



NIEDERSÄCHSISCHER  
STÄDTETAG

3  
2021

**ALLGEMEINE  
VERWALTUNG**

**Mund-Nase in  
Kraftfahrzeugen**

Ist die Pflicht aus  
§ 3 NdsCoronaVO,  
in Kraftfahrzeugen  
eine Mund-Nasen-  
Bedeckung tragen  
zu müssen,  
verfassungswidrig?

Seite 8

**FINANZEN UND  
HAUSHALT**

**Niedersächsische  
Regelung der  
Grundsteuer  
kommt**

Seite 20

**EUROPA**

**Interreg in der  
neuen Förder-  
periode 2021 bis  
2027 – welche  
Möglichkeiten der  
Projektförderung  
gibt es?**

Seite 38

# NST-N

**NACHRICHTEN**



# Impulsgeber für Niedersachsen. Gemeinsam Lebensräume gestalten.



## Heute Impulse setzen für morgen

Die NLG sieht sich als Fortschrittmacher Niedersachsens. Dafür setzen wir Impulse, entwickeln Ideen und sorgen mit nachhaltigen Projekten für ein zukunftsfähiges Niedersachsen. Und das kreativ und partnerschaftlich. Wir nennen das:  
**Gemeinsam Lebensräume gestalten.**

## 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:

W&S Epic GmbH  
Schulze-Delitzsch-Straße 35, 30938 Burgwedel  
Telefon 05139 8999-0, Telefax 05139 8999-50  
info@ws-epic.de  
www.ws-epic.de  
ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 21 vom 1. Januar 2021 gültig.  
Die Zeitschrift erscheint zweimonatlich.  
Bezugspreis jährlich 36 Euro, Einzelpreis sechs 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

Stadt Peine –  
Innenstadtperspektive  
mit Töpfers Mühle,  
Schmedenstedthaus und  
Innenhof der Gerhard-  
Lucas-Meyer-Stiftung

Foto: Stadt Peine

## Inhalt 3 | 2021

### Stadtportrait

„Peine – Stahlstadt im Wandel mehr denn je“

2

### Editorial

3

### Allgemeine Verwaltung

wissenstransfer – Hybrid-Seminare

Juni bis Juli 2021 – Auszug

4

Corona in Niedersachsen – ein siebter Überblick

5

Mund-Nase in Kraftfahrzeugen

Ist die Pflicht aus § 3 NdsCoronaVO, in Kraftfahrzeugen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen zu müssen, verfassungswidrig?  
Von Prof. Dr. Dieter Müller

8

Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer Gesetze

12

Stärkung des Ehrenamts

13

„Recht gesprochen!“

Zusammengestellt von Stefan Wittkop

16

bitkom: Corona-Jahr 2021:

300 Milliarden Kurznachrichten in Deutschland

19

### Finanzen und Haushalt

Niedersächsische Regelung der Grundsteuer kommt

Von Dirk-Ulrich Mende

20

### Wirtschaft und Verkehr

Die österreichischen Städte in ihrem regionalen Kontext

Von Axel Priebs

29

### Umwelt

Klar auf Kurs für ein nachhaltiges Osnabrück

Von Claas Beckord

36

### Europa

Interreg in der neuen Förderperiode 2021 bis 2027 – welche Möglichkeiten der Projektförderung gibt es?

Von Dr. Kirsten Meyer

38

### Schrifttum

14, 15, 35

### Personalien

41



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



## „Peine – Stahlstadt im Wandel mehr denn je“

*Peine ist mit aktuell 51 069 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Mittelzentrum zwischen der Landeshauptstadt Hannover und dem Oberzentrum Braunschweig – zwischen Harz und Heide – mit vielfältiger Industrie und konzentriertem Handels- und Dienstleistungsgewerbe.*

Immer noch ist Peine über die Grenzen der Stadt hinaus vor allem durch das Stahlwerk bekannt, doch inzwischen haben sich die wirtschaftlichen Koordinaten verschoben und der Wandel im globalen Maßstab stellt die Stadt vor besondere Herausforderungen. Neben der Stärkung des Wirtschaftsstandortes ist es erklärtes Ziel, Betriebe aus verschiedenen Gewerbebereichen anzusiedeln und ein breit gefächertes Angebot an Gewerbevlächen vorzuhalten, um krisenfeste Strukturen zu schaffen. Durch ein umfassendes Flächenangebot hat sich die Stadt Peine besonders in den vergangenen Jahren zu einem zukunftsorientierten Wirtschaftsstandort entwickelt und bietet Unternehmen attraktive Rahmenbedingungen zur Ansiedlung sowie für Expansionsvorhaben.

Von entscheidendem Vorteil ist es, auf Grund kommunaler Flächenbevorratung in Verbindung mit effizienter Administration schnell entscheidungs- und handlungsfähig zu sein.

In jüngster Vergangenheit hat die Stadt Peine zum Beispiel mit der Ansiedlung namhafter Logistiker im Industriegebiet Peine Ost eine neue Branche etablieren können.

Die in Peine vorhandenen Verkehrsanbindungen spielen bei den Ansiedlungen immer wieder eine entscheidende Rolle.

Nicht nur die unmittelbare geografische Lage und Nähe zur Autobahn, sondern auch zur Bahnlinie zwischen Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie die Anbindung an den Mittellandkanal sprechen für unseren Wirtschaftsstandort.

Neben einem modernen Elektrostahlwerk mit sogenanntem „grünen Stahl“ beherbergt die Stadt Peine zwischenzeitlich zahlreiche Betriebe der Kunststoffverarbeitenden Industrie, verschiedener Dienstleistungsbetriebe, einen Schreibwarenhersteller, eine Braumanufaktur, ein Confiseri-Hersteller und noch vieles andere mehr.

Dass Peine mehr denn je im Wandel ist, beweisen aber auch die zahlreichen Wohnbauentwicklungsprojekte auf ehemaligen Gewerbearealen, zum Beispiel zweier ehemaliger Mälzereien und eines alten Hallenbadgelände, sowie einer weiteren innenstadtnahen Industriebrache. Es entstehen mehrere hundert Wohnungen in unterschiedlicher Art und Größe. Als Ergänzung hierzu findet weiterhin die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten in den Ortschaften statt, um ein ausgewogenes Angebot für die Stadt Peine zu schaffen.

Besonders fokussiert hat man seit einigen Jahren in Peine die sehr wichtige Entwicklung der rund einen Kilometer langen verkehrsreinen Fußgängerzone.



STADT PEINE

### Tradition und Moderne



Burgpark

Im Süden auf dem Areal rund um eine alte Hertie-Brache entsteht derzeit das neue Lindenquartier. Abriss und Neueröffnung haben begonnen, die Einweihung des ersten neuen Gebäudenkomplexes ist für Dezember 2022 geplant. Im nördlichen Quartier, vom historischen Marktplatz ausgehend, entwickeln Stadt, Kaufleute und Immobilienbesitzer zurzeit gemeinsame Konzepte unter anderem für den Echternplatz. Wichtige Impulse für unsere Innenstädte sind allerorten nötig, wie auch aktuelle Positionspapiere des Handelsverbandes Deutschland (HDE) und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes unterstreichen.

Peine bietet als bedeutendes Mittelzentrum im Herzen Niedersachsens aber auch alle anderen Vorteile, die sich sowohl junge Familien, als auch alteingesessene Bürger\*innen für ihr Lebensumfeld wünschen:

Als eine attraktive und lebenswerte Stadt mit historischen Sehenswürdigkeiten, einladenden Plätzen und ruhigen Parks, die zum Verweilen einladen sowie einem facettenreichen Freizeit- und Kulturangebot wird für jeden Geschmack etwas geboten.

Hinzu kommt ein attraktives Umfeld mit hohem Wohn- und Freizeitwert sowie ein gutes Betreuungs- und Bildungsangebot für die nachwachsende Generation.

**Wir sehen uns in Peine!**

# Editorial



**Dr. Jan Arning,**  
Hauptgeschäftsführer

Liebe Leserin, lieber Leser,

das Bundeskabinett hat am 5. Mai das „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022“ mit einem Gesamtvolumen von zwei Milliarden Euro beschlossen. Die Mittel werden nach dem sog. Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt, so dass auf Niedersachsen rund 190 Millionen Euro entfallen werden.

Inhaltlich hat das Programm zwei Säulen: In der ersten Säule soll der Abbau von pandemiebedingten Lernrückständen durch zusätzliche Förderangebote für Schülerinnen und Schüler mit einer Milliarde Euro gefördert werden. Der Bund stellt sich insoweit vor, dass die Länder schulformunabhängig und trägerneutral Sommerferien, Sommercamps und Lernwerkstätten sowie mit Beginn des neuen Schuljahres unterrichtsbegleitende Fördermaßnahmen in den Kernfächern durchführen. Dazu soll eine Zusammenarbeit mit Stiftungen, Vereinen, Initiativen, Volkshochschulen und kommerziellen Nachhilfeanbietern erfolgen. Die Länder sollen zudem pensionierte Lehrkräfte und Lehramtsstudierende einsetzen können.

In einer zweiten Säule stellt der Bund ebenfalls eine Milliarde Euro zur Förderung fröhlicher Bildung, für Freizeit-, Ferien- und Sportaktivitäten sowie für die Begleitung von Kindern und Jugendlichen im Alltag und in der Schule bereit. Dadurch sollen Entwicklungsverzögerungen oder –rückschritte aufgefangen sowie Verhaltensauffälligkeiten beseitigt werden. Konkret werden in diesem Zusammenhang bereits bestehende Bundesprogramme wie „Sprach-Kitas“, „Kinder- und Jugendplan 2021/2022“ oder „Kultur macht stark“ finanziell verstärkt. Der überwiegende Teil der Mittel fließt allerdings in zwei neue Programme: Mit einem Volumen von 270 Millionen Euro wird ein Kinder-

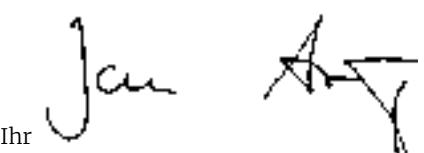
freizeitbonus von einmalig 100 Euro je Kind für Familien, die Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, AsylbLG, BVG, WoGG oder BKGG beziehen, eingeführt. Weitere 320 Millionen Euro sollen in ein Programm „Aktion Zukunft – Kinder und Jugendliche im Alltag und in der Schule begleiten und unterstützen“ fließen. Mit diesen Mitteln sollen Mentoringprogramme für die Lernförderung oder beim sozialen Lernen durch den Einsatz von Lehramtsstudierenden oder Freiwilligendienstleistende geschaffen sowie die Sozialarbeit an Schulen verstärkt werden.

Für die Niedersächsische Landesregierung haben Ministerin Behrens und Minister Tonne das Aktionsprogramm des Bundes begrüßt und angekündigt, jetzt schnell ein umfassendes niedersächsisches Kinder- und Jugendprogramm auf den Weg bringen zu wollen. Es müsse jetzt – so Minister Tonne – eine schlanke Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund geben, damit das Geld zügig fließen könne; für überbordende Bürokratie hätten Kinder und Jugendliche keine Zeit. Einen eigenen paritätischen finanziellen Beitrag des Landes Niedersachsen, den die Bundesregierung, wie man auf Seite 2 des Bundesprogramms nachlesen kann, von den Ländern zumindest beim Abbau von Lernrückständen erwartet, sucht man in der Stellungnahme der Landesregierung leider vergebens. Das Land Niedersachsen wird sich also voraussichtlich darauf beschränken, die Bundesmittel umzusetzen.

In den bisherigen Verlautbarungen des Bundes, aber auch in der Stellungnahme von Ministerin Behrens und Minister Tonne, werden die Kommunen als bedeutende Akteure in den Bereichen Bildung und Jugendarbeit leider nur am Rande in den Blick genommen. Das ist schade, denn viele Kommunen haben sich bereits genau in die von Bund und Land gewünschte Richtung auf den Weg gemacht. Sie bereiten aktuell ganz konkrete Projekte für Kinder und Jugendliche vor, mit denen insbesondere emotionale und soziale Kompetenzen wiedererweckt und gefördert werden sollen. Hier geht es natürlich auch um Spaß, Freude und Persönlichkeitsstärkung. Was läge daher näher, als mit der Förderung des Bundes auf diese kommunalen Projekte aufzusetzen und sie im Interesse von Kindern und Jugendlichen deutlich auszubauen?

Vor diesem Hintergrund möchten die Kommunalen Spitzenverbände jetzt sehr kurzfristig mit dem Land Gespräche aufnehmen. Bund, Land und Kommunen müssen diese große gesellschaftliche Aufgabe gemeinsam bewältigen. Dabei muss der Fokus auf die kommunale Ebene gelegt werden! Wir stimmen Kultusminister Tonne zu: Das Geld muss schnell fließen und wir benötigen keine überbordende Bürokratie. Im Gegenteil: Wir benötigen jetzt sehr kurzfristig eine schlanke und offene Förderkulisse mit vorzeitiger Maßnahmenbeginn. Die Sommerferien beginnen in Niedersachsen am 22. Juli; das ist in zwei Monaten.

Herzliche Grüße aus Hannover!

  
Ihr  
Dr. Jan Arning



# wissenstransfer

## Hybrid-Seminare Juni bis Juli 2021 – Auszug

Alle Seminare jederzeit aktuell im Internet unter  
[www.wissenstransfer.info](http://www.wissenstransfer.info)

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 07.06. <b>Kommunales Gebäudemanagement – Digitalisierung und CAFM</b><br>Dozent*in: Denny Karwath   | 15.06. <b>Online-Seminar: Social Media – Wenn nicht jetzt, wann dann? – Grundlagen</b> (4 Std.)<br>Dozent*in: Massieh Zare  | 28.06. <b>Homeoffice attraktiv gestalten und sicher umsetzen</b><br>Dozent*in: Steffen Plapper  |
| 07.06. <b>Bestattung als städtische Aufgabe</b><br>Dozent*in: Thomas Horn   | 17.06. <b>Fürsorge und Schadensersatz im Beamtenverhältnis</b><br>Dozent*in: Klaus Herrmann   | 29.06. <b>Aktuelles zum Straßenausbaubeitrag – die neuen Möglichkeiten zur Erhöhung der Akzeptanz bei den Betroffenen</b><br>Dozent*in: Andrea Blomenkamp, Dr. J. Christian v. Waldhausen         |
| 07.06. <b>Online-Seminar: Die Betriebsüberlassung von Gemeinschaftseinrichtungen im Lichte des § 2b UStG</b> (4 Std.)<br>Dozent*in: Dino André Schubert, Marcel van Marwick | 17.06. <b>Hybrid-Workshop: Die Digitalisierung von Schulen – Erfahrungsaustausch nach zwei Jahren DigitalPakt – was lief gut und was kann man besser machen?</b><br>Dozent*in: Dieter Olowson | 29.06. <b>Unbeschreiblich weiblich – Souveränitätstraining für Frauen</b><br>Dozent*in: Dagmar D'Alessio  |
| 08.06. <b>Heizkosten erfassen, umlegen, abrechnen und prüfen</b><br>Dozent*in: Frank-Georg Pfeifer  | 21.06. <b>Kalkulation von KiTa-Verpflegungsentgelten</b><br>Dozent*in: Benjamin Wagner  | 01.07. <b>Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerkommunikation und Datenschutz – Geht das in Zeiten der DSGVO überhaupt noch zusammen?</b><br>Dozent*in: Jan Mönikes  |
| 08.06. <b>Online schreiben</b><br>Dozent*in: Michael Konken   | 22.06. <b>Bauvertragsrecht für Inhouse-Juristen und Bauleiter</b><br>Dozent*in: Christopher Pape  | 01.07. <b>Die rechtliche Stellung des Schulträgers</b><br>Dozent*in: Florian Schröder   |
| 09.06. <b>Arbeitswelt 4.0 – Personalmanagement in Zeiten der Digitalisierung und des Wertewandels</b><br>Dozent*in: Birgit Beckermann                                       | 23.06. <b>Kommunalverwaltung für QuereinsteigerInnen</b><br>Dozent*in: Birgit Beckermann  | 05.07. <b>Online-Seminar: Update Bauleitplanung</b> (2 Std.)<br>Dozent*in: Maximilian Dombert   |
| 10.06. <b>Kooperatives Schulmanagement für Schulleitungen und -sekretariate</b><br>Dozent*in: Florian Schröder  | 23.06. <b>Windenergie – Aktuelle Entwicklungen und Rechtsprechung</b><br>Dozent*in: Jens Wahlhäuser   | 05.07. <b>Strategien zur Mobbingprävention und zum souveränen Umgang mit eskalierenden Konflikten</b><br>Dozent*in: Sandra Maurer, Hans-Jürgen Honsa  |
| 10.06. <b>Der Wandel als Chance?! – Veränderungsprozesse aktiv gestalten und erfolgreich umsetzen</b><br>Dozent*in: Birgit Beckermann                                       | 23.06. <b>Korruptionsprävention</b><br>Dozent*in: Viola Sporleder-Geb, Michael Stüber   | 06.07. <b>Umgang mit aggressiven Kunden</b><br>Dozent*in: Dagmar D'Alessio  |
| 14.06. <b>Online-Seminar: Die optimale Gestaltung des Bürgerbüros</b> (4 Std.)<br>Dozent*in: Oliver Massalski   | 24.06. <b>Wenn's ums Geld geht: Aktuelles zum kommunalen Finanzausgleich und dem Recht der Kreisumlage</b><br>Dozent*in: Matthias Dombert   | 07.07. <b>Nahverkehrsplanung als Steuerungs- und Gestaltungsinstrument im ÖPNV und Finanzierungsinstrumente nach der VO (EG) 1370/2007</b><br>Dozent*in: Christiane Henrich-Köhler, Erik Pelizäus |
| 15.06. <b>Pass- und Personalausweisrecht für Einsteiger</b><br>Dozent*in: Kai Roegglen  | 24.06. <b>Die konstituierende Ratssitzung nach der Kommunalwahl 2021</b><br>Dozent*in: Stefan Wittkop   | 08.07. <b>Online-Seminar: Social Media – Und wie jetzt genau? – Strategien für Fortgeschrittene</b> (4 Std.)<br>Dozent*in: Massieh Zare   |
|   |   | 14.07. <b>Einführung in das Verwaltungsrecht für QuereinsteigerInnen – Modul 2: Verwaltungshandeln und Verwaltungsakt</b><br>Dozent*in: Manfred Nolte   |

# Corona in Niedersachsen – ein siebter Überblick

## Fortsetzung des Artikels Seite 5 ff, NST-N 2/2021

### Meldungen aus April 2021

- 20.04.2021: Erläuterungen zu den aktuellsten Corona-Verordnungsänderungen
- 20.04.2021: Niedersachsen plant Impfung von Feuerwehrleuten und Mitarbeitern der Kinder- und Jugendhilfe ab Mai
- 20.04.2021: **222845** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 650 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 19.04.2021: **222195** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 599 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 18.04.2021: **221596** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1500 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 17.04.2021: Land öffnet ab 26. April Terminvergabe für Impfungen mit AstraZeneca für Personen über 60 Jahre
- 17.04.2021: **220096** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1683 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 16.04.2021: **218413** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1917 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 16.04.2021: Sozialministerium und Krankenkassen informieren Niedersachsen über Impfberechtigungen
- 15.04.2021: Impftermin und Wartelistenplatz können ab sofort online storniert werden
- 15.04.2021: Impfangebote für Beschäftigte aller Schulformen ab Mai
- 15.04.2021: **216496** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 2234 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 14.04.2021: Auftaktsitzung des „Impfpaktes für Niedersachsen“ – Impfkampagne konsequent voranbringen
- 14.04.2021: **214262** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1787 Fälle im Vergleich zum Vortag

- 13.04.2021: Verkehrsunfallstatistik 2020: Corona-Effekt sorgt in vielen Bereichen für niedrige Zahlen
- 13.04.2021: **212475** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 615 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 13.04.2021: Wirtschaftsminister Althusmann zur Testpflicht in Unternehmen
- 12.04.2021: **211860** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 621 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 11.04.2021: **211239** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1600 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 11.04.2021: Corona-Modellprojekte in Niedersachsen starten, wenn einheitliche Bundesregeln feststehen
- 10.04.2021: **209639** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1734 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 09.04.2021: **207905** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 2026 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 09.04.2021: Regelungen für Kitas und Schulen nach den Osterferien
- 08.04.2021: **205879** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1721 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 07.04.2021: **204158** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 800 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 06.04.2021: Modellgemeinden – Samtgemeinde Elbtalaue ist nicht dabei
- 06.04.2021: Mehr als 3000 Polizistinnen und Polizisten im Einsatz – ruhige Osterfeiertage in Niedersachsen
- 06.04.2021: **203358** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 287 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 05.04.2021: **203071** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 584 Fälle im Vergleich zum Vortag

Pflicht ab 31.3.2021:

**zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung (TSE)**

Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen,  
Kassensicherungsverordnung (**KassenSichV**), §146a AO, DSFinV-K,



**www.edv-ermtraud.de**

- 04.04.2021: Niederlande zu Covid19-Hochinzidenzgebiet erklärt – erweiterte Testpflicht für Einreisende
- 04.04.2021: **202487** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 917 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 03.04.2021: Land wählt 14 Kommunen für Corona-Modellprojekte aus
- 01.04.2021: Eilanträge gegen die Ausgangsbeschränkungen in der Region Hannover haben Erfolg
- 01.04.2021: Gericht weist Eilantrag gegen Versammlungsverbot ab
- 01.04.2021: Corona-Impfungen starten nach Ostern in den Arztpraxen
- 01.04.2021: Weiterhin erhöhte Wertgrenzen bei öffentlichen Aufträgen in Niedersachsen
- 01.04.2021: Verpflichtende Corona-Selbsttests für Schülerinnen, Schüler und Beschäftigte an Schulen
- 01.04.2021: **198494** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1889 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 24.03.2021: Maximalfördersumme aus dem Corona-Sonderprogramm für Sportorganisationen wird verdoppelt
- 24.03.2021: Pandemie verstärkt Herausforderungen im Kampf gegen Rechtsextremismus
- 24.03.2021: Videoverhandlungen in der Justiz immer beliebter
- 24.03.2021: **186858** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1583 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 23.03.2021: Bürgertestungen als wichtiger Baustein in der Pandemiebekämpfung
- 23.03.2021: **185275** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 572 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 23.03.2021: Neues Kapitel in der Pandemiebekämpfung
- 22.03.2021: Mehr „Szenario-B“ und Start der „Testwoche“
- 22.03.2021: **184703** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 519 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 21.03.2021: **184184** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1196 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 20.03.2021: Ausbau Covid-Impfkampagne: Land ist durch Modellprojekte in Praxen/Impfzentren gut gerüstet
- 20.03.2021: **182988** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1419 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 19.03.2021: **181569** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1580 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 19.03.2021: Gesundheitsministerin Behrens begibt sich vorsorglich in häusliche Absonderung
- 19.03.2021: Impfungen mit AstraZeneca starten heute wieder
- 18.03.2021: **179989** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1613 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 18.03.2021: Impfungen für Menschen mit Behinderungen und einem sehr hohen Risiko
- 17.03.2021: Selbsttests an Schulen laufen an – Auslieferung der ersten 400 000 Tests beginnt heute
- 17.03.2021: Landtagesunterrichtung über die Aussetzung des Covid-19-Impfstoffs AstraZeneca
- 17.03.2021: Landtagsrede Kultusministers Tonne zur Dringlichen Anfrage „Testen, Impfen, Masken“
- 17.03.2021: **178386** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1120 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 17.03.2021: Landtagsrede Sozialministerin Behrens – Chaos kostet Vertrauen in die Corona-Politik

#### Meldungen aus März 2021

- 31.03.2021: **196605** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1.362 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 31.03.2021: Ostern in Corona-Zeiten: Verstärkte Polizeipräsenz an Ausflugszielen
- 31.03.2021: Impfungen mit AstraZeneca: Niedersachsen folgt STIKO-Empfehlung
- 30.03.2021: **195243** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 859 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 30.03.2021: Positive Zwischenbilanz zu den Impfungen in der Niedersächsischen Polizei
- 29.03.2021: Landesregierung stellt klar: Osterfeuer sind auch in diesem Jahr nicht zulässig!
- 29.03.2021: **194384** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 496 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 29.03.2021: Bitte alle Kontakte über Ostern herunterfahren und die Welle brechen!
- 26.03.2021: **190873** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 2213 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 26.03.2021: Prioritäre Corona-Schutzimpfung in Niedersachsens Pflegeheimen zeigt Wirkung
- 25.03.2021: **188660** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1802 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 25.03.2021: Verlässlichkeit bei Kitas und Schulen mit Öffnungen plus Notbremse

- 16.03.2021: **177 256** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 407 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 15.03.2021: Corona-Schutzimpfungen mit AstraZeneca ausgesetzt
- 15.03.2021: Erste Impfungen in der niedersächsischen Justiz
- 15.03.2021: **176 849** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 415 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 13.03.2021: Korrektur und Konkretisierung der Corona-Verordnung
- 12.03.2021: Finanzminister fordern vom Bund Verlängerung steuerlicher Corona-Maßnahmen für Unternehmen
- 12.03.2021: **174 212** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1203 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 12.03.2021: Corona-Impfkampagne – Niedersachsen startet in die nächste Phase
- 11.03.2021: **173 009** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1289 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 11.03.2021: Corona-Schutzimpfung in Hausarztpraxen und Impfzentren
- 10.03.2021: **171 720** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 934 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 09.03.2021: Mehr Sonderurlaub während der Corona-Pandemie – Landesregierung ändert Verordnung
- 09.03.2021: **170 786** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 354 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 08.03.2021: **170 432** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 314 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 08.03.2021: Änderungen in der Corona-Verordnung – Vorsichtige Lockerungen und Tests
- 07.03.2021: Impfstart für Kitapersonal und Beschäftigte an Grund- und Förderschulen
- 07.03.2021: **170 118** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 876 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 06.03.2021: **169 242** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 870 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 05.03.2021: Impfen, Testen, Lockern!? – Wie sieht die konkrete Organisation für Niedersachsen aus?
- 05.03.2021: **168 372** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 948 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 04.03.2021: Konkretisierung der Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz für Niedersachsen
- 04.03.2021: Kitas öffnen am 8. März in festen Gruppen – Schrittweise weitere Schulöffnungen ab 15.03.
- 04.03.2021: **167 424** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1191 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 04.03.2021: Fortentwicklung der Strategie im Kampf gegen die Pandemie
- 03.03.2021: 10-Punkte-Agenda: Neuer Erlass zum Unterricht in Szenarien B und C
- 03.03.2021: Wirtschaftsministerium stockt niedrigschwellige Hilfen für die Gastronomie um 19 Mio. auf
- 03.03.2021: **166 233** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 803 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 03.03.2021: Neuer Erlass zur 10-Punkte-Agenda für faire, sichere und hochwertige Abiturprüfungen
- 02.03.2021: Land Niedersachsen verteilt fünf Millionen Masken für Lehrerinnen und Lehrer
- 02.03.2021: Corona-Sonderprogramm sichert den Bestand in Not geratener Jugend- und Familieneinrichtungen
- 02.03.2021: **165 430** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 291 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 01.03.2021: **165 139** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 403 Fälle im Vergleich zum Vortag

### Meldungen aus Februar 2021

- 26.02.2021: **163 026** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1058 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 25.02.2021: Pilotprojekte Covid-Schutzimpfung starten in Niedersachsen – Hausärzte impfen in Praxen und Zuhause
- 25.02.2021: Sichere und faire Abschlussprüfungen im Sekundarbereich I
- 25.02.2021: **161 968** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1080 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 24.02.2021: Landesweites Konzept zur priorisierten Impfung von Polizeibediensteten fertiggestellt
- 24.02.2021: **160 888** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 1068 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 23.02.2021: Jahresbilanz der niedersächsischen Seehäfen – Corona-Pandemie drückt Umschlagszahlen
- 23.02.2021: **159 820** gemeldete Covid-19-Infektionen in Niedersachsen – Anstieg um 339 Fälle im Vergleich zum Vortag
- 22.02.2021: Aktuelle Informationen zur Covid-19-Schutzimpfung in Niedersachsen

# Mund-Nase in Kraftfahrzeugen

Ist die Pflicht aus § 3 NdsCoronaVO, in Kraftfahrzeugen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen zu müssen, verfassungswidrig?

von PROF. DR. DIETER MÜLLER, BAD DÜRRENBERG

## I. Der Regelungsgegenstand des § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO

Das Bundesland Niedersachsen erließ am 30. Oktober 2020 die inzwischen mehrfach geänderte Niedersächsische Corona-Verordnung (NdsCoronaVO).<sup>1</sup>

Die Verordnung beinhaltet unter anderem die folgenden Regelungsalternativen in § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO:

### § 3 Mund-Nasen-Bedeckung

(1) Jede Person hat, ..., in geschlossenen Räumen, ... eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. <sup>2</sup>Dies gilt auch für Personen, die ...

2. Verkehrsmittel des Personenverkehrs ... nutzen, wobei Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer ausgenommen sind, ...

4. am Unterricht oder einer Prüfung in einem Fahrzeug im Rahmen einer Fahrausbildung oder Fahrlehrerausbildung teilnehmen.

<sup>3</sup>Eine Mund-Nasen-Bedeckung ist auch von jeder Person ... einschließlich einer beruflichen Fahrgemeinschaft zu tragen, ....

<sup>4</sup>Im Rahmen einer beruflichen Fahrgemeinschaft sind die Kraftfahrzeugführerinnen und Kraftfahrzeugführer von der Pflicht nach Satz 3 ausgenommen.

## II. Regelungsmaterie

### 1. Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich von § 3 NdsCoronaVO wie überhaupt der

1 Niedersächsische Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung) vom 30.10.2020, zuletzt geändert durch VO vom 23. April 2021, online gestellt und somit verkündet am 23. April 2021.

gesamten Rechtsverordnung bezieht sich ausschließlich auf das Gebiet des Landes Niedersachsen.

Die Vorschrift gilt innerhalb und außerhalb des öffentlichen Verkehrsraumes, also überall dort, wo Kraftfahrzeuge mindestens zu zweit bestiegen werden, wobei im Hinblick auf die Würdigung in diesem Aufsatz ausschließlich der öffentliche Verkehrsraum interessant ist. Die Regelung gilt im rechtlich-öffentlichen Verkehrsraum nach niedersächsischem Straßenrecht, im rechtlich-öffentlichen Verkehrsraum nach dem Straßenrecht des Bundes und im tatsächlich-öffentlichen Verkehrsraum (VwV-StVO zu § 1 StVO).

### 2. Verhaltenspflicht

Die Vorschrift konstituiert für die in Abs. 1 aufgeführten Personengruppen eine Verhaltenspflicht zum Tragen einer „Mund-Nasen-Bedeckung“. Für Mitfahrer an einer beruflichen Fahrgemeinschaft gilt zudem die Verschärfung aus § 3 Abs. 3 Satz 3, wonach „nur eine medizinische Maske zulässig“ ist.

Eine medizinische Mund-Nasen-Bedeckung wird weder im Medizinproduktegesetz, noch in der Medizinprodukteverordnung definiert. Zu den „medizinischen Masken“ zählen sogenannte OP-Masken oder auch Masken der höheren medizintechnischen Standards KN95 oder FFP2.<sup>2</sup> Sogenannte „Alltagsmasken“ zählen nicht dazu und würden der genannten Verhaltenspflicht widersprechen.

Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Tragens“ wird ebenfalls nicht definiert, sodass der Begriff selbst dann erfüllt wäre, wenn die vom Bundesin-

2 Nähere offizielle Informationen sind zu finden auf der Website der Bundesregierung unter der Adresse: <https://www.Bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/corona-massnahmen-1734724>.



Prof. Dr. Dieter Müller,  
Bad Dürrenberg

titut für Arzneimittel und Medizinprodukte empfohlene Trageweise nicht praktiziert wird.<sup>3</sup>

### 3. Personeller Geltungsbereich

Der personelle Geltungsbereich der Regelungsalternative des Abs. 1 bezieht sich auf „Personen“, also Menschen jeglichen Lebensalters (§ 1 Bürgerliches Gesetzbuch). Es müssen zumindest zwei Personen sein. Die Regelung bezog sich bis zum Erlass der Änderungsverordnung vom 23. April ausdrücklich auch auf die Kraftfahrzeugführer\*innen bei beruflichen Fahrgemeinschaften. Jedoch urteile das OVG Lüneburg die frühere Pflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für den Führer des Kraftfahrzeugs einer beruflichen Fahrgemeinschaft jüngst als „voraussichtlich rechtswidrig“<sup>4</sup> und der Verordnungsgeber reagierte prompt auf diese Entscheidung, indem die Vorschrift ab sofort Kraftfahrzeugführer\*innen bei beruflichen Fahrgemeinschaften von der Pflicht ausnimmt.

Dabei bezieht sich die Regelungsalternative wie generell die gesamte NdsCoronaVO auf sämtliche Personen, die sich innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs befinden, also auch auf durchreisende Personen.

3 Wie medizinische Masken korrekt getragen werden sollen, wird auf der Website des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte genau und verständlich erklärt sowie durch eine Grafik anschaulich gezeigt, siehe [https://www.bfarm.de/SharedDocs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html#Medizinische\\_Gesichtsmasken](https://www.bfarm.de/SharedDocs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html#Medizinische_Gesichtsmasken).

4 OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. April 2021 – 13 MN 158/21, Rn. 29, juris.

#### 4. Sachlicher Geltungsbereich

Der sachliche Regelungsbereich des § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO bezieht sich auf Kraftfahrzeuge. Der Rechtsbegriff „Kraftfahrzeuge“ ist gesetzlich verbindlich definiert im Bundesrecht durch § 1 Abs. 2 Straßenverkehrsgesetz (StVG).

Dadurch, dass die Regelungsalternative Abs. 1 Nr. 4 für den Betrieb in der Fahrschulausbildung dem Begriff des Fahrzeugs die Präposition „in“ voranstellt, gilt diese nicht für Kraftfahrzeuge ohne geschlossene Karosserie.

Die Regelung gilt neben den beruflichen Fahrgemeinschaften auch für die berufliche Beförderung von Personen und auch für jegliche Beförderung in Kraftfahrzeugen, wenn diese mindestens zu zweit genutzt werden wie beispielsweise bei polizeilichen Streifenfahrten mit dem Funkstreifenwagen oder bei Einsätzen mit dem Tanklöschfahrzeug der Feuerwehr.

Da die Regelung ausschließlich für Kraftfahrzeugführer\*innen bei beruflichen Fahrgemeinschaften aufgehoben wurde, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein Bundesland überhaupt eine Regelung für das Verhalten im Straßenverkehr treffen darf oder ob eine solche Regelung dem Bund vorbehalten ist.

Jedenfalls ist nach Auffassung des OVG Lüneburg die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für die Mitfahrer einer beruflichen Fahrgemeinschaft „nicht zu beanstanden“<sup>5</sup>. Ob diese Bewertung zutrifft, bedarf allerdings einer verfassungsrechtlichen Prüfung.

### III. Verkehrsjuristische Bewertung

#### 1. Gesetzgebungscompetenz für das Straßenverkehrsrecht

Gesetze und Verordnungen werden im Bund und in den Ländern von den Parlamenten und Ministerien erlassen. Wer auf welche Weise gesetzgeberisch tätig werden darf, ist in den Kompetenzkatalogen des Grundgesetzes und der betreffenden Gesetze geregelt. Greift dabei eine neue Regelung in die

Grundrechte von betroffenen Bürgern ein, gilt das Zitiergebot, das heißt, der Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die beim Erlass der Verordnung im amtlichen Publikationsorgan (Bundesgesetzblatt oder Gesetz- und Verordnungsblatt auf Länderebene) ausdrücklich benannt werden muss.

Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und der Länder auf „den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Relevant für das hier behandelte Thema ist ausschließlich der Straßenverkehr.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) äußerte sich 1975 grundlegend zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Straßenverkehrs. Es entschied, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund der ihm in Art. 74 Nr. 22 GG<sup>6</sup> zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen könne, „um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen“.<sup>7</sup> Sachliche Grundlage der Entscheidung war die Verfassungsbeschwerde eines Firmeninhabers, der mit seinem Kraftfahrzeug reine Reklamefahrten im öffentlichen Verkehrsraum durchführte, die jedoch nach dem Wortlaut der damaligen Norm des § 33 Abs. 1 Satz 3 StVO generell verboten waren. Das BVerfG erklärte die Norm aufgrund einer Verletzung des Grundrechts des Beschwerdeführers gem. Art. 12 Abs. 1 GG für nichtig. In diesem Zusammenhang definierte das BVerfG die Inhalte der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts wie folgt:

„Das Straßenverkehrsrecht dient hier nach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rah-

men die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“<sup>8</sup>

#### 2. Sachliche Inhalte der Regelungskompetenz für den Straßenverkehr

a) **Regelungsgegenstand Verkehrswesen**  
Entscheidend für den verfassungsgemäßen Regelungsinhalt einer Vorschrift ist die systematische Begründung des BVerfG, dass „die Gruppe der Nummern 21 bis 23 des Art. 74 GG Gegenstände umfasst, die zum Verkehr gehören oder diesem unmittelbar oder mittelbar dienen, also um Bereiche, die man als ‚Verkehrs- wesen‘ umschreiben kann“.<sup>9</sup>

Wenn der Regelungsgegenstand von § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO dem „Verkehrswesen“ zugeordnet werden kann, ist keine Länderkompetenz Niedersachsens für diese Regelung zu begründen. Bereits durch den räumlichen Anwendungsbereich der Vorschrift im öffentlichen Verkehrsraum und die Einbeziehung von Kraftfahrzeugen als Regelungsgegenstand sowie von Kraftfahrzeugführern als Verkehrsteilnehmern<sup>10</sup> ist das Verkehrssehen direkt betroffen, was die Verfassungswidrigkeit der Norm nach sich zieht.

b) **Regelungsgegenstand Verkehrsverhalten**

Das BVerfG äußerte zudem bereits in einer sehr frühen Entscheidung, dass Vorschriften, die den Verkehrsteilnehmern ein bestimmtes Verhalten vorschreiben oder untersagen oder aber ein bestimmtes Verhalten der Verkehrsteilnehmer von einschränkenden Voraussetzungen abhängig machen, neben der bundesrechtlichen Regelung

8 BVerfG (Fn. 7), a.a.O.

9 BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962 – 2 BvF 2/60, BVerfGE 15, 1–25, Rn. 51.

10 Die Eigenschaft als Verkehrsteilnehmer erfüllt jede Person, die sich im öffentlichen Verkehrsraum verkehrserheblich verhält (vgl. dazu § 1 Abs. 2 StVO).

5 OVG Lüneburg, a.a.O., Rn. 28, juris.

6 Damals hatte der Art. 74 noch keine zwei Absätze.

7 BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371–384, juris.

des Straßenverkehrs in der StVO und der StVZO nicht bestehen können.<sup>11</sup>

§ 3 Abs. 1 NdsCoronaVO schreibt weiterhin auch Kraftfahrzeugführern im Fahrschulbetrieb bei Vorliegen der Voraussetzungen ein bestimmtes Verhalten, nämlich das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vor, untersagt im Umkehrschluss die Fahrzeugbenutzung ohne einen solchen Schutz und macht im Ergebnis die aktive Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr als Fahrschüler oder in der Fahrlehrerausbildung vom Einhalten dieser Verhaltensvorschrift abhängig. Für die betroffenen Fahrgäste, die ebenfalls eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen müssen, gilt die Regelung ebenfalls als eine Vorschrift, die deren Benutzung eines Verkehrsmittels negativ begrenzt und greift damit ebenfalls, vergleichbar etwa der Gurtpflicht und Helmpflicht aus § 21a StVO, in deren Verkehrsverhalten ein.

Demnach greift das Urteil des BVerfG, sachlich konkurrierendes Landesrecht dürfe es nicht geben. Dabei kommt es noch nicht einmal auf die Entscheidung der Frage an, ob § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO mit dem Inhalt von § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO inhaltlich konkurriert.<sup>12</sup>

Bereits die Tatsache einer landesrechtlichen Regelung für den fließenden Straßenverkehr begründet deren Verfassungswidrigkeit.

#### c) Regelungsgegenstand Straßenverkehr

Ergänzend sei ein historisches Argument angeführt. Zu den beiden Regelungsgegenständen<sup>13</sup> „Straßenverkehr und Straßenverkehrsrecht“ äußerte sich das BVerfG in einer weiteren Entscheidung, wonach die Regelungsgegenstände des Straßenverkehrs „einerseits im Zusammenhang mit, andererseits gerade auch in Abgrenzung zum Begriff des Straßen-(Wege-)rechts zu bestimmen“ seien.<sup>14</sup> Es handele sich um deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsgebiete, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammen-

hang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetze. Schließlich begründete das BVerfG in dieser Entscheidung die Rechtfertigung für bundeseinheitliche Regelungen des Straßenverkehrsrechts auch noch explizit verfassungsgeschichtlich, indem es ausführte, bereits im Parlamentarischen Rat habe von Anfang an Einigkeit darüber bestanden, dass ein bundeseinheitliches Verkehrsrecht ermöglicht werden müsse. Bereits der Herrenchiemsee Verfassungsentwurf habe in seinem Art. 36 Nr. 36 die „Vorrangsgesetzgebung“ des Bundes über den Straßenverkehr vorgesehen. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für den Straßenverkehr sei dementsprechend vom Parlamentarischen Rat ohne Einschränkung befürwortet worden.

In den vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beziehen sich die Senate ausschließlich auf materiell-rechtliche Regelungen des Straßenverkehrsrechts.

Würde es sich bei der Verhaltensvorschrift des § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO auch ihrem engeren Inhalt nach um eine Regelungsmaterie des Straßenverkehrsrechts handeln, besäße nach der Rechtsprechung des BVerfG somit allein der Bund die Gesetzgebungskompetenz.

### 3. Regelungsgegenstände des Straßenverkehrsrechts im StVG

Straßenverkehr und Straßenverkehrsrecht sind einerseits im Zusammenhang mit, andererseits gerade auch in Abgrenzung zum Begriff des Straßen-(Wege-)rechts zu bestimmen.<sup>15</sup> Da die NdsCoronaVO auf das Infektionsschutzgesetz gründet ist, besteht allein aus dieser Sicht keine inhaltliche Konkurrenz der beiden Regelungsmaterien, die etwa dem Straßenverkehrsrecht sachlich deutlich näheren Straßenrecht vergleichbar wäre. Mittels einer dem Infektionsschutz dienenden Verhaltensregel in den Regelungskatalog des Straßenverkehrsrechts einzutragen, ist daher mehr als fernliegend. Dass eine Norm des Landesrechts wie die der NdsCoronaVO der Gesetzgebungsmaterie

des Bundeslandes zuzuordnen ist, reicht daher nicht aus, eine Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zu verneinen, weil für die Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeskompotenz der Regelungsgegenstand wesentlich ist, dass die Teilnahme am Straßenverkehr als Führer eines Kraftfahrzeugs ausschließlich im Interesse des Verkehrs verboten werden kann.<sup>16</sup>

Ob ein das Landesrecht verbietender Regelungsinhalt vorliegt, lässt sich, nachdem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Straßenverkehr geklärt ist, nur aufgrund der speziellen Regelungsinhalte des Straßenverkehrsgegesetzes entscheiden. Die Straßenverkehrs-Ordnung kann landesrechtliche Vorschriften nur dann verhindern, wenn das Straßenverkehrsgesetz hierzu eine ausreichende Ermächtigung gibt.<sup>17</sup> Wenn also das Thema der Gesichtsvershüllung abschließend in der StVO geregelt ist, darf dazu keine ergänzende oder irgendwie modifizierende Regelung von einem Bundesland erlassen werden.

Die Vorschrift des § 6 StVG listet zunächst einmal die Gegenstände auf, die ua in der StVO vom Verordnungsgeber geregelt werden dürfen:<sup>18</sup>

### § 6 Ausführungsvorschriften

(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über

3. die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, und zwar hierzu unter anderem ...

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1957 – 1 BvR 194/52, BVerfGE 7, 111–120, Rn. 26.

<sup>12</sup> Ebenfalls offen gelassen vom OVG Lüneburg (Fn. 4), a.a.O., Rn. 31.

<sup>13</sup> Damals hatte der Art. 74 noch keine zwei Absätze.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299–329, Rn. 47, juris.

<sup>15</sup> Vergleichbar siehe BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319–332, Rn. 25, wobei es in der Sache um eine landesrechtliche Regelung über Außenwerbung im Straßenraum ging.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319–332, Rn. 32.

<sup>17</sup> Verordnungsgeber ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), das gemeinsam mit den 16 Bundesländern im Bundesrat über die Inhalte der StVO entscheidet.



Neue Vorschriften der StVO werden regelmäßig unter Zitierung von § 6 Abs. 1 Nr. 3 erster Halbsatz StVG erlassen.<sup>19</sup> Auch das mit der 53. Verordnung zur Änderung strassenverkehrsrechtlicher Vorschriften im Jahr 2017 eingeführte Verhüllungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO wurde auf diese gesetzliche Regelung gegründet.<sup>20</sup>

§ 3 Abs. 1 NdsCoronaVO dient ersichtlich nicht dem Zweck der Gefahrenabwehr vor den spezifischen Gefahren des Straßenverkehrs und auch nicht dem Zweck, den Verkehrsablauf positiv zu steuern. Die Regelung soll dem Gesundheitsschutz dienen, speziell Ansteckungen mit dem Coronavirus verhindern helfen. Die Regelung bezieht sich jedoch auf ein Verhalten im öffentlichen Straßenverkehr und sie steht hinsichtlich der Kraftfahrzeugführer im Fahrschulbetrieb inhaltlich in Konkurrenz zu einer speziellen Vorschrift des Straßenverkehrsrechts, nämlich dem § 23 Abs. 4 StVO, der lautet:

### § 23 Sonstige Pflichten von Fahrzeugführern

(4) Wer ein Kraftfahrzeug führt, darf sein Gesicht nicht so verhüllen oder verdecken, dass er nicht mehr erkennbar ist. ...

Dieser Tatbestand fordert kein vollständiges Verhüllen oder Verdecken des Gesichts, sondern lediglich eine solche, dass die kraftfahrzeugführende Person „nicht mehr erkennbar ist“.<sup>21</sup> Wäre eine fehlende Erkennbarkeit durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gegeben, würde nicht nur ein ordnungswidriges Handeln der kraftfahrzeugführenden Person gegeben sein, sondern auch ein Eingreifen des niedersächsischen Verordnungsgebers in den sachlichen Anwendungsbereich des Verordnungsgebers der StVO.

Als Argument gegen eine in Konkurrenz zu § 23 Abs. 4 StVO stehende Regelung könnte angeführt werden, dass die Identifizierung eines Fahrzeugführers

auf einem Beweisfoto trotz des Tragens einer medizinischen Mund-Nasen-Bedeckung unproblematisch möglich wäre. Wird ein solcher fachlich korrekt angelegt, sind die Kinnpartie und die Nasenpartie vollständig verdeckt, wohingegen die Augenpartie, der Haarsatz (soweit vorhanden) und die Ohren frei erkennbar sind. Allerdings gilt die Feststellung der vorgenannten erkennbaren Teile des Kopfes nur unter der Prämisse, dass keine Sonnenbrille oder zB ein Basecap getragen werden, die jederzeit erlaubt sind.

Im Zweifelsfall entscheidet sich die Identifizierbarkeit auf der Grundlage eines anthropologischen Sachverständigengutachtens. Für ein anthropologisches Identitätsgutachten anhand von Fotos gilt nach Auffassung des BGH allgemein, dass es kein standardisiertes Verfahren hinsichtlich des Vergleichs einer bestimmten Zahl morphologischer Merkmale oder Körpermaßen des Täters mit den entsprechenden Merkmalen des Tatverdächtigen gibt.<sup>22</sup> Die morphologischen Merkmale sind nicht eindeutig bestimmbar. Die Abschätzung der Beweiswertigkeit sind nach der persönlichen Erfahrung eines Sachverständigen subjektiv. Graduelle Abweichungen sind zwischen einzelnen Sachverständigen möglich. Zudem müssen die Lichtbilder eine gewisse Qualität aufweisen, um als Identifizierungsgrundlage zu dienen. Auch bezüglich der Eignung des Bildmaterials kommen die Sachverständigen häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Nach alledem ist es sehr unwahrscheinlich, dass ein Fahrzeugführer, der während der Fahrt eine Mund-Nasen-Bedeckung sachgemäß trägt, nach einem Verkehrsverstoß auf einem Beweisfoto erkannt werden kann. Damit kann mittels des Gegenarguments eine Übereinstimmung der beiden in Frage stehenden Regelungsmaterien wenigstens hinsichtlich des Kraftfahrzeugführers nicht ernsthaft bestritten werden.

Auch die Neuregelung vom 23. April 2021 greift weiterhin unzulässig in die konkurrierende Gesetzgebungskom-

petenz des Bundes ein, weil auch hinsichtlich der transportierten Fahrgäste mit der Verpflichtung, im Kraftfahrzeug eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, materiell-rechtlich in das Verhaltensrecht im Straßenverkehr eingegriffen wird.

## IV. Fazit

§ 3 Abs. 1 NdsCoronaVO behandelt auch nach der Ergänzung der Vorschrift eine Materie des Verkehrswesens, des Straßenverkehrs und des Verkehrsverhaltens für die dem Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Da dem Land Niedersachsen für die Regelung des § 3 Abs. 1 NdsCoronaVO keine Gesetzgebungskompetenz zusteht, ist diese Regelung nichtig, sowohl hinsichtlich der möglichen Verstöße von Kraftfahrzeugführern, als auch von deren Fahrgästen.

Eine Verurteilung auf Grundlage ungültiger Vorschriften verletzt das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG; solche Normen bilden keinen Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung und können das Recht auf Handlungsfreiheit nicht wirksam beschränken.<sup>23</sup> Die Polizei sollte Verstöße gegen die Vorschrift nicht verfolgen und Bußgeldbehörden sollten Verstöße gegen die Vorschrift nicht ahnden.

Das Land Niedersachsen sollte die Regelungen zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen in Kraftfahrzeugen aus der NdsCoronaVO streichen und derartige Regelungen über den Bundesrat als Regelungen im Bundesrecht initiieren.

<sup>19</sup> Vgl. BGBl. 2020 I, S. 814, 3047.

<sup>20</sup> BGBl. I, S. 3549.

<sup>21</sup> Vgl. dazu näher Rebler/Müller, Alltagsmaske & Co. versus Verhüllungsverbot, in: Die POLIZEI 2021, S. 30 ff.

<sup>22</sup> BGH, Urteil vom 15. Februar 2005 – 1 StR 91/04, juris, auch zum Folgenden.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1957 – 1 BvR 194/52, BVerfGE 7, 111-120.

# Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer Gesetze

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) Stellung genommen:

„(...) Grundsätzlich begrüßt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände den vorliegenden Gesetzentwurf in weiten Teilen und dankt für die Aufnahme einer Reihe von Anliegen aus dem kommunalen Bereich. Die Arbeitsgemeinschaft verweist zudem auf Ihr Schreiben vom 20.12.2019 zum Änderungsbedarf am NKomVG und hält diese Vorschläge aufrecht, soweit Sie nicht durch Aufnahme in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgegriffen wurden. Dies betrifft insbesondere eine vollständige Rückkehr zum Sitz-Zuteilungsverfahren nach d'Hondt für die kommunalen Vertretungen.

Wir möchten erneut hervorheben, dass wir die Rückkehr zur achtjährigen Amtszeit der niedersächsischen Hauptverwaltungsbeamteninnen und Hauptverwaltungsbeamten als erforderlich ansehen. Auch die Begründung zu dem nun vorgelegten Gesetzentwurf zu Nr. 16 (§ 83, Seite 12) stellt zutreffend fest, dass es „faktisch in einer derartig kurzen [gemeint: fünfjährigen] Amtszeit (...) nicht möglich ist, kommunalplanerische und –politische Vorstellungen außerhalb von Einarbeitungsphasen und Wahlkampfzeiten verantwortlich und effektiv zu verwirklichen.“ Wir begrüßen es, dass der Niedersächsische Ministerpräsident Stephan Weil hinsichtlich dieser Forderung zwischenzeitlich Gesprächsbereitschaft signalisiert hat und stehen für einen Dialog selbstverständlich gerne zur Verfügung. Wegen des notwendigen Vorlaufs für die politischen Planungen in unseren Kommunen und die Lebensplanung eventueller Bewerberinnen und Bewerber sollte eine wieder längere Amtszeit für kommunale Hauptverwaltungsbeamteninnen und Hauptverwaltungsbeamten unbedingt bereits in dieser Gesetzes-

novelle beschlossen werden, auch wenn Sie ggf. nicht bereits in diesem Herbst zugleich in Kraft treten kann. Dies würde auch hinsichtlich der zu Unrecht pauschal kritisierten Versorgungsregelungen für Hauptverwaltungsbeamteninnen und Hauptverwaltungsbeamte mit nur einer Amtszeit die Sachlage automatisch verändern.

Auch die im Koalitionsvertrag niedergelegte vollständige Steuer- und Sozialabgabenfreiheit für kommunale Aufwandsentschädigungen ist ein wichtiges Element zur Stützung des kommunalen Ehrenamtes und muss vom Land weiter verfolgt werden mit dem Ziel, die Freistellung bis zur neuen Kommunalwahlperiode zu erreichen.

Zu den Einzelvorschriften tragen wir Folgendes vor:

## Artikel 1 Änderung des NKomVG

Zu Artikel 1 haben wir folgende Anregungen und Bedenken zum NKomVG vorzubringen:

### Zu Nr. 3 (§ 11):

Die Klarstellungen in dieser Vorschrift begrüßen wir. Wir hätten uns aber gewünscht, dass der Gesetzentwurf auch auf die entsprechenden bundesgesetzlichen Regelungen in § 15 EGovG des Bundes und in § 27a VwVfG eingeht und diese zu den entsprechenden Regelungen des NKomVG abgrenzt bzw. synchronisiert. Für die Aufnahme der flexiblen Verkündigungsregelungen für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in § 11 Abs. 4 danken wir.

### Zu Nr. 4 und 5 allgemein (§ 31 Abs. 2 und § 32; Kostenschätzung):

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat das vollständige Entfallen des Kostendeckungsvorschlags beim Bürgerbegehren seinerzeit kritisiert und sich für seine Beibehaltung ausgesprochen. Den nun vorgeschlagenen Weg einer von der Kommune zu erstellenden Kostenschät-

zung beim Einwohnerantrag und beim Bürgerbegehren halten wir für einen gangbaren Weg, weil wir es für wichtig erachten, dass die Kostenfolgen des entsprechenden Vorschlags auch formal thematisiert werden. Wir danken daher auch für die Verwendung des Begriffs der „Kostenschätzung“, der das Ziel einer wenig aufwändigen Ermittlung der Kosten verdeutlicht. Da in vielen Kommunen bereits Bürgerbegehren angezeigt sind, sollte in Bezug auf laufende Verfahren klargestellt werden, dass für die Anforderungen im Rahmen der daraufhin ggf. durchzuführenden Bürgerentscheide (bzw. deren Stimmzettel) diejenigen gelten, die zu Beginn des zugehörigen Bürgerbegehrens galten.

Für Bürgerentscheide auf Basis eines Bürgerbegehrens im Sinne des § 32 sollte eine Übergangsfrist geregelt werden, da bereits laufende Bürgerbegehren anderenfalls erneut begonnen werden müssten, um die mit in Kraft treten der Novellierung an die Stimmzettel für Bürgerentscheide gestellten Anforderungen zu erfüllen.

### Zu Nr. 4 (§ 31 Abs. 2):

Die Änderungen erscheinen zwar mit Blick auf die Regularien für das Bürgerbegehren konsequent. Aus der kommunalen Praxis hat den NSGB und den NST dazu jedoch die Rückmeldung erreicht, dass die Kostenschätzung in bestimmten Fallkonstellationen zu nicht unerheblichem Aufwand (Bindung von Personal durch arbeitsintensive Schätzung) und Kosten (ggf. Planungskosten für Externe, sofern die Kommune die Schätzung nicht selber durchführen kann) zu Lasten der Kommunen führen. Dabei ist vor allem an komplexe Bauvorhaben oder an Projekte bezüglich Windenergieanlagen zu denken.

### Zu Nr. 5 (§ 32 Abs. Abs. 2 Satz 2 Nr. 5):

Die Aufnahme von Fragestellungen der Trägerschaft von Krankenhäusern und des Rettungsdienstes in den Negativkatalog des § 32 Abs. 2 Satz 2 NKomVG ist ein dringendes Anliegen

# Stärkung des Ehrenamts

der kommunalen Praxis, das in der Enquete-Kommission „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen“ aufgegriffen wurde und von uns ausdrücklich begrüßt wird.

## Zu Nr. 6 (§ 33 Abs. 1):

Wir begrüßen, dass die Landesregierung für den neu eingeführten Bürgerentscheid auf Initiative der Vertretung („Ratsbürgerentscheid“) zu Recht hohe formale Hürden vorgesehen hat. Trotzdem halten wir nach nochmaliger Gremienberatung das Instrument für entbehrlich und lehnen es aus grund-sätzlichen Erwägungen weiterhin ab.

## Zu Nr. 7 (§ 35):

Die ausdrückliche Möglichkeit der Beschränkung der Einwohnerbefragung auf Teile der Einwohnerschaft ist sehr sinnvoll und wird dazu führen, dass das Instrument besser vor Ort genutzt werden kann. Sie entspricht den kommunalen Bedürfnissen und wird daher von uns begrüßt.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spartenverbände hätte auch eine vollständige Streichung des § 35 NKomVG mit der Folge begrüßt, dass die Kommunen die Einwohnerbefragung künftig in eigener Zuständigkeit regeln können.

## Zu Nr. 8 (§ 54):

Von unseren Mitgliedern werden die Veränderungen bei den Freistellungsregelungen wegen der Ungleichbehandlung zu anderen Ehrenämtern und der damit verbundenen finanziellen Belastungen zum Teil kritisch gesehen. Wir erheben jedoch im Ergebnis gegen die Neuregelungen keine Bedenken. Aus der Praxis haben wir ferner die Bitte erhalten, die Definition zur „gleitenden Arbeitszeit“ in § 54 Abs. 2 Satz 5 bereits im Gesetz klarer zu konturieren. Auf Seite 9 der Gesetzesbegründung werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschrieben, die Gleitzeit- oder andere flexible Arbeitszeitmodelle haben. Es sollen also nicht nur Modelle mit Kern- und Gleitarbeitszeiten erfasst werden. Daher sollte der Gesetzestext an dieser Stelle möglichst eindeutig formuliert werden.

## Mehr Mitwirkung durch die Bürgerinnen und Bürger – Landesregierung bringt Novellierung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes auf den Weg

Die Landesregierung hat am (heutigen) Dienstag (A.d.R.: 20. April 2021) den Gesetzentwurf zur Novellierung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes in den Landtag eingebracht. Mit dem Gesetzentwurf werden insbesondere drei Ziele verfolgt:

### 1. Stärkung des kommunalen Ehrenamts in den Kommunen

Das bisher für die kommunalen Abgeordneten geltende Behinderungsverbot soll um ein Benachteiligungsverbot ergänzt werden. Eine entsprechende Regelung gibt es bereits bei den Freiwilligen Feuerwehren und ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. In der Folge würden Zeiten für Mandatstätigkeit bei der individuellen Solarbeitszeit der Abgeordneten berücksichtigt. Die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des Mandats in kommunalen Vertretungen würden damit erheblich verbessert. Angesichts der Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfaltet die bisherige Freistellungsregelung oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung. Der Vorteil der flexiblen Arbeitszeit, auf die jeweiligen Arbeitsanfälle, persönliche und familiäre Umstände reagieren zu können und auch durch Mehrarbeit ein Überstundenkonto aufzubauen, wird bei Mandatstragenden durch die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit eingeschränkt. Dieser Benachteiligung soll mit dem Gesetzentwurf entgegengewirkt werden.

### 2. Anpassung der bürgerschaftlichen Mitwirkung auf der kommunalen Ebene an aktuelle Herausforderungen

Der Katalog der Angelegenheiten, bei denen ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist, soll um den Krankenhausbereich und den Rettungsdienst erweitert werden. Damit greift die Landesregierung eine Empfehlung der Enquetekommission zur Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen auf.

Einwohneranträge und Bürgerbegehren sollen zukünftig eine von der Verwaltung zu erstellende Kostenschätzung enthalten. Die Kostenschätzung soll dazu beitragen, den Bürgerinnen und Bürgern die Tragweite und Konsequenzen der von ihnen vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht deutlich zu machen.

### 3. Berücksichtigung weiterer Anforderungen aus der kommunalen Praxis

Die Kommunen sollen ihr amtliches Verkündungsblatt künftig auch in elektronischer Form herausgeben können. Gedruckte Verkündungsblätter werden vielerorts als nicht mehr zeitgemäß und als entbehrlich angesehen.

Das Sitzverteilungsverfahren bei der Bildung von Ausschüssen der kommunalen Vertretungen soll auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren umgestellt werden. Dieses Verfahren erscheint eher geeignet, stabile Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen zu gewährleisten als das bisherige Verfahren Hare-Niemeyer.

Die Landkreise und die Region Hannover sollen zukünftig gemeinsam mit den Städten und Gemeinden Kredite für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung sowie zur Liquiditätssicherung aufnehmen können. Dadurch könnten sich Zinsvorteile ergeben, die der Haushaltsentlastung dienen.

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen soll im Bereich der Wohnraumversorgung erleichtert werden. Neben der sozialen Wohnraumförderung könnten kommunale Wohnungsbaugesellschaften damit zu einem weiteren wichtigen Baustein für eine ausreichende Wohnraumversorgung der Bevölkerung werden.

Quelle: Kabinets-Presseinformation Nr. 067/2021 vom 20. April 2021

#### **Zu Nr. 9 (§ 57):**

Wir bitten um Klarstellung, dass mit der im Grundsatz zu begrüßenden Klarstellung der Übergang der Rechte der Fraktionen auf die gestufte Gruppe nach der Intention ausschließlich die kommunalverfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte, nicht die finanzielle Ausstattung der Fraktionen betreffen soll. Dies klingt im zweiten Absatz der Begründung bereits an und sollte ausdrücklich klargestellt werden. Wir schlagen daher von, in § 57 Abs. 3 Satz 1 nach dem Wort „Gruppen“ die Worte „unabhängig von Zusammenschlüssen nach Absatz 1“ einzufügen.

#### **Zu Nr. 11 (§ 71):**

Die Änderung des Zuteilungsverfahrens der Sitze in den Ausschüssen der Vertretung begrüßen wir als einen richtigen ersten Schritt und verweisen auf unsere Eingangsbemerkung, wonach das Verfahren nach d'Hondt auch insgesamt im Kommunalwahlrecht wiedereinzuführen ist.

#### **Zu Nr. 13 (§ 81):**

Die Ergänzung ist systemkonform und wird begrüßt.

#### **Zu Nr. 14 (§ 83):**

Die vorgesehene Regelung finden wir unter den gegebenen Rahmenbedingungen der nach unserer Auffassung grundsätzlich zu kurzen Amtszeit (siehe Eingangsbemerkung) hilfreich und angemessen.

#### **Zu Nr. 19 (§ 93 Abs. 2):**

Diese Gesetzesänderung ist von uns nicht vorgetragen worden. Wir regen an, es bei dem bisherigen Gesetzeswortlaut zu belassen und den Orts- bzw. Stadtbezirksräten die Entscheidung darüber zu belassen, ob sie die Zuweisung der Haushaltssmittel als Budget beantragen möchten.

#### **Zu Nr. 20 (§ 98 Abs. 4):**

Mit dem neuen Satz 2 wird eine Anregung aus unserer Stellungnahme vom 5. November 2020 aufgegriffen. Wir danken für die Umsetzung und haben gegen die gesetzliche Formulierung keine Bedenken.

#### **Zu Nr. 25 (§ 111):**

Wir regen die ausdrückliche Aufnahme der Region Hannover in den Text der Norm an (s. Begründung).

#### **Zu Nr. 28 (§ 137):**

In § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG dürfen die Kommunen Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn die Kommune einen angemessenen Einfluss erhält. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in einem Einzelfall eine Genossenschaft betreffend im Rahmen der Nichtzulassung der Berufung ausgeführt, die Angemessenheit der Einflussnahmemöglichkeit im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG setzt grundsätzlich voraus, dass die Kommune in der Lage sei, auf die grundlegenden Entscheidungen des Unternehmens entscheidenden Einfluss auszuüben (Beschluss vom 8.4.2020 – 10 ME 61/20). Aus diesem Beschluss

könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein solcher Einfluss auf die grundlegenden Entscheidungen des Unternehmens auch bei Minderheitsbeteiligungen gelten müsste. Dies ist unseres Erachtens zwar nicht der Fall. Gleichwohl könnte zur Klarstellung § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG ergänzt werden. Die Formulierung könnte dann lauten: „Die Kommune einen den Beteiligungsgrad entsprechenden angemessenen Einfluss...“. Hierdurch würde auch die in der Vergangenheit in der Literatur vertretene Auffassung (vgl. z. B. Thiele NKomVG, 2. Auflage, § 137 Rn. 9) noch deutlicher abgebildet.

#### **Zu Nr. 33 (§ 179):**

Die vorgesehene Regelung entspricht einer Forderung der kommunalen Praxis und wird seitens der kommunalen Spartenverbände begrüßt. Es wird jedoch ggf. nicht deutlich, ob es beim Verzicht auf die Aufstellung eines konsolidierten Gesamtab schlusses



## Schrifttum

### Richtigstellung

Driehaus

**Lösungen von Praxis-  
fällen zum Erschließungs- und  
Straßenbaubeitragsrecht**

Sammlung einschlägiger Kurzaufsätze

2. Auflage,  
NWB Verlag, 2021,  
185 S., Softcover, 29,90 Euro,  
Online-Version inklusive,  
ISBN 978-3-482-67172-2

Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus legt mit seiner in 2. Auflage erschienenen Sammlung von einschlägigen Kurzaufsätzen eine kompakte, praxisrelevante einschlägige Themensammlung vor. Gegenüber der 1. Auflage handelt es sich um eine um 13 weitere Lösungen zu Praxisfällen erweiterten Umfang. Der für die schnelle und sichere Nutzung in der Praxis durchaus sinnvolle Ansatz schon der ersten Auflage, nämlich auf umfangreiche Fußnoten oder abweichende Meinungen für eine gute journalistische Lesbarkeit zu verzichten, ist beibehalten worden. Es wird so ein Ausgangsfall geschildert und unter Einbeziehung der ausschlaggebenden Gesichtspunkte eine Lösung ent-

wickelt, die im abschließenden Ergebnis zusammengefasst wird.

Der Umfang eines Sachverhalts mit Lösung ist so kurz gehalten und entspricht den Anforderungen der Praxis zügig zum Ergebnis zu kommen. Die neu aufgenommenen Fälle greifen die Fortentwicklung des Anlagebegriffs auf, beschäftigen sich mit der Beteiligung von Grundstücken an der Aufwandsverteilung. Das Verhältnis zwischen Erschließungs- und naturschutzrechtlichen Kostenstatutbeträgen und die Berücksichtigung von Hinterliegergrundstücken bei der Aufwandsverteilung wird thematisiert. Ebenso finden sich Sachverhalte zur Heranziehung des Erbbauberechtigten eines Gemeindegrundstücks und zur Rückzahlung einer Vorausleistung nach Ablauf der Ausschlussfrist für eine Beitragsserhebung.

Ich habe den Eindruck, dass mit der zweiten Auflage eine sehr gute, praxisrelevante Weiterentwicklung gelungen ist, die ich gerne empfehle. Dass der Verlag das Buch auch digital zur Verfügung stellt, ist ein weiterer Vorteil im Rahmen der heutigen üblichen Nutzung.

einer ausdrücklichen Willenserklärung bedarf. Dies bitten wir in geeigneter Weise klarzustellen.

### Ergänzungsbedarf zu Art. 1

Wir bringen zudem noch folgenden Ergänzungsbedarf zu Artikel 1 vor:

#### Zu § 8 Abs. 4:

Wir regen an, auch für diejenigen Gemeinden und Samtgemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die auf freiwilliger Basis eine hauptberufliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigen, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren.

#### Zu § 50 Abs. 2 NKomVG:

Wir bitten darum, die in § 50 Abs. 2 NKomVG enthaltene Regelung über die Unvereinbarkeit auch auf teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erstrecken. Dazu verweisen wir auf die entsprechende Regelung in § 13 KWahlG NRW, in der auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 14. Juni 2017 – 10 C 2.16 –, BVerwGE 159, 113 ff.) zum Erfordernis, inhaltlich auf die Verwaltungsführung Einfluss nehmen zu können, umgesetzt worden ist. Wir gehen davon aus, dass eine solche Regelung mit Blick auf die bereits laufenden Aufstellungsverfahren für die Kommunalwahl erst mit dem Beginn der übernächsten Kommunalwahlperiode am 1. November 2026 in Kraft gesetzt werden könnte.

#### § 106 NKomVG:

Für „zweigleisige“ Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden regen wir an, eine dem § 105 Abs. 2 Satz 3 entsprechende Regelung zu schaffen, so dass der Gemeindedirektor auch nach dem Ende der Kommunalwahlperiode seine Tätigkeit bis zur Bestellung eines neuen Gemeindedirektors bzw. der Wahl eines Bürgermeisters fortführt. Damit würde sichergestellt, dass die Gemeinde auch nach dem Beginn der neuen Kommunalwahlperiode bis zu der konstituierenden Sitzung handlungsfähig bleibt.

#### § 182 NKomVG

Dazu ist von einigen Mitgliedern angefragt worden, im Falle epidemischer Lagen einen Livestream von Sitzungen

der Vertretung und ihrer Ausschüsse auch ohne Änderung der Hauptsatzung zu ermöglichen und einen bloßen Beschluss der Vertretung dafür ausreichen zu lassen. Wir bitten darum, eine Ergänzung des § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 zu prüfen. Der § 64 Abs. 2 Satz 3 könnte für entsprechend anwendbar erklärt werden.

### Weitere Artikel des Gesetzes

Zu den weiteren Artikeln des Gesetzes haben wir lediglich folgende Anmerkungen vorzubringen:

#### Artikel 3 (Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich)

Die vorgesehenen Änderungen im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich werden mitgetragen. Aus unserer Sicht sollten im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch weitere technische Anpassungsnotwendigkeiten geprüft werden. Einerseits muss die Definition der Steuerverbundmasse in § 1 NFAG noch an die Neuregelung des Bund-Länderfinanzausgleichs zum 1.1.2020 angepasst werden. Damit einher ging der Entfall des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern. Hierdurch dürfte § 1 Abs. 1 d) NFAG obsolet geworden sein. Weiter müsste geprüft werden, in § 1 Abs. 1 e) NFAG auch die Ergänzungszuweisungen nach § 107 Abs. 2 Satz 6 GG mit aufzunehmen.

Andererseits bedarf es bei der Ermittlung der Messbeträge in gemeindefreien Gebieten in § 10 NFAG noch einer Anpassung an die Rechtsprechung des Niedersächsischen Finanzgerichts (Urteil vom 23.7.2020 – 1 K 203/16 –).

#### Artikel 6 (Inkrafttreten)

Das Gesetz sollte im Wesentlichen mit Beginn der neuen Kommunalwahlperiode zum 1. November 2021 in Kraft treten und nicht am Tag nach seiner Verkündung. Die nun vorgesehenen Ausnahmen zum Inkrafttreten nur für die Regelungen zur Entschädigung und zur Zusammensetzung der Vertretung sind aus unserer Sicht zu eng gefasst.

Sinnvoller wäre es, wenn die NKomVG-Novelle insgesamt und einheitlich mit allen ihren Neuerungen zum 1.11.2021 in Kraft tritt, da dann zum einen identischen Zeitpunkt die neuen Regelungen wirken.

(...)“



## Schrifttum

Henneke, Ritgen

### Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland

C.H.BECK, 2021  
290 S., Hardcover 29,95 Euro  
ISBN 978-3-406-72931-7

#### Zum Werk

Das Buch bietet eine Darstellung der Struktur und Aufgaben der Kommunen und deren Finanzierung. Nach einer Analyse der Ist-Situation in den Städten, Landkreisen und Gemeinden werden die Grundlagen der Kommunalpolitik und -verwaltung dargestellt:

Der Begriff der „Kommune“ und dessen Abgrenzung zu den Ländern und dem Bund sowie zu anderen Selbstverwaltungsträgern wird definiert. Die unterschiedlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung wie Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte und ihre vielfältigen Aufgaben werden erläutert. Dies beinhaltet die Leistungsverwaltung wie die Sozialhilfe und Leistungen für Asylbewerber, die die Ordnungsverwaltung wie das Einwohnermeldewesen, die Kfz-Zulassung etc. und die kommunalwirtschaftliche Betätigung wie die Energieversorgung und Kultur. Dargestellt wird außerdem die Funktionsweise der kommunalen Organe.

Einen Schwerpunkt bildet die Erläuterung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG, der Finanzierung der kommunalen Aufgaben durch Kommunalabgaben in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen und Umlagen sowie des kommunalen Finanzausgleichs. Auch die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Kommunen werden ausführlich erläutert.

#### Vorteile auf einen Blick

- Kompakte, klar gegliederte Darstellung der Fakten und Rechtsgrundlagen kommunalen Handelns
- nicht nur für Juristen
- mit Berücksichtigung der Folgen der Corona-Krise für die Kommunen
- verfasst von Experten aus der Praxis

#### Zielgruppe

Für alle mit dem Kommunalrecht befassten Juristen in Justiz, Anwaltschaft, Ministerien, Kommunen und Verbänden und alle an der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung Interessierten.

# „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

## Haftrichter an BAMF-Entscheidung gebunden

zu BGH, Beschluss vom 6.10.2020 – XIII ZB 21/20

Ein Richter, der über die Abschiebungs- haft gegen einen Ausländer zu entscheiden hat, darf eine Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über das Nichtvorliegen eines Asylantrags nicht auf deren Richtigkeit überprüfen. Er ist laut Bundesgerichtshof an die Bewertung der Behörde gebunden.

## Asylantrag in Deutschland gestellt?

Ein junger Mann aus Tunesien hatte in Spanien Asyl beantragt. Noch vor der Entscheidung darüber reiste er nach Deutschland ein. Hier ordnete das Amtsgericht Offenburg die vorläufige Freiheitsentziehung an, um die Rückföhrung nach Spanien zu sichern. Die Haftrichterin verstand seine Äußerungen bei der Haftbefehlsverkündung so, dass er Asyl in Deutschland beantragte, und leitete das Protokoll deshalb an das BAMF weiter. Dieses fand in den Angaben keinerlei Schutzersuchen und behandelte sie deshalb nicht als Asylantrag, welcher unmittelbar einen Aufenthaltstitel – und damit seine Haftentlassung – zur Folge gehabt hätte. Der Mann habe lediglich geäußert, in Deutschland leben und arbeiten zu wollen. Spanien lehnte derweil die Übernahme des Mannes ab, weshalb die Behörde mit sofort vollziehbarer Verfügung die Abschiebung nach Tunesien

anordnete. Das Amtsgericht Karlsruhe verhängte daraufhin Sicherungshaft für die Abschiebung nach Tunesien. Der Häftling meinte, das Gericht hätte im Rahmen seiner Aufklärungspflicht nach § 26 FamFG überprüfen müssen, ob seine Angaben vor der Haftrichterin in Offenburg einen Asylantrag enthalten hätten, und wehrte sich gegen die Haft. Das Landgericht Karlsruhe verkürzte zwar daraufhin die Haftdauer bis zum voraussichtlichen Abschiebungsdatum, wies seine Beschwerde aber im Übrigen ab. Auch vor dem Bundesgerichtshof war er am 6.10.2020 erfolglos.

## Haftrichter entscheidet nicht über Asylantrag

Wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Angaben des Häftlings keinen Asylantrag entnimmt, ist der Abschiebungshaft Richter laut BGH nicht gehalten, diese Entscheidung zu überprüfen oder gar durch eine eigene Bewertung zu ersetzen. Allein die Behörde habe die Angaben des Tunesiers zu bewerten. Etwas anderes würde nur gelten, wenn dieser angegeben hätte, dass er für seinen Antrag vor dem Verwaltungsgericht Rechtsschutz suche. Dann müsse der Haftrichter dort nachfragen, wie es dessen Erfolgsaussichten beurteile, weil eine Aufenthaltsbestätigung nach § 55 AufenthG die Abschiebung hindern würde und damit auch für eine Haftanordnung wichtig wäre (Gelingensprognose nach § 62 Abs. 3 Satz 3 und 4 AufenthG).

Quelle: Redaktion beck-aktuell, 11.12.2020

## Grenzen der Erhebung eines jugendhilferechtlichen Kostenbeitrags bei jungen Menschen aus ihrem in einer Werkstatt für behinderte Menschen erzielten Einkommen

Maßgeblich für die Berechnung des Kostenbeitrags, den junge Menschen bei vollstationären Leistungen der Jugendhilfe zu erbringen haben, ist das durchschnittliche Monatseinkommen des Vorjahres. Stammt das Einkommen aus einer Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen, die dem Zweck der Jugendhilfeleistung dient, hat der Jugendhilfeträger nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob er von der Erhebung eines Kostenbeitrags ganz oder teilweise absieht. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Die 1993 geborene Klägerin ist mit einem höheren Grad als schwerbehinderter Mensch anerkannt. Ab Dezember 2014 arbeitete sie in einer Werkstatt für behinderte Menschen. Hierfür erhielt sie ein monatliches Nettoentgelt von durchschnittlich 88 Euro. Für die ihr gleichzeitig gewährte Hilfe für junge Volljährige in Form der vollstationären Unterbringung in einem Wohnheim zog der beklagte Landkreis sie für den Zeitraum von Januar 2015 bis Juli 2016 zu einem monatlichen Kostenbeitrag i.H.v. 75 Prozent ihres Einkommens heran. Diesen Beitrag setzte er im Widerspruchsbescheid auf durchschnittlich 67 Euro im Monat fest und verlangte von der Klägerin eine Nachzahlung i.H.v. 1373,95 Euro. Die dagegen von der Klägerin erhobene Klage hatte in beiden Vorinstanzen Erfolg.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision des Beklagten zurückgewiesen. Der streitige Kostenbeitragsbescheid ist rechtswidrig, weil der Beklagte bei der Berechnung des Einkommens der Klägerin die gesetzliche Regelung nicht angewendet hat, wonach das durchschnittliche Monatseinkommen maßgeblich ist, das die kostenbeitragspflichtige Person in dem Kalenderjahr erzielt hat, welches dem jeweiligen Kalenderjahr der Leistung vorangeht (§ 93

Abs. 4 Satz 1 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – SGB VIII –). Diese Bestimmung ist entgegen der Ansicht des Beklagten auch anzuwenden, wenn junge Menschen für vollstationäre Leistungen der Jugendhilfe zu Kostenbeiträgen i.H.v. 75 Prozent ihres Einkommens (§ 94 Abs. 6 Satz 1 SGB VIII) herangezogen werden. Der Umstand, dass das Abstellen auf den Vorjahreszeitraum teilweise als rechtspolitisch verfehlt angesehen wird und in der Gesetzgebung seit längerem Änderungen geplant sind, ist für die Auslegung des geltenden Rechts nicht erheblich.

Der Beklagte hat außerdem zu Unrecht von dem ihm gesetzlich (§ 94 Abs. 6 Satz 2 SGB VIII) eingeräumten Ermessen keinen Gebrauch gemacht. Danach kann ein geringerer Kostenbeitrag erhoben oder gänzlich von der Erhebung abgesehen werden, wenn das Einkommen aus einer Tätigkeit stammt, die dem Zweck der Jugendhilfeleistung dient. Diese Voraussetzung für die Ermessensausübung war hier erfüllt. Zweck der Hilfe für junge Volljährige ist in erster Linie die Unterstützung der Persönlichkeitsentwicklung und die Förderung einer selbstständigen und eigenverantwortlichen Lebensführung. Diesem Zweck diente auch die Tätigkeit der Klägerin in einer Werkstatt für behinderte Menschen.

#### **Vorinstanzen:**

OVG Bautzen, 3 A 751/18 –

Urteil vom 9. Mai 2019

VG Dresden, 1 K 2114/16 –

Urteil vom 18. April 2018

BVerwG 5 C 9.19 –

Urteil vom 11. Dezember 2020

Quelle: Pressemitteilung Nr. 74/2020 vom 11.12.2020, Bundesverwaltungsgericht

### **VG gibt Eilantrag eines Seniorenheimbewohners gegen Quarantäne statt**

In einem Eilverfahren hat das Verwaltungsgericht Darmstadt dem Antrag eines Bewohners einer Seniorenresidenz Recht gegeben, mit dem sich dieser gegen ihn in seiner Bewegungsfreiheit einschränkende Quarantäne-Maßnahmen gewendet hat. Das Gesundheitsamt hatte angeordnet, dass die Bewohner wegen eines in der Einrichtung aufgetretenen Infektionsfalls ihre Zimmer

„bis mindestens zum 26.11.2020“ nicht verlassen dürfen. Dies ist nach Ansicht des VG zu unbestimmt.

#### **Gesundheitsamt ordnete Absonderung sämtlicher nicht infizierter Personen an**

Das zuständige Gesundheitsamt der Stadt Darmstadt hatte aufgrund bestätigter COVID-19-Infektionen in der Seniorenresidenz gegenüber dieser verschiedene Quarantäne-Maßnahmen verfügt, unter anderem die sogenannte Absonderung sämtlicher nicht infizierter Personen des Hauses sowie die Anordnung, diesen Personen ein Verlassen ihrer Zimmer „bis mindestens zum 26.11.2020“ nicht zu gestatten.

#### **Falscher Adressat und zeitlich zu unbestimmt**

Das VG entschied, die entsprechende Anordnung sei in zeitlicher Hinsicht zu unbestimmt, weil für die Betroffenen unklar bleibe, ob die angeordnete Maßnahme am 26.11.2020 Ende oder gegebenenfalls darüber hinaus wirksam bleibe. Weiter habe sich die Behörde zu Unrecht an die Seniorenresidenz als Adressatin der Quarantäne-Anordnung gewandt, statt sich an die in ihrer Bewegungs- und Handlungsfreiheit unmittelbar betroffenen einzelnen Bewohner/Mieter der Residenz zu wenden. Schließlich sei es auch rechtlich unzulässig, der Seniorenresidenz aufzugeben, den in Quarantäne befindlichen Personen ein Verlassen ihrer Zimmer zu untersagen. Eine Übertragung solcher hoheitlicher Befugnisse auf Dritte sehe das Infektionsschutzgesetz nicht vor, zumal es sich hierbei um einen erheblichen Eingriff in Freiheitsrechte handle.

Zu VG Darmstadt, Beschluss vom 11.12.2020 – 4 L 1947/20.DA

Quelle: Redaktion beck-aktuell, 11.12.2020

### **Anspruch auf Informationszugang trotz rechtsmissbräuchlichen Verhaltens des Bevollmächtigten**

Ein Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist nicht schon deswegen rechtsmissbräuchlich, weil der Bevollmächtigte rechtsmissbräuchlich vor-

geht. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Die Prozessbevollmächtigten der Kläger stellten im Jahr 2015 beim Bundesministerium der Finanzen und bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für mehr als 500 geschädigte Anleger der Wohnungsbaugesellschaft Leipzig West AG gleichlautende Anträge auf Informationen über die Wohnungsbaugesellschaft. Das Bundesministerium lehnte diese Anträge zum überwiegenden Teil ab. Die schon zuvor in sämtlichen Fällen erhobenen Klagen blieben vor dem Verwaltungsgericht, soweit sie nicht zurückgenommen wurden, wegen rechtsmissbräuchlicher Klageerhebung ohne Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat die von einigen Klägern eingelegten Berufungen zurückgewiesen. Dem Informationszugangsanspruch stehe angesichts der massiven Einzelantragstellung und anschließenden Klageerhebung unter Berücksichtigung der sonstigen Umstände der Einwand des Rechtsmissbrauchs entgegen. Dem Prozessbevollmächtigten der Kläger sei es allein darum gegangen, für sich möglichst weitgehende Gebührenansprüche zu generieren.

Die Revisionen der Kläger hatten Erfolg. Das Informationsbegehren der Kläger ist nicht deshalb rechtsmissbräuchlich, weil der Prozessbevollmächtigte sich möglicherweise rechtsmissbräuchlich verhält. Das ist erst dann anzunehmen, wenn positiv festgestellt wird, dass es einem Antragsteller selbst nicht um die begehrte Information geht, sondern nur um die Gebührenansprüche seines Bevollmächtigten. Da derartige Feststellungen fehlen, ist davon auszugehen, dass das Informationsinteresse des vertretenen Antragstellers bestand und auch während des Rechtsstreits fortbesteht. Das Verhalten des Bevollmächtigten außerhalb des eigenen Mandats ist einem Antragsteller nicht zuzurechnen.

Eine eigene Sachentscheidung zu den Informationsbegehren war dem Senat wegen fehlender Tatsachenfeststellungen verwehrt. Er hat die Sache daher an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

BVerwG 10 C 12.19 –  
Urteil vom 24. November 2020

**Vorinstanzen:**

OVG Berlin-Brandenburg, 12 B 16.17 –  
Urteil vom 22. Februar 2018  
VG Berlin, 2 K 630.15 –  
Urteil vom 27. April 2017  
BVerwG 10 C 13.19 –  
Urteil vom 24. November 2020

**Vorinstanzen:**

OVG Berlin-Brandenburg, 12 B 17.17 –  
Urteil vom 22. Februar 2018  
VG Berlin, 2 K 633.15 –  
Urteil vom 27. April 2017 –  
BVerwG 10 C 14.19 –  
Urteil vom 24. November 2020

**Vorinstanzen:**

OVG Berlin-Brandenburg, 12 B 18.17 –  
Urteil vom 22. Februar 2018  
VG Berlin, 2 K 634.15 –  
Urteil vom 27. April 2017  
BVerwG 10 C 15.19 –  
Urteil vom 24. November 2020

**Vorinstanzen:**

OVG Berlin-Brandenburg, 12 B 19.17 –  
Urteil vom 22. Februar 2018  
VG Berlin, 2 K 636.15 –  
Urteil vom 27. April 2017 –

Quelle: Pressemitteilung Nr. 67/2020 vom 24.11.2020, Bundesverwaltungsgericht

## Kein Drittschutz der Natura 2000-Vorschriften zugunsten des Eigentümers geschützter Flächen

Der Eigentümer von Grundstücken, die in einem Natura 2000-Gebiet (FFH-Gebiet) liegen, ist nicht berechtigt, einen Verstoß gegen Vorschriften des Gebietschutzes zu rügen. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Der Kläger wendet sich gegen die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Asphaltmischanlage. Er ist Eigentümer benachbarter Grundstücksflächen, die zum FFH-Gebiet „Obere Schwentine“ in Schleswig-Holstein gehören. Die Vorinstanzen haben die auf Aufhebung der Genehmigung gerichtete Klage abgewiesen. Auch die Revision des Klägers blieb ohne Erfolg.

Die Vorschriften der Europäischen Union und des nationalen Rechts über den Schutz von Natura 2000-Gebieten dienen dem Ziel, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen

Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zu bewahren oder wiederherzustellen. Einen Bezug zu den Interessen des Einzelnen lassen sie nicht erkennen. Anders als Naturschutzverbände sind Einzelne nicht berechtigt, Verstöße gegen Naturschutzrecht unabhängig von einer Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen.

Auch das Grundrecht auf Eigentum gebietet es nicht, die im öffentlichen Interesse erlassenen Schutzvorschriften für Natura 2000-Gebiete zugunsten des Eigentümers unter Schutz gestellter Grundstücke als drittschützend auszulegen und ihm ein Klagerrecht einzuräumen.

BVerwG 7 C 3.20 –  
Urteil vom 17. Februar 2021

**Vorinstanzen:**

OVG Schleswig, 5 LB 3/19 –  
Urteil vom 28. November 2019  
VG Schleswig, 6 A 56/13 –  
Urteil vom 22. September 2016

Quelle: BVerwG, Pressemitteilung Nr. 12/2021 vom 17.2.2021

## OVG Schleswig: Landesbeamte weiterer Besoldungsgruppen unteralimentiert

Der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts hat heute anlässlich der Berufung mehrerer verbeamteter Lehrkräfte gegen Urteile des Verwaltungsgerichts entschieden, dass deren Besoldung im Jahre 2007 in den Besoldungsgruppen A 13, A 15 und A 16 gegen das verfassungsrechtliche Gebot der amtsangemessenen Alimentation verstößt. Diese Verfahren werden nun dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt zwecks abschließender Überprüfung der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften. Im September 2018 hatte das Verwaltungsgericht bereits für die Besoldungsgruppe A 7 eine verfassungswidrige Unter'alimentation festgestellt.

Auslöser für die Verfahren war der endgültige Wegfall des Weihnachtsgeldes für die Beamten des Landes im Jahre 2007, das als sogenannte Sonderzahlung Bestandteil der Alimentation ist. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet den

Dienstherrn – hier das Land Schleswig-Holstein –, Beamte sowie ihre Familien angemessen zu alimentieren und ihnen entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Gerade dies vermochte der 2. Senat in Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsstufen nicht festzustellen. Als Indizien für eine „evident unzureichende“ Besoldung erkannte er eine zu große Abweichung der Besoldungsentwicklung einerseits von den Tarifergebnissen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Landes und andererseits von der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes. Zusätzlich stellte er fest, dass der gebotene Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitssuchende in den Besoldungsgruppen bis A 7 nicht eingehalten werde mit der Folge, dass das Gefüge der Besoldungsstaffelung insgesamt fehlerhaft sei.

Das beklagte Land vermochte die damit gegebene Vermutung einer evident unzureichenden Besoldung nicht zu widerlegen. Darüber hinaus vermochte das Gericht auch keine verfassungsmäßige Rechtfertigung für die festgestellte Verletzung des Art. 33 Abs. 5 GG zu erkennen. Ganz im Gegenteil sei es nicht angängig, den Beamten des Landes allein aus haushalterischen Gründen ein derart einseitiges Sonderopfer aufzuwerlegen. Dies zeuge nicht von einem schlüssigen Gesamtparkkonzept.

Die Verfahren betreffen Klagen eines Studienrates, einer Realschullehrerin, einer Realschulrektorin und eines Oberstudiedirektors, die sich alle vier durch den DGB vertreten lassen haben.

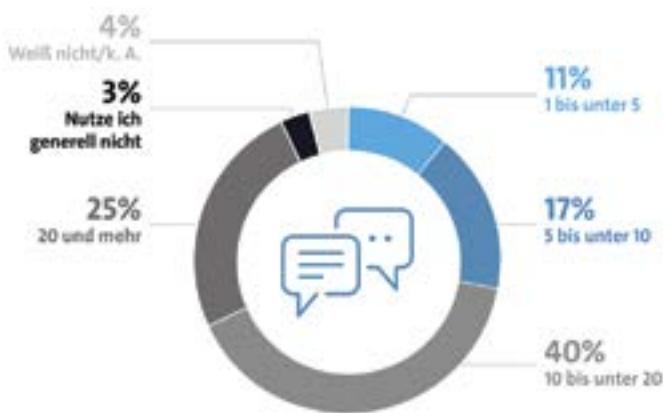
Die Besoldung stellt kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar, sondern bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot.

Eine schriftliche Begründung des Vorlagebeschlusses liegt noch nicht vor (Az. 2 LB 93/18).

Quelle: Pressemitteilung des Gerichts vom 23. März 2021

## Durchschnittlich 13 Kurznachrichten pro Tag

Wie viele Kurznachrichten bekommen Sie durchschnittlich pro Tag?



Basis: 883 Nutzer von Handys oder Smartphones  
Quelle: Bitkom Research 2021

**bitkom**

# bitkom: Corona-Jahr 2021: 300 Milliarden Kurznachrichten in Deutschland

Vor allem Jüngere nutzen Messenger-Dienste intensiv

Mehr als 20 Kurznachrichten pro Tag sind keine Seltenheit

Es vibriert, es plingt, es piept: Wer in Deutschland ein Smartphone oder Handy nutzt, bekommt durchschnittlich 13 Kurznachrichten pro Tag. Das ist das Ergebnis einer Befragung des Digitalverbands Bitkom unter 1005 Menschen in Deutschland ab 16 Jahren. Demnach gehen hochgerechnet auf alle über 16-jährigen Handy-/Smartphone-Nutzerinnen und -Nutzer in Deutschland jeden Tag mehr als 810 Millionen Kurznachrichten ein, 300 Milliarden werden es im Gesamtjahr 2021 voraussichtlich werden. Nach Bitkom-Erhebungen besitzen 88 Prozent der über 16-Jährigen ein Smartphone oder herkömmliches Handy – das entspricht rund 61 Millionen Menschen. Nur elf Prozent von ihnen erhalten weniger als fünf Kurznachrichten pro Tag, 17 Prozent schätzen die Zahl der empfangenen täglichen Nachrichten auf fünf bis zehn. 40 Prozent bekommen zwischen zehn und 20 Kurznachrichten täglich, und bei einem Viertel

(25 Prozent) sind es sogar mehr als 20. „Kurznachrichten spielen nicht nur in der privaten Kommunikation eine ganz zentrale Rolle. Insbesondere während der Corona-Pandemie halten viele so den Kontakt zu Freunden und Familienmitgliedern und können so schnell und unkompliziert Grüße, Fotos und auch Videos austauschen“, sagt Bitkom-Hauptgeschäftsführer Dr. Bernhard Rohleder.

Die 16- bis 29-Jährigen stehen mit durchschnittlich 18 empfangenen Kurznachrichten pro Tag an der Spitze. Lediglich neun Prozent aus dieser Altersgruppe geben an, zehn oder weniger Nachrichten per SMS, WhatsApp, Signal und Co. zu erhalten. Bei 51 Prozent sind es zwischen zehn und 20 und bei einem Drittel (35 Prozent) sogar mehr als 20 Kurznachrichten täglich. Die 30- bis 49-Jährigen erhalten durchschnittlich 15 Kurznachrichten pro Tag, und bei den 50- bis 64-Jährigen geht elfmal pro Tag eine SMS oder

Messenger-Nachricht ein. Seniorinnen und Senioren über 65 Jahren erhalten am wenigsten Kurznachrichten: Durchschnittlich neun sind es pro Tag.

Übrigens: Das Vorurteil, dass Frauen und Männer ein unterschiedliches Kommunikationsverhalten haben, bestätigt sich beim Thema Kurznachrichten nicht. Beide erhalten täglich rund 13 Whatsapp-Mitteilungen, SMS oder andere Kurznachrichten.

Hinweis zur Methodik: Grundlage der Angaben ist eine Umfrage, die Bitkom Research im Auftrag des Digitalverbands Bitkom im Januar 2021 durchgeführt hat. Dabei wurden 1005 Menschen in Deutschland ab 16 Jahren befragt, darunter 883 Nutzerinnen und Nutzer von Handys oder Smartphones. Die Frage lautete: „Wie viele Kurznachrichten bekommen Sie durchschnittlich pro Tag? Dazu zählen sowohl persönliche als auch Gruppen-Nachrichten über Messenger-Dienste wie WhatsApp, iMessage oder Telegram als auch SMS.“

# Niedersächsische Regelung der Grundsteuer kommt

von DIRK-ULRICH MENDE

Die Regierungsfraktionen von SPD und CDU haben am 13.4.2021 im Rahmen einer Pressekonferenz als Fraktionsgesetzentwurf das Niedersächsische Grundsteuergesetz (NGrStG) vorgelegt. Sie greifen damit im Wesentlichen die Vorstellungen des Niedersächsischen Finanzministers Hilbers auf, der sich frühzeitig für eine eigenständige Niedersächsische Lösung, dem so genannten Flächen-Lagen-Modell stark gemacht hat. Als Städetag ist es zu begrüßen, dass nun endlich nach nahezu eineinhalb Jahren Stillstand eine Lösung für Niedersachsen auf den Weg gebracht wird. Leider entsteht damit jetzt schon ein nicht unerheblicher zeitlicher Druck, denn durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer darf nur noch bis zum 31.12.2024 nach dem bisherigen Recht die Grundsteuer erhoben werden. Anders ausgedrückt, bis dahin muss nicht nur das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sein, sondern auch die erforderlichen Bewertungen der rund 3,5 Mio. Grundstücke erfolgt sein. Das wird sowohl für die Finanzverwaltung als auch für die Kommunen eine erhebliche Herausforderung werden.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens werden wir als Spitzenverband noch angehört werden und können uns zu dem Gesetz positionieren. In die grundsätzliche Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Modellen will ich nicht erneut einsteigen. Insofern verweise ich auf die Ausgabe der NST N 4 / 2020. Nach einer ersten Prüfung fallen gleichwohl eine Reihe von Punkten auf, die wir sicherlich im Rahmen der Anhörung vortragen werden.

Zugegebener Maßen wird das mit dem Gesetzentwurf formulierte Ziel einer möglichst einfachen Bestimmung der Bemessungsgrundlage wohl erreicht. Das dürfte auch ganz sicher im Interesse der Steuerpflichtigen sein, allerdings ist die Einführung eines nach dem Äquivalenzprinzip an Boden- und Gebäudefläche sowie Lage orientierten Bewertungsmodells bisher in der Literatur im

Hinblick auf eine Verfassungsmäßigkeit kritisch bewertet worden. Insgesamt weicht der Entwurf des niedersächsischen Grundsteuergesetzes weitreichend vom Grundsteuerreformgesetz des Bundes ab. Im Präsidium des NST wurde deshalb die Forderung aufgestellt, das Land Niedersachsen um die Zusage zu bitten, für möglicherweise ausfallende Grundsteuern und die entstehenden Kosten bei den Kommunen für den Fall einer gerichtlich festgestellten Verfassungswidrigkeit einzustehen und zuzusagen, dass sie ggf. übernommen werden. Ähnlich wie bei der Konnexität sehen wir das Land in dieser Verpflichtung, da es aus eigenem Antrieb agiert und von der Bundesregierung abweichen will.

Als einen besonderen Affront sehen wir den Umstand an, dass in § 6 des Gesetzentwurfs vorgesehen wird, den Kommunen aufzugeben, einen aufkommensneutralen Hebesatz zu ermitteln. Diese gesetzliche Verpflichtung verstößt nach der hier vertretenen Auffassung gegen die den Kommunen eingeräumten grundgesetzlichen Rechte. So heißt es selbst in der Begründung des Gesetzes: „Im Einklang mit Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 des Grundgesetzes steht das Recht der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer den Städten und Gemeinden zu. Als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hat die Grundsteuer eine besondere Bedeutung für die kommunalen Haushalte, da die Gemeinden über die Bestimmung des Hebesatzes die konkrete Höhe der Steuerbelastung und dadurch das eigentliche Aufkommen in ihrem Gemeindegebiet in eigener Zuständigkeit bestimmen können.“ Trotzdem will man hier die Kommunen gängeln und ihnen einen bestimmten Hebesatz vorschreiben. Hintergrund ist dafür, dass seitens der Kommunen schon immer betont wurde, dass wir auch bei einer Neuregelung der Grundsteuer diese nicht zum Anlass für eine heimliche Steuererhöhung nutzen wollen, sondern diese Aufkommensneut-



**Dirk-Ulrich Mende**  
ist Geschäftsführer  
des Niedersächsischen  
Städtetages

ral umsetzen werden. Ganz besonders ärgerlich ist deshalb, dass der Gesetzgeber hier ein klares Misstrauensvotum gegenüber den Kommunen abgibt. Das ist aber kein Umgang zwischen staatlichen Ebenen. Wenn die Kommunen eine Zusage geben, dann halten sie sich daran und werden auch anders als andere politische Ebenen von ihren Bürgern ganz direkt vor dem Rathaus daran erinnert, wenn sie sich doch nicht daranhalten sollten. Das Präsidium des NST hat in seinem Beschluss zu dem Gesetz ebenfalls diesen Aspekt ganz besonders kritisiert und gegenüber den Regierungsfraktionen zurückgewiesen.

Allerdings ist durch den Gesetzentwurf auch deutlich geworden, dass alle Kommunen, ihre Grundsteuersatzung werden anpassen müssen.

Trotz der Kritik an diesen Stellen, haben wir seitens der Städte und Gemeinden ein gemeinsames Interesse, dass Gesetz schnellstmöglich soweit umzusetzen, dass innerhalb der Frist bis zum 31.12.2024 alle erforderlichen Vorbereitungen umgesetzt sind. Gerade unter dem Aspekt gibt es eine Reihe von Hinweisen an den Gesetzgeber aber auch an das Finanzministerium, die diesen Prozess beschleunigen mögen, aber hier sicher wegen ihrer technischen Fragen nicht diskutiert werden müssen.

Damit Sie sich einen ersten Überblick verschaffen können, veröffentlichen wir nachfolgend den Gesetzentwurf aus Platzgründen nur mit der allgemeinen Begründung:

# Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG)

## Erster Teil

### Grundstücke / Grundsteuer B

#### Erstes Kapitel

##### Ermittlung der Grundsteuer

###### § 1 Steuergegenstand, Berechnungsformel

(1) <sup>1</sup>Steuergegenstand der Grundsteuer B sind die Grundstücke als wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens. <sup>2</sup>Die Grundsteuer ergibt sich durch eine Multiplikation des Grundsteuermessbetrags des Grundstücks und des von der Gemeinde bestimmten jeweiligen Hebesatzes. <sup>3</sup>Sie ist ein Jahresbetrag und auf volle Cent nach unten abzurunden.

(2) <sup>1</sup>Der Grundsteuermessbetrag des Grundstücks ist durch Anwendung der jeweiligen Grundsteuermesszahl auf den jeweiligen Anteil am Grundsteuerausgangsbetrag zu ermitteln. <sup>2</sup>Die Summe ist als Grundsteuermessbetrag des Grundstücks auf volle Cent nach unten abzurunden.

(3) Der Grundsteuerausgangsbetrag des Grundstücks errechnet sich aus einer Addition folgender zwei Summanden:

1. Äquivalenzbetrag des Grunds und Bodens; dieser ergibt sich durch eine Multiplikation der Fläche des Grunds und Bodens mit der jeweiligen Äquivalenzzahl und dem Lage-Faktor (§ 4); er wird auf eine Nachkommastelle nach unten abgerundet.

2. etwaige Äquivalenzbeträge von Wohn- und Nutzfläche der Gebäude; diese ergeben sich durch eine Multiplikation der maßgeblichen Gebäudeflächen mit der Äquivalenzzahl und dem Lage-Faktor (§ 4); sie werden auf volle Euro nach unten abgerundet.

(4) Die Zurechnung mehrerer Wirtschaftsgüter zu einer wirtschaftlichen Einheit wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass die Wirtschaftsgüter zum Teil dem einen, zum Teil dem anderen Ehegatten oder Lebenspartner gehören.

(5) <sup>1</sup>Erstreckt sich der Steuergegenstand auch auf ein anderes Land oder das Ausland, ist nur für das im Gebiet des Landes Niedersachsen gelegene Grundvermögen Grundsteuer nach diesem Gesetz zu ermitteln und zu erheben. <sup>2</sup>Dieses bildet eine eigenständige wirtschaftliche Einheit.

###### § 2 Maßgebliche Flächen

(1) <sup>1</sup>Gebäudefläche bei Wohnnutzung ist die Wohnfläche im Sinne der Wohnflächenverordnung. <sup>2</sup>Als Wohnnutzung gilt auch ein häusliches Arbeitszimmer. <sup>3</sup>Im Übrigen ist die Nutzfläche des Gebäudes nach DIN 277 maßgeblich. <sup>4</sup>Nicht genutzte Gebäudeflächen, die zuvor Wohnzwecken dienten, gelten bis zu einer Nutzung zu anderen Zwecken weiterhin als zu Wohnzwecken genutzt. <sup>5</sup>Die Vermietung von Wohn- und Schlafräumen zur kurzfristigen Beherbergung von Personen ist kein Wohnzweck.

(2) <sup>1</sup>Garagen bleiben außer Ansatz, wenn sie in räumlichem Zusammenhang zur Wohnnutzung stehen, der sie zu dienen bestimmt sind. <sup>2</sup>Dies gilt unter den Voraussetzungen des Sat-

zes 1 auch für Garagen, die eine eigene wirtschaftliche Einheit bilden, soweit es sich um Garagen mit einer Nutzfläche bis zu 100 Quadratmetern oder um einzelne Stellplätze im Teil-eigentum handelt.

(3) <sup>1</sup>Im Übrigen bleiben Nebengebäude außer Ansatz, wenn sie von untergeordneter Bedeutung sind und in räumlichem Zusammenhang zur Wohnnutzung stehen, der sie zu dienen bestimmt sind. <sup>2</sup>Von einer untergeordneten Bedeutung ist auszugehen, wenn die Gebäudefläche jeweils weniger als 23 Quadratmeter beträgt. <sup>3</sup>Dies gilt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 auch für Nebengebäude, die eine eigene wirtschaftliche Einheit bilden.

(4) <sup>1</sup>Ein Grundstück gilt als unbebaut, wenn die darauf errichteten Gebäude eine Gebäudefläche von insgesamt weniger als 23 Quadratmeter haben. <sup>2</sup>Die Gebäudefläche bleibt in der Folge außer Ansatz. 3§ 246 des Bewertungsgesetzes (BewG) bleibt im Übrigen unberührt.

(5) Die für dieses Gesetz maßgeblichen Flächen von Grund und Boden und Gebäuden sind auf volle Quadratmeter nach unten abzurunden.

###### § 3 Äquivalenzzahlen

(1) Die Äquivalenzzahl für Gebäudeflächen beträgt stets 0,50 Euro je Quadratmeter.

(2) <sup>1</sup>Für die Fläche des Grunds und Bodens wird eine Äquivalenzzahl von 0,04 Euro je Quadratmeter angesetzt. <sup>2</sup>Abweichend von Satz 1 gilt:

1. Übersteigt die Fläche des Grunds und Bodens das Zehnfache der Wohnfläche, wird die Äquivalenzzahl für den darüber hinaus gehenden Teil der Fläche nur zu 50 Prozent angesetzt, wenn die Gebäude mindestens zu 90 Prozent der Wohnnutzung dienen und soweit kein Fall der Nr. 2 Halbsatz 1 vorliegt.
2. Ist die Fläche des Grunds und Bodens zu mindestens 90 Prozent weder bebaut noch befestigt, wird der Äquivalenzbetrag für die 10 000 Quadratmeter übersteigende Fläche insgesamt wie folgt angesetzt: (übersteigende Grund und Bodenfläche in Quadratmetern x 0,04 Euro je Quadratmeter) 0,7; in den Fällen der Nr. 1 wird die Äquivalenzzahl für die Fläche des Grunds und Bodens bis zum Zehnfachen der Wohnfläche stets zu 100 Prozent angesetzt.

###### § 4 Lage-Faktoren

(1) <sup>1</sup>Der Lage-Faktor ergibt sich aus der folgenden Formel:  
Lage-Faktor = (BRW / dBRW) 0,3.

(2) <sup>1</sup>Die Größe „BRW“ ist der zum Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 7 Abs. 2 Satz 2) ermittelte Bodenrichtwert (§ 196 Baugesetzbuch) für Bauflächen gemäß Bodenrichtwertrichtlinie (BRW-RL) Anlage 1 (Bundesanzeiger 2011 S. 597) der Bodenrichtwertzone, in der das Grundstück liegt. <sup>2</sup>Erstreckt sich das Grundstück oder im Falle mehrerer Flurstücke oder Teilstücken das jeweilige Flurstück oder die jeweilige Teilstücke über mehr als eine Bodenrichtwertzone, wird für jeden in einer Bodenrichtwertzone gelegenen Teil der jeweilige Boden-

richtwert mit dem Quotienten aus der Grundstücksteilfläche und der Fläche des Grundstücks (jeweils in Quadratmetern) multipliziert; die Summe dieser Ergebnisse ist als Bodenrichtwert der wirtschaftlichen Einheit anzusetzen.<sup>3</sup> Eine Teilfläche, die weniger als fünf Prozent der Gesamtfläche eines Flurstücks ausmacht oder kleiner als zehn Quadratmeter ist, bleibt bei der Faktorberechnung unberücksichtigt.<sup>4</sup> In deckungsgleichen Bodenrichtwertzonen ist der jeweils niedrigste der Bodenrichtwerte anzusetzen.<sup>5</sup> Liegt kein Bodenrichtwert für Bauflächen gem. Satz 1 vor, so findet der ermittelte Bodenrichtwert (§ 196 Baugesetzbuch) für Sonstige Flächen gemäß Bodenrichtwertrichtlinie Anlage 1, in der das Grundstück liegt, Anwendung.

(3) <sup>1</sup>Die Größe „dBRW“ ist der auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 7 Abs. 2 Satz 2) ermittelte durchschnittliche Bodenrichtwert in der Gemeinde.<sup>2</sup> Die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse ermitteln für jede Gemeinde aus den Bodenrichtwerten (§ 196 BauGB in Verbindung mit Anlage 1 der BRW-RL) für Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen, gemischte Bauflächen und Sonderbauflächen der Gemeinde einen Durchschnittsbodenwert für Zwecke der Grundsteuer.<sup>3</sup> Dieser Durchschnittsbodenwert für Zwecke der Grundsteuer ergibt sich als Median aller in der Gemeinde liegenden Bodenrichtwerte.<sup>4</sup> Er wird auf volle Euro abgerundet.<sup>5</sup> Es wird nur ein Durchschnittsbodenwert über alle Nutzungen hinweg gebildet.<sup>6</sup> Bei deckungsgleichen Bodenrichtwertzonen ist der jeweils niedrigste der Bodenrichtwerte in die Ermittlung einzubeziehen.

(4) <sup>1</sup>Der Bodenrichtwert des betreffenden Grundstücks wird zu dem Durchschnittsbodenwert der Gemeinde ins Verhältnis gesetzt.<sup>2</sup> Auf dieses Verhältnis wird ein Exponent von 0,3 angewendet.<sup>3</sup> Der Lage-Faktor wird auf zwei Nachkommastellen abgerundet.

(5) <sup>1</sup>Die Vermessungs- und Kataerverwaltung stellt die für Grundsteuerzwecke auf den jeweiligen Stichtag erzeugten Geodaten für den Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 2022 spätestens bis zum 31. Mai 2022 der Finanzverwaltung zur Verfügung.<sup>2</sup> Sie werden der Hauptfeststellung auf den 1. Januar 2022 und der Hauptveranlagung auf den 1. Januar 2025 zugrunde gelegt.<sup>3</sup> Aus diesen Geodaten sind für das jeweilige Grundstück die Bezeichnung der Flurstücke, die amtlichen Flächen und gegebenenfalls Teilflächen, die BRW, der dBRW und die Lage-Faktoren ersichtlich.

(6) <sup>1</sup>Für Zwecke der Grundsteuer stellt die Finanzverwaltung mit einem Grundsteuer-Viewer die für die Steuererklärung erforderlichen Geodaten im Internet kostenfrei über eine Karte zur Verfügung.<sup>2</sup> Aus diesem Grundsteuer-Viewer sind für das jeweilige Grundstück die Bezeichnung des Flurstücks, die amtliche Fläche des Flurstücks, der Bodenrichtwert des Flurstücks, der durchschnittliche Bodenrichtwert der Gemeinde und der Lage-Faktor ersichtlich.

(7) <sup>1</sup>Eine Neuberechnung der Lage-Faktoren erfolgt alle sieben Jahre mit den aktualisierten Bodenrichtwerten nach den gleichen Grundsätzen wie zum Hauptfeststellungszeitpunkt.<sup>2</sup> Die daraus resultierenden Geodaten werden spätestens bis zum 31. Mai des Folgejahres in gleicher Weise wie zum Hauptfeststellungszeitpunkt bereitgestellt.

## § 5 Grundsteuermesszahlen

(1) <sup>1</sup>Die Grundsteuermesszahl beträgt 100 Prozent.<sup>2</sup> Für den Äquivalenzbetrag der Wohnflächen wird die Grundsteuermesszahl auf 70 Prozent ermäßigt.

(2) <sup>1</sup>Die Grundsteuermesszahl für den Äquivalenzbetrag der Wohnflächen wird um 25 Prozent ermäßigt, soweit eine enge räumliche Verbindung mit dem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft des Steuerschuldners besteht.<sup>2</sup> Dies gilt nur, soweit die Wohnfläche dem Inhaber des Betriebs der Land- und Forstwirtschaft, den zu seinem Haushalt gehörenden Familienangehörigen und den Altenteilern zu Wohnzwecken dient und mindestens ein Bewohner durch eine mehr als nur gelegentliche Tätigkeit in dem Betrieb an ihn gebunden ist.<sup>3</sup> Für Flächen, die den Arbeitnehmern des Betriebs zu Wohnzwecken dienen, gilt dies entsprechend.

(3) Die Grundsteuermesszahlen für die Äquivalenzbeträge der Gebäudeflächen werden um 25 Prozent ermäßigt, wenn ein Baudenkmal nach § 3 Abs. 1 bis 3 des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (NDSchG) vorliegt.

(4) <sup>1</sup>Eine Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen nach den Abs. 2 und 3 wird auf Antrag gewährt, wenn die jeweiligen Voraussetzungen zum Veranlagungszeitpunkt vorlagen.<sup>2</sup> Die Ermäßigung kann auf mehrere Ermäßigungstatbestände gestützt werden.

(5) § 15 Abs. 2 bis 4 des Grundsteuergesetzes (GrStG) bleibt unberührt.

(6) Bezugspunkt der Berechnung ist jeweils die vorangegangene Grundsteuermesszahlermäßigung.

## § 6 Hebesatz

(1) <sup>1</sup>Bei der Hauptveranlagung auf den 1. Januar 2025 ist durch die Gemeinde ein aufkommensneutraler Hebesatz zu ermitteln.<sup>2</sup> Dazu ist das aus den neuen Grundsteuer-Messbeträgen zu erwartende Grundsteueraufkommen dem Grundsteueraufkommen nach altem Recht gegenüberzustellen.<sup>3</sup> Der aufkommensneutrale Hebesatz ist der Hebesatz, der sich ergäbe, wenn die Höhe des Grundsteueraufkommens gleichbliebe.

(2) <sup>1</sup>Die Gemeinde kann einen eigenen Hebesatz bestimmen.<sup>2</sup> Die Abweichung von dem aufkommensneutralen Hebesatz muss in geeigneter Art und Weise veröffentlicht werden.

## Zweites Kapitel Verfahren

### § 7 Feststellungsverfahren

(1) <sup>1</sup>In dem Feststellungsbescheid für Grundstücke sind ergänzend zu § 219 Abs. 2 BewG auch Feststellungen zu treffen über die Fläche von Grund und Boden und die Gebäudeflächen sowie ihre Einordnung als Wohnfläche oder Nutzfläche.<sup>2</sup> Feststellungen erfolgen nur, wenn und soweit sie für die Besteuerung von Bedeutung sind.<sup>3</sup> Der Feststellungsbescheid kann mit dem nachfolgenden Grundsteuermessbescheid verbunden und zusammengefasst bekannt gegeben werden.

(2) <sup>1</sup>Abweichend von § 221 BewG findet keine turnusmäßige Hauptfeststellung statt.<sup>2</sup> Die Grundsteuerausgangsbeträge werden auf den 1. Januar 2022 festgestellt (Hauptfeststellung).<sup>3</sup> Der Hauptfeststellung werden die Verhältnisse zu Beginn

des Kalenderjahrs (Hauptfeststellungszeitpunkt) zugrunde gelegt. <sup>4</sup>Bei der Ermittlung des Grundsteuerausgangsbetrags ist § 163 der Abgabenordnung (AO) nicht anzuwenden.

(3) <sup>1</sup>Der Grundsteuerausgangsbetrag (Betragsfortschreibung) und die Flächen (Flächenfortschreibung) werden neu festgestellt, wenn sie von der zuletzt getroffenen Feststellung abweichen und es für die Besteuerung von Bedeutung ist. <sup>2</sup>Eine Betragsfortschreibung ist auch durchzuführen, wenn die turnusmäßige Überprüfung der Lage-Faktoren alle sieben Jahre zu einer Änderung des Grundsteuerausgangsbetrags führt. <sup>3</sup>Der Fortschreibungszeitpunkt ist der Beginn des Kalenderjahres, das auf das Jahr der Änderung folgt. <sup>4</sup>Eine Fortschreibung nach Satz 1 findet auch zur Beseitigung eines Fehlers der letzten Feststellung statt.

(4) Für den Grundsteuerausgangsbetrag nach diesem Gesetz gelten die Vorschriften des Bewertungsgesetzes über die Fortschreibung, Nachfeststellung, Aufhebung, Änderung und Nachholung der Feststellung im Übrigen sinngemäß.

(5) <sup>1</sup>Aufforderung zur Abgabe einer Erklärung mittels Allgemeinverfügung durch öffentliche Bekanntmachung nach § 228 Abs. 1 Satz 3 BewG erfolgt durch die für Steuern in Niedersachsen zuständige Mittelbehörde. <sup>2</sup>Abweichend von § 228 Abs. 2 BewG sind die Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse, die sich auf die Höhe des Grundsteuerausgangsbetrags auswirken oder zu einer Nachfeststellung oder der Aufhebung des Grundsteuerausgangsbetrags führen können, auf den Beginn des folgenden Kalenderjahres zusammengefasst anzugezeigen. <sup>3</sup>Die Anzeige ist bis zum 31. März des Jahres abzugeben, das auf das Jahr folgt, in dem sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben.

(6) Die Erklärung und die Anzeige nach Abs. 5 sind Steuererklärungen im Sinne der Abgabenordnung, die nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln sind.

## **§ 8 Veranlagungsverfahren**

(1) <sup>1</sup>Der Grundsteuermessbetrag wird auch neu festgesetzt, wenn der Grundsteuermessbetrag, der sich für den Beginn eines Kalenderjahrs ergibt, von dem entsprechenden Betrag des letzten Festsetzungszeitpunkts nach unten abweicht. <sup>2</sup>Dasselbe gilt, wenn sein auf den Grund und Boden entfallender Anteil nach oben abweicht oder wenn sein auf das Gebäude entfallender Anteil um mehr als 5 Prozent und mindestens 5 Euro oder um mehr als 10 Euro nach oben abweicht. <sup>3</sup>Der Grundsteuermessbetrag wird auch dann neu festgesetzt, wenn dem Finanzamt bekannt wird, dass die letzte Veranlagung fehlerhaft ist.

(2) Im Übrigen gelten die Vorschriften des Grundsteuergesetzes über die Neuveranlagung, Nachveranlagung, Aufhebung und Zerlegung des Grundsteuermessbetrags und die Änderung des Grundsteuermessbescheids sinngemäß.

(3) <sup>1</sup>Änderungen der Nutzung hat derjenige anzugezeigen, dem der Steuergegenstand zuzurechnen ist. <sup>2</sup>Satz 1 gilt für den Wegfall der Voraussetzungen für die ermäßigten Grundsteuermesszahlen nach § 5 Abs. 2, 3 und 5 entsprechend. <sup>3</sup>§ 19 Abs. 1 Satz 1 GrStG bleibt unberührt. <sup>4</sup>Abweichend von § 19

Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 GrStG ist die Anzeige nach den Sätzen 1 bis 3 bis zum 31. März des Jahres abzugeben, das auf das Jahr folgt, in dem sich die Verhältnisse geändert haben. <sup>5</sup>§ 7 Abs. 6 gilt entsprechend.

## **§ 9 Erlass bei Gebäuden auf fremdem Grund und Boden**

(1) Soweit ein Gebäude durch einen anderen als den Grundstückseigentümer zu steuerbegünstigten Zwecken genutzt wird, ist die Grundsteuer in der Höhe zu erlassen, die auf den Grundsteuermessbetrag des Gebäudes entfällt, soweit der Nutzer zivilrechtlicher oder wirtschaftlicher Eigentümer des Gebäudes ist und in seiner Person die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen würde.

(2) <sup>1</sup>Der Erlass nach Abs. 1 wird nur auf Antrag gewährt.

<sup>2</sup>Der Antrag ist bis zu dem auf den Erlasszeitraum folgenden 31. März zu stellen. <sup>3</sup>Einer jährlichen Wiederholung des Antrags bedarf es nicht. <sup>4</sup>Der Steuerschuldner ist verpflichtet, eine Änderung der maßgeblichen Verhältnisse der Gemeinde binnen drei Monaten nach Eintritt der Änderung anzugeben.

## **§ 10 Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung**

§ 34 des Grundsteuergesetzes gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass

1. in Abs. 3 an die Stelle des Grundsteuerwerts der Steuermessbetrag und
2. in Abs. 4 an die Stelle der Fortschreibung des Grundsteuerwerts die Festsetzung des Steuermessbetrags tritt.

## **Zweiter Teil**

### **Betriebe der Land- und Forstwirtschaft / Grundsteuer A**

#### **§ 11 Abweichende Regelungen**

(1) Zur Hofstelle nach § 234 Abs. 6 BewG gehören auch Hof- und Wirtschaftsgebäudeflächen einschließlich der Nebenflächen, von denen aus keine land- und forstwirtschaftliche Betriebsflächen mehr nachhaltig bewirtschaftet werden, wenn sie keine Zweckbestimmung erhalten haben, die zu einer zwingenden Zuordnung zum Grundvermögen führt.

(2) In den Betrieb sind auch dem Eigentümer des Grunds und Bodens nicht gehörende Gebäude, die auf dem Grund und Boden des Betriebs stehen, und dem Eigentümer des Grund und Bodens nicht gehörende Betriebsmittel, die der Bewirtschaftung des Betriebs dienen, einzubeziehen.

(3) Ein Anteil des Eigentümers eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft an einem Wirtschaftsgut ist in den Betrieb einzubeziehen, wenn es mit dem Betrieb zusammen genutzt wird.

(4) In einen Betrieb der Land- und Forstwirtschaft, der von einer Gesellschaft oder Gemeinschaft des bürgerlichen Rechts betrieben wird, sind auch die Wirtschaftsgüter einzubeziehen, die einem oder mehreren Beteiligten gehören und dem Betrieb zu dienen bestimmt sind.

(5) § 1 Abs. 4, § 7 Abs. 5 und 6 gelten für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft entsprechend.

## Dritter Teil

### Übergangs- und Schlussvorschriften

#### § 12 Anwendung von Bundesrecht

(1) <sup>1</sup>Die Bestimmungen des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes sind für Zwecke der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer ab dem Kalenderjahr 2025 nur anzuwenden, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt. <sup>2</sup>Die Grundsteuer der Kalenderjahre bis einschließlich 2024 bemisst sich ausschließlich nach den bundesgesetzlichen Regelungen.

(2) <sup>1</sup>Die Vorschriften der Abgabenordnung sind entsprechend anzuwenden, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist. <sup>2</sup>§ 32h der Abgabenordnung gilt mit der Maßgabe, dass der oder die Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig und das Niedersächsische Datenschutzgesetz einschlägig ist.

(3) <sup>1</sup>Die im Grundsteuergesetz enthaltenen Verordnungs ermächtigungen finden in Bezug auf die in diesem Gesetz geregelten Sachverhalte nur mit der Maßgabe Anwendung, dass die entsprechenden Rechtsverordnungen durch das in Niedersachsen für Finanzen zuständige Ministerium erlassen werden. <sup>2</sup>Die darauf gestützten Rechtsverordnungen des Bundes finden diesbezüglich nur Anwendung, wenn und soweit das durch Rechtsverordnung des Niedersächsischen Finanzministeriums angeordnet ist.

#### § 13 Übergangsregelungen

(1) <sup>1</sup>Die Grundsteuerausgangsbeträge werden auf den 1. Januar 2022 allgemein festgestellt. <sup>2</sup>Die Grundsteuermessbeträge nach diesem Gesetz werden auf den 1. Januar 2025 allgemein festgesetzt.

(2) Für die Anwendung des § 7 Abs. 1 Satz 2 und des § 7 Abs. 3 Satz 1 dieses Gesetzes sowie der § 223 Abs. 1 Nr. 2 und § 224 Abs. 1 Nr. 2 BewG ist für Feststellungszeitpunkte zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 31. Dezember 2024 zu unterstellen, dass die Feststellungen für die Besteuerung nach diesem Gesetz von Bedeutung sind und die wirtschaftlichen Einheiten zur Besteuerung nach diesem Gesetz herangezogen oder nicht mehr herangezogen werden.

#### § 14 Evaluation

Nach Abschluss der Hauptfeststellung evaluiert das Niedersächsische Finanzministerium die Belastungsverteilung der Grundsteuer nach diesem Gesetz zum 31. Dezember 2027.

#### § 15 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am xx. xx xxxx in Kraft.  
(2) § 13 tritt am 31. Dezember 2029 außer Kraft.

## Begründung

### A Allgemeiner Teil

#### 1. Zielsetzung

Die grundsteuerliche Bewertung umfasst in Niedersachsen ca. 3,5 Mio. Einheiten.

Ziel des Gesetzes ist es, eine rechtssichere, zeitgemäße und verwaltungökonomische Bemessungsgrundlage für Zwecke der Grundsteuer zu schaffen, die den Erhalt der Grundsteuer als verlässliche kommunale Einnahmequelle dauerhaft gewährleistet. Die Grundsteuer hat für die kommunalen Haushalte eine enorme Bedeutung. Nach der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stellt die Grundsteuer die drittgrößte Einnahmequelle der Kommunen dar. Das weitgehend stabile Aufkommen der Grundsteuer betrug in 2019 in Niedersachsen rund 1,4 Milliarden Euro. Der Grundsteuer kommt eine besondere fiskalische Bedeutung für die Kommunalhaushalte zu, da sich das Aufkommen aus der Grundsteuer durch die Ausübung des kommunalen Hebesatzrechts an die laufenden Aufgabenbedarfe der Städte und Gemeinden anpassen lässt. Die Grundsteuer stellt in der Praxis für viele Kommunen die einzige quantitativ gewichtige Haushaltsposition dar, über die autonom ein Haushaltssausgleich ohne weitere Neuverschuldung erreicht werden kann.

Mit dem Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12) hat das Bundesverfassungsgericht die §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76, 79 Abs. 5 sowie § 93 Abs. 1 Satz 2 des Bewertungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 und 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in der Fassung des Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 (BGBI. I S. 1118), soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft und außerhalb des in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, jedenfalls seit dem 1. Januar 2002 für unvereinbar mit Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes erklärt. Für eine Neuregelung hatte das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber eine Frist bis spätestens zum 31. Dezember 2019 gesetzt. Auf dieser Basis wurde das Grundsteuer-Reformgesetz erlassen, wodurch nach der im oben genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts erklärten Übergangsfrist auch ab dem 1. Januar 2020 die für verfassungswidrig erklärten bundesgesetzlichen Regelungen des Grundsteuer- und Bewertungsgesetzes angewendet werden dürfen. Nach Verkündung einer Neuregelung dürfen die beanstandeten Regelungen für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024 angewendet werden.

Während Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens das Grundsteuergesetz und das Bewertungsgesetz waren, die ihrerseits auf den bis zur Finanzreform im Jahr 1994 geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenznormen erlassen worden waren, wird das Niedersächsische Grundsteuergesetz auf die im Zuge der Grundsteuerreform neu geschaffene Abweichungskompetenz nach Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes gestützt.

Das Niedersächsische Grundsteuergesetz weicht vom Bewertungsgesetz und Grundsteuergesetz im Bereich der Grundstücke des Grundvermögens (sog. Grundsteuer B)

weitreichend ab. Dabei werden sowohl Fragen der von der Steuerverwaltung ermittelten Bemessungsgrundlage als auch des kommunalen Besteuerungsverfahrens geregelt und in einem Gesetz gebündelt. Diese Zusammenfassung dient der Verständlichkeit und fördert damit einhergehend auch die Akzeptanz der Regelungen. Ergänzend wird auf die bundesgesetzlichen Regelungen zurückgegriffen. Das bewährte Vorgehen und die grundsätzliche Dreistufigkeit des finanzbehördlichen und kommunalen Besteuerungsverfahrens wurden beibehalten, um Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen, aber auch der Steuer- und Kommunalverwaltung die Umstellung auf das neue Recht zu erleichtern. Das Verfahren wurde vereinfacht, indem eine Zusammenfassung der Bescheide für den Grundsteuerausgangsbetrag und den Grundsteuermessbetrag ermöglicht wurde.

Die Aufkommensneutralität ist ausdrückliches Ziel des Gesetzgebers. Dagegen werden sich Belastungsverschiebungen zwischen einzelnen Steuerpflichtigen nicht vermeiden lassen. Sie sind zum einen durch die Systemumstellung und die damit einhergehende Neubestimmung des Grundsteuerausgangsbetrags verbunden. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass systembedingte Belastungsverschiebungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 unmittelbar beabsichtigt sind. Unter Wahrung der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wird an die Gemeinden appelliert, die durch die nunmehr vorgenommene Bestimmung der neuen Grundsteuerausgangsbeträge für die Grundsteuer resultierenden Messbetragsverschiebungen in ihrem Gemeindegebiet zu prüfen und gegebenenfalls durch eine Anpassung des Hebesatzes zu reagieren. Die Veröffentlichung des aufkommensneutralen Hebesatzes durch die Gemeinden erfolgt im Sinne einer größtmöglichen Transparenz.

Prägendes Element der Lastenverteilung ist der Äquivalenzgedanke. Bei diesem, mit dem vorliegenden Gesetz im Bereich der Grundstücke des Grundvermögens als Gegenstand der Grundsteuer B konsequent umgesetzten Maßstab für die Steuerlastverteilung sind die physikalischen Flächengrößen, ergänzt um die Lage, in der sich das Grundstück befindet, Ausgangspunkt der Betrachtung. Als Besteuerungsgrundlagen sind sie nur in geringem Maße streitanfällig und können transparent und nachvollziehbar ermittelt und überprüft werden. Die in der Folge möglichst automationsunterstützte Bestimmung des Grundsteuerausgangsbetrags trägt wesentlich zu einem reibungslosen Verfahren und zu einem vor allem im Vergleich zu den bundesgesetzlichen Regelungen unkomplizierten und weniger umfangreichen Vollzugsaufwand bei. Angesichts der finanziellen Bedeutung der Grundsteuer für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ist das gewählte Verfahren ein wesentlicher Beitrag für einen reibungslosen, effizienten und gleichmäßigen Vollzug zur Deckung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs.

Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ergibt sich aus der Flächengröße und der nutzungsabhängigen Äquivalenzzahl, dem Lage-Faktor und der Steuermesszahl. Die Flächenmerkmale geben regelmäßig den Ausschlag

für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur. Die Flächen werden um einen Lage-Faktor ergänzt. Die Bemessungsgrundlage ist im Belastungsgrund der Äquivalenzsteuer nach den von der Kommune angebotenen Leistungen zu differenzieren, von denen das Grundeigentum profitiert. Hierbei wird auf die Perspektive des Nutzenden abgestellt. Ausschlaggebend ist die Nutzungsmöglichkeit. Die angebotenen Leistungen unterscheiden sich innerhalb der Gemeinde. Der Lage-Faktor wird gleichheitsgerecht zum Hauptfeststellungszeitpunkt ermittelt und danach im Abstand von sieben Jahren automatisiert neu berechnet. Nur soweit sich daraus relevante Änderungen ergeben, werden neue Bescheide erteilt.

Bewusst wird mit dem Hauptmerkmal Fläche nicht an eine volatile Berechnungsgrundlage angeknüpft. Schwer vorhersehbare Entwicklungen in Steuerhöhe und Steuerertrag sollen vermieden werden. Eine schleichende Steuererhöhung aufgrund von Wertsteigerungen unterbleibt.

Um dieses Ziel für die in Niedersachsen vorhandenen ca. 3,5 Millionen Grundstücke zu erreichen, findet eine Bewertung zu Grundsteuerzwecken statt, die deutlich einfacher ausgestaltet ist als nach dem GrStG. Mit der Einführung eines an Fläche und Lage orientierten Bewertungsmodells wird eine erhebliche Reduzierung des Bürokratie- und Personalaufwands und eine bessere Nachvollziehbarkeit für sämtliche Grundstücke des Grundeigentums erreicht. Der Gesetzentwurf regelt die zu diesem Zweck erforderlichen Abweichungen vom Bundesrecht. Die Grundsteuer wird in wenigen Schritten und weitgehend automatisiert berechenbar. Ihre Berechnungsgrundlagen sind einfach und wenig streitanfällig.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes

Die bestimmenden Faktoren für die Höhe des Grundsteuerausgangsbetrages sind die Grundstücksfläche, die Nutzung und die Lage des Grundstücks. Die Verteilung der Steuerlast erfolgt nach dem Äquivalenzprinzip. Ausgangspunkt ist das kommunale Nutzenangebot, das den Bürgerinnen und Bürgern über das Eigentum an den steuergegenständlichen Grundstücken zur Verfügung steht und nicht als individuelle Leistung über Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben individuell abgerechnet wird, sowie die über das Eigentum an dem jeweiligen Grundstück in der bestimmten Lage mit der bestimmten Fläche vermittelte Teilhabe an der Kommune unter all ihren gesellschaftlichen Aspekten.

So stellen die Kommunen ihren Bürgerinnen und Bürgern und den ansässigen Unternehmen die gesamte mit der Nutzung des Grundeigentums verbundene Infrastruktur zur Verfügung. Soweit die hieraus entstehenden Kosten individuell zuordenbar sind, erheben die Gemeinden von den Nutznießern für die Leistungen Gebühren oder Beiträge (z.B. Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge etc.). Überschließende Kosten und weitere gemeindliche Aufgaben aber (z.B. Brandschutz, Kinderbetreuung, Schulen, Spielplätze, kulturelle Einrichtungen und Wirtschaftsförderung) finanzieren die Kommunen wesentlich über die Realsteuern, zu denen die Grundsteuer gehört.

### a) Belastungsentscheidung

Die nicht erst im Zuge der politischen Verhandlungen der Grundsteuerreform, sondern bereits seit Jahrzehnten im steuerrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Schrifttum geführte Diskussion um die Systemfrage einer gerechten Belastungsentscheidung beantwortet das vorliegende Gesetz wie folgt: Die Grundsteuer steht nach der verfassungsrechtlichen Zuweisung gemäß Artikel 106 Abs. 6 Satz 1 des Grundgesetzes den Gemeinden zu und dient der Finanzierung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs. Der reine Fiskalzweck rechtfertigt dem Grunde nach den Eingriff. Dabei ist die Grundsteuer ihrem Wesen nach eine Objektsteuer, die ohne Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und der subjektiven Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners am Grundbesitz anknüpft. Die Grundsteuer wird von demjenigen geschuldet, dem der Steuergegenstand zuzurechnen ist. Da der Steuergegenstand nicht mobil ist, eignet die Grundsteuer sich in besonderem Maße als verlässliche Finanzierungsquelle der örtlichen Gebietskörperschaften. Im Zuge dessen verfolgt das Niedersächsische Grundsteuergesetz für die Frage der Lastenverteilung im Bereich der Grundsteuer B, d. h. zwischen Grundstücken des Grundvermögens, den Gedanken der besonderen Verwurzelung mit dem örtlichen Gemeinwesen im Sinne des Äquivalenzgedankens.

Bei einer kommunalen Steuer, die an den Grundbesitz anknüpft, ergibt sich zwischen den öffentlichen Leistungen der Gemeinden für die Daseinsvorsorge und dem Steueraufkommen ein enger Zusammenhang, auch wenn im Einzelfall kein eindeutiges Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht. Zwar werden bestimmte, den jeweiligen Begünstigten direkt und individuell zuordenbare Leistungen der Gemeinde zum Teil durch das Recht der Kommunalabgaben, d. h. durch Gebühren und Beiträge, abgegolten; letztlich kommen aber alle Verbesserungen der kommunalen Infrastruktur allen Grundstücken zugute. Da für die Gesamtheit dieser Leistungen – häufig allein schon aufgrund ihrer Eigenschaft als öffentliche Güter – Gebühren und Beiträge nicht oder nicht kostendeckend erhoben werden können, stellt die Grundsteuer B eine gruppenäquivalente Finanzierungsquelle hierfür dar. Eine konkrete Gegenleistung ist nicht Grundlage und kann mit Blick auf § 3 Abs. 1 Abgabenordnung auch nicht gefordert werden. Entscheidend für die Belastung in der konkreten Gemeinde ist vielmehr der Finanzbedarf der jeweiligen Belegheitsgemeinde im Einzelfall.

Im Sinne des Äquivalenzprinzips bietet sich die Fläche als Anknüpfungspunkt und Maßstab der Lastenverteilung innerhalb der Gemeinde an, da dem einzelnen Grundstücksinhaber in der Regel umso mehr Aufwand für bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Gemeinde (wie beispielsweise den Schutz des Privateigentums durch Brandschutz oder Räumungsdienste, für Infrastrukturausgaben, Ausgaben für Kinderbetreuung und Spielplätze, für kulturelle Einrichtungen und Ausgaben zugunsten der Wirtschaftsförderung) zuordenbar ist, je größer das zu besteuern Grundstück (Grund und Boden einschließlich Gebäude) ist. Dabei werden öffentliche Leistungen zum einen mit Rücksicht auf den Grund und Boden

des Grundstücks erbracht und kommen daher ihm zugute. Darüber hinaus werden sie aber auch gebäude- und personenbezogen erbracht, weshalb als pauschaler Belastungsmaßstab die Flächen der jeweiligen Gebäude dienen.

Flächen von Grund und Boden sowie Gebäude eignen sich somit als zulässiger, realitätsgerechter und folgerichtiger Verteilungsmaßstab für die von der örtlichen Kommune erbrachten sonstigen öffentlichen Leistungen und der Intensität der jeweiligen Nutzung der kommunalen Infrastruktur.

Neben der hier dargestellten Aufwandsäquivalenz ist aber auch ganz wesentlich die Nutzenäquivalenz zu berücksichtigen.

Die Lage als weiteres Element ist Indikator für die Qualität und Quantität des kommunalen Nutzungsangebots und der Teilhabe an der Kommune an dieser Stelle.

Das Niedersächsische Grundsteuergesetz baut auf dem Flächenmodell auf und entwickelt es durch die Hinzunahme eines Faktors weiter, indem es auf die Lage des Grundstücks innerhalb der Gemeinde abstellt. Das kommunale Infrastrukturangebot schlägt sich – typischerweise – zu einem gewissen Grad in den Grundstückspreisen und folglich in den daraus abgeleiteten Bodenrichtwerten nieder. Bei einem über dem kommunalen Durchschnitt liegenden Wert erfordert eine lastengleiche Besteuerung daher eine Erhöhung, bei einem darunterliegenden Wert eine Minderung des Ergebnisses des reinen Flächenmodells.

Mit der Wertrelation des Bodenrichtwerts des einzelnen Grundstücks im Vergleich zum durchschnittlichen Bodenrichtwert der Gemeinde wird die Lagequalität in geeigneter Weise typisierend abgebildet. Das Abstellen auf die Relation zum kommunalen Durchschnitt und nicht auf die absolute Höhe des Bodenrichtwerts zeigt, dass es sich beim Flächen-Lage-Modell nicht um ein Äquivalenzmodell mit einer gesonderten Wertkomponente (sog. Mischmodell), sondern um ein reines Äquivalenzmodell handelt. Es stellt dem Flächenmodell ein weiteres sachgerechtes Indiz für das Ausmaß der möglichen Inanspruchnahme kommunaler Leistungen zur Seite.

Weil nicht alle Wertdifferenzen auf Infrastrukturleistungen der Kommunen zurückzuführen sind, sondern auch andere Umstände eine Rolle spielen, folgt die Anpassung der Bemessungsgrundlage nicht in vollem Umfang den Bodenrichtwertunterschieden, sondern die Regelung bildet diese Relation gedämpft ab. Das Abbilden dieser Relation erfolgt bei bebauten und unbebauten Grundstücken gleichermaßen. Bei bebauten Grundstücken betrifft sie daher nicht nur den Boden, sondern auch das Gebäude. Dies ist durch den Äquivalenzgedanken sachgerecht, weil von guter, sich teilweise im Bodenrichtwert niederschlagender Infrastruktur auch die Nutzer und Bewohner des aufstehenden Gebäudes profitieren.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil vom 10.4.2018 (Az.: 1 BvL 11/14) eine relations- und realitätsgerechte Abbildung der Wirtschaftsgüter zueinander. Durch die Berücksichtigung eines Lage-Faktors über den reinen Ansatz der Flächengrößen hinaus erfolgt eine zielgerichtete Differenzierung. Das Flächen-Lage-Modell nimmt

auf die Gegebenheiten vor Ort Rücksicht. In Gemeinden ohne Unterschiede oder mit nur sehr geringen Unterschieden im Bodenwertniveau führt es zu denselben Ergebnissen wie das Flächenmodell. Weichen jedoch Bodenrichtwerte vom kommunalen Durchschnitt der Bodenrichtwerte in stärkerem Maße ab, findet dies – wenn auch bewusst in abgeschwächter Form – Niederschlag in der Bemessungsgrundlage. Ein Anstieg der Bodenpreise führt sodann nicht zu einer automatisierten Steuererhöhung, weil gleichzeitig die Vergleichsgröße – durchschnittlicher Bodenwert der Gemeinde – mitwächst. Die Verteilung der Steuerlast mag sich dadurch verändern, ihre absolute Höhe jedoch allenfalls marginal.

#### b) Bemessungsgrundlage für Grundvermögen

Für die Bestimmung des Grundsteuerausgangsbetrags als Berechnungsgrundlage der Grundsteuer B trifft das Niedersächsische Grundsteuergesetz die grundlegende Systementscheidung zugunsten des Flächenprinzips, erweitert um einen Lage-Faktor. Als Ansatz für die Bestimmung wird eine Äquivalenzzahl von 0,04 Euro pro Quadratmeter des Grunds und Bodens sowie von 0,50 Euro pro Quadratmeter der Gebäudefläche festgelegt. Letztgenannte Äquivalenzzahl gilt einheitlich für sämtliche Gebäudeflächen unabhängig von ihrer Nutzung. Die unterschiedliche Höhe der Äquivalenzzahl ist dadurch gerechtfertigt, dass die Gemeinde für unbebaute Grundstücke deutlich geringere Infrastrukturleistungen bietet als für bebaute Grundstücke.

Die unterschiedlichen Äquivalenzzahlen bestimmen keine Wertverhältnisse. Sie bilden lediglich Relationen ab, anhand derer das kommunale Nutzungsangebot zugeordnet wird, das dem örtlichen Grundstückseigentümer bezogen auf sein Steuerobjekt zu Gute kommt und nicht bereits durch das besondere Kommunalabgabenrecht abgegolten wird. Kommunale Leistungen werden primär „gebäudebezogen“, d. h. von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in Anspruch genommen. Kommunale Leistungen, die ausschließlich durch den Boden verursacht werden, stellen nur einen geringfügigen Bruchteil dar. In Fällen übergroßer Grund- und Bodenflächen ist für unterschiedliche Konstellationen und ab einer gesetzlich bestimmten Grenze eine reduzierte Äquivalenzzahl anzusetzen, da eine bloße Linearisierung des Flächenansatzes den Besteuerungsmaßstab des Äquivalenzmodells verzerrt würde.

Die Ermittlung der maßgeblichen Flächen soll im Sinne eines möglichst geringen Erfüllungsaufwands vorgenommen werden. Während die Bruttogrundfläche eines Gebäudes den meisten Grundstückseigentümern nicht bekannt sein dürfte, ist die Wohnfläche sowie die Nutzfläche eines Gebäudes regelmäßig den Bauplänen zu entnehmen oder kann durch ein Vermessen der Räumlichkeiten selbst ermittelt werden. Daher sollen diese Flächen der Besteuerung zugrunde gelegt werden.

Diese flächen- und nutzungsabhängige Ausgangsgröße wird aus Gründen der differenzierten Belastungsverteilung durch Multiplikation mit einem Lage-Faktor verändert. Der Faktor setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Die erste Komponente ist das Verhältnis des Bodenrichtwerts für das jeweilige Grundstück zum durchschnittlichen Bodenwert in

der jeweiligen Gemeinde. Die zweite Komponente ist ein auf diese Lagerrelation anzuwendender Exponent in Höhe von 0,3. Ohne diese zweite Komponente hätte die Lagerrelation eine lineare Beziehung zwischen Bodenrichtwert und Bemessungsgrundlage zur Folge. Dieser Effekt wird durch den auf die Lagerrelation anzuwendenden Exponenten gedämpft. An der durch die Lagerrelation gewollten Wirkungsrichtung ändert der Exponent jedoch nichts. Ein unterdurchschnittlicher Bodenrichtwert hat eine Minderung, ein überdurchschnittlicher Bodenrichtwert eine Erhöhung der Ausgangsgröße zur Folge. Entspricht der Bodenrichtwert für ein Grundstück dem durchschnittlichen Bodenwert der Gemeinde, verändert das Flächen-Lage-Modell die Ausgangsgröße nicht.

Beispiel:

Drei Einfamilienhäuser mit identischer Wohnfläche und identischer Grundstücksfläche, der Ausgangsbetrag würde im reinen Flächenmodell 100 Euro betragen. Der durchschnittliche Bodenrichtwert der Gemeinde beträgt 150 Euro.

Haus 1: Bodenrichtwert 60 Euro

$100 \text{ Euro} \times (60/150) \times \text{Exponent } 0,3 = 75 \text{ Euro}$

Haus 2: Bodenrichtwert 150 Euro

$100 \text{ Euro} \times (150/150) \times \text{Exponent } 0,3 = 100 \text{ Euro}$

Haus 3: Bodenrichtwert 490 Euro

$100 \text{ Euro} \times (490/150) \times \text{Exponent } 0,3 = 142 \text{ Euro}$

Durch Multiplikation der Fläche in Quadratmetern mit der entsprechenden Äquivalenzzahl (Grund und Boden, Gebäude) sowie dem Lagefaktor ergibt sich der Grundsteuerausgangsbetrag.

Wie schon bisher wird der gemeindliche Hebesatz auch künftig nicht direkt auf die Grundsteuerausgangsbeträge angewendet. Der Ausgangsbetrag für die Grundsteuer übernimmt vielmehr die Funktion des bisherigen Einheitswerts und tritt an die Stelle des künftigen Grundsteuerwerts nach Bundesrecht. Die begriffliche Abweichung im Vergleich zur bundesgesetzlichen Regelung dient nicht nur der Unterscheidbarkeit, sie trägt auch der differenzierten Belastungsbegründung Rechnung. Durch Multiplikation des Grundsteuerausgangsbetrags mit einer gesetzlich festgelegten Grundsteuermesszahl wird zunächst ein Grundsteuermessbetrag festgesetzt. In einer weiteren (kommunalen) Tarifstufe wird auf diesen der gemeindliche Hebesatz angewendet.

Die Äquivalenzbeträge für den Grund und Boden sowie für gegebenenfalls bestehende Gebäude werden dem gesetzlichen Tarif in Form der Grundsteuermesszahl von 100 Prozent unterworfen. Mit der ermäßigten Grundsteuermesszahl von 70 Prozent werden die Gebäudeflächen der Wohnnutzung gegenüber der Nicht-Wohnnutzung gezielt geringer belastet. Diese Belastungsentscheidung gründet auf der sozialpolitisch angestrebten Förderung von Wohnraum.

Menschenwürdiges Wohnen ist ein allgemeines Gut, das international verankert ist. Auch das Grundgesetz sichert mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ein menschenwürdiges Wohnen. Das Wohnen, sei es in Eigentum

oder zur Miete, ist im Verlauf der letzten Jahre in begehrtem Gebieten wie Großstädten zu einem immer knapperen und teureren Gut geworden, während in weniger begehrten, meist ländlichen Gegenden vermehrt Leerstände oder Preisverfall zu verzeichnen sind. In beiden Situationen ist eine Entlastung bei der Grundsteuer ein Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls.

Um das Recht auf Wohnen auch steuerpolitisch zu unterstützen, wird daher die Steuermesszahl für Wohnnutzung gegenüber der Nicht-Wohnnutzung aus sozialpolitischen Erwägungen heraus geringer belastet. Darüber hinaus bestehen weitere Steuermesszahlermäßigungen, denen besondere Förder- und Privilegierungsaspekte zu Grunde liegen.

#### d) Verfahren

Der Grundsteuerausgangsbetrag wird auf den 1. Januar 2022 festgestellt. Der daraus abgeleitete Grundsteuermessbetrag wird auf den 1. Januar 2025 festgesetzt.

Der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer B werden die neuen Beträge ab dem Jahr 2025 zu Grunde gelegt. Für die sich daran anschließenden Zeiträume ist zu beachten, dass die maßgeblichen Besteuerungsgrundlagen im Gegensatz zu einem Verkehrswertmodell keiner permanenten dynamischen Entwicklung unterworfen sind. Um den rechtsstaatlichen Vollzug des Grundsteuerrechts insbesondere im Fall sich ändernder Tatsachen sicherzustellen, sieht das Gesetz Regelungen für punktuelle Fortschreibungen, Nachfeststellungen und Aufhebungen vor. Diese erfahren durch die nötigen Anzeigepflichten begleitende Unterstützung. Darüber hinaus werden die Lage-Faktoren turnusmäßig überprüft.

Auch wenn die erste und nach diesem Gesetz einmalig durchzuführende Hauptfeststellung nach neuem Recht auf den 1. Januar 2022 erfolgt, werden diese Beträge erst ab dem Jahr 2025 der Grundsteuererhebung zugrunde gelegt. Ob Fortschreibungen, Nachfeststellungen und Aufhebungen der geltenden Einheitswerte noch bis einschließlich 31. Dezember 2024, d. h. vor der erstmaligen Anwendung der Grundsteuerausgangsbeträge nach diesem Gesetz, durchzuführen sind, richtet sich nach den bundesgesetzlichen Regelungen (Beispiel: Fälle von Verkauf, Erweiterung, Abriss).

### 3. Gesetzgebungskompetenz

Ob für eine Neuregelung der Grundsteuer und Bestimmung der für sie nötigen Bemessungs- und Berechnungsgrundlagen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder oder des Bundes besteht, war nicht erst im Zuge der Beratungen zur Grundsteuerreform umstritten, sondern bereits zuvor in der finanz- und steuerwissenschaftlichen Literatur.

Insbesondere war offen, ob sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Neuregelung aus Artikel 105 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes ergab. Angesichts der Folgefragen in anderen Rechtsgebieten – insbesondere dem Gewerbesteuerrecht und dem Recht des föderalen Finanzausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz des Bundes – wurde vorgetragen, im Sinne der Vergleichbarkeit müsse zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit ein bundesweit einheitliches Regelungssystem gefunden werden. Diese Einwände konnten allerdings nicht überzeugen. Schon

bisher bestand im Rahmen der Grundsteuer eine bundesweite Rechtseinheitlichkeit nur auf Ebene der Bemessungsgrundlage und der Regelungen über das Besteuerungsverfahren. Die Bestimmung der Steuerlast und damit die Bestimmung des örtlichen Aufkommens waren über das Hebesatzrecht bei den Gemeinden verblieben. Mit Blick auf die nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers erfolgte Schärfung der Anforderungen des Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes bestand weitgehende Einigkeit, dass im Sinne eines geringstmöglichen Eingriffs des Bundes in das nach Artikel 70 Abs. 1 des Grundgesetzes grundsätzlich gegebene Gesetzgebungsrecht der Länder der Eingriff und nicht der Grundsatz einer rechtfertigenden Legitimation bedarf und daher nur in restriktivem Maße erfolgen kann. Die Konkretisierung eines verfassungsrechtlichen Maßstabs durch einfaches Gewerbesteuer- oder Finanzausgleichsrecht erschien mit Blick auf die Normenhierarchie unzulässig. Zudem unterstreichen die bereits bestehenden kommunalen Hebesätze die Zulässigkeit regionaler Elemente.

Eine begrenzte Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Neuregelung wäre daher allenfalls aus Artikel 125a Abs. 2 des Grundgesetzes abzuleiten gewesen. Danach gilt Bundesrecht, das in rechtmäßiger Weise auf Grund der bis zum Jahr 1994 geltenden Bundesgesetzgebungskompetenz nach Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes alte Fassung erlassen wurde und nach der Änderung dieser Norm nun nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Artikel 125a des Grundgesetzes enthält aber nicht nur eine Anordnung der Fortgeltung des alten Rechts, die Norm gestattet dem vormals zuständigen Gesetzgeber darüber hinaus eine Änderung einzelner Vorschriften des alten Rechts. Eine grundlegende Neukonzeption ist ihm dagegen verwehrt. Ob sich das Grundsteuer-Reformgesetz in diesem Rahmen gehalten hätte, war im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zur Grundsteuerreform umstritten.

Es wurde ein verfassungsrechtliches Risiko darin erkannt, die politische Einigung ohne eine entsprechende Verfassungsänderung und allein auf Basis des Artikel 125a Abs. 2 des Grundgesetzes umzusetzen. Aufgrund der potentiellen Folge eines formell verfassungswidrigen Bundesgesetzes für die Aufkommenssicherheit für Städte und Gemeinden wurde als Teil des Reformpakets am 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) gleichzeitig eine Verfassungsänderung beschlossen, wonach einerseits an der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes neue Fassung ausdrücklich festgehalten wurde. Andererseits wurde die Möglichkeit der landesgesetzlichen Abweichung in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes begründet. Der dort verwendete Begriff „Grundsteuer“ umfasst nicht nur die verfahrensmäßigen Fragen der Festsetzung und Erhebung der Steuer durch die Gemeinden, sondern gerade auch die Bestimmung ihrer Bemessungs- und Berechnungsgrundlage.

### B Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14 und andere) die Vorschriften über

die Einheitsbewertung jedenfalls seit dem Bewertungstichtag 1. Januar 2002 für verfassungswidrig erklärt, weil die Aussetzung einer erneuten Hauptfeststellung über einen langen Zeitraum systembedingt in erheblichem Umfang zu Ungleichbehandlungen führt, die mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren sind. Eine ausreichende Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlungen ergebe sich in einem System, das den Verkehrswert zum Ziel hat, weder allgemein aus dem Ziel der Vermeidung eines allzu großen Verwaltungsaufwands noch aus Gründen der Typisierung und Pauschalierung, auch nicht über einen Hinweis auf die Geringfügigkeit der Grundsteuerlast und ebenso wenig aus einer etwaigen Kompensation durch Nachfeststellungen und Wertfortschreibungen.

Im Rahmen der Neuregelung wurde eine Abweichungsmöglichkeit der Länder eröffnet. Zu diesem Zweck wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes einerseits in Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes festgeschrieben, andererseits die Möglichkeit der abweichenden Landesgesetzgebung in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes verankert. Auf dieser Basis wurde das Grundsteuer-Reformgesetz erlassen, wodurch auch nach der im oben genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts erklärten Übergangsfrist ab dem 1. Januar 2020 die für verfassungswidrig erklärten

bundesgesetzlichen Regelungen des Grundsteuer- und des Bewertungsgesetzes nochmals befristet weiter angewendet werden dürfen. Die neuen bundesgesetzlichen Regelungen gelten für die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer ab dem 1. Januar 2025.

Mit dem Niedersächsischen Grundsteuergesetz wird – wie beim Bundesrecht mit Wirkung für die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer ab dem Kalenderjahr 2025 – eine davon abweichende neue Rechtslage geschaffen (vergleiche auch Artikel 125b Abs. 3 des Grundgesetzes). Während der Bund im Bereich der Grundsteuer B an dem bisherigen Leitbild des angrenzenden Verkehrswerts festhält und eine Bewertung mit turnusmäßigen Hauptfeststellungen (alle sieben Jahre) vorsieht, wird mit dem vorliegenden Gesetz für diesen zahlen- und aufkommensmäßig überragend wichtigen Bereich der Grundstücke im Grundvermögen das Flächen-Lage-Modell auf Basis des Äquivalenzgedankens umgesetzt und zugleich eine weitgehend automationsgestützte Feststellung des Grundsteuerausgangsbetrags und des Grundsteuermessbetrags herbeigeführt. Für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen entsteht ein vergleichsweise geringer Erfüllungsaufwand und wird so bereits über das materielle Recht ein wichtiger Beitrag zur Entbürokratisierung des Steuerrechts in Niedersachsen geleistet.

## Die österreichischen Städte in ihrem regionalen Kontext

VON AXEL PRIEBS

### Besonderheiten der politisch-administrativen Strukturen in Österreich

Auf den ersten Blick sind die politisch-administrativen Strukturen in Österreich denen in Deutschland sehr ähnlich. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings auch, dass vieles unbekannt ist und dass manches, das vertraut erscheint, doch anders organisiert ist.

Bekanntlich ist Österreich ebenfalls ein Bundesstaat. Allerdings unterscheiden sich die neun Bundesländer bezüglich Flächengröße und Bevölkerungszahlen deutlich. Das flächengrößte Bundesland ist Niederösterreich mit 19 179 qkm, an zweiter Stelle folgt die Steiermark mit 16 399 qkm – die Größe der beiden Länder entspricht etwa Rheinland-Pfalz beziehungsweise Thüringen. Die nach der Fläche kleinsten Länder sind Wien (415 qkm, entspricht Bremen) und Vorarlberg, das

mit 3965 qkm etwas größer ist als das Saarland. Die bevölkerungsreichsten Länder sind Wien (1,9 Mio.) und das die Stadt umschließende Niederösterreich (1,7 Mio.). Nach der Bevölkerungszahl sind das Burgenland (0,3 Mio.) und das an die Schweiz angrenzende Vorarlberg (0,4 Mio.) die kleinsten Bundesländer, wobei das Burgenland („Deutsch-Westungarn“) erst 1922 nach dem Zerfall des Habsburgerreichs und einer vorangegangenen Volksabstimmung gebildet wurde. Bemerkenswert ist der räumliche Zuschnitt des Landes Tirol: Das Land ist seit der Ausgliederung Südtirols (1919) nach Italien geteilt und der Landesteil Osttirol hat keinen direkten Anschluss an den Hauptteil Tirols.

Bei einer Betrachtung der konkreten Zuständigkeiten von Bund und Ländern, die in den so genannten Kompetenzartikeln des Bundes-Verfassungsgesetzes zu finden sind, zeigt sich, dass der öster-



**Prof. Dr. Axel Priebs** lehrt und forscht seit 2018 am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien und ist Honorarprofessor an der Universität Hannover. Von 2002 bis 2018 war er Erster Regionsrat der Region Hannover.

reichische Föderalismus im Vergleich mit Deutschland (und der Schweiz) relativ schwach ausgeprägt ist. Die alleinige Gesetzgebung üben die Länder derzeit beispielsweise im Baurecht

und in der Wohnbauförderung, in der Raumordnung, im Natur- und Landschaftsschutz, in der Abfallwirtschaft sowie im Gemeinderecht aus. Bildung ist weit überwiegend Bundesangelegenheit; die Polizei ist eine Bundespolizei, es gibt keine Länderpolizeien (auch die Landeskriminalämter sind Teile der Bundespolizei), jedoch in einer Reihe von Städten kommunale Polizeien. Im Vergleich zu Deutschland, wo etwa 40 Prozent des Steueraufkommens an die Länder geht, erhalten die österreichischen Länder nur etwa 17 Prozent des Steueraufkommens. Außerdem ist die österreichische Bundesverwaltung stark zentralisiert; rund 35 000 der ca. 44 000 Beschäftigten im klassischen Verwaltungsdienst arbeiten in Wien, wo auch fast alle Leitungsfunktionen von Einrichtungen der Bundesverwaltung konzentriert sind.

Unterhalb der Landesebene werden staatliche Verwaltungsaufgaben wesentlich durch die Bezirkshauptmannschaften ausgeübt. Seit der Trennung von Rechtspflege und Verwaltung im Jahr 1868 wurden diese erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden im deutschsprachigen Teil der damaligen österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie eingerichtet. Heute führen 79 Bezirkshauptmannschaften in den Flächenländern die Aufgaben der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung für ihren Bezirk durch. Sie sind zuständig für 98 Prozent des österreichischen Staatsgebiets, wobei die Bezirksgröße sehr unterschiedlich ist. Zu den wesentlichen Aufgaben gehören das Pass- und Führerscheinwesen, Amtsvormundschaften, Jugendschutz, Gesundheitswesen (Amtsarzt), Veterinärpolizei, Forstwesen, Wasserrecht, Sozialwesen und das Gewerberecht. Die Bezirkshauptmannschaften führen die Aufsicht über die Gemeinden ihres Bezirkes. Im Vergleich mit Deutschland nehmen die Bezirke ähnliche Aufgaben wahr wie die Landkreise im übertragenen Wirkungskreis, allerdings sind die Bezirke keine kommunalen Selbstverwaltungskörper und haben auch keine gewählte Vertretungskörperschaft wie die deutschen Landkreise mit ihren



FOTO: AXEL PRIEBS

**Abb. 1: Die Stadt Rust**, kleinste Statutarstadt Österreichs

Kreistagen. Sie sind also reine Verwaltungsräume ohne politischen Gestaltungsanspruch für die Entwicklung ihres Zuständigkeitsbereichs.

Ausnahmen im System der Bezirkshauptmannschaften stellen die 15 Statutarstädte mit ihren Magistraten und Bürgermeister\*innen dar, die für ihr Gebiet auch die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften übernehmen. Die Statutarstädte sind damit in ihren Kompetenzen mit den kreisfreien Städten in Deutschland vergleichbar, da sie sowohl die üblichen kommunalen Aufgaben wahrnehmen als auch die erstinstanzlichen staatlichen Aufgaben. Neben den wenigen Großstädten gehören zu den Statutarstädten auch kleinere Städte; die mit Abstand kleinste Statutarstadt Österreichs ist Rust am Neusiedler See mit etwa 1980 Einwohner\*innen.

## 2. Die kommunalen Strukturen in Österreich – Kleinteiligkeit vorherrschend

Die Gemeinden haben in Österreich eine starke Stellung – unterhalb der Landesebene sind sie die einzigen Selbstverwaltungskörper. Dabei weist Österreich nur wenige Großstädte auf; nach Wien sind die größten Städte Graz (291 130 EW), Linz (206 552 EW), Salzburg (155 424 EW) und Innsbruck (131 042 EW). Auffallend ist die große Zahl kleiner Landgemeinden. In dieser Struktur haben die Klein- und Mittelstädte eine besonders wichtige Funktion für die Versorgung der ausgedehnten ländlichen Räume. Bemerkenswert ist, dass von den 2096 österreichischen Gemeinden nur 26 Gemeinden 20 000 oder mehr Einwohner\*innen haben. 60 Gemeinden liegen zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner\*innen, alle anderen 2010 Gemeinden liegen unter 10 000 Einwohner\*innen! Die überwie-

gend sehr kleinteilige Gemeindestruktur führt zwar gelegentlich zu kritischen Kommentaren in den Medien, insgesamt ist jedoch ein breiter politischer Konsens zu erkennen, diese Struktur nicht grundsätzlich durch Gemeindegebietsreformen in Frage zu stellen.

Aktiv thematisiert wurde das Thema der Gemeindegrößen in der Steiermark. Hier war die Landesregierung vor rund zehn Jahren angetreten, die Kleinteiligkeit der Gemeinden zu beenden. Das Ziel war, die Zahl der Gemeinden von 580 auf unter 100 zu verkleinern, im Ergebnis wurde aber nur eine Halbierung der Anzahl erreicht; heute hat die Steiermark 287 Gemeinden. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl je Gemeinde hat sich durch die Reform von 1754 Einwohner\*innen (Stand 2010) immerhin auf 3293 Einwohner\*innen erhöht; der österreichweite Durchschnitt liegt bei 2840 Einwohner\*innen/Gemeinde. Eine der Vorreitergemeinden der Reform war Trofaiach. Bereits 2010 hatten die Bürgermeister der Gemeinden Trofaiach, Vordernberg und Hafning erkannt, dass es besser wäre, den Prozess der Fusion selbst zu gestalten, und boten sich dem Land als Modell für eine „von unten“ gestaltete Gemeindefusion an. Heute wird Trofaiach gerne als Beispiel einer gelungenen maßvollen Gemeindefusion auf freiwilliger Basis genannt.

Zu betonen ist noch einmal, dass es keine zweite kommunale Ebene wie etwa die deutschen Landkreise gibt. Allerdings spricht Art. 120 des Bundesverfassungsgesetzes durchaus eine zweite kommunale Ebene an: „Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in

den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung“. Davon diesem Passus kein Gebrauch gemacht wurde, ist nicht erkennbar, ob damit eher gemeindliche Zusammenschlüsse wie die niedersächsischen Samtgemeinden und die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden angedacht waren oder tatsächlich Landkreis-Strukturen.

### **3. Die örtliche Raumordnung – Bauleitplanung auf österreichisch**

Die Gemeinden in Österreich verfügen über das Instrument der örtlichen Raumordnung, wie die Bauleitplanung in Österreich genannt wird. Die Gemeinden erstellen einen gemeindeweiten Flächenwidmungsplan. Anders als in Deutschland handelt es sich dabei um eine gemeindliche Verordnung mit unbestimmtem Adressatenkreis, wodurch der Plan eine Außenwirkung bekommt. Entsprechend sind Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen an den Flächenwidmungsplan gebunden. Für die bauliche Gestaltung und Ausnutzung von Grundstücken können Bebauungspläne aufgestellt werden. In Wien besteht die Besonderheit, dass Flächenwidmungs- und Bebauungsplan in Kombination aufgestellt werden.

Zu den Charakteristika des österreichischen Planungssystems gehört, dass es weder für die überörtliche noch die örtliche Raumordnung eine Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung kennt – es gibt also weder eine dem deutschen Raumordnungsgesetz vergleichbare Norm noch ein einheitliches Bauge-setzbuch. Alle Länder haben eigene Raumordnungsgesetze erlassen, in denen neben der Landes- und Regionalplanung auch die örtliche Raumordnung geregelt wird. Dadurch entstehen auch länderspezifische Besonderheiten, beispielsweise ist der Flächenwidmungsplan in Niederösterreich Teil des örtlichen Raumordnungsprogramms, während in Oberösterreich das örtliche Entwicklungskonzept Teil des Flächenwidmungsplans ist. Im Unterschied zu Deutschland sind in ganz Österreich gemeinsame (interkommunale) Flächenwidmungspläne unbekannt.

Das heißt, dass trotz der kleinteiligen Gemeindestruktur jede Gemeinde ihren eigenen Flächenwidmungsplan erlassen muss. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in Österreich die Gemeinden – unabhängig von ihrer Größe – auch Baupolizeibehörden sind; hier besteht aber auch die Möglichkeit zur Kooperation mit anderen Gemeinden und zur Abgabe an die Bezirksebene.

Ein weiterer Unterschied zum deutschen Planungsrecht ist, dass es keine vergleichbare Regelung zur Privilegierung von Außenbereichsvorhaben gibt, weswegen zum Beispiel bei der Planung von Windenergiestandorten die planungsrechtliche Situation anders ist. Allerdings gibt es beispielsweise in Niederösterreich regionalplanerische Festlegungen von Windenergiestandorten, die sowohl eine Verbindlichkeit gegenüber der örtlichen Raumordnung haben als auch mit einer Ausschlusswirkung verbunden sind.

### **4. Interkommunale und regionale Kooperation – unverzichtbar**

Aus der Kleinteiligkeit der Gemeindegebiete struktur ergibt sich, dass viele Gemeinden zur effizienten Durchführung wichtiger Aufgaben mit ihren Nachbarn kooperieren müssen. Als formale Kooperationsform stehen dafür in Österreich neben der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne (auf vertraglicher Basis) und dem Sitzgemeinde-Modell (bei dem eine Gemeinde Aufgaben für andere übernimmt) als eigenständige Institutionen des öffentlichen Rechts der Gemeindeverband (dem Zweckverband nach deutschem Recht vergleichbar) zur Verfügung; hinzu kommt die Verwaltungsgemeinschaft, die besonders in Oberösterreich Anwendung findet. Auch Organisationsformen des Privatrechts, insbesondere der Verein, sind üblich. Dass sich Gemeinden zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zu Gemeindeverbänden zusammenschließen können, ist im Bundesverfassungsgesetz geregelt; in der Praxis sind insbesondere Abfallverbände, Abwasserverbände und Schulgemeinden/Schulsprengel üblich, aber auch Standesamts- und Staatsbürger-

schaftsverbände und in einigen Bundesländern Sozialhilfeverbände.

Als Beispiel einer im Österreich häufig als vorbildlich angesehenen Gemeindekooperation ist die Baurechtsverwaltung Vorderland (Vorarlberg) zu nennen. Hier hatte sich im Jahr 1978 ein Verein gebildet, der heute als Region Vorderland-Feldkirch 13 Gemeinden mit ca. 66 000 Einwohner\*innen umfasst. Auf der Grundlage einer vom Verein 2003 durchgeführten Untersuchung, welche Aufgaben sich vorrangig für eine Kooperation der Verwaltungen eignen würden, wurde 2005 als Pionierprojekt eine gemeinsame Baurechtsverwaltung aufgebaut. Die gemeinsam gebildete Baurechtsverwaltung Region Vorderland arbeitet aktuell für alle zwölf Gemeinden außerhalb der Stadt Feldkirch und ist neben Baugenehmigungen auch für die Durchführung baupolizeilicher Überprüfungen zuständig. Ursprünglich sollte für diese Aufgabe ein Gemeindeverband gegründet werden, doch wurde schließlich doch der Weg der gemeinsamen Aufgabenerfüllung über eine Verwaltungvereinbarung gewählt, bei dem die Verantwortung weiterhin bei den jeweiligen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern liegt und die Baurechtsverwaltung keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Diese Kooperation wurde von den Gemeinden so positiv bewertet, dass 2011 auch eine gemeinsame Finanzverwaltung ihre Arbeit aufnehmen konnte, an der sich aktuell neun Gemeinden beteiligen. Da der geringe Spezialisierungsgrad der Gemeindeverwaltungen im Vorderland immer deutlicher wird, hat der Verein 2017 das Projekt „Modellregion Gemeindekooperationen“ gestartet, um die gemeindliche Handlungsfähigkeit durch die Regionalisierung von komplexen Agenden zu erhöhen; diskutiert werden Kooperationsmöglichkeiten auch in sensiblen Themenbereichen, zum Beispiel bei Schulsprengeln und Gewerbegebieten (in Österreich „Betriebsgebiete“ genannt). Charakteristisch ist in dieser wie auch in anderen Regionen, dass für verschiedene Kooperationsfelder unterschiedliche Organisationsformen gewählt werden. Neben dem allgemeinen Koop-



FOTO: AXEL PREIS

**Abb. 2: Baurechtsverwaltung Vorderland** im Gemeindeamt Sulz/Vorarlberg

rationsbedarf, den die Gemeinden haben, bedeutet die Kleinteiligkeit der Gemeindegebietsstruktur gerade für die kleinen Städte auch einen extrem hohen Abstimmungsbedarf mit ihren Nachbarkommunen, weil die Städte häufig auf ihrer Fläche keine Entwicklungsmöglichkeiten haben. Dieser Abstimmungsbedarf ist tendenziell größer als in Deutschland, wo in den meisten Ländern seit Ende der 1960er Jahre überwiegend größere Gemeinden gebildet wurden. Im Vergleich mit Niedersachsen lässt sich die österreichische Situation so beschreiben, dass viele Fragen und Probleme, die in einer niedersächsischen Gemeinde innerhalb der Gemeinde entschieden werden könnten, in Österreich nachbarschaftliche Themen sind und gerade kleinere Städte bei neuen Flächenentwicklungen in vielfältiger Weise auf eine Abstimmung mit ihren Nachbargemeinden bzw. deren Mitwirkung angewiesen sind.

Es gibt in einzelnen Ländern Stadt-Umland-Verbände, jedoch mit überwiegend geringer Kompetenz. So gibt es im Land Tirol 36 landesrechtlich gebildete Planungsverbände, die aber keine eigene Planungskompetenz haben, sondern nur an Aufgaben der Raumordnung mitwirken und die Gemeinden entsprechend unterstützen sollen. Seit 2007 gibt es als Besonderheit für die Stadtregion Innsbruck (ca. 265 000 Einwohner\*innen) einen zusätzlichen Planungsverband, in dem die Stadt Innsbruck und die umgebenden sechs Planungsverbände zusammengeschlossen wurden, der aber auch keine eigenen Planungskompetenzen hat. Die Geschäftsstelle des Verbandes ist beim Magistrat der Stadt Innsbruck

angesiedelt. Nachdem der Verband in der Vergangenheit immer wieder öffentlicher Kritik ausgesetzt war, soll er jetzt offenbar verstärkt als Instrument der Stadtregionspolitik genutzt werden.

Beispiel einer Stadtregion mit seit längerer Zeit bestehendem Planungsverband ist die Region Salzburg (ca. 204 000 Einwohner\*innen). Hier gab es bereits Ende der 1960er Jahre erste Ansätze zu stärkerer Einbindung der Gemeinden in die überörtliche Raumplanung, was zu einem Entwicklungsplan für die Stadt Salzburg und ihr Umland führte. 1974 wurde der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden als freiwilliger Zusammenschluss in Vereinsform gebildet, 1995 änderte er seine Rechtsform zum Gemeindeverband. Dieser besitzt eine eigene kleine Geschäftsstelle und ist zuständig für die Aufstellung eines Regionalprogramms im Rahmen der Salzburger Regionalplanung.

Am intensivsten hat in jüngerer Zeit das Land Steiermark an seinen regionalen Strukturen gearbeitet. Eine der sieben Regionen des Landes ist die Region Steirische Zentralraum. Sie umfasst die Stadt Graz und zwei Nachbarbezirke, zu ihr gehören insgesamt 52 Gemeinden. In der Region leben auf einer Fläche von rund 1900 qkm fast 500 000 Menschen. An der Regionalentwicklung wirken neben den Gemeinden das Land und die Regionalmanagement Steirischer Zentralraum GmbH sowie weitere regionale Stakeholder mit. Hinter dem Regional-

management stehen die Strukturen des landesgesetzlich eingerichteten Regionalverbandes. Vorsitzender des Regionalvorstandes ist der Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz.

### Österreichische Stadtregionspolitik

Während unter Stadtregionen in den meisten Ländern vor allem großstädtische Regionen verstanden werden, hat die österreichische Raumordnungspolitik mit ihrer Betonung der kleineren und mittleren Stadtregionen eine auch für andere Länder interessante Position bezogen. Das ist vor allem ein Verdienst der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), deren Aufgabe die übergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich sowie die Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) ist. Da der Bund in Österreich keinerlei Raumordnungskompetenz hat, hat die ÖROK erhebliche Bedeutung für die Koordinierung der österreichischen Raumentwicklung. Mit der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung ist die ÖROK nur sehr begrenzt vergleichbar, weil im Rahmen der ÖROK der Bund, die Länder und die beiden kommunalen Spitzenverbände, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, mitwirken.

In dem 2001 vorgelegten Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001) wurde nicht nur der Aspekt

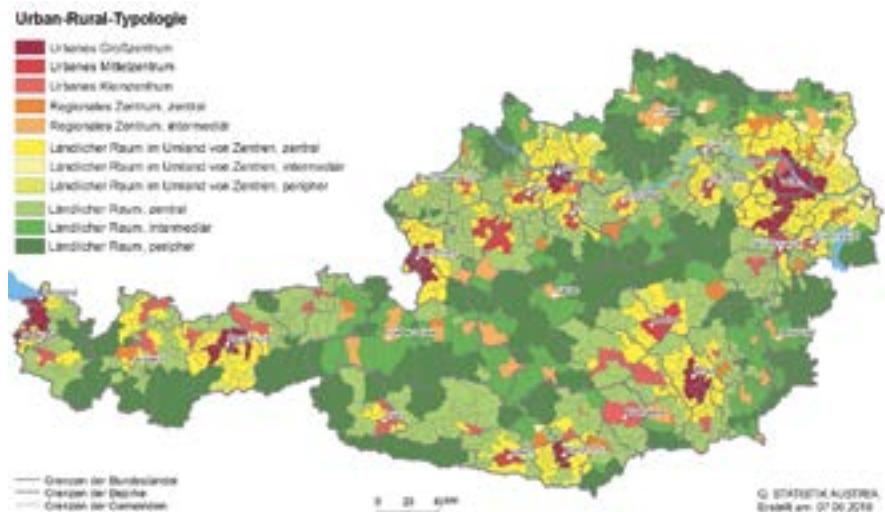


**Abb. 3: Graz**, die Landeshauptstadt der Steiermark

der Polyzentralität im österreichischen Städtesystem besonders betont, sondern auch der Anspruch formuliert, dass auch kleinere städtische Regionen eine internationale Standortgunst erreichen sollen. In der Folge wurden in verschiedenen Landesteilen Entwicklungsprozesse und Plattformen zur stadtregionalen Kooperation gestartet. Im fortgeschriebenen ÖREK 2011 konnte die ÖROK ihren Politikansatz für die stadtregionalen Handlungsräume konkretisieren und eine Basis für deren tatsächliche Implementierung schaffen, indem die Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik als eines von vierzehn Handlungsfeldern festgelegt wurde. Insgesamt 38 Stadtregionen wurden damals bundesweit identifiziert, die eine erhebliche Spannbreite bezüglich der Größe von Kernstädten und Regionen aufwiesen – die Bevölkerungszahl der Stadtregionen reichte von 12 709 (Neunkirchen) bis 2,5 Mio. (Wien). Da nur zehn Regionen mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, bilden den Kern vieler Regionen mittlere Städte, aber insbesondere in peripheren Räumen auch kleine Städte. Dabei war die Abgrenzung der Stadtregionen durch die ÖROK nicht verbindlich oder gar abschließend, vielmehr können die Bundesländer davon abweichende Abgrenzungen vornehmen, wie es etwa im Land Oberösterreich erfolgt.

Bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik der ÖROK hat der Österreichische Städtebund die Federführung übernommen. Er hat dazu eine „Kooperationsplattform Stadtregion“ eingerichtet und gemeinsam mit dem KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung eine eigene Website [www.stadtregionen.at](http://www.stadtregionen.at) eingerichtet. Als besondere Aktivität wird seit 2013 jährlich der Österreichische Stadtregionstag als Diskussions- und Kommunikationsforum durchgeführt. Der wegen der Pandemie bislang letzte Stadtregionstag fand 2019 in Wiener Neustadt statt und stand unter dem programmatischen Motto „Zentren brauchen Regionen – Regionen brauchen Zentren“.

Seit 2019 gibt es eine neue Gliederung der Stadtregionen nach der

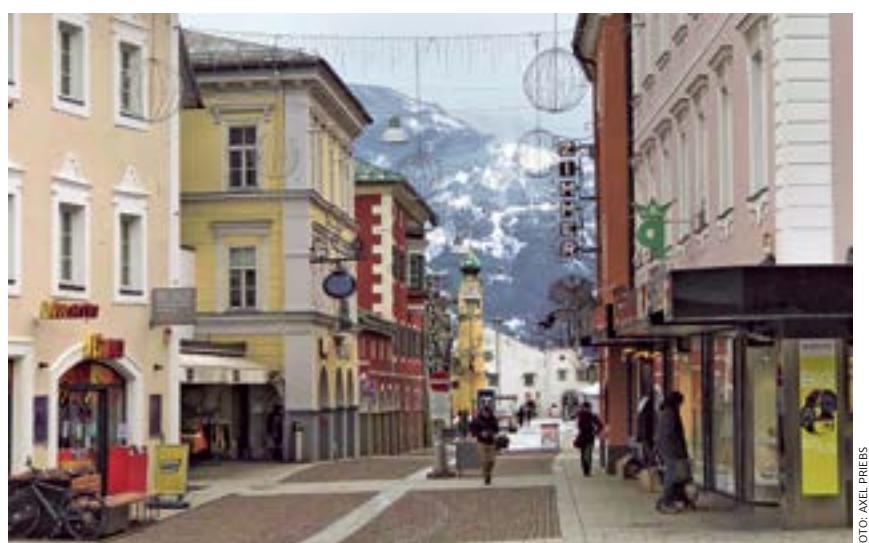


**Abb. 4: Urban-Rural-Typologie** der österreichischen Gemeinden

Urban-Rural-Typologie. Diese sehr interessante und differenzierte Typologie der österreichischen Gemeinden wurde von Statistik Austria (einer aus dem früheren Statistischen Zentralamt hervorgegangenen Bundesanstalt) für statistische Zwecke entwickelt (Abb. 4). Die Abgrenzung von Stadtregionen in Österreich basiert damit zum einen auf raumstrukturellen Merkmalen wie der Bevölkerungs- und Bebauungsdichte, wodurch sich ein sehr homogen strukturiertes Kerngebiet zusammenfassen lässt. Zum anderen erfolgt die Abgrenzung über das Ausmaß räumlicher Verflechtungen zwischen der Kern- und Außenzone in den Bereichen Pendlerströme, Versorgung und Freizeit, welche auf die Einzugsbereiche der Kernzone schließen lassen. Die Stadtregionen Österreichs werden definiert durch 41 (bzw. 43) urbane Zentren:

- die Bundeshauptstadt mit der Metropole Wien (mit zwei urbanen Kleinstadtzentren in der Außenzone)
- sechs weitere urbane Großzentren bzw. Großstadtregionen, zum Beispiel Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg,
- neun urbane Mittelzentren bzw. Mittelstadtregionen, zum Beispiel St. Pölten, Villach, Wels und Wiener Neustadt,
- 27 urbane Kleinzentren bzw. Kleinstadtregionen (hierzu gehört auch die Stadt Lienz in Osttirol, die nachfolgend als Fallbeispiel vorgestellt wird).

Trotz der bundesweiten Aufmerksamkeit für die Bedeutung der Stadtregionen und eines intensiven Engagements des Städtebundes haben sich bislang nur einige aktive Stadtregionen dauerhaft organisiert. Eine besonders erfolgreich und in ganz Österreich intensiv beach-



**Abb. 5: Die Stadt Lienz, Zentrum Osttirols**

tete Stadtregion mit einer kleinen Stadt im Kern ist die Region Lienzer Talboden in Tirol, die nachfolgend näher vorgestellt werden soll.

### **Beispiel Lienzer Talboden – Intensiv vernetzte Kleinstadtregion mit Multilevel-Governance**

Die Stadt Lienz (11 905 Einwohner) ist Hauptstadt des gleichnamigen Bezirks und Zentrum Osttirols mit hoher Arbeitsplatz-, Schul- und Einzelhandels-Zentralität. Sie bildet mit 14 weiteren Gemeinden den Planungsverband 36 „Lienz und Umgebung. Die Gemeinden des Planungsverbands haben sich entschlossen, als „Zukunftsraum Lienzer Talboden“ gemeinsam die Gestaltungsvantwortung für die Region wahrzunehmen. Zielsetzungen sind eine enge Stadt-Umland-Zusammenarbeit in Infrastrukturfragen, eine abgestimmte Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie Verwaltungskooperation. Als Steuerungsgremium fungieren die 15 Bürgermeister\*innen, die auch die Verbandsversammlung des Planungsverbandes bilden. Obmann ist der Bürgermeister einer kleinen Gemeinde, während die Stadt Lienz mit ihrem Bereich Standortentwicklung/Wirtschaft/Stadtmarketing das Kooperationsmanagement übernommen hat. Die Stadt sieht die intensive Kooperation mit den Nachbargemeinden als Gegenmodell zur Gemeindefusion, weil aus ihrer Sicht eine gute Kooperation eine Fusion ersetzen kann.

Ein zentrales Kooperationsprojekt stellt die Gewerbegebetsstrategie dar, nach der es perspektivisch im Lienzer Talboden nur noch vier Gewerbegebiete mit jeweils klarer Spezialisierung geben soll. Für den Grundstücksankauf soll eine Genossenschaft der beteiligten Gemeinden gegründet werden, vorgesehen ist auch eine freiwillige Aufteilung der Gewerbesteuer. Ein weiteres Gemeinschaftsprojekt stellt „RegioNet“ dar, mit dem ein regionales Glasfasernetz entsteht. Für praktische Verwaltungsaufgaben gibt es weitere sektorale Kooperationen, so einen Gemeindeverband aller 15 Gemeinden für das Standesamt sowie – mit Ausnahme der Stadt Lienz – einen Gemeindeverband für Baumanagement.

Ein zentraler Aspekt der Kooperation wird in der offensiven Vermarktung der Region nach außen gesehen, mit der auch nach innen das Wir-Gefühl gestärkt wird – in diesem Sinne wird etwa dem gemeinsamen Auftritt des Lienzer Talbodens auf dem jährlich stattfindenden Tirolerball in Wien große Bedeutung beigemessen wird.

Für die Stadt Lienz beschränkt sich die Kooperation mit ihren Nachbarn nicht auf die Gebietskulisse des Planungsverbandes. Vielmehr versteht sie Kooperation als einen räumlich und institutionell wesentlich offeneren Prozess und sieht sich als Managerin einer „Multilevel Governance Struktur“: Neben der räumlich am engsten geschnittenen Kooperationsebene des Lienzer Talbodens arbeiten auf der Ebene des Bezirkes Lienz, der identisch ist mit dem Landesteil Osttirol, die 33 Gemeinden in Gemeindeverbänden für das Bezirkskrankenhaus, Wohn- und Pflegeheime sowie die Abfallwirtschaft zusammen. Auf der Ebene des Städtenetzwerks „Südalpenraum“ schließlich kooperieren die Städte Lienz (Tirol), Bruneck (Südtirol/Italien) sowie Hermagor und Spittal (Kärnten). Diese haben im Jahr 2019 eine gemeinsame Städtecharta proklamiert und verfolgen das Prinzip der „smart specialization“, zum Beispiel durch unterschiedliche Schwerpunkte der Hochschuleinrichtungen. Mit dem Städtenetzwerk soll auch die Bedeutung der Städte und deren gemeinsame Verantwortung für die Stabilisierung des ländlichen Raums unterstrichen werden.

Aus der Sicht der Stadt Lienz haben die unterschiedlichen Kooperationsebenen den Vorteil, dass dort passgenau unterschiedlichen Gemeinschaftsprojekte angesiedelt sind. Die Stadt sieht sich als Organisator und Kümmerer für diese verschiedenen Kooperationen, mit der auch Bedeutung und Ausstrahlung der Stadt erhöht werden. Die Bürgermeisterin betont das Vertrauensverhältnis der Gemeinden, weswegen die Stadt mit ihren Ressourcen der Motor für die Region sein könne. In diesem Sinne werden den anderen Gemeinden auch Dienstleistungen der Stadt angeboten.

### **7. Beispiel Stadt-Umland-Management in der engeren Stadtregion Wien – Kooperation über die Landesgrenze hinweg**

Besonders hoher Kooperationsbedarf besteht naturgemäß in der schnell wachsenden Stadtregion Wien, wobei hier die Landesgrenze eine besondere Herausforderung darstellt. Die Eigenständigkeit Wiens als Bundesland ist genau hundert Jahren alt – zum 1.1.1921 haben sich Wien und Niederösterreich getrennt. So einvernehmlich die Trennung damals war, so eigenständig sind beide Bundesländer seitdem ihren Weg gegangen – Niederösterreich mit einer stabil konservativ und Wien mit einer stabil sozialdemokratisch geführten Regierung. Trotz enger Verflechtungen zwischen Stadt und Umland ist die stadtregionale Ebene mit ihren weit ausgreifenden Pendelverflechtungen nicht eigenständig organisiert. Die drei Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland arbeiten zwar in der Planungsgemeinschaft Ost zusammen, diese hat jedoch keine verbindliche Planungskompetenz. Um zumindest den engeren Verflechtungsraum der Bundeshauptstadt enger zu vernetzen und eine strukturierte Kooperation der Stadt Wien, der Umlandgemeinden und des Landes Niederösterreich über ihre Grenzen hinweg ist zu erreichen, wurde 2006 das Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM) gegründet. Entscheidende Impulse hierzu gingen von einer Studienreise wesentlicher regionaler Stakeholder nach Deutschland aus, wo auch die Region Hannover besucht wurde.

Das SUM nimmt grenzübergreifende Abstimmungs- und Managementaufgaben für die Stadt Wien und das Land Niederösterreich wahr. Es ist verankert im Verein „Niederösterreich/Wien – gemeinsame Entwicklungsräume“, in dessen Vorstand Mitglieder beider Landesregierungen vertreten sind. Der Steuerungsgruppe des SUM gehören Delegierte der Lokalpolitik (Gemeinde Wien, Umlandgemeinden, Wiener Bezirke) und die Leitung der Planungsverwaltungen an. Operativ arbeitet das SUM in zwei Teilräumen (Nord und Süd)



**Abb. 6:**  
**Die Bundes-**  
**hauptstadt**  
**Wien –**  
funktional  
eng mit  
Nieder-  
österreich  
verzahnt

mit extrem schlanker Personalausstattung – in beiden Teilräumen ist jeweils eine Person mit dem Kooperationsmanagement betraut. Wegen des starken regionalen Wachstums ist vorausschauendes, gemeinsames Handeln bei der räumlichen Entwicklung erforderlich, weswegen die Arbeitsschwerpunkte des SUM in den Bereichen

- Siedlungsentwicklung und Standortentwicklung,
- Verkehrsentwicklung sowie

■ Natur- und Erholungsräume, Land- und Forstwirtschaft liegen. Durch die Tätigkeit des SUM sind insbesondere die Wiener Außenbezirke und die Nachbarkommunen in einen strukturierten Dialog gekommen. Wesentliches Ziel ist die Vernetzung des Landes Niederösterreich, der Bürgermeister\*innen der Umlandgemeinden, des Wiener Magistrats und der Wiener Bezirksvorstehungen. Angestrebt werden Lösungen für grenzübergreifende

Probleme und Herausforderungen, um gemeinsam mit den Akteur\*innen der Stadtregion einen Mehrwert für alle zu schaffen. Seit 2006 organisiert das SUM eine jährliche Stadt-Umland-Konferenz, die abwechselnd im Festsaal des Wiener Rathauses und im Palais Niederösterreich stattfindet. Zum Angebot des SUM gehören auch Exkursionen in die Region und ins Ausland. So führten Exkursionen 2015 nach Amsterdam, Bottrop und Hamburg sowie 2016 nach Zürich und in das Vorarlberger Rheintal. Für 2021 ist ein Besuch beim Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen, bei der Freien Hansestadt Bremen und in niedersächsischen Nachbarkommunen geplant.

## 8. Bilanz

In diesem kurzen Beitrag konnten nur einige Besonderheiten der österreichischen Städte und ihrer regionalen Einbindung vorgestellt werden. Deutlich sollte werden, wie groß die föderale Vielfalt in Österreich ist und wie deutlich die Herausforderungen der überwiegend kleinteiligen Gemeindestruktur sind, wie hoch aber auch die Gemeindeautonomie gewertet wird. Diese Rahmenbedingungen führen zu intensiven und vielfältigen Kooperationen. Gerade für die Städte sind eine intensive Abstimmung und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden von entscheidender Bedeutung, um die Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der kleinen und größeren Stadtregionen sicherzustellen. Charakteristisch sind sehr unterschiedliche Formate und Organisationsformen der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit.



## Schrifttum

Hailbronner

### Asyl- und Ausländerrecht

Studienreihe Rechtswissenschaften

Verlag Kohlhammer  
5. überarbeitete Auflage, 2021  
Kartoniert, S. 591, 42 Euro,  
ISBN 978-3-17-039704-0

Das Lehrbuch stellt das gesamte Ausländer- und Asylrecht auf dem Stand Mitte/Ende 2020 in kompakter Form dar. Den Kern des asylrechtlichen Teils bilden die zahlreichen Änderungen, die als Folge der Flüchtlingskrise des Jahres 2015/2016 im Aufenthaltsrecht, Asylverfahrensrecht und Integrationsrecht bis Ende 2019 beschlossen worden sind. Im Zentrum des Aufenthaltsrechts stehen die gesetzlichen Maßnahmen zur Einschränkung illegaler Zuwanderung und die Neuregelung des Rechts der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, insbesondere durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom April 2019. Ein weiterer großer Bereich betrifft die Erleichterung

der Zuwanderung fachlich qualifizierter Ausländer durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom August 2019 und des Zugangs von geduldeten Ausländern zur Ausbildung und zum Arbeitsmarkt durch das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom Juli 2019. Aktuelle Entwicklungen beim Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und britischen Staatsangehörigen und im Recht der Abschiebungshaft (Erweiterte Vorbereitungshaft für Asylbewerber) sind bis Dezember 2020 durch das Gesetz zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes vom 12.11.2020 und Art. 3 des Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 3.12.2020 berücksichtigt. Wie bisher ist besonderer Wert auf praxisnahe Erläuterungen gelegt. Fallbeispiele und Schemata sollen das Verständnis und die Anwendung eines komplexen und nicht selten intransparenten Normengefüges in der Verschränkung von Völkerrecht, Unionsrecht und nationalem Recht soweit wie möglich erleichtern.

# Klar auf Kurs für ein nachhaltiges Osnabrück

von CLAAS BECKORD

Die Stadt Osnabrück wurde 2020 zur nachhaltigsten Großstadt Deutschlands gekürt. Der Preis würdigt Kommunen die eine weitreichende, nachhaltige Stadtentwicklung betreiben und Nachhaltigkeitsprojekte zum Erfolg geführt haben. Osnabrück wurde insbesondere für die strategische Fundierung sowie die partizipatorischen Ansätze einer auf Nachhaltigkeit angelegten Stadtentwicklung ausgezeichnet.



## Nachhaltigkeit als ganzheitliche Strategie

Die Bewerbung der Stadt Osnabrück zum Deutschen Nachhaltigkeitspreis stand unter dem Motto „Klar auf Kurs für ein nachhaltiges Osnabrück“. Dahinter steckt der Anspruch Nachhaltigkeit durch eine ganzheitliche, strategische, wirkungsorientierte und partizipative Handlungsweise in allen Arbeitsfeldern der Stadtentwicklung zu verankern<sup>1</sup>. Basis hierfür sind die Strategischen Ziele der Stadt Osnabrück, die durch zahlreiche Projekte und strukturelle Ansätze umgesetzt werden.

## Von der Strategie zur Umsetzung

Als besonders erwähnenswerte Beispiele für nachhaltige Projekte wurden von der Jury unter anderem der städtebauliche „Masterplan Innenstadt“ genannt, der unter Beteiligung der Stadtgesell-

schaft erarbeitet wurde. Partizipation ist dabei ein wichtiger Grundpfeiler für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Vielfältige Formate wie zum Beispiel das Jugendparlament, das Büro für Kinder- und Jugendbeteiligung, der Seniorenbirat oder die lebendige Lokale Agenda 21 belegen den Anspruch Osnabrücks, die Stadtgesellschaft aktiv einzubinden. Dabei wurden vor allem beim Thema der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund mit dem Pilotprojekt „Gestalte Deine Stadt – Osnabrücks Zukunft kennt keine Herkunft“ neue Wege gegangen.<sup>2</sup>

Daneben wurden die Beiträge der Stadt zum Klima- und Ressourcenschutz von der Jury ebenfalls gewürdigt. Besondere Erwähnung fand hier das Projekt „Wirtschaftsförderung 4.0“, welches sich mit regionalen Wertschöpfungsketten und Themen wie Teilen,

**Dr. Claas Beckord**, seit 2015 bei der Stadt Osnabrück. Zunächst als Leiter der Abteilung Strategische Stadtentwicklung und Statistik, wo neben der Bearbeitung von Grundsatzfragen der Stadtentwicklung, der Strategischen Steuerung sowie der Stadtfor- schung auch die Erarbeitung von Stadtentwicklungskonzepten unter Beteiligung verschiedener Zielgruppen zu den wichtigsten Arbeitsinhalten gehörte. Seit 2019 leitet er das Referat für Strategie, Digitalisierung und Rat. Hier liegt ein neuer Schwerpunkt in der Verzahnung von Digitalisierung und Nachhaltigkeit im Sinne einer smarten Stadt.

Tauschen und Reparieren beschäftigt und eindrucksvoll aufzeigt, dass hinter Nachhaltigkeit auch Geschäftsmodelle stecken können.

Aber auch im Bereich der erneuerbaren Energie hat sich die Stadt in den vergangenen Jahren vor allem durch den Ausbau der Photovoltaik bemüht. So können Hauseigentümer die Eignung ihrer Dachflächen für die Eignung zur Stromerzeugung mit dem Solardachkataster<sup>3</sup> ermitteln.

Eine gezielte Beratung zu Fördermöglichkeiten ergänzt das digitale Angebot.

Das Nachhaltigkeit eine Generationsaufgabe ist, wird durch zahlreiche Projekte dokumentiert, die von oder für jüngere Menschen gemacht werden. Die Schülerinitiative „Plastiktütenfreies Osnabrück“ sorgt seit Jahren sehr

1 [www.osnabrueck.de/stadtziele](http://www.osnabrueck.de/stadtziele)

2 <https://www.osnabrueck.de/gestalte-deine-stadt/>



Abbildung 1: Die strategischen Ziele der Stadt Osnabrück

3 <http://geo.osnabrueck.de/solar/>

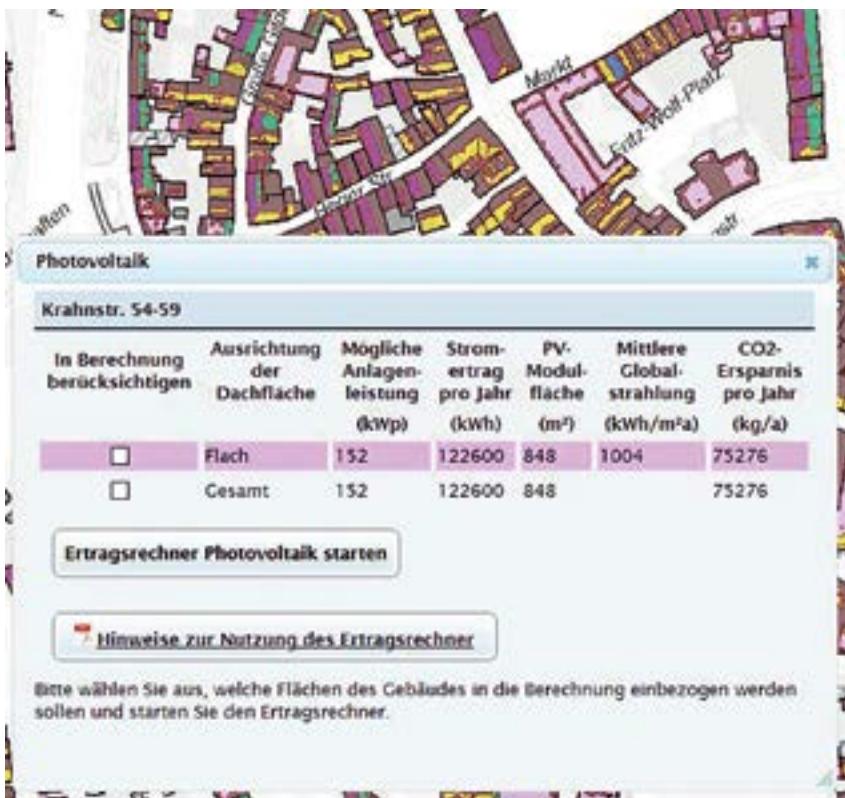


Abbildung 2: Auszug aus dem Solardachpotenzialkataster

erfolgreich dafür den Verbrauch von Plastiktüten zu reduzieren, die „Klimabotschafter“ zeigen mit einfachen aber effizienten Beispielen auf, wie einfach sich Klimaschutz im Alltag integrieren lässt.

Im Bereich der Bildung für nachhaltige Entwicklung stellt der außerschulische Lernstandort „Museum am Schölerberg“ einen Anker der kommunalen Bildungslandschaft dar, der von zahlreichen öffentlichen Aktivitäten und privaten Initiativen wie dem Verein für Ökologie und Umweltbildung ergänzt wird. So wird das Thema von Stadt und Stadtgesellschaft gemeinsam getragen und ein Nachhaltigkeitsbewusstsein schon bei den Kleinsten verankert.

Für die ganzheitliche Betrachtung ist von besonderer Bedeutung zu wissen, ob die vielfältigen Projekte und Aktivitäten auch tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielen. Dies können Verwaltung und Öffentlichkeit über den hierfür eigens entwickelten Indikatoren-Katalog „KOSMOS“ detailliert und wirkungsorientiert überprüfen<sup>4</sup>.

4 [www.osnabrueck.de/kosmos](http://www.osnabrueck.de/kosmos)

Kollegen in der Verwaltung, dass ihre Anstrengungen gesehen und wertgeschätzt werden. Das gerade dies in der Binnensicht oft zu kurz kommt, haben auch kritische Reaktionen gezeigt, die hauptsächlich auf das noch nicht Erreichte gezielt haben. Natürlich ist noch längst nicht alles umgesetzt, was auf der Agenda der Strategischen Ziele steht oder in Konzepten und Masterplänen festgelegt wurde. Aber häufig fehlt der Vergleich mit anderen und hier kann der Nachhaltigkeitspreis ein wichtiger Benchmark im interkommunalen Vergleich sein und Mut machen, den begonnenen Weg weiter zu beschreiten.

Der Preis ist daher auch Antrieb, diese Position zu halten und vor allem, die hoch gesteckten Ziele gemeinsam mit der Stadtgesellschaft zu erreichen. So hat sich die Stadt im vergangenen Jahr im Programm Global nachhaltige Kommune Niedersachsen engagiert, um mit der Verknüpfung von städtischen und globalen Zielen ein weiteres Kapitel der Nachhaltigkeitsentwicklung aufzuschlagen. Seit dem Jahr 2020 werden auch die Auswirkungen von politischen Beschlüssen auf das Klima untersucht und transparent dargestellt. In diesem Jahr wurde die Stadt als Modellkommune in das Projekt „Bildung-Nachhaltigkeit-Kommune“ der BNE Kompetenzagentur aufgenommen, um anknüpfend an die Auszeichnung als Dekadekommune „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ im Jahr 2014, die Aktivitäten von Verwaltung und Stadtgesellschaft zum Thema BNE strategisch neu auszurichten.



Strategische Ziele  
der Stadt Osnabrück  
2021 bis 2030

Strategische Ziele und Querschnittsziele 2021 bis 2030  
Zentrale Handlungsfelder 2021 bis 2025

# Interreg in der neuen Förderperiode 2021 bis 2027 – welche Möglichkeiten der Projektförderung gibt es?

VON DR. KIRSTEN MEYER

Die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg im Rahmen von Interreg hat in Niedersachsen eine mehr als 30-jährige Tradition. Sie reicht von der direkten grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg A mit den Niederlanden als Nachbarstaat über die transnationalen Projekte im Bereich Interreg B in Programmräumen, die durch eine besondere Geografie verbunden sind, bis hin zu den europaweiten interregionalen Interreg Europe-Projekten. In den vergangenen Jahren sind die Kooperationsmöglichkeiten immer weiter ausgebaut worden. Zudem wurden auch die dafür zur Verfügung stehenden EU-Budgets aus dem Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) weiter erhöht. So bieten Interreg-Projekte nicht nur die Chance zum internationalen Austausch und für eine Stärkung des europäischen Gedankens, sondern werden von der EU als handfeste Beiträge zur regionalen Entwicklung wahrgenommen. Mithilfe der Projektmittel können Themen angegangen werden, die die Menschen vor Ort bewegen und die auch andere Regionen in anderen EU-Mitgliedstaaten in ähnlicher Form beschäftigen, sei es zum Beispiel in vielfach drängenden Bereichen wie ländliche Mobilität, bei Zukunftstechnologien wie Wasserstoff, aber auch beim aktuell dringlichen Themen wie Gesundheit oder Kultur und Tourismus.

## Die Programmgebiete der Interreg-Programme mit niedersächsischer Beteiligung

In der Förderperiode 2021 bis 2027 wird Niedersachsen an sechs Programmräumen in drei unterschiedlich ausgerichteten Interreg-Strängen beteiligt sein. Das Programm Interreg A Deutschland-Nederland, das sich auf die Zusammenarbeit und das Zusammenwachsen im Grenzraum bezieht, deckt neben Teilen

von Nordrhein-Westfalen und acht niederländischen Provinzen in Niedersachsen die Region Weser-Ems ab.

Im Interreg B-Strang ist Niedersachsen aktuell im Nordseeprogramm vertreten, das die Nordseeanrainerstaaten von Schweden im Norden bis Frankreich im Süden erfasst – künftig ohne das Vereinigte Königreich.<sup>1</sup> Als wichtige Akteure für die teilnehmenden Projektpartner aus Niedersachsen haben sich auch hier die Partner aus den Niederlanden erwiesen. Das Programmgebiet umfasst ganz Niedersachsen.

Zudem ist Niedersachsen mit der Region Lüneburg im Ostseeprogramm vertreten. Dieses ermöglicht Kooperationen mit Partnern in EU-Staaten rund um die Ostsee: von Dänemark über Polen bis Finnland sowie in weiteren Staaten wie Norwegen und bis hin nach Weißrussland.<sup>2</sup>

In der Förderperiode 2021 bis 2027 werden zwei weitere Interreg B-Programme hinzukommen: erstens das Programm Nordwesteuropa mit den niedersächsischen Programmgebieten Weser-Ems und Leine-Weser, das neben Irland auch Belgien, Nord-Frankreich,

1 Die Aufzählung ist nicht abschließend. Nähere Informationen finden sich auf der Programmhomepage.

2 Die Aufzählung ist nicht abschließend. Nähere Informationen finden sich auf der Programmhomepage.



**Dr. Kirsten Meyer**

ist Leiterin des Referats für die Themen Interreg und Öffentlichkeitsarbeit der EU-Fonds im Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung

Luxemburg, Teile der Niederlande und voraussichtlich weiterhin auch die Schweiz als nicht EU-Land umfasst, sowie zweitens das Programm Mitteleuropa mit dem niedersächsischen Programmgebiet Braunschweig. Letzteres ermöglicht Kooperationen mit Partnern aus Österreich, Ungarn, der Tschechischen Republik, Nord-Italien, Polen, der Slowakei und Slowenien.

Das insbesondere auf das Lernen von Behörden ausgerichtete Interreg Europe-Programm mit seinem Programmgebiet, das die gesamten 27 EU-Staaten sowie die Schweiz und Norwegen umfasst, erstreckt sich auf ganz Niedersachsen.

| Interreg-Programm | Niedersächsisches Programmgebiet |             |              |          |
|-------------------|----------------------------------|-------------|--------------|----------|
|                   | Weser-Ems                        | Leine-Weser | Braunschweig | Lüneburg |
| A DE-NL           |                                  |             |              |          |
| B Nordsee         |                                  |             |              |          |
| B Ostsee          |                                  |             |              |          |
| B Nordwesteuropa  |                                  |             |              |          |
| B Mitteleuropa    |                                  |             |              |          |
| Europe            |                                  |             |              |          |

**Abbildung 1:** Übersicht über die Programmgebiete in Niedersachsen



Die Grenzen der Programmgebiete stellen allerdings keine absolute Schranke dar. Im Interreg A-Programm Deutschland-Nederland ist eine Beteiligung von Projektpartnern außerhalb des direkten Programmgebiets möglich, sofern sie einen Mehrwert für das Programmgebiet bedeuten. Der ist wiederum insbesondere dann gegeben, wenn der Partner etwas mitbringt, was so bei den im Programmgebiet potenziell vorhandenen Partnerorganisationen nicht gegeben ist. Die Interreg B-Programme ermöglichen regelmäßig die niedersachsenweite Teilnahme auch außerhalb des Programmgebietes.<sup>3</sup>

Kommunen können als potenzielle Projektpartner von allen sechs Programmen profitieren. Es finden sich in den Projekten allerdings nicht ausschließlich Kommunen, sondern auch Partner aus Wirtschaft und Wissenschaft. Interreg-Projekte bieten also die Chance für eine Projektpartnerschaft, in die sehr unterschiedliche Perspektiven auf die anzugehenden Herausforderungen eingebracht werden. Zudem können Interreg-Projekte für die Wirtschaftsförderung interessant sein, denn viele Maßnahmen zielen z.B. Beispiel direkt auf Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) ab.

### **Die Politischen Ziele und inhaltlichen Bandbreiten der Interreg-Förderung 2021 – 2027**

Interreg ist Teil der EU-Kohäsionspolitik und dient damit dazu, das Zusammenwachsen der Regionen und die Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der EU auf einem hohen Niveau zu fördern. Dementsprechend sind die Programme auch an die kommenden Politischen Ziele der EU-Kohäs-

<sup>3</sup> Nachdem die für die laufende Förderperiode bestehende Begrenzung für die neue Förderperiode aufgehoben worden ist, werden derzeit unterschiedliche Lösungen diskutiert.

sionspolitik gebunden, die den Rahmen für die mögliche Themenbandbreite vorgeben.

Das Politische Ziel 1 „ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa“ widmet sich Themen wie dem Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazität, der Digitalisierung, der Stärkung der KMU und dem industriellen Wandel.

Das Politische Ziel 2 „ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa“ fokussiert sich auf Bereiche wie Energieeffizienz, erneuerbare Energien, die Anpassung an den Klimawandel und Katastrophenresilienz, Wasserverfügbarkeit, Kreislaufwirtschaft, Biodiversität und auch speziell die urbane Mobilität.

Das Politische Ziel 3 „ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität“ nimmt demgegenüber die nachhaltige und intelligente Mobilität im nationalen, regionalen und lokalen Kontext sowie die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) in den Blick.

Das Politische Ziel 4 „ein soziales und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“ legt den Fokus auf Themen wie einen inklusiveren Arbeitsmarkt, den Zugang zum Arbeitsmarkt und auf die Möglichkeit zum lebenslangen Lernen, außerdem auf Inklusion, Integration, den Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie die Rolle von Kultur und nachhaltigem Tourismus im Kontext der Inklusion und der sozialen Innovation.

Das Politische Ziel 5 „ein bürgernäheres Europa“ widmet sich unter anderem lokalen Initiativen und Kulturprojekten, hat aber auch die Sicherheit in nicht-städtischen Gebieten sowie den nachhaltigen Tourismus im Fokus.

Relevant ist außerdem für Niedersachsen das Interreg-spezifische Ziel

„eine bessere Governance in Bezug auf die Zusammenarbeit“ (im englischen Original „a better cooperation governance“), das sich zum Beispiel auf Themen wie die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung fokussiert.<sup>4</sup> Es geht also vor allem um die Zusammenarbeit von Institutionen – oft Behörden – untereinander und mit anderen Akteuren.

Die sechs Programme mit niedersächsischer Beteiligung bedienen wiederum innerhalb dieses Rahmens unterschiedliche Ziele und bieten damit auch auf unterschiedlichen Themenfeldern die Möglichkeit, Projekte zu generieren. Zur Übersicht dient die nachfolgende Tabelle. Daran lässt sich ablesen, dass zum Beispiel die Politischen Ziele 1 und 2 für alle Programme Relevanz haben.

Unterhalb der Politischen Ziele gibt es dann noch einmal Spezifische Ziele, die von den Programmen angesteuert werden, sodass nicht immer die volle Bandbreite eines Politischen Ziels von einem Programm erfasst ist.<sup>5</sup>

Im Programm Interreg Europe besteht die Besonderheit, dass es sich ganz vorrangig an Behörden wendet und dem sogenannten „policy learning“, also dem Dazulernen in Bezug auf Maßnahmen, Strategien und Verwaltungshandeln dient. Daher ist das Interreg-spezifische Ziel der Verbesserung der Governance immer Ausgangspunkt für die weiteren thematischen Ziele, die darüber angesteuert werden können. Zudem werden in dem Programm nicht nur bestimmte Prioritäten unterhalb der Politischen Ziele verfolgt, sondern es sind alle Prioritäten ansteuerbar.

<sup>4</sup> Im künftigen Interreg A-Programm werden unter dem Governance-Ziel u.a. auch Projekte möglich sein, die unter „ein bürgernäheres Europa im Grenzgebiet“ laufen, ohne dass das Politische Ziel 5 explizit angesteuert würde. Erfasst sind z.B. auch sog. People-to-People-Projekte.

<sup>5</sup> Die Aufschlüsselung nach Programmen würde hier den Rahmen sprengen und welche Prioritäten bedient werden, steht auch noch nicht in allen Programmen abschließend fest. Zudem findet in den Programmen regelmäßig noch einmal eine Priorisierung von Themen über die prozentuale Zuordnung der EFRE-Mittel auf verschiedene Prioritäten statt. Die endgültigen Programmtexte werden, sobald sie vorliegen, auf der Homepage des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung veröffentlicht.

| Politisches Ziel              | Programmgebiet      |                       |                      |                                   |                            |  |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------------|--|
|                               | Interreg A<br>DE-NL | Interreg B<br>Nordsee | Interreg B<br>Ostsee | Interreg B<br>Nordwest-<br>europa | Interreg B<br>Mitteleuropa | Interreg<br>Europe                                     |
| <b>Intelligentes Europa</b>   |                     |                       |                      |                                   |                            |  |
| <b>Grünes Europa</b>          |                     |                       |                      |                                   |                            |  |
| <b>Vernetztes Europa</b>      |                     |                       |                      |                                   |                            |  |
| <b>Soziales Europa</b>        |                     |                       |                      |                                   |                            |  |
| <b>Bürgernahes Europa</b>     |                     |                       |                      |                                   |                            |  |
| <b>Verbesserte Governance</b> |                     |                       |                      |                                   |                            | * Besonderheit<br>aufgrund<br>Programmaus-<br>richtung |

**Abbildung 2:** Übersicht über Ansteuerung der Politischen Ziele in den Programmen mit niedersächsischer Beteiligung

### Die Budgets, Kofinanzierungs- raten und Anzahl der Partner in den Interreg-Projekten

Im Interreg A-Programm Deutschland-Nederland stehen in der Förderperiode 2021 bis 2027 240 Millionen Euro an EFRE-Mitteln zur Verfügung. Damit ist das Programm besser ausgestattet als in der noch laufenden Förderperiode. Projekte haben in diesem Programm üblicherweise ein Volumen bis maximal fünf Millionen Euro. Es gibt aber auch spezielle Kleinstprojekte mit einem maximalen Mittelvolumen in Höhe von 25 000 Euro.

In den Interreg B-Programmen stehen in der kommenden Förderperiode für das Nordseeprogramm voraussichtlich 169,1 Millionen Euro zur Verfügung, für das Ostseeprogramm voraussichtlich 240 Millionen Euro an EFRE-Mitteln, für das Programm Nordwesteuropa aus dem EFRE voraussichtlich 285 Millionen Euro und für Mitteleuropa aus dem EFRE voraussichtlich 222,7 Millionen Euro.<sup>6</sup> Projekte haben in diesen Programmen üblicherweise ein Volumen zwischen einer und fünf Millionen Euro.<sup>7</sup>

Für das Interreg Europe-Programm ergibt sich in der Förderperiode 2021

bis 2027 eine höhere Ausstattung als bisher mit über 379 Millionen Euro an EFRE-Mitteln. Projekte haben in diesem Programm üblicherweise ein Volumen zwischen einer und fünf Millionen Euro.

Die EFRE-Mittel, die in den Programmen für Projekte zur Verfügung gestellt werden, reichen je nach Programmgebiet von 50 Prozent bis künftig maximal 80 Prozent. Für Interreg A-Projekte gibt es zudem die Möglichkeit einer weiteren Kofinanzierung durch die Programmpartner, also das Land Niedersachsen.<sup>8</sup>

In den Programmen der Stränge Interreg A und Interreg B müssen sich jeweils mindestens zwei Partner aus zwei am Programm beteiligten Staaten zusammensetzen. Bei Interreg Europe sind es mindestens drei Partner aus drei Staaten. Üblicherweise liegt die tatsächliche Zahl der Partner aber höher. Die Laufzeiten der Projekte liegen je nach Programm in einer Spannbreite von drei bis fünf Jahren.

### Der Zeithorizont für den Beginn der Förderung in den Interreg-Programmen

Je nach Programmstrang und Programmgebiet gibt es eigene Zeitpläne für den Start der Projektförderung. Die Stränge Interreg B und Europe arbeiten mit sog. Calls, also Aufrufen zur Bewerbung. Für Interreg B wird mit den ersten Calls spätestens Anfang des Jahres 2022 gerechnet, bei Interreg Europe

frühestens im April 2022. Anders als die Programme Interreg B und Interreg Europe arbeitet das Interreg A-Programm Deutschland-Nederland nicht mit Aufrufen. Bewerbungen sind mittlerweile ab Inkrafttreten des Programms, voraussichtlich ab Dezember 2021, möglich.

Die ersten Auftaktveranstaltungen auf der jeweiligen Programmebene, auch um erste Anhaltspunkte zu erlangen, um sich international zu vernetzen, sind bereits für den Zeitraum Sommer bis Herbst 2021 eingeplant.<sup>9</sup>

### Fazit und Ansprechpartner\*innen

Die Interreg-Programme bieten thematisch breit gefächerte Möglichkeiten, Projekte über Grenzen hinweg zu entwickeln, neue Perspektiven einzubeziehen, voneinander zu lernen, Lösungen zu finden und konkret vor Ort zu erproben.

Ansprechpartner\*innen für die Interreg-Programme finden sich sowohl im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (Ref. 104) als auch in allen vier Ämtern für Regionale Landesentwicklung. Die Kolleg\*innen in den Ämtern verfügen über einen guten Erfahrungsschatz im Hinblick auf die Begleitung der laufenden Projekte in der jeweiligen Region.

<sup>6</sup> Die genaue Summe ist in allen B-Programmen noch in Abstimmung, da noch nicht alle Partnerstaaten ihre Mittelaufteilung finalisiert haben. Sie ergibt sich im Nordseeprogramm aus den EFRE-Mitteln der EU sowie einem norwegischen Beitrag. Der Brexit zeigt bei den Programmen Nordwesteuropa und Nordsee seine Auswirkungen, die teilweise durch die Partner kompensiert werden konnten.

<sup>7</sup> Größere Projekte sind möglich.

<sup>8</sup> Die Höhe der Kofinanzierung durch das Land variiert von Projekt zu Projekt.

<sup>9</sup> Das Niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung plant für Herbst 2021 ebenfalls eine niedersachsenweite Auftaktveranstaltung über alle Interreg-Programme.



# Personalien

**Bernd-Carsten Hiebing MdL**, Bürgermeister a. D. und Mitglied des Niedersächsischen Landtages, vollendete am 1. Mai 2021 sein 70. Lebensjahr.

Auch in Rinteln konnte Ehrenbürgermeister **Karl-Heinz Buchholz** am 1. Mai 2021 sein 70. Lebensjahr vollenden.

Zum 75. Mal konnte Oberbürgermeister a. D. **Klaus Arnecke**, Stadt Hameln, am 3. Mai 2021 seinen Geburtstag feiern.

Am 11. März 2021 konnte sich Bürgermeister a. D. **Dr. Thomas Schulze**, Stadt Diepholz, über die Glückwünsche zu seinem 60. Geburtstag freuen.

Das Mitglied des Deutschen Bundestages, **Fritz Güntzler MdB**, konnte am 6. Mai 2021 seinen 55. Geburtstag feiern.

Auf die Erfahrung von 75 Lebensjahren kann Bürgermeister a. D. der Stadt Pattensen, **Günter Griebe**, seit dem 10. Mai 2021 zurückgreifen.

Im Niedersächsischen Justizministerium konnte sich Staatssekretär **Dr. Frank-Thomas Hett** am 11. Mai 2021 über die Glückwünsche zu seinem 60. Geburtstag freuen.

In Vechta durfte sich Bürgermeister a. D. **Uwe Bartels** über die vielen Gratulanten zum seinem 75. Geburtstag am 17. Mai 2021 freuen.

**Jörg Hillmer MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, vollendete am 21. Mai 2021 sein 55. Lebensjahr.

Auch **Hanna Judith Naber MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, bot am 21. Mai 2021 einen Anlass, um Glückwünsche anzubringen.

Zum 70. Wiegenfest nahm Oberbürgermeister a. D. der Stadt Oldenburg, **Prof. Dr. Gerd Schwandner**, am 22. Mai 2021 die Glückwünsche entgegen.

Über die Glückwünsche zu einem ganz besonderen Geburtstag wird sich Bürgermeisterin a. D. der Stadt Langenhagen, **Waltraud Krückeberg**, am 29. Mai 2021 freuen.

Nur drei Tage später, am 2. Juni 2021, kann sich auch der amtierende Bürgermeister der Stadt Langenhagen, **Mirko Heuer**, über die Glückwünsche zu seinem 55. Geburtstag freuen.

Für Bürgermeister a. D. **Uwe Kellner**, Stadt Achim, wiederholt sich der Tag seiner Geburt am 6. Juni 2021 zum 65. Mal.

Der Regionspräsident der Region Hannover, **Hauke Jagau**, vollendet am 8. Juni 2021 sein 60. Lebensjahr.

Das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Christoph Plett MdL**, vollendete am 11. Juni 2021 sein 55. Lebensjahr.

Im Niedersächsischen Kultusministerium kann sich Staatssekretärin **Gaby Willamowius** am 16. Juni 2021 über die Glückwünsche zu ihrem Geburtstag freuen.

Ratsherr **Rüdiger Kauroff MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, feiert am 18. Juni 2021 zum 65. Mal sein Wiegenfest

Das Mitglied des Deutschen Bundestages, **Dietmar Friedhoff MdB**, feiert auch am 18. Juni 2021 seinen Geburtstag, allerdings erst den 55.

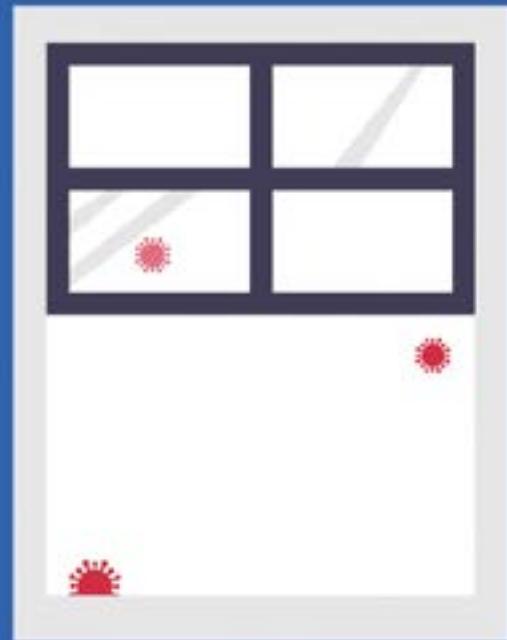
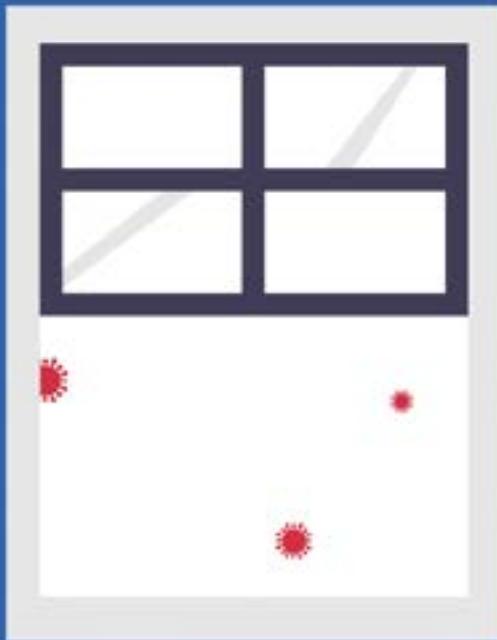
Am 22. Juni 2021 werden den Minister im Niedersächsischen Kultusministerium **Grant Hendrik Tonne** ziemlich viele Glückwünsche zu seinem 45. Geburtstag erreichen.

Seinen 65. Geburtstag wird das Mitglied des Niedersächsischen Landtages **Hermann Gruppe MdL** am 26. Juni 2021 feiern.

Über Glückwünsche wird sich auch **Dunja Eleonore Angelika Kreiser MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, am 27. Juni 2021 freuen.

**Markus Brinkmann MdL**, Mitglied des Niedersächsischen Landtages, vollendet am 30. Juni 2021 sein 60. Lebensjahr.

# Fenster auf - Corona raus: Aerosole vermeiden



AHA