Chancen werden links liegen gelassen.

### Externe Moderation und Begleitung können Erfolg der Integration fördern

Um die Freiwilligen optimal zu koordinieren, ihre Bedenken und Fragen ernst zu nehmen, aber auch ihr enormes lokales Fachwissen nutzen zu können, kann sich häufig externe Unterstützung in der Kommunikation anbieten. Wie beim demographischen Wandel können die Flüchtlinge nämlich auch als eine Chance betrachtet werden. Externe Partner haben den Vorteil, als unabhängige und glaubwürdige Unterstützung von außen zu moderieren und bei der Lösung von Hindernissen mitzuwirken.

Die Ergebnisse und Lösungen werden von den Bürgern häufig besser getragen und gelebt, da sie diese selbst mit erarbeitet haben oder zumindest den Weg dorthin bereitet haben. Alles kann und darf in diesen Bürgerdialogen gefragt oder geäußert werden – die Menschen und ihre Bedenken werden ernst genommen. Damit könnte auch den rechten Parteien, wie der AfD, der Nährboden entzogen werden, die fahrlässig mit den Ängsten der Bürger spielen und gegen die Medien als Lügenpresse angehen. Dies hat bei den ersten Landtagswahlen nach der Flüchtlingswelle aus dem Stand zu zweistelligen Ergebnissen geführt. Dadurch wird unser Parteiensystem auf die Probe gestellt und neue Konstellationen werden für Bündnisse nötig werden.

### Vertrauen in Politik und Verwaltung wird durch Bürgerbeteiligung gestärkt

Das Vertrauen in die lokale, regionale und bundesweite Politik sowie den Medien hat deshalb gelitten, denn es gab für Bürger wenige Möglichkeiten der offenen Aussprache. Durch die Beteiligung der Bürger kann die Akzeptanz für Flüchtlinge und deren Integration deutlich erhöht werden. Zuhören und besser machen kann daher nur das Motto der etablierten Parteien auf allen Ebenen, auch der Kommunalpolitik, sein. Die Politik allgemein, vertretene Ratsfraktionen und nicht zuletzt der Bürgermeister selbst können in diesem offenen Prozess nur gewinnen. So können die Flüchtlinge auch als Chance gesehen werden, wenn es um den demographischen Wandel und den Mangel an

FOTO: SCHÖNRÖCK / SANDOR



*Bürgerbeteiligung am Beispiel eines World Café, in dem Ideen und Meinungen gesammelt werden.*

Fachkräften in Unternehmen geht. Um diese Chancen nutzen zu können, müssen alle Kräfte gebündelt werden, um auch wenig gebildete Flüchtlinge für das Arbeitsleben und die Gesellschaft fit zu machen. Eine Initiative, die auch durch BürgerDIALOG unterstützt wird, ist „Niedersachsen packt an“. Es ist ein offenes und gesellschaftliches Bündnis, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Integration durch Bildung, Sprache und Zusammenhalt gelingen zu lassen. Der Sprache kommt dabei die größte Aufgabe zu, denn ohne ausreichende Sprachkenntnisse kann Integration gesellschaftlich und ökonomisch nicht gelingen. Sprache ist der Schlüssel zum Erfolg.

## **BürgerDIALOG begleitet Kommunen beim demographischen Wandel und in der Flüchtlingspolitik**

Der demographische Wandel birgt gerade in ländlichen Kommunen,

genau wie die Bewältigung der Flüchtlingskrise, Risiken für die Stabilität der Städte und Gemeinden in Niedersachsen. Es bieten sich aber auch Chancen, die genutzt werden müssen. Dazu bedarf es jedoch einer strukturellen Anpassung, was die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft angehen. Hierzu gehören auch große Infrastrukturprojekte, wie beispielsweise die Energiewende.

Buergerdialog.org unterstützt und begleitet Kommunen kommunikativ durch moderierte Bürgerbeteiligung. Darin werden engagierte Menschen mit verschiedenen Standpunkten miteinander ins Gespräch gebracht. Es werden Fakten gesammelt, ohne dass eine Wertung vorgenommen wird. Dabei sollen im kommunikativen Prozess Diskussionen angestoßen und Chancen zur Verwirklichung der

Lösung ausgelotet werden. Als Hilfsmittel setzt BürgerDIALOG moderne Moderationstechniken ein, die eine aktive Beteiligung bewirken und den Lösungsweg der Zukunft länger begleitet. Ein Beispiel ist das World Café, in dem kleine Gruppen wechselnd an verschiedenen Themen die entsprechenden Lösungen durch Meinungsaustausch erarbeiten. Je nach Situation werden aber auch andere Moderationstechniken eingesetzt, um Bürgerbeteiligung wirklich zu leben. Das können unter anderem moderierte Arbeitsgruppen und Podiumsdiskussionen sein.

## **Ablauf eines Bürgerdialogs und Leistungen**

Ein typischer Ablauf beginnt mit einer Startveranstaltung und daran anschließend je nach Bedarf Arbeitsgruppen aus engagierten Bürgern, Interessengruppen, Ratsmitgliedern und der Verwaltung als Zuhörer. Zum Abschluss, auf Wunsch auch zwischendurch, gibt es eine Veranstaltung, in der die Arbeitsergebnisse der Beteiligten dargestellt werden und ein Handbuch mit Lösungswegen mitgeliefert wird. Eine Umsetzung hängt nun von den Entscheidungen im Rat ab. Zu den Leistungen von BürgerDIALOG zählen die lokale und überregionale Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Organisation und Durchführung sowie fachlichen Moderationen der Veranstaltungen und Foren. Die Leistungen können nach einem individuellen Baukastensystem in Anspruch genommen werden. Das Team von BürgerDIALOG besteht aus erfahrenen und frischen Fachleuten verschiedener Disziplinen, die bereits zahlreiche Moderationen und Prozesse in Kommunen, Organisationen und Unternehmen begleitet haben. Die Kommune kann dabei nur gewinnen – zeigt sie, der Bürgermeister und der Rat doch, dass sie die Bürger ernst nehmen und sie einbeziehen. Da die Kommune vorab durch Themenstellungen und einem Entwicklungsziel beteiligt ist, geht sie kein Risiko ein. Denn die Fachleute aus Bürgern, Verwaltung und Rat haben das größte lokale Wissen, was durch Motivation und Moderation nur entlockt werden muss. Die Ergebnisse aus gemeinsamer Arbeit schaffen Vertrauen, mindern Ängste und schließen die Reihen in der Kommune. Die Gegenwart und Zukunft können kommen ...

FOTO: SCHÖNRÖCK / SANDOR



*Buergerdialog.org bietet Kommunen individuelle Baukastenlösungen für die Bürgerbeteiligung.*

# Warum sind kommunale Haushalte immer wieder defizitär?

Von Marc Hansmann<sup>1</sup>

Seit rund 25 Jahren haben viele Kommunen Probleme, ihren Ergebnisbeziehungswise Verwaltungshaushalt auszugleichen. Laut der Kommunestudie von Ernst und Young lag die Anzahl der Defizitkommunen in den Jahren 2014 und 2015 bei rund 50 Prozent. Die Frage nach den Ursachen, die nachfolgend im Mittelpunkt steht, ist alles andere als trivial und stieß bisher in der Wissenschaft auf wenig Interesse. Der Ursachenanalyse voraus geht eine Darstellung des Ausmaßes und der Folgen der kommunalen Haushaltsdefizite. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Analyse werden im Schlusskapitel Lösungsansätze skizziert.

## 1. Ausmaß und Folgen kommunaler Haushaltsdefizite

Die kommunale Haushaltslage befindet sich seit Anfang der 90er-Jahre in einer strukturellen Schieflage, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

Bundesweit haben sich die Kassenkredite beinahe exponentiell auf mittlerweile 48 Milliarden Euro entwickelt. Erst in letzter Zeit ist eine Abflachung zu beobachten, was vor allem an den Entschuldungsprogrammen der Länder liegen dürfte. Dass die Kassenkredite auch in guten Jahren gestiegen sind, hat vor allem mit der regionalen Disparität zu tun. Während dank guter Konjunktur allein München einen Überschuss von mehr als 800 Millionen Euro erwirtschaftet und Hannover im Spitzenjahr 2012 immerhin auf 90 Millionen Euro kommt, verkleinern viele andere Städte, die schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland liegen, lediglich ihre jahresbezogenen Defizite.

Eigentlich dienen Kassenkredite nur zur temporären Liquiditätssicherung. So lautet die rechtliche Vorgabe, und so ist es auch betriebswirtschaftlich richtig. Abhängig von den Steuereinzügen und Auszahlungsterminen soll der Kassenbestand von Tag zu Tag um die Nullmarke schwanken. So war es bei der Stadt Hannover 1989 der Fall und bis dahin auch die gängige Praxis (Abbildung 2).

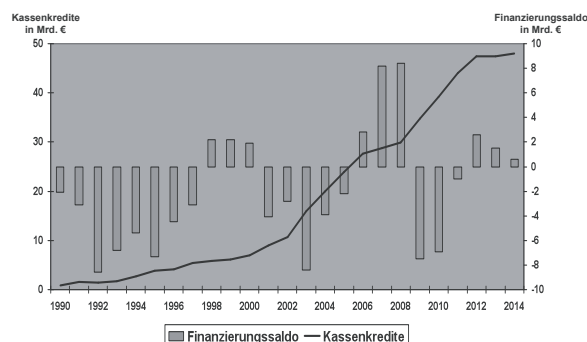
In den 25 Jahren danach ist der Kassenkredit zum beinahe dauerhaften Finanzierungsinstrument geworden. Im Jahr 2014 war der Kassenbestand in Hannover nur selten über der Nulllinie. Mit Liquiditätskrediten von rund 22 Millionen Euro zum 31. Dezember

2015 steht Hannover aber verglichen mit Städten aus dem Ruhrgebiet, die seit langem die Milliardengrenze überschritten haben, gut dar.

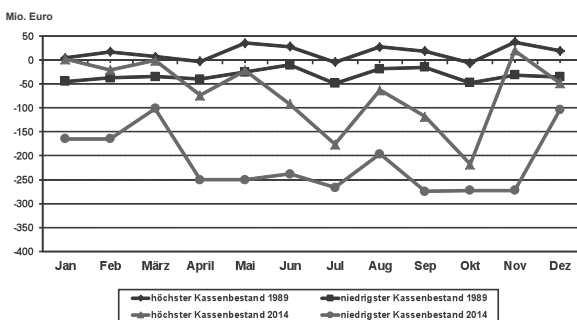
Die Haushaltsdefizite sind nicht nur ein Problem des Kämmerers, sondern haben reale Folgen. Ist der Haushalt nicht ausgeglichen, reduziert sich zwangsläufig die Investitionstätigkeit. Es fehlt dann sowohl die Eigenfinanzierung als auch die Fremdfinanzierung, die von der Kommunalaufsicht begrenzt wird. Insofern existiert schon seit eh und je eine kommunale Schuldenbremse. Hinzu kommt, dass die in guten Zeiten erzielten Haushaltsüberschüsse zum Abbau der Fehlbeträge der Vorjahre eingesetzt werden und nicht zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Die Stadt Hannover ist für diese Entwicklung ein gutes Beispiel. Sie hat zuletzt im Jahr 1980 eine signifikante Freie Spitze erwirtschaftet, also einen nennenswerten Teil der Investitionen eigenfinanziert. Bereits in den 80er-Jahren wurde es zunehmend schwieriger, den Haushalt auszugleichen. Der Investitionsspielraum verkleinerte sich stark, da zusätzlich zur wegfallenden Eigenfinanzierung die Strategie der Netto-Neuverschuldung-Null verfolgt wurde, was nach der ausufernden Verschuldung in den 70er-Jahren infolge des großzügigen Ausbaus der städtischen Infrastruktur auch dringend nötig war. Das Jahr 1990 markierte den ersten nicht ausgeglichenen

<sup>1</sup> Der Beitrag ist die verschriftlichte Fassung der Antrittsvorlesung als Honorarprofessor am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. beziehungsweise an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen. Der Autor ist seit 2007 Stadtkämmerer der Landeshauptstadt Hannover und unter anderem Mitglied des DST-Finanzausschusses. Die ausführliche Fassung (mit sämtlichen Nachweisen) erscheint in der Fachzeitschrift „Deutsche Verwaltungspraxis“.

**Abbildung 1: Finanzierungssaldo und Liquiditätskredite der Kommunen seit 1992**



**Abbildung 2: Kassenbestand in Hannover 1989 und 2014**





Haushalt der Stadt Hannover. Bis 2015 folgten zwölf weitere. Das summierte Altdefizit konnte erst 2013 vollständig abgebaut werden. Ab 2014 hätten also Überschüsse zur Investitionsfinanzierung eingesetzt werden können, was aber ein Gewerbesteuerinbruch verhinderte.

Wie sehr die Kommunen aufgrund ihrer schlechten Haushaltslage von der Substanz leben, zeigt eine Grafik des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (siehe Abbildung 3).

Seit Jahren investieren die Kommunen in ihrer Gesamtheit weniger als sie abschreiben, was nicht nur ein theoretisches Problem ist, sondern die Lebenswirklichkeit vieler Städte zutiefst prägt. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau schätzt den kommunalen Sanierungsstau auf 132 Milliarden Euro. Vor allem Schulen (32 Milliarden Euro) und Straßen (35 Milliarden Euro) sind betroffen, was Schüler/innen und Autofahrer/innen täglich „ausbaden“ müssen. Die Betroffenheit hängt allerdings maßgeblich vom Wohnort ab. Von den zehn Städten, die 2013 pro Kopf am meisten investiert haben, befinden sich acht in Bayern, während von den vier investitionsschwächsten Städten vier in Nordrhein-Westfalen liegen. Aber nicht nur zwischen den Bundesländern herrschen große Disparitäten, sondern auch innerhalb eines Bundeslandes. Niedersachsen ist dafür ein gutes Beispiel. Das arme Wilhelmshaven hat 2013 nur 35 Euro pro Einwohner/in investiert und besaß damit bundesweit die rote Laterne. Mit dem 15-fachen Wert belegte hingegen das

gewerbesteuerstarke Wolfsburg einen Champions-League-Platz. Allerdings hat die VW-Stadt hinsichtlich des Steueraufkommens ein ausgeprägtes Klumpenrisiko.

## 2. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Die kommunalen Finanzen sind gefangen in der Zangenbewegung stark steigender Sozialausgaben und den volatilen Einnahmen einer ausgehöhlten Steuerbasis. Sowohl das durch die Sozialgesetzgebung und die gesellschaftlichen Megatrends bedingte Ausgabenproblem als auch das aus der verfehlten Steuerpolitik des Bundes entstandene Einnahmenproblem sind exogen verursacht. Allerdings wäre es unredlich, die kommunalen Haushaltsdefizite allein dadurch zu erklären. Die Haushaltsdefizite sind in der Regel nicht nur exogen, sondern auch endogen verursacht. Die Mischung variiert von Kommune zu Kommune und von Zeit zu Zeit (siehe Tabelle 1).

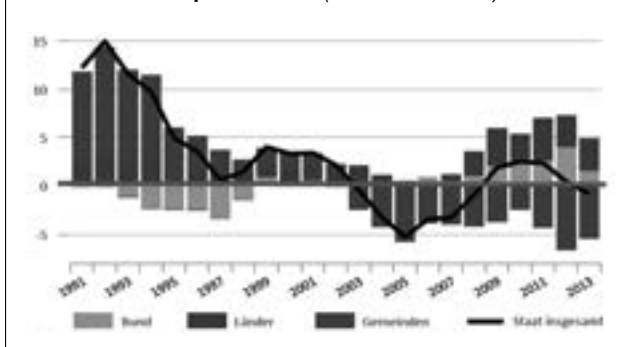
### 2.1 Steuersenkungspolitik auf Bundesebene

Das Einnahmenproblem der Kommunen hat vordergründig vor allem mit der konjunkturreagiblen Entwicklung der Gewerbesteuer zu tun. In der Tat ist die Gewerbesteuer beispielsweise im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 regelrecht abgestürzt. Dabei wird aber häufig übersehen, dass das Ausmaß der konjunkturellen Ausschläge eine unmittelbare Folge des Aushöhungsprozesses

der Gewerbesteuer ist. Mit Ausnahme der Hinzurechnungen sind die ertragsunabhängigen Elemente, insbesondere die Lohnsumme im Jahr 1979 und das Gewerbekapital 18 Jahre später, beseitigt worden. Daher mutet es perfide an, wenn die Abschaffung der Gewerbesteuer mit ihrem volatilen Aufkommen begründet wird. Darüber hinaus schmälert fast jede Unternehmensteuerreform das Gewerbesteueraufkommen substantiell, während der Solidarbeitrag der Kommunen, der über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage abgeführt wird, sich im Falle der Stadt Hannover bis 2019 auf mehr als eine Milliarde Euro beläuft. So beherzt der Gesetzgeber in die Steuerbasis der Gewerbesteuer eingegriffen hat, so desinteressiert zeigt er sich gegenüber der anderen Realsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, die sogenannten Einheitswerte, wurde vom Bundesgesetzgeber seit bald 50 Jahren nicht mehr angepasst, obwohl die Hauptfeststellung eigentlich alle sechs Jahre zu erfolgen hat. Die Grundsteuer ist heute nur noch ein Schatten ihrer selbst. Darüber hinaus wurde auch das Aufkommen der Einkommensteuer durch die Steuersenkungspolitik der letzten beiden Jahrzehnte massiv gemindert.

Die Auswirkungen der im vorherigen Absatz genannten steuerpolitischen Entscheidungen belaufen sich allein für den Haushalt der Stadt Hannover auf insgesamt bis zu 250 Millionen Euro pro Jahr (siehe Tabelle 2).

**Abbildung 3: Nettoanlageinvestitionen des Sektors Staat nach Gebietskörperschaften (in Milliarden Euro)<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> Quelle: Martina Gornig, Claus Michelsen, Kristina van Deuverden, Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: DIW Wochenbericht 43/2015, S. 1023-1030, hier S. 1028 (als download unter [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.517381.de/15-43.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517381.de/15-43.pdf); Abruf vom 6.2.2016).

**Tabelle 1: Ursachen der kommunalen Haushaltsdefizite**

Exogen verursacht:	Endogen verursacht:
2.1 Steuersenkungspolitik auf Bundesebene	2.5 Schuldenillusion
2.2 Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut	2.6 Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten
2.3 Ständige Verletzung des Konnexitätsprinzips	2.7 Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik
2.4 Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes	2.8 Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken
	2.9 Haushaltskonsolidierung keine Priorität
	2.10 Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten
	2.11 Unnützte interkommunale Konkurrenz

Dieser überraschend hohe Wert scheint sogar eher vorsichtig geschätzt zu sein. So hat das Finanzministerium Schleswig-Holstein allein bezogen auf die Steuerrechtsänderungen der Jahre 2008 bis 2010 eine strukturelle Belastung der Kommunen in Höhe von sechs bis sieben Milliarden Euro berechnet.

## 2.2 Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut

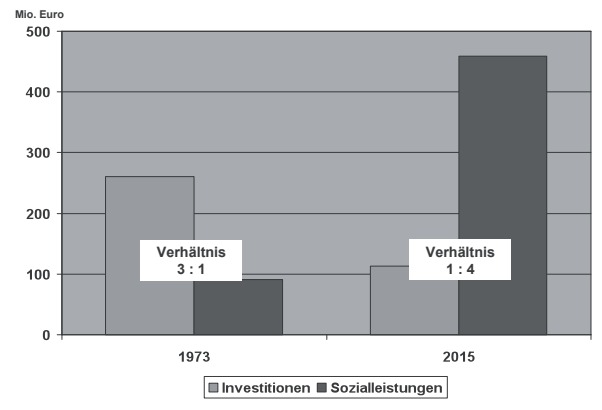
Die steigenden Sozialleistungen stehen im kausalen Zusammenhang mit den kommunalen Haushaltsdefiziten. Sie haben sich von 1990 bis 2010 ungefähr verdoppelt und dürften aktuell die Marke von 50 Milliarden Euro durchbrechen. In etwas weiterer Definition betragen die Sozialausgaben sogar 78 Milliarden Euro und machen rund 40 Prozent der kommunalen Haushalte aus. Der Anstieg der Sozialleistungen wäre in einem ausgebauten Sozialstaat wie Deutschland wohl akzeptabel, wenn die Kommunen nicht der „Lastesel“ sein müssten. Dort führen die teilweise nur über Kassenkredite zu finanzierenden Sozialausgaben zu einer Verdrängung der Investitionen (siehe Abbildung 4).

Waren im Jahr 1973 die Investitionen der Stadt Hannover drei mal so hoch wie die Sozialausgaben, so hatte sich das Verhältnis im Jahr 2015 nicht nur gedreht, sondern sogar drastisch verschlechtert. Die Sozialleistungen sind mittlerweile vier Mal so hoch wie die Investitionen.

Bis vor einiger Zeit bestand die Hauptursache des explosiven Anstiegs der Sozialausgaben in der strukturellen Massenarbeitslosigkeit, die insbesondere die Fallzahlen bei der Sozialhilfe nach oben trieb. Die Kommunen wehrten sich in Form von Arbeitsbeschaf-

ungsmaßnahmen, mit deren Hilfe die vormaligen Sozialhilfeempfänger/innen zunächst Arbeitslosengeld und später Arbeitslosenhilfe bezogen und damit von der Sozialversicherung beziehungsweise aus dem Bundeshaushalt bezahlt wurden. Mit der Sozialreform von 2005 sollte diesem Verschiebepfad ein Ende bereitet und die Kommunen um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Diese Entlastung trat jedoch nie ein. Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger/innen sank zwar deutlich, dafür stiegen aber die von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft viel stärker als erwartet. Faktisch ist zudem ein Niedriglohnssektor entstanden, der zwar vergleichbar zu den angelsächsischen Ländern die Arbeitslosenquote reduziert, aber über die sogenannten Aufstocker/innen die öffentlichen Kassen stark belastet. Zusätzlich zu den Kosten der Unterkunft wachsen mit großer Dynamik weitere Sozialleistungen, insbesondere die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfen zur Erziehung. Die Ursachen dieser Kostenentwicklung liegen in gesellschaftlichen Megatrends, wie der demographischen Entwicklung, dem Anstieg des Lebensalters von Behinderten, dem Zerfall traditioneller Familienstrukturen sowie einer jahrzehntelang vernachlässigten Integrationspolitik.

Abbildung 4: Verhältnis von Investitionen zu Sozialleistungen in Hannover 1973 und 2015



Jeder vierte Junge gilt hierzulande als funktionaler Analphabet. Diese Jungen, die überproportional häufig einen Migrationshintergrund haben, werden auf dem Arbeitsmarkt kaum eine Chance haben und sind daher die Aufstocker von morgen. Mittlerweile ist immerhin auch in Deutschland die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und der schulischen Ganztagsbetreuung für den Bildungserfolg erkannt worden. In diesen Bereichen strengen sich gerade die Kommunen gewaltig an. Das wird sich aus langer Sicht zumindest volkswirtschaftlich bezahlt machen, belastet die kommunalen Haushalte aber erst einmal immens.

## 2.3 Verletzung des Konnexitätsprinzips

Die Verletzung des Konnexitätsprinzips wird bei der Kindertagesbetreuung besonders deutlich. Mitte der 90er Jahre wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt. Seit 2013 gilt der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz. Die Ausgaben der Stadt Hannover für die Kindertagesstätten haben sich von 1989 bis 2009 beinahe verfünffacht, während der Zuschussbedarf allein von 2006 bis 2015 von 71 auf 126 Millionen Euro gestiegen ist. Nicht zufällig ist die Kindertagesbetreuung das Produkt im städtischen Haushalt, dessen Aufwand in absoluten Zahlen am höchsten ist.

Die Liste von weiteren, allerdings nicht so spektakulären Belastungen der Kommunalhaushalte durch Beschlüsse auf Bundes- und Landesebene ließe sich beliebig fortführen. Nach dem Amoklauf von Winnenden wurden beispielsweise schärfere Waffenkontrollen

Tabelle 2: Steuerpolitische Maßnahmen	Strukturelle Mindereinnahmen im Haushalt der Stadt Hannover
Solidarbeitrag bei der Gewerbesteuerumlage	bis zu 41 Mio. Euro
Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer	bis zu 28 Mio. Euro
Unternehmensteuerreformen	bis zu 104 Mio. Euro
Einkommensteuerreformen	bis zu 31 Mio. Euro
Unterbliebene Grundsteuerreform	bis zu 46 Mio. Euro
Insgesamt	bis zu 250 Mio. Euro

beschlossen. Die Kommunen mussten ihr Personal aufstocken, ohne dafür die Kosten erstattet zu bekommen. Allein im Ordnungsbereich können für die jüngste Zeit zudem der neue Personalausweis, der elektronische Aufenthaltstitel für Ausländer sowie strenge EU-Vorgaben im Verbraucherschutz als weitere Beispiele aufgezählt werden.

## 2.4 Kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes

Unabhängig davon, welche Partei regierte, wurde in Niedersachsen in den letzten Jahrzehnten die Steuerverbundquote gesenkt. Lag diese 1990 noch bei 17,5 Prozent, so beträgt ihr aktueller Wert 15,5 Prozent. Damit wurde der „fiscal gap“ der Kommunen deutlich vergrößert. Angesichts der problematischen Ausgabenstruktur (hohe Zins- und Pensionslasten) und der Tatsache, dass die meisten Bundesländer nur auf steigende Steuereinnahmen hoffen und keinen wirklichen Sparkurs eingeleitet haben, dürfte als Folge des Neuverschuldungsverbots der Schuldenbremse ein weiterer Zugriff der Länder auf den kommunalen Finanzausgleich oder auf die in ihrer Höhe genauso relevanten sonstigen Zuweisungen an die Kommunen erfolgen.

## 2.5 Schuldenillusion

Da viele Politiker/innen sowohl eine Erhöhung der Realsteuern als auch Ausgabenkürzungen vermeiden wollen, bleibt nur als Ausweg übrig, die Lücke durch die Aufnahme von Kassenkrediten zu schließen. Die Lasten werden dadurch aber lediglich in die Zukunft verschoben und durch den Zinseszinsseffekt vergrößert. Nur das äußerst niedrige Zinsniveau hat den Schaden dieser Strategie bisher minimiert.

Auch Bürger/innen wollen nichts für kommunale Dienstleistungen bezahlen. Hannes Rehm formulierte es im Rahmen des Stadtentwicklungsdialogs „Mein Hannover 2030“ folgendermaßen: „Niemand regt sich auf, wenn er für die Wäsche seines Pkws 13 Euro zahlen muss. Wenn aber das kommunale Schwimmbad den Eintrittspreis von drei auf vier Euro erhöht, kocht die Gemeinde.“ Gleichwohl steigen die Ansprüche stetig. Im Jahre 2009, also auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise, forderten zum Beispiel hannoversche Bürger/innen, den Ententeich

im Stadtwald zu sanieren. Finanzierungsvorschläge wurden selbstredend keine gemacht. Wenn der Kämmerer die Haushaltssituation darstellt, wird zwar in der Regel höflich zugehört, aber danach sofort zur Tagesordnung übergegangen. Schulden machen ist zwar generell unbeliebt, aber wenn Bürger/innen ihr spezielles Anliegen durchsetzen wollen, wird eine Kreditfinanzierung gerne in Kauf genommen – nach dem Motto „Kostet ja nichts!“. Hierbei handelt es sich um eine Schuldenillusion.

## 2.6 Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten

In dem Memorandum der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes wurde als Lösungsansatz vorgeschlagen, das Grundsteueraufkommen jeweils um das Defizit des Vorjahres zu erhöhen. Damit wäre der bequeme Ausweg versperrt, den die Kassenkredite darstellen, um Steuererhöhungen, Gebührenanpassungen und Ausgabenkürzungen zu vermeiden. Es ließe sich lange darüber diskutieren, ob solch ein Automatismus nicht ebenfalls Fehlanreize setzte. Fakt ist aber, dass fast sämtliche Kommunen ihr Ertragspotenzial nicht ausschöpfen. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer, deren Belastungswirkung relativ gering ist und die breit auf sämtliche Einwohner/innen und Unternehmen einer Stadt streut. Insofern ist sie die optimale Abgabe zur Finanzierung der städtischen Infrastruktur durch deren Nutzer/innen.

## 2.7 Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik

Die Budgetierung als ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells hat die Mittelbewirtschaftung erleichtert und die Anzahl der überplanmäßigen Ausgaben reduziert, doch die „organisierte Verantwortungslosigkeit“ (Gerhard Banner) wurde im Grunde nicht beseitigt. Die Frontstellung zwischen den Spaßbremsen (den Querschnittsbereichen) und den Sparsbremsen (den Fachbereichen)

hat die dezentrale Ressourcenverantwortung nicht auflösen können. Die Verantwortung für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben wird nach wie vor als alleinige Aufgabe des Kämmerers betrachtet. Nur unter Druck werden Gebühren oder Eintrittspreise erhöht. Ansonsten wird wie eh und je auf die Maximierung der Budgets gesetzt, um eigene Aufstiegsmöglichkeiten und fachliche Gestaltungsspielräume zu erweitern.

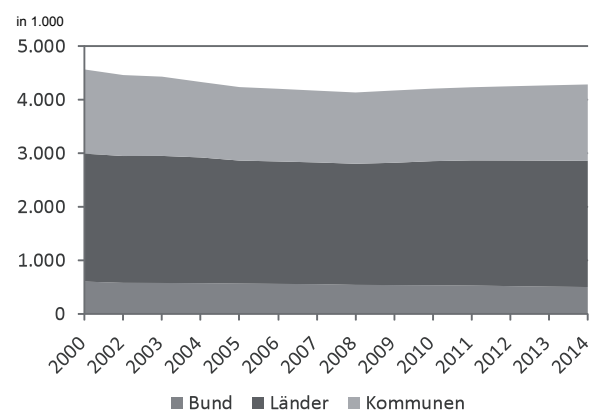
Laut dem Parkinson'schen Gesetz vergrößern Verwaltungen sich ständig, unabhängig von der Arbeit, die sie zu leisten haben. Allerdings lässt sich diese „Gesetzmäßigkeit“ empirisch zumindest für die letzten 15 Jahre nicht bestätigen, wie Abbildung 5 zeigt.

Auch das Wagner'sche Gesetz, nach dem „immer mehr die öffentliche Tätigkeit des Staats, Kreises, der Gemeinde Platz greifen [wird], – was nichts anderes heisst, als Steigerung der Gemeinwirtschaft, mithin des Finanzbedarfs“, leuchtet unmittelbar ein. In der deutschen Geschichte, gerade auch in der jüngeren, gab es jedoch immer wieder Phasen, in denen die Staatsquote gesunken ist, so dass empirisch zumindest keine Gesetzmäßigkeit konstatiert werden kann.

Zumindest gefühlt dürfte jedoch das Parkinson'sche „Gesetz der Trivialität“ zutreffen: „Es besagt, dass die auf einen Punkt der Tagesordnung verwendete Zeit umgekehrt proportional ist der Größe der Summe, die auf der Tagesordnung steht.“

Hauptverwaltungsbeamtinnen bzw. Hauptverwaltungsbeamte, Fachverwaltungen und Fachpolitik lieben so

**Abbildung 5: Stellenentwicklung im öffentlichen Dienst seit 2000**





### 3. Lösungsansätze

Es wäre sicherlich unbefriedigend, wenn dieser Beitrag ausschließlich die Ursachen analysieren würde. Daher werden abschließend Lösungsansätze aufgezeigt, freilich aufgrund anderer Schwerpunktsetzung nur skizzenhaft (siehe Tabelle 3).

Ob es jemals zu einer grundlegenden Gemeindefinanzreform, welche die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ausbaut, kann mit einiger Berechtigung bezweifelt werden. Die beiden mächtigen Interessenvertretungen, nämlich die der Wirtschaft und der Kommunen, prallen bei dieser Frage antagonistisch aufeinander. Der Ausbau der Hinzurechnungen und die Einbeziehung der Freiberufler/innen würde die Gewerbesteuer um rund ein Drittel steigen lassen, die Konjunkturabhängigkeit mindern und generell das deutsche Steuersubstrat besser schützen. Die persönliche Steuerbelastung der Freiberufler/innen stiege bei einer Gewerbesteuerpflicht aufgrund der Verrechnungsmöglichkeit mit der Einkommensteuer allenfalls maßvoll. Im Ergebnis würde eine Umverteilung von Bund und Land an die Kommunen erfolgen, was angesichts der kommunalen Einnahmeverluste infolge der verfehlten Steuerpolitik auch gerechtfertigt wäre.

Während die Gemeindefinanzreformen im steuerlichen Bereich regelmäßig scheitern, hat der Bund mit der Übernahme der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung die Kommunen massiv entlastet. Das ist ein guter Anfang. Weniger konstruktiv ist das Verhalten der meisten Bundesländer: Weder wird die Konnexität gelebt noch der kommunale Finanzausgleich angemessen ausgestattet. Momentan werden diese

**Tabelle 3: Lösungsansätze im Überblick**

Exogen:	Endogen:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der kommunalen Steuerbasis im Rahmen einer Gemeindefinanzreform</li> <li>• Übernahme von Sozialleistungen durch den Bund</li> <li>• Beachtung der Konnexität</li> <li>• Höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs</li> <li>• Effektive Bildungspolitik im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltskonsolidierung als richtungsweisende Priorität</li> <li>• Deutliche Erhöhung der Erträge, insbesondere der Grundsteuer</li> <li>• Reduzierung des Aufwands, unter anderem durch Aufgabenkritik, Um- und Rückbau der Infrastruktur und Interkommunale Zusammenarbeit</li> <li>• Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, unter anderem durch Nutzung der Doppik</li> <li>• Höhere Gewinnabführungen der Beteiligungen</li> <li>• Investitionen in Bildung</li> </ul>

Dauerstreitpunkte überlagert durch die akute Herausforderung der Flüchtlingsunterbringung. Aber auch hier gibt es gravierende Unterschiede. Während Bayern grundsätzlich die vollen Kosten erstattet, bleiben größeren Kommunen gerade in strukturschwächeren Ländern auf zum Teil mehr als 50 Prozent der Kosten sitzen. Das vertieft die Disparitäten und lässt die Kassenkredite wieder steigen.

Der beste Ansatz, um langfristig die Zuwachsraten der sozialen Transferleistungen in den Griff zu bekommen, die Integration der Flüchtlinge zu bewältigen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten, dürfte in einer effektiven Bildungspolitik liegen. Das gilt für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen, also für Bund, Länder und Kommunen. Um gute Bildung zu organisieren, wäre es am besten, wenn das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen zumindest auf diesem Gebiet aufgehoben wird.

Strukturelle sozio-ökonomische Verwerfungen mögen zwar Haushaltsdefizite zu einem guten Teil erklären, sind aber kein Grund, Haushaltskonsolidierung nur dilatorisch zu betreiben. Endogene Handlungsansätze sind reichlich vorhanden. Vermutlich dürfte es keine Kommune geben, die sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite ihr Konsolidierungspotenzial ausgereizt hat. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit kann dabei eine Alternative zu pauschalen Kürzungen darstellen. Vor allem die Doppik, deren Potenzial bisher weitgehend ungenutzt ist, bietet sich hierfür als gute Informationsgrundlage an. Es hängt aber nicht zuletzt vom Steuerungswillen und -vermögen sowie vom guten Zusammenspiel von Hauptverwaltungsbeamten beziehungsweise Hauptverwaltungsbeamten und Kämmerer/in ab, ob der ständige Kampf gegen das Haushaltsdefizit gelingt.

## Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU durch European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)

### Gemeinsame Veranstaltung des Niedersächsischen Städtetages und der Landeshauptstadt Hannover am 15. März 2016

Am 15. März 2016 fand im Calder-Saal des Sprengel-Museums in Hannover eine Informationsveranstaltung zu EPSAS mit über 100 Gästen statt.

Neben vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus unseren Mitgliedskommunen waren auch Vertreterinnen und Vertreter der Landesverwaltung, von

Wirtschaftsberatungs- sowie Steuer- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, privaten und öffentlichen Banken sowie aus Forschung und Lehre anwesend.



Am Vormittag wurde von Fachleuten erläutert, worum es sich bei EPSAS handelt, was EPSAS für die Kommunen bedeutet und wie sich Kommunen auf die Einführung von EPSAS vorbereiten können. Weiterhin wurde über den voraussichtlichen Umstellungsaufwand informiert. Als Vortragende konnten Herr **Dr. Alexandre Makaronidis**, Herr **Thomas Müller-Marqués Berger** sowie Frau **Prof. Dr. Berit Adam** gewonnen werden. Herr Dr. Makaronidis ist Referatsleiter bei EUROSTAT und leitet die Task-

Force EPSAS, Herr Müller-Marqués Berger ist Steuerberater und Wirtschaftsprüfer bei Ernst & Young und dort Global-Head für IPSAS sowie Mitglied der Advisory Group der Europäischen Kommission für Rechnungslegungsstandards.

Frau Prof. Dr. Adam lehrt an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin; ihr Forschungsschwerpunkt ist das Haushalts- und Rechnungswesen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie die internationale



Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung.

Während der Vormittag in erster Linie zur Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die viele Fragen an die Vortragenden stellen konnten, diente, stand nach der Mittagspause die Bewertung der EPSAS-Einführung im Mittelpunkt. Hierzu diskutierten Herr Staatssekretär **Frank Doods** mit Herrn **Thomas Müller-Marqués Berger** und Herrn Geschäftsführer **Dr. Jan Arning** zum Thema „Was bedeutet EPSAS für Niedersachsen“. Die Diskussion wurde vom Finanzdezernenten der Landeshauptstadt Hannover, Herrn **Prof. Dr. Marc Hansmann**, moderiert. Auch im

Rahmen der Podiumsdiskussion hatten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Gelegenheit, Fragen an die Diskutanten zu richten und sich in das Gespräch mit ihrer Meinung einzubringen.

Die Präsentationen von Herrn Dr. Makaronidis, Herrn Müller-Marqués Berger sowie Frau Prof. Dr. Adam stehen auf der Internet-Seite des NST zum Download bereit.



Dr. Alexandre Makaronidis



Thomas Müller-Marqués Berger



Prof. Dr. Berit Adam



## Ackerrandstreifen

Ein Ackerrandstreifen ist ein Randbereich an Äckern, der ohne den Einsatz von Herbiziden und Pflanzenschutzmitteln bewirtschaftet wird, damit sich dort Ackerwildkräuter und die an sie angepasste

Tierwelt ausbreiten und überleben können. Im Unterschied zu Blühstreifen, die im Frühjahr mit einer Blütmischung angesät werden und als Nahrungsangebot für Honig- und Wildbienen dienen sollen, ist das Ziel der Ackerrandstreifen die Förderung der am Standort heimischen Ackerwildkräuter. Aufgrund seiner Randstän-

digkeit kann er zu den Saumbiotopen gezählt werden. Größere Flächen, die nach diesem Konzept bewirtschaftet werden, werden als Schutzäcker bezeichnet.

Durch Ackerrandstreifen wird nicht nur die Artenvielfalt gefördert. Es können sich dort auch natürliche Gegenspieler von Schädlingen entwickeln, wie Studien ergaben.

Auch bei der Konzeption naturschutzbezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder auch bei der Verwendung von Ersatzgeld im Sinne der Eingriffsregelung gibt es Möglichkeiten zur Schaffung entsprechender Randstreifen.

# Trinkwasserversorgung in Niedersachsen ist gut aufgestellt

Von Markus Pielorz, confideon Unternehmensberatung GmbH

*Die niedersächsischen Wasserversorgungsunternehmen sind gut aufgestellt, wenn es beim Trinkwasser um Qualität, Kundenservice, Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit geht. Dieses bestätigen die Ergebnisse des aktuellen Kennzahlenvergleichs, der seit einigen Jahren in der Wasserversorgung durchgeführt wird.*

## Projektkonzept

Kennzahlenvergleiche in der Wasserversorgung sind anerkannte Instrumente zur Identifizierung von Potenzialen und tragen damit zur Modernisierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Wasserversorgungsunternehmen bei.

Das niedersächsische Projekt stellt einen entsprechend breit gefächerten Ansatz dar, mit dem Gemeinden, Genossenschaften, Verbände und Unternehmen aller Größenordnungen erreicht werden.

Ziel ist die Darstellung des aktuellen Leistungsstandes der niedersächsischen Wasserversorgungsunternehmen, die es den am Vergleich teilnehmenden Unternehmen erlauben, sich einzuordnen und vorhandene Entwicklungspotenziale für eine nachhaltige Entwicklung sowie für eine weitere Effizienzsteigerung zu nutzen. Ebenfalls wird der niedersächsische Kennzahlenvergleich vor Ort eine sachgerechte Diskussion um die Leistungsfähigkeit der Wasserversorgung unterstützen.

Anhand aussagekräftiger Kennzahlen, die auch einen Vergleich mit anderen Bundesländern ermöglichen, sollen den für die Daseinsvorsorge zuständigen Gemeinden und den Wasserversorgungsunternehmen Anhaltspunkte zur Standortbestimmung der örtlichen Wasserversorgung gegeben werden.

Das Projekt erhält eine breite Unterstützung durch BDEW Landesgruppe Norddeutschland, DVGW Landesgruppe Nord, Wasserverbandstag Bremen | Niedersachsen | Sachsen-Anhalt, Niedersächsischer Städtetag, Niedersächsischer

Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen e.V. und Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.

Die wissenschaftliche Projektbegleitung und -durchführung erfolgte wie bereits in den Vorjahren durch die confideon Unternehmensberatung GmbH (siehe Abb. 1).

## Kernaussagen und Ergebnisse

Insgesamt haben sich 44 Unternehmen, Verbände, Stadtwerke und Gemeinden an dem Projekt beteiligt. Die Teilnehmer repräsentieren mit 207,2 Mio. m<sup>3</sup> rund 58 Prozent der Wasserabgabe an Haushalte und Kleingewerbe.

Bisher nicht enthaltene Nachhaltigkeitskennzahlen zum Ressourcenschutz sowie zwischen DVGW, BDEW und VKU abgestimmte Branchenkennzahlen aus dem DVGW-Forschungsvorhaben „Hauptkennzahlen Wasserwirtschaft“ wurden – als einem der ersten Kennzahlenvergleiche in Deutschland – erstmalig in das Projekt aufgenommen.

- Die Unterschiede bei den Kennzahlen zu Wasserbezugskosten in Niedersachsen sind erheblich. Im maximalen Fall ergeben sich im Vergleich zum geringsten Wert um den Faktor 2,6 höhere Wasserbezugskosten.
- Die Mittelwerte der Instandsetzungs- und Investitionsquote liegen in einem Bereich, der den durchschnittlichen Abschreibungssätzen für Anlagen, Netze und Werke in der Wasserversorgung entspricht. Die Instandsetzungs- bzw. Investitionsquoten der beteiligten

Wasserversorger bewegen sich insgesamt in einem wirtschaftlich vertretbaren Bereich.

- 36 Unternehmen weisen geringe und acht Unternehmen mittlere Wasserverluste auf. Für kein Unternehmen wurde erhöhter Wasserverlust ermittelt.
- Der nach Rohrnetzkilometern gewichtete Mittelwert der Schadensraten liegt für die beteiligten niedersächsischen Wasserversorgungsunternehmen deutlich unter den Werten, die sich bei Vergleichsprojekten in anderen Bundesländern ergeben haben. Zusammenfassend kann für die niedersächsischen Versorger eine hohe Servicequalität im Bereich der Sicherstellung der Versorgung konstatiert werden.
- Mehr als die Hälfte der teilnehmenden niedersächsischen Wasserversorger bilden Nachwuchskräfte aus und sorgen dafür, dass das Know-how in den Betrieben erhalten bleibt und für eine nachhaltige Entwicklung zur Verfügung steht. Der hohe Anteil an betrieblicher Ausbildung steht auch für die soziale Verantwortung, die durch die niedersächsischen Unternehmen wahrgenommen wird.
- Bei 79 Prozent der beteiligten Unternehmen wurden keine meldepflichtigen Vorfälle nach Trinkwasserverordnung festgestellt. Die konsequente Durchführung der Trinkwasseruntersuchungen, auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, und die damit mögliche Früherkennung von evtl. kritischen Werten oder Ereignissen führen zu den insgesamt niedrigen Werten.

## Nachhaltigkeit – Schwerpunkt Ressourcenschutz

Für die Wasserwirtschaft bedeutet Nachhaltigkeit, die Menschen ausreichend mit qualitativ gutem Trinkwasser zu versorgen, dabei die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu schützen und die verwendeten Anlagen dauerhaft in ihrem Wert und ihrer Funktion zu erhalten.

Die Stärkung der Region durch z. B. vorrangig regionale Auftragsvergabe, die Einnahme einer Vorbildfunktion in der Personalpolitik durch Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen oder bürgerschaftliches Engagement sind weitere Aufgaben, die die



Abb. 1: Das Fünf-Säulen-Modell zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Wasserversorgung

Wasserversorger in Niedersachsen selbstverständlich wahrnehmen. So sind Ökonomie, Ökologie und Soziales die Grundsäulen, auf denen nachhaltige und zukunftsorientierte Entwicklung in Niedersachsen aufbaut.

Im Rahmen dieses Kennzahlenvergleichs wurden die Leistungen in den Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales sowie zusätzliche über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende Nachhaltigkeitsmaßnahmen untersucht und bewertet (siehe Abb. 2).

Die Wasserversorger investierten in den letzten zehn Jahren im Mittel jährlich 0,26 Euro je m<sup>3</sup> Wasserabgabe in die wasserwirtschaftlichen Anlagen zur Trinkwassergewinnung und -aufbereitung sowie 1.420,76 Euro je km Rohrnetz in die Anlagen der Wasserverteilung. Die mittlere jährliche Leitungsrehabilitation des Rohrnetzes über zehn Jahre betrug 0,63 Prozent.

Für die zusätzlichen Nachhaltigkeitsmaßnahmen, u. a. Umwelt- und Ressourcenschutz, Unternehmensentwicklung und vorbeugende Maßnahmen, wurden im Betrachtungsjahr 7,20 Euro je versorgtem Einwohner im Mittel aufgewendet, was einen Anteil von 11,0 Prozent am Betriebsaufwand ausmacht.

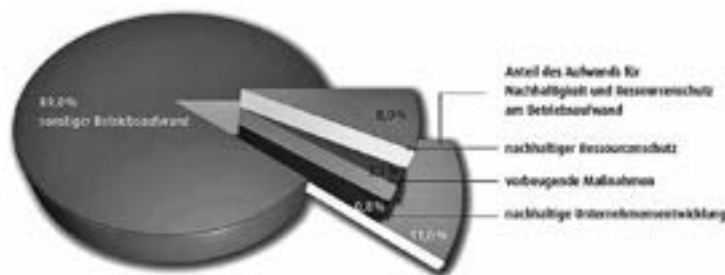


Abb. 2: Aufwandsdarstellung für Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz

Die größte Position macht dabei der nachhaltige Ressourcenschutz mit 5,17 Euro je versorgtem Einwohner als Summe aus den separat ermittelten Aufwendungen für Gewässerschutz, Wasserentnahmegebühr, Öffentlichkeitsarbeit sowie Energieeffizienzmaßnahmen aus. Der Aufwand für vorbeugende Maßnahmen (Aufwendungen für Qualitätsüberwachung und vorbeugende Inspektionen) beträgt 1,45 Euro und der für nachhaltige Unternehmensentwicklung (Aufwendungen für Managementsysteme und Benchmarkingprojekte, Untersuchungen zur Nachhaltigkeit sowie Mitarbeiterfort- und -weiterbildung) 0,52 Euro je versorgtem Einwohner.

#### Fazit

Der Kennzahlenvergleich zeigt, dass die beteiligten niedersächsischen Versorger

in den betrachteten Bereichen Qualität (z. B. meldepflichtige Vorfälle), Kundenservice (z. B. Wiederaufnahme der Versorgung), Versorgungssicherheit (Versorgungsunterbrechungen) und Nachhaltigkeit (Sanierungs- und Erneuerungsrate) überwiegend gute bis sehr gute Werte ausweisen können. In der Säule Wirtschaftlichkeit ergeben sich teilweise große Spannweiten in den diesbezüglichen Kennzahlen. Durch die individuellen Auswertungen haben die Teilnehmer wieder ein Instrumentarium erhalten, ihre eigene Positionierung detaillierter zu analysieren.

Die detaillierten Ergebnisse sind in Form einer Broschüre zusammengestellt und können unter [www.kennzahlen-h2o.de](http://www.kennzahlen-h2o.de) aus dem Internet heruntergeladen werden.

## JUGEND, SOZIALES UND GESUNDHEIT

### Die Pflege stärken!

**Niedersachsens Sozialministerin Cornelia Rundt unterzeichnet mit Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände eine gemeinsame Erklärung zum Einkommen der Pflegekräfte**

**Auch die AOK Niedersachsen und der Verband der Ersatzkassen (vdek) gehören zu den Unterzeichnern**

Die Niedersächsische Erklärung für ein angemessenes Einkommen in der Pflege erhält immer mehr Gewicht. Am 12. April 2016 haben sich die Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen zusammen mit Sozial- und Gesundheitsministerin Cornelia Rundt eindeutig positioniert: Um in der Altenpflege einen Fachkräftemangel zu verhindern, muss der Beruf attraktiv gestaltet und angemessen bezahlt werden. Dazu müssen, so sind sich die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner einig, tarifvertragliche Bindungen bei den Vergütungsverhandlungen für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen berücksichtigt und Vergütungserhöhungen an die Pflegekräfte weitergeleitet werden. Die Erklärung unterzeichneten heute im Niedersächsischen Sozialministerium der Präsident des Städtetages, Frank

Klingebiel, der Präsident des Landkreistages, Klaus Wiswe, und der Vizepräsident des Städte- und Gemeindebundes, Uwe-Peter Lestin. Im Vorfeld hatten eine entsprechende Erklärung bereits der Vorstandsvorsitzende der AOK Niedersachsen, Dr. Jürgen Peter, und der Leiter der vdek-Landesvertretung Niedersachsen, Jörg Niemann, unterzeichnet.

In der heute mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände unterzeichneten Vereinbarung heißt es:

„Die Deckung des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege erfordert vielfältige Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Berufsbildes der Altenpflege. Ein angemessenes Einkommensniveau kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Es ist die Aufgabe der Sozialpartner, in diesem Sinne attraktive Arbeitsbedingungen in der Altenpflege zu schaffen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens unterstützt dies durch die Berücksichtigung von tarifvertraglichen Bindungen bei den Vergütungsverhandlungen für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und das Land Niedersachsen setzen darauf, dass diese Zusage einen Impuls gibt, die Bezahlung von Beschäftigten in der Altenpflege nach Tarifverträgen auszuweiten. Sie stimmen darin überein, dass mit der Berücksichtigung von Tarifzahlungen auch eine Weiterleitung von Vergütungserhöhungen seitens der Arbeitgeber an die Pflegekräfte sichergestellt und überprüfbar sein muss.“

## Oberbürgermeister treffen sich in Göttingen



Wie nicht anders zu erwarten, stand die Flüchtlingsfrage auch im Mittelpunkt der Oberbürgermeisterkonferenz, die am 10. und 11. März in Göttingen stattfand. Den auf Einladung von Oberbürgermeister Rolf-Georg Köhler fast vollzählig erschienenen Mitgliedern erläuterte Staatssekretär Stephan Manke aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport die aktuelle Situation. Das Innenministerium geht davon aus, dass die Balkanroute auf absehbare

Zeit geschlossen ist; spätestens zum Sommer hin stelle sich aber die Frage nach alternativen Fluchtrouten. Für die Niedersächsischen Städte bedeutet das nicht anders als für die Landkreise eine gewisse Entspannung, so dass das Augenmerk sich jetzt verstärkt auf die Folgen der Zuwanderung richten kann und nicht mehr vor allem auf der Unterbringung immer neuer Menschen ruht. Hier war es den Oberbürgermeistern sehr wichtig, schnell zu soliden Ergebnissen bei der Sprachförderung

und der Integration in den Arbeitsmarkt zu kommen. Einhellig ging auch die Forderung an das MI sicherzustellen, dass nicht in der Zukunft überschlaue Prüfer in ruhiger, wochenlangender Abwägung finden, die in der Eile und Hektik der Notsituation des vergangenen Herbstes getroffenen Maßnahmen hätten auch anders ausfallen können. Staatssekretär Manke sagte zu, dass entsprechende Weisungen auf den Weg gebracht werden sollten.

Den Vorabend konnten die Oberbürgermeister nutzen, um einmal den Blick von der Flüchtlingsfrage abzuwenden: Nach einer kurzen Einführung in das Wirken des Mathematikers Gauß in der Sternwarte Göttingens kam es zu einer intensiven Diskussion mit Staatssekretärin Birgit Honé aus der niedersächsischen Staatskanzlei über die Perspektiven der Europaförderung sowie der regionalen Landesentwicklung.

Die nächste Oberbürgermeisterkonferenz wird am 15./16. Juni in Hildesheim stattfinden.

## PERSONALIEN

Neuer Erster Samtgemeinderat der Samtgemeinde Bersenbrück wird zum 1. Mai 2016 Herr **Andreas Güttler**, bisher allgemeiner Vertreter in der Gemeinde Essen (Oldenburg); Erster Samtgemeinderat Koop scheidet nach Ablauf seiner Wahlzeit aus dem Dienst der Samtgemeinde aus. Unsere Mitgliedsstadt Bersenbrück ist Sitz der Samtgemeinde.

Ehrenbürgermeister der Stadt Rinteln, **Karl-Heinz Buchholz**, vollendet am 1. Mai 2016 sein 65. Lebensjahr.

Auch das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, Bürgermeister a. D. **Bernd-Carsten Hiebing** vollendet am 1. Mai 2016 ebenfalls sein 65. Lebensjahr.

In Hameln kann Oberbürgermeister a. D. **Klaus Arnecke** am 3. Mai 2016 die Glückwünsche zu seinem 70. Geburtstag entgegen nehmen.

Bürgermeister **Dr. Thomas Schulze**, Stadt Diepholz, feiert am 6. Mai 2016 zum 55. Mal sein Wiegenfest.

Das Mitglied des Deutschen Bundestages, **Fritz Güntzler MdB**, hat am 6. Mai 2016 zum 50. Mal einen Grund zum feiern.

Staatssekretär a. D. **Peter Bräth** begeht am 9. Mai 2016 seinen 60. Geburtstag.

In Pattensen kann sich Bürgermeister a. D. **Günther Griebe** am 10. Mai 2016 über die Glückwünsche zu seinem 70. Geburtstag freuen.

Auch Bürgermeister a. D. **Uwe Bartels**, Stadt Vechta, kann sich über die Glückwünsche zur Vollendung des 70. Lebensjahres freuen, allerdings erst am 17. Mai 2016.

Auf und in Borkum wird es am 20. Mai 2016 viele Leute geben, die

Bürgermeister **Georg Lübben** alles Gute zu seinem 60. Geburtstag wünschen werden.

**Jörg Hillmer MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, begeht am 21. Mai 2016 zum 50. Mal den Tag seiner Geburt.

Für den Oberbürgermeister a. D. der Stadt Oldenburg, **Prof. Dr. Gerd Schwandner**, wiederholt sich am 22. Mai der Geburtstag zum 65. Mal.

In Langenhagen hat Bürgermeisterin a. D. **Waltraud Krückeberg** am 29. Mai 2016 allen Grund sich feiern zu lassen.

Das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, Ratsherr **Dr. Hans-Joachim Deneke-Jöhrens MdL**, vollendet am 30. Mai 2016 sein 55. Lebensjahr.





# 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](http://www.hoepershof-sylt.de)



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

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

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

**WINKLER & STENZEL**  
Werbeagentur

## Herausragen im Reiseland Deutschland

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

**Buchen Sie bei uns einen Markencheck Ihrer Destination.**

**WINKLER & STENZEL**  
Werbeagentur

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

