



NIEDERSÄCHSISCHER
STÄDTETAG

1
2019

**JUGEND, SOZIALES
UND GESUNDHEIT**

Integrations-
pauschale und
Integrationsfonds
– wie geht es
weiter?

Seite 22

UMWELT

Neue „Kommunal-
richtlinie“ bringt
verbesserte
Fördermöglich-
keiten ab 1. Januar
2019

Seite 30

RECHTSPRECHUNG

Sozialversiche-
rungspflicht
der Mitglieds-
gemeinde für ihren
ehrenamtlichen
Bürgermeister

Seite 42

NST-N

NACHRICHTEN



Stadt Bad Lauterberg im Harz

DIE MEISTEN
MENSCHEN
SIND BEI
KLEINEN
SCHWÄCHEN
GNADENLOS



artrevier

Wir sind da etwas großzügiger.

Überall erleben wir die gleiche Szene: Menschen suchen in Supermärkten nach möglichst frischer und makelloser Ware. Doch auch Produkte mit kleinen äußereren Fehlern sind sonst meist einwandfrei. Helfen Sie uns mit einer Spende, diese Lebensmittel Bedürftigen zur Verfügung zu stellen.

www.tafel.de

TAFEL
DEUTSCHLAND



Impressum

Herausgeber:

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

Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt:

Schriftleitung
Hauptgeschäftsführer Dr. Jan Arning

Verlag, Gesamtherstellung und Anzeigenverwaltung:

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

ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 19 vom 1. Januar 2019 gültig.

Die Zeitschrift erscheint zweimonatlich. Bezugspreis jährlich 36 Euro, Einzelpreis 6 Euro zuzüglich Versandkosten. In den Verkaufspreisen sind sieben Prozent Mehrwertsteuer enthalten. Für die Mitglieder des Niedersächsischen Städttages 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 Heften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier.

Titelfoto

Bismarckturm und Odertalsperre bei Bad Lauterberg im Harz

Inhalt 1 | 2019

Stadtportrait

„Glück Auf“ in Bad Lauterberg im Harz

2

Editorial

3

ISG-Seminare

4

Allgemeine Verwaltung

Inkompatibilität zwischen Oberbürgermeisteramt und Kreistagsmandat?

Von Professor Dr. Thomas Mann / Wiss. Mitarb. Dag Bellroth

5

Obacht bei freiwilligem Flaggen-Hissen

Von Katharina Blauert

13

„Recht gesprochen!“

Zusammengestellt von Stefan Wittkop

16

Die Vertretung der Kommune in Rechts- und Verwaltungsgeschäften

Von Robert Thiele, Ministerialdirigent a. D.

20

Jugend, Soziales und Gesundheit

Integrationspauschale und Integrationsfonds – wie geht es weiter?

Von Dr. Jan Arning

22

Einsetzung einer Enquetekommission „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung“

27

Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schaffen – gemeinsame Chancen des neuen Teilhabechancengesetzes in Niedersachsen engagiert nutzen!

29

Umwelt

Neue „Kommunalrichtlinie“ bringt verbesserte Fördermöglichkeiten ab 1. Januar 2019

Von Anke Kicker

30

EDV und E-Government

Digitale Stadtidentität

Von Theresa Zimmer

32

Aus dem Verbandsleben

Konferenz der Geschäftsführenden der Mitgliedsverbände des Deutschen Städttages am 5. Dezember 2018

34

234. Sitzung des Präsidiums am 20. November 2018 in Wolfsburg

35

Rechtsprechung

Verkündung einer Naturschutzgebietsverordnung; Druck eines einzigen Papier-Exemplars des amtlichen Verkündigungsblatts und zusätzliche Bereitstellung im Internet

36

Sozialversicherungspflicht der Mitgliedsgemeinde für ihren ehrenamtlichen Bürgermeister

42

Personalien

45

Schrifttum

12, 15, 18, 21, 29, 34, 35, 40



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

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

Stadtportrait



„Glück Auf“ in Bad Lauterberg im Harz

Mit diesem Bergbaugruß werden sie in Bad Lauterberg im Harz willkommen geheißen. Die ehemalige Bergstadt hat sich mittlerweile zu einem modernen, staatlich anerkannten Kneipp-Heilbad und Schroth-Kurort und beliebten Urlaubs- und Wanderparadies entwickelt. Seit 1839 werden bei uns erfolgreich Kuren durchgeführt, als damalige „Kaltwasserheilanstalt“ ist unsere Stadt eine der ältesten und traditionsreichsten Kurorte. 1906 wurde der Ort von der Bezirksregierung Hildesheim zum Bad ernannt und trug von nun an den Namen Bad Lauterberg im Harz.

Das inzwischen über 175 Jahre alte Bad wurde durch zahlreiche Neuerungen und Bauten auf den heutigen Stand gebracht. Aus zwölf Kurgästen des Jahres 1839 sind nunmehr jährlich über 100 000 mit 610 000 Übernachtungen geworden. Dieser Tradition fühlen wir uns verpflichtet und bieten daher ein umfangreiches Angebot an Kuren und Erholungsmöglichkeiten.

Neben zahlreichen Tourismusbetrieben befinden sich zudem einige Industrie- und Gewerbebetriebe in der Stadt. Zu nennen sind dort unter anderem Rohstoffveredelung von Industriemineralien, Herstellung von Metallverpackungen, Baustoffen und Kunststoffprodukten. Zudem steht eine der größten Akkumulatorenwerke Europas in Bad Lauterberg im Harz.

Bad Lauterberg befindet sich an den Südausläufern des Oberharzes und ist ringsum von Bergen des Naturparks Harz umgeben. Nordöstlich Bad Lauterbergs befindet sich die Oder-talsperre, im Süden der Wiesenbeker Teich, ein Stauteich des UNESCO Weltkulturerbes „Oberharzer Wasserwirtschaft“.

Die 40 Kilometer entfernte Kreisstadt Göttingen ist vom Bahnhaltepunkt im Stadtteil Barbis ebenso leicht erreichbar, wie die Städte Nordhausen, Braunschweig, Erfurt und unsere Landeshauptstadt Hannover.

Leben

Bad Lauterberg hat sich in den letzten Jahren zu einer beliebten Einkaufstadt im Südharz entwickelt. Die Shopping-Meile mit ihren kleinen individuellen Geschäften lädt Besucher zum Einkaufbummel aus nah und fern ein. Im modernen und



geschmackvoll eingerichteten Ambiente wird für jedes Alter ein Angebot vorgehalten und Cafés und Restaurants ringsumher laden zum Verweilen ein.

Mit einer breit aufgestellten und individuell abgestimmten Kinderbetreuung, einer erst neu umgestalteten integrativen Grundschule und einer weiterführenden Kooperative Gesamtschule, bietet Bad Lauterberg seinen „kleinen“ Einwohnerinnen und Einwohnern den Grundstein für einen soliden Start ins Leben.

Darüber hinaus sichern viele niedergelassene Allgemeinmediziner und ein breites Spektrum an Fachärzten in Kur- und Rehabilitationseinrichtungen mit verschiedenen gesundheitlichen Schwerpunkten die gute ärztliche Grundversorgung Bad Lauterbergs. Pflegedienste, Altenheime und Seniorenresidenzen runden das Angebot der Versorgung im Alter ab. Zudem verfügt Bad Lauterberg im Harz über drei angesehene Fachkliniken in den Bereichen Kardiologie und Innere Medizin, Orthopädie und Diabetes.

Aktiv und Gesund

Bei uns können alle Menschen Gesundheit und Fitness in der klaren Bergluft genießen und ihren Körper dadurch stärken, denn der Kurort Bad Lauterberg im Harz bietet hierzu die verschiedensten Möglichkeiten. Bad Lauterberg, in einer Tallage der Südharzer Berge eingebettet, ist von einem sehr gut ausgebauten Wanderwegenetz umgeben. Von leicht ansteigenden bis zu steilen Aufstiegen hat das Wanderwegenetz seinen Wanderern nicht nur einiges zu bieten, sondern sie werden nach einem Aufstieg auf die Berge auch mit herrlichen Aussichten und Einkehrmöglichkeiten belohnt. Mountainbiker kommen in Bad Lauterberg gleichfalls auf ihre Kosten, ob sie nun gern im Tal fahren oder die Herausforderung am Berg suchen. Auch ein kleiner Spaziergang in unserem idyllischen Kurpark an der Oder ist empfehlenswert; erst recht, wenn Sie Ihre Wanderung oder Fahrradtour beendet haben.

All diejenigen, die sich aus Rad fahren oder Wandern nicht so viel machen, können Erholung oder Badespaß pur mit der ganzen Familie im Vitamar Bad Lauterberg erleben. Sei es im größten Wellenbecken des Harzes, in der 100 Meter langen Black-Hole-Rutsche, im 1000 Quadratmeter großen Erholungsbereich oder in der Saunawelt.

Kultur, Bildung, Unterhaltung, Religion

Der Veranstaltungskalender der Stadt Bad Lauterberg im Harz ist ganzjährig prall mit kulturellen Events gefüllt. Gästen und Einwohnern wird ganzjährig ein abwechslungsreiches Kulturprogramm geboten.

Neugierig geworden? Dann schauen Sie selbst unter www.badlauterberg.de



Editorial

Dr. Jan Arning,
Hauptgeschäftsführer

Liebe Leserin, lieber Leser,

nachdem Sie alle hoffentlich gut ins Jahr 2019 gekommen sind, möchte ich Ihnen an dieser Stelle nochmals ein frohes neues Jahr wünschen. Bleiben oder werden Sie gesund, finden Sie Erfüllung im Beruf, Glück im Privatleben und bleiben Sie der kommunalen Sache verbunden! Ich wünsche Ihnen beruflich, privat und im Ehrenamt alles Gute!

Im Jahr 2019 stehen uns wichtige kommunalpolitische Entscheidungen bevor. Bei 24 unserer Mitglieder endet die Amtszeit der amtierenden Hauptverwaltungsbeamten oder des amtierenden Hauptverwaltungsbeamten. Ich möchte diesen Menschen, die das gesellschaftliche Leben in unseren Mitgliedskommunen in den vergangenen Jahren ganz maßgeblich mitgestaltet haben, für ihren großen persönlichen Einsatz danken. Danken möchte ich auch all denen, die sich zur Wahl oder zur Wiederwahl stellen. Es ist mir sehr bewusst, welch großen persönlichen und mitunter auch finanziellen Kraftakt die Wahl zur Hauptverwaltungsbeamten oder zum Hauptverwaltungsbeamten darstellt.

Verbandpolitisch ist die Städteversammlung, die wir in diesem Jahr am 25. und 26. September in der Hansestadt Lüneburg abhalten werden, von besonderer Bedeutung. Hier werden wir wieder über aktuelle kommunal- und landespolitische Themen

diskutieren, Resolutionen beschließen und den öffentlichen Diskurs mit der Landesregierung suchen. Ministerpräsident Stephan Weil und der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg, haben für unsere öffentliche Städteversammlung am 26. September bereits zugesagt.

Landespolitisch werden wir uns mit vielen Themen beschäftigen, die uns auch im vergangenen Jahr bewegt haben: Beitragsfreiheit im Kindergarten, Erzieherausbildung, Digitalisierung, Reform der Grundsteuer, Integration von Flüchtlingen, Bundesteilhabegesetz etc. Eine neue, aus meiner Sicht sehr zu begrüßende Initiative des Landes möchte ich hier nicht unerwähnt lassen: Die Enquetekommission Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen. Der Einsetzungsbeschluss des Niedersächsischen Landtages ist in dieser Ausgabe abgedruckt. Der Niedersächsische Städetag wird ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied in diese Kommission entsenden. Die Kollegin Teuber und ich freuen uns auf die Mitarbeit.

Aus meiner Sicht ist unser Verband aus zweierlei Gründen in berufen, in dieser Enquetekommission mitzuwirken. Einmal vertreten wir Mitglieder, die einen gesetzlichen Sicherstellungsauftrag im Krankenhausbereich zu erfüllen sowie den Öffentlichen Gesundheits- und Rettungsdienst im eigenen Wirkungskreis haben. Zum anderen vertritt der Niedersächsische Städetag die gemeindliche Ebene in ihrer gesamten Breite: Von der Stadt Hitzacker mit

weniger als 5000 Einwohnern bis zur Landeshauptstadt Hannover mit über 500 000 Einwohner. Von der kreisfreien Stadt bis zur Samtgemeinde gehören dem Niedersächsischen Städetag 41 Grundzentren, 62 Mittelpunkte und neun Oberzentren an. Wir vertreten die Ballungszentren und den ländlichen Raum gleichermaßen.

Warum mir das so wichtig ist? Ich glaube nicht, dass wir die ambulante und medizinische Versorgung in Niedersachsen sicherstellen können, wenn wir gegeneinander arbeiten. Stadt gegen Dorf oder ländlicher Raum gegen die Ballungszentren wird am Ende nicht zu tragfähigen Ergebnissen führen. Das gilt aus meiner Sicht übrigens auch für viele andere kommunalpolitische Themen. Wir werden die großen Herausforderungen der Zukunft in der kommunalen Familie nur gemeinsam bewältigen können. Dafür steht der Niedersächsische Städetag: Wir sind der Verband des „Miteinander“.

Ein Verband lebt auch und in erster Linie von persönlichen Begegnungen. Dafür besteht in diesem Jahr in unseren Gremien und Arbeitskreisen und nicht zuletzt auch im Rahmen der Städteversammlung wieder viel Gelegenheit. Ich hoffe also: Man sieht sich!

Herzliche Grüße aus Hannover!

Ihr



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

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

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

Veranstaltungsort (wenn nicht anders angegeben): Akademie des Sports im LandesSportBund Niedersachsen e.V., Ferdinand-Wilhelm-Fricke-Weg, 30169 Hannover

19.02.2019

Workshop: Das neue Datenschutzrecht in der kommunalen Bau- und Umweltverwaltung

Referenten: Dipl.-Ing. Harald Toppe, Referent für Grundsatzfragen, Datenschutzbeauftragter RA Jürgen Toppe

20.02.2019

Praxisbezogene Basisschulung Vergaberecht Modul 2

Referenten: Dr. Fabio Ruske, Stadtamtsrat Claudius Reich

20.02.2019

Prüfung von Ausweisdokumenten – Gefälschte Dokumente sicher erkennen

Referent: Michael Zammert

21.02.2019

Schlagfertigkeit für die kommunale Praxis

Referent: Dr. Arnd Stiel, Rechtsanwalt

21.02.2019

Kalkulation der Benutzungs- und Verwaltungsgebühren für das Friedhofs- und Bestattungswesen

Referent: Benjamin Wagner

26.02.2019

Schaffung der Basisinfrastruktur für die Digitalisierung der Schulen

Referenten: Dieter Olowson, Geschäftsführer, Andre Nordlohne

27.02.2019

Grundkurs: Grundbuchrecht in der kommunalen Praxis

Referent: Rechtsanwalt Andreas Hornow

28.02.2019

Jetzt neu: Die perfekte Ratsvorlage

Referentin: Mitinhaberin Theleadership Gwendolin Jungblut

05.03.2019

Für Feuerwehreinsatzkräfte: Einsatzbezogene Rechtslehre

Referentin: Tanja Potulski, Juristin beim Fachbereich Feuerwehr, LHH

06.03.2019

Workshop: Das Störfallrecht 2019 im bauaufsichtlichen Vollzug

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

12.03.2019

Eisenbahnkreuzungsrecht – Grundlagen und Anwendungsprobleme

Referent: Dr. Stefan Rude, Rechtsanwalt

14.03.2019

Verfahrensrecht in der NBauO 2019

Referenten: Dr. Erich Breyer, Leitender Baudirektor bei der LHH a.D., Er.Kr.R. a.D. Gero Geißreiter

26.03.2019

Brandschutz in Verkaufs- und Versammlungsstätten

Referent: Georg Spangardt, Branddirektor bei der Berufsfeuerwehr Köln a.D.

27.03.2019

Der „richtige“ Umgang mit kranken Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Referentin: Rechtsanwältin Anja Möhring

04.04.2019

Betriebskosten rechtssicher vereinbaren und korrekt abrechnen

Referent: Frank-Georg Pfeifer, Rechtsanwalt

04.04.2019

Schaffung der Basisinfrastruktur für die Digitalisierung der Schulen

Referenten: Dieter Olowson, Geschäftsführer, Andre Nordlohne

21.05.2019

Konflikt- und Krisenkommunikation

Referent: Michael Konken, Dozent für Journalismus und Kommunikation an der Uni Vechta

Wissen schafft Vorsprung.

STAND: 30.01.2019

Inkompatibilität zwischen Oberbürgermeisteramt und Kreistagsmandat?

von Professor Dr. Thomas Mann / Wiss. Mitarb. Dag Bellroth,
Georg-August-Universität Göttingen

Veröffentlicht in den Niedersächsischen Verwaltungsblättern, Heft 10/2018, S. 289 ff.

Im Vorfeld der umfangreichen NKom-VG-Reform im Jahre 2016 hatten der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Städtetag eine Streichung der Unvereinbarkeitsregelung in § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG gefordert, die seit der 1996 eingeführten eingleisigen Verwaltungsführung in den Kommunen gilt. Im Ergebnis hat sich der Landtag jedoch der diese Forderung ablehnenden Haltung der Landesregierung und des Niedersächsischen Landkreistages angeschlossen und diese Vorschrift nicht geändert.¹ Anders als im Kommunalrecht von acht anderen deutschen Ländern,² bleibt es in Niedersachsen damit vorerst bei einer Unvereinbarkeit zwischen dem Amt eines Bürgermeisters und einem Kreistagsmandat. Dies hat auch jüngst das VG Braunschweig bestätigt. Dieser Beitrag weist nach, dass einer solchen Regelung verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, soweit sie auch auf Oberbürgermeister großer selbstständiger Städte Anwendung findet.

I. Das passive Wahlrecht als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Nach der Inkompatibilitätsvorschrift des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG darf die hauptamtliche Bürgermeisterin oder der hauptamtliche Bürgermeister einer dem Landkreis angehörigen Gemeinde nicht Abgeordneter des zugehörigen Kreistages sein. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift muss daher bei der Gewährleistung des passiven Wahlrechts zu kommunalen Vertretungskörperschaften ansetzen,

1 Zu den Argumenten der kommunalen Spitzenverbände im Anhörungsverfahren vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drucks. 17/5423, S. 23 f.

2 Vgl. den Überblick in NST-N 10 – 11/2016, S. 223.

die verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und – sinnidentisch³ – Art. 57 Abs. 2 Satz 1 NV garantiert ist.⁴

Mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl weist Art. 57 Abs. 2 S. 1 NV jedem Bürger einer Gemeinde in formal gleicher Weise neben dem aktiven auch das passive Wahlrecht zu, also das Recht, sich in die kommunale Vertretungskörperschaft wählen zu lassen.⁵ Dieses umfasst zunächst die sogenannte Wählbarkeit im engeren Sinne, d. h. die Möglichkeit zur Bewerbung um ein Mandat sowie die Möglichkeit, gewählt werden zu können und diese Wahl auch anzunehmen. Darüber hinaus ist aber auch die sogenannte Wählbarkeit im weiteren Sinne umfasst, welche die Fähigkeit meint, eben dieses Mandat für den Zeitraum der Wahlperiode inne zu haben und auszuüben.⁶ Dies schließt es grundsätzlich aus, dass gewählte Bewerber an einer Mandatsannahme und -ausübung gehindert werden, es sei denn, es ergibt sich aus der Verfassungsordnung selbst eine Ermächtigung zu derartigen Einschränkungen.⁷ Dieser Aspekt lenkt den Blick auf die verfassungsimmanenten Schranken des passiven Wahlrechts.

II. Art. 61 NV als verfassungsimmanente Schranke des passiven Wahlrechts

Ebenso wie Art. 137 Abs. 1 GG, der vorsieht, dass „die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, [...] im Bund, in den Ländern und den Gemeinden [...] gesetzlich beschränkt werden“ kann, eröffnet auch Art. 61 NV die Möglichkeit, „die Wählbarkeit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Vertretungskörperschaften“ gesetzlich zu beschränken.⁸ Dogmatisch fungieren Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV somit jeweils als verfassungsimmanente Schranken⁹ beziehungsweise Sonderbestimmung¹⁰ zum passiven Wahlrecht,¹¹ welche auch Geltung für die Volksvertretungen auf kommunaler Ebene, insbesondere den Kreistag, beansprucht.¹² Mit der Wendung „gesetzlich“ statuieren beide Vorschriften jeweils einen Gesetzesvorbehalt, demzufolge die Umsetzung

3 Waechter, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Haltern/Mehde/Waechter (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 61 Rn. 89; Ipsen, Niedersächsische Verfassung, 2011, Art. 57 Rn. 30; Hagebölling, Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl. 2011, Art. 57 Anm. 3; Mann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Bearbeitungsstand 4/2016), Art. 28 Rn. 66.

4 Auf der einfachgesetzlichen Ebene werden diese verfassungsrechtlichen Festlegungen durch § 47 Abs. 1 Satz 1 NKomVG wiederholt und die fünf Wahlrechtsgrundsätze werden zudem auch noch einmal in § 4 NKWG aufgelistet. Diese gleich mehrfache Benennung der Wahlrechtsgrundsätze auf allen Ebenen der Normhierarchie spiegelt ihren fundamentalen Stellenwert für die demokratische Ordnung in allen staatlichen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland wider.

5 Vgl. BVerfGE 48, 64, 81.

6 BVerfGE 38, 326, 337; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 137 Rn. 6; Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 137 Rn. 30; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 (Bearbeitungsstand: 2007) Rn. 59.

7 BVerfGE 98, 145, 160; vgl. auch BVerfGE 48, 64, 82.

8 Aufgrund der strukturellen Identität beider Verfassungsnormen – dazu: Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 5; Menzel, DÖV 1996, 1037, 1042 – werden die zu Art. 137 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze auch bei der Auslegung entsprechender landesverfassungsrechtlicher Ermächtigungen rezipiert, so ausdrücklich SachsenAnhVerfG, NVwZ-RR 1995, 457, 460. Ipsen (Fn. 3), Art. 61 Rn. 7 argumentiert, dass die BVerfG-Rechtsprechung zu Art. 137 GG für die Auslegung des Art. 61 NV zwar nicht unmittelbar verbindlich sei, die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung sich angesichts des Art. 31 GG aber an deren Vorgaben orientieren müsse. Für einen lediglich deklaratorischen Charakter der landesverfassungsrechtlichen Ermächtigungen gar VGH Mannheim, DVBl. 2016, 384, 384; Masing, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 137 Rn. 4; Meyer, in: Blum/Baumgarten/Freese u.a., NKomVG, 2016, § 50 Rn. 3 und Hagebölling (Fn. 3), Art. 61 (S. 219).

9 Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 10.

10 So Magiera (Fn. 6), Art. 137 Rn. 3; H.H. Klein (Fn. 6), Art. 137 Rn. 36.

11 Vgl. BVerfGE 38, 326, 336; 48, 64, 89.

12 BVerfGE 12, 73, 77; BVerfG NVwZ 1990, 162; BVerfG, NVwZ 2003, 90; BayVerfGH, BayVBI. 1974, 553, 554; Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 17; Magiera (Fn. 6), Art. 137 Rn. 17; Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 28; Versteijl, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 137 Rn. 39; Stober/Lackner, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 137 (Bearbeitungsstand: 2004), Rn. 192, 239 m.w.N.



FOTO: SHUTTERSTOCK.COM

der Unvereinbarkeitsregelung nur durch ein förmliches Gesetz erfolgen kann.¹³ Gleichzeitig stellt die Formulierung „kann“ in Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV klar, dass der Gesetzgeber allerdings verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist, solche Regelungen zur Beschränkung der Wählbarkeit zu erlassen.¹⁴

Aus inhaltlicher Sicht darf das einfache Gesetz die Wählbarkeit jedoch grundsätzlich nur beschränken (sogenannte Inkompatibilität), nicht aber gänzlich ausschließen (sogenannte Ineligibilität).¹⁵ Das bedeutet, dass Inkompatibilitätsregelungen die Bewerbung um ein Mandat nicht versagen, sondern lediglich dessen Annahme und Ausübung davon abhängig machen dürfen, dass zuvor das damit nicht vereinbare Amt beziehungsweise Dienstverhältnis aufgegeben wird. Dem Gewählten muss also eine Entscheidungsmöglichkeit verbleiben.¹⁶

III. Zweck der Inkompatibilitätsermächtigung in Art. 61 NV

Soweit die Verfassung somit ganz ausnahmsweise und mit abschließendem Charakter¹⁷ Einschränkungen des passiven Wahlrechts zulässt, dient dies einem zentralen verfassungsrechtlichen Zweck. Mit solchen Inkompatibilitäts-

regelungen soll die organisatorische Gewaltenteilung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abgesichert werden: Sie schützen gegen Gefahren, welche aus einem Zusammentreffen einer Amtsstellung innerhalb der Exekutive und einem Mandat als Abgeordneter in Personalunion resultieren können, da letzterem die Aufgabe zugewiesen ist, die Exekutive zu kontrollieren.¹⁸ Im Vordergrund der Normintention steht insoweit also die Vermeidung von Interessenkollisionen im Verhältnis der staatlichen Gewalten zueinander.¹⁹ Das BVerfG sieht diese durch den Normzweck erfasste Konfliktlage in besonderem Maße ausgeprägt, wenn es darum geht, eine mögliche Selbstkontrolle der Verwaltung zu verhindern, die aus der parallelen Wahrnehmung von Exekutivaufgaben einerseits und deren verantwortlicher Kontrolle im Wege einer Mandatsträgerschaft der gleichen Person andererseits resultieren kann.²⁰ Daraus ergibt sich, dass eine mit Exekutivgewalt betraute Person nicht zugleich derjenigen Vertretungskörperschaft angehörig sein soll, welcher die Kontrolle dieser Exekutivaufgabe obliegt.²¹ Im Vordergrund der ratio²² steht demnach die Verwirklichung der organisatorischen Gewaltentrennung durch Verhinderung der sich als Folge personeller Doppelfunktionen ergebenden Interessenkollisionen.²³

Nach Teilen der Literatur soll zur Rechtfertigung von Inkompatibilitätsregeln im kommunalen Bereich allerdings ein Rückgriff auf den Gedanken einer Sicherung der organisatorischen Gewaltentrennung ausgeschlossen sein, weil der Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 Abs. 2 GG im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung keine Geltung beanspruchen könne.²⁴ Dem liegt im Ausgangspunkt die allgemein geteilte Ansicht zugrunde, dass durch die institutionelle Auffächerung diverser Organe in den Gemeinden lediglich eine Funktionstrennung verschiedener Arbeitsbereiche innerhalb der Exekutive stattfindet.²⁵ Gleichwohl sieht das BVerfG in an den Gedanken der Gewaltentrennung anknüpfendes Bedürfnis zum Schutz vor Interessenkollisionen auch im kommunalen Bereich, denn gerade hier drohe die „Gefahr gewisser Verflechtungen auf lokaler Ebene“.²⁶ Ganz in diesem Sinne ist vorgebracht worden, dass über die Brücke des Homogenitätsgebotes des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch die verfassungsmäßige Ordnung innerhalb der Gemeinden den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates und damit auch dem Gedanken der Gewaltentrennung entsprechen müsse, weshalb Verwaltung und Vertretungskörperschaft auch auf kommunaler Ebene separiert zu betrachten seien.²⁷ Das bedeutet, dass Inkompatibilitätsvorschriften für die kommunale Ebene der Gewaltenteilung im Sinne der Funktionstrennung Rechnung tragen müssen²⁸ und dass auch kommunale Verwaltungsbeamte nicht derjenigen

18 BVerfGE 12, 73, 77; 18, 172, 183; 48, 64, 82; 57, 43, 62; 98, 145, 160; Blum, in: Blum/Häusler/Meyer (Hrsg.), NKomVG, 3. Aufl. 2014, § 50 Rn. 1; Magiera (Fn. 6), Art. 137 Rn. 4; Versteyl (Fn. 12), Art. 137 Rn. 1; Mann (Fn. 14), S. 69; Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2014, Art. 137 Rn. 1; vgl. auch SachsAnhVerfG, NVwZ-RR 1998, 149, 150; Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 6; Masing (Fn. 8), Art. 137 Rn. 7; Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 71, 94.

19 Magiera (Fn. 6), Art. 137 Rn. 4; Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 6.

20 Vgl. BVerfGE 12, 73, 77; 38, 326, 338 f.; 42, 312, 339.

21 Vgl. BVerfGE 12, 73, 77; 48, 64, 82; 57, 43, 62.

22 Ergänzend finden sich in der Literatur noch als weitere nachrangige Nebenzwecke benannt: die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit bzw. Integrität des öffentlichen Dienstes (H.H. Klein [Fn. 6], Art. 137 Rn. 26 f.); die Verhinderung einer Verbeamtung der Parlamente (Schlaich, AÖR 105 [1980], 188, 230 f.; Stober/Lackner [Fn. 12], Art. 137 Rn. 97); die Trennung verschiedener gegenläufiger Funktionen eines Organs (Tsatsos, Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten, 1970, S. 165 f. – Kriterium der „funktionsgerechten Funktionsausübung“; ähnlich auch Dietrich-Schirrmann, Die Inkompatibilität im kommunalen Bereich, 1972, S. 99); die Neutralisierung der Verwaltung in politischer Hinsicht (Sturm, Die Inkompatibilität, 1967, S. 61 – 68, 154).

23 Mann (Fn. 14), S. 70.

24 So dezidiert Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 109 f.; s. auch Bernhard, DVBl. 1981, 865, 870. Zurückhaltender Sturm, Die Inkompatibilität, 1967, S. 153, der für die Inkompatibilität von Bundestagsmandat und Gemeindeamt eine Begründungsmöglichkeit über die Gewaltenteilung bezweifelt.

25 Dementsprechend wird die kommunale Vertretung auch nicht als Parlament im staatsorganisatorischen Sinn, sondern als Teil der Exekutive begriffen, vgl. statt vieler nur Ehlers, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, 3. Aufl. 2007, § 21 Rn. 2; Püttner, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 144 Rn. 62; Mann (Fn. 3), Art. 28 Rn. 74 m.w.N.

26 BVerfGE 48, 64, 83 unter Verweis auf BVerfGE 12, 73, 77 und 18, 172, 183. Im Ergebnis auch BayVerfGH BayVBl. 1971, 381, 382. Vgl. auch BVerfGE 38, 326, 339 zur Inkompatibilität eines leitenden Angestellten eines kommunal beherrschten Unternehmens mit einem kommunalen Mandat.

27 VG Lüneburg, Urt. v. 26.4.2006 – 5 A 414/05 – juris Rn. 17; Blum (Fn. 18), § 50 Rn. 1.

28 Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 1, 7.

Vertretungskörperschaft angehören dürfen, der eine Kontrolle über ihre Behörde obliegt, weil sich andernfalls die Kontrolleure der Verwaltung selbst kontrollieren.²⁹

IV. Verfassungsmäßigkeit des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG?

Ist damit der verfassungsrechtliche Bezugsrahmen aufbereitet, so muss der Blick nun auf die einfachrechtliche Ausgestaltung der Inkompatibilität im NKomVG und ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben fallen.

1. § 50 Abs. 1 NKomVG als einfachgesetzliche Anordnung der Inkompatibilität

Gemessen an den vorstehend benannten verfassungsrechtlichen Maßstäben beinhaltet § 50 Abs. 1 NKomVG zunächst einmal durchaus formal-gesetzliche Unvereinbarkeitsregelungen im Sinne des Verfassungsrechts. So betrifft vor allem § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG den nach der ratio der Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV typischen Fall: Beamte, welche die Beschlüsse der Vertretung durchführen, sollen nicht gleichzeitig als Abgeordnete der Vertretung die Durchführung eben dieser Beschlüsse sowie den sonstigen Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten überwachen (vgl. § 58 Abs. 4 Satz 1 NKomVG).³⁰ Zudem sieht die Vorschrift in ihrem grundsätzlichen Regelungsansatz auch, wie insbesondere § 50 Abs. 3 NKomVG deutlich macht, nur eine Inkompatibilität, nicht aber – wie § 49 Abs. 2 NKomVG – eine Ineligibilität vor. Speziell § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG greift darüber hinaus grundsätzlich auch die tatbe-

standlichen Voraussetzungen der verfassungsimmantenen Schranke in Art. 61 NV auf, soweit es sich bei dem Kreistag um eine kommunale Vertretungskörperschaft und bei dem hauptamtlichen Bürgermeister einer kreisangehörigen Gemeinde um einen Angehörigen des öffentlichen Dienstes handelt.

2. Sonderfall einer interkörperschaftlichen Inkompatibilität

Gleichwohl weist die Inkompatibilitätsregelung in § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG Besonderheiten auf, denn sie betrifft nicht die Regelsituation einer intrakörperschaftlichen, sondern die Sondersituation einer interkörperschaftlichen Unvereinbarkeit von Amt und Abgeordnetenstellung in einer kommunalen Vertretung: Die hauptamtliche Bürgermeisterin oder der hauptamtliche Bürgermeister einer kreisangehörigen Gemeinde dürfen nicht Mitglieder des sie betreffenden Kreistages sein. Mandat und unvereinbares Amt kumulieren mithin nicht innerhalb einer Körperschaft (wie bei § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG), sondern bei unterschiedlichen kommunalen Körperschaften. Diese wiederum befinden sich kommunalverfassungsrechtlich nicht auf einer Stufe, sondern auf unterschiedlichen Ebenen des Gemeindeverbandsrechts. In der Literatur wird daher die Regelung des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG mitunter prägnant als sogenannte Aufwärtsinkompatibilität³¹ bezeichnet.

Ein solches Auseinanderfallen von Amt auf Gemeinde- und Mandat auf Kreisebene steht der Annahme einer Inkompatibilitätsregel nicht grundsätzlich entgegen. Weder der Wortlaut des Art. 137 Abs. 1 GG, noch der des Art. 61 NV lassen einen Hinweis darauf erkennen, dass Inkompatibilitätsregeln für Interessenskonflikte, die sich über unterschiedliche Gemeindeebenen erstrecken, nicht zulässig sein sollen. Schließlich ist die Gefahr von Interessenskonflikten im Falle einer Personalunion nicht auf Fälle der Ebenengleichheit beschränkt.³² Anknüpfend

an die strukturelle Konzeption unterschiedlicher Gemeindearten (vgl. § 14 NKomVG) erfährt gerade die Systematik der staatlichen Aufsichtsfunktion im kommunalen Bereich eine interkörperschaftliche Ausprägung. Die mit Mitteln der Kommunal- und Fachaufsicht beaufsichtigte Kommune und ihre Aufsichtskörperschaft befinden sich auf verschiedenen kommunalen Stufen (vgl. § 171 NKomVG), sodass auch interkörperschaftlich angelegte Interessenkollisionen zwischen Amt und Mandat denkbar werden. Soweit also die Verhinderung einer Selbstkontrolle offensichtlicher Zweck der verfassungsrechtlichen Inkompatibilitätsermächtigung ist, ist dem kommunalen Bereich entsprechend der Funktionsweise der Kommunalaufsicht auch die Möglichkeit einer interkörperschaftlichen Inkompatibilität gleichsam immanent.

3. Anwendbarkeit auf Oberbürgermeister?

Erste Voraussetzung dafür, dass § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG Eingriffe in das passive Wahlrecht der Hauptverwaltungsbeamten kreisangehöriger Gemeinden zu rechtfertigen vermag, ist aber, dass diese Vorschrift auf sie überhaupt Anwendung findet. Hier bestehen in Ansehung der Oberbürgermeister großer selbstständiger Städte allerdings Zweifel, denn diese Personengruppe wird im Wortlaut der Norm nicht explizit benannt, nach dem nur „die hauptamtliche Bürgermeisterin oder der hauptamtliche Bürgermeister einer dem Landkreis [...] angehörenden Gemeinde oder Samtgemeinde“ nicht Kreistagsmitglied sein dürfen.

Diese am klaren Wortlaut haftende und damit enge Sichtweise liegt insofern nahe, weil nach der Regelungssystematik des NKomVG, das die früheren Gesetze NGO und NLO zusammenführte, ansonsten der Begriff „Hauptverwaltungsbeamter/tin“ benutzt wird, wenn Bürgermeister(in) und Oberbürgermeister(in) gleichermaßen erfasst sein sollen.³³ Dies könnte darauf hindeuten, dass eine Verwendung

29 BVerfGE 12, 73, 77; 48, 64, 82; 57, 43, 62; Blum (Fn. 18), § 50 Rn. 1; Koch, in: Ipsen (Hrsg.), NKomVG, 2011, § 50 Rn. 2. Letztlich teilt auch die abweichende Literaturauffassung dieses Ergebnisses, nur begründet sie dieses nicht mit der Idee der institutionellen Gewaltentrennung, sondern hebt auf den rechtsstaatlichen Gerechtigkeitsgedanken ab: Das „Prinzip der Gerechtigkeit“ sei in Fällen einer Personalunion von Amt und Mandat und der damit verbundenen Gefahr einer Interessenskollision des sich selbst kontrollierenden Amtsträgers nicht zu gewährleisten, vgl. näher Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 116; ähnlich die Urteilsanmerkung von Bernhard, DVBl. 1981, 865, 870. Zur inhaltlichen Ähnlichkeit beider Ansichten auch Dietrich-Schirrmann, Die Inkompatibilität im kommunalen Bereich, 1972, S. 182 (maßgeblich sei die sachgerechte Kontrollfunktion).

30 Meyer (Fn. 8), § 50 Rn. 7.

31 Diesen Begriff verwendet Blum (Fn. 18), § 50 Rn. 8.

32 Vgl. BVerfGE 18, 172, 183; Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 15.

33 Vgl. grundsätzlich § 7 Abs. 1 und insbes. §§ 80 ff. NKomVG. Aus der Lit.: Meyer (Fn. 8), § 7 Rn. 7; Koch (Fn. 29), § 7 Rn. 1.

allein der Bezeichnung „Bürgermeister(inn)“ in einem nur auf „normale“ kreisangehörige Gemeinden (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 NKomVG) reduzierten Sinn, also unter Ausschluss der in großen selbstständigen Städten so titulierten „Oberbürgermeister(innen)“ (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG) zu verstehen ist. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG diese Funktionsbezeichnung auf eine „dem Landkreis angehörende Gemeinde“ bezieht. Darunter fallen aber auch die großen selbstständigen Städte i. S. d. § 14 Abs. 5 NKomVG, denn gemäß § 14 Abs. 1 NKomVG gehören alle Gemeinden, „die nicht die Stellung einer kreisfreien Stadt haben (kreisangehörige Gemeinden) [...] dem Landkreis an.“ Sie erfüllen zwar neben den Aufgaben des eigenen (§ 5 NKomVG) und übertragenen Wirkungskreises (§ 6 NKomVG) noch besondere Aufgaben, die ansonsten den Landkreisen zugewiesen sind (vgl. § 17 NKomVG), bleiben ihrem Status nach aber dennoch kreisangehörig.³⁴ Ganz in diesem Sinne spricht dann auch § 17 Satz 1 NKomVG davon, dass die großen selbstständigen Städte in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben „als kreisangehörige Gemeinde“ weitere Aufgaben erfüllen.

Vor diesem Hintergrund könnte es sich bei der auf Bürgermeister(innen) beschränkten Formulierung in § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG durchaus um ein bloßes Redaktionsversehen handeln.³⁵ Bei einem engen Wortlautverständnis jedoch wäre bereits keine einfachrechte Inkompatibilitätsnorm vorhanden, die dem Gesetzesvorbehalt in Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV entspräche. Die Oberbürgermeister(innen) kreisangehöriger großer selbstständiger Städte wären in ihrem passiven Wahlrecht verletzt, wenn man ihnen eine Mitgliedschaft im Kreistag unter Berufung auf diese Inkompatibilitätsregel verweigerte.

34 Vgl. nur Smollich, in: Blum/Baumgarten/Freese/u.a., NKomVG, 2016, § 14 Rn. 3, § 17 Rn. 2.

35 Hierfür spricht auch der entstehungsgeschichtliche Befund, dass der Gesetzgeber an dieser Stelle den Wortlaut des früheren § 30 a Abs. 1 Nr. 2 NLO übernommen hat, also eines auf die Landkreise beschränkten Gesetzes, das anders als die zusammenführende Vereinheitlichungssystematik des NKomVG noch keine gemeinsame Oberbegriffsbildung kannte.

4. Verhältnismäßigkeit der Norm?

Eine Verletzung der passiven Wahlfreiheit der Oberbürgermeister großer selbstständiger Städte durch § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG ist also nur dann zu vermeiden, wenn man unter Ausblendung seines Wortlauts annimmt, bei der Nacherfassung der Oberbürgermeister handele es sich um ein bloßes Redaktionsversehen. Wenn man dies unterstellt, müsste sich die Vorschrift in einem zweiten Schritt aber auch an der verfassungs-immanenten Schranke-Schranke des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) messen lassen.³⁶ Die Inkompatibilitätsvorschrift muss also geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein, wobei in diesem Kontext vor allem an Bedeutung gewinnt, dass das staatlicherseits begehrte Ziel einer organisatorischen Gewaltenteilung und die Nachteile der Inkompatibilität für den Betroffenen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen müssen, mithin das passive Wahlrecht des Betroffenen nicht über das Maß hinaus beeinträchtigt werden darf.³⁷

a. Geeignetheit

Fraglich ist bereits, ob § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG eine Regelung ist, die zur Erreichung des mit der Inkompatibilitätsermächtigung in Art. 61 NV verfolgten Ziels geeignet ist. Wie oben dargelegt, dienen gesetzliche Inkompatibilitätsregelungen auf Grundlage der Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV der Sicherstellung der organisatorischen Gewaltenteilung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Sie schützen gegen Gefahren, welche aus einem parallelen Zusammentreffen einer Amtsstellung innerhalb der Exekutive und einem Mandat als Abgeordneter resultieren können, da letzterem die Aufgabe zugewiesen ist, die Exekutive zu kontrollieren. Unter Berücksichtigung der Möglichkeit interkörperschaftlicher

36 Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 13; vgl. auch Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 12, 27 – 31 sowie Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 118, 216; Schlaich, AÖR 105 (1980), 188, 228 f.

37 Vgl. Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 119; VGH BW, DVBl. 2016, 384, 386; StGH BW, VBlBW 1981, 348, 349.

Inkompatibilität³⁸ könnte § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG die Gefahr von Interessenkollisionen verhindern wollen, welche sich aus der gleichzeitigen Wahrnehmung des Exekutivamtes als Hauptverwaltungsbeamter und einer Mitwirkung bei der Kommunal- beziehungsweise Fachaufsicht ergeben.

aa) Zweckverfehlung im Fall des Oberbürgermeisters einer großen selbstständigen Stadt

Im Falle des Oberbürgermeisters einer großen selbstständigen Stadt i. S. d. § 14 Abs. 5 i. V. m. Abs. 1 NKomVG, ist dann jedoch fraglich, ob § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG überhaupt geeignet ist, diesen gewaltenteilenden Zweck (Verhinderung einer Selbstkontrolle) zu erreichen. Insoweit lassen sich gleich mehrere rechtliche Aspekte finden, die dieser Annahme entgegenstehen:

Keine Verbandszuständigkeit des Landkreises:

So ist bereits festzustellen, dass insoweit eine nach der ratio des Art. 61 NV erforderliche Besorgnis der Selbstkontrolle im Rahmen der Kommunal- oder Fachaufsicht nicht entstehen kann, weil im Verhältnis zwischen Kreis und großer selbstständiger Stadt gar keine Aufsichtsbeziehung besteht. Die Kommunalaufsicht über die großen selbstständigen Städte führt gemäß § 171 Abs. 1 NKomVG nicht der Landkreis, sondern das für Inneres zuständige Ministerium als Kommunalaufsichtsbehörde. Ebenso obliegt die Fachaufsicht über die großen selbstständigen Städte, vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelung, nicht dem Landkreis, sondern der jeweils fachlich zuständigen obersten Landesbehörde (§ 171 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 NKomVG). Mithin besteht bereits keine Verbandszuständigkeit des Landkreises, aus der sich unter dem Gesichtspunkt der Kommunalaufsicht in der Person des Oberbürgermeisters einer großen selbstständigen Stadt die Besorgnis einer Selbstkontrolle ergeben könnte.

38 Vgl. oben unter IV. I. 2.

Keine Organzuständigkeit des Kreistages:

Unabhängig davon ist aber auch der Kreistag nicht das für die Wahrnehmung der Kommunalaufsicht zuständige Organ. Die Organzuständigkeit für die Erfüllung der Aufgaben des Landkreises als Kommunal- und Fachaufsichtsbehörde liegt in ausschließlicher Zuständigkeit³⁹ bei der Landrätin oder dem Landrat, vgl. § 85 Abs. 2 Satz 1 NKomVG.⁴⁰ Hinsichtlich der Mandatsträger im Kreistag fehlt es somit auch an der für die Aufgaben der Kommunal- und Fachaufsicht erforderlichen Organkompetenz des Kreistages, aus der sich im Falle einer Mandatswahrnehmung durch den Hauptverwaltungsbeamten einer kreisangehörigen Gemeinde eine Gefahr der Selbstkontrolle ergeben könnte,⁴¹ deren Verhinderung dem gewaltenteilenden Zweck des Art. 61 NV entspräche.

In Ansehung eines Kreistagsmandats der Oberbürgermeister großer selbstständiger Städte ist damit bereits grundsätzlich eine Personalunion von Kontrollierendem und Kontrolliertem nicht zu befürchten. Somit ist die Inkompatibilitätsnorm des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG auch nicht geeignet, den verfassungsrechtlich durch Art. 61 NV legitimierten Zweck zu erreichen, der darin besteht, Selbstkontrollen und Interessenkonflikten vorzubeugen, die sich aus einer gleichzeitigen Inhaberschaft von Exekutivamt (als Oberbürgermeister einer großen selbstständigen Stadt) und Abgeordnetenmandat (als Mitglied im Kreistag) ergeben können.

³⁹ Vgl. Mielke, in: Blum/Baumgarten/Freese/u.a., NKomVG, 2016, S. 85 Rn. 21.

⁴⁰ Insofern zur Zweckerreichung geeignet sind die Inkompatibilitätsregelungen in § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 4 u. 7 NKomVG, die an den Aspekt der Kommunal- und Fachaufsicht anknüpfen, vgl. im Ergebnis Blum (Fn. 18), § 50 Rn. 7; Koch (Fn. 29), § 50 Rn. 9; Meyer (Fn. 8), § 50 Rn. 15; Thiele, NKomVG, 2011, § 50 Anm. 5.

⁴¹ Zwar bedarf die Landrätin oder der Landrat bei der Entscheidung über bestimmte aufsichtsrechtliche Gegenstände gem. § 85 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 NKomVG der Zustimmung des Kreisausschusses, der neben dem Landrat aus Mitgliedern des Kreistages gebildet wird (vgl. § 74 NKomVG), doch ergibt sich hieraus keine direkte Einwirkungsmöglichkeit eines einfachen Kreistagsmitgliedes auf die Erfüllung der kommunal- und fachaufsichtlichen Aufgaben.

bb) Irrelevanz gemeindeverbands-strukturspezifischer Interessenkonflikte

Wenn somit der verfassungsrechtlich zulässige Zweck von Eingriffen in die passive Wahlfreiheit, die Verhinderung einer Selbstkontrolle bei einem Zusammenfallen von Amt und Mandat (organisatorische Gewaltentrennung), durch § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG nicht erreicht werden kann, ist doch andererseits nicht von der Hand zu weisen, dass sich aus der Gemeindeverbandsstruktur zwangsläufig⁴² sonstige allgemeine Interessenkonflikte ergeben können, wenn der Oberbürgermeister einer großen selbstständigen Stadt gleichzeitig ein Kreistagsmandat inne hat. „Denn die Verbindungen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde erschöpfen sich nicht in einem bloßen Aufsichtsverhältnis. Vielmehr bilden Kreis und Gemeinde eine Gemeinschaft, die nicht nur territorial, sondern auch nach Zweckbestimmung und Funktion aufs engste verbunden und verflochten ist (vgl. BVerfGE 23, 353, 368). Die Aufgaben von Kreis und Gemeinde berühren sich eng. Die kommunale Selbstverwaltung wird nicht nur durch die Allzuständigkeit der Gemeinden im örtlichen Wirkungskreis bestimmt, sondern zugleich auch durch eine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Gemeindeverbände, insbesondere der Kreise, charakterisiert.“⁴³

Zu denken ist insoweit nicht nur an die allgemeine Aufgabenverflechtung, die sich aus dem Wechselspiel von Landkreisaufgaben gem. §§ 3 Abs. 2, 5 Abs. 3 NKomVG, ihrer Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion⁴⁴ sowie den Aufgabenwahrnehmungsrechten der kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 5 Abs. 1 NKomVG beziehungsweise der Erfüllungsverantwortung großer selbstständiger Städte für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise (§ 17 Satz 1 NKomVG) ergibt. Zweifelhaft und strittig kann etwa sein, ob einer Aufgabe ein überörtlicher Cha-

⁴² Vgl. BVerfGE 12, 73, 79; 23, 353, 368; 58, 177, 196.

⁴³ So zum damaligen § 35 a Abs. 1 Nr. 3 NGO (Mandatsträger in einer kreisangehörigen Gemeinde ist leitender Beamter im Landkreis) BVerfGE 58, 177, 196.

⁴⁴ Dazu Ipsen, Nds. Kommunalrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 954; Mann, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 28 (Bearbeitungsstand Februar 2018), Rn. 266.

rakter zukommt, ob die kreisangehörige große selbstständige Stadt deren zweckmäßige Erfüllung leisten kann oder gar, ob der Landkreis eine freiwillig übernommene Aufgabe der Gemeinde ohne deren vorherige Zustimmung übernimmt.⁴⁵ Da die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht, in die Zuständigkeit des Kreistages fällt (§ 58 Abs. 1 Nr. 19 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 4 NKomVG), sind im Falle einer Mitgliedschaft eines Oberbürgermeisters einer kreisangehörigen großen selbstständigen Stadt im Kreistag insoweit Interessenkonflikte nicht auszuschließen. Insbesondere auch die gemäß § 111 Abs. 2 NKomVG, § 15 Abs. 1 NFAG zu erhebende Kreisumlage birgt als primäre Quelle der finanziellen Ausstattung der Landkreise⁴⁶ ein hohes Konfliktpotenzial. Denn die Festsetzung dieser Kreisumlage erfolgt in der Haushaltssatzung des Landkreises,⁴⁷ welche vom Kreistag zu beschließen ist.⁴⁸ Die Mitgliedschaft als Abgeordneter des Kreistages führt für einen hauptamtlichen Oberbürgermeister also zu der Konstellation, dass mit der Beschlussfassung über die Kreisumlage einerseits die Finanzen des Kreises gestärkt und andererseits die Finanzen seiner Anstellungskörperschaft geschwächt werden.⁴⁹ Daran kann er aber durchaus ein Interesse haben, sofern der Landkreis dadurch zur Erledigung von Aufgaben ertüchtigt wird, die seine Gemeinde aus eigener Finanz- und Verwaltungskraft alleine nicht wahrnehmen könnte.⁵⁰ Darüber hinaus können sich ähnliche Interessenkonflikte aus Maßnahmen der Regionalplanung⁵¹ oder aus dem Fachrecht (z.B. Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe⁵²) ergeben.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 58, 177, 197.

⁴⁶ Dazu Henneke, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 14 Rn. 102 f.; Meyer (Fn. 8), § 3 Rn. 35; Ipsen (Fn. 44), Rn. 959.

⁴⁷ Vgl. § 15 Abs. 3 S. 1 NFAG.

⁴⁸ Vgl. §§ 58 Abs. 1 Nr. 9, 112 Abs. 1, 114 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 4 NKomVG.

⁴⁹ Siehe dazu BbgVerfG, DÖV 1998, 1055, 1057; Ipsen (Fn. 44), Rn. 961; Meyer (Fn. 8), § 50 Rn. 25.

⁵⁰ In solchen Konstellationen wird der beschworene Interessenkonflikt allenfalls die konkrete Höhe der Kreisumlage, aber nicht pauschal jede Zahlung einer Kreisumlage als solche betreffen.

⁵¹ Vgl. §§ 5 Abs. 1, 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 NROG; § 1 Abs. 4 BauGB.

⁵² Vgl. § 8 Nds. AG SGB XII.

Derartige „normale“ Konfliktsituationen zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden sind aber zwangsläufig in der Gemeindeverbandsstruktur angelegt. Eine Inkompatibilitätsregelung, die das passive Wahlrecht der Oberbürgermeister einschränkt, um solche „normalen“ Interessenkollisionen zu verhindern, verfehlt den die organisatorische Gewaltenteilung sichernden Zweck des Gesetzesvorbehalts in Art. 61 NV. Denn sie lassen sich auch nicht ausschließen, wenn Abgeordnete aus dem Rat einer kreisangehörigen Gemeinde gleichzeitig ein Mandat im Kreistag wahrnehmen, was durch die Unvereinbarkeitsregeln in § 50 Abs. 1 NKomVG aber gerade nicht ausgeschlossen wird.⁵³

cc) Irrelevanz der Erwägung

„Entprofessionalisierung der Kreistage“

Die amtliche Begründung, mit der im Gesetzentwurf zugunsten einer Beibehaltung des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG argumentiert wird, greift diese „normalen“ Konfliktsituationen auf, reichert sie jedoch mit einer zusätzlichen Akzentuierung an, indem sie als Unterschied zwischen den zulässigen Doppelmandaten in Rat und Kreistag und dem Mandat eines (Ober-)Bürgermeisters im Kreistag auf die besondere Kompetenz des Amtsträgers abhebt. So führt die Landesregierung als Motiv an, dass die Wahrnehmung eines Kreistagsmandats durch hauptamtliche Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden zu einer „[...] Professionalisierung des Kreistagsmandats [...]“ führe, weil diese nicht nur über leitende Verwaltungserfahrung und spezielle kommunalrechtliche Kenntnisse verfügen, sondern sich vor allem durch die Gemeindeverwaltung unterstützen lassen könnten. Dies hätte ein ungleiches Gewicht im Kreistag in Beziehung zu den lediglich ehren-

amtlichen Mandatsträgern zur Folge, woraus sich letztlich eine geringere Attraktivität dieses ehrenamtlichen Engagements ergebe.⁵⁴

Diese Begründung ist in der Sache bereits nicht überzeugend, denn eine Professionalisierung droht auch durch die – nicht ausgeschlossene – Wahl von Verwaltungsrichtern in den Kreistag, da diese auch über ein höheres Fachwissen und über eine bessere Infrastruktur (Bibliotheken, Datenbanken) zur Wahrnehmung ihres Mandats als Kreistagsmitglieder verfügen, die anderen ehrenamtlichen Kreistagsmitgliedern nicht zu Gebote steht. Auch läuft das Professionalisierungsargument leer, wenn man bedenkt, dass hauptamtliche Bürgermeister durchaus in Kreistage solcher Landkreise einziehen dürfen, denen ihre Gemeinde nicht angehört. Das wäre der Fall, wenn sie abweichend vom Dienstort ihren Wohnsitz in diesem anderen Landkreis haben (vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG). So sehr es aus der Sicht eines Landrates politisch nachvollziehbar ist, andere Kenner der Verwaltungspraxis als kritische Kreistagsmitglieder aus den Beratungen im ansonsten durch mehr oder weniger unerfahrene Ehrenamtliche besetzten Kreistag herauszuhalten, ist es doch kein Ansinnen, das verfassungsrechtlich zulässig wäre.

Denn insoweit ist entscheidend, dass der Gedanke einer Entprofessionalisierung des Kreistages erst recht ein Kriterium ist, das außerhalb der durch Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV zulässigen Erwägungen liegt, die eine Beschränkung der passiven Wahlfreiheit rechtfertigen könnten. Neben der Sicherung der organisatorischen Gewaltenteilung durch Verhinderung von Interessenkollisionen, die aus einer gleichzeitigen Wahrnehmung von Amt und Mandat folgen, können Erwägungen wie die Verhinderung einer Professionalisierung der betreffenden Volksvertretung allenfalls ein gebilligter Nebeneffekt einer Inkompatibilität sein. Als zentrale Rechtfertigungserwägung zur Statuierung einer Inkompatibilitätsnorm sind sie jedoch nicht zulässig.

Als Inkompatibilitätsregelung für Oberbürgermeister(innen) großer selbstständiger Städte erweist sich § 50

Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG im Ergebnis damit als ungeeignet, den in den verfassungsumittelbaren Gesetzesvorbehalten in Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV verfolgten Zweck zu erreichen.

b. Erforderlichkeit

Darüber hinaus bestehen durchaus auch Zweifel, ob der durch § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG bewirkte Eingriff in das passive Wahlrecht der Oberbürgermeister(innen) auch erforderlich ist.

Das Erforderlichkeitskriterium als zweite Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung fragt danach, ob die zur Zweckerreichung getroffene Regelung das in die Rechte des Betroffenen am wenigsten einschneidende Mittel darstellt.⁵⁵ Eine etwaige Handlungsalternative muss aber auch über die gleiche Wirksamkeit verfügen, sodass es mithin darauf ankommt, ob bei dieser Alternative „[...] in jeder Hinsicht eindeutig feststeht [...]“, dass sie den „[...] bestimmten Zweck sachlich gleichwertig erreicht.“⁵⁶ In diesem Sinne könnten dem Grunde nach auch Befangenheitsregelungen und Mitwirkungsverbote in Frage kommen, um die in Fällen einer Personalunion befürchteten Selbstkontrollen zu verhindern.⁵⁷ Aus der Perspektive des passiven Wahlrechts wären solche Mitwirkungsverbote mildere Mittel, denn sie griffen nur punktuell bei bestimmten Entscheidungsgegenständen, ließen ansonsten aber – anders als eine generelle Inkompatibilität – das passive Wahlrecht unberührt.⁵⁸

Da der Begriff der „Person“ in § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NKomVG auch juristische Personen des öffentlichen Rechts umfasst⁵⁹ und ein Oberbürgermeister gemäß der gesetzlichen Anordnung in § 86 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG kraft Amtes der Vertreter der

53 Ständige Rspr. des BVerfG, siehe zuletzt BVerfGE 126, 112, 144 f. Aus der Lit. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 57; Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, § 51 Rn. 100; vgl. auch Huster/Rux, in: BeckOK-GG (Stand: 2/2018), Art. 20 Rn. 196.

54 BVerfGE 105, 17, 36, unter Verweis auf BVerfGE 30, 292, 319; 81, 70, 90 f.

55 Vgl. Unruh (Fn. 6), Art. 137 Rn. 13; Stober/Lackner (Fn. 12), Art. 137 Rn. 118, 216; Masing (Fn. 8), Art. 137 Rn. 23; Waechter (Fn. 3), Art. 61 Rn. 2.

56 In diesem Sinne dann auch BVerfGE 18, 172, 185 f. Kritisch dazu: Dietrich-Schirrmann, Die Inkompatibilität im kommunalen Bereich, 1972, S. 198 f.

57 Vgl. Koch (Fn. 29), § 41 Rn. 15; Meyer, in: Blum/Häusler/Meyer (Hrsg.), NKomVG, 3. Aufl. 2014, § 41 Rn. 14.

großen selbstständigen Stadt in allen Rechts- und Verwaltungsgeschäften ist, könnten unmittelbare Vor- oder Nachteile, die durch eine Entscheidung des Kreistages für eine diesem Kreis angehörige große selbstständige Stadt entstehen, bei einer Mitwirkung des Oberbürgermeisters im Kreistag durchaus im Sinne des Mitwirkungsverbotes relevant werden. Das gilt umso mehr, als hierfür ein Sonderinteresse genügt, das die Besorgnis eines nicht uneigen-nützigen Entscheidungsverhaltens des Betroffenen nahelegt, denn durch die Mitwirkungsverbote soll bereits dieser Besorgnis als „[...] böser Schein [...]“⁶⁰ entgegengewirkt werden.

Als Gegenargument ließe sich einwenden, dass Mitwirkungsverbote unter Umständen nicht ausreichend sein könnten, um drohende Interessenkol- lisionen bei gleichzeitiger Innehabung von Kreistagsmandat und Gemeindeamt wirksam zu begegnen: Aufgrund der Fülle an möglichen – zum Teil auch verdeckten – Interessenkollosionen könne eine Unsicherheit über die Konstellationen bestehen, in denen das Mitwirkungsverbot ausgelöst wird.⁶¹ Daraus resultiere die Gefahr einer möglichen Unwirksamkeit von Kreistagsbeschlüssen, was wiederum die Arbeitserfüllung des Kreistages gefährden könne.⁶² Diese Argumentation ist allerdings zirkulär, wenn man berücksichtigt, dass es hierbei nur um die „normalen“ Kreiskonfliktlagen geht, die für den Rahmen der verfassungsrechtlich ermöglichten Einschränkungen des passiven Wahlrechts nicht maßgeblich sein dürfen.⁶³ Gravierender ist da schon der Einwand, dass in Niedersachsen de lege lata die Mitwirkungsverbote gemäß §§ 54 Abs. 3 i. V. m. 41 Abs. 3 Nr. 1 NKomVG nicht für die Beratung und Entscheidung über Rechtsnormen gelten, was maßgeblich alle Satzungen der Kommune betrifft.⁶⁴ Da aber auch die Festsetzung der Kreisumlage in der Haushaltssatzung des Landkreises durch den Kreistag erfolgt (§ 15 Abs. 3 Satz 1 NFAG), besteht auf-

grund dieser Ausnahme, die in dieser Reichweite bundesweit einmalig ist,⁶⁵ insoweit kein Mitwirkungsverbot. Der Oberbürgermeister einer großen selbstständigen Stadt könnte im Rahmen seines Kreistagsmandates also von der Teilnahme an der Entscheidung über die Kreisumlagefestsetzung nicht ausgeschlossen werden. Damit aber wären die Mitwirkungsverbote des NKomVG aus der Sicht des passiven Wahlrechts vielleicht ein mildereres Mittel, doch wäre dieses nach der aktuellen Rechtslage nicht gleich effektiv wie die Inkompatibilitätsregelung des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG. De lege ferenda ließe sich insoweit jedoch eine gleiche Eignung der Mitwirkungsverbote und damit eine mildere Regelungsalternative zu einer umfassenden Inkompatibilität herstellen, indem eine Gegenausnahme für den hauptamtlichen Oberbürgermeister einer großen selbstständigen Stadt im Ausnahmetatbestand des § 41 Abs. 3 Nr. 1 NKomVG normiert würde.

c. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Letztlich ist auch zweifelhaft, ob § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne genügen kann. Diese aus dem Rechtsstaatgebot folgende⁶⁶ verfassungsrechtliche Vorgabe setzt voraus, dass die Freiheitsbeeinträchtigung nach ihrer Art und Intensität nicht außer Verhältnis zu dem Rechtsgut steht, dessen Schutz der Zweck des Eingriffs ist. Im Rahmen einer Gesamtabwägung der konfigierenden Positionen muss das Schutzgut so gewichtig sein, dass der Freiheitseingriff für den Betroffenen angemessen und zumutbar ist;⁶⁷ um den Betroffenen nicht über das Maß hinaus zu belasten, muss der Gesetzgeber Belange zur Rechtfertigung anführen, die proportional zur Intensität der Freiheitsbeeinträchtigung an Gewichtigkeit zunehmen.⁶⁸

Mit Blick auf Interessenkolisionen, die nicht aus der Sonderkonstellation eines Zusammenfallens von Kontrolliertem und Kontrolleur resultieren, sondern sich – außerhalb der Primärratio der Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV – als Resultat der typischen Konfliktlagen der allgemeinen Verbandskonzeption eines Kreises erweisen, dürfte der durch die Inkompatibilitätsnorm bewirkte Eingriff in das passive Wahlrecht der Oberbürgermeister nicht mehr angemessen in diesem Sinne sein. Das gilt umso mehr, wenn man sich verdeutlicht, dass der Erlass von Inkompatibilitätsnormen selbst bei einem Zusammentreffen von Amt und Mandat in einer Person durch Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV noch in das Ermessen des Gesetzgebers („kann“) gestellt ist. Das legt nahe, dass die Verfassung der Verhinderung drohender Interessenkolisionen zwischen Amt und politischem Mandat und damit der Sicherstellung der organisatorischen Gewaltenteilung nicht von vornherein einen absoluten Vorrang vor dem passiven Wahlrecht des Betroffenen einräumt. Der Erlass einer solchen Inkompatibilitätsvorschrift setzt dementsprechend ein derart hohes Gewicht der zu verhindernden Interessenkolisionen voraus, dass sie es rechtfertigen, um ihrer Vermeidung Willen das passive Wahlrecht, also ein verfassungsbeschwerdefähiges (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) grundrechtsgleiches Recht, einzuschränken. Es liegt auf der Hand, dass die hier lediglich in Rede stehenden „normalen“ Interessenkolisionen zwischen zwei im Gemeindeverbandsrecht miteinander verwobenen kommunalen Körperschaften und die Möglichkeit, dass sich ein hauptamtlicher Oberbürgermeister bei seinem Agieren als Mitglied im Kreistag von einem Interesse seiner Anstellungskörperschaft leiten lässt, nicht von einem solchen Gewicht sind, dass sie eine derart weitreichende Beschränkung des passiven Wahlrechts als einem der fundamentalen Rechte demokratischer Ordnung rechtfertigen könnten.

V. Zusammenfassung

1. Ebenso wie das aktive Wahlrecht wird auch das Recht der Kandidatur bei den Wahlen zu den Vertretungen

60 NdsOVG, NVwZ 1982, 44, 44; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1993, 504, 505; NVwZ 1994, 193, 193.

61 BbgVerfG, DÖV 1998, 1055, 1057.

62 Auf diese Gefahr hinweisend: Bernhard, DVBl. 1981, 865, 870; ähnlich StGH BW, VBlBW 1981, 348, 350.

63 Vgl. oben unter IV. 4. a) bb).

64 Koch (Fn. 29), § 41 Rn. 22.

65 Meyer (Fn. 59), § 41 Rn. 17.

66 Vgl. statt vieler nur Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 78, 145 ff.

67 Vgl. BVerfGE 67, 157, 178; 90, 145, 173; Sachs (Fn. 6–65), Art. 20 Rn. 154; Kloepfer (Fn. 55), § 51 Rn. 102; Maurer (Fn. 55), § 8 Rn. 57; Huster/Rux (Fn. 55), Art. 20 Rn. 197.

68 Vgl. BVerfGE 90, 145, 173; VGH BW, DVBl. 2016, 384, 386.

in Gemeinden und Kreisen, das passive Wahlrecht, durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 57 Abs. 2 NV garantiert. Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV enthalten eine verfassungsimmanente Einschränkung dieses Rechts, indem sie dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einräumen, die Wählbarkeit von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in den Gemeinden gesetzlich zu beschränken. Auf diese Weise soll Interessenskollisionen vorgebeugt werden, die entstehen können, wenn ein Amtsträger in eine Vertretung gewählt wird, der gerade die Aufgabe zukommt, seine Amtsführung

zu überwachen (Sicherung der organisatorischen Gewaltenteilung durch Verhinderung der Selbstkontrolle).

2. § 50 Abs. 1 NKomVG ist eine Vorschrift, die im Grundsatz den Vorgaben der Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 61 NV entspricht. Seinem Wortlaut nach ist § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG aber nicht auf die Oberbürgermeister(innen) großer selbstständiger Städte anwendbar. Diese Personengruppe ist daher in ihrem passiven Wahlrecht verletzt, wenn man ihnen eine Mitgliedschaft im Kreistag unter Berufung auf diese Inkompabilitätsregel verweigert.

3. Aber selbst dann, wenn man die enge Formulierung in § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKomVG im Sinne eines bloßen Redaktionsverschens deutet, müsste die Vorschrift verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Oberbürgermeister(innen) einer großen selbstständigen Stadt hiervon nicht erfasst sind. Denn im Falle ihrer Anwendbarkeit auf diese Personengruppe wäre die Vorschrift wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot verfassungswidrig:

- Sie ist bereits nicht geeignet, den Zweck des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts zu erreichen. Die Konstellation einer Selbstkontrolle durch die Mitgliedschaft eines Oberbürgermeisters oder einer Oberbürgermeisterin einer großen selbstständigen Stadt im Kreistag des zugehörigen Kreises kann unter dem Aspekt der Kommunal- und Fachaufsicht nicht eintreten. Denkbar sind allenfalls Interessenskollisionen, die aus der allgemeinen Verbandsstruktur eines Kreises entstehen. Diese sind aber ebenso wie der Gedanke einer Entprofessionalisierung der Kreistagsarbeit keine legitimen Erwägungen, die vor dem Zweck des Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 61 NV Bestand haben könnten.
- Darüber hinaus ist die Regelung auch nicht erforderlich. Den von ihr fokussierten allgemeinen, „normalen“ Interessenskollisionen kann mit dem gleich geeigneten, aber weniger in die passive Wahlfreiheit eingreifenden Mittel der Mitwirkungsverbote begegnet werden. Diese hat der Landesgesetzgeber für die wichtigsten Fallgruppen de lege ferenda auszustalten, bevor er Personengruppen vollständig von einer Mitwirkung im Kreistag ausschließt.
- Die Vorschrift ist in ihrer Anwendung auf Oberbürgermeister(innen) großer kreisangehöriger Städte auch unverhältnismäßig im engeren Sinn. Der Zweck der Vermeidung allgemeiner, aus der Gemeindeverbandsstruktur resultierender Interessenskollisionen steht außer Verhältnis zu dem mit einer Inkompabilität bewirkten massiven Eingriff in die passive Wahlfreiheit.



Schrifttum

Baugesetzbuch

Wolfgang Schrödter (Hrsg.)

9. Aufl., Baden-Baden 2019

ISBN 978-3-8487-3968-4

Der ehemalige Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages und Herausgeber des NomosKomentar zum Baugesetzbuch, Dr. Wolfgang Schrödter, hat dem Hauptgeschäftsführer Dr. Jan Arning und Referatsleiter Dr. Fabio Ruske in bewährter Tradition und alter Verbundenheit zum Spitzenverband die neueste Auflage seines Werkes überreicht.

Der „Schrödter“ setzt seit mehr als 50 Jahren den Standard für eine praxisorientierte und zugleich wissenschaftlich fundierte Anwendung des BGB BauGB.

Die Neuauflage berücksichtigt die umfangreichen Reform des Gesetzgebers:

- BauGB-/BauNVO-Novellen 2017
- **Änderungen technischer Regelwerke (TA Lärm, 18. BImSchV)**
- WasserhaushaltSG (WHG)
- UmweltrechtsbehelfsG (UmwRGG)
- BundesnaturschutzG (BNatSchG)
- UVP-ModernisierungsG
- Raumordnungsgesetz (ROG)

Den Schwerpunkt der neuen Auflage bilden die immer stärker mit dem Städtebaurecht verzahnten Rechts-



gebiete. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Bezüge des Bauplanungsrecht zum Umweltrecht gerichtet: beispielhaft zu nennen sind die baurechtlichen Bestimmungen des BNatschG zur Eingriffsregelung und zum vorwiegend unionsrechtlich geprägten Artenschutz- und Habitatschutzrecht, das Planungsverbot des WHG, das Kommunalrecht in seinen Auswirkungen auf die Bauleitplanung und auch das Raumordnungsrecht. Erwähnenswert ist ferner die sehr ausführliche Kommentierung zur planungsrechtlichen Steuerung von Windkraftanlagen durch Darstellungen des Flächennutzungsplanes, Festsetzung des Bebauungsplanes und Instrumente der Raumordnung.



FOTO: LANDTAG NIEDERSÄCHSISCHE VOLKSPRACHEN

Beflaggung von öffentlichen Gebäuden in Kommunen

Obacht bei freiwilligem Flaggen-Hissen

VON KATHARINA BLAUERT

Mehrmals im Jahr kann man niedersachsenweit die Europa-, Bundes- und Landesflagge an öffentlichen Gebäuden wehen sehen. Das Setzen der Flaggen geschieht natürlich nicht zufällig, sondern erfolgt grundsätzlich nur zu besonderen Gelegenheiten. Die Beflaggung für Dienstgebäude des Landes Niedersachsen ist klar geregelt: Die Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Wappengesetz (RdErl. d. StK vom 25. Mai 2007 – 201-01405/01 –; s. Schaukasten) geben vor, an welchen Tagen und zu welchen Anlässen in welcher Form (Art der Flaggen) und gegebenenfalls ob halbmast zu flaggen ist. Für die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gelten diese Regelungen lediglich als Empfehlung (vgl. Nr. 1.4 der Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Wappengesetz). Die Kommunen sind demnach also frei in ihrer Entscheidung, ob sie ihre Dienstgebäude beflaggen, wann und in welcher Form.

Freiwillige Beflaggung

Überwiegend orientieren sich die Kommunen an dem genannten Runderlass der Staatskanzlei. Manchmal wird jedoch auch die Freiheit genutzt, um über die empfohlene Handhabung hinaus, Flaggen zu hissen. Anlass für das Flaggenhissen zum Beispiel am Rathaus kann ein besonderes Ereignis sein



Katharina Blauert, Regierungsassessorin, derzeit beim Niedersächsischen Städtetag

– etwa ein Besuch von Staatsgästen. Regelmäßig wird dann die übliche Beflaggung in Form von Europa- Bundes- und Landesflagge ergänzt um die jeweilige Staatsflagge zu sehen sein. Anlässe ganz anderer Art können aber auch öffentliche Zusammenkünfte von Interessengermeinschaften sein wie etwa ein Friedensmarsch oder eine Parade zum Christopher Street Day. Die öffentliche Würdigung dieser Interessenverfolgung zeigt sich dann auch einmal durch Hissen von Flaggen von Vereinen oder internationalen Bewegungen – etwa der Regenbogenfahne. Die Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Wappengesetz sehen als ergänzende Beflaggung lediglich Flaggen internationaler und über-

staatlicher Organisationen vor. Vereinsflaggen dürfen regelmäßig nicht darunter zu fassen sein. Jedoch ergibt sich auf kommunaler Ebene aufgrund des Empfehlungscharakters der Ausführungsbestimmungen hieraus keine Einschränkung.

Rechtsanspruch auf Beflaggung

Einmal mit dieser freien Handhabung der Beflaggung begonnen, ist es für die Kommune jedoch schwer, hier von wieder Abstand zu nehmen. Stellt eine weitere interessierte Person einen Antrag auf Hissen ihrer Flagge, kann aus dem gesetzten Präzedenzfall bereits ein Rechtsanspruch erwachsen sein.

Werden Anträge von Privaten auf Beflaggung zum Beispiel des Rathauses mit ihrer Vereinsflagge bewilligt, kann hierdurch eine rechtsverbindliche Verwaltungspraxis begründet werden. Aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes nach Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz entsteht schnell eine Pflicht auf Seiten der Behörde, auch weiterhin und bei anderen Antragstellern so zu verfahren. Denn Gleichbehandlung bedeutet, dass von der öffentlichen Verwaltung nur atypische Fälle anders behandelt werden dürfen. Es bedarf deshalb stets der Einzelfallprüfung, ob hier ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt vorliegt. In einer ablehnenden Entscheidung müsste begründet werden, warum es sich nicht um einen vergleichbaren Fall mit einer früheren Beflaggung handelt. Erst dann könnte der Rechtsanspruch, der sich auf das Institut der Selbstbindung der Verwaltung stützt, verneint werden. Je mehr die beiden Sachverhalte – vorherige Bewilligung der Beflaggung und jetziger Antrag – gemein haben, umso schwieriger wird es sein, den Antrag nunmehr ablehnend zu bescheiden.

Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Wappengesetz

RdErl. d. StK v. 25. Mai 2007 – 201-01405/01 – Auszug

1. Beflaggung der Dienststellen des Landes

1.1 Regelmäßige Beflaggungstage

Alle Dienststellen des Landes haben an folgenden Tagen zu flaggen:

- a) am 27. Januar (Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus),
- b) am 1. Mai (Feiertag der Arbeit),
- c) am 9. Mai (Europatag),
- d) am 23. Mai (Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes),
- e) am 1. Juni (Jahrestag des Inkrafttretens der Niedersächsischen Verfassung),
- f) am 17. Juni (Tag zum Gedenken an den Volksaufstand in der ehemaligen DDR),
- g) am 20. Juli (Tag zum Gedenken an die Männer und Frauen der deutschen Widerstandsbewegung gegen den Nationalsozialismus),
- h) am 3. Oktober (Tag der Deutschen Einheit),
- i) am zweiten Sonntag vor dem 1. Advent (Volkstrauertag),
- j) an den Tagen allgemeiner Wahlen (Wahl zum Europäischen Parlament, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen).

Am Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus und am Volkstrauertag ist halbmast zu flaggen.



FOTO: SHUTTERSTOCK.COM

1.2 Beflaggungsanordnungen aus besonderen Anlässen

- 1.2.1 Bei Anlässen von landesweiter oder regionaler Bedeutung kann die Staatskanzlei die landesweite Beflaggung anordnen.
- 1.2.2 Bei Anlässen von lokaler Bedeutung kann die Behördenleitung für ihre Dienststelle die Beflaggung anordnen.

1.3 Durchführung der Beflaggung

- 1.3.1 Grundsätzlich werden die Europaflagge, die Bundesflagge und die Landesflagge gesetzt.
- 1.3.2 Der Europaflagge gebührt vor der Bundesflagge, der Bundesflagge vor der Landesflagge und der Landesflagge vor den übrigen Flaggen die bevorzugte Stelle an der linken Seite von außen auf das Gebäude gesehen. Können aus technischen Gründen nicht mehr als zwei Flaggen gesetzt werden, so sind die Bundesflagge neben der Landesflagge, bei einem Fahnenmast nur die Landesflagge zu setzen.
- 1.3.3 Bei der Beflaggung dürfen auch Flaggen ausländischer Staaten und anderer Hoheitsgebiete sowie Flaggen internationaler und überstaatlicher Organisationen gezeigt werden. Ihnen gebührt die bevorzugte Stelle. Daran anschließend werden die Flaggen in der Reihenfolge nach Nummer 1.3.2 gezeigt.
- 1.3.4 Die Dienststellen des Landes im Gebiet der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe dürfen neben der Bundes- und der Landesflagge ihre frühere Flagge zeigen, soweit sie nicht für den gesamten Bereich des Landes Niedersachsen zuständig sind.
- 1.3.5 Die Beflaggung beginnt jeweils um 7:00 Uhr und endet bei Sonnenuntergang.

1.4 Beflaggung der Dienstgebäude der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

Den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wird empfohlen, an den festgelegten Tagen ihre Dienststellen ebenfalls zu beflaggen. Sie werden über Anordnungen nach Nummer 1.2.1 unterrichtet.

Beflaggung entgegen öffentlicher Interessen

Ein eindeutiger Fall im Sinne einer Ablehnung des Beflaggungsgesuchs dürfte regelmäßig vorliegen, wenn dem Hissen der Flaggen öffentliche Interessen entgegenstehen. Sowäre es zu beurteilen, wenn die Flagge Forderungen oder Einstellungen repräsentiert, die mit der geltenden Rechtsordnung nicht im Einklang stehen. Dies kann manchmal erst auf dem zweiten Blick erkennbar sein. So kann die Beflaggung anlässlich einer Veranstaltung, die sich inhaltlich „für das Leben“ ausspricht, eine Positionierung gegen das geltende Recht zum Schwangerschaftsabbruch darstellen. Eine Abkehr vom geltenden Recht in einem gesellschaftlich/ethisch so kontrovers diskutierten Thema ließe sich jedoch nur schwerlich mit der Neutralitätspflicht eines staatlichen Organs – wie etwa dem Amt des (Ober-) Bürgermeisters beziehungsweise der (Ober-)Bürgermeisterin – vereinbaren. In solchen Fällen wird ein Abweichen von der bisherigen Verwaltungspraxis nicht nur erlaubt, sondern sogar dringend davon anzuraten sein, dem Antrag zu folgen.

Neutralitätsgebot bei öffentlichen Ämtern

Die Neutralitätspflicht von Amtsträgern hatte zuletzt aufgrund einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes (Urteil vom 13. September 2017 – BVerwG 10 C 6.16 –) öffentlich Beachtung gefunden: Das Bundesverwaltungsgericht erkannte den Aufruf des Düsseldorfer Bürgermeisters zur Gegendemonstration gegen „Dügida“ und zur Aktion „Licht aus!“ als rechtswidrig: Die Aufforderung stelle eine Verletzung des Neutralitätsgebotes dar. Die Entscheidung wies deutlich die Grenzen des Rechts von Amtsträgern zur Beteiligung am politischen Meinungsbildungsprozess in der Öffentlichkeit auf und dürfte bei Anlass auch in der Niedersächsischen Rechtsprechung Berücksichtigung finden.

Vor diesem Hintergrund ist bei politischen Bekundungen im Zusammengang mit dem Amt als (Ober-)Bürgermeister/ in dringend Vorsicht angeraten.

Konkurrierende Beflaggung

Gegen eine freiwillige Beflaggung würde des Weiteren eine terminliche Kollision sprechen, sofern es sich um einen Beflaggungstag nach dem Runderlass der Staatskanzlei handelt, dem die Kommune folgt. Neben den staatlichen Flaggen eine weitere – möglicherweise mit dem zu gedenkenden Ereignis in keinem Zusammenhang stehende – Flagge zu setzen, dürfte von außen betrachtet zu Irritationen führen. Der Verzicht auf die Europa- oder Bundesflagge etwa zugunsten einer Vereinsflagge aufgrund von Platzmangel wäre zudem nur schwer nachvollziehbar.

Vorbeugen von „Überbeflaggung“

Aber auch abseits dieser Einzelfälle spricht nicht zuletzt folgende Überlegung gegen eine überbordende Beflaggung von kommunalen Dienstgebäuden:

Die Beflaggung der Dienstgebäude des Landes dient nach dem Runderlass der Staatskanzlei der Erinnerung besonderer Ereignisse in der deutschen und niedersächsischen Geschichte. Die herausragende Bedeutung bestimmter Daten wird so für jede und jeden sichtbar betont. Es ist gerade keine tägliche landesweite Beflaggung gewollt. Eine häufiger werdende Beflaggung – auch mit anderen Flaggen als der Europa-, Bundes- oder Landesflagge – würde die Bedeutung der Regelbeflaggung schmälern. Ein Ausfern der Beflaggung kann deshalb nicht im Sinne der Kommunen sein.

Auflösung der Selbstbindung der Verwaltung

Sollte es bereits zu einer Etablierung einer Verwaltungspraxis gekommen sein, weil in der Vergangenheit bereits Flaggen von Vereinen oder Organisationen an Dienstgebäuden gesetzt wurden, wird geraten, die Selbstbindung der Verwaltung für die Zukunft aufzulösen. Dies ist bei sachlichen Gründen stets möglich. Ein sachlicher Grund könnte die drohende „Überbeflaggung“ der Gebäude sein. In ihrer ablehnenden Entscheidung müsste die Behörde dem Antragsteller diese Gründe darlegen und insbesondere darauf hinweisen,

dass nunmehr aus eben diesen Gründen von der bisherigen Handhabung Abstand genommen werde und lediglich im Sinne des Runderlasses der Staatskanzlei beflaggt werde.

Hinsichtlich der freiwilligen Beflaggung wird deshalb generell Zurückhaltung angeraten.



Schrifttum

Deutsches Kommunalrecht

Gern / Brüning

4. neu bearbeitete Auflage
2018, 749 Seiten Hardcover
Format 17.5 x 23.9 cm, 69 Euro
ISBN 978-3-8329-7475-6

Das bewährte Standardwerk stellt das Kommunalrecht der gesamten Bundesrepublik Deutschland auf den neuesten Stand dar. Ausgehend von den historischen Wurzeln kommunaler Wirkens werden die vielfältigen Strukturen des Gemeinde- und Landkreisrechts, des Rechts kommunaler Zusammenschlüsse und der Zusammenarbeit sowie des kommunalen Abgaberechts in ihrer bundes-, landes- und europarechtlichen Einbindung systematisch aufbereitet.

Für die 4. Auflage ist das Werk in jeder Hinsicht neu aufgearbeitet worden. Alle Reformen der letzten Jahre werden umfassend erläutert, darunter

- die vollständig neuen Kommunalverfassungsgesetze in zahlreichen Bundesländern,
- aktuelle Fragen zum Umgang mit Flüchtlingen (Unterkünfte, finanzielle und Sachzuwendungen, Betreuung und Integration etc)
- die Auswirkungen der zahlreichen Gebietsreformen (Verwaltungsmodernisierung, Zentralisierung, Neues Steuerungsmodell)
- Kommunalaufsicht und Rechtsschutz

Zielgruppe

Das Werk ist ein kompetenter Ratgeber für Studierende an Hochschulen und Fachhochschulen für Gerichte und die Anwaltschaft, für Referendare und nicht zuletzt für die kommunale Praxis.

„Recht gesprochen!“



Recht gesprochen! informiert über aktuelle Entscheidungen. Inhaltlich beschränkt sich die Rechtsprechungsübersicht nicht auf bestimmte Rechtsgebiete oder auf die Niedersächsische Justiz, aber auf wichtige Entscheidungen für die kommunale Praxis.

Zusammengestellt von **Stefan Wittkop**,
Beigeordneter beim Niedersächsischen Städtetag

Verpflichtung zu amtlicher Information über Verstöße gegen lebensmittel- und futtermittelrechtliche Vorschriften grundsätzlich verfassungsgemäß

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 32/2018 vom 4. Mai 2018

Beschluss vom 21. März 2018, 1 BvF 1/13

Die amtliche Information der Öffentlichkeit nach § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) über Verstöße einzelner Unternehmen gegen lebensmittel- oder futtermittelrechtliche Vorschriften ist an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil sie in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleichkommt. Verstößt ein Unternehmen gegen lebensmittel- oder futtermittelrechtliche Vorschriften, können seine Interessen aber hinter dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit zurücktreten. Das kann auch der Fall sein, wenn Rechtsverstöße nicht mit einer Gesundheitsgefährdung verbunden sind. Individualisierte amtliche Informationen über konsumrelevante Rechtsverstöße im Internet sind jedoch regelmäßig durch Gesetz zeitlich zu begrenzen. Mit dieser Begründung hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute veröffentlichtem Beschluss auf einen Normenkontrollantrag der Niedersächsischen Landesregierung hin § 40 Abs. 1a LFGB lediglich als insoweit mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt, als die Information der Öffentlichkeit nicht gesetzlich befristet ist. Der Gesetzgeber hat bis zum 30. April 2019 eine Regelung zur Dauer der Veröffentlichung zu treffen. § 40 Abs. 1a LFGB ist bis zu einer solchen Neuregelung, längstens aber bis zum 30. April 2019 anzuwenden.

Sachverhalt:

§ 40 Abs. 1a LFGB wurde im Jahr 2012 in das seit 2005 geltende Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch eingefügt. Die Vorschrift ermächtigt und verpflichtet die Behörden, die Öffentlichkeit von Amts wegen über Verstöße von Lebens- und Futtermittelunternehmen gegen Grenzwertregelungen und alle sonstigen Vorschriften im Anwendungsbereich des Gesetzes zu unterrichten, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen. Eine aktuelle Gesundheitsgefahr ist dabei nicht vorausgesetzt. Anders als § 40 Abs. 1 LFGB sieht der neuere Absatz 1a hinsichtlich der Veröffentlichung einer Information keinen behördlichen Ermessensspielraum vor. Vielmehr ist die Behörde gebunden und zur Veröffentlichung verpflichtet. Damit reagierte der Gesetzgeber auf die – insbesondere in Ansehung aktueller Lebensmittelskandale – als zu zögerlich empfundene Behördenpraxis; er wollte zur effektiven Öffentlichkeitsinformation eine striktere Rechtsgrundlage schaffen.

Nachdem einige Oberverwaltungsgerichte und Verwaltunggerichtshöfe in Verfahren des Eilrechtsschutzes Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Norm geäußert hatten und die niedersächsische Landesregierung Normenkontrollantrag gestellt hatte, wurde die Regelung in den Bundesländern nicht mehr vollzogen.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

I. Dass das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch nach § 1 Abs. 3 LFGB auch der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union

dient, steht der Überprüfung von § 40 Abs. 1a LFGB durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes nicht entgegen. § 40 Abs. 1a LFGB beruht nicht auf zwingenden Vorgaben des Unionsrechts, sondern geht über diese hinaus und kann daher an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen werden. Der Normenkontrolle steht auch nicht entgegen, dass teilweise angenommen wurde, das Unionsrecht regele die Öffentlichkeitsinformation hier abschließend und entfalte gegenüber weitergehenden mitgliedstaatlichen Informationsregelungen Sperrwirkung. Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit dem Grundgesetz auch, wenn zugleich Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Sekundärrecht der Europäischen Union bestehen.

II. Die angegriffene Vorschrift ist in formeller Hinsicht mit der Verfassung vereinbar. Insbesondere besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Für die Regelung der Informationstätigkeit der Behörden im Bereich des Lebensmittel- und Futtermittelrechts hat der Bund das Recht der Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Die bundesrechtliche Regelung der Öffentlichkeitsinformation ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, weil sie die Einheitlichkeit und Verständlichkeit der Information für ein bundesweites Marktgeschehen sichert.

III. § 40 Abs. 1a LFGB verstößt insoweit gegen die Berufsfreiheit, als eine gesetzliche Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Informationsverbreitung fehlt. Im Übrigen können und müssen unverhältnismäßige Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit durch verfassungskonforme Anwendung der Vorschrift vermieden werden.

1. Die Regelung ermächtigt und verpflichtet die zuständigen Behörden zu Eingriffen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG. Die Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1a LFGB sind an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil sie als administrative Maßnahmen direkt auf die Marktbedingungen individualisierter Unternehmen zielen, das Konsumverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinflussen und auf diese Weise mittelbar-faktisch die Markt- und Wettbewerbs-situation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändern.

2. Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht vollständig zu rechtfertigen, weil § 40 Abs. 1a LFGB den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht in jeder Hinsicht genügt.

a) Mit § 40 Abs. 1a LFGB werden legitime Zwecke, nämlich die Schaffung einer

hinreichenden Grundlage für eigenverantwortliche Konsumententscheidungen der Verbraucher und die Durchsetzung der Bestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, verfolgt. Diesen steht insbesondere im Falle der Veröffentlichung von teilweise nicht endgültig festgestellten, teilweise bereits behobenen Rechtsverstößen über das Internet eine potenziell hohe Grundrechtsbeeinträchtigung der betroffenen Unternehmen in Form eines erheblichen Verlusts des Ansehens und von Umsatzeinbußen bis hin zur Existenzvernichtung gegenüber. Der Grundrechtseingriff wird allerdings dadurch relativiert, dass die betroffenen Unternehmen negative Öffentlichkeitsinformationen durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlassen und dass ihr Fehlverhalten angesichts seiner Konsequenzen für die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Öffentlichkeitsbezug aufweist.

b) Nicht nur die Publikation anhaltender, sondern auch die Veröffentlichung bereits beseitigter Verstöße ist zur Zweckerreichung geeignet. Die Publikation behobener Verstöße erhöht die abschreckende Wirkung der Informationsregelung und fördert damit die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften. Daneben dient die Veröffentlichung behobener Verstöße auch dem Ziel der Verbraucherinformation, weil auch Informationen über rechtsverletzendes Verhalten in der Vergangenheit für die Konsumententscheidung Bedeutung haben können.

Der Gesetzgeber hat im Ergebnis auch hinreichend berücksichtigt, dass nur die Verbreitung richtiger Information zur Erreichung des Informationszwecks geeignet ist. Nach § 40 Abs. 4 LFGB ist die Behörde gegebenenfalls zur Richtigstellung verpflichtet. Zur Sicherstellung der Eignung müssen die Behörden bei der Rechtsanwendung allerdings von Verfassungs wegen weitere Vorfürsungen treffen, um die Richtigkeit der Information zu sichern und Fehlvorstellungen der Verbraucher zu vermeiden. Die zuständigen Behörden müssen die Information mit der Mitteilung verbinden, ob und wann ein Verstoß behoben wurde. Um zu verhindern, dass Informationen verbreitet werden, die nicht richtig und damit zur Erreichung der Gesetzeszwecke ungeeignet sind, darf außerdem von der nach § 40 Abs. 1a LFGB bestehenden Möglichkeit, die Öffentlichkeit bereits im Fall des hinreichend begründeten Verdachts eines Verstößes zu informieren, nur unter strengen Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden.

c) Die Regelung ist im Grunde auch verhältnismäßig im engeren Sinne, bedarf aber verfassungskonformer Anwendung. Sie ist insofern unverhältnismäßig, als es an einer

zeitlichen Begrenzung der Informationsverbreitung fehlt.

Zwar hat der Gesetzgeber im Grunde eine verfassungsrechtlich vertretbare Bewertung und Abwägung der gegenläufigen Interessen vorgenommen, da es angemessen ist, die Interessen der Unternehmen im Fall eines im Raum stehenden Rechtsverstoßes hinter die Schutz- und Informationsinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zurücktreten zu lassen, und die Regelung die Veröffentlichungspflicht an Tatbestandsvoraussetzungen knüpft, die so angewendet werden müssen, dass nur über Verstöße von hinreichendem Gewicht informiert wird.

Unverhältnismäßig im engeren Sinne ist die Regelung jedoch insofern, als eine zeitliche Begrenzung der Informationsverbreitung im Gesetz fehlt.

Die mit der Regelung einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen geraten mit der Dauer der Veröffentlichung außer Verhältnis zu den mit der Veröffentlichung erreichbaren Zwecken. Je länger die Verbreitung andauert, desto größer wird die Diskrepanz zwischen der über die Zeit steigenden Gesamtbelaistung des Unternehmens einerseits und dem abnehmenden Wert der Information für die Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits und desto weniger ist den Betroffenen die Veröffentlichung zuzumuten. Je weiter der Verstoß zeitlich entfernt ist, desto geringer ist auf der einen Seite noch der objektive Informationswert seiner Verbreitung, weil sich vom Verstoß in der Vergangenheit objektiv immer weniger auf die aktuelle Situation des betroffenen Unternehmens schließen lässt. Je länger eine für das Unternehmen negative Information in der Öffentlichkeit verbreitet wird, desto größer ist auf der anderen Seite dessen Belastung, weil umso mehr Verbraucherinnen und Verbraucher im Laufe der Zeit von dieser Information zu ungünstigen Unternehmensbeeinflusst werden können. Eine zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung ist daher verfassungsrechtlich geboten.

Die zeitliche Begrenzung muss durch Bundesgesetz geregelt werden und kann nicht allein durch Behördenpraxis oder Rechtsprechung erfolgen. Für die konkrete Ausgestaltung der Befristung sind unterschiedliche, jeweils bedeutende Belange und Parameter zu gewichten und gegeneinander abzuwegen. Das ist gesetzlicher Regelung vorbehalten. Eine hinreichend konkrete gesetzliche Befristung findet sich weder in § 39 Abs. 2 LFGB, noch lässt sie sich durch Lösungserfordernisse des Datenschutzrechts gewinnen.

Quelle: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-032.html>

Streikverbot für Beamte verfassungsgemäß

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 46/2018 vom 12. Juni 2018

Urteil vom 12. Juni 2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13

Das Streikverbot für Beamten und Beamte ist als eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums vom Gesetzgeber zu beachten. Es steht auch mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Einklang und ist insbesondere mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Mit dieser Begründung hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom heutigen Tage vier gegen das Streikverbot für Beamte gerichtete Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführenden sind oder waren als beamtete Lehrkräfte an Schulen in drei verschiedenen Bundesländern tätig. Sie nahmen in der Vergangenheit während der Dienstzeit an Protestveranstaltungen beziehungsweise Streikmaßnahmen einer Gewerkschaft teil. Diese Teilnahme wurde durch die zuständigen Disziplinarbehörden geahndet. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Streikteilnahme stelle einen Verstoß gegen grundlegende beamtenrechtliche Pflichten dar. Insbesondere dürfe ein Beamter nicht ohne Genehmigung dem Dienst fernbleiben. In den fachgerichtlichen Ausgangsverfahren wandten sich die Beschwerdeführerinnen sowie der Beschwerdeführer letztlich erfolglos gegen die jeweils ergangenen Disziplinarverfügungen.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Hoheitsakte sind von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie sind jeweils im Ergebnis von dem Bestehen eines Streikverbots für deutsche Beamten und Beamte ausgegangen. Hierin liegt keine Verkennung der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

1. Der sachliche Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG ist eröffnet. Zwar sind Beamte von der tariflichen Lohngestaltung ausgeschlossen. Entscheidend ist im konkreten Fall aber, dass die Disziplinarverfügungen die Teilnahme an gewerkschaftlich getragenen, auf – wenngleich nicht eigene – Tarifverhandlungen bezogene Aktionen sanktionieren. Ein solches umfassendes Verständnis von Art. 9 Abs. 3 GG greift im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch die Wertungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 11 EMRK auf, wonach auch der Unterstützungsstreik jedenfalls ein ergänzendes Element der Koalitionsfreiheit darstellt.

2. Die angegriffenen behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen beeinträchtigen das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG. Die Koalitionsfreiheit wird beschränkt durch alle Verkürzungen des grundrechtlich Gewährleisteten. Die disziplinarische Ahndung des Verhaltens der Beschwerdeführenden und deren disziplinargerichtliche Bestätigung durch die angegriffenen Gerichtsentscheidungen begrenzen die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Arbeitskampf.

3. Die Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit ist jedoch durch hinreichend gewichtige, verfassungsrechtlich geschützte Belange gerechtfertigt.

a) Das Streikverbot für Beamte stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG dar. Es erfüllt die für eine Qualifikation als hergebrachter Grundsatz notwendige Voraussetzung der Traditionalität, da es auf eine jedenfalls in der Staatspraxis der Weimarer Republik begründete Traditionslinie zurückgeht, und diejenige der Substanzialität, da es eine enge inhaltliche Verknüpfung mit den verfassungsrechtlichen Fundamenten des Berufsbeamtentums in Deutschland, namentlich der beamtenrechtlichen Treuepflicht sowie dem Alimentationsprinzip, aufweist.

b) Das Streikverbot ist Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG und vom Gesetzgeber zu beachten. Ein Streikrecht, auch nur für Teile der Beamtenschaft, griffe in den grundgesetzlich gewährleisteten Kernbestand von Strukturprinzipien ein und gestalte das Verständnis vom und die Rege-

lungen des Beamtenverhältnisses grundlegend um. Es hebelte die funktionswesentlichen Prinzipien der Alimentation, der Treuepflicht, der lebenszeitigen Anstellung sowie der Regelung der maßgeblichen Rechte und Pflichten einschließlich der Besoldung durch den Gesetzgeber aus, erforderte jedenfalls aber deren grundlegende Modifikation. Für eine Regelung etwa der Besoldung durch Gesetz bliebe im Falle der Zuerkennung eines Streikrechts kein Raum. Könnte die Besoldung von Beamten oder Teile hiervon erstritten werden, ließe sich die derzeit bestehende Möglichkeit des einzelnen Beamten, die verfassungsmäßige Alimentation gerichtlich durchzusetzen, nicht mehr rechtfertigen. Das Alimentationsprinzip dient aber zusammen mit dem Lebenszeitprinzip einer unabhängigen Amtsführung und sichert die Pflicht des Beamten zur vollen Hingabe für das Amt ab.

c) Eine ausdrückliche gesetzliche Normierung des Streikverbots für Beamte ist von Verfassungs wegen nicht gefordert. Die in den Landesbeamtengesetzen enthaltenen Regelungen zum Fernbleiben vom Dienst und die gesetzlich normierten beamtenrechtlichen Grundpflichten der uneigennützigen Amtsführung zum Wohl der Allgemeinheit sowie der Weisungsgebundenheit stellen jedenfalls in ihrer Gesamtheit eine hinreichende Konkretisierung des aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Streikverbots dar.

d) Die Beschränkung der Koalitionsfreiheit ist insoweit, als die Führung von Arbeitskämpfen durch Beamten und Beamte in Rede steht, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Streikverbot für Beamte trägt auch dem Grundsatz der praktischen Konkordanz Rechnung. Das Spannungsverhältnis zwischen Koalitionsfreiheit und Art. 33 Abs. 5 GG ist zugunsten eines für Beamten und Beamte bestehenden Streikverbots aufzulösen. Der Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG trifft Beamten und Beamte nicht unzumutbar schwer. Ein Streikverbot führt nicht zu einem vollständigen Zurücktreten der Koalitionsfreiheit und beraubt sie nicht gänzlich ihrer Wirksamkeit. Auch hat der Gesetzgeber Regelungen geschaffen, die zu einer Kompensation der Beschränkung von Art. 9 Abs. 3 GG bei Beamten und Beamten beitragen sollen, namentlich Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse. Ein weiteres Element der Kompensation ergibt sich aus dem beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip, das dem einzelnen Beamten das grundrechtsgleiche Recht einräumt, die Erfüllung der dem Staat obliegenden Alimentationsverpflichtung erforderlichfalls auf dem Rechtsweg durchzusetzen. Bei diesem wechselseitigen System von aufeinander bezogenen Rechten und Pflichten

der Beamten zeitigen Ausweitungen oder Beschränkungen auf der einen in der Regel auch Veränderungen auf der anderen Seite des Beamtenverhältnisses. Ein „Rosinenpicken“ lässt das Beamtenverhältnis nicht zu. Ein Streikrecht (für bestimmte Beamtengruppen) würde eine Kettenreaktion in Bezug auf die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses auslösen und wesentliche beamtenrechtliche Grundsätze und damit zusammenhängende Institute in Mitleidenschaft ziehen.

Eine praktisch konkordante Zuordnung von Koalitionsfreiheit und hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verlangt auch nicht, das Streikverbot unter Heranziehung von Art. 33 Abs. 4 GG auf Beamte zu beschränken, die schwerpunktmaßig hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben. Gegen eine solche funktionale Aufspaltung des Streikrechts sprechen die damit einher gehenden Abgrenzungsschwierigkeiten. Unabhängig hiervon verzichtete die Anerkennung eines Streikrechts für „Randbereichsbeamte“ auf die Gewährleistung einer stabilen Verwaltung und der staatlichen Aufgabenerfüllung jenseits hoheitlicher Tätigkeiten. Davon abgesehen schüfe ein solchermaßen eingeschränktes Streikrecht eine Sonderkategorie der „Beamten mit Streikrecht“ oder „Tarifbeamten“, die das klar konzipierte zweigeteilte öffentliche Dienstrecht in Deutschland durchbrächen. Während im Kernbereich hoheitlichen Handelns das Alimentationsprinzip weitergälte, würde den sonstigen Beamten die Möglichkeit eröffnet, Forderungen zur Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen bei fortbestehendem Beamtenstatus gegebenenfalls mit Arbeitskampfmaßnahmen durchzusetzen.

4. Das Streikverbot für Beamten und Beamte in Deutschland steht mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Einklang und ist insbesondere auch mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

a) Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleistet jeder Person, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in der jüngeren Vergangenheit die Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK wie auch die Eingriffsvo-raussetzungen des Art. 11 Abs. 2 EMRK weiter präzisiert. Dieser Rechtsprechung kommt eine Leit- und Orientierungswirkung zu, wobei jenseits des Anwendungsbereiches des Art. 46 EMRK die konkreten Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen sind. Vor diesem Hintergrund lassen sich eine Konventionswidrigkeit der gegenwä-



Schrifttum

Der Social-Media-Leitfaden für Kommunen

Fehringer / Solmecke

2018, 152 Seiten Softcover

Boorberg, Format (BxL):

14,5 x 20,8 cm

ISBN 978-3-415-05207-9,

31,80 Euro

Im Dialog zwischen Bürger und Verwaltung gibt es zahlreiche Anwendungsmöglichkeiten für die sozialen Netzwerke. So können z. B. Ideen, Anregungen und Fragen sowie Informationen zu Projekten und Beteiligungsverfahren auf direktem Weg ausgetauscht werden. Der Leitfaden zeigt Wege zum erfolgreichen Einsatz der sozialen Medien in den Kommunalverwaltungen auf.

tigen Rechtslage in Deutschland und damit eine Kollision zwischen nationalem Recht und Europäischer Menschenrechtskonvention nicht feststellen. Art. 9 Abs. 3 GG sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach auch deutsche Beamten und Beamte ausnahmslos dem persönlichen Schutzbereich der Koalitionsfreiheit unterfallen, allerdings das Streikrecht als eine Einzelausprägung von Art. 9 Abs. 3 GG aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts (Art. 33 Abs. 5 GG) von dieser Personengruppe nicht ausgeübt werden kann, stehen mit den konventionsrechtlichen Wertungen in Einklang.

b) Unabhängig davon, ob das Streikverbot für deutsche Beamte einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 EMRK darstellt, ist es wegen der Besonderheiten des deutschen Systems des Berufsbeamtenrechts jedenfalls nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK beziehungsweise Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK gerechtfertigt.

aa) Das Streikverbot ist in Deutschland im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gesetzlich vorgesehen. Notwendig hierfür ist eine Grundlage im nationalen Recht. Eine solche Grundlage ist gegeben. Die Beamtenrechte des Bundes und der Länder enthalten für alle Beamten und Beamten konkrete Regelungen zum unerlaubten Fernbleiben vom Dienst beziehungsweise zur Weisungsgebundenheit. Mit diesen Vorgaben ist eine nicht genehmigte Teilnahme an Streikmaßnahmen unvereinbar. Im Übrigen ist das Streikverbot für Beamte eine höchstrichterlich seit Jahrzehnten anerkannte Ausprägung des Art. 33 Abs. 5 GG.

Das Streikverbot erfüllt auch die Anforderungen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, soweit danach die Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 11 Abs. 1 EMRK ein dringendes soziales beziehungsweise gesellschaftliches Bedürfnis voraussetzt und die Einschränkung verhältnismäßig sein muss. Wenn eine Einschränkung den Kern gewerkschaftlicher Tätigkeit betrifft, ist danach dem nationalen Gesetzgeber ein geringerer Beurteilungsspielraum zuzugestehen und mehr zu verlangen, um den daraus folgenden Eingriff in die Gewerkschaftsfreiheit mit dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen. Wird aber umgekehrt nicht der Kern, sondern nur ein Nebenaspekt der Gewerkschaftstätigkeit berührt, ist der Beurteilungsspielraum weiter und der jeweilige Eingriff eher verhältnismäßig.

Vor diesem Hintergrund ist ein Streikverbot für deutsche Beamten und Beamte und konkret für beamtete Lehrkräfte nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gerechtfertigt. Die Beschwerdeführenden nahmen als beamtete Lehrkräfte an Streikmaßnahmen teil, zu denen die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

(GEW) aufgerufen hatte. In dieser sind sowohl beamtete als auch angestellte Lehrkräfte vertreten. Tarifverträge handelt die GEW mit der Tarifgemeinschaft der Länder aufgrund der Rechtslage aber nur in Bezug auf die angestellten Lehrkräfte aus. Der für die Festlegung der Beschäftigungsbedingungen der Beamten allein zuständige Gesetzgeber in Bund und Ländern entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang die in Tarifverhandlungen für Angestellte im öffentlichen Dienst erzielten Ergebnisse auf Beamten und Beamte übertragen werden. Teilweise wollten die Beschwerdeführenden mit ihrer Streikteilnahme eine solche Übertragung erreichen. Dieses Verhalten fällt nicht in den Kernbereich der Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK. Der der Bundesrepublik Deutschland daher im Grundsatz zukommende weitere Beurteilungsspielraum ist vorliegend auch nicht überschritten. Maßgeblich ist, dass im System des deutschen Beamtenrechts mit dem Beamtenstatus aufeinander abgestimmte Rechte und Pflichten einhergehen und Ausweiterungen oder Beschränkungen auf der einen Seite in der Regel auch Veränderungen auf der anderen Seite des Beamtenverhältnisses zeitigen. Insbesondere die Zuerkennung eines Streikrechts für Beamte wäre unvereinbar mit der Beibehaltung grundlegender beamtenrechtlicher Prinzipien. Dies beträfe vor allem die Treuepflicht des Beamten, das Lebenszeitprinzip sowie das Alimentationsprinzip, zu dessen Ausprägungen die Regelung der Besoldung durch Gesetz zählt. Die Zuerkennung eines Streikrechts für Beamte würde das System des deutschen Beamtenrechts, eine nationale Besonderheit der Bundesrepublik Deutschland, im Grundsatz verändern und damit in Frage stellen.

In die nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK vorzunehmende Interessenabwägung mit den Rechten und Freiheiten anderer ist zudem einzustellen, dass im Falle der Beschwerdeführenden das Streikverbot dem Recht auf Bildung und damit dem Schutz eines in Art. 2 ZP 1 EMRK und anderen völkerrechtlichen Verträgen verankerten Menschenrechts dient. Weitere Gesichtspunkte sind die vorerwähnten Kompensationen für das Streikrecht, namentlich die Beteiligung von Gewerkschaften im Gesetzgebungsverfahren und die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Alimentation.

bb) Im Übrigen sind die Beschwerdeführenden als beamtete Lehrkräfte dem Bereich der Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK zuzuordnen. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK kann die Ausübung der Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung – hierzu zählen nach Auffassung des Senats auch beamtete Lehrkräfte – beschränkt werden. Die Einschränkungen,

die den genannten Personengruppen auferlegt werden können, sind dabei eng auszulegen. Für den im vorliegenden Verfahren maßgeblichen Bereich der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen ergibt sich aber ein besonderes Interesse des Staates an der Aufgabenerfüllung durch Beamten und Beamte, das solche Einschränkungen rechtfertigt. Schulwesen und staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag nehmen im Grundgesetz (Art. 7 GG) und den Verfassungen der Länder einen hohen Stellenwert ein.

Quelle: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-046.html>

VG Berlin: Kein Anspruch auf Familiennachzug bei Kinderehe

zu VG Berlin, Urteil vom 28. September 2018 – VG 3 K 349.16 V

Wer im Ausland vor Vollendung des 16. Lebensjahres eine Ehe eingeha, hat keinen Anspruch auf Familiennachzug zu seinem in Deutschland als Flüchtling anerkannten Ehegatten. Dies hat das Verwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 28.09.2018 entschieden. Das Gericht hat die Berufung zugelassen (Az. VG 3 K 349.16 V).

Kinderehe in Syrien geschlossen

Die im Jahr 2000 geborene Klägerin heiratete mit Zustimmung ihres Vaters im Januar 2015 in Syrien den 1991 geborenen Beigeladenen. Beide sind syrische Staatsangehörige. Ende Juli 2015 floh der Mann in die Bundesrepublik Deutschland und wurde vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Flüchtling anerkannt. Die Klägerin lebt in der Türkei. Ihren Antrag auf Erteilung eines Visums zum Ehegattennachzug lehnte das Deutsche Generalkonsulat in Istanbul ab. Dagegen klagte die Klägerin.

VG: Mangels wirksamer Ehe kein Nachzugsanspruch

Das VG hat die Klage abgewiesen. Der Nachzugsanspruch setze eine wirksame Ehe voraus, an der es hier fehle. Sie sei zwar nach dem Heimatrecht gültig, weil das syrische Personalstatutsgesetz Mädchen die Eheschließung mit Zustimmung des Ehevertrags – hier des Vaters – ab Vollendung des 13. Lebensjahres gestatte. Für den deutschen Rechtskreis habe dies aber keine Bedeutung, so dass eine „hinkende Ehe“ vorliege. Denn nach dem am 22. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen sei die Ehe nach deutschem Recht unwirksam, wenn der Verlobte im Zeitpunkt der Eheschließung das 16. Lebensjahr nicht vollendet hat. Diese Regelung diene dem Kindeswohl und verstöße daher weder gegen das Rückwirkungsverbot noch gegen das Recht auf Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Visumsantrag zwecks Wiederholung der Eheschließung in Deutschland möglich

Der – mittlerweile volljährigen – Klägerin sei es nicht gänzlich verwehrt, nach Deutschland zu kommen. Sie könne gegebenenfalls einen Visumsantrag zum Zweck der Wiederholung der Eheschließung in der Bundesrepublik Deutschland stellen.

Quelle: Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 22. Oktober 2018

Urteil verkündet im Verfahren wegen Wahlfälschung

LG Osnabrück, Pressemitteilung 16/18 vom 11. Juni 2018

Die 12. Große Strafkammer des Landgerichts Osnabrück hat heute im Verfahren wegen des Verdachts der Wahlfälschung das Urteil verkündet (Az. 12 KLS 4/17): Danach hat die Kammer vier der Angeklagten unter anderem der Wahlfälschung für schuldig befunden. Gegen diese Angeklagten hat die Kammer (Gesamt-)Freiheitsstrafen von sieben Monaten und einer Woche bis zu einem Jahr und

sechs Monaten verhängt. Die Strafen wurden zur Bewährung ausgesetzt. Daneben hat das Gericht als Nebenfolge entschieden, dass die vier Angeklagten für einen Zeitraum von vier Jahren ihre Wählbarkeit verlieren. Den fünften Angeklagten hat das Gericht unter anderem wegen Beihilfe zur Wahlfälschung zu einer Geldstrafe von 80 Tagessätzen zu je 25 Euro verurteilt.

Die Kammer sah es als erwiesen an, dass die Angeklagten im August und September 2016 im Zuge der niedersächsischen Kommunalwahlen im Bezirk Quakenbrück in unzulässiger Weise den Ausgang der Wahl beeinflusst haben. Die Angeklagten hätten Wähler beim Ausfüllen der Briefwahlunterlagen insoweit manipuliert, als sie entweder selbst die Wahlscheine und Stimmzettel ausgefüllt hätten oder die Wähler in ihrem Beisein dazu gebracht hätten, die Stimmzettel entsprechend ihren Vorstellungen auszufüllen.

Im Rahmen der Hauptverhandlung hat die Kammer insgesamt 65 Zeugen vernommen. Dabei wichen die Zeugenangaben nach der mündlichen Urteilsbegründung im Rahmen

der Hauptverhandlung in vielen Fällen erheblich ab von denjenigen Angaben, die die Zeugen im Rahmen der polizeilichen Vernehmung gemacht haben. Für die Verurteilung hat die Kammer in einigen Fällen die Zeugenangaben der polizeilichen Vernehmungen zugrunde gelegt, weil sie aufgrund verschiedener Indizien davon überzeugt war, dass diese Angaben dem tatsächlichen Geschehensablauf entsprechen.

Im Rahmen der Urteilsbegründung hat die Kammer insbesondere herausgestellt, dass es sich bei vier der Angeklagten um Wahlbewerber gehandelt habe, denen eine besondere Vorbildfunktion zukomme. Das Vertrauen in die demokratischen Institutionen werde erschüttert, wenn Wahlbewerber gegen fundamentale Grundsätze des Wahlrechts verstießen. Das Gericht hat es vor diesem Hintergrund für erforderlich, aber auch angemessen gehalten, neben den verhängten Freiheitsstrafen den Angeklagten das passive Wahlrecht für einen Zeitraum von vier Jahren abzuerkennen.

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Die Vertretung der Kommune in Rechts- und Verwaltungsgeschäften

von ROBERT THIELE, MINISTERIALDIRIGENT A. D.

Gesetzliche Regelung

Nach § 86 Abs. 1 Satz 2 NKomVG vertreten der Hautverwaltungsbeamte (HVB) die Kommune nach außen in allen Rechts- und Verwaltungsgeschäften sowie im gerichtlichen Verfahren. Seine Stellvertretung obliegt in diesen Fällen gemäß § 81 Abs. 3 NKomVG dem allgemeinen Stellvertreter. Jedoch gilt nach § 86 Abs. 1 Satz 3 NKomVG die Vertretung der Kommune in Organen und sonstigen Gremien von juristischen Personen und Personenvereinigungen nicht als Vertretung der Kommune im Sinne von § 86 Abs. 1 Satz 2 NKomVG und in diesem Bereich auch nicht die Stellvertretung des HVB durch den allgemeinen Stellvertreter. Damit stellt sich die Frage, auf welche Weise und in welchem Verfahren in diesen Fällen der oder die Vertreter der Kommune bestellt werden. Dasselbe gilt für die Frage, welche Regelungen für die Stellvertretung des HVB als Vertreter und die sonstigen Vertreter der Kommune bestehen.

Vertretung in den Fällen des § 86 Abs. 1 Satz 3 NKomVG

Das Gesetz normiert unterschiedliche Verfahren zur Bestellung der Vertreter von Kommunen, soweit nicht der HVB auf Grund des § 86 Abs. 1 Satz 2 NKomVG generell zum Vertreter der Kommune bestimmt ist. Dabei handelt es sich um die folgenden:

Vertretung im Rahmen des Wirtschaftsrechts

Für das kommunale Wirtschaftsrecht regelt § 138 Abs. 1 Satz 1 NKomVG, dass die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung oder in einem dieser entsprechenden Organ kommunaler Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften von der Vertretung gewählt werden. Von § 138 Abs. 1 NKomVG betroffen sind jedoch nur die Gesellschafterversammlung und ihr entsprechende Organe von Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform, nicht die in öffentlich-rechtlicher



Robert Thiele,
Ministerial-
dirigent a. D.

Rechtsform, wie auch insbesondere für die kommunale Anstalt § 145 Abs. 8 NKomVG und § 3 Abs. 4 NKomZG verdeutlichen. Wenn nur ein einziger Vertreter zu entsenden ist, erfolgt dessen Wahl bei den von § 138 NKomVG betroffenen Gremien nach § 67 NKomVG. Das gilt auch, wenn der HVB der Vertreter sein soll. Die Benennung des HVB in dem Organisationsstatut (Gesellschaftsver-

trag oder Satzung) reicht nicht aus, weil der Beschluss über das Statut nicht die Wahl nach § 67 NKomVG ersetzt. Sind mehrere Vertreter zu bestellen, so sind diese zur Gewährleistung der Spiegelbildlichkeit des Stärkeverhältnisses der Vertretung in den gesellschaftsrechtlichen Gremien nach der Regelung des § 71 Abs. 6 NKomVG auf die Fraktionen und Gruppen der Vertretung zu verteilen; die Verteilung und die personelle Besetzung ist durch einen Beschluss der Vertretung festzustellen (§ 71 Abs. 6 und 5 NKomVG). Nach § 138 Abs. 2 NKomVG ist bei der Bestellung mehrerer Vertreter der HVB regelmäßig zu berücksichtigen, sodass er in diesem Fall von dem Beschluss nach § 71 Abs. 6 NKomVG mit erfasst wird. Wenn in dem Organisationsstatut bestimmte Personen, die neben dem HVB Vertreter sein sollen, benannt werden (z. B. der Kämmerer oder andere Mitglieder der Verwaltung), sodass für ihre Benennung ein Vorschlagsrecht der Fraktionen und Gruppen nicht besteht, werden diese und etwa noch weitere Vertreter nach § 71 Abs. 6 NKomVG zu benennende durch den Beschluss nach § 71 Abs. 5 NKomVG bestellt.

Nach § 138 Abs. 3 NKomVG sind Kommunen verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass ihnen im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung einer Kapitalgesellschaft, d. h. einer GmbH, einer AG und einer KAG, das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in einen Aufsichtsrat zu entsenden, der also kein der Gesellschafterversammlung entsprechendes Organ i. S. des § 138 Abs. 1 Satz 1 NKomVG darstellt. Wenn keine andere Besetzung des Aufsichtsrats im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung vereinbart ist, erfolgt die Bestellung eines einzigen Mitglieds durch Beschluss der Vertretung nach § 66 NKomVG, die mehrerer Mitglieder nach § 71 Abs. 6 NKomVG, wobei in diesem Fall der HVB regelmäßig zu berücksichtigen ist (§ 138 Abs. 3 Satz 2 NKomVG).

Vertretung außerhalb des Wirtschaftsrechts

Die Besetzung von Stellen in Gremien privatrechtlicher Organisationen außerhalb des kommunalen Wirt-

schaftsrechts, wie zum Beispiel in der Mitgliederversammlung eines Kunstvereins i. S. des § 21BGB, erfolgt, wenn, wie regelmäßig, eine entsprechende gesetzliche Regelung nicht besteht und auch das Organisationsstatut, d. h. die Satzung oder der Vertrag, sie nicht vorschreibt, bei nur einem einzigen Vertreter nicht durch Wahl, sondern durch einen Beschluss der Vertretung mittels Abstimmung nach § 66 NKomVG. Dazu genügt es allerdings, wenn in dem Organisationsstatut der betreffende Vertreter der Kommune, zum Beispiel der HVB, genannt wird, weil mit dem Beschluss der Vertretung über das Statut zugleich auch über die Bestellung dieses Vertreters entschieden wird. Sind mehrere Vertreter zu bestimmen, gilt § 71 Abs. 6 NKomVG.

Für die Besetzung von Stellen in Gremien öffentlich-rechtlicher Organisationen wie dem Verwaltungsrat einer kommunalen Anstalt oder einer gemeinsamen kommunalen Anstalt, dem Verwaltungsrat einer Sparkasse oder der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes bestehen eigenständige Regelungen, so bezüglich des Verwaltungsrats kommunaler und gemeinsamer kommunaler Anstalten in § 145 NKomVG und § 3 Abs. 4 NKomZG, bezüglich des Verwaltungsrats der Sparkasse in § 13 NSpG und bezüglich der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes in § 11 NKomZG.

Stellvertretung von Vertretern

Die gesetzlichen Stellvertretungsregelungen insbesondere für den allgemeinen Stellvertreter (§ 81 NKomVG) gelten nicht für Fälle, in denen der HVB nicht selbst gesetzlicher, sondern im Hinblick auf § 86 Abs. 1 gewillkürter Vertreter der Kommune ist. Wenn in diesen Fällen der allgemeine Stellvertreter den HVB vertreten soll, bedarf er dazu ebenfalls einer eigenständigen Bestellung, die regelmäßig durch einen Beschluss nach § 66 NKomVG erfolgt. Im kommunalen Wirtschaftsrecht kann sich der HVB allerdings nach § 138 Abs. 2 Satz 3 NKomVG in der Gesellschafterversammlung oder dem ihr entsprechenden Organ privatrechtlich organisierter Unternehmen

und Einrichtungen und nach § 138 Abs. 3 Satz 3 NKomVG auch in deren Aufsichtsrat nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts durch andere Beschäftigte vertreten lassen, die er gegebenenfalls bestimmt. Das Gesellschaftsrecht schließt die Stellvertretung allerdings für den Aufsichtsrat einer AG aus (§ 101 Abs. 3 AktG) und bei einer GmbH dann, wenn das im Gesellschaftsvertrag nicht anders bestimmt ist (§ 52 GmbHG). In allen anderen Fällen außerhalb des kommunalen Wirtschaftsrechts ist die Vertretung frei, die Stellvertretung des HVB zu regeln, auch, das dem HVB zu überlassen.



Schrifttum

Kommunales Verfassungsrecht NRW

Anke Ehlers / Stefan Glock

/ Welf Sundermann

Broschur 17 x 24 cm, 200 Seiten

ISBN 978-3-7869-1142-5,

26,90 Euro

Das anwendungsorientierte Lehr- und Praxisbuch „Kommunales Verfassungsrecht NRW“ vermittelt die Grundlagen des Kommunalen Verfassungsrechts mit verständlichen Erläuterungen, anschaulichen Schaubildern und praxisnahen Beispielen. Übersichtlich strukturiert behandelt es alle Themen des Kommunalen Verfassungsrechts, die die Lehr- und Stoffverteilungspläne der nordrhein-westfälischen Studieninstitute vorsehen. Auch strittige Themen/ Fragestellungen werden kurz angezissen und thematisiert. Durch zahlreiche Übungsfälle mit Lösungen im Gutachtenstil und Expertenfragen kann der Lesende das Gelernte überprüfen und festigen. Dadurch ist das Lehrbuch die ideale Klausur- und Prüfungsvorbereitung. „Kommunales Verfassungsrecht NRW“ wendet sich in erster Linie an Lehrgangsteilnehmende an Studieninstituten in Nordrhein-Westfalen. Daneben eignet sich das Buch auch für Praktiker, die ihre theoretischen Kenntnisse auffrischen wollen oder auch für alle, die Interesse am Kommunalrecht haben.

Integrationspauschale und Integrationsfonds – wie geht es weiter?

VON DR. JAN ARNING

Die Integration der ab 2015 nach Deutschland und Niedersachsen geflüchteten Menschen in unsere Gesellschaft ist eine gesamtstaatliche Daueraufgabe. Alle drei staatlichen Ebenen, Bund, Länder und Kommunen, sind in unterschiedlichen Zusammenhängen gefordert und setzen erhebliche finanzielle Mittel ein. Dabei ist allerdings zu beobachten, dass das Thema Integration bei Bund und Ländern zunehmend an Bedeutung verliert. Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen in 2017 und 2018 sind andere Themen politisch in den Vordergrund gerückt. Der Migrationsdruck nach Deutschland hat nachgelassen; damit scheint das Problem des unkontrollierten Zuzugs derzeit ein Stück weit gelöst.

In den Kommunen sind allerdings mittlerweile gut 1,2 Millionen Menschen, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland eingewandert sind, angekommen. Viele von ihnen haben bereits oder werden noch einen Familiennachzug durchführen. Daher stehen die Kommunen weiterhin vor der großen Herausforderung, diese Menschen in den nächsten Jahren zu integrieren.

Dies liegt im Interesse der Geflüchteten, aber auch im Interesse der bereits hier lebenden Menschen. Ohne eine gelingende Integration werden die innere Sicherheit, der soziale Friede und das gesellschaftliche Klima nachhaltig Schaden nehmen.

Aktuell unterstützt das Land die niedersächsischen Kommunen bei der Integration von Geflüchteten auf zweierlei Weise: Einmal finanzieren fast alle Ministerien über eine Vielzahl von Förderrichtlinien Integrationsmaßnahmen. Thematisch reichen diese Förderrichtlinien vom Quartiersmanagement über Integrationslotzen oder Integrationsberatung über Sprachkurse oder Integrationsprojekte in den Bereichen Kultur und Sport bis hin zur Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung und zur Arbeitsmarktintegration. Bei der Mehrzahl dieser Förderrichtlinien sind neben den Kommunen auch Verbände der Wohlfahrtspflege oder gemeinnützige private Einrichtungen antragsberechtigt. Daneben unterstützt das Land besonders von Sekundärmigration betroffene Kommunen im Rahmen des sogenannten Integrationsfonds.



Dr. Jan Arning ist Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städttages

Das Problem der Sekundärmigration entsteht, wenn sich Geflüchtete nach Ende ihres Asylverfahrens und ihrer Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge verstärkt in einzelnen Kommunen niederlassen. Dort entstehen dann Quartiere mit geschlossenen Gemeinschaften, die eine Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft stark erschweren.

Der folgende Beitrag will Entwicklungsperspektiven für diese aktuelle Landesförderung aufzeigen.

Integrationspauschale

Die vorstehend dargestellte Integrationsförderung des Landes durch eine Vielzahl von Förderrichtlinien hat schon im August 2017 das Präsidium des Niedersächsischen Städttages dazu veranlasst, das Land aufzufordern, die unübersichtliche Landschaft der vielen Förderrichtlinien zu einer Integrationspauschale für die Kommunen weiterzuentwickeln. Hintergrund dieses Beschlusses war die Erkenntnis, dass es dieser Förderpraxis zum einen an der erforderlichen Transparenz aber oft auch an der zielgenauen Steuerung des Einsatzes sowie an der nötigen Koordination fehle. Die Geschäftsstelle hatte bei der Sichtung der damals aktuellen Förderungen auf Landesebene über



30 verschiedene Förderrichtlinien, Projekte und Finanzierungen identifiziert.

Die fehlende Transparenz der aktuell geübten Förderpraxis zeigt sich auch bei der Aufstellung und im Vollzug der kommunalen Haushalte. Da es sich bei den über 30 verschiedenen Förderrichtlinien oft um solche handelt, bei denen die Förderung von Flüchtlingen nicht klar identifizierbar ist oder nur mittelbar erfolgt, fließen Fördermittel unkoordiniert in die kommunalen Haushalte, ohne dass sich daraus in allen Fällen eine Zuordnung zum Thema Integration von Flüchtlingen herleiten ließe.

Dasselbe Problem zeigt sich derzeit auf Landesebene. Wahr ist das Land in der Lage, eine Gesamtrechnung zur Finanzierung der Flüchtlingsversorgung zu erstellen und global nachzuweisen, dass das Land etwa zwei Drittel der Flüchtlingskosten selbst trägt. In diesem Zusammenhang kann es auch darlegen, dass es zumindest einen gro-

ßen Teil der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel ungeschmälert an die Kommunen weiterleitet.

Das Land ist aber nicht in der Lage, konkret nachzuweisen, in welchem Umfang die vom Bund im Rahmen der sogenannten Integrationspauschale zur Verfügung gestellten Mittel wirklich für Integrationsmaßnahmen eingesetzt werden und in welcher Höhe diese Bundesmittel dann in die Kommunen fließen. Hieran arbeitet derzeit das für Integration federführende Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die Landesregierung tragenden Parteien die Forderungen nach einer Integrationspauschale, wenn auch etwas verhalten, aufgegriffen haben. Auf Seite 123 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022 heißt es: „Wir prüfen die Einführung einer Integrationspauschale.“

Wie könnte so eine Integrationspauschale in Niedersachsen realistischerweise aussehen? Denn Realismus ist in diesem Zusammenhang aus meiner Sicht durchaus angebracht. Ein Prüfauftrag aus der Koalitionsvereinbarung ist eben ein Prüfauftrag; und die Landesregierung hat sich trotz Intervention der Spitzenverbände in den letzten eineinhalb Jahren nicht wirklich mit dem Thema Integrationspauschale beschäftigt.

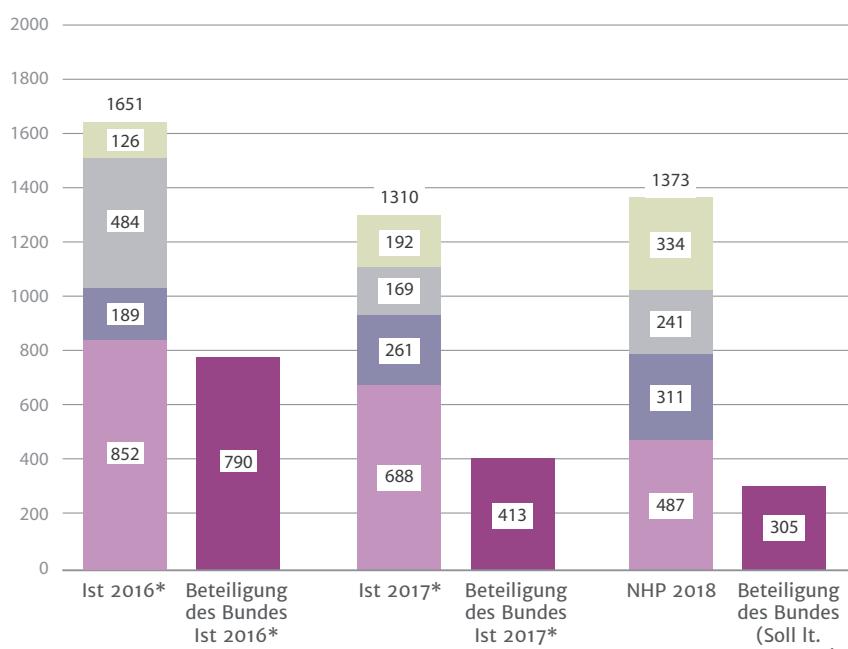
Aus meiner Sicht müsste zunächst einmal geklärt werden, von welchem Ressort auf welchem Wege in welchem Umfang welche Integrationsmaßnahmen gefördert werden. In einem zweiten Schritt müsste dann überlegt werden, ob es sinnvoll ist, die gesamte Integrationsförderung in einer kommunalen Integrationspauschale zu bündeln oder ob einzelne Maßnahmen in der Landesförderung verbleiben sollen. Letzteres könnte ich mir beispielsweise bei der Sprachförderung für Geflüchtete vorstellen. Hier hat sich im Rahmen einer Förderrichtlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ein sehr differenziertes Bildungsangebot entwickelt, das bei allen Beteiligten hohe Akzeptanz und Wertschätzung erfährt. Es sollte gut überlegt werden, ob diese Strukturen verändert werden sollen, zumal im Bereich Sprachförderung landeseinheitliche Regelungen durchaus Sinn machen. In jedem Falle sollten aber die Mittel der vielen Kleinstförderprogramme in eine Integrationspauschale einfließen.

Eine weitere Frage wird die Förderung von Kosten für das kommunale Personal sein: Die meisten Kommunen haben richtigerweise bereits im Jahr 2015, spätestens aber in 2016, Personal eingestellt, das die Geflüchteten unmittelbar begleitet und/oder die Aktivitäten der vielen ehrenamtlich Tätigen koordiniert. Die eingesetzten Professionen sind sehr unterschiedlich und reichen beispielsweise vom Hausmeister über die Verwaltungskraft bis zum Sozialarbeiter. Bei unseren kreisfreien Mitgliedern belasten diese Kosten die kommunalen Haushalte uneingeschränkt. Bei unseren kreisangehörigen Mitgliedern ergeben sich unterschied-

Flüchtlingsbedingte Ausgaben des Landes und Bundesbeteiligung



Niedersächsisches
Finanzministerium



* errechneter Ist-Anteil für Flüchtlinge (bei Anteil unter 100 % Sollansatz Flüchtl., aber max. Ist)

Quelle: NHP 2018, eigene Berechnungen
Referat 17 – Stand: 28.5.2018

liche haushaltsmäßige Belastungen, abhängig davon, in welchem Umfang die Landkreise sich an der Finanzierung beteiligen. Einige Landkreise übernehmen diese Personalkosten, andere beteiligen sich überhaupt nicht, einige andere wieder übernehmen sie teilweise. Es müsste geklärt werden, ob und in welchem Umfang diese Personalkosten im Rahmen einer Integrationspauschale gefördert werden sollen.

Etliche Landkreise beschränken sich in diesem Zusammenhang derzeit allein darauf, die in der Pauschale nach dem Aufnahmegericht gesetzten Mittel für Sozialarbeit ganz oder teilweise an die kreisangehörigen Kommunen weiterzuleiten. Da die Zahl der auf zunehmenden Flüchtlingen und Asylbewerber aber in den letzten zwei Jahren stark zurückgegangen ist, werden diese Mittel immer geringer. In etlichen

Kreisen wird daher derzeit heftig über die künftige Mitfinanzierung durch die Kreise gestritten. Es wird daher nicht nur Gespräche zwischen Land und Kommunen, sondern auch innerhalb der kommunalen Familie geben müssen.

Die schwierigeren Verhandlungen stehen aber sicherlich mit dem Land bevor, das dem Instrument der Integrationspauschale ohnehin verhalten gegenüber steht (s.o.) und derzeit eine aus seiner Sicht sehr attraktive und flexible Projektförderung betreibt. Das Land kann aus einer Projektförderung über Förderrichtlinien prinzipiell mit jedem neuen Landeshaushalt austreten. Dies konnte man schon im Rahmen der Aufstellung des Landeshaushaltes 2019 beobachten. Hier standen die Mittel für die kommunale Sprachförderkoordinierung und der Integrationsfonds „auf der Kippe“. Es

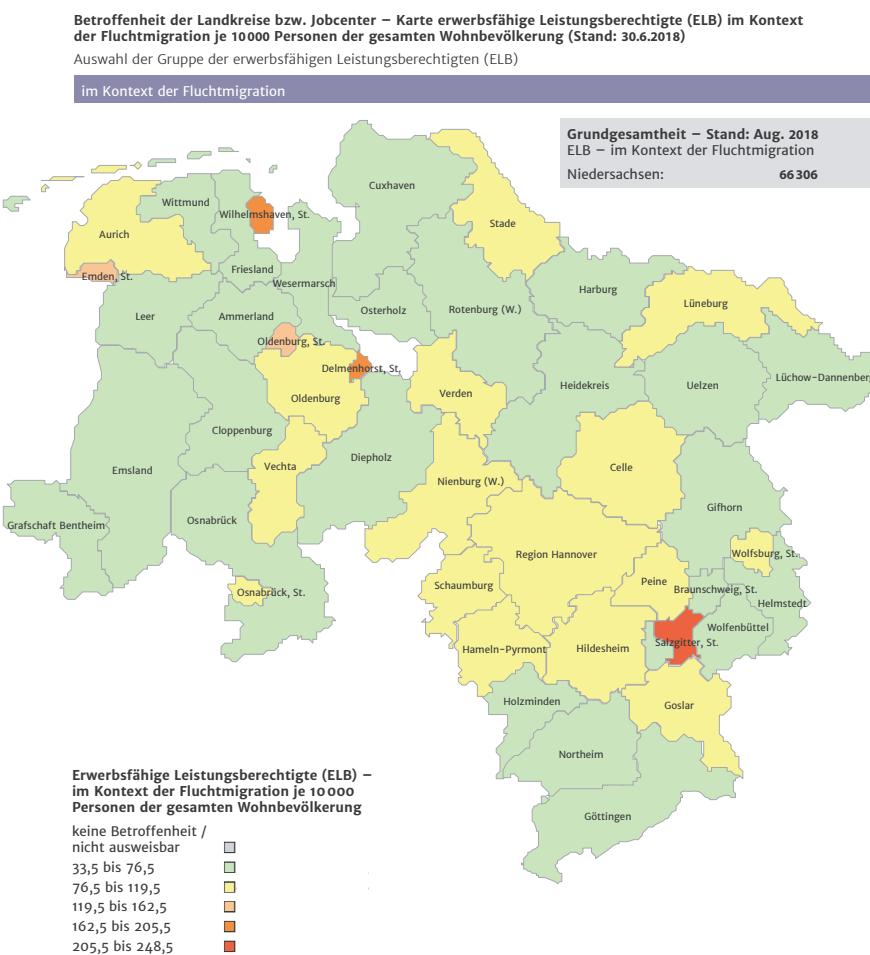
bedurfte starker Interventionen der Kommunalen Spitzenverbände, damit beide Maßnahmen zumindest erst einmal in 2019 fortgesetzt werden können.

Integrationsfonds

Im Doppelhaushalt des Landes 2017/2018 war im Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung) eine globale Mehrausgabe für Flüchtlinge veranschlagt. Diese globale Mehrausgabe betrug für 2017 und 2018 jeweils 20 Millionen Euro. Die Mittel sollten zur Verstärkung der Ansätze in den Ressorthaushalten für Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise eingesetzt werden können. Das Land hatte sich mit diesen Haushaltsansätzen eine „Reservekasse“ für unvorhergesehene Fälle geschaffen. Dies war nach den Erfahrungen der Jahre 2015 und 2016 auch sachgerecht. Und auch

Auswirkung der Migration auf den niedersächsischen Arbeitsmarkt

Grundsicherungsstatistik – erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Kontext der Fluchtmigration



Niedersächsisches Finanzministerium

Jobcenter / Bestand je 10000 Personen der Bevölkerung	... absolut
JC Salzgitter, Stadt	248,5	2604
JC Wilhelmshaven, Stadt	201,3	1537
JC Delmenhorst, Stadt	183,9	1427
JC Oldenburg (Oldenburg), Stadt	140,9	2357
JC Emden, Stadt	121,0	609
JC Osnabrück, Stadt	117,0	1920
JC Region Hannover	112,8	13027
JC Celle	104,7	1871
JC Hameln-Pyrmont	102,0	1514
JC Vechta	101,4	1455
JC Wolfsburg, Stadt	98,3	1217
JC Nienburg (Weser)	97,1	1192
JC Schaumburg	93,1	1470
JC Lüneburg	92,3	1689
JC Goslar	91,2	1251
JC Verden	89,3	1223
JC Stade	84,7	1715
Niedersachsen	83,1	66 306
JC Peine	83,0	1111
JC Hildesheim	82,2	2273
JC Oldenburg	82,2	1075
JC Aurich	76,9	1463
JC Leer	76,4	1294
JC Holzminden	74,2	528
JC Wolfenbüttel	70,7	849
JC Friesland	69,5	685
JC Diepholz	69,4	1517
JC Cuxhaven	68,6	1359
JC Rotenburg (Wümme)	66,9	1092
JC Ammerland	66,8	828
JC Heidekreis	66,1	923
JC Northeim	65,3	867
JC Cloppenburg	64,2	1092
JC Wesermarsch	60,5	537
JC Göttingen	59,3	1942
JC Emsland	58,2	1892
JC Uelzen	55,8	517
JC Helmstedt	55,6	509
JC Osterholz	55,4	628
JC Grafschaft Bentheim	54,3	739
JC Braunschweig, Stadt	47,3	1170
JC Gifhorn	44,5	781
JC Harburg	38,7	975
JC Wittmund	37,9	216
JC Lüchow-Dannenberg	35,1	170
JC Osnabrück	33,5	1196

nach dem Schließen der sogenannten „Balkanroute“ und dem Abschluss des sogenannten „Flüchtlingspaktes“ zwischen der EU und der Türkei im März 2016 war nicht wirklich sicher, ob die Migration wieder auf ein verkraftbares Maß reduziert werden könnte.

Im Laufe der Jahre 2016 und 2017 zeigte sich dann aber, dass beide Maßnahmen griffen und die Zugangszahlen in 2017 deutlich sanken. Damit war es nicht länger erforderlich, eine „Reservekasse“ vorzuhalten. Die Mittel konnten nunmehr für die Integration der Geflüchteten eingesetzt werden. Insbesondere das Problem der Sekundärmigration, das sich bereits im Jahr 2016 in einigen Kommunen sehr deutlich gezeigt hatte (der Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter hatte seinerzeit mit einem „Brandbrief“ an Ministerpräsident Weil bundesweites Aufsehen erregt), konnte nun in Angriff genommen werden. Dabei setzten das Land und die betroffenen Kommunen auf zwei Maßnahmen: Die Zuzugssperre (oder negative Wohnsitzauflage) in den besonders von Sekundärmigration betroffenen Städten Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven sowie den Integrationsfonds zur Unterstützung von Projekten der betroffenen Kommunen. Die Mittel des Integrationsfonds sollen zur Vermeidung sozialer Brennpunktbildung, zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts oder zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe der Geflüchteten eingesetzt werden.

Indikator für Sekundärmigration ist der Anteil der in den Kommunen lebenden Flüchtlinge. Diese Größe kann aus einer Statistik der Bundesagentur für Arbeit mit dem Titel: „Migrationsmonitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration“ entnommen werden. Die Statistik erfasst die als arbeitsuchend gemeldeten Flüchtlinge in Niedersachsen und wird monatlich fortgeschrieben. Sie zeigt die Konzentration von Flüchtlingen in einzelnen Kommunen (in der vorstehenden Präsentation auf Kreisebene) sehr deutlich.

Diese Statistik eignet sich als Bezugsgröße in besonderem Maße, da davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere Menschen ohne Arbeit und



Mit den Mitteln des Integrationsfonds können Projekte und Maßnahmen gefördert werden, die von den Förderrichtlinien des Landes abgedeckt sind

ihre Angehörigen einer besonderen Unterstützung bedürfen und dies zu überdurchschnittlichem Integrationsaufwand führt. In 2017 bezog sich die Statistik nur auf die Kreisebene. Daher konnten in 2017 nur Landkreise und kreisfreie Städte in Niedersachsen gefördert werden. Ab 2018 konnten auch Zahlen für alle kreisangehörigen Kommunen in Niedersachsen bereitgestellt werden. Daher konnte in 2018 die Förderung mit Mitteln des Integrationsfonds auf den kreisangehörigen Raum und damit auf alle Kommunen ausgedehnt werden.

Zur Ermittlung der förderfähigen Kommunen wird die Zahl der arbeitsuchenden Flüchtlinge mit der Zahl der Einwohner der Kommune ins Verhältnis gesetzt. Zusätzlich wird ein Durchschnittswert für Niedersachsen ermittelt. In besonders erheblichem Maße betroffen und damit berechtigt, Mittel aus dem Integrationsfonds zu erhalten,

sind Kommunen, die über dem doppelten Landesdurchschnittswert liegen. Im Jahr 2017 waren dies die Städte Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven; im Jahr 2018 waren es Delmenhorst, Hameln, Laatzen, Leer, Lüneburg, Nienburg, Rotenburg (Wümme), Salzgitter, Stadthagen, Verden (Aller) und Wilhelmshaven.

Der Anteil der jeweiligen Kommune am Gesamtbudget von zehn Millionen Euro wird allerdings nicht allein auf der Grundlage der Betroffenheit, sondern auch mit Blick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommunen ermittelt. Hintergrund ist, dass finanzschwache, in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffene Kommunen stärker mit Landesmitteln gefördert werden sollen, als ebensolche finanzstarke Kommunen. In den Jahren 2017 und 2018 entfielen die aus der nachstehenden Tabelle ersichtlichen Beträge auf folgende Kommunen:

Kommune	Budget 2017	Budget 2018
Delmenhorst	2060 000 €	1193 400 €
Hameln		310 000 €
Laatzen		583 000 €
Leer		213 000 €
Lüneburg		1 034 000 €
Nienburg (Weser)		429 000 €
Rotenburg (Wümme)		192 000 €
Salzgitter	5 450 000 €	3 850 200 €
Stadthagen		274 000 €
Verden (Aller)		204 000 €
Wilhelmshaven	2 490 000 €	1 267 400 €
Gesamtbudget	10 000 000 €	9 550 000 €

Beim Blick auf diese Zahlen ist eins wichtig: Die Zuweisungen des Landes an die in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffenen Städte deckt nur einen geringen Teil der diesen Kommunen entstehenden Kosten. So hat die Stadt Salzgitter im Jahr 2018 beispielsweise 3,85 Millionen Euro aus dem Integrationsfonds erhalten; dem stehen ungedeckte Aufwendungen der Stadt Salzgitter für Flüchtlinge in Höhe von 17,5 Millionen Euro im Jahr 2018 gegenüber.

Mit den Mitteln des Integrationsfonds können Projekte und Maßnahmen gefördert werden, die von den Förderrichtlinien des Landes abgedeckt sind (sogenannte Verstärkungsmittel). Darüber hinaus können den betroffenen Kommunen weitere Mittel (beispielsweise für Investitionen in die kommunale Infrastruktur in Schulen oder Kindertagesstätten) zur Verfügung gestellt werden, soweit sie in einem Antragsverfahren glaubhaft nachweisen können, dass die damit zu fördernden Projekte und Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Umstände vor Ort geeignet sind, die Herausforderungen der Sekundärmigration zu bewältigen (Ergänzungsmittel).

Wie Sie als aufmerksame Leserin und Leser vielleicht bemerkt haben werden, ist das Gesamtbudget in 2018 nicht voll an die förderfähigen Städte verteilt worden. Das Ministerium für Inneres und Sport hat 450 000 Euro einbehalten, um eine Evaluation zur Zuzugssperre (negative Wohnsitzauflage) durchführen zu können.



FOTO: SHUTTERSTOCK.COM

Die Zukunft des Integrationsfonds stand im Aufstellungsverfahren des Landeshaushalts 2019 wie bereits erwähnt „auf der Kippe“. Der Niedersächsische Städtetag hat sich daher im Herbst 2018 vehement für eine Fortsetzung der Förderung eingesetzt. Am Ende war es dem Engagement des Ministerpräsidenten zu verdanken, dass der Integrationsfonds auch in 2019 noch einmal mit zehn Millionen Euro dotiert worden ist. Wir werden im Jahr 2019 für eine Fortsetzung und Weiterentwicklung des Integrationsfonds werben. Neben der Förderung aller Kommunen durch eine Integrationspauschale müssen nach unserem Verständnis auch in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffene Kommunen – in Abhängigkeit von ihrer Finanzstärke – gefördert werden. Der Integrationsfonds muss daher in den Einzelplan des Ministeriums für Inneres und Sport überführt und verstetigt werden.

Aus unserer Sicht spricht auch einiges dafür, den Kreis der besonders betroffenen Städte maßvoll zu erweitern. Nach den aktuell geltenden Fördergrundsätzen des Integrationsfonds sind, wie bereits dargestellt, nur Kommunen förderfähig, die den Landesdurchschnittswert um 100 Prozent überschreiten. Dies ist eine sehr hohe Hürde, die aus meiner Sicht in erster Linie aus den relativ geringen zur Verfügung stehenden Mitteln von zehn Millionen Euro jährlich resultiert.

Hätte man in 2018 beispielsweise eine Förderung für Städte gewährt, die den Landesdurchschnittswert um 75 Prozent überstiegen haben, hätten (Stand: Juni 2018) neben den oben genannten Städten weitere acht Städte gefördert werden können. Eine derart erweiterte Förderung wäre auch den Städten Vechta, Celle, Stade, Holzminden, Aurich, Lohne (Oldenburg), Bad Fallingbostel und Norden zugutegekommen. Sofern eine Förderung bereits bei einer Überschreitung des Landesdurchschnittswerts um 50 Prozent eingesetzt hätte, wären zu den genannten 19 Städten weitere 13 hinzugekommen. Von einer insoweit erweiterten Förderung hätten die Städte Osnabrück, Oldenburg, Dörverden, Burgdorf, Peine, Lindhorst, Lehrte, Nenndorf, Cloppenburg,

Ronnenberg, Goslar, Hildesheim und Brake (Unterweser) profitiert. Insgesamt wären dann in 2018 32 Kommunen gefördert worden. Sicherlich müsste bei einer Ausweitung des Programms auch der Mitteleinsatz erhöht werden, um eine spürbare Entlastung für jede einzelne geförderte Kommune herbeizuführen zu können.

Wie geht es weiter?

Im Jahr 2019 sollten sich die kommunalen Spitzenverbände und das Land darauf verständigen, wie die gesamtstaatliche (Finanz)-Verantwortung bei der Integration zwischen Land und Kommunen dauerhaft verteilt werden soll. Das Wort dauerhaft ist mir an dieser Stelle besonders wichtig. Integration muss dauerhaft (mindestens in den nächsten zehn Jahren) und verlässlich in einem bestimmten Rahmen durch das Land (mit)-finanziert werden. Gleichzeitig muss geklärt werden, wie weit die kommunale Finanzverantwortung reichen kann und reichen soll.

Eins sollte dabei außer Streit stehen: Kommunen, die in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffen sind, insbesondere wenn es sich um finanzschwache handelt, müssen dauerhaft finanziell vom Land unterstützt werden. Daneben sollte es für alle Städte, Gemeinden und Samtgemeinden eine Integrationspauschale geben. Diese sollte so bemessen sein, dass alle Kommunen, die Integrationsarbeit leisten, transparent, unbürokratisch und dauerhaft durch das Land gefördert werden. Das Land muss hier eine gewisse Grundlast dauerhaft mittragen. Schließlich sollten auch einige Landesförderprogramme fortgeführt werden, wenn landesweit einheitliche Standards – etwa bei Sprachkursen – bei der Integrationsarbeit sinnvoll erscheinen.

Ein kluges Gesamtpaket auszuhandeln wird eine der wichtigsten Aufgaben für Land und Kommunale Spitzenverbände im Jahr 2019 sein. Das aktuelle Hangen an einem Landeshaushalt zum nächsten muss aufhören. Integration wird nämlich nur gelingen, wenn sie mit einer dauerhaften, verlässlichen und kohärenten Finanzierung durch Land und Kommunen unterlegt ist.

Einsetzung einer Enquetekommission „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung“

Unterrichtung des Niedersächsischen Landtages vom 10. Dezember 2018 (Drs. 18/2351)

Der Landtag hat in seiner 33. Sitzung am 10.12.2018 folgende Entschließung auf Vorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU (Drs. 18/2012) und nach Beschlussempfehlung des Ältestenrats (Drs. 18/2283) angenommen:

Der Landtag setzt gemäß § 18 a seiner Geschäftsordnung (GO LT) eine Enquetekommission ein, die sich mit der Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung, einschließlich der Notfallversorgung, in Niedersachsen befasst. Im Flächenland Niedersachsen stellen sich die Versorgungsstrukturen in der hausärztlichen, fachärztlichen und stationären Versorgung regional sehr unterschiedlich dar. Insbesondere in ländlichen Gebieten wird es immer schwieriger, frei gewordene Kassenarztsitze neu zu besetzen. Gleichzeitig stehen gerade dort häufig nur unzureichende öffentliche Verkehrsverbindungen zur Verfügung, die jedoch unabdingbar sind, damit nicht mobile Patientinnen und Patienten zeitnah die benötigte medizinische Hilfe erreichen können. Ambulante Notfallpraxen werden so immer stärker zweckentfremdet und durch Hilfesuchende vor Ort in die Regelversorgung einbezogen. Dieses gefährdet und blockiert dann teilweise die tatsächliche Notfallversorgung. Die Sicherung der medizinischen Versorgung gehört zu den Kernelementen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Zielsetzung der Enquetekommission ist es daher, konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wie eine qualitativ hochwertige, wohnortnahe und bedarfsgerechte medizinische Versorgung der niedersächsischen Bevölkerung auch in Zukunft gesichert werden kann.

Im Vordergrund der Enquetekommission stehen die Erarbeitung von Lösungsansätzen im Gestaltungs- und Ermessensbereich des Landes und der niedersächsischen Kommunen sowie der landesunmittelbaren Leistungs-

erbringer und Kostenträger. Dabei sind der demografische Wandel, der medizinische Fortschritt und Möglichkeiten der zunehmenden Digitalisierung einzubeziehen. Die Digitalisierung sollte zukünftig auch zur Verbesserung der Patientensicherheit und zur Vermeidung von Parallel und Doppelversorgung eine wichtige Rolle einnehmen. Landespolitische Spielräume zur sektorenübergreifenden Versorgung, die Gesundheitsregionen sowie die verstärkte Einrichtung kommunaler und privater medizinischer Versorgungszentren sollen geprüft werden.

Das deutsche Gesundheitswesen ist von unterschiedlichen Zuständigkeiten, Leistungserbringern, Kostenträgern und Sicherstellungsaufträgen geprägt. Diese Strukturen sind zu berücksichtigen und Veränderungen im Interesse einer besseren Versorgungsstruktur und eines effizienteren Einsatzes von vorhandenen Ressourcen und Finanzmitteln aufzuzeigen.

Um auch zukünftig eine leistungsfähige und bedarfsgerechte Versorgungsstruktur in den unterschiedlichen Regionen Niedersachsens vorhalten zu können, sind insbesondere folgende Fragestellungen zu klären:

I. Ambulante medizinische Versorgung

1. Wie kann eine flächendeckende Verteilung der Haus und Fachärztinnen und -ärzte in Niedersachsen erfolgen, um eine wohnortnahe und qualitative Versorgung sicherzustellen, und wie viele Ärztinnen und Ärzte sind dafür erforderlich?
 2. Entwickelt sich der Bedarf bei den einzelnen Facharztgruppen regional unterschiedlich, und in welchen Fachbereichen entstehen dabei die größten Probleme?
 3. Wie müsste die Bedarfsplanung verändert werden, um die Gesamt-
- versorgung im Blick zu haben und regionale Besonderheiten und Bedarfe zu berücksichtigen?
4. Wie viele Medizinstudentinnen und Medizinstudenten sind in den nächsten zehn bis 15 Jahren notwendig, um in Niedersachsen den Bedarf an Haus und Fachärztinnen und -ärzten zu decken?
 5. Welche Anreize sind nötig, um eine ausreichende Zahl selbstständiger Haus und Fachärztinnen und -ärzte in Niedersachsen zu bekommen?
 6. Welche Leistungen könnten zur Entlastung der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte auf nichtärztliche Bereiche delegiert werden, und welche Voraussetzungen müssten dafür geschaffen werden?
 7. In welchem Umfang könnten (kommunale) medizinische Versorgungszentren, die auch landkreis- und krankheitsübergreifend arbeiten, neben selbstständig tätigen Ärztinnen und Ärzten ein Baustein für die Versorgung sein?
 8. Wie kann durch sektorenübergreifende Kooperationen von ambulanten und stationären medizinischen Angeboten die wohnortnahe Versorgung qualitativ optimiert werden?
 9. Wären zum Beispiel das niederländische Modell mit niedergelassenen Hausärztinnen und Hausärzten sowie an Kliniken angebundenen Fachärztinnen und Fachärzten oder skandinavische Modelle mit kommunal angestellten Ärztinnen und Ärzten auch eine Lösung für Niedersachsen?
 10. Gibt es im Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) vergleichbare Nachwuchsprobleme wie bei niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten? Falls ja, welche Lösungsansätze gibt es?

11. Welche Rolle spielt der ÖGD in der Versorgung der Bevölkerung, und wie könnte der ÖGD als eigenständiger Bereich der kommunalen Versorgung weiterentwickelt werden?
12. Welche Aufgaben übernimmt bzw. könnte der ÖGD im Rahmen der medizinischen Gesamtversorgung noch übernehmen, und welche Kooperation bzw. Verzahnung mit der kassenärztlichen Versorgung wäre denkbar und sinnvoll?
9. Was ist notwendig, um Doppelkapazitäten an Landesgrenzen (Bundesländer und europäische Nachbarländer) zu verhindern?
10. Welche Leistungen der Spezialversorgung bzw. Kapazitäten der Maximalversorgung werden wo und nach welchen Kriterien benötigt?
- Doppeluntersuchungen sein, und welche Voraussetzungen wären dafür notwendig?
3. Welche Hürden bestehen bei der Digitalisierung von Patientenakten und deren Weitergabe zwischen verschiedenen behandelnden Akteurinnen und Akteuren?

II. Stationäre medizinische Versorgung

1. Welche Leistungen gehören zur Grund und Regelversorgung, und wie muss ein Krankenhaus der Grund und Regelversorgung erreichbar sein?
2. Welche Qualitätsanforderungen sollten Krankenhäuser in Niedersachsen erfüllen?
3. Welche Auswirkungen haben die durch den GBA zunehmend vorgegebenen Mindestmengen auf die Krankenhausstruktur?
4. Kann die medizinische Versorgung, insbesondere zur Erstversorgung durch Portalkrankenhäuser oder MVZ, gesichert werden?
5. Welche Spezialisierungsmöglichkeiten ergeben sich für Krankenhäuser in den ländlichen Regionen?
6. Wie können, vor allem in ländlichen Regionen, die in Krankenhäusern vorhandenen Facharztkapazitäten und nicht ausgelasteten medizintechnischen Geräte in die ambulante Versorgung eingebunden werden?
7. Wie kann durch sektorenübergreifende Kooperationen von stationären und ambulanten medizinischen Angeboten die wohnortnahe Versorgung qualitativ optimiert werden? Sind Primary Health Care Center auch ein Modell für Niedersachsen?
8. Welche Anreize sind nötig, um eine ausreichende ärztliche und pflegerische Personalausstattung in allen Krankenhäusern zu erreichen?

III. Notfallversorgung

1. Wie stellt sich die momentane Situation im ärztlichen Bereitschaftsdienst, in ambulanten Notfallpraxen und im Rettungsdienst dar?
2. Wie haben sich die Inanspruchnahme und die Kosten in diesen drei Bereichen entwickelt?
3. Verstehen die Betroffenen bzw. Hilfesuchenden den Unterschied, und sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen kassenärztlichem Bereitschaftsdienst und kommunalem Rettungsdienst noch zeitgemäß und sinnvoll?
4. Ist eine Zusammenführung oder zumindest eine gemeinsame Einsatzsteuerung von kassenärztlichem Bereitschaftsdienst und kommunalem Rettungsdienst ein sinnvolles Instrument?
5. Warum weichen Patientinnen und Patienten immer stärker in die Notfallversorgung aus, und welche Instrumente könnten eine Zweckentfremdung der Notfallversorgung reduzieren bzw. verhindern, dass Notfallambulanzen zur Regelversorgung genutzt werden?

IV. Digitalisierung

1. Die medizinische Versorgung kann insbesondere in ländlichen Regionen durch die zunehmende Digitalisierung verbessert werden. Welche technischen und rechtlichen Voraussetzungen könnte/müsste das Land in welchen Regionen schaffen?
2. Kann die Speicherung von Gesundheitsdaten auf der persönlichen Versichertenkarte ein Instrument zur Verbesserung der Patientensicherheit und zur Vermeidung von

V. Mobilität

1. Welche Zeitspanne ist für Hilfe suchende zumutbar, um eine Hausärztin/einen Hausarzt oder ausgewählte Facharztgruppen barrierefrei zu erreichen?
2. Ist die barrierefreie Erreichbarkeit in Niedersachsen flächendeckend mit dem ÖPNV gewährleistet? Falls nicht, in welchen Regionen des Landes nicht?
3. Wie könnte eine barrierefreie Erreichbarkeit ohne ÖPNV für Patientinnen und Patienten gewährleistet werden, und wer ist dafür zuständig?

VI. Zusammensetzung der Enquetekommission

Der Kommission gehören 27 Mitglieder an: 15 Mitglieder des Landtags und zwölf Sachverständige, die nicht Abgeordnete sind. Von den Abgeordneten werden je sechs Abgeordnete von den Fraktionen der SPD und CDU und je ein Mitglied von den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD benannt. Die Sachverständigen werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt; andernfalls gilt § 18 a Abs. 2 Satz 3 GO LT.

Im Übrigen gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Landtages sinngemäß.

Die Kommission kann zur Unterstützung ihrer Arbeit öffentliche, nicht öffentliche und vertrauliche Anhörungen mit Sachverständigen durchführen.

Die Kommission soll auf das Jahr 2019 in ihrer Arbeit begrenzt werden, um noch in dieser Legislaturperiode mit der Umsetzung von Lösungsmöglichkeiten zu beginnen. Die Kommission legt dem Landtag einen Abschlussbericht vor, in dem die konkreten Vorschläge nach den Zuständigkeiten gegliedert dargestellt werden.

Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schaffen – gemeinsame Chancen des neuen Teilhabechancengesetzes in Niedersachsen engagiert nutzen!

Zum 1. Januar 2019 ist das Teilhabechancengesetz in Kraft getreten. Damit werden zwei neue Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose im SGB II eingeführt:

- Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und
- Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Menschen gefördert, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Ziel dieser Maßnahme ist es, länger andauernde Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen umfasst

- 75 %-Zuschuss zum Arbeitsentgelt im 1. Jahr
- 50 %-Zuschuss zum Arbeitsentgelt im 2. Jahr

- Einen pauschalierten Beitrag zur Sozialversicherung (ohne Arbeitslosenversicherung)
- Betreuung / Coaching während der Förderdauer, in den ersten sechs Monaten muss der Arbeitnehmer in angemessenem Umfang für die Betreuung freigestellt werden
- Ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen

Für den Arbeitgeber besteht nach der zweijährigen Förderdauer die Pflicht, den Arbeitnehmer für sechs Monate weiter zu beschäftigen.

Bei der Teilhabe am Arbeitsmarkt sollen Menschen, die schon sehr lange Arbeitslosengeld II (Hartz IV) beziehen, die Möglichkeit erhalten, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen oder sozialen Arbeitsmarkt zu bekom-

men. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in der Wirtschaft, sozialen Einrichtungen oder Kommunen für eine Dauer von fünf Jahren. Gefördert werden Menschen,

- die das 25. Lebensjahr vollendet und
- mindestens sechs innerhalb der letzten sieben Jahre Arbeitslosengeld II (Hartz IV) erhalten und
- in dieser Zeit nicht oder nur kurz sozialversicherungspflichtig, geringfügig oder selbstständig gearbeitet haben und
- für die noch keine Zuschüsse an Arbeitgeber nach § 16i Absatz 1 für eine Dauer von fünf Jahren geleistet wurden.

Bei Menschen, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem minderjährigem Kind leben oder die schwerbehindert sind, reicht es aus, wenn sie die letzten fünf Jahre Arbeitslosengeld II (Hartz IV) erhalten haben.

Die Teilhabe am Arbeitsmarkt umfasst

- 100 %-Zuschuss zum Mindestlohn (2019: 9,19 Euro/Stunde) im ersten und zweiten Jahr,
- 90 %-Zuschuss zum Mindestlohn im dritten Jahr,
- 80 %-Zuschuss zum Mindestlohn im vierten Jahr,
- 70 %-Zuschuss zum Mindestlohn im fünften Jahr.
- Einen pauschalierten Beitrag zur Sozialversicherung (ohne Arbeitslosenversicherung),
- Betreuung / Coaching während der Förderdauer, im ersten Jahr muss der Arbeitnehmer in angemessenen Umfang für die Betreuung freigestellt werden.
- Erforderliche Weiterbildungen oder betriebliche Praktika.



Schrifttum

Handbuch Flüchtlingsrecht und Integration

Meyer / Ritgen / Schäfer

2. Auflage 2018, 502 Seiten gebunden
Format 16,5 x 23,5 cm
Kommunal- und Schulverlag,
ISBN 978-3-8293-1325-4, 59 Euro

Nachdem die Zahl der Flüchtlinge weiter zurück geht, ist es an der Zeit die Integration der Flüchtlinge, die längerfristig oder auf Dauer in Deutschland leben werden, voran zu bringen sowie Vorbereitungen für einen erneuten Wiederanstieg der Flüchtlingszahlen zu treffen.

Bei der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge konnten die Kommunen daher endgültig vom Krisenmodus wieder in den Normalmodus zurückschalten. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat so viele Entscheidungen wie

nie zuvor in einem Jahr getroffen. Wegen der hohen Schutzquote bedeutet dies für hunderttausende Flüchtlinge, dass ihr Leben in Deutschland für die nächsten Jahre auf eine gesicherte rechtliche Grundlage gestellt ist.

Es gilt nun diese Menschen hierzulande zu integrieren, bei der wiederum die Kommunen gefordert sind. Flüchtlinge, die einen ablehnenden Bescheid des BAMF bekommen haben, müssen Deutschland freiwillig oder gegebenenfalls auch gezwungenermaßen wieder verlassen. Neben der Integration kommt daher auch dem Rückkehrmanagement eine wichtige Bedeutung zu.

Die Neuauflage des Handbuchs Flüchtlingsrecht und Integration trägt diesen Akzentverschiebungen Rechnung durch Aktualisierung und Aufnahme neuer Beiträge zur Integration.

Gibt es einen Tarifvertrag oder kirchliche Arbeitsrechtsregelungen wird der Zuschuss auf der Grundlage des zu zahgenden Arbeitsentgelts bemessen.

Eine Nachbeschäftigungspflicht wie bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen besteht hier nicht. Nimmt der Arbeitnehmer nach der geförderten Beschäftigung ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber auf, ist unter bestimmten Voraussetzungen eine Anschlussförderung bis zu sechs Monate möglich.

Da es nur gemeinsam gelingen kann, die Langzeitarbeitslosigkeit in Niedersachsen wirksam zu bekämpfen, haben die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände, das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen gemeinsam einen Appell veröffentlicht mit der Aufforderung, die neuen Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes intensiv und nachhaltig zu unterstützen:

*„Sehr geehrte Damen und Herren,
die Lage am Arbeitsmarkt ist so gut wie lange nicht mehr. Gleichzeitig ist die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin eine große Herausforderung, der wir uns gemeinsam mit vereinten Kräften stellen müssen. Mit diesem Schreiben wollen wir Sie und alle anderen Arbeitsmarktpartner dafür um intensive und nachhaltige Unterstützung bitten.“*

Die Bundesregierung hat den Jobcentern zum Jahreswechsel für diese Aufgabe mit dem „Teilhabechancengesetz“ zwei neue attraktive Förderinstrumente und erhebliche Finanzmittel an die Hand gegeben. Damit können in Niedersachsen in den nächsten Jahren jährlich viele langzeitarbeitslose Menschen wieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Beide Instrumente richten sich an alle Arbeitgeber. Für besonders arbeitsmarkferne Langzeitarbeitslose ist eine langfristige Förderung des gezahlten Lohnes für bis zu fünf Jahre und bis zu 100 Prozent der Lohnkosten möglich. Begleitende Betreuung und Unterstützung für Beschäftigte und Arbeitgeber für den gesamten Zeitraum sind möglich. Ebenso wird Qualifizierung unterstützt.



Wir wollen diese Chancen nutzen und die weitreichenden Fördermöglichkeiten gemeinsam mit Ihnen in Niedersachsen zu einem Erfolg führen. Nachhaltige Fortschritte zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II werden wir zusammen mit den Jobcentern und den Kommunen nur gemeinsam und in Kooperation mit Ihnen erzielen

Vor allem sind alle Wirtschaftsunternehmen, Kommunen und gemeinnützige Träger aufgerufen, geeignete Arbeitsplätze bereit zu stellen, den Menschen eine Chance zu geben sich als Arbeitnehmer zu bewähren und ihnen eine soziale Teilhabe zu ermöglichen. Durch kluge Arbeitsorganisation können so auch Fachkräfteengpässe abgemildert werden, wenn Fachkräfte durch zusätzliche Helfer Entlastung erhalten.

Weitere Informationen zu den neuen Fördermöglichkeiten finden Sie im Internet auf den Seiten des Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter dem Schwerpunktthema „Sozialer Arbeitsmarkt“ (www.bmas.de).

Für nähere Informationen zur Förderung und zur Klärung des weiteren Vorgehens steht Ihnen Ihr örtliches Jobcenter jederzeit zur Verfügung.

Wir freuen uns, wenn Sie sich aktiv an einer positiven Umsetzung der neuen Fördermöglichkeiten beteiligen.

Herzlichen Dank bereits jetzt für Ihre Unterstützung und Ihr Engagement!“

Neue „Kommunalrichtlinie“ bringt verbesserte Fördermöglichkeiten ab

1. Januar 2019

VON ANKE KICKER

Das Bundesumweltministerium hat das wichtigste Förderprogramm für Klimaschutz in Kommunen, die Kommunalrichtlinie, novelliert. Ab 2019 gibt es für Kommunen und Akteure aus dem kommunalen Umfeld neue Fördermöglichkeiten.

Mit der „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld“, kurz als „Kommunalrichtlinie“ bezeichnet, fördert das Bundesumweltministerium seit zehn Jahren erfolgreich den Klimaschutz in Städten, Gemeinden und Landkreisen. Bis 2017 wurden bundesweit 12 500 Projekte in mehr als 3000 Kommunen unterstützt. Damit ist die Kommunalrichtlinie das wichtigste Förderprogramm für den kommunalen Klimaschutz.

Das Bundesumweltministerium hat die neue Fassung der Kommunalrichtlinie, die vom 1.1.2019 bis 31.12.2022 gilt, veröffentlicht. Zu den neuen Förderschwerpunkten zählen unter anderem kommunales Energie- und Umweltmanagement, Maßnahmen zur Verbesserung des Radverkehrs, intelligente Verkehrssteuerung, Maßnahmen zur Abfallentsorgung und Maßnahmen



Anke Kicker
Klimaschutzagentur
Niedersachsen

an Klär- und Trinkwasserversorgungsanlagen. Die Förderrichtlinie wird fortlaufend an technologische Entwicklungen angepasst.

Insbesondere die folgenden drei Neuerungen sind für Kommunen interessant:

1. Die Personalstelle für das Klimaschutzmanagement wird bereits ab der Konzepterstellung gefördert

Die Stelle für das kommunale Klimaschutzmanagement wird mit 65 Prozent Zuschuss gefördert, finanzienschwache Kommunen erhalten sogar 90 Prozent. Bislang wurden die Kosten für die Erstellung der Klimaschutzkonzepte durch beauftragte Dritte gefördert. Ab 2019 müssen die Klimaschutzkonzepte verwaltungsintern von der neu einzustellenden Klimaschutzmanagerin bzw. -manager selbst erstellt werden. Weiterhin können Konzeptbestandteile, wie beispielsweise die CO₂-Bilanzierung und die Abschätzung für Einsparpotenziale, an externe Büros vergeben werden. Die Personalstelle wird bereits zu Beginn der Konzepterstellung für 24 Monate gefördert. So lernt der oder die Klimaschutzmanager/-in die politischen Gremien und Akteure vor Ort frühzeitig kennen, kann sich etablieren und erste kleine Klimaschutz-Maßnahmen umsetzen. Der Fördermittelgeber verspricht sich von dieser Änderung eine bessere Umsetzungsorientierung der entwickelten Klimaschutzmaßnahmen.

2. Die neue Förderung zur Einführung von Kommunalem Energiemanagement (KEM)

Etwa 50 Euro je Einwohner gibt jede Kommune durchschnittlich für die Energieversorgung der eigenen Liegenschaften aus. 10 bis 20 Prozent der Kosten lassen sich durch die fachgerechte Einführung eines kommunalen Energiemanagements allein mit nicht- und gering-investiven Maßnahmen einsparen. Zusätzlich zu diesen Einsparungen können Kommunen künftig einen Zuschuss in Höhe von 40 Prozent der Implementierungskosten für das KEM beantragen, unter anderem für die Beauftragung von externen Dienstleistern, die notwendige Software sowie Messtechnik, Zähler und Sensorik.

3. Ausweitung der Förderungen für investive Maßnahmen, insbesondere für Energieeffizienz in Kläranlagen und nachhaltige Mobilität

Kläranlagen gehören zu den größten Stromverbrauchern unter den kommunalen Liegenschaften. Entsprechend gibt es gerade hier erhebliche Energieeffizienzpotenziale. 30 Prozent Zuschuss-Förderung gibt es künftig für die Erneuerung der Belüftung, Pumpen und Motoren, neue Verfahrenstechnik, die Umstellung der Klärschlammbehandlung auf Faulung und weitere Maßnahmen.

Darüber hinaus adressiert die Kommunalrichtlinie investive Maßnahmen im Bereich nachhaltige Mobilität. Ein dringendes Handlungsfeld im Klimaschutz, denn etwa 20 Prozent der energiebedingten Treibhausgasemissionen Deutschlands gehen auf das Konto „Verkehr“ und der Wert ist seit 1990 nahezu unverändert. Die neuen Fördermöglichkeiten bieten Kommunen noch mehr Unterstützung bei der Umstrukturierung und klimafreundlichen Ausrichtung der Verkehrsströme. Existierende Förderungen, beispielsweise für den Bau von Mobilitätsstationen, bleiben bestehen. Hinzu kommen neue Förderungen für attraktiveren Radverkehr, unter anderem die Einrichtung von diebstahl- und witterungsgeschützten



Fahrradparkhäusern, Maßnahmen zur Einführung einer grünen Welle oder die Förderung intelligenter Verkehrssteuerung. Hiermit haben insbesondere die niedersächsischen Kommunen die Chance den Radverkehr zu stärken, Luft- und Lärmemissionen zu senken und damit die Lebensqualität für die Menschen zu verbessern.

Die niedersächsischen Kommunen haben bis Ende 2017 insgesamt 87,6 Millionen Euro Fördergeld aus der Kommunalrichtlinie erhalten. Die mit diesen Mitteln finanzierten Klimaschutzprojekte haben zusätzliche Investitionen von mehr als 145 Millionen Euro ausgelöst, so berichtet es der mit dem Förderprogramm betraute Projektträger Jülich (PtJ). Diese Zahlen zeigen, dass die Kommunen in Niedersachsen Klimaschutz nicht als lästige Pflicht sehen, sondern viel mehr die vielen Chancen erkennen und nutzen.

Förderanträge zur Kommunalrichtlinie können jährlich im 1. und 3. Quartal beim PtJ gestellt werden, das nächste Antragsfester öffnet am 1. Januar 2019. Die KEAN steht für Fragen und Informationen zur Kommunalrichtlinie sowie zur Umsetzung von Maßnahmen bereit: Ruth Drügemöller, Tel. 0511 897039-27, E-Mail: ruth.druegemoeller@klimaschutz-niedersachsen.de, sowie Anke Kicker, Tel. 0511 897039-28, E-Mail: anke.kicker@klimaschutz-niedersachsen.de

Weitere Informationen zur Kommunalrichtlinie finden Sie unter:

www.klimaschutz-niedersachsen.de/kommunalrichtlinie

Digitale Stadtidentität

Mit offenen Plattformen Städte authentisch und dynamisch nach vorne bringen

von THERESA ZIMMER

Die meisten Städte kommunizieren mit ihren Bürgerinnen und Bürgern über klassische Webseiten. Diese Webseiten sind vielleicht übersichtlich und nigelnagelneu, vielleicht aber auch veraltet, kompliziert, generalüberholt. Aber sie sind vor allem alle eines: eine Pipeline. Ein unidirektonaler Kanal auf dem klassische „Top-Down-Kommunikation“ herrscht. Wenig Raum für Austausch, gar keiner für Partizipation. Das muss nicht jede*r schlecht finden, aber man sollte zumindest wissen, was man damit erreicht oder eben auch nicht.



Theresa Zimmer,
Kommunikations-
managerin bei der
Identitätsstiftung

Die Arbeit, die hinter einer gut strukturierten und gepflegten Webseite steckt, ist im Städtekontext relativ hoch. Städte sind ein Konglomerat aus diversen Interessengruppen, Firmen, Vereinen, Sehenswürdigkeiten, Geschäften und allem, was noch so dazu gehört. Da fällt es als Webseiten-Betreiber*in schwer, einen Überblick zu behalten und gleichzeitig up-to-date zu kommunizieren. Das geht den Bürgerinnen und Bürgern ähnlich. In der Regel suchen sie sich standortbezogene Informationen im Internet aus verschiedenen Quellen zusammen. Hier Kinotickets buchen, da die Speisekarte einsehen, in einem weiteren Tab die Hallenbelegungspläne des städtischen Turnklubs, auf einer anderen Webseite gibt's Informationen zu den gelben Säcken und der Beantragung eines neuen Personalausweises. Wollen Bürger*innen, Vereine und ansässige Unternehmer*innen ihre eigenen Angebote und Veranstaltungen mit anderen teilen bleibt ihnen oft nichts anderes

übrig, als selbst eine weitere Webseite dem digitalen Informationswald hinzuzufügen oder auf Social-Media-Kanälen viel Geld im Kampf um Sichtbarkeit zu bezahlen. Was in der Regel fehlt, ist ein zentraler Kanal, auf dem umfangreich und authentisch die Vielfältigkeit einer Stadt präsentiert und gestaltet wird. Kurz gesagt: eine offene Plattform für Stadtidentität.

Die pipeline-artige Struktur einer Stadtwebseite zahlt nämlich allenfalls auf das Image der Stadt, nicht aber auf die Stadtidentität, ein. Um Stadtidentität zu verstehen, ist es wichtig, den Begriff nicht mit der Reputation oder dem Image einer Stadt zu verwechseln. Als Identität bezeichnet man die Summe aller geplanten und ungeplanten Handlungen und Äußerungen, die durch alle möglichen Akteurinnen und Akteure eines Identitätskonstruktes – in diesem Fall der Stadt – gesendet und empfan-

gen werden. Identität ist grundlegend, umfangreich, langanhaltend. Eine Stadtidentität ist eine Identität bestehend aus individuellen Identitäten der Bürger*innen und somit eine kollektive Identität. Das heißt, dass das Einbinden von Bürgerinnen und Bürgern keine Option, sondern eine Voraussetzung für ein gelungenes Abbild von Stadtidentität ist. Image bildet sich auf Basis der individuellen Wahrnehmung ebendieser Identität und sorgt hauptsächlich für ein Komplexitätsreduziertes Bild im Kopf derer, die es wahrnehmen. Die Folge ist oft das, was wir im Volksmund als „Schubladendenken“ bezeichnen. Leider ist das Umsortieren von Schubladen, sollte man in der falschen gelandet sein, sehr mühsam. Reputation hingegen ist eine langfristige, irrationale, gesellschaftliche Bewertung und bildet sich auf Basis der von Medien transportierten Inhalte.



Digipolis vernetzt die Nutzer*innen interessenbasiert untereinander und macht vorausschauend effiziente Vorschläge. Sie und Ihre Nachbarn aus dem Haus zwei Straßen weiter hören denselben Musikinterpreten? Die Plattformlösung schlägt vor, ein Car-Sharing-Angebot oder Nahverkehr Gruppenticket zu nutzen, welches Sie gemeinsam zum Konzert bringt. Sie finden noch mehr Konzertbesucher*innen? Buchen Sie das Ticket zusammen und erhalten Sie einen Rabatt auf den Ticketpreis.

Die Unternehmensberatung Roland Berger hat 2017 den „Smart City Index“ veröffentlicht, in dem die Strategien von 87 Großstädten weltweit untersucht wurden. Die Quintessenz: In der Regel mangelt es an einem ganzheitlichen Ansatz. Hierfür identifiziert die Unternehmensberatung zehn Punkte, die dabei helfen sollen, einen solchen Ansatz erfolgreich zu verfolgen. Einer der Punkte beinhaltet die initiale, partizipative Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und weiteren Stadtakteurinnen und -akteuren (Roland Berger, 2017).

Das eigentliche Ziel eines digitalen Auftritts einer Stadt, ob nun aus Verwaltungshand oder nicht, sollte also sein, die Stadtidentität sichtbar und gestaltbar zu machen. Im Sinne des digitalen Zeitalters muss dies partizipativ, agil und in Echtzeit geschehen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden und gleichzeitig bürgerlich zu agieren, bleibt nur die Lösung einer offenen Plattform. Diese bietet die Möglichkeit der Partizipation aller Akteurinnen und Akteure innerhalb einer Stadt und des Sichtbarmachens ihrer Handlungen und Meinungen. So lässt sich Stadtidentität authentisch und dynamisch übertragen. Authentizität meint hierbei nicht unbedingt die „Wahrheit“ eines Sachverhalts, sondern die Harmonie von Identität, Image und Reputation einer Stadt, oder vereinfacht gesagt: die Übereinstimmung von Fremd- und Selbstbild. Eine Übereinstimmung von Fremd- und Selbstbild kann im Übrigen auch Stereotypen und Unzufriedenheit vorbeugen und gleichzeitig die Identifikationsbereitschaft mit der Stadt positiv antreiben.



Hannoverliebe: Das responsive Webdesign von Plattformen, die auf Digipolis basieren, sorgt für Informationsfluss und Austausch in Echtzeit sowie eine optimale User-Experience

Eine Plattform mit dem Fokus, die Stadtidentität digital abzubilden, ist in der niedersächsischen Landeshauptstadt mit der Non-Profit-Plattform Hannoverliebe.de bereits als Testballon etabliert. Mit diesem Projekt wird realer und digitaler Stadtraum miteinander verschmolzen und Menschen eine Plattform für ihre Projekte, Orte, und Veranstaltungen gegeben. Um das Konzept auch für andere Städte nutzbar und individualisierbar zu gestalten, wurde

aus Hannoverliebe.de „Digipolis“, eine White-Label-Lösung, entwickelt.

Den individuellen Digitalisierungsproblemen von Städten muss bedarfsorientiert und smart begegnet werden. Partizipative und vernetzende Strukturen können dabei helfen, dass Bürger*innen den maximalen Nutzen aus ihrer Stadt ziehen können, die Lebensqualität und Standortattraktivität steigen und gleichermaßen die lokale Wirtschaft gestärkt wird.

Nutzen wir gemeinsam die Welle der digitalen Veränderung und greifen wir auf das Potenzial der Bürger*innen zurück! Durch ihre emotionale Verbundenheit zur Heimatstadt sind sie das beste Antriebsmoment für Innovation und das schönste Wahrzeichen einer Stadt.

Digipolis ist die smarte Plattformlösung für Digitalisierung und Urbanisierung, entwickelt von der Identitätsstiftung. Die „White-Label-Lösung“ verknüpft Communities mit Services aus allen urbanen Bereichen und zentralisiert

die Informationen. Digipolis ist modular und bedarfsorientiert auf jede Stadt anpassbar. Weitere Informationen erhalten Sie bei der Identitätsstiftung GmbH.

www.identitaetsstiftung.de



Konferenz der Geschäftsführenden der Mitgliedsverbände des Deutschen Städtetages am 5. Dezember 2018 in der Geschäftsstelle des Niedersächsischen Städtetages

Am 5. Dezember 2018 fand die Konferenz der Geschäftsführer der Mitgliedsverbände des Deutschen Städtetages (DST) in der Geschäftsstelle des Niedersächsischen Städtetages (NST) in Hannover statt. Diese Konferenz wird zweimal im Jahr bei den Mitgliedsverbänden des DST durchgeführt. Neben dem Hauptgeschäftsführer des DST, Helmut Dedy, nahmen auch sämtliche Beigeordnete der Hauptgeschäftsstelle des DST sowie die Hauptgeschäftsführenden der DST-Landesverbände an der Konferenz teil.

Die Konferenz dient dem Austausch zu aktuell besonders relevanten Themen auf Bundesebene. Es ergibt sich in der Regel ein hochinformativer Erfahrungsaustausch zwischen

DST-Hauptgeschäftsführung und den Hauptgeschäftsführungen der Landesverbände sowie zwischen den Hauptgeschäftsführern der Landesverbände untereinander. Mitunter hilft es nämlich bei der Interessenvertretung gegenüber der eigenen Landesregierung, wenn man weiß, wie dieselben Themen in anderen Bundesländern behandelt werden.

Inhaltlich ging es unter anderem um folgende Themen: Digitalisierung in den Städten, Digitalpakt, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, EU-Kohäsionspolitik nach 2020, Umsetzung des angekündigten Ganztagsbetreuungsanspruchs für Grundschulkinder, Gute-Kita-Gesetz, duale Ausbildung für Erziehende, Reform der Grundsteuer oder Kreisumlage.



Schrifttum

BGB Staatshaftung §3 839, 839a BGB

Claus Dörr

C.H. Beck, 2019

XVI, 623 S, Hardcover (In Leinen)

ISBN 978-3-406-73008-5, 149 Euro

Das Werk ist eine Sonderausgabe aus dem beck-online.GROSSKOMMENTAR zum Zivilrecht, der als Leitkommentar für das 21. Jahrhundert alle wichtigen zivilrechtlichen Gesetze behandelt. Die Kommentierung stellt das in der Rechtspraxis schwierige Rechtsinstitut der Haftung für

begangenes Unrecht des Staates sowie die Haftung des gerichtlichen Sachverständigen für Folgen eines unrichtigen Gutachtens dar. Da das Staatshaftungsrecht bislang gesetzlich nur unvollkommen geregelt ist, kommt der dogmatischen Aufarbeitung der staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen und ihrer Fortentwicklung durch die Rechtsprechung besondere Bedeutung zu. Insoweit umfasst die Kommentierung

- den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch

- landesrechtliche Staatshaftungsansprüche in den neuen Bundesländer,
- die Grundzüge der Polizei- und Ordnungsbehördenhaftung,
- die Haftung wegen Verletzung eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses,
- den Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs und nach Aufopferungsgrundsätzen,
- den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.

234. Sitzung des Präsidiums am 20. November 2018 in Wolfsburg

Am 20. November 2018 fand die 234. Sitzung des Präsidiums in Wolfsburg statt. Inhaltlich stand abermals das Thema Digitalisierung im Mittelpunkt. Der Politikbeauftragte der Deutschen Telekom AG, Jürgen Schneider, erläuterte das Kommunalkonzept der Telekom. Weitere Themen waren der Glasfaserausbau, Mobilfunk, Smart City und Neue Mobilität sowie die Telekom als Partner der Kommunen. Von Seiten der Präsidiumsmitglieder wurde mehr Unterstützung durch die Telekommunikationsunternehmen beim Breitbandausbau eingefordert. Weiterhin ermächtigte das Präsidium die Geschäftsstelle, eine Vereinbarung mit der Landesregierung und den Mobilfunkbetreibern über das gemeinsame Vorgehen zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung zu treffen. Bei Abschluss dieser Vereinbarung ist allerdings sicherzustellen, dass der eigenwirtschaftliche Ausbau im Vordergrund steht, vorrangig die Versorgung bewohnter Gebiete in Angriff genommen wird, sowie der finanzielle Eigenanteil der Kommunen möglichst gering bleibt.

Das Präsidium forderte auch die Öffnung des Programms „Schule PLUS“ sowie eine langfristige Ausstattung

mit finanziellen Mitteln durch das Land. Das Programm Schule PLUS, mit dem 20 Brennpunktschulen in den Städten Delmenhorst, Hannover, Salzgitter und Wilhelmshaven besonders gefördert werden, ist in den geförderten Schulen aktuell äußerst hilfreich. Es ist aber nicht nachvollziehbar, dass dieses Programm bisher auf die vier genannten Städte begrenzt ist. Besondere Herausforderungen bestehen in vielen Schulen – auch in anderen Städten. Schließlich erörterte das Präsidium auch die Themen Straßenausbaubeiträge, Aufgabenverlagerung auf Kommunen, kommunales Sportstättensanierungsprogramm, Integration, Beitragsfreiheit in Kindertagesstätten sowie Erzieherausbildung.

Am Vorabend hatten die Mitglieder des Präsidiums die Open Hybrid Lab-Factory besucht. Dieser Leichtbaucampus bietet optimale Möglichkeiten und Ressourcen für Forschung, Entwicklung, Herstellung und Prüfung von hybriden Bauteilen für den wirtschaftlichen und multifunktionalen Leichtbau von Fahrzeugen. Die Geschäftsstelle dankt der Stadt Wolfsburg für die Gastfreundschaft.



Schrifttum

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Kopp / Ramsauer

19., vollständig überarbeitete Auflage, 2018, C.H. Beck 19, XXXII, 2022 S. in Leinen, ISBN 978-3-406-72536-4, 65 Euro

Zum Werk

Der erfolgreiche Handkommentar erläutert das Verwaltungsverfahrensgesetz zuverlässig, prägnant und gut verständlich. Die Kommentierung ist so aufgebaut, dass im Anschluss an die Erläuterungen der einzelnen Vorschriften, soweit zweckmäßig, jeweils in einem eigenen Abschnitt Besonderheiten des Landesrechts behandelt werden. Entwicklungen des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts werden berücksichtigt. Besonderer Wert wird auf die inhaltliche Abstimmung mit dem Parallelwerk Kopp/Schenke, VwGO, gelegt.

Vorteile auf einen Blick

- Referenzwerk für das Verwaltungsverfahren
- absatzstärkster VwVfG-Kommentar
- Preis-Leistungs-Verhältnis

Zur Neuauflage

Die Kommentierung berücksichtigt Art. 5 des Gesetzes zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29. März 2017, mit dem Art. 74 VwVfG geändert wurde, und Art. 11 Abs. 2 des eIDAS-Durchführungsge setzes vom 18. Juli 2017, das § 3a VwVfG geändert hat.

Die aktuelle Rechtsprechung und Literatur wird sorgfältig und zuverlässig eingearbeitet. Berücksichtigt sind zum Beispiel neue Entscheidungen zur Rücknahme und zum Widerruf von Verwaltungsakten, zu Nebenbestimmungen und zum Planfeststellungsrecht sowie neue Entwicklungen im Umweltrecht.

Zielgruppe

Für Rechtsanwälte, Syndikusanwälte, Verbandsjuristen, Richter, Referenten in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Referendare, Studierende und Professoren.

Verkündung einer Naturschutzgebietsverordnung; Druck eines einzigen Papier-Exemplars des amtlichen Verkündigungsblatts und zusätzliche Bereitstellung im Internet

OVG Lüneburg 4. Senat, Urteil vom 4. Mai 2018,
4 KN 258/17

1. § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG erlaubt die Verkündung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung nur im amtlichen Verkündigungsblatt oder, sofern ein solches nicht vorhanden ist, im Niedersächsischen Ministerialblatt. Eine Verkündung im Internet, die nach der allgemeinen Regelung über die Verkündung kommunalen Ortsrechts in § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 Satz 1 NKomVG möglich wäre, ist damit ausgeschlossen.
2. Aus § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Sätze 1 und 2 NKomVG sowie § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG ergibt sich, dass das von einer niedersächsischen Kommune als Verkündigungs- und Bekanntmachungsorgan herausgegebene amtliche Verkündigungsblatt als Papier-Druckschrift zu erscheinen hat.
3. § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG, wonach das amtliche Verkündigungsblatt in ausreichender Auflage erscheinen muss, verpflichtet niedersächsische Kommunen dazu, ihren Bürgern den Bezug des amtlichen Verkündigungsblatts als Papier-Druckschrift zu ermöglichen. Es genügt nicht, ein einziges Exemplar zu drucken, das bei der Kommune zur Einsicht bereithalten wird.
4. Zur Setzung einer Äußerungsfrist im Rahmen der Gemeinden- und Behördenbeteiligung gemäß § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG.

Tenor

Die Verordnung über das Naturschutzgebiet „Eich“ in der Stadt Visselhövede im Landkreis Rotenburg (Wümme) vom 9. Mai 2017 ist unwirksam.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die vorläufige Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

(1) Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung des Antragsgegners über das Naturschutzgebiet „Eich“ in der Stadt Visselhövede.

(2) Diese Verordnung wurde vom Kreistag des Antragsgegners am 30. März 2017 beschlossen und am 15. Juni 2017 in der Ausgabe Nr. 11/2017 des Amtsblatts für den Landkreis Rotenburg (Wümme) bekannt gemacht. Von dieser Ausgabe des Amtsblatts fertigte und archivierte der Antragsgegner, wie es seiner ständigen Praxis seit dem Jahr 2012 entspricht, lediglich ein einziges gedrucktes Exemplar. Im Übrigen stellte der Antragsgegner die Ausgabe des Amtsblatts, wie es ebenfalls seiner ständigen Praxis seit dem Jahr 2012 entspricht, auf seiner Homepage dauerhaft als pdf-Datei zum Herunterladen bereit.

(3) Lage und Grenzen des ca. 84 Hektar großen, südwestlich des vom Antragsteller bewohnten Gutes F. gelegenen Naturschutzgebiets ergeben sich aus § 1 Abs. 3 der Verordnung – VO – i. V. m. den dort in Bezug genommenen Karten. Das Naturschutzgebiet besteht aus sämtlich im Eigentum des Antragstellers stehenden und von ihm forstwirtschaftlich genutzten Waldflächen, die von einigen Wegen durchzogen werden.

(4) § 3 VO trifft Regelungen über Handlungen, die im Naturschutzgebiet verboten sind. Beschränkt wird dadurch unter anderem auch die forstwirtschaftliche Nutzung der Waldflächen (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2, 15 und 17 VO). Freistellungen von den in § 3 VO ausgesprochenen Verbotsregeln § 4 VO. Dessen Abs. 4 trifft unter den dort normierten Voraussetzungen eine Freistellungsregelung für die ordnungsgemäße Forstwirtschaft.

(5) Der Antragsteller hat am 28. Juli 2017 den Normenkontrollantrag gestellt.

(6) Zur Begründung trägt er vor: Die Naturschutzgebietsverordnung sei unwirksam, weil sie nicht ordnungsgemäß verkündet worden sei. Gemäß § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG erfolge die Verkündung einer Schutzgebietsverordnung im amtlichen Verkündigungsblatt des Landkreises oder, sofern ein solches nicht vorhanden sei, im Niedersächsischen Ministerialblatt. Wenn eine Gebietskörperschaft ein amtliches Verkündigungsblatt in Form eines Amtsblattes vorhalte, müsse dies gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG in

ausreichender Auflage erscheinen. Der vom Antragsgegner vorgenommene Druck eines einzigen Exemplars des Amtsblatts genüge dafür nicht. Die parallele Veröffentlichung des Amtsblatts im Internet ändere nichts an dem Bekanntmachungsfehler, da § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG als abweichende Sonderregelung zu § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG eine Verkündung im Internet gerade nicht zulasse. Darüber hinaus sei die Verordnung auch verfahrensfehlerhaft zustande gekommen, denn der Stadt Visselhövede sei vor dem Erlass der Verordnung nicht in ausreichender Weise Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Eine der Gemeinde im Rahmen der Beteiligung gemäß § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG gesetzte Äußerungsfrist müsse so bemessen sein, dass die betroffene Kommune sich in die voraussichtlichen Auswirkungen des beabsichtigten Schutzregimes einarbeiten könne und dadurch in die Lage versetzt werde, den Verordnungsentwurf in jeder Hinsicht ausreichend zu würdigen. Dies sei hier nicht der Fall gewesen. Die Unterrichtung über den Verordnungsentwurf sei der Stadt Visselhövede am 12. August 2016 zugegangen; zugleich sei der Stadt Gelegenheit zur Äußerung bis zum 16. September 2016 eingeräumt worden. Daraufhin habe die Stadt um eine Verlängerung der Frist gebeten und hierzu mitgeteilt, dass sich wegen der anstehenden Kommunalwahl ihre Gremien erst im Dezember 2016 mit dem Verordnungsentwurf befassen könnten. Der Antragsgegner habe eine Fristverlängerung jedoch nur bis zum 28. September 2016 gewährt. Diese Frist sei nicht ausreichend gewesen, denn die Stadt habe in ihrer Stellungnahme vom 29. September 2016 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in der Kürze der verfügbaren Zeit eine sachgerechte Beratung des Verordnungsentwurfs im zuständigen Fachausschuss ihres Rates nicht möglich gewesen sei. Hinzu komme, dass der Antragsgegner gegenüber der Stadt den Eindruck erweckt habe, dass die von ihm gesetzte Äußerungsfrist eine Präklusionsfrist sei.

(7) Der Antragsteller beantragt,

(8) die Verordnung über das Naturschutzgebiet „Eich“ in der Stadt Visselhövede im Landkreis Rotenburg (Wümme) vom 9. Mai 2017 für unwirksam zu erklären.

(9) Der Antragsgegner beantragt,

(10) den Antrag abzulehnen.

(11) Er trägt vor, dass die Verkündung der Verordnung rechtmäßig erfolgt sei. Dafür genügten die Veröffentlichung und dauerhafte Bereitstellung der Verordnung auf der landkreiseigenen Internetseite. Zudem sei den Normbetroffenen bei Bedarf auch eine Einsichtnahme in das Original-Druckexemplar des Amtsblatts möglich. Die Verordnung sei auch nicht verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Der Stadt Visselhövede sei ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf eingeräumt worden. Die von der Stadt ursprünglich gewünschte Fristverlängerung um mehrere Monate für die Abgabe der Stellungnahme hätte zu einer unvertretbaren Verzögerung der Schutzgebietsausweisung geführt. Außerdem sei die schließlich gewährte Verlängerung der ursprünglich bis zum 16. September 2016 gesetzten Äußerungsfrist bis zum 30. September 2016 einvernehmlich mit der Verwaltung der Stadt abgestimmt worden. Die Stellungnahme der Stadt sei auch am 30. September 2016 eingegangen und von ihm – dem Antragsgegner – umfassend gewürdigt und in die Abwägung einbezogen worden.

(12) Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beikarten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

(13) Der Normenkontrollantrag des Antragstellers ist zulässig und begründet.

(14) Der Antrag ist statthaft, weil die angegriffene Verordnung des Antragsgegners nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 75 NJG der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht unterliegt.

(15) Der Antrag erfüllt auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Er ist insbesondere innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Verordnung und damit innerhalb der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden. Der Antragsteller ist überdies antragsbefugt. Als Eigentümer der im Geltungsbereich der Naturschutzgebietsverordnung liegenden Flächen kann er geltend machen, durch die Bestimmungen der Verordnung, die die Grundstücksnutzung einschränken, in eigenen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

(16) Der demnach zulässige Normenkontrollantrag ist auch begründet.

(17)

I. Die angegriffene Naturschutzgebietsverordnung ist bereits wegen eines formellen Mangels insgesamt unwirksam. Denn der Antragsgegner hat die Verordnung nicht in einer Weise verkündet, die den hierfür bestehenden landesgesetzlichen Vorgaben genügt.

(18) Nach § 22 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG richten sich Form und Verfahren der Unterschutzstellung von Teilen

von Natur und Landschutz als Naturschutzgebiet nach Landesrecht. Gemäß § 16 Abs. 1 NAGBNatSchG erfolgt die Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten im Sinne von § 23 Abs. 1 BNatSchG durch Verordnung der Naturschutzbehörde. Nach § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG, der, wie sich aus Abs. 1 der Regelung ergibt, auch auf Naturschutzgebietsverordnungen anzuwenden ist, erfolgt die Verkündung der Verordnung im amtlichen Verkündungsblatt oder, sofern ein solches nicht vorhanden ist, im Niedersächsischen Ministerialblatt.

(19) Hinsichtlich der Auswahl des Publikationsmediums, dessen sich die Naturschutzbehörde für die Verkündung der Verordnung zu bedienen hat, ist die Regelung in § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG eine abschließende Sondervorschrift. Sie verdrängt damit die allgemeine Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 Satz 1 NKomVG, wonach die Kommunen, wozu gemäß § 1 Abs. 1 NKomVG auch die Landkreise – also auch der Antragsgegner – zählen, ihre Verordnungen nach Maßgabe näherer Bestimmung durch die Hauptsatzung in einem von der Kommune herausgegebenen amtlichen Verkündungsblatt, in einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen oder im Internet veröffentlichen. Dass § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG als lex specialis über die Wahl des Verkündungsmediums den Rückgriff auf die allgemeine Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 Satz 1 NKomVG ausschließt, zeigen sowohl die grammatische als auch die historische Auslegung. Bereits nach dem Wortlaut von § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG erfolgt die Verkündung nach Maßgabe näherer Bestimmung durch die Hauptsatzung in einem der drei dort genannten Medien – amtliches Verkündungsblatt, örtliche Tageszeitung(en) oder Internet – ausdrücklich nur, „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“. Zudem belegt die Entstehungsgeschichte von § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG, dass der Landesgesetzgeber als vorrangig geltende spezialgesetzliche Regelung über die Verkündung von kommunalen Rechtsvorschriften gerade den § 14 NAGBNatSchG im Blick hatte (vgl. LT-Drs. 16/2510, S. 103). Damit steht den niedersächsischen Landkreisen bei der Verkündung von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen von den drei in § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG geregelten Verkündungsformen nur die Verkündung in einem amtlichen Verkündungsblatt zur Verfügung. Nicht zulässig ist hingegen die Verkündung in einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen oder im Internet. Verfügt der Landkreis nicht über ein eigenes amtliches Verkündungsblatt, so verpflichtet ihn § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG dazu, die Schutzgebietsverordnung im Niedersächsischen Ministerialblatt zu verkünden.

(20) § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG regelt allerdings nichts über die näheren Anforderungen, die für die Verkündung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung in einem amtlichen Verkündungsblatt gelten. Deshalb verdrängt die Norm die allgemeine Vorschrift des § 11 NKomVG nur hinsichtlich der Auswahl des Verkündungsmediums. Hinsichtlich der Modalitäten, die für die Verkündung einer Verordnung im amtlichen Verkündungsblatt gelten, bleibt es somit bei der Geltung der allgemeinen Regelungen, die § 11 Abs. 2, Abs. 6 Satz 1 NKomVG hierzu treffen (vgl. Agena, in: Blum/Agena, Nds. Naturschutzrecht, § 14 Rn. 48).

(21) Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG muss das amtliche Verkündungsblatt in ausreichender Auflage erscheinen. Die mit der Normenkontrolle angegriffene Verordnung ist nicht in einem Amtsblatt verkündet worden, das diesen gesetzlichen Anforderungen entspricht. Der Antragsgegner hat die Ausgabe seines Amtsblatts, in die er die Verordnung aufgenommen hat, weder durch das Bereitstellen im Internet als pdf-Datei zum Herunterladen (dazu 1.) noch durch den Druck eines einzigen Printexemplars (dazu 2.) und schließlich auch nicht in der Zusammenschau dieser beiden von ihm gewählten Veröffentlichungswegen (dazu 3.) in ausreichender Auflage publiziert.

(22) Dieser Verkündungsmangel führt unabhängig davon, ob er vom Antragsteller rechtzeitig gegenüber dem Antragsgegner gerichtet worden ist, zur Unwirksamkeit der Verordnung. Er ist von Amts wegen zu berücksichtigen, da sich die Präklusionsregelung in § 14 Abs. 7 NAGBNatSchG, wonach eine Verletzung von Formvorschriften unbeachtlich ist, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach Verkündung der Verordnung geltend gemacht worden ist, nur auf die Vorschriften des § 14 Abs. 1 bis 3 NAGBNatSchG bezieht, nicht jedoch auf die in § 14 Abs. 4 NAGBNatSchG und § 11 Abs. 2, Abs. 6 NKomVG geregelten Vorgaben für die Verkündung der Verordnung (vgl. Senatsurteil vom 19. Juli 2017 – 4 KN 29/15 – und – 4 KN 211/15 – und vom 2. Mai 2017 – 4 KN 318/13 – und – 4 KN 319/13 –).

(23) 1. Die dauerhafte Bereitstellung des Amtsblatts im Internet als pdf-Datei, die auf der Homepage des Antragsgegners heruntergeladen werden kann, genügt nicht für eine rechtmäßige Verkündung der Verordnung. Denn das niedersächsische Landesrecht gibt in § 11 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Abs. 2 Sätze 1 und 2 NKomVG sowie § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG vor, dass das amtliche Verkündungsblatt in gedruckter Papierform zu veröffentlichen ist (ebenso zum dortigen Landesrecht: VG Magdeburg, Urteil vom 11. November 2013 – 9 A 213/13 –).

(24) Schon die gesetzliche Bezeichnung des Publikationsorgans in § 11 Abs. 1 Sätze 2

und 3, Abs. 2 Sätze 1 und 2 NKomVG als amtliches Verkündungsblatt, das die Bezeichnung Amtsblatt zu führen hat (Hervorhebungen durch den Senat), spricht dafür, dass die Herstellung und Verbreitung des Verkündungsblatts in der traditionellen Form von gedruckten Papierexemplaren zu erfolgen hat (ebenso die h. M. zum Begriff des Bundesgesetzesblatts in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG; vgl. Butzer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 82 Rn. 244 m. w. N.). Das kommt zudem auch in der Wendung „in ausreichender Auflage erscheinen“ in § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG deutlich zum Ausdruck. Bestätigt wird dies durch die historische und systematische Auslegung:

(25) Die Publikation kommunaler Rechtsvorschriften in der Form bedruckten Papiers – entweder in einem amtlichen Verkündungsblatt oder in einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen – ist eine seit Jahrzehnten geübte Praxis. Entsprechend wird unter einem amtlichen Verkündungsblatt oder Amtsblatt traditionell eine von der Kommune herausgegebene, periodisch oder nach Bedarf erscheinende und jedermann zugängliche Druckschrift verstanden, die zur Veröffentlichung von Rechtsvorschriften, anderen amtlichen Bekanntmachungen sowie sonstigen Mitteilungen bestimmt ist (vgl. OVG Brandenburg, Urteil vom 23. November 2004 – 2 A 269/04 –, KStZ 2005, 34; VG Magdeburg, Urteil vom 11. November 2013 – 9 A 213/13 –, jeweils m. w. N.).

(26) Auch das Aufkommen des Internets hat zunächst nichts daran geändert, dass kommunales Recht in Niedersachsen weiterhin nur in Druckpublikationen verkündet wurde und auch nur in dieser Form verkündet werden durfte. Noch § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Rechtsvorschriften kommunaler Körperschaften (BekVO-Kom) vom 14. April 2005 kannte als zulässige Publikationsorgane für die Verkündung von kommunalen Rechtsvorschriften weiterhin nur die traditionellen Printmedien amtliches Verkündungsblatt und örtliche Tageszeitung (vgl. § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BekVO-Kom). Dass das amtliche Verkündungsblatt – wie es der jahrzehntelang geübten Praxis entsprach – auch weiterhin als Druckpublikation zu erscheinen hatte, brachte der Verordnungstext neben der Bezeichnung des Publikationsorgans als Verkündungsblatt beziehungsweise Amtsblatt (§§ 1, 2 BekVO-Kom – Hervorhebungen durch den Senat) zudem auch dadurch zum Ausdruck, dass § 2 Abs. 2 Satz 1 BekVO-Kom – wortgleich zum heutigen § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG – ein Erscheinen des amtlichen Verkündungsblattes in ausreichender Auflage vorschrieb.

(27) Ebenso wenig geben Wortlaut und Entstehungsgeschichte des hier einschlägigen § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG, der

als Bestandteil der Ursprungsfassung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz am 1. März 2010 in Kraft getreten ist, Anhaltspunkte dafür, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber den als untere Naturschutzbehörden handelnden Landkreisen nunmehr für die offizielle Veröffentlichung von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen im amtlichen Verkündungsblatt neue technische Wege ebnen wollte. Auch diese Regelung spricht von dem amtlichen Verkündungsblatt (Hervorhebung durch den Senat). Und in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs heißt es:

(28) „Für die Verordnungen, die von den (kommunal getragenen) unteren Naturschutzbehörden erlassen werden, soll durch die Regelung in Satz 7 NNatG sichergestellt werden, dass diese entweder in einem amtlichen Verkündungsblatt oder dem Niedersächsischen Ministerialblatt bekannt gemacht werden. Es bedarf hierfür einer ausdrücklichen Regelung, da gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Rechtsvorschriften kommunaler Körperschaften (BekVO-Kom) vom 14. April 2005 die Bekanntmachung einer Verordnung auch in einer örtlichen Tageszeitung erfolgen kann. Da eine naturschutzrechtliche Verordnung erhebliche Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten einer Fläche hat, bedarf es dafür einer Bekanntgabe, die auch noch nach vielen Jahren für jedermann nachvollziehbar ist. Dies kann am ehesten mit einer Bekanntgabe im Niedersächsischen Ministerialblatt oder in einem amtlichen Verkündungsblatt der erlassenden Behörde erreicht werden“ (LT-Drs. 16/1902, S. 47 – Hervorhebungen im Original).

(29) Hierin kommt eindeutig zum Ausdruck, dass der Gesetzeszweck von § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG darin liegt, die Verkündung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung in einer lokalen Tageszeitung auszuschließen, nicht aber darin, die amtliche Bekanntmachung im Verkündungsblatt nunmehr auch über das Internet zu ermöglichen. Dies wird im Übrigen auch dadurch bestätigt, dass § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG für den Fall, dass ein amtliches Verkündungsblatt nicht vorhanden ist, die Verkündung der Verordnung im Niedersächsischen Ministerialblatt anordnet, also in einem Veröffentlichungsorgan der Niedersächsischen Landesregierung, das ebenfalls bis heute in der traditionell gebräuchlichen Form des Printmediums erscheint.

(30) Erstmals mit dem am 1. November 2011 in Kraft getretenen Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) hat der niedersächsische Landesgesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit eröffnet,

anstelle von Printmedien das Internet für die Verkündung kommunaler Rechtsvorschriften zu nutzen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 NKomVG). Die ausdrückliche Unterscheidung in § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG zwischen den traditionellen Publikationsmedien amtliches Verkündungsblatt und örtliche Tageszeitung(en) einerseits sowie dem neuen Verkündungsmedium Internet andererseits verdeutlichen ebenso wie die einerseits für das amtliche Verkündungsblatt in § 11 Abs. 2 NKomVG und andererseits für das Internet in § 11 Abs. 3 NKomVG gesondert geregelten Bekanntmachungsmodalitäten, dass es nicht zulässig ist, das amtliche Verkündungsblatt durch eine Bereitstellung im Internet zu publizieren. Denn hätte der niedersächsische Landesgesetzgeber gewollt, dass das amtliche Verkündungsblatt abweichend von der jahrzehntelang geübten bisherigen Praxis und den dafür bisher geltenden rechtlichen Vorgaben nunmehr im Internet publiziert werden darf, hätte er die Publikationsmedien des amtlichen Verkündungsblattes und des Internets nicht derart strikt voneinander unterschieden und für diese beiden Verkündungsarten nicht jeweils separate und auf die technischen Gegebenheiten des jeweiligen Veröffentlichungsmediums zugeschnittene Regelungen über die Modalitäten der Verkündung getroffen. Dies wird auch durch die amtliche Begründung, die dem Gesetzentwurf zu § 11 NKomVG zugrunde liegt, bestätigt. Darin heißt es:

(31) „Als zulässige Form der Verkündung sieht der Entwurf jetzt auch die Bereitstellung von Rechtsvorschriften im Internet vor. Diese Regelung trägt der fortschreitenden Entwicklung bei der elektronischen Information und Kommunikation der Bevölkerung Rechnung. Den Einwohnerinnen und Einwohnern wird damit der Zugriff auf die Rechtsvorschriften der Kommunen erleichtert. Die Kommunen selbst werden finanziell von den Kosten entlastet, die durch den Druck von Verkündungsblättern oder die Veröffentlichung in Tageszeitungen entstehen“ (LT-Drs. 16/2510, S. 104 – Hervorhebung durch den Senat).

(32) Auch hierin kommt eindeutig zum Ausdruck, dass es sich nach dem Begriffsverständnis des Landesgesetzgebers bei dem amtlichen Verkündungsblatt – gerade auch in Gegenüberstellung zur Bekanntmachung im Internet – um ein Printmedium handelt.

(33) Im Übrigen ist die Verkündung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung auch dann unwirksam, wenn eine Karte, die gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 NAGBNatSchG den geschützten Teil von Natur und Landschaft und den Geltungsbereich von Vorschriften zeichnerisch bestimmt, oder eine an deren Stelle ersatzweise gemäß § 14 Abs. 4 Satz 6 NAGBNatSchG in das Verkündungsblatt aufgenommene Übersichtskarte

nicht in der Originalgröße, in der die jeweilige Karte Bestandteil der Beschlussfassung des Kreistags war, in dem amtlichen Verkündungsblatt abgedruckt ist (vgl. Senatsurteil vom 2. Mai 2017 – 4 KN 318/13 – m. w. N.). Auch aus diesem Blickwinkel ist der vom Antragsgegner gewählte Weg der Publizierung des Amtsblatts als pdf-Datei im Internet nicht geeignet, um eine rechtmäßige Verkündung der Verordnung zu gewährleisten. Denn in der pdf-Datei werden die Karte im Maßstab 1:5000 sowie die Übersichtskarte im Maßstab 1:25 000, die gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 VO Bestandteil der Verordnung sind, beide nicht oder zumindest nicht eindeutig in Originalgröße dargestellt. Geräteabhängig von der Größe des Bildschirms ändert sich nämlich die Größe der dargestellten Karten, ohne dass erkennbar ist, bei welcher Bildschirmdarstellung die Kartengröße die Größe des jeweiligen Originals zutreffend abbildet.

(34) 2. Auch durch die Erstellung eines einzigen gedruckten Exemplars hat der Antragsgegner die Ausgabe des Amtsblatts, in dem die Verordnung abgedruckt ist, nicht im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG in ausreichender Auflage publiziert (ebenso zum Druck von nur sechs beziehungsweise sieben Exemplaren des amtlichen Verkündungsblatts: VG Magdeburg, Urteil vom 11. November 2013 – 9 A 213/13 –).

(35) Bereits der Wortlaut des § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG spricht dafür, dass der Druck eines einzigen Exemplars des amtlichen Verkündungsblatts den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt. Hätte es der Landesgesetzgeber den Kommunen ermöglichen wollen, sich auf den Druck eines einzigen Exemplars zu beschränken, hätte er kaum die Formulierung „in ausreichender Auflage“ gewählt.

(36) Zudem hat die Auslegung des Begriffs der „ausreichenden Auflage“ im Lichte des Rechtsstaatsprinzips zu erfolgen. Dieses gibt vor, dass Rechtsnormen so zu verkünden sind, dass die Betroffenen sich vom Erlass und vom Inhalt der Rechtsnorm verlässlich Kenntnis verschaffen können und dass diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden darf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 1983 – 2 BvL 25/81 –, BVerfGE 65, 283 <291>; BVerwG, Beschluss vom 22. Juni 2012 – 8 BN 1.12 – und vom 18. Oktober 2006 – 9 B 6.06 –, NVwZ 2007, 216). Dass der Druck und das Vorhalten eines einzigen Exemplars des amtlichen Verkündungsblatts die Möglichkeit der Betroffenen, sich aus dem amtlichen Verkündungsblatt verlässlich Kenntnis vom Inhalt des Ortsrechts zu verschaffen, in unzumutbarer Weise erschwert, liegt auf der Hand. Für den Fall des Verlusts des einzigen Exemplars ist nicht einmal gewährleistet, dass dauerhaft überprüfbar ist, ob das kommunale Ortsrecht

ordnungsgemäß verkündet und damit wirksam in Kraft gesetzt worden ist.

(37) Dieser Gesichtspunkt spielt gerade bei der Prüfung von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen eine hervorgehobene Rolle. Denn nur die Einsicht in das Original des amtlichen Verkündungsblatts ermöglicht es zu prüfen, ob ein Verkündungsfehler vorliegt, weil etwa der Maßstab einer Karte, die gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 NAGBNatSchG Bestandteil der Verordnung ist, bei der Verkündung unzulässig verkleinert worden ist und/oder bei der Verkündung einer Übersichtskarte der in § 14 Abs. 4 Satz 6 NAGBNatSchG vorgegebene Mindestmaßstab von 1:50 000 unterschritten worden ist (siehe dazu bereits oben unter 1.). Nicht zuletzt liegt auch der Grund dafür, dass der Gesetzgeber in § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG für naturschutzrechtliche Schutzgebietsverordnungen die Verkündung im amtlichen Verkündungsblatt oder ersatzweise im Niedersächsischen Ministerialblatt angeordnet hat, darin, dass es wegen der erheblichen Auswirkungen einer naturschutzrechtlichen Verordnung auf die Nutzungsmöglichkeiten einer Fläche dafür einer Bekanntgabe bedürfe, die auch noch nach vielen Jahren für jedermann nachvollziehbar ist (vgl. LT-Drs. 16/1902, S. 47). Die vom Gesetzgeber angestrebte Nachvollziehbarkeit der Bekanntmachung „noch nach vielen Jahren“ ist wegen des Verlustrisikos beim Druck eines einzigen Exemplars des amtlichen Verkündungsblatts aber gerade nicht gesichert.

(38) 3. Auch bei einer zusammenschauenden Betrachtung des Drucks eines einzigen Papierexemplars des amtlichen Verkündungsblatts sowie der daneben erfolgten Bereitstellung des Amtsblatts als pdf-Datei im Internet kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Ausgabe des Amtsblatts, in dem die angegriffene Verordnung verkündet worden ist, in ausreichender Auflage erscheinen ist. Denn dies liefe auf die rechtliche Anerkennung einer Mischform zwischen zwei Wegen der Verkündung hinaus, die Elemente einer Verkündung in einem gedruckten amtlichen Verkündungsblatt sowie einer Verkündung im Internet in sich vereinigt. Eine derartige Mischform der Verkündung ist jedoch weder in § 11 NKomVG noch in § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG vorgesehen und daher unzulässig.

(39) Die genannten Rechtsvorschriften des niedersächsischen Landesrechts sind gesetzliche Ausformungen des Prinzips der formellen Verkündung von Rechtsnormen, das den früheren Grundsatz der materiellen Verkündung abgelöst hat. Für das Inkrafttreten von Gesetzen und untergesetzlichen Rechtsnormen ist es nach heutigem Rechtsverständnis nicht mehr erforderlich, dass das geltende Recht tatsächlich allgemein bekannt geworden ist;

es genügt, dass es in einer Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist, die es den Betroffenen gestattet, sich Kenntnis vom Inhalt der Rechtsnorm zu verschaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. April 1963 – 1 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6 <16 f.>). Prägend für das Prinzip der formellen Rechtsverkündung ist die Formenstrenge der Verkündung, die dem Bürger Rechtssicherheit hinsichtlich der geltenden Gesetze und sonstigen Rechtsnormen vermitteln soll (vgl. BFH, Beschluss vom 2. August 2006 – XI R 34/02 –, BFHE 214, 386; Hess. VGH, Urteil vom 18. Februar 1970 – II OE 4/69 –, NJW 1970, 1388).

(40) Diese Formenstrenge hat der niedersächsische Landesgesetzgeber in § 11 NKomVG so ausgeformt, dass die Kommunen sich zwischen den in Abs. 1 Satz 2 der Regelung genannten drei Wegen für die Verkündung kommunalen Rechts – in einem amtlichen Verkündungsblatt, in einer oder mehreren Tageszeitungen oder im Internet – zu entscheiden haben. Er hat den Kommunen aber nicht den Weg eröffnet, diese drei Verkündungswege zu neuen Mischformen weiter zu entwickeln, zumal die offizielle Bekanntmachung kommunalen Rechts über mehrere Verkündungswege zu Problemen hinsichtlich der Frage führen könnte, zu welchem Zeitpunkt die Verkündung wirksam geworden ist. Die durch die Förmlichkeit der Verkündung gerade bezweckte Rechtssicherheit wäre damit nicht mehr gewährleistet.

(41) Im Übrigen würde für den hier gegebenen Fall einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung die Anerkennung einer „gemischten“ Verkündung, die in einem gedruckten amtlichen Verkündungsblatt und daneben im Internet erfolgt, auch § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG zuwiderlaufen. Denn diese Norm lässt von den drei in § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG genannten Verkündungsmedien nur das amtliche Verkündungsblatt als Veröffentlichungsorgan für Schutzgebietsverordnungen zu und schließt damit eine Verkündung im Internet aus.

(42) Unbenommen ist es niedersächsischen Kommunen allerdings, ihr amtliches Verkündungsblatt neben der landesgesetzlich vorgegebenen offiziellen Bekanntmachung als Druckpublikation, die in ausreichender Auflage erscheint, zusätzlich nachrichtlich auch in das Internet einzustellen, um es den Bürgern auf diese Weise zu erleichtern, sich über das geltende Ortsrecht zu informieren. Für den rechtlich vorgegebenen Vorgang der Verkündung des Amtsblatts ist diese informelle Bereitstellung im Internet jedoch bedeutungslos.

(43) 4. Den Fehler bei der Verkündung der Verordnung kann der Antragsgegner aber dadurch ex nunc beheben, dass er die Verordnung und die dazugehörigen maßgeblichen Karten (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 VO) in der

Originalgröße vollständig erneut verkündet. Ist eine naturschutzrechtliche Schutzgebietsverordnung wegen eines Verfahrensfehlers nicht wirksam geworden beziehungsweise nichtig, bedarf es nämlich keiner Wiederholung des gesamten Normsetzungsverfahrens. Es genügt vielmehr, den Fehler zu beheben und eventuell nachfolgende Verfahrensschritte zu wiederholen (vgl. Senatsurteil vom 30. Oktober 2017 – 4 KN 316/13 – und – 4 KN 275/17 – und vom 2. Mai 2017 – 4 KN 318/13 – und – 4 KN 319/13 –; Nds. OVG, Urteil vom 10. März 2005 – 8 KN 41/02 – und Urteil vom 13. März 2003 – 8 KN 236/01 –; Bay. VGH, Urteil vom 28. Oktober 1994 – 9 N 87.03911 und 9 N 90.00928 –; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 4. Juni 1992 – 5 S 2616/91 –; Blum/Agena, Nds. Naturschutzrecht, § 14 Rn. 56; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 1989 – 4 NB 10.89 – zu Bebauungsplänen).

(44) Da anzunehmen ist, dass der Antragsgegner von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird, erteilt der Senat hierfür vorsorglich die folgenden Hinweise:

(45) Will der Antragsgegner künftig nicht von seiner bisherigen Praxis abrücken, von seinem Amtsblatt nur ein einziges „Feigenblatt“-Exemplar zu drucken, womit er ersichtlich gegen die in § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG geregelte Vorgabe verstößt, das amtliche Verkündungsblatt in ausreichender Auflage erscheinen zu lassen, so besteht

damit der derzeitige Zustand fort, bei dem ein amtliches Verkündungsblatt des Antragsgegners, das den gesetzlichen Anforderungen genügt, nicht vorhanden ist. Für diesen Fall wird der Antragsgegner durch § 14 Abs. 4 Satz 7 Alt. 2 NAGBNatSchG verpflichtet, die erneute Verkündung im Niedersächsischen Ministerialblatt vorzunehmen.

(46) Für den Fall, dass der Antragsgegner für eine erneute Verkündung der Verordnung eine Bekanntmachung in seinem Amtsblatt in Betracht ziehen sollte, weist der Senat darauf hin, dass es für eine wirksame erneute Bekanntmachung nicht genügen würde, wenn der Antragsgegner die am 15. Juni 2017 erschienene Ausgabe Nr. 11/2017 seines Amtsblatts, in der er die Verordnung ursprünglich verkündet hat, nachträglich in ausreichender Auflage drucken und in den Verkehr bringen würde. Denn ein rechtmäßiges Erscheinen des amtlichen Verkündungsblatts in ausreichender Auflage im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG ist nur dann gegeben, wenn die jeweilige Ausgabe des Amtsblatts bereits am Tag des auf ihrem Titelblatt angegebenen Veröffentlichungsdatums (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 3 NKomVG) in ausreichender Auflage gedruckt ist. Denn nur dann hat die Veröffentlichung des amtlichen Verkündungsblatts die Publizitätswirkung gegenüber den Normbetroffenen, die durch § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG gerade gewährleistet werden soll.

(47) Will der Antragsgegner den Weg der Fehlerheilung über eine erneute Verkündung in seinem Amtsblatt gehen, wird er daher die vollständige Verordnung samt Karten in einer künftigen Ausgabe seines Amtsblatts nochmals publizieren müssen. Dabei wird er die folgenden rechtlichen Vorgaben, die sich aus § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG ergeben, zu beachten haben:

(48) Der Wortlaut von § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG präzisiert nicht weiter, unter welchen Voraussetzungen die Auflage eines amtlichen Verkündungsblatts als „ausreichend“ anzusehen ist. Im Hinblick darauf, dass die Anforderungen an die Publizität des amtlichen Verkündungsblatts nicht unabhängig von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten wie etwa der Zahl der Normbetroffenen bestimmt werden können, wäre eine nähere Regelung hierzu auch kaum möglich gewesen. Aufgrund der (unter 2.) bereits erwähnten Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips muss die Auflage des amtlichen Verkündungsblatts aber jedenfalls so groß sein, dass sich die Betroffenen vom Erlass und vom Inhalt der dort veröffentlichten Rechtsnormen verlässlich Kenntnis verschaffen können und diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer Weise erschwert wird. Im Übrigen spricht der Begriff der ausreichenden Auflage für eine bedarfsoorientierte Betrachtung. Eine Auflagenstärke ist daher ausreichend, wenn sie sich am mutmaßlichen Bedarf und Bezugsinteresse der Rechtsbetroffenen orientiert; insoweit ist es offensichtlich und bedarf keiner Klärung, dass Bekanntmachungsgorgane nicht in einer Auflage erscheinen müssen, die der Zahl der potenziellen Rechtsbetroffenen auch nur annäherungsweise entspricht (vgl. zur Publikation von Ortsrecht in einer Tageszeitung: BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 2006 – 9 B 6.06 –, NVwZ 2007, 216). Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber bei der Schaffung von § 11 NKomVG, wie sich aus der amtlichen Gesetzesbegründung ergibt, bewusst in Kauf genommen hat, dass die Betroffenen zu einem amtlichen Verkündungsblatt nur in seltenen Fällen einen direkten Zugang haben; demgegenüber ist er für die beiden anderen in § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG genannten Verkündungsmedien Tageszeitung und Internet von einer deutlich größeren Verfügbarkeit, nämlich in 60 Prozent beziehungsweise 75 Prozent aller Haushalte ausgegangen (vgl. LT-Drs. 16/2510, S. 104). Der Gesetzgeber hat damit – wohl zutreffend – vorausgesetzt, dass in den meisten Haushalten das Interesse am Bezug des amtlichen Verkündungsblattes kaum vorhanden oder jedenfalls deutlich geringer sein dürfte als das Interesse am Bezug einer lokalen Tageszeitung oder an der Nutzung des Internets zur Informationsgewinnung. Gleichwohl sprechen die durch den Begriff der ausreichenden Auflage implizierte bedarfsoorientierte Betrachtung sowie die rechtsstaatliche Vorgabe, die Zugänglichkeit des lokalen Rechts nicht unzumutbar zu erschweren, dafür, dass niedersächsische Kommunen ihren Bürgern auch den Bezug des amtlichen Verkündungsblatts ermöglichen müssen. Sie dürfen sich folglich nicht darauf beschränken, das Amtsblatt vom Ausgabetag an ausschließlich auf den Dienststellen ihrer Verwaltung zur Einsicht bereitzuhalten. Die Druckauflage des Verkündungsblatts muss daher zumindest so hoch sein, dass sie den für den Bezug bestehenden (wenn auch voraussichtlich nicht allzu großen) Bedarf befriedigt. Die Auflage muss aber andererseits nicht so groß sein, dass sich interessierte Bürger von einer Ausgabe des Amtsblatts gegebenenfalls noch nach vielen Monaten oder gar Jahren nach dem Erscheinen ein Originalexemplar zum Behalt beschaffen können. Denn auch bei dem weiteren in § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG genannten Verkündungsmedium der Tageszeitung besteht die Möglichkeit des Erwerbs eines Originalexemplars in aller Regel nur bei Erscheinen der Zeitungsausgabe, während die jeweilige Ausgabe zu einem späteren Zeitpunkt üblicherweise nur noch in Bibliotheken oder Archiven eingesehen werden kann. Daher genügt es für die langfristige Verfügbarkeit, wenn eine alte vergriffene Ausgabe



Schrifttum

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

Pautsch / Schenek / Zimmermann
Auflage, 184 Seiten, Jahrgang 2018
ISBN 978-3-17-031426-9, 49 Euro

Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) zählt zu den in der Rechtspraxis bedeutsamen Kommunalgesetzen. Das seit 1974 bestehende Gesetz wurde nun im Rahmen der umfassenden Novellierung des Kommunalrechts in Baden-Württemberg geändert. Die interkommunale Zusammenarbeit wurde dabei u. a. um die kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts erweitert. Damit ergeben sich nun völlig Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese Kurzkommentierung erläutert die neue Rechtslage und unterstützt die Gemeinden bei der Realisierung interkommunaler Zusammenarbeit.

des amtlichen Verkündungsblatts am Sitz der Kommune eingesehen werden kann. Zusätzlich wird die Kommune allerdings vorsorglich einige wenige Ersatzexemplare vorzuhalten haben, um einem möglichen Verlust des letzten Exemplars vorzubeugen und damit die Zugänglichkeit des Ortsrechts in seiner authentischen Originalfassung dauerhaft zu gewährleisten (siehe oben unter 2.).

(49) Außerdem spricht in Anlehnung an die Regelung in § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG über die Auslegung des Verordnungsentwurfs bei den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, viel dafür, dass nicht nur beim Landkreis, der die Verordnung erlassen hat, sondern auch bei den betroffenen Gemeinden die Ausgabe des Amtsblatts, in der die Verordnung verkündet worden ist, dauerhaft zur Einsicht bereitzuhalten ist. Bei Gemeinden, die einer Samtgemeinde angehören, würde das bedeuten, dass die Einsicht am Sitz der Samtgemeinde zu ermöglichen wäre (so zur Auslegung des Verordnungsentwurfs: Senatsurteil vom 19.7.2017 – 4 KN 29/15 – und – 4 KN 211/15 –).

(50) Schließlich weist der Senat darauf hin, dass den Normbetroffenen die Möglichkeit zur Kenntnisnahme vom geltenden Ortsrecht nur dann nicht unzumutbar erschwert wird, wenn die Art der Bekanntmachung nicht überraschend ist (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 19. April 2012 – 1 KN 23/11 –, BauR 2012, 1624 = NdsVBl 2013, 44 und Beschluss vom 14. Dezember 2010 – 1 MN 219/10 –). Ein amtliches Verkündungsblatt erscheint daher nur dann in ausreichender Auflage, wenn die Publikationspraxis, die in Einklang mit § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG steht, auf Dauer angelegt ist (ebenso zur ortsüblichen Bekanntgabe der Auslegung des Entwurfs eines Bauleitplans gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BaubG: Nds. OVG, Beschluss vom 14. Dezember 2010, a.a.O.). Deshalb wäre es nicht zulässig, wenn der Antragsgegner nur diejenigen Ausgaben seines Amtsblatts, in denen Verordnungen, die dem Anwendungsbereich von § 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG unterliegen, in ausreichender Auflage publizieren würde, für alle übrigen Ausgaben des Amtsblatts aber seine bisherige Publikationspraxis beibehalten würde. Denn bei dieser sporadisch wechselnden, gerade nicht auf Dauer angelegten und daher überraschenden Veröffentlichungspraxis wäre nicht gewährleistet, dass die Normbetroffenen ohne unzumutbare Erschwernis davon Kenntnis erlangen können, dass der Antragsgegner das Amtsblatt als für die Verkündung von örtlichen Rechtsvorschriften bestimmtes amtliches Printmedium herausgibt.

(51) II. Im Hinblick darauf, dass die Naturschutzgebietsverordnung bereits wegen der nicht den gesetzlichen Anforderungen genügenden Verkündung unwirksam ist, kommt es auf den weiteren vom Antragsteller gerügten

Verfahrensfehler nicht mehr an. Der Senat weist jedoch zur Klarstellung darauf hin, dass der Antragsgegner vor dem Erlass der Verordnung der Stadt Visselhövede, in deren Gebiet das Naturschutzgebiet liegt, in einer den Anforderungen von § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG genügenden Weise Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt hat. Insbesondere hat der Antragsgegner das Beteiligungsrecht der Stadt durch die Setzung einer Äußerungsfrist nicht in rechtswidriger Weise verkürzt.

(52) Wie der Antragsteller selbst einräumt, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner der Stadt Visselhövede im Rahmen der Beteiligung eine Frist für die Abgabe einer Stellungnahme gesetzt hat. Eine Fristsetzung wird in § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG zwar nicht ausdrücklich erwähnt, sie wird dadurch aber auch nicht ausgeschlossen (vgl. Agena in: Blum/Agena, Nds. Naturschutzrecht, § 14 NAGBNatSchG Rn. 19). Im Interesse einer Verfahrensstraffung ist die Setzung einer Äußerungsfrist zudem sinnvoll (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 30. Juli 1996 – 5 S 1486/95 –, NuR 1998, 143).

(53) Die der Stadt vom Antragsgegner gesetzte Frist für die Abgabe der Stellungnahme war auch nicht unangemessen kurz. Der Antragsgegner hat der Stadt ursprünglich mit seinem Schreiben vom 10. August 2016 eine Frist zur Äußerung bis zum 16. September 2016 gesetzt (Beiakte 4, Bl. 524). Im Rahmen eines E-Mail-Schriftverkehrs zwischen Verwaltungsbediensteten des Antragsgegners und der Stadt ist diese Frist dann einvernehmlich bis zum 30. September 2016 verlängert worden, um der Stadt eine Befassung ihres Rates mit der Angelegenheit zu ermöglichen, dessen nächste Sitzung für den 29. September 2016 terminiert war (Beiakte 4, Bl. 527 – 531). Die Frist zur Äußerung hat demnach etwa sieben Wochen betragen, der Termin des Fristendes war zwischen dem Antragsgegner und der Stadt einvernehmlich abgestimmt, und die Stadt hat nach der Befassung ihres Rates am Tag des Fristablaufs auch tatsächlich eine Stellungnahme beim Antragsgegner eingereicht, in der sie die Ausweitung des Naturschutzgebiets ausdrücklich begrüßt hat (Beiakte 5, Bl. 597 f.). Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass der Antragsgegner das Beteiligungsrecht der Stadt durch Setzung einer unangemessen kurzen Äußerungsfrist rechtswidrig beschritten hat.

(54) Zu einer anderen rechtlichen Bewertung führt auch nicht, dass die Stadt in ihrer Stellungnahme zum Ausdruck gebracht hat, in der Kürze der verfügbaren Zeit sei eine Beratung des Verordnungsentwurfs im dafür zuständigen Fachausschuss des Rates nicht möglich gewesen. Denn dieser Umstand liegt nicht im Verantwortungsbereich des Antragsgegners, sondern in dem der Stadt. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass

am 11. September 2016 in Niedersachsen Kommunalwahlen gewesen sind, wäre es der Stadt innerhalb der bis zum 30. September 2016 laufenden Frist durchaus möglich gewesen, den zuständigen Fachausschuss ihres Rates (in der Zusammensetzung der alten Wahlperiode, da sich der neue Rat bis zum Ablauf der Äußerungsfrist noch nicht konstituiert hatte) einzuberufen, um über den Verordnungsentwurf zu beraten. Dass weder der Hauptverwaltungsbeamte der Stadt noch ein Drittel der Ausschussmitglieder von der Möglichkeit des § 72 Abs. 3 Satz 1 NKomVG Gebrauch gemacht haben, den Ausschuss zu einer zusätzlichen Sitzung einzuberufen, damit sich dieser mit dem Verordnungsentwurf befassen kann, deutet allerdings darauf hin, dass der Vorgang von Seiten der Stadt nicht als bedeutsam genug eingestuft worden ist, um hierfür kurzfristig einen zusätzlichen Ausschusstermin anzusetzen.

(55) Anders als der Antragsteller meint, ergeben sich aus dem Schriftverkehr zwischen dem Antragsgegner und der Stadt schließlich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner der von ihm gesetzten Äußerungsfrist eine Präklusionswirkung beigemessen hat. Namentlich ergeben sich derartige Anhaltspunkte nicht daraus, dass der Antragsgegner in seinem Schreiben vom 10. August 2016 zum Ausdruck gebracht hat, er gehe davon aus, dass von der Stadt Anregungen und Bedenken zum Verordnungsentwurf nicht vorzubringen seien, wenn die Stadt innerhalb der gesetzten Frist nicht Stellung nehmen werde (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 30. Juli 1996 – 5 S 1486/95 –, NuR 1998, 143). Im Hinblick darauf, dass die Stadt innerhalb der einvernehmlich abgestimmten Frist zum Verordnungsentwurf Stellung genommen hat und nach Fristende keine weitere Äußerung „nachgeschoben“ hat, hatte der Antragsgegner im Übrigen auch keinen Anlass, sich mit der Frage zu befassen, ob die von der Stadt vorgetragenen Belange präklidiert sein könnten. Zudem belegt die in den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners dokumentierte Abwägung, in denen sich der Antragsgegner mit den im Rahmen der Behörden- und der Bürgerbeteiligung (vgl. § 14 Abs. 1 und 2 NAGBNatSchG) eingegangenen Stellungnahmen zum Verordnungsentwurf auseinandergesetzt hat, dass er die Äußerung der Stadt zur Kenntnis genommen und berücksichtigt hat. Denn im Rahmen der Abwägung hat der Antragsgegner sich auch mit den Anregungen und Bedenken der Ortsvorsteherin der Ortschaft F. befasst, die die Stadt Visselhövede ihrer Stellungnahme beigelegt und sich zu eigen gemacht hatte.

(...)

Quelle: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE180001601&psml=bsndprod.psml&max=true>

Sozialversicherungspflicht der Mitgliedsgemeinde für ihren ehrenamtlichen Bürgermeister

Leitsatz:

Die Gebundenheit des ehrenamtlichen Bürgermeisters an Entscheidungen des Gemeinderates begründet keine Weisungsgebundenheit im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV, weil er als Mitglied des Rates an der Entscheidungsfindung des Rates aktiv mitwirken und den Inhalt der Entscheidung nach Maßgabe demokratischer Prozesse mitbeeinflussen kann.

SG Lüneburg, Urteil vom 15. November 2018 – S 38 R 259/17 –

Sachverhalt:

Die Klägerin, Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde, begeht die Aufhebung des Bescheides der beklagten Rentenversicherung, mit dem diese von ihr Beiträge zur Rentenversicherung für an den Beigeladenen, ihren ehrenamtlichen Bürgermeister, von Januar 2014 bis Dezember 2015 gezahlte Aufwandsentschädigung, Fahrtkostenpauschale und Sitzungsgelder verlangt. Das Gericht hat den Bescheid aufgehoben.

Aus den Gründen:

Die zulässige Klage ist begründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 14. Dezember 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10. Mai 2017 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weil der Beigeladene nicht als abhängig Beschäftigter der Klägerin im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI zu erachten ist und damit auch die Beitragserhebung den gesetzlichen Bestimmungen widerspricht.

Beurteilungsmaßstab für das Vorliegen einer (abhängigen) Beschäftigung ist § 7 Abs. 1 SGB IV. Danach ist Beschäftigung die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers. Diese Voraussetzungen sind im Hinblick auf die Klägerin und den Beigeladenen nicht erfüllt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BSG (hier zitiert nach dem Urteil des BSG vom 16. August 2017 betreffend die rechtliche Stellung eines ehrenamtlichen Kreishandwerkermeisters, AZ: B 12 KR 14/16 R, Rdnr. 17) setzt eine Beschäftigung voraus, dass der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber persönlich abhängig ist. Bei einer Beschäftigung in einem fremden Betrieb ist dies der Fall, wenn der Beschäftigte in den Betrieb eingegliedert ist und dabei einem Zeit, Dauer, Ort und Art der Ausführung umfassenden Weisungsrecht des Arbeitgebers unterliegt (ständige Rechtssprechung; vgl.

zum Ganzen zum Beispiel BSG, Urteil vom 29. August 2012 – B12 KR 25/10 R – BSGE 11, 257 = SozR 4-2400 § 7 Nr. 17 mwN). Diese von der Rechtssprechung formulierten Kriterien orientieren sich am Typus des Arbeitnehmers, der in § 7 Abs. 1 S 1 SGB IV als normativer Regelfall abhängiger Beschäftigung genannt wird. Kennzeichnend für die persönliche Abhängigkeit Beschäftigter ist ebenfalls, dass Beschäftigte ihre Arbeitsleistung auf der Grundlage eines gegenseitigen Vertrages oder Rechtsverhältnisse (insbesondere eines Arbeitsverhältnisses) erbringen, um als Gegenleistung dafür eine Entlohnung zu erhalten, so dass die Arbeitsleistung bei objektiver Betrachtung zu Erwerbszwecken erbracht wird (zur Rechtsfigur des Typus vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1996 – 1 BvR 21/96 – SozR 3-2400 § 7 Nr. 11).

Der Beigeladene war bei der Klägerin nicht in diesem Sinne abhängig beschäftigt. Die Kammer geht dabei ausdrücklich davon aus, dass die Gesichtspunkte, die das BSG in seiner oben zitierten Entscheidung vom 16. August 2017 dazu bewogen haben, die Tätigkeit eines ehrenamtlichen Kreishandwerkermeisters nicht als abhängige Beschäftigung zu werten, auch im vorliegenden Verfahren betreffend den ehrenamtlichen Bürgermeister einer samtgemeindeangehörigen Gemeinde in Niedersachsen einschlägig sind. Das ergibt sich aus Folgendem:

Nach Artikel (Art.) 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung (Nds. Verf.) sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) definiert die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Landkreise und die Region Hannover als Kommunen § 2 Abs. 1 NKomVG bestimmt, dass die Gemeinden die Grundlage des demokratischen Staates sind. Die Kommunen erfüllen ihre Aufgaben im eigenen oder im übertragenen Wirkungskreis (§ 4 Satz 1 NKomVG). Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die Aufgaben, die ihnen aufgrund von Artikel 57 Abs. 4 Nds. Verf. durch Rechtsvorschrift als Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen sind (§ 5 As. 1 Nr. 1 und 4 NKomVG). Zum übertragenen Wirkungskreis der Kommunen gehören die staatlichen Aufgaben, die ihnen aufgrund von Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. durch Rechtsvorschrift übertragen sind. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfüllen

die Kommunen nach Weisung der Fachaufsichtsbehörden. Organe der Kommunen sind nach § 7 Abs. 1 NKomVG die Vertretung, der Hauptausschuss und die Hauptverwaltungsbeamten oder der Hauptverwaltungsbeamte. In Gemeinden in Niedersachsen tragen die Organe die Bezeichnungen Rat für die Vertretung, Verwaltungsausschuss für den Hauptausschuss und Bürgermeister oder Bürgermeisterin (im Folgenden Bürgermeister) für den Hauptverwaltungsbeamten (§ 7 Abs. 2 NKomVG). Nach § 5 80 Abs. 1 NKomVG wird der Hauptverwaltungsbeamte von den Bürgerinnen und Bürgern über die Direktwahl gewählt und ist nach § 80 Abs. 6 Satz 1 NKomVG hauptamtlich tätig. Abweichend davon wird bei Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde, wie hier die Klägerin (Mitglied der Samtgemeinde B.), der Bürgermeister aus der Mitte des Rates für die Dauer der Wahlperiode gewählt (§ 105 Abs. 1 Satz 1 NKomVG). § 105 Abs. 2 NKomVG bestimmt, dass der Bürgermeister ehrenamtlich tätig ist und mit Annahme der Wahl in das Ehrenbeamtenverhältnis berufen wird. Sie oder er führt den Vorsitz im Rat, und übernimmt die anderen in § 106 Abs. 1 Satz 1 NKomVG genannten Aufgaben. In § 98 Abs. 1 NKomVG ist geregelt, welche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einer Gemeinde von der Samtgemeinde wahrgenommen werden.

Diese umfassen:

1. die Aufstellung der Flächennutzungspläne,
2. die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen nach Maßgabe des Niedersächsischen Schulgesetzes, die Erwachsenenbildung und die Einrichtung und Unterhaltung der Büchereien, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen,
3. die Errichtung und Unterhaltung der Sportstätten, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, und der Gesundheitseinrichtungen sowie die Altenbetreuung,
4. die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz,
5. den Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen,
6. die in § 13 für die Anordnung eines Anschluss- oder Benutzungszwangs genannten Aufgaben,
7. die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (§ 37) und
8. die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gesetz über gemeindliche Schiedsämter.

Durch Beschluss der Gemeinde können gemäß § 98 Abs. 1 Satz 2 NKomVG weitere Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Samtgemeinde übertragen werden. Die Klägerin hat insoweit davon Gebrauch gemacht, als die Aufgaben des Krippenwesens, und die mit der Jugendarbeit verbundenen Personalaufgaben auf die Samtgemeinde übertragen wurden. § 98 Abs. 2 NKomVG sieht vor, dass die Samtgemeinde die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises für die Mitgliedsgemeinden erfüllt. In Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer wirtschaftlicher Bedeutung bedienen sich die Mitgliedsgemeinden der fachlichen Beratung der Samtgemeinde (§ 98 Abs. 4 NKomVG). Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters ist gemäß § 107 Abs. 5 Satz 1 NKomVG der Rat der Gemeinde.

Aus diesem Regelungskonzept ergibt sich, dass der Zuständigkeitsbereich einer samtgemeindeangehörigen Gemeinde und damit auch ihres ehrenamtlichen Bürgermeisters bzw. Bürgermeisterin sich in Niedersachsen im Wesentlichen auf die örtlichen Belange des eigenen Wirkungskreises beschränkt. Nur in diesem Bereich gestaltet die Gemeinde ihre Belange eigenverantwortlich. Das gilt auch für die Klägerin. Der Beigedadene setzte im hier maßgeblichen Zeitraum die diesbezüglichen Beschlüsse des Gemeinderates um. Die Gebundenheit des Bürgermeisters an Entscheidungen des Gemeinderatet begründet nach Auffassung der Kammer dabei keine

Weisungsgebundenheit im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV. Denn der Bürgermeister kann als Mitglied des Rates an der Entscheidungsfindung des Rates aktiv mitwirken und den Inhalt der Entscheidungen nach Maßgabe demokratischer Prozesse mitbeeinflussen. Dabei ist er nicht in dem Sinne an Weisungen gebunden, wie sie in § 7 Abs. 1 SGB IV für den Beschäftigten in einem Arbeitsverhältnis gemeint sind.

Die Kammer stützt ihre Entscheidung darauf, dass das BSG in der bereits zitierten Entscheidung vom 16.8.2017 dargelegt hat, dass Aufgaben und Tätigkeiten, die Ausfluss der organisatorischen Stellung einer ein Ehrenamt ausübenden Person und auch nicht für jedermann frei zugänglich sind, regelmäßig nicht zu der in § 7 Abs. 1 SGB IV umschriebenen persönlichen Abhängigkeit führen. In der Entscheidung zur Rechtsstellung des Kreishandwerkermeisters hat das BSG ausdrücklich erläutert, dass hinsichtlich der Beschlüsse der Mitgliederversammlung, die den Vorstand ggf. binden, eine solche Weisungsgebundenheit gerade nicht auslösen (vgl. a.a.O., Rdr. 23). Es hat dies damit begründet, dass solche Beschlüsse die Ausrichtung der Aktivitäten vorgegeben, es sich aber nicht um eine Weisung im Sinne des § 7 Abs. 1 SGBIV handele. Die Kammer ist der Ansicht, dass diese Erwägungen auch auf die Beschlüsse eine Gemeinderates zutreffen. Denn der Gemeinderat fasst die Beschlüsse als Gremium, dass für die örtlichen Belange

der Gebietskörperschaft zuständig ist. Ihre Umsetzung durch den Bürgermeister erfolgt auf verfassungsrechtlicher bzw. gesetzlicher Grundlage und dient Allgemeininteressen. Der zuständige Bürgermeister handelt daher nicht auf Grund einer Abhängigkeit von Weisungen eines Dienstherrn, wie sie im Zusammenhang von § 7 SGB IV zu verstehen sind.

Das BSG hat in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt (im Folgenden ebenfalls zitiert aus der Entscheidung vom 16. August 2017, Rdnr. 25), dass weder das Rechtsverhältnis als Ehrenbeamter als solches noch dessen Rechtsstellung als Organ oder Mitglied eines Organs einer juristischen Person des öffentlichen Rechts mit eigenen gesetzlichen Befugnissen noch die Zahlung einer pauschalen Aufwandsentschädigung ohne Bezug zu einem konkreten Verdienstausfall die Annahme eines versicherungspflichtigen und beitragspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses per se ausschließen (vgl. BSG Urteil vom 25. Januar 2006 – B 12 KR 12/05 R- SozR 4-2400 § 7 Nr. 6 mwN). Es hat dabei zwischen Repräsentationstätigkeiten bzw. Tätigkeiten aufgrund mitgliedschaftlicher Verpflichtung und allgemein zugänglicher (Verwaltungs-)Tätigkeit differenziert. Damit werden Besonderheiten ehrenamtlichen Engagements anerkannt und die mit einem Ehrenamt verbundenen Repräsentationsaufgaben als weisungsfreie, dem Grunde nach nicht versicherungspflichtige Tätigkeiten qualifiziert (BSG Urteil vom 27. März 1980 – 12 RK 56/78 – SozR 2200 § 165 Nr. 44). Das BSG hat – trotz dieses Befundes – in einer Gesamtürdigung jedoch insgesamt abhängige Beschäftigung dann angenommen, wenn ein ehrenamtlich Tätiger zugleich allgemein zugängliche Verwaltungsaufgaben übernommen und zudem für die Ausübung dieser Tätigkeiten eine Aufwandsentschädigung erhalten hat, die über den tatsächlichen Aufwänden lag (vgl. BSG Urteil vom 25. Januar 2006 – B 12 KR 12/05 R – SozR 4-2400 § 7 Nr. 6 mwN).

Bei Anwendung dieser Kriterien ist der Beigedadene ebenfalls nicht als abhängig Beschäftigter zu qualifizieren. Die Klägerin hat zutreffend erläutert, dass Bürgermeister der Gemeinde nur ein gewähltes Mitglied des Rates werden kann. Das Amt ist damit auf den Personenkreis beschränkt, der im Rahmen von Kommunalwahlen in das Vertretungsorgan der Gemeinde hineingewählt wurde. Die von ihm wahrgenommenden Verwaltungsaufgaben können deshalb nicht von jedermann wahrgenommen werden.

Das BSG hat in seiner Entscheidung vom 16. August 2017 ferner erläutert, dass ehrenamtliche Tätigkeit regelmäßig nicht auf Repräsentationsaufgaben beschränkt ist, sondern ihr Gepräge durch ihre ideellen Zwecke und Unentgeltlichkeit erhält (vgl.

Anmerkung von Robert Thiele

Dem Urteil ist in vollem Umfang zuzustimmen und es wäre zu wünschen, dass sein Ergebnis allgemeine Meinung würde. Der Rat ist zwar Dienstvorgesetzter (§ 3 Abs. 2 NBG) des Bürgermeisters (§ 107 Abs. 5 NKomVG) mit den diesem zustehenden Entscheidungskompetenzen in persönlichen Angelegenheiten, nicht aber dessen Vorgesetzter (§ 3 Abs. 3 NBG), der dem Bürgermeister für seine dienstliche Tätigkeit Weisungen erteilen kann. Am Ende seiner Entscheidung vom 16.8.2017 (TZ 38) zur Sozialversicherungspflichtigkeit einer Kreishandwerkerschaft wegen der Tätigkeit ihres ehrenamtlichen Kreishandwerksmeisters, auf die sich das SG Lüneburg maßgeblich stützt, hat das BSG Folgendes angemerkt:

„Der Senat erlaubt sich den Hinweis, dass er es für wünschenswert hält, dass der Gesetzgeber hinsichtlich ehrenamtlichen Engagements durch gesetzliche Klarstellung weitergehende Rechtsklarheit und

Rechtssicherheit schafft. Der Gesetzgeber hat durch die Einsetzung einer Enquete-kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Jahr 1999 sowie aktuell eines Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ des deutschen Bundestags der Bedeutung ehrenamtlichen Engagements für das gesellschaftliche Zusammenleben in organisatorischer Hinsicht Rechnung getragen. Bemühungen um eine weitere Klärung der sozialversicherungsrechtlichen Rechtslage durch gesetzliche Regelungen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit vom 4. Juli 2000 – BT-Drucks. 14/3778; Entwurf eines Gesetzes zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit vom 14. August 2008 – BR-Drucks. 597/08) sind bisher ohne Erfolg geblieben, könnten aber zur Stärkung ehrenamtlichen Engagements beitragen.“

Aus kommunaler Sicht kann man sich diesem Appell nur anschließen. Das Urteil ist im Übrigen noch nicht rechtskräftig, sodass nur empfohlen werden kann, gegen entsprechende Bescheide Einspruch zu erheben.

a.a.O., Rdnr. 29/31). Die Aufwandsentschädigung des Beigeladenen in Höhe von 350 Euro monatlich und die pauschalen Fahrtkostenentschädigung von 70 Euro stellen ihre Höhe nach kein Einkommen dar, dem ein Erwerbszweck beigemessen werden kann. Das BSG hat dazu in der bereits mehrfach zitierten Entscheidung dargelegt, dass solche Zahlungen unschädlich sind, wenn sie in Form von Aufwendungsersatz konkrete oder pauschal berechnete Aufwände abdecken (vgl. BSG a.a.O., Rdnr 34). Für den Beigeladenen als ehrenamtlichen Bürgermeister wird der Gesichtspunkt des ideellen Zweckes des Amtes durch die Bestimmung in § 38 Abs. 1 NKomVG ausdrücklich betont, wonach die ehrenamtliche Tätigkeit eine wesentliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung ist. Die Höhe der von den Klägerin geleisteten Zahlungen an den Beigeladenen bewegen sich in einem Rahmen, dem Erwerbszweck nicht beigemessen werden kann.

Die von der Beklagten zitierten Rechtsprechung des BSG (vgl. Urteil vom 25. Januar 2006, AZ: B 12 KR 12/05 R, veröffentlicht in juris) hält die Kammer vorliegend nicht für einschlägig. Das Verfahren betraf einen ehrenamtlichen Bürgermeister einer verbandsangehörigen Gemeinde in Sachsen, der hauptberuflich Kämmerer des Gemeindeverbandes war und monatlich als ehrenamtlicher Bürgermeister einer verbandsangehörigen Gemeinde in Sachsen, der hauptberuflich Kämmerer des Gemeindeverbandes war und monatlich als ehrenamtlicher Bürgermeister eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 2180 DM erhielt. Die Höhe der Entschädigung hat demnach eine ganz andere Dimension, als sie von der Klägerin an den Beigeladenen gezahlt wurde. In dieser Entscheidung hat das BSG ausführt, dass in diesem Zusammenhang zwischen den Repräsentationsaufgaben des Bürgermeisters und den weisungsgebundenen Verwaltungsaufgaben diffe-

renziert werden müsse. Die Entscheidung über die Versicherungspflicht hänge davon ab, welcher Aufgabenbereich die tatsächlichen Tätigkeiten präge. Das müsse nach einer Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfasses unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des Ehrenamtes in der Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes beurteilt werden (vgl. BSG a.a.O. Rdnr. 15). Aus den Bekundungen des Beigeladenen, an denen zu zweifeln kein Anlass besteht, geht hervor, dass der mit dem Ehrenamt verbundene zeitliche Aufwand insgesamt sehr schwankend sein und der zeitliche Aufwand der repräsentativen Aufgaben und der Verwaltungsaufgaben etwa gleich hoch sei. Die Klägerin beschäftigt für Verwaltungsaufgaben obendrein eine versicherungspflichtige Angestellte. Demnach vermag auch der Gesichtspunkt der Übernahme von Verwaltungsaufgaben keine andere Würdigung des Sachverhalts zu begründen.

Anmerkung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB):

Die Entscheidung des Sozialgerichts Lüneburg befasst sich erstmalig mit der Frage der Übertragbarkeit der weiterentwickelten Grundsätze des BSG-Urteils aus dem Jahr 2017 auf kommunale Ehrenämter und bejaht diese. Die rechtliche Auffassung und Positionierung des DStGB wird damit bestätigt. Die vom BSG aufgestellten Grundsätze für ehrenamtliche organschaftliche Tätigkeiten im Bereich der sogenannten funktionalen Selbstverwaltung sind nicht nur vergleichbar mit kommunalen Ehrenämtern, sondern müssen im Hinblick auf die besondere – grundgesetzlich geschützte – Funktion der kommunalen Selbstverwaltung erst recht gelten.

Das Urteil ist nicht rechtskräftig. Es bleibt abzuwarten, ob Rechtsmittel eingelegt werden. Auch in anderen Ländern sind ähnliche Verfahren bei den Sozialgerichten anhängig, so etwa in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Rheinland-Pfalz. Es bleibt damit unklar, wie andere Gerichte entscheiden und ob eines der Verfahren bis zum Bundessozialgericht getragen wird.

Der DStGB setzt sich vor dem Hintergrund der seit langem bestehenden Unwägbarkeiten in der Praxis und der unterschiedlichen Entscheidungspraxis der Arbeits- und Sozialgerichte für eine gesetzliche Klarstellung ein. Zielsetzung

war und ist, die kommunalen Ehrenämter von unnötiger Bürokratie zu entlasten und neben steuer- und rentenrechtlichen Hürden auch eine Freistellung von der Sozialversicherungspflicht zu erreichen. Die Attraktivität des kommunalen Ehrenamtes in Deutschland sowie die Bereitschaft, sich für die vielen ehrenamtlichen Positionen, wie etwa im Bereich der ehrenamtlichen Bürgermeister/innen, Ortsvorsteher/innen, Feuerwehrleute oder auch im Bereich der Integration von Geflüchteten, zur Verfügung zu stellen, hängt ganz entscheidend von dieser Frage ab.

Vor dem Hintergrund hat sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erst im Sommer 2018 erneut mit der Forderung an die Bundesministerien für Arbeit und Soziales und des Innern, für Bau und Heimat sowie die kommunalpolitischen Sprecher der Bundestagsfraktionen gewandt, um auf eine gesetzliche Klarstellung hinzuwirken, die sicherstellt, dass Aufwandsentschädigungen für die Wahrnehmung von Ehrenämtern insbesondere auf kommunaler Ebene nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Auch das BSG hat in seiner Entscheidung 2017 die Notwendigkeit erkannt und sich mit einem Appell zur Schaffung von Rechtsklarheit und Rechtssicherung an den Gesetzgeber gewandt.

In der Vergangenheit hat es bereits mehrere Gesetzesinitiativen des Bundestags und Bundesrats für die Übertragbarkeit der Entscheidung auf das kommunale Ehrenamt (BT-Drucksache 14/3778;

BR-Drucksache 597/08) gegeben. Aus kommunaler Sicht ist es sinnvoll, die dort aufgegriffenen Regelungsvorschläge wieder aufzugreifen. Darin sollte klar gestellt werden, dass die Wahrnehmung von Ehrenämtern keine Beschäftigung im Sinne des § 7 SGB IV darstellt und zwar mit einem ausdrücklichen Verweis auch auf das kommunale Ehrenamt. Zudem muss ein Optionsrecht gelten, dass den Ehrenamtlichen das Recht einräumt, für eine Absicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung zu optieren und sich damit auch für die Beibehaltung auszusprechen.

Seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird ungeachtet der angeführten Argumente der kommunalen Spitzenverbände kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen und die Möglichkeit einer Freistellung insbesondere kommunaler Ehrenamtstätigkeiten von der Sozialversicherungspflicht gänzlich abgelehnt. Die Frage nach der Sozialversicherungspflicht kommunaler Ehrenämter soll danach vielmehr den Gerichten überlassen, demnach weitere Präzisierungen durch das Bundessozialgericht abgewartet werden. Es bleibt damit unklar, wie andere Gerichte entscheiden und ob eines der Verfahren bis zum Bundessozialgericht getragen wird. Dem sollte aus kommunaler Sicht durch eine gesetzliche Klarstellung gerade vorgebeugt werden, um endlich Rechtssicherheit zu schaffen.

Der DStGB wird auch künftig an seiner Position festhalten und das Vorgehen, auf eine gesetzliche Klarstellung hinzuwirken weiterverfolgen.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund
www.dstgb.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Aus der Stellungnahme der Bundesverbände des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages vom 27. August 2018 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(...) Die rechtliche Einschätzung und Auslegung des Bundessozialgerichts-Urteils vom 16. August 2017 (B 12 KR 14/16 R) Ihres Hauses nehmen wir zur Kenntnis. Wir bedauern, dass trotz der seit langem bestehenden Unwürdigkeiten durch die Entscheidungspraxis der Arbeits- und Sozialgerichte und der Haltung der Deutschen Rentenversicherung Bund kein gesetzlicher Klarstellungsbedarf für das kommunale Ehrenamt gesehen wird und die Klärung dieser wesentlichen Frage weiterhin den Gerichten, in diesem Fall dem Bundessozialgericht, überlassen werden soll. Dies lässt befürchten, dass die Attraktivität des kommunalen Ehrenamtes in Deutschland sowie die Bereitschaft, sich für die ehrenamtlichen Positionen in den Kommunen zur Verfügung zu stellen, gebremst statt gefördert wird.

Ungeachtet dessen, möchten wir einen gewichtigen Punkt unseres Anliegens richtigstellen, in dem wir uns missverstanden sehen. Wir sprechen uns weder für eine uneingeschränkte Freistellung aller ehrenamtlichen Tätigkeiten aus, noch dafür, ehrenamtlich Tätigen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, ihren Versicherungsschutz zwingend zu entziehen.

Wir haben bewusst die Regelungsvorschläge der Gesetzesinitiativen des Bundestags und Bundesrats für die Übertragbarkeit

der Entscheidung auf das kommunale Ehrenamt (BT-Drucksache 14/3778; BR-Drucksache 597/08) angeführt.

Dort soll 1. geregelt werden, welche ehrenamtlichen Tätigkeiten nach bundes- bzw. landesgesetzlichen Regelungen explizit als solche anerkannt sind, 2. für alle anderen Fälle konkrete Kriterien zur Einordnung und Abgrenzung geschaffen werden, bei deren Vorliegen von einer ehrenamtlichen Tätigkeit auszugehen ist und 3. ein Optionsrecht gelten, dass den Ehrenamtlichen das Recht einräumt, für eine Absicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung zu optieren und sich damit auch für die Beibehaltung auszusprechen.

Wir teilen vor dem Hintergrund Ihre geäußerten Bedenken nicht, dass die von uns angestrebte gesetzliche Freistellung kommunaler Ehrenämter von der Sozialversicherungspflicht kaum zu überblickende Folgen haben wird oder mit möglichen Nachteilen ehrenamtlich Tätiger einhergeht. Das Gegenteil ist aus den in unserem Schreiben vom 9. Juli 2018 genannten Gründen der Fall.

Wir möchten Sie deshalb bitten, angesichts dieser Klarstellungen Ihre Einschätzung noch einmal zu überdenken. (...)



Personalien

Seit dem 13. Januar 2019 kann der Bürgermeister der Stadt Schöppenstedt, **Karl-Heinz Mühe**, auf 70 Jahre Lebenserfahrung zurückgreifen.

Oberbürgermeister **Dr. Ingo Meyer**, Stadt Hildesheim, vollendete am 20. Januar 2019 sein 50. Lebensjahr.

Dr. Jan Arning, Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages, konnte am 31. Januar 2019 seinen 50. Geburtstag feiern.

In Bassum konnte Bürgermeister a.D. **Wilhelm Bäker** am 11. Februar 2019 zum 60. Mal seinen Geburtstag feiern.

Am 16. Februar 2019 bot auch Bürgermeisterin a. D. **Liesel Höltermann**, Stadt Bramsche, einen Grund, um Glückwünsche zu überbringen.

Zum 80. Mal jährt sich am 17. Februar 2019 für Stadtdirektor a. D. **Bernhard Lippold**, Stadt Ronnenberg, der Tag seiner Geburt.

Der Samtgemeindepflegermeister a. D. der Samtgemeinde Rodenberg, **Uwe Heilmann**, vollendet am 18. Februar 2019 sein 70. Lebensjahr.

Postvertriebsstück 43935
Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt.
NST Nachrichten
Niedersächsischer StädteTag
Schulze-Delitzsch-Straße 35
30938 Burgwedel

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

Vergessen Sie bitte nicht, bei Ihrer Änderungsanzeige die alte Anschrift mit anzugeben.



WINSCHER KREUZENDL GmbH Burgwedel

VERMIETUNG EXCLUSIVER FERIENDOMIZILE

WESTERLAND · WENNINGSTEDT · RANTUM · HÖRNUM

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