



## 74. Landkreisversammlung in Gifhorn

### Kreisfinanzen 2013

**Neue EU-Förderperiode:  
NLT positioniert sich zum Entwurf  
des Operationellen Programms**

**Verwaltungsorganisation: Aus  
Benchmarking wird Benchlearning**

## Editorial

- 35 Inklusion, (Volks-)Initiative und Internet

## Land und Bund

- 36 Kreisfinanzen 2013  
38 Kreisumlagesätze 2014  
39 NLT positioniert sich zum Entwurf des Operationellen Programms für die EU-Förderperiode 2014 - 2020  
40 Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung mit Geltung für den kommunalen Bereich beschlossen  
41 Untersuchung einer Reaktivierungsmöglichkeit von Bahnstrecken geht in die Abschlussrunde

## Europa

- 43 Europarat – 20 Jahre Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, 25 Jahre Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung

## Kommunalrecht aktuell

- 47 Kommunalaufsichtliche Beanstandung einer vollständig privatfinanzierten Straßenausbaumaßnahme

## 74. Landkreisversammlung

- 49 74. Landkreisversammlung –  
„Gifhorner Erklärung zur schulischen Inklusion“ verabschiedet und finanzielle Entlastung gefordert  
50 → „Gifhorner Erklärung zur schulischen Inklusion“  
52 → Zusammensetzung von Präsidium und Fachausschüssen des Niedersächsischen Landkreistages  
56 Verabschiedung Höbrink und Wunderling-Weilbier  
56 „Inklusive Schule - Ein Werkstattgespräch“  
Begrüßung  
60 → NLT-Präsident, Landrat Bernhard Reuter  
62 → Landrätin Marion Lau, Landkreis Gifhorn  
Grußworte  
63 → Landtagspräsident Bernd Busemann  
65 → Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz  
67 → Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
69 Verbandspolitische Ansprache des NLT-Präsidenten Landrat Bernhard Reuter  
75 Bund, Länder und Kommunen vor der Föderalismusreform III – Handlungsnotwendigkeiten und Perspektiven  
82 Schlusswort des NLT-Vizepräsidenten, Landrat Klaus Wiswe

## Aus der Verbandsarbeit

- 84 Verwaltungsorganisation in den Landkreisen: Aus einem Benchmarking-Prozess wird ein Benchlearning-Prozess

## Aus den Landkreisen

- 85 Landkreis Harburg: Vorreiter auf dem Weg zur inklusiven Bildungslandschaft  
86 Schlüsselübergabe am InnovationsCentrum Osnabrück

## Personalien

*Das Titelbild zeigt den Innenhof des Gifhorner Schlosses, eine zwischen 1525 und 1581 im Stil der Weserrenaissance erbaute Schlossanlage. Im 16. Jahrhundert war es unter Herzog Franz von Braunschweig-Lüneburg zehn Jahre lang Residenz des Herzogtums Gifhorn. Heute ist es Sitz der Verwaltung des Landkreises Gifhorn; außerdem beherbergt es ein Museum und ein Restaurant. Der Rittersaal des Schlosses bildete während der 74. Landkreisversammlung den Schauplatz der Abendveranstaltung.* Foto: Landkreis Gifhorn

*Kleines Foto: Zufriedene Gesichter bei der 74. Landkreisversammlung in Gifhorn: Landtagspräsident Bernd Busemann, DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz, NLT-Vizepräsident Klaus Wiswe, Landrätin Marion Lau, NLT-Präsident Bernhard Reuter und NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer (v.l.n.r.).* Foto: Markgrat/NLT

## Inklusion, (Volks-)Initiative und Internet

### Inklusion für alle – aber wie?

Gifhorn ist ein „Wohlfühl-Landkreis“, davon konnten sich die Delegierten und Gäste der 74. Landkreisversammlung überzeugen. Inhaltlich ging es lebhaft zu. Dies lag nicht nur an der unerwarteten, demonstrierenden Besucherschar vor den Türen und Fenstern am Tag der öffentlichen Landkreisversammlung.

Die Mitglieder der Landkreisversammlung diskutierten mit Gästen aus der Landespolitik und Fachleuten tags zuvor eines der heißen Eisen dieser Tage: Wie gelingt die Umsetzung der Inklusion in der Schule? Die zum Teil äußerst engagierten Wortbeiträge verdeutlichten, dass es sich um ein komplexes, aber auch hochemotionales Thema handelt. Ungeachtet aller Meinungsunterschiede im Detail wurde eines deutlich: Wenn die inklusive Schule gelingen soll, bedarf es eines neuen pädagogischen Konzeptes zur Umsetzung. Guter Wille allein reicht hingegen ebenso wenig wie ein bloßes Zusammenführen von Schülern mit unterschiedlichen Voraussetzungen samt Beimischen einer immer größeren Zahl von Schulbegleitern oder Integrationshelfern. Das ist die zentrale Botschaft der mit überwältigender Mehrheit verabschiedeten „Gifhorer Erklärung“ des NLT. Weil und solange es das notwendige Konzept nicht gibt, muss aber auch über die leidige Kostenfrage gesprochen werden. Möglichst mit der Politik in Hannover und nicht vor den Schranken des Staatsgerichtshofes in Bückeburg. Auf Arbeitsebene scheinen die Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Die Fristen für das Erheben einer Klage gegen die nicht bzw. nur unzureichend abgesicherte Konnexität im Niedersächsischen Schulgesetz rücken näher. Angesichts dessen überrascht es, dass anders als in anderen Bundesländern die Gesprächsangebote der drei niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände von der Landespolitik bisher nicht aufgegriffen wurden.



Prof. Dr. Hubert Meyer,  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Niedersächsischen Landkreistages

### (Volks-)Initiative für bessere Rahmenbedingungen in den Kita

Anhörungen in den Fachausschüssen des Landtages zu Gesetzentwürfen und bedeutenden politischen Vorhaben sind wichtig für die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände, aber in der Regel unspektakulär. Die Anhörung zu den Zielen der „Volksinitiative für bessere Rahmenbedingungen in den niedersächsischen Kindertagesstätten“ fiel schon äußerlich aus dem Rahmen. Sie fand im Plenarsaal des Niedersächsischen Landtages statt, der mit mehr als 100 Unterstützern der Volksinitiative gut gefüllt war. Es bestand großer Konsens, dass die Anliegen der Volksinitiative dem Grunde nach unterstützenswert sind. Groß sind aber auch die finanziellen Dimensionen, um die es geht. Auf Nachfrage bezifferte das Kultusministerium den Kostenrahmen allein für die Umsetzung der dritten Kraft

in den Kitas landesweit auf bis zu 530 Millionen Euro. Diese Summe erklärt, warum das Land sich schwer tut mit einer Anpassung der Standards im Kindertagesstättengesetz. Es ist aber aus kommunaler Sicht nicht akzeptabel, darauf zu spekulieren, die Kommunen würden unter dem politischen Druck der Verhältnisse vor Ort sich dieses gesellschaftlichen Problems schon annehmen. Viele tun es der Not gehorchend, aber nur diejenigen, die dazu finanziell in der Lage sind. Das ist eine bedenkliche Entwicklung. Es ist geboten, über Prioritäten nachzudenken, und diese dann auch landesweit umzusetzen.

### (Schnelles) Internet für alle?

Dem Ausbau einer flächendeckenden hochgeschwindigkeitstauglichen Breitbandversorgung kommt für die weitere Zukunft des ländlichen Raumes ausschlaggebende Bedeutung zu. Entgegen vielfältigen Versprechungen ist dies aber keineswegs gesichert. Aus Sorge um die Infrastruktur des eigenen Raumes haben sich mehr als 20 niedersächsische Landkreise auf den Weg gemacht, die unterversorgten Gebiete mit eigenen passiven Netzen zu erschließen. Sie wurden kalt erwischt durch einen neuen Entwurf einer Bundesrahmenregelung zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden NGA-Breitbandversorgung. Dieser bereits bei der EU-Kommission zur Notifizierung eingereichte Entwurf unterstützt den Ausbau nicht, sondern würde ihn mit seinen Anforderungen in weiten Teilen Niedersachsens verhindern. Das kann so nicht stehenbleiben. Wir wissen uns in dieser wichtigen Frage einig mit Wirtschaftsminister Olaf Lies und unterstützen nachhaltig seine Initiative, hier auf Bundesebene schnellstmöglich zu Änderungen zu kommen.

Viel zu tun. Zunächst verbleibe ich mit besten Grüßen für ein frohes Osterfest

Ihr

## Kreisfinanzen 2013

Das Landesamt für Statistik Niedersachsen hat die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik der Kommunalfinanzien - Jahresergebnis 2013 - bekannt gegeben. Aus den Daten ist ein Rückblick auf das abgelaufene Haushaltsjahr möglich. Insgesamt zeigt sich die kommunale Finanzlage weiter - wenn auch abgeschwächt - auf einem Konsolidierungspfad. So gab es einen positiven Finanzierungssaldo<sup>1</sup> von 699 Millionen Euro. Dieser lag allerdings um rund 116 Millionen Euro unter dem Vorjahresergebnis. Hauptursache hierfür dürfte ein leichter Rückgang bei den Steuereinzahlungen von insgesamt 0,4 Prozent sein. Dieser war auf einen deutlichen Einbruch bei den Gewerbesteuerzahlungen (netto) zurückzuführen, die im letzten Jahr um 7,1 Prozent auf 3.061 Milliarden Euro zurück gingen. Die übrigen Steuereinzahlungen stiegen hingegen an, so dass insgesamt fast noch das Niveau des Vorjahres erreicht werden konnte. Im Einzelnen zeigt sich folgendes Bild bei den Auszahlungen, den Einzahlungen und der Schuldenentwicklung:

### Auszahlungen

Die Landkreise und die Region Hannover haben 2013 nach der Kassenstatistik insgesamt 9,3 Milliarden Euro ausgezahlt. Mit 4,47 Milliarden Euro lagen die Leistungen der Sozialhilfe, der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Jugendhilfe, der übrigen sozialen Leistungen sowie der Leistungsbeteiligung im sozialen Bereich (SGB II) weit an der Spitze. Der zweitgrößte Posten betrifft die Personalauszahlungen mit 1,33 Milliarden Euro. Die sächlichen Verwaltungs- und Betriebsauszahlungen belaufen sich auf 1,06 Milliarden Euro, während für Sachinvestitionen nur 0,32 Milliarden Euro aufgewandt wurden.

Die *Personalauszahlungen* stiegen bei den Landkreisen und der Region Hannover um insgesamt 5,8 Prozent. Während die Beamtenbezüge moderat um 3,7 Prozent stiegen, wuchsen die Arbeitnehmervergütungen um 7,1 Prozent. Insgesamt gaben die Landkreise und die Region Hannover für Personal 196 Euro je Einwohner aus.

Die *sächlichen Verwaltungs- und Betriebsauszahlungen* stiegen um 6,3 Prozent auf 156 Euro je Einwohner. Maßgeblich hierfür waren insbesondere deutliche Mehraufwendungen bei der Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen.

Die *Leistung der Sozialhilfe, Jugendhilfe und Ähnliche* sind bei den Landkreisen und der Region Hannover im Vorjahr um 6,1 Prozent auf 556 Euro je Einwohner gestiegen. Dabei erhöhten sich die Leistungen der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung um 6,2 Prozent.<sup>2</sup> Noch stärker stiegen die Leistungen der Jugendhilfe um 11,2 Prozent. Sie betragen nunmehr allein 99 Euro je Einwohner bei den Landkreisen und der Region Hannover. Die übrigen sozialen Leistungen nahmen nur moderat um 2,7 Prozent zu, während im Jahr 2013 die Leistungen für Bildung und Teilhabe sich bei den Landkreisen um 22 Prozent auf knapp 32 Millionen Euro erhöhten. Auch die Leistungsbeteiligungen im sozialen Bereich<sup>3</sup> wuchsen um 6,3 Prozent auf rund 100 Euro je Einwohner auf.

Die Auszahlungen für *Baumaßnahmen* sanken um 5,7 Prozent, so dass sie nur noch gut 30 Euro je Einwohner bei den Landkreisen und der Region Hannover betragen. Insgesamt wendeten die Landkreise und die Region Hannover für Sachinvestitionen knapp 47 Euro je Einwohner auf. Dies war ein Rückgang um 2,4 Prozent.

### Einzahlungen

Die Landkreise und die Region Hannover haben 2013 rund 9,6 Milliarden Euro an Einzahlungen erzielt. Die ergiebigste Quelle war hierbei - wie in den Vorjahren - die Kreisumlage mit rund 3,1 Milliarden Euro. An allgemeinen Zuweisungen vom Land erhielten die Landkreise und die Region Hannover rund 1,6 Milliarden Euro. Zusätzlich wurden für verausgabte Leistungen vom Staat

rund 2,1 Milliarden Euro erstattet. Bei der Investitionstätigkeit ragten die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Bund und Land mit 79 Millionen Euro heraus.

Die *allgemeinen Zuweisungen vom Land* betragen in den Landkreisen und der Region Hannover 238 Euro je Einwohner. Dies waren elf Euro (plus 3,2 Prozent) mehr als im Vorjahr. Hier schlägt sich auch in den Kreis Haushalten die gute Steuereinnahmesituation des Landes Niedersachsen nieder, die im Jahr 2013 zu höheren Finanzausgleichszahlungen geführt hat.

An *Verwaltungs- und Benutzungsgebühren* sowie ähnlichen Entgelten haben die Landkreise und die Region Hannover 2013 rund 458 Millionen Euro erzielt. Dies waren 2,6 Prozent weniger als im Vorjahr. Diesen Einnahmen stehen aber entsprechende Aufwendungen gegenüber. Sie sind durch das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip begrenzt. Dauerhaft können die Gebühren und sonstigen zweckgebundenen Abgaben nie höher sein als der den Landkreisen und der Region Hannover entstehende Aufwand.

Die *Kreis- bzw. Regionsumlage* verzeichnete 2013 ein Aufkommen von 461 Euro je Einwohner. Dies bedeutete einen Anstieg um 31 Euro je Einwohner. Hierin spiegelt sich die verbesserte Finanzsituation bei den Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene wider. Bedeutsam ist dabei, dass im Jahr 2013 der durchschnittliche gewogene Kreisumlagesatz landesweit um einen Prozentpunkt auf 49,9 Prozent gesenkt wurde und sich das Aufkommen aus diesem Grund deutlich reduziert hat. Dies bedeutet, dass die Steuerentwicklung auf Gemeindeebene noch besser verlaufen ist, als sich dies im Anstieg des Kreisumlagevolumens widerspiegelt.

Einzelheiten zu den Finanzdaten können der Tabelle auf Seite 37 entnommen werden.

### Schuldenentwicklung

Der Stand der Wertpapiersschulden und Kredite insgesamt am 31. Dezember 2013 betrug bei den Landkreisen 2,69 Milliarden Euro. Dies waren rund 28 Millionen mehr als zum vergleichbaren Vorjahreszeitpunkt.

<sup>1</sup> Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge wie zum Beispiel Kreditaufnahmen gegenüber.

<sup>2</sup> Die schrittweise Erhöhung der Bundeserstattung für die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - 2013 mit 75 Prozent - findet sich bei den Einzahlungen wieder. Insoweit werden in der Kassenstatistik die Auszahlungen und Einzahlungen jeweils brutto dargestellt.

<sup>3</sup> Zahlungen der Kommunen an die gemeinsamen Einrichtungen im SGB II

## Ausgewählte Auszahlungen und Einzahlungen der Städte, Gemeinden und Landkreise 2013

| Art der Einzahlungen/Auszahlungen  | Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt |                              | Davon:            |                              |   |                              |                |                              |
|--|--|------------------------------|-------------------|------------------------------|---|------------------------------|----------------|------------------------------|
|  | € je Einwohner                           | Veränderung zum Vorjahr in % | Kreisfreie Städte |                              | Kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden |                              | Landkreise     |                              |
|  |  |                              | € je Einwohner    | Veränderung zum Vorjahr in % | € je Einwohner                              | Veränderung zum Vorjahr in % | € je Einwohner | Veränderung zum Vorjahr in % |
| Personalauszahlungen insgesamt   | 624,16                                   | +5,3                         | 652,48            | +6,5                         | 423,88                                      | +4,8                         | 196,20         | +5,8                         |
| dar.: Beamtenbezüge  | 89,28                                    | +4,7                         | 169,54            | +11,6                        | 46,59                                       | +2,0                         | 31,14          | +3,7                         |
| Arbeitnehmervergütungen  | 434,27                                   | +5,9                         | 367,05            | +5,9                         | 311,37                                      | +5,4                         | 132,57         | +7,1                         |
| Sächliche Verwaltungs- und Betriebsauszahlungen insgesamt                          | 405,41                                   | +7,3                         | 282,16            | +5,2                         | 266,90                                      | +8,3                         | 156,24         | +6,3                         |
| Erstattungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insgesamt                          | 320,66                                   | +2,9                         | 606,71            | +4,0                         | 50,96                                       | +0,3                         | 228,55         | +3,2                         |
| dar.: Leistungsbeteiligungen im sozialen Bereich                                   | 112,32                                   | +6,4                         | 196,28            | +6,9                         | -   | X                            | 100,24         | +6,3                         |
| Zuweisungen/Zuschüsse für lfd. Zwecke, Schuldendiensthilfen insgesamt              | 235,28                                   | +4,7                         | 305,41            | +4,0                         | 119,70                                      | +6,8                         | 105,49         | +2,7                         |
| Soziale Leistungen insgesamt   | 662,55                                   | +5,9                         | 611,66            | +3,3                         | 113,22                                      | +7,0                         | 556,65         | +6,1                         |
| dar.: Leistungen der Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | 366,03                                   | +5,3                         | 394,65            | +2,2                         | 77,13                                       | +4,5                         | 284,78         | +6,2                         |
| Leistungen der Jugendhilfe   | 126,22                                   | +10,8                        | 129,63            | +8,5                         | 26,76                                       | +11,0                        | 98,97          | +11,2                        |
| Leistungen für Bildung und Teilhabe  | 4,43                                     | +22,4                        | 2,01              | +13,7                        | 0,09  | +91,5                        | 4,69           | +22,1                        |
| Übrige soziale Leistungen  | 165,86                                   | +3,3                         | 85,37             | +1,3                         | 9,23  | +18,7                        | 168,21         | +2,7                         |
| Zinsauszahlungen insgesamt   | 47,54                                    | -9,0                         | 26,09             | -11,9                        | 33,21                                       | -9,7                         | 17,41          | -7,1                         |
| Sachinvestitionen  | 244,17                                   | +13,6                        | 201,78            | +12,0                        | 203,64                                      | +18,3                        | 46,62          | -2,4                         |
| dar.: Baumaßnahmen   | 174,05                                   | +11,8                        | 150,83            | +13,8                        | 146,90                                      | +16,0                        | 30,49          | -5,7                         |
| Erwerb von Grundstücken und Gebäuden   | 26,89                                    | +22,3                        | 9,33              | -27,7                        | 25,54                                       | +33,4                        | 3,88           | -6,7                         |
| Tilgung von Krediten und Wertpapierschulden insgesamt                              | 151,28                                   | +25,1                        | 272,48            | -8,2                         | 83,84                                       | +43,1                        | 50,00          | +34,9                        |
| Auszahlungen insgesamt   | 3 261,69                                 | *)                           | 3 140,67          | *)                           | 1 866,34                                    | *)                           | 1 412,77       | *)                           |
| abzügl. Tilgungen von Wertpapierschulden und Krediten                              | 151,28                                   | +25,1                        | 272,48            | -8,2                         | 83,84                                       | +43,1                        | 50,00          | +34,9                        |
| Bereinigte Gesamtauszahlungen  | 3 110,41                                 | *)                           | 2 868,20          | *)                           | 1 782,50                                    | *)                           | 1 362,76       | *)                           |
| Steuereinzahlungen (netto)   | 954,75                                   | -0,4                         | 1 188,56          | -20,1                        | 920,70                                      | +4,4                         | 0,41           | -9,6                         |
| Allgemeine Zuweisungen insgesamt   | 460,64                                   | +4,6                         | 413,94            | +2,2                         | 228,77                                      | +6,8                         | 238,60         | +3,2                         |
| dar.: Allgemeine Zuweisungen von Bund und Land                                     | 450,03                                   | +4,4                         | 413,94            | +2,2                         | 217,07                                      | +6,3                         | 238,15         | +3,2                         |
| Allgemeine Umlagen von Gemeinden/Gv  | 450,06                                   | +5,6                         | -                 | -                            | 53,78                                       | +5,7                         | 461,03         | +5,6                         |
| Verwaltungsgebühren  | 41,91                                    | -2,7                         | 43,74             | -4,8                         | 15,54                                       | -6,0                         | 26,11          | +0,0                         |
| Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte   | 128,64                                   | -0,4                         | 109,85            | +2,7                         | 90,26                                       | +0,8                         | 41,09          | -4,2                         |
| Mieten und Pachten   | 19,75                                    | -1,3                         | 19,84             | -14,9                        | 17,70                                       | +0,9                         | 2,04           | +3,2                         |
| Übrige Einzahlungen aus Verwaltung und Betrieb                                     | 35,98                                    | +16,9                        | 23,39             | +15,1                        | 28,27                                       | +17,1                        | 9,52           | +16,8                        |
| Einzahlungen aus Kostenerstattungen/Kostenumlagen insgesamt                        | 591,73                                   | +4,6                         | 552,46            | +8,2                         | 129,66                                      | -2,8                         | 467,72         | +6,2                         |
| dar.: Einzahlungen aus Kostenerstattungen/Kostenumlagen von Bund und Land          | 330,80                                   | +9,3                         | 359,32            | +11,2                        | 16,36                                       | +7,8                         | 310,34         | +9,0                         |
| Leistungsbeteiligungen im sozialen Bereich   | 118,78                                   | -1,2                         | 73,80             | -1,6                         | 0,02  | -41,2                        | 125,24         | -1,2                         |
| Zuweisungen/Zuschüsse für lfd. Zwecke, Schuldendiensthilfen insgesamt              | 114,47                                   | +6,5                         | 48,23             | +5,8                         | 81,21                                       | +6,2                         | 42,78          | +7,2                         |
| Gewinnanteile, Konzessionsabgaben  | 77,27                                    | +1,4                         | 82,42             | +0,2                         | 65,36                                       | +1,6                         | 11,17          | +1,5                         |
| Ersatz von sozialen Leistungen   | 44,00                                    | +1,6                         | 42,35             | -2,0                         | 8,29  | -2,3                         | 35,95          | +3,2                         |
| Einzahlungen aus Veräußerungen insgesamt   | 49,60                                    | +10,8                        | 85,85             | +50,7                        | 39,74                                       | +0,3                         | 4,65           | +36,5                        |
| Beiträge und ähnliche Entgelte   | 15,55                                    | -1,1                         | 16,24             | -2,3                         | 15,34                                       | -1,3                         | 0,11           | +88,8                        |
| Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen insgesamt                                  | 61,83                                    | +1,0                         | 35,18             | -24,2                        | 45,97                                       | +7,9                         | 19,70          | -5,0                         |
| Aufnahme von Wertpapierschulden und Krediten insgesamt                             | 166,66                                   | +27,0                        | 291,46            | -5,4                         | 94,58                                       | +57,8                        | 54,13          | +18,0                        |
| Einzahlungen insgesamt   | 3 359,87                                 | *)                           | 3 035,98          | *)                           | 1 935,87                                    | *)                           | 1 470,59       | *)                           |
| abzügl. Aufnahme von Wertpapierschulden und Krediten                               | 166,66                                   | +27,0                        | 291,46            | -5,4                         | 94,58                                       | +57,8                        | 54,13          | +18,0                        |
| Bereinigte Gesamteinzahlungen  | 3 193,21                                 | *)                           | 2 744,52          | *)                           | 1 841,30                                    | *)                           | 1 416,46       | *)                           |

\*) mangelnde Vergleichbarkeit wegen Änderung der Statistik (Herausnahme der Bewegungen bei den Liquiditätskrediten)

Quelle: Daten des LSN

Trotz weiterhin guter Einnahmesituation können die Investitionen somit insgesamt nicht aus dem laufenden Betrieb finanziert werden.

Als erfreulich ist der Rückgang der Liquiditätskredite um knapp 800 Millionen Euro auf rund 3,8 Milliarden Euro bei den Kommunen insgesamt

zum Jahresende 2013 zu registrieren. Allerdings gehen rund Dreiviertel hiervon auf die Auszahlung von Entschuldungshilfen im Rahmen des im Jahr 2009 geschlossenen Zukunftsvertrages zurück. Nur ein Viertel ist demnach der verbesserten Gesamtsituation geschuldet. Insoweit besteht nach wie vor Handlungsbedarf zur

weiteren Rückführung der Liquiditätskredite. Den größten Rückgang verzeichneten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit rund 425 Millionen Euro. Bei den Landkreisen und der Region Hannover standen Ende 2013 noch knapp 1,5 Milliarden Euro an Kassenkrediten in den Büchern.

## Kreisumlagesätze 2014

Von den 37 Landkreisen und der Region Hannover hat einer seine Kreisumlage im Haushaltsjahr 2014 erhöht, während neun und die Region Hannover eine Absenkung vorgenommen haben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der gewo-

gene Durchschnittssatz nochmals sinken wird. Er hatte sich bereits im Vorjahr um einen Prozentpunkt auf 49,9 Prozent reduziert. Sieben Landkreise und die Region Hannover erheben darüber hinaus eine differenzierte Kreisumlage. Das heißt,

dass die Kreisumlagesätze für unterschiedliche Umlagegrundlagen in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden. Weitere Informationen können der Übersicht auf dieser Seite entnommen werden.

| Kreis-/Regionsumlagehebesätze 2013/2014 |                     |         |               |         |                                   |         |                                |         |                               |         |         |
|---|---------------------|---------|---------------|---------|-----------------------------------|---------|--------------------------------|---------|-------------------------------|---------|---------|
| Landkreis                               | Grundsteuer A und B |         | Gewerbesteuer |         | Gemeindeanteil<br>Einkommensteuer |         | Gemeindeanteil<br>Umsatzsteuer |         | Schlüsselzuweisungen<br>(90%) |         |         |
|   | 2013                | 2014    | 2013          | 2014    | 2013                              | 2014    | 2013                           | 2014    | 2013                          | 2014    |         |
| 1                                       | 2                   | 3       | 4             | 5       | 6                                 | 7       | 8                              | 9       | 10                            | 11      | 12      |
|   |                     | %       | %             | %       | %                                 | %       | %                              | %       | %                             | %       | %       |
| 1 Gifhorn                               |                     | 46,60   | 45,50         | 46,60   | 45,50                             | 46,60   | 45,50                          | 46,60   | 45,50                         | 46,60   | 45,50   |
| 2 Göttingen                             |                     | 50,00   | 50,00         | 50,00   | 50,00                             | 50,00   | 50,00                          | 50,00   | 50,00                         | 50,00   | 50,00   |
| 3 Goslar                                |                     | 53,20   | 53,20         | 53,20   | 53,20                             | 53,20   | 53,20                          | 53,20   | 53,20                         | 51,20   | 51,20   |
| 4 Helmstedt                             |                     | 55,00   | 55,00         | 55,00   | 55,00                             | 55,00   | 55,00                          | 55,00   | 55,00                         | 55,00   | 55,00   |
| 5 Northeim                              |                     | 52,50   | 52,50         | 52,50   | 52,50                             | 52,50   | 52,50                          | 52,50   | 52,50                         | 52,50   | 52,50   |
| 6 Osterode am Harz                      |                     | 56,30   | 56,30         | 56,30   | 56,30                             | 56,30   | 56,30                          | 56,30   | 56,30                         | 50,30   | 50,30   |
| 7 Peine                                 |                     | 58,10   | 58,10         | 58,10   | 58,10                             | 58,10   | 58,10                          | 58,10   | 58,10                         | 58,10   | 58,10   |
| 8 Wolfenbüttel                          |                     | 53,00   | 53,00         | 53,00   | 53,00                             | 53,00   | 53,00                          | 53,00   | 53,00                         | 50,00   | 50,00   |
| 9 Diepholz                              |                     | 48,25   | 48,25         | 48,25   | 48,25                             | 48,25   | 48,25                          | 48,25   | 48,25                         | 48,25   | 48,25   |
| 10 Hameln-Pyrmont                       |                     | 49,50   | 49,50         | 49,50   | 49,50                             | 49,50   | 49,50                          | 49,50   | 49,50                         | 49,50   | 49,50   |
| 11 Hannover, Region <sup>1</sup>        |                     | 50,6812 | 49,4297       | 50,6812 | 49,4297                           | 50,6812 | 49,4297                        | 50,6812 | 49,4297                       | 32,9304 | 32,2162 |
| 12 Hildesheim                           |                     | 55,00   | 55,00         | 55,00   | 55,00                             | 55,00   | 55,00                          | 55,00   | 55,00                         | 55,00   | 55,00   |
| 13 Holzminden                           |                     | 51,50   | 54,50         | 51,50   | 54,50                             | 51,50   | 54,50                          | 51,50   | 54,50                         | 51,50   | 49,60   |
| 14 Nienburg/Weser                       |                     | 53,00   | 53,00         | 53,00   | 53,00                             | 53,00   | 53,00                          | 53,00   | 53,00                         | 47,00   | 47,00   |
| 15 Schaumburg                           |                     | 51,80   | 51,80         | 51,80   | 51,80                             | 51,80   | 51,80                          | 51,80   | 51,80                         | 51,80   | 51,80   |
| 16 Celle                                |                     | 52,00   | 52,00         | 52,00   | 52,00                             | 52,00   | 52,00                          | 52,00   | 52,00                         | 52,00   | 52,00   |
| 17 Cuxhaven                             |                     | 52,50   | 51,50         | 52,50   | 51,50                             | 52,50   | 51,50                          | 52,50   | 51,50                         | 52,50   | 51,50   |
| 18 Harburg                              |                     | 49,00   | 48,50         | 49,00   | 48,50                             | 49,00   | 48,50                          | 49,00   | 48,50                         | 49,00   | 48,50   |
| 19 Lüchow-Dannenberg                    |                     | 56,00   | 56,00         | 56,00   | 56,00                             | 56,00   | 56,00                          | 56,00   | 56,00                         | 60,00   | 60,00   |
| 20 Lüneburg                             |                     | 53,50   | 53,00         | 53,50   | 53,00                             | 53,50   | 53,00                          | 53,50   | 53,00                         | 53,50   | 53,00   |
| 21 Osterholz                            |                     | 51,00   | 51,00         | 51,00   | 51,00                             | 51,00   | 51,00                          | 51,00   | 51,00                         | 51,00   | 51,00   |
| 22 Rotenburg (Wümme)                    |                     | 49,00   | 49,00         | 49,00   | 49,00                             | 49,00   | 49,00                          | 49,00   | 49,00                         | 49,00   | 49,00   |
| 23 Heidekreis                           |                     | 54,00   | 52,00         | 54,00   | 52,00                             | 54,00   | 52,00                          | 54,00   | 52,00                         | 54,00   | 52,00   |
| 24 Stade                                |                     | 55,00   | 53,00         | 55,00   | 53,00                             | 55,00   | 53,00                          | 55,00   | 53,00                         | 55,00   | 53,00   |
| 25 Uelzen                               |                     | 55,00   | 55,00         | 55,00   | 55,00                             | 55,00   | 55,00                          | 55,00   | 55,00                         | 55,00   | 55,00   |
| 26 Verden                               |                     | 53,00   | 52,00         | 53,00   | 52,00                             | 53,00   | 52,00                          | 53,00   | 52,00                         | 53,00   | 52,00   |
| 27 Ammerland                            |                     | 35,50   | 35,50         | 35,50   | 35,50                             | 35,50   | 35,50                          | 35,50   | 35,50                         | 35,50   | 35,50   |
| 28 Aurich                               |                     | 53,50   | 53,50         | 53,50   | 53,50                             | 53,50   | 53,50                          | 53,50   | 53,50                         | 53,50   | 53,50   |
| 29 Cloppenburg                          |                     | 44,00   | 44,00         | 44,00   | 44,00                             | 44,00   | 44,00                          | 44,00   | 44,00                         | 44,00   | 44,00   |
| 30 Emsland                              |                     | 46,00   | 45,00         | 46,00   | 45,00                             | 46,00   | 45,00                          | 46,00   | 45,00                         | 46,00   | 45,00   |
| 31 Friesland                            |                     | 52,00   | 52,00         | 52,00   | 52,00                             | 52,00   | 52,00                          | 52,00   | 52,00                         | 52,00   | 52,00   |
| 32 Grafschaft Bentheim                  |                     | 49,90   | 49,90         | 49,90   | 49,90                             | 49,90   | 49,90                          | 49,90   | 49,90                         | 49,90   | 49,90   |
| 33 Leer                                 |                     | 52,00   | 52,00         | 52,00   | 52,00                             | 52,00   | 52,00                          | 52,00   | 52,00                         | 52,00   | 52,00   |
| 34 Oldenburg                            |                     | 39,00   | 39,00         | 39,00   | 39,00                             | 39,00   | 39,00                          | 39,00   | 39,00                         | 39,00   | 39,00   |
| 35 Osnabrück                            |                     | 47,00   | 47,00         | 47,00   | 47,00                             | 47,00   | 47,00                          | 47,00   | 47,00                         | 47,00   | 47,00   |
| 36 Vechta                               |                     | 44,00   | 42,00         | 44,00   | 42,00                             | 44,00   | 42,00                          | 44,00   | 42,00                         | 44,00   | 42,00   |
| 37 Wesermarsch                          |                     | 59,25   | 59,25         | 59,25   | 59,25                             | 59,25   | 59,25                          | 59,25   | 59,25                         | 55,75   | 55,75   |
| 38 Wittmund                             |                     | 54,00   | 54,00         | 54,00   | 54,00                             | 54,00   | 54,00                          | 54,00   | 54,00                         | 54,00   | 54,00   |

<sup>1</sup> Für die Landeshauptstadt Hannover beträgt der Umlagesatz für die Steuerkraft in 2014 48,3243 %-Punkte und in 2013 49,3956 %-Punkte; hinzu tritt eine Sonderregelung i. S. v. § 166 Abs. 3 NKomVG

Quelle: Angaben der Landkreise und der Region Hannover

NLT

## NLT positioniert sich zum Entwurf des Operationellen Programms für die EU-Förderperiode 2014 - 2020

Von Dr. Lutz Mehlhorn\*

Das Operationelle Programm für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) der EU-Strukturfondsförderperiode 2014 bis 2020 bildet die Grundlage für die Verteilung eines Großteils der von europäischer Seite zur Verfügung stehenden Fördermittel bis 2020 in Niedersachsen. Angesichts der Herausforderungen für die Entwicklung Niedersachsens - zu denken ist nur beispielhaft an den demografischen Wandel, die Teilhabe aller Menschen durch Bildung sowie den Erhalt und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den sich unterschiedlich entwickelnden Landesteilen -, ist es aus Sicht des NLT von großer Bedeutung, bereits jetzt die richtigen Weichen für eine möglichst passgenaue, an den örtlichen Strukturen orientierte und effiziente Fördermittelverteilung zu stellen.

Im Zuge der Verbandsanhörung hat der NLT zum Entwurf des Operationellen Programms der Landesregierung - der derzeitige Entwurf umfasst 175 Seiten - daher umfassend Stellung genommen und dabei betont, dass die Landkreise und die Region Hannover ihren Beitrag zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum in Niedersachsen und damit zur Zukunftsfestigkeit des Landes leisten möchten. Angesichts des hohen Abstraktionsgrades des Operationellen Programms hat der NLT sodann zu einer Vielzahl von kleineren und größeren Themen Standpunkte formuliert, von denen einige nachfolgend erwähnt werden sollen.

### NLT begrüßt integrierten Regionalisierungsansatz

Den neuen Ansatz einer integrierten und regionalisierten Förderung begrüßt der NLT ausdrücklich. Dazu ist es unerlässlich, **den ländlichen Raum** - der für die zukunftsorientierte Entwicklung Niedersachsens ebenso von Bedeutung ist wie die städtischen Re-

gionen - **weit stärker als im bisherigen Entwurf in den Blick** zu nehmen. Konkret heißt das etwa, Flächensanierungen in ländlichen Gebieten förderfähig zu machen. So kann zur Bewältigung der Konversionsproblematik, die sich gerade auch in strukturschwachen Kommunen stellt, beigetragen werden. Vor allem aber sind weit größere Anstrengungen des Landes beim **Breitbandausbau** nötig. Eine ausreichende Versorgung des ländlichen Raumes mit schnellen Internetzugängen ist heute Basis von Wirtschaftskraft und Lebensqualität vor Ort. NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer betonte gegenüber der Presse hierzu: „Die derzeit seitens des Landes zur Breitbandförderung vorgesehenen 60 Millionen Euro reichen nicht ansatzweise zur Realisierung einer flächendeckenden Breitbandversorgung aus. Viele Ziele der EU-Förderung wie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf lassen sich nur dann erreichen, wenn der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land auch beim Breitband gilt.“

### Regionalisierte Teilbudgets (RTB) und kommunale Beteiligung

Dass die Landesregierung das effektive und effiziente Förderinstrument der Regionalisierten Teilbudgets abschafft und nicht, wie dies der rot-grüne Koalitionsvertrag eigentlich vorsieht, weiterentwickelt wird in der Stellungnahme erneut deutlich kritisiert. Die Abschaffung darf nach Ansicht des NLT keinesfalls dazu führen, dass Kommunen bei Förderentscheidungen nicht mehr angemessen eingebunden sind. Der NLT begrüßt daher das Signal der Landesregierung, der Landkreisebene eine substantielle Mitwirkung über die bei den Landesbeauftragten einzurichtenden **Steuerungsausschüsse** zu eröffnen. Diese sollten ausschließlich kommunal und jeweils hälftig von der Kreis- und Gemeindeebene besetzt werden.

Daneben fordert der NLT im Rahmen des von der Landesregierung angestrebten Punktwertverfahrens bei konkreten Förderentscheidungen



Die Landkreise im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg erarbeiten die Regionale Handlungsstrategie Lüneburg für die EU-Förderperiode 2014 - 2020 gemeinsam mit dem Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg. Am Rande der Landrätekonzferenz Lüneburg-Stade am 24. März 2014 in Essel, Landkreis Heidekreis, unterzeichneten die Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung, **Jutta Schiecke**, und stellvertretend für die elf Landkreise Landrat **Bernd Lütjen**, Landkreis Osterholz, die Kooperationsvereinbarung. Foto: Meyer/NLT

\* Regierungsrat, zurzeit tätig beim NLT u. a. mit Schwerpunkt für das Projekt Vorbereitung der EU-Förderperiode 2014-2020

**eigene Scoring-Punkte** für die Landkreise und die Region, die für eine bestimmte Anzahl von Projekten mit kreisörtlicher Bedeutung vergeben werden können sollen. Ein solches Verfahren wird derzeit schon in der GRW-Förderung praktiziert und sollte auch in die europäische Förderung übernommen werden. So kann die eigenverantwortliche Mitwirkung ganz im Sinne der Subsidiarität gestärkt und zudem verhindert werden, dass die in der jetzigen Förderperiode aufgebauten Kompetenzen und Fähigkeiten der Landkreise bei der EU-Förderung verloren gehen.

Das Operationelle Programm, so wird es in der Stellungnahme angeregt, sollte eine **größere Flexibilität** als im bisherigen Entwurf aufweisen. Zu viele Voraussetzungen, die direkt im Operationellen Programm angelegt werden, engen die zukünftigen Fördermöglichkeiten zu sehr ein. Nach Genehmigung des Programms durch die Kommission können die einmal statuierten Voraussetzungen für die ganze Förderperiode nicht mehr verändert werden. Auf mögliche zukünftige Problemlagen, die heute noch nicht absehbar sind, kann dann nur noch unzureichend reagiert werden. Eine Nachsteuerung auf Richtlinienenebene wäre weitgehend ausgeschlossen. Zudem ist es sinnvoll, keine zu starke Einschränkung der Förderung auf bestimmte Gebiete vorzunehmen. Deshalb wird in der Stellungnahme angemahnt, Möglichkeiten einer grundsätzlich flächendeckenden Förderung, z. B. im Tourismusbereich oder der Erschließung von Gewerbegebieten, zu schaffen. Dies gilt maßgeblich auch für die energetische Sanierung von

öffentlichen Gebäuden, insbesondere die kommunalen Schul-, Sport- und Freizeiteinrichtungen gerade im ländlichen Raum dürfen nicht vergessen werden.

### **Regionale Fachkräftebündnisse im Bereich des ESF**

Im Bereich des ESF stößt die neue Fördermöglichkeit **regionaler Fachkräftebündnisse** auf Zustimmung. Diese bilden eine Verstärkung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort und willkommene Ergänzung zu den Maßnahmen der Agentur für Arbeit. Begrüßt wird zudem, dass die bisher bekannten Förderprogramme in gleicher oder leicht abgewandelter Form weitergeführt werden können (Förderung der Integration von Frauen am Arbeitsmarkt und ihren Wiedereinstieg bzw. ihre Rückkehr in das Erwerbsleben, Integration von Arbeitslosen sowie benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt, Jugendwerkstätten, Pro-Aktiv-Center und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit). Allerdings besteht die große Sorge, dass die Fördermittel für die bewährten Jugendförderprogramme - Jugendwerkstätten und PACE - abgeschmolzen werden bzw. durch einen erheblich höheren Anteil kommunaler Mittel finanziert werden sollen.

### **Weiteres Vorgehen**

Angesichts des ambitionierten Zeitplans der Landesregierung zur Einreichung des Operationellen Programms bei der Europäischen Kommission sieht der NLT es kritisch, dass bis Ende März sowohl die vom Land beauftragte sogenannte RIS-

3-Strategie als auch die SWOT-Analyse - also wichtige Bezugspunkte der Programmierung der EU-Förderung - nicht vorlagen. Ebenso unbekannt sind einige Kapitel des Entwurfs des Operationellen Programms. Die fehlenden Kapitel umfassen insbesondere den Verwaltungsbereich und sind daher von hoher Bedeutung für die Kreisebene.

Der NLT hat zudem der Landesregierung vorgeschlagen, alle veraltungstechnischen Anforderungen an die Antragsteller und die kommunale Ebene in einem separaten Prozess zum Bürokratieabbau daraufhin zu überprüfen, ob Erleichterungen oder Beschleunigungen des Verwaltungsverfahrens (z. B. durch verstärkte Nutzung von Pauschalen, den Abbau von Doppelprüfungen usw.) möglich sind. Insbesondere sollten die Schnittstellen zwischen kommunaler Ebene und der NBank einer besonderen Betrachtung unterzogen werden. Hier hat der NLT der Landesregierung ausdrücklich seine Mitarbeit unter Einbindung kommunaler Praktiker angeboten.

In den nächsten Wochen wird die Landesregierung die zum Operationellen Programm eingegangenen Stellungnahmen sichten und bewerten und dann eine Kabinettsentscheidung herbeiführen. Dann finden entsprechende Verhandlungen mit der Europäischen Kommission statt, um eine Genehmigung des Programms zu erhalten. In einem nächsten Schritt werden dann die einzelnen Förderrichtlinien entworfen, die Grundlage für konkrete Projektanträge und Mittelbewilligungen sind.

## **Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung mit Geltung für den kommunalen Bereich beschlossen**

Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Diäten für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ist am 21. Februar 2014 im Deutschen Bundestag und am 14. März 2014 im Bundesrat ein Gesetz zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung mit Geltung auch für den kommunalen Bereich beschlossen worden. Das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene war mit äußerster ungewöhnlicher Eile betrieben wor-

den; den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene war nur Gelegenheit zu einer Stellungnahme binnen weniger Tage eingeräumt.

### **Über 200.000 betroffene kommunale Mandatsträger**

Wegen der Erstreckung des Gesetzesentwurfs auch auf den kommunalen Bereich haben die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

kurzfristig den Niedersächsischen Innenminister Boris Pistorius angeschrieben und in einer Stellungnahme verdeutlicht, dass die kommunalen Spitzenverbände zwar das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, die Abgeordnetenbestechung wirksam zu bekämpfen und zu sanktionieren, teilen. Die Arbeitsgemeinschaft hat aber darauf hingewiesen, dass in Deutschland von dem Gesetzesentwurf die 631 Mitglieder des Bundesta-

ges und die etwa 1.500 Mitglieder der Landtage, aber eben auch über 200.000 kommunale Mandatsträger erfasst würden. Daher sollte vor dem Gesetzesbeschluss eine gründliche Beteiligung der kommunalen Ebene erfolgen, insbesondere was die Verständlichkeit der beabsichtigten Strafrechtsnorm angeht. Sonst bestehe die Gefahr der Rechtsunsicherheit insbesondere im Bereich der ehrenamtlichen kommunalen Mitwirkung.

Diese Hinweise sind im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen worden. Vielmehr ist die Erstreckung auf den kommunalen Bereich im Gesetzesbeschluss noch ausgeweitet worden, weil nun auch Mitglieder eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einen kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit erfasst sind. In Niedersachsen dürften also auch die Mitglieder von Ortsräten usw. von dem Gesetzentwurf erfasst sein.

#### **Geänderter § 108 e des Strafgesetzbuches**

Kern der gesetzlichen Regelung ist eine Änderung des bereits bisher

bestehenden § 108 e des Strafgesetzbuch (StGB), der nun die neue Bezeichnung „Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern“ trägt und nicht mehr „Abgeordnetenbestechung“ heißt. Absatz 1 definiert die nun verbotene Grund-Tathandlung der Vorschrift wie folgt:

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

Absatz 2 regelt künftig die Strafbarkeit desjenigen, der einem Mandatsträger ein entsprechendes Angebot unterbreitet und lautet:

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

*Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.“*

Für den kommunalen Bereich ist dann von Bedeutung, dass nach § 108 e Absatz 3 StGB den in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern, also den Abgeordneten des Bundes und der Ländern, gleichstehen

- Mitglieder einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft (§ 108 e Abs. 3 Nr. 1) und
- Mitglieder eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit (§ 108 e Abs. 3 Nr. 2).

Das Gesetz wird am 1. September 2014 in Kraft treten. Es bleibt zu hoffen, dass die mit der relativen Unschärfe des Tatbestandes verbundenen Auslegungsfragen nicht zu einer Verunsicherung der im Ehrenamt auf kommunaler Ebene Tätigen führen.

## **Untersuchung einer Reaktivierungsmöglichkeit von Bahnstrecken geht in die Abschlussrunde**

In den vorherigen Ausgaben der NLT-Information<sup>1</sup> haben wir bereits aktuell über das von der Landesregierung initiierte Projekt der Prüfung einer Reaktivierung von Bahnstrecken und Haltepunkten berichtet. In einer 4. Sitzung des von der Landesregierung eingesetzten Lenkungskreises wurden am 14. März 2014 die Ergebnisse der 2. Untersuchungsstufe durch die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen (LNVG) vorgestellt. Den zugrunde gelegten Prüfkriterien und deren Gewichtung hatte der Lenkungskreis im November 2013 nach intensiver Erörterung mit der LNVG zugestimmt.

Zuvor hatte der NLT entsprechend der Erörterung in den Gremien die im Falle einer Reaktivierung landesweit geforderte finanzielle Beteiligung der kommunalen Ebene, die nicht Aufgabenträger des ÖPNV ist, abgelehnt. Dem wurde entgegengehalten, dass der Ausbau der Strecke durch den Eigentümer, im Regelfall eine NE-Bahn, erfolge. Diese Investitionen würden sich über die von den Betreibern des SPNV zu leistenden Trassenentgelte refinanzieren. Die Kommunen wären möglicherweise gefordert, eine Bürgschaft zu geben. Die nicht bezuschussungsfähigen Kosten im Umfeld der Reaktivierung (Bahnhöfe, Erschließung, ÖPNV-Anschlüsse usw.) würden jedoch auf die kommunale Ebene zukommen.

Ergänzend hat der NLT vorgetragen, dass sich die Reaktivierungsmaßnahmen in ihrer Wertigkeit an anderen zur Entscheidung stehenden Verkehrsmaßnahmen messen lassen müssten. Die Reaktivierung von Schienenstrecken dürfe die Weiterentwicklung des SPNV, des ÖPNV sowie der Straßeninfrastruktur nicht beeinträchtigen.

Im Dezember 2013 ist den Landkreisen im Gebiet der LNVG jeweils ein Entwurf eines von der LNVG erarbeiteten Bedienungskonzeptes für die in der 2. Bewertungsstufe verbliebenen Strecken mit Gelegenheit zur Stellungnahme übersandt worden. Auch der Zweckverband Großraum Braunschweig sowie die Region Hannover waren als SPNV-Aufgabenträger

<sup>1</sup> Vgl. NLT-Information 5/2013, S. 144 f., und 6/2013, S. 169 f.

aufgefordert, für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Strecken Bedienungskonzepte vorzulegen.

Von den 28 im Rahmen der Nutzwertanalyse durch die LNVG begutachteten Strecken hat der Lenkungskreis auf Vorschlag der LNVG einstimmig acht für eine vertiefte Untersuchung auf ihre Reaktivierungswürdigkeit vorgeschlagen:

- Braunschweig - Gliersmarode - Harvesse
- Bad Bentheim - Neuenhaus
- Aurich - Abelitz
- Maschen - Buchholz - HH-Harburg
- Lüneburg - Soltau
- Rinteln - Stadthagen

- Salzgitter-Lebenstedt - Salzgitter-Fredenberg
- Einbeck-Salzderhelden - Einbeck

Dabei handelt es sich zunächst um eine Empfehlung. Anfang April 2014 wird der Lenkungskreis in einer erweiterten Runde (zusammen mit einem Vertreter des Verkehrsclubs Deutschland e. V., dem Sprecher des Nahverkehrsbündnisses, einem Vertreter des BUND, einem Vertreter von ver.di, dem Landesvorsitzenden des Allgemeinen Deutschen Fahrradclubs und einem Vertreter von Pro Bahn) unter Vorsitz des Verkehrsministers Olaf Lies abschließend darüber entscheiden, welche Strecken in die Abschlussrunde kommen sollen.

Alle beteiligten Landkreise sowie die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig erhielten Informationsmaterial zum Bewertungsverfahren in der 2. Untersuchungsstufe für eine eigenständige Überprüfung der Untersuchungsergebnisse.

In Stufe 3 werden die Strecken nach einem standardisierten Untersuchungsverfahren durch einen externen Gutachter überprüft. Die Ergebnisse dieser Begutachtung werden für den Herbst 2014 erwartet. Eine endgültige Entscheidung darüber, ob und ggf. welche Strecken reaktiviert werden sollen, soll noch in diesem Jahr fallen.



## Europarat – 20 Jahre Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, 25 Jahre Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung

Von Clemens Lammerskitten\*

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates hat in seiner Empfehlung vom 20. März 2012 „Kommunale Demokratie in Deutschland“<sup>1</sup> unter anderem folgende Aufforderung an Bund und Länder gerichtet:

*„a. die verfassungsrechtlichen Garantien für die kommunalen Finanzen zu achten und sicherzustellen, dass die Gemeinden in den Entscheidungsprozess über die Struktur und das Steueraufkommen auf kommunaler Ebene einbezogen werden, ungeachtet der beständigen negativen wirtschaftlichen Trends, und dass angesichts der hohen Verschuldungsrate der kommunalen Verwaltungen und Landesregierungen die Gemeinden ausreichende finanzielle Mittel erhalten, über die sie frei verfügen können“.*

### Die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung

Diese Empfehlung des Kongresses lenkt den Blick auf eine Konvention des Europarates, die sich den Schutz und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung zum Ziel gesetzt hat - die „Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung“. Diese Charta ist nach langjährigen Vorbereitungen 1985 von den damaligen Mitgliedstaaten verabschiedet worden.<sup>2</sup> Mittlerweile haben alle 47 Mitgliedstaaten die Charta ratifiziert. Sie ist damit eine der wenigen Konventionen des Europarates, die in allen Mitgliedstaaten gelten. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Charta am 15. Oktober 1985 ratifiziert, sie ist am 1. September 1988 in Kraft getreten.<sup>3</sup> Die Charta hat damit als einfaches Bundesgesetz **bindende Wirkung für alle Staatsorgane**, also

auch für die deutschen Länder. Sie ist bei allen Vorhaben und Entscheidungen, die sich direkt oder indirekt auf den Inhalt, die Strukturen, die Kompetenzen und die Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>4</sup> auswirken können, zu berücksichtigen. Auch die Rechtsprechung greift in wichtigen Entscheidungen auf die Charta zurück.<sup>5</sup>

Dennoch spielt die Charta in der kommunalpolitisch und rechtlich relevanten Staatspraxis von Bund und Ländern nur eine Nebenrolle. Dies hat Gründe: Zum einen sind die Gewährleistungen der Charta Mindeststandards, die in der Regel in den Verfassungen der deutschen Länder zum Teil deutlich überschritten werden. Zum anderen ist sie in den zentralen materiellen Bestimmungen der Art. 2 bis Art. 11 sehr abstrakt formuliert. Die Anwendung auf konkrete Sachverhalte in den Mitgliedstaaten bedarf einer konkretisierenden Interpretation. Schließlich haben sich die räumlichen Anwendungsschwerpunkte der Charta nach dem Beitritt der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der ost- und südosteuropäischen Staaten seit Anfang der 1990er Jahre erheblich verändert. Hier gab es mindestens im letzten Jahrhundert keine lokale Selbstverwaltung im westeuropäischen Kommunalverfassungsverständnis. Der Kongress musste erst Pionierarbeit leisten, um hier eine angemessene Anwendung der Selbstverwaltungsprinzipien zu gewährleisten.

Für den Europarat ergeben sich damit zwei große Herausforderungen: Er muss zum einen darauf hinwirken, dass die Bestimmungen der Charta in allen Mitgliedstaaten eingehalten

werden. Er muss andererseits insbesondere in den seit 1990 beigetretenen Mitgliedstaaten dafür werben, dass die Kernziele des Europarates, die Einhaltung von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten starke und leistungsfähige lokale Gebietskörperschaften erfordern. Dies ist gerade in Mitgliedstaaten, die sich von einer Zentralisierung wichtiger Staatsfunktionen ein Allheilmittel zur Beschleunigung des Staatsaufbaus und zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihres Staates versprechen, eine Daueraufgabe.

### Der Kongress der Gemeinden und Regionen

Der Europarat hat diese wichtige Aufgabe dem 1994 eingerichteten Kongress der Gemeinden und Regionen übertragen. Nach den Statuten des Kongresses<sup>6</sup> ist er ein **beratendes Organ des Europarates**, das sich aus 318 Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aus allen 47 Mitgliedstaaten zusammensetzt. Achtzehn Mitglieder kommen aus Deutschland, jeweils neun werden von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene benannt, neun Mitglieder von den Ländern nach einem Rotationsystem zwischen den sechzehn Ländern. Niedersachsen hat zurzeit bis 2016 ein Vollmitglied in diesem Gremium. Die Aufgaben sind in Art. 2 des Kongress-Statuts wie folgt umschrieben:

- Sicherung der Teilhabe der Gemeinden und Regionen in der Umsetzung des Ideals der Europäischen Einheit und ihre aktive Beteiligung bei allen Angelegenheiten des Europarates;

\* MdL, Mitglied des Kreistages des Landkreises Osnabrück; niedersächsisches Mitglied im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, seit Oktober 2012 Vizepräsident der Kammer der Regionen.

<sup>1</sup> Kongress: Empfehlung 320 (2012), siehe: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC320\(2012\)&Language=lanGerman&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC320(2012)&Language=lanGerman&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C).

<sup>2</sup> Siehe den Text in: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>.

<sup>3</sup> Ratifizierungsgesetz vom 10.12.1986 – BGBl. II S. 65.

<sup>4</sup> Mit Ausnahme der Landkreise in Rheinland-Pfalz, für die ein Vorbehalt im Sinne des Art. 9 Abs. 3 der Charta erklärt wurde.

<sup>5</sup> siehe OVG Sachsen vom 26.5.2009 – 4 A 486/08; allgemein zur Charta der lokalen Selbstverwaltung siehe: Schaffarzick, Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 2002.

<sup>6</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2339062&SecMode=1&DocId=2048106&Usage=2>.

- Erarbeitung von Vorschlägen an das Ministerkomitee zur Weiterentwicklung der lokalen und regionalen Demokratie;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und
- Kontaktpflege mit internationalen Organisationen als Teil der Außenpolitik des Europarates.

In den letzten zwanzig Jahren hat er diese generellen Zielsetzungen Schritt für Schritt konkretisiert. Der Kongress lässt sich insoweit insbesondere von folgenden Eckpunkten der Charta leiten:

- Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden muss subsidiär und so bürgernah wie möglich organisiert werden, die Gemeinden/Gemeindeverbände sollen einen bedeutenden Anteil an den gesamtstaatlichen Funktionen in Eigenverantwortung haben;
- sie sollen einen angemessenen Anteil des jeweiligen Steueraufkommens zur Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben und steuerliche Gestaltungsspielräume erhalten;
- Wahlen und demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene müssen funktionieren, das kommunale Ehrenamt muss Substanz haben;
- Konsultations- und Entscheidungsverfahren müssen transparent sein, faire Verwaltungsverfahren eingehalten werden, staatliche Aufsicht im Bereich der Selbstverwaltung muss auf Rechtsaufsicht beschränkt werden;
- der Rechtsschutz der Gemeinden muss umfassend und effektiv sein und schließlich müssen Rechte von Minderheiten, generell die Einhaltung von Menschenrechten auch auf lokaler Ebene gesichert werden.

Wenn diese Kernelemente lokaler Selbstverwaltung nicht oder nur unzureichend eingehalten werden, dann sind nach dem Verständnis des Kongresses bereits auf Gemeindeebene die Grundlagen unserer Demokratie tiefgreifend beschädigt.

### Ziele und konkrete Anliegen des Kongresses

Der Kongress hat in den letzten Jahren eine Reihe von Zielen formuliert,

aber auch Struktur- und Verfahrensentscheidungen getroffen, die die Sicherung der lokalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten befördern sollen:

- Er entwickelt Orientierungen zu Themen, die für das Funktionieren der Gemeinden/Gemeindeverbände und Regionen von besonderer Bedeutung sind. So beschäftigen wir uns aktuell mit der Frage, inwieweit die seit 2008 andauernde **Finanz- und Wirtschaftskrise** die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Fundamente der lokalen und regionalen Selbstverwaltung unterhöhlt hat und was wir in den Mitgliedstaaten machen müssen, um die daraus resultierenden Schäden zu begrenzen oder auch vollständig zu beheben.
- Der Kongress sichert durch die Arbeit seines **Monitoring-Ausschusses** die Einhaltung der Charta, indem er in regelmäßigen Abständen, etwa alle fünf Jahre, alle 47 Mitgliedstaaten besucht und im Zusammenwirken mit allen Formen der Gebietskörperschaften und den nationalen Dienststellen das jeweilige nationale Gemeinderecht und die gemeindliche Praxis daraufhin überprüft, ob die Bestimmungen der Charta eingehalten werden. Wenn nicht, gibt er Empfehlungen. Ein konkretes Beispiel für Deutschland habe ich eingangs zitiert.
- Falls mehrere Chartabestimmungen nicht eingehalten werden, wird im Rahmen eines **Post-Monitoring Verfahrens** etwa ein Jahr später überprüft, ob die Anregungen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.
- Schließlich wird der Kongress zunehmend zur Anlaufstelle für **Beschwerden von Gemeinden/Gemeindeverbänden und Regionen** und ihrer Interessenverbände aus den Mitgliedstaaten, auch von Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen, die mit kommunalpolitisch relevanten Maßnahmen der jeweiligen nationalen Regierungen nicht einverstanden sind. So hat sich jüngst der portugiesische kommunale Spitzenverband beschwert, dass die Regierung Troika-Commitments schlicht und ergreifend auf die Gemeinden verlagert hat, indem

sie drastische Kürzungen in kommunalen Haushalten verfügte oder schlicht eine Gemeindeebene wegrationalisierte. Finnische Gemeinden beklagen sich über unzureichende Konsultationsverfahren und nicht nachvollziehbare materielle Kriterien im Bereich von Vorhaben zur kommunalen Neugliederung. Es gibt Proteste gegen ein Bauvorhaben in Srebrenica, wo eine Gedenkstätte der Massaker von 1995 mit Billigung vorgesetzter Behörden überbaut werden soll. Ukrainische, auch georgische Gemeinden rügen den Missbrauch von nationalen Antikorruptionsvorschriften durch die Zentralmacht, die zur Amtsenthebung politisch missliebiger Bürgermeister missbraucht werden. Im Fall der Türkei setzt sich der Kongress seit langem für ein früheres Mitglied des Kongresses ein. Frau Leyla Güven - eine kurdische Bürgermeisterin - wurde ihres Amtes enthoben und sitzt seit fast viereinhalb Jahren in U-Haft, weil sie die Tagesordnung für eine Gemeinderatsitzung in kurdischer Sprache am schwarzen Brett ausgehängt hat und nach Vorhalt der türkischen Behörden der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verdächtig ist.

- Der Kongress kann sich im Rahmen der Arbeiten des Ausschusses für aktuelle Angelegenheiten und im Governance-Ausschuss mit wichtigen Themen befassen, die das **Alltagsleben der Kommunen** prägen: Aktuell geht es um den Zugang von Migranten zu regionalen Arbeitsmärkten, die Lage von Personen mit unterschiedlicher sexueller Orientierung (LGBT) auf Gemeindeebene, die gesundheitlichen Folgen von Asbest und wie man die (Folge-) Schäden vermeidet oder auch um die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen bei der Pflege jüdischer Friedhöfe. Besonders wichtig sind auch unsere Aktivitäten zum Schutz sexueller Ausbeutung von Kindern und die europäische Städteallianz zur Inklusion von Roma. Schließlich hat sich der Kongress in 2012 mit Second-tier local authorities, also mit Gemeindeverbänden, befasst.

Hier werden aber auch die Grenzen seiner Einwirkungsmöglichkeiten deutlich: Er hat keine rechtlich ver-

bindlichen Repressionsinstrumente gegenüber den Mitgliedstaaten, er wirkt nicht als Fach- oder Rechtsaufsicht in gemeindlichen Angelegenheiten. Es gibt in der Charta, anders als in der europäischen Menschenrechtskonvention, auch keine Individualrechtsbeschwerdemöglichkeit vor einem europäischen Gericht.

Der Kongress muss also im Wege politischer und thematischer Resolutionen seine Auffassung von lokaler Selbstverwaltung deutlich machen und durch den Aufbau von Gruppendruck die Mitgliedstaaten zu einer Änderung ihres Verhaltens bewegen.

### Bisherige Ergebnisse

Seit 1994 sind über 100 Monitoring-Berichte über das Funktionieren der lokalen Demokratie in den Mitgliedstaaten verabschiedet worden. Die inhaltlichen Schwerpunkte hängen stark von der Veränderung der jeweiligen nationalen institutionell-politischen, der rechtlichen und der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen ab. Kritikpunkte des Kongresses betreffen europaweit insbesondere die folgenden Themen:

- Eingriffe des Zentralstaates in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden/Gemeindeverbände, häufig gerechtfertigt mit einer angeblich unzureichenden Effektivität lokaler Aufgabenwahrnehmung und der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen.
- Generell zu geringe Finanzausstattung der Gemeinden, Verstoß gegen die in Art. 9 der Charta verankerten Grundsätze eines hinreichend autonomen finanziellen Gestaltungsspielraums der Gemeinden, häufig fehlende kommunale Steuerautonomie.
- Unzureichende Mechanismen zur Regelung des kommunalen Finanzausgleichs sowohl in institutionell-struktureller Hinsicht als auch mit Blick auf das Aufkommen.
- Verstoß gegen die Prinzipien des Konnexitätsprinzips, regelmäßig unzureichende finanzielle Kompensation der auf die Gemeinden delegierten Aufgaben.
- Generell im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise: Keine faire Lastenverteilung der Krisenfolgen auf die verschiedenen Ebenen, überdurchschnittliche Einschnitte auf lokaler Ebene.
- Mangelnde Konsultation in nati-

onalen Gesetzgebungsverfahren, die Auswirkungen auf das Funktionieren der lokalen Demokratie haben.

- Eingriffe in das kommunale Wirtschaftsrecht der Gemeinden durch überzogene Anforderungen an die Gewinnausschüttungen der Wirtschaftsbetriebe.
- Beschränkungen der administrativen Autonomie der Gemeinden durch restriktive Vorschriften hinsichtlich der Anzahl und Ausstattung der Organe, der Anzahl der Mitarbeiter und der Vergütungs- und Besoldungsstrukturen.
- Keine oder nur schwache Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften an europäischer Gesetzgebung - soweit es um die Mitgliedstaaten der EU geht.
- Unzureichender Rechtsschutz der lokalen Gebietskörperschaften vor den nationalen Gerichten.

Einige dieser Stichworte sind auch in der Staatspraxis für das Land Niedersachsen von aktuellem Interesse und bedürfen einer beständigen Abklärung mit den Charta-Vorschriften.

Eine Feinanalyse der Monitoringberichte wird noch eine ganze Anzahl weiterer Schwachpunkte der lokalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten zu Tage befördern. Es überrascht auch nicht, dass die Praxis der lokalen Selbstverwaltung gerade in den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa häufig in der Kritik steht. In diesen Staaten ist das Verständnis für die lokale Selbstverwaltung nach 70 Jahren Kommunismus und Zentralverwaltungswirtschaft erst in Ansätzen entwickelt. Und in Westeuropa haben viele Mitgliedstaaten, gerade unter den Bedingungen der Krise, kein besonders ausgeprägtes Interesse, die Macht mit starken Gemeinden, Gemeindeverbänden und Regionen teilen zu müssen.

### Kongress schützt lokale Selbstverwaltung

Der Kongress hat sich insoweit innerhalb der letzten beiden Jahrzehnte ein beachtliches „**Standing**“ zum **Schutz der lokalen Selbstverwaltung** in Europa erarbeitet. Dies beruht zum einen darauf, dass er mit der Charta einen völkerrechtlichen Vertrag betreut, der in allen Europaratsstaaten innerstaatlich bindendes Recht ist. Das unterscheidet ihn maßgeblich vom Ausschuss der Regionen,

### Landrat Wiswe erstmals in zwei europapolitischen Gremien

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages wählte den Vizepräsidenten des NLT, Klaus Wiswe, Landrat des Landkreises Celle, erstmals in das Präsidium der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Dieses Gremium besteht aus 15 Mitgliedern, darunter der Generalsekretär und die Hauptgeschäftsführer der drei kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene.

Wiswe wurde vom Präsidium des DLT ferner für die laufende Mandatsperiode des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas im Europarat (KGRE) als ordentliches Mitglied benannt. Er ist damit neben dem Autor des nebenstehenden Artikels, MdL Clemens Lammer-skitten, der zweite Niedersachse in diesem Gremium.

der auf Ebene der EU kein vergleichbares Rechtsinstrument zur Disposition hat. Generell hat die EU nach Art. 4 Abs. 2 EUV die nationale Identität, die auch in den Strukturen der jeweiligen lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt, zu respektieren. Irgendwelche Leitlinien, Weißbücher oder sogar Gemeinschaftsrechtsakte zur Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung der EU Mitgliedstaaten kann es nach dem Vertrag von Lissabon nicht geben.



Clemens Lammer-skitten

Zum anderen sichert die Zusammensetzung des Kongresses eine **stark praxisorientierte Ausrichtung** seiner Arbeiten. Anders als beim AdR kommen nach den Statuten des Kongresses 50 Prozent der Mitglieder von lokalen Gebietskörperschaften/ Gemeindeverbänden und bringen insoweit ihre spezifischen Erfahrungen auf lokaler Ebene mit. Das sichert die permanente kommunalpolitische Aktualität der jeweiligen Interessenwahrnehmung und einen beständigen gesamteuropäischen Meinungsaustausch über Themen, die für die Weiterentwicklung der lokalen Selbstverwaltung von Bedeutung sind.

## Arbeitsprogramm 2012 – 2014

Der Kongress hat sich in seinem Arbeitsprogramm 2012-2014, das jährlich fortgeschrieben wird, klare Perspektiven gesetzt. Wir werden die Anzahl der jährlichen Monitoring-Berichte etwas verringern. Dafür sollen die Post-Monitoring-Aktivitäten deutlich erweitert werden: Der Kongress wird also stärker darauf achten, welche Empfehlungen die Mitgliedstaaten aufgreifen und welche nicht. Er wird insoweit auch den Dialog mit den Mitgliedstaaten über Kern-

fragen der lokalen Selbstverwaltung vertiefen. Dazu wird es auch eine Reorganisation der intergouvernementalen Strukturen des Europarates, einen neuen Lenkungsausschuss, den CDDG<sup>7</sup> und eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Kongress und den Mitgliedstaaten geben. Der Monitoring-Ausschuss wird außerdem das Verfahren und die Kernelemente des Monitoring weiterentwickeln, um die Berichte zu einem nützlichen Instrument für die Mitgliedstaaten in ihren Politiken zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung zu machen. Ein weiterer Reformschwerpunkt wird auf die Umsetzung guter Praktiken auf lokaler Ebene im Bereich der Menschenrechte liegen.

## Aktuelle Herausforderungen

In der Arbeit des Kongresses zur Bewahrung und zum Ausbau der lokalen Selbstverwaltung gibt es eine Konstante: Kaum ein Politikbereich ist in den Mitgliedstaaten von einer derartigen **Dynamik** geprägt wie **das Kommunalverfassungs-, Kommunal- und Kommunalwirtschaftsrecht**. In allen Mitgliedstaaten sind

<sup>7</sup> Comité directeur pour la démocratie et la gouvernance.

aktuell unter der allgemeinen Überschrift: **BETTER GOVERNANCE** Reformen im Gange, die direkt oder indirekt insbesondere die lokalen Territorialstrukturen, die Aufgabenzuweisung, das Funktionieren der Organe, die Effektivität der lokalen Aufgabenerledigung, die Anpassung an e-Government-Erfordernisse und den Einbau neuer Formen der Bürgerbeteiligung und neuer Formen direkter Demokratie betreffen. Hinzu kommen die Handlungsnotwendigkeiten auf kommunaler Ebene, die sich aus nationalen Schuldenbremsen und allgemeinen Einsparauflagen ergeben. Schließlich kommen in den neuen Mitgliedstaaten umfassende Reformprozesse hinzu, die auf das Funktionieren von Basiselementen lokaler Selbstverwaltung ausgerichtet sind. Alle diese Faktoren lassen den Stellenwert des Kongresses und seiner Arbeiten zum Schutz der lokalen Selbstverwaltung weiter steigen. Die Charta der lokalen Selbstverwaltung von 1985 hat damit auch ohne größere Kodifikationen noch ein langes Leben vor sich. Deshalb sollten wir sie stärker als in der Vergangenheit bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen lokaler Selbstverwaltung durch das Land Niedersachsen nutzen.



Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas besteht seit 20 Jahren. Das Bild zeigt Mitglieder des Kongresses, darunter MdL Clemens Lammerskitten (zweiter von links).  
Foto: EU



## Kommunalaufsichtliche Beanstandung einer vollständig privatfinanzierten Straßenausbaumaßnahme<sup>1</sup>

Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (OVG) hat mit Urteil vom 04. März 2014 eine kommunalaufsichtliche Verfügung eines Landkreises bestätigt, in der die vollständige Privatfinanzierung einer Straßenausbaumaßnahme durch die Anlieger der Straße beanstandet wurde.<sup>2</sup>

### Sachverhalt

Die kreisangehörige Gemeinde hatte im Jahr 2009 den Beschluss gefasst, die Erneuerung der Fahrbahndecken mit entsprechenden Einverständniserklärungen und Vorausleistungen aller Anlieger auszuführen. Im Rahmen einer Informationsveranstaltung wurde dargestellt, dass es sich um eine Unterhaltungsmaßnahme handele, die nach der gültigen Satzung nicht umlagefähig sei. Die derzeitige Rechtslage verbiete es der Gemeinde, derartige „nicht DIN-gerechte Maßnahmen“ aus dem öffentlichen Haushalt zu finanzieren. Da die Maßnahme aber für die Anlieger erheblich günstiger wäre als der „Vollausbau“, biete die Gemeinde ihnen an, dass die „Unterhaltungsmaßnahmen“ durchgeführt würden und die Anlieger dafür aufkämen. Sie könnten aber nur durchgeführt werden, wenn sich alle Anlieger dafür entschieden und ihren „Kostenbeitrag“ vor Beginn der Maßnahme auf ein Konto der Gemeinde einzahlten. Der Landkreis als Kommunalaufsichtsbehörde beanstandete die Maßnahme, weil der entsprechende Ratsbeschluss rechtswidrig sei. Eine rechtliche Grundlage für die Übertragung von Sanierungsarbeiten an gemeindeeigenen Straßen bestehe

nicht. Die hiergegen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Die Berufung wurde nunmehr vom OVG zurückgewiesen.

### Kommunalaufsichtliche Beanstandung

Das Gericht stellt fest, die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Beanstandung seien erfüllt, weil die von der Gemeinde gefassten Beschlüsse das Gesetz verletzen. Verletzung eines Gesetzes sei begrifflich mit einem Rechtsverstoß gleichzusetzen, so dass eine Beanstandung nicht nur dann zulässig sei, wenn die beanstandete Maßnahme der Gemeinde gegen gesetzliche Bestimmungen verstieße, sondern auch dann, wenn Beschlüsse der Kommunen mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen, wie etwa dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem Gleichheitssatz oder dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht vereinbar seien. In den kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsnormen fände sich keine inhaltliche Beschränkung der Gesetze, deren Einhaltung von der Kommunalaufsicht zu überwachen sei.

### Abgabenrechtliche Grundsätze

Die Ratsbeschlüsse der Gemeinde, wonach die Anlieger auf eigene Kosten die Fahrbahndecke durch fachgerechten Auftrag einer Deckschicht von 4 cm bis 5 cm erneuern, verletzen aufgrund von Verstößen gegen abgabenrechtliche Grundsätze das Gesetz. Bei der geplanten Straßenausbaumaßnahme handele es sich um eine beitragsfähige Verbesserung der Teileinrichtung Fahrbahn der Straße. Das Aufbringen einer Deckschicht auf die alte Befestigung führe zu einer wesentlichen Verstärkung des

vertikalen Aufbaus der Fahrbahn. Sie sei damit als Verbesserung zu qualifizieren. Auf diese beitragsfähige Maßnahme - Verbesserung - seien die Regelungen des Straßenausbaubeitragsrechts anwendbar. Das von der Gemeinde vorgesehene und den Anliegern praktizierte Modell der vollständigen Privatfinanzierung der Straßenausbaumaßnahme durch die Anlieger verstoße gegen die Regelungen des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) und der Straßenausbaubeitragsatzung der Gemeinde. Eine hiervon abweichende Vereinbarung sei grundsätzlich unzulässig. Nach den gesetzlichen bzw. satzungsrechtlichen Bestimmungen sei eine Übernahme des vollen Aufwandes - eine Mitfinanzierung des Gemeindeanteils - durch die Beitragspflichtigen nicht vorgesehen. An diese Bestimmungen sei die Gemeinde - grundsätzlich - gebunden. Die in den beanstandeten Ratsbeschlüssen enthaltene Regelung, wonach die Anlieger „freiwillig“ 100 Prozent der Kosten übernehmen, stelle eine Umgehung dieser Bestimmungen dar. Der Grundsatz, dass die Abgabenerhebung nur nach Maßgabe der Gesetze und nicht abweichend von den gesetzlichen Regelungen aufgrund von Vereinbarungen zwischen Abgabengläubiger und Abgabenschuldner erfolgen könne, sei für einen Rechtsstaat so fundamental, dass eine Verletzung als Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot zu betrachten sei, der die Nichtigkeit zur Folge habe.

### Wahrnehmung der Aufgaben der Straßenbaulast

Das OVG führt weiter aus, ein - entgegen den Vorschriften des NKAG und der Straßenausbaubeitragsatzung

<sup>1</sup> Zusammengefasst von Herbert Freese, Beigeordneter beim NLT.

<sup>2</sup> Az. 10 LC 85/12.

zung - privatfinanzierter Straßenbau sei mit dem öffentlich-rechtlichen Verständnis der Wahrnehmung der Aufgaben aus der Straßenbaulast nicht vereinbar. Die Straßenbaulast sei eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Sie gehöre zur schlichten Hoheitsverwaltung und werde im Interesse der Allgemeinheit erfüllt. Der Staat sowie Landkreise und Gemeinden würden bei Planung, Anordnung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen im Rahmen hoheitlicher Gewalt tätig. Für den Zustand von Bestandteilen einer öffentlichen Straße sei allein der Träger der Straßenbaulast verantwortlich. Teil dieser Straßenbaulast sei auch die Finanzierung. Dem Einzelnen stehe weder ein Anspruch auf Erfüllung der Straßenbaulast zu, noch könne er aus der Nichterfüllung Ansprüche ableiten. Diese Zielrichtung dürfe mit Blick auf die Interessen der Allgemeinheit nicht dadurch umgangen werden, in dem auf Wunsch der Anlieger ein sogenannter anliegerfinanzierter Straßenbau durchgeführt werde. Denn die Interessen der Allgemeinheit würden nicht mehr gewahrt, wenn einzelne Anlieger allein aufgrund vorhandener finanzieller Möglichkeiten die Straße nach ihren individuellen Vorstellungen ausbauen.

Der elementare Gedanke der Daseinsvorsorge im Interesse der Allgemeinheit komme zudem in der Niedersächsischen Gemeindeordnung<sup>3</sup> (NGO) zum Ausdruck. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 NGO<sup>4</sup> verwalte die Gemeinde in eigener Verantwortung ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze mit dem Ziel, das Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern. Das Recht auf Selbstverwaltung sei somit nicht Selbstzweck, sondern habe das Ziel, das Wohl der Einwohner - in ihrer Gesamtheit - zu fördern.

### Keine freiwillige Vereinbarung

Weiter verneint das Gericht die Freiwilligkeit der Anlieger zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung. Die Anlieger seien von der Gemeinde nicht vollumfänglich und richtig über die rechtlichen Rahmen-

bedingungen und die finanziellen Folgen aufgeklärt worden. In einem Informationsschreiben habe die Gemeinde den Anliegern mitgeteilt, dass die „Reparatur“ nach derzeitiger Rechtslage in dieser Form nicht beitragsfähig sei und wegen „Nichteinhaltung der DIN-Vorschriften“ auch nicht von der Gemeinde finanziert werden dürfe.

Diese Informationen entsprächen jedoch nicht der Rechtslage. Unabhängig davon, dass es sich hier tatsächlich um eine beitragsfähige Maßnahme handele, für die nach der Straßenausbaubeitragssatzung zwingend ein Gemeindeanteil vorgesehen sei, wäre es der Gemeinde auch nicht verwehrt gewesen, eine bloße beitragsfreie Reparatur bzw. Instandsetzung der Straßen auf Kosten des Gemeindehaushalts vorzunehmen.

Aufgrund dieser falschen Informationen, die für die Anwohner eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dargestellt hätten, könne von einer freiwilligen Entscheidung der Anlieger für eine hundertprozentige Privatfinanzierung nicht mehr ausgegangen werden. Hinzu komme, dass an der Freiwilligkeit der einzelnen Anlieger auch deshalb starke Bedenken bestünden, weil durch den Umstand, dass die Durchführung der Maßnahmen von dem Einverständnis aller Anlieger abhängig gemacht werde, ein psychologischer Druck auf diejenigen - und ggf. einzigen - Anlieger ausgeübt werde, der der Durchführung der Maßnahme nicht zustimme.

### Kommunalaufsichtliches Ermessen

Hierzu stellt das OVG fest, der Landkreis habe das ihm eingeräumte Ermessen in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt. In seinem Bescheid führe der Landkreis aus, dass das Eingreifen der Kommunalaufsicht im öffentlichen Interesse liege. Anlieger würden ohne rechtliche Grundlage zur Übernahme der Kosten für die an sich der Gemeinde obliegende Straßensanierung gedrängt. Es gelte zu vermeiden, eine Vorbildfunktion für weitere Reparaturen zu schaffen. Von den zur Verfügung stehenden kommunalaufsichtlichen Mitteln sei die Beanstandung der Ratsbeschlüsse ausreichend.

Das Gericht hielt diese - wenn auch knappe - Begründung der Ermessensentscheidung für ausreichend.

Aufgrund der festgestellten materiellen Rechtswidrigkeit der Beschlüsse der Gemeinde bedurfte die angefochtene Beanstandungsverfügung keiner weitergehenden Begründung. Im vorliegenden Fall sei das Ermessen auf ein Einschreiten gerichtet (sogenanntes intendiertes Ermessen).

Sei eine Ermessensvorschrift dahin auszulegen, dass sie von dem Regelfall einer Ermessensausübung in einem bestimmten Sinne ausgehe, so müssten besondere Gründe vorliegen, um eine gegenteilige Entscheidung zu rechtfertigen. Liege ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt nicht vor, verstehe sich das Ergebnis der Abwägung von selbst; in diesem Fall bedürfe es auch keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung. Die das Ermessen des Landkreises lenkenden Vorgaben in dargestellten Sinne seien im vorliegenden Fall den Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG), Art. 2 Abs. 2, Art. 57 Abs. 5 der Niedersächsischen Verfassung (NV) zu entnehmen. Hiernach habe die Kommunalaufsicht des Landes sicherzustellen, dass die Gemeinden die geltenden Gesetze beachtet.

Dieses Verfassungsgebot erfordere bei eindeutigen Rechtsverstößen ein Einschreiten der Kommunalaufsicht; die Sollvorschrift des § 127 Abs. 1 Satz 3 NGO<sup>5</sup> müsse deshalb bei materiellen Gesetzesverletzungen zurücktreten. Dies stehe auch im Einklang mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des GG, 57 Abs. 1 NV), da diese nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet sei.

Die Entscheidungen der Niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit können im Volltext über das Niedersächsische Landesjustizportal ([www.rechtsprechung.niedersachsen](http://www.rechtsprechung.niedersachsen)) beispielsweise durch Eingabe des jeweiligen Datums in der erweiterten Suche kostenfrei abgerufen werden.

<sup>3</sup> Die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung waren in dem zugrundeliegenden Verfahren noch einschlägig; seit dem 1. November 2011 befinden sich die entsprechenden Regelungen im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

<sup>4</sup> Nunmehr § 1 Abs. 1 NKomVG.

<sup>5</sup> Nunmehr § 170 Abs. 1 Satz 3 NKomVG.

### 74. Landkreisversammlung – „Gifhorner Erklärung zur schulischen Inklusion“ verabschiedet und finanzielle Entlastung gefordert

Der Niedersächsische Landkreistag (NLT) hat im internen Teil der 74. Landkreisversammlung am 13. März 2014 die „Gifhorner Erklärung zur schulischen Inklusion“ verabschiedet und darin ein pädagogisches Gesamtkonzept gefordert. In einem erstmals veranstalteten „Werkstattgespräch zur Umsetzung der schulischen Inklusion“ haben darüber hinaus die Mitglieder der Landkreisversammlung unter Moderation des NLT-Hauptgeschäftsführers Prof. Dr. Hubert Meyer dieses bildungspolitisch hochaktuelle Thema mit schulfachlichen Experten sowie mit Spitzenvertretern der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag ausführlich diskutiert (s. auch die Berichte ab Seite 50 ff.). Ebenfalls aus Anlass der internen Landkreisversammlung hat NLT-Vorsitzender Bernhard Reuter den ehemaligen Landrat des Landkreises Wesermarsch, Michael Höbrink, und den früheren Landrat des Landkreises Helmstedt, Matthias Wunderling-Weilbier, gewürdigt und verabschiedet.

Zudem standen Nachwahlen zum Präsidium sowie - mit Ausnahme des Organisationsausschusses - zu allen Fachausschüssen des Niedersächsischen Landkreistages auf der Tagesordnung. Alle neuen Präsidiums- und Ausschussmitglieder sind einstimmig

von der Landkreisversammlung gewählt worden. Neue stellvertretende Mitglieder des NLT-Präsidiums sind Landrat Michael Wickmann, Landkreis Northeim, als Vertreter für Landrat Bernhard Reuter, sowie Landrat Detlev Kohlmeier, Landkreis Nienburg/Weser, als Vertreter für Landrat Cord Bockhop, Landkreis Diepholz (s. auch die Übersichten ab Seite 52 ff.).

Ebenfalls geschlossen stimmte die Versammlung einer Satzungsänderung zur Anpassung an das Ehrenamtsstärkungsgesetz zu.

Während der öffentlichen Landkreisversammlung am 14. März 2014 in der Stadthalle der Kreisstadt Gifhorn zog Präsident Bernhard Reuter eine „sehr gemischte Zwischenbilanz“ vor mehr als 200 Gästen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung über die Arbeit der Landesregierung nach etwas mehr als einem Jahr Amtszeit. Die neue Landtagsmehrheit habe manches im kommunalen Interesse ermöglicht, was zuvor nur schwer umsetzbar erschien. Zur Wahrheit gehöre aber auch, dass es eine Reihe bedeutsamer Entscheidungen gegeben habe, die gegen das ausdrückliche Votum der kommunalen Spitzenverbände getroffen worden seien (s. Abdruck der Rede ab Seite 60 ff.).

In der Begrüßung durch die gastgebende Gifhorner Landrätin Marion Lau sparte die in diesem Jahr aus dem Amt ausscheidende Hauptverwaltungsbeamtin nicht mit Lob für „ihren“ Landkreis zwischen „Hightech und Heide“.

Die Grüße des Niedersächsischen Landtages überbrachte Landtagspräsident Bernd Busemann; für die Niedersächsische Landesregierung sprach Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz. In Vertretung für den kurzfristig verhinderten Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Ferdinand Kirchhof, hielt Prof. Dr. Hans-Günter Henneke nicht nur ein Grußwort in seiner Funktion als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages (DLT), sondern nahm sich auch des Hauptreferats mit dem Thema „Bund, Länder und Kommunen vor der Föderalismusreform III - Handlungsnotwendigkeiten und Perspektiven“ an. Im Vorfeld der Einberufung einer Kommission zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zeigte Prof. Henneke in sehr fundierter Weise ausführlich Handlungsnotwendigkeiten und Perspektiven auf. Hennekes Vortrag würdigte das hochrangig besetzte Auditorium in der Stadthalle Gifhorn mit minutenlangem Applaus (s. Berichte ab Seite 63 ff.).



Zufriedene Gesichter nach Abschluss der 74. Landkreisversammlung in Gifhorn: Landtagspräsident Bernd Busemann, DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Niedersachsens Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz, NLT-Vizepräsident Klaus Wiswe, Gifhorns Landrätin Marion Lau, NLT-Präsident Bernhard Reuter und NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer (v.l.n.r.).  
Foto: Markgraf/NLT



### **Gifhorner Erklärung zur schulischen Inklusion**

vom 13. März 2014

*Im März 2012 wurde im Niedersächsischen Landtag mit großer Mehrheit die Einführung einer inklusiven Beschulung an allgemeinbildenden Schulen zur Umsetzung des 2008 in Kraft getretenen Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) beschlossen. Für die Kommunen als Schulträger, Träger der Schülerbeförderung sowie als Jugend- und Sozialhilfeträger stellen sich hierdurch große Herausforderungen, die bisher von ihnen weitgehend bewältigt wurden. Umsetzungsschwierigkeiten zeigen sich insbesondere an den Schulen, wo sich zum Teil noch nicht genügend vorbereitete Lehrerinnen und Lehrer überfordert sehen. Zudem fehlt es an ausreichendem pädagogischen wie auch Hilfspersonal. Um ihren Kindern eine inklusive Beschulung ermöglichen zu können, beantragen Eltern – zum Teil von der Landesschulbehörde in der Feststellung des Unterstützungsbedarfs geforderte – „Schulbegleiterinnen und -begleiter“ auf Basis des Sozial- und Jugendhilferechts.*

#### **I. Pädagogisches Gesamtkonzept erforderlich**

Die Inklusion erfordert es die Schulen in die Lage zu versetzen, alle Schülerinnen und Schüler, auch die mit besonderem Unterstützungsbedarf durch entsprechendes Personal und die erforderlichen Unterrichtsmethoden in den Schulbetrieb zu integrieren. Die schulische Inklusion vorrangig durch eine individuelle Fürsorgeleistung im Rahmen von Einzelfallhilfen umzusetzen, ist fachlich wie sozialpolitisch der falsche Weg. Für die pädagogisch als auch finanziell notwendigen Unterstützungsleistungen steht das Land in der Verantwortung. Der Niedersächsische Landkreistag (NLT) erachtet ein Gesamtkonzept für dringend geboten.

#### **II. Förderzentren**

Zentrale Bedeutung ist aus kommunaler Sicht der Einrichtung bzw. Entwicklung der Förderzentren beizumessen. Hierzu müssen die Fragen nach Ausstattung, Trägerschaft und regionaler Verteilung mit Blick auf eine ortsnahe, direkte Unterstützung der inklusiven Schulen zeitnah geklärt werden. Alle Beteiligten benötigen eine verlässliche Planungsperspektive.

### **III. Wahlfreiheit nur bei qualifizierter Förderung einschränken**

Die ersten Erfahrungen mit der konzeptionell noch nicht ausgereiften inklusiven Beschulung werfen die Frage auf, ob eine optimale Förderung aller Kinder in Regelschulen bei allen Arten sonderpädagogischen Förderbedarfs möglich ist. Erst wenn die Rahmenbedingungen eine zumindest gleichwertige Förderung in der inklusiven Schule gewährleisten, sollten weitere Förderschulbereiche aufgelöst werden.

### **IV. Kommunale Kosten zeitnah ausgleichen**

Der NLT begrüßt, dass das Land für die mit der inklusiven Beschulung einhergehenden tatsächlichen Kosten den Grundsatz der Konnexität anerkennt. Hierzu werden zeitnah konkrete Vorschläge für eine rechtsverbindliche Finanzierung der Kosten der kommunalen Schulträger durch das Land erwartet. Soweit das Land nicht kurzfristig durch ein pädagogisches Konzept und eine verbesserte Ausstattung der Schulen für einen Rückgang der Integrationshelferinnen und -helfer sorgt, sind darüber hinaus auch deren Kosten vom Land zu übernehmen.



Das Auditorium verfolgte interessiert die Debatte um die „Inklusive Schule“

Foto: NLT

### Zusammensetzung von Präsidium und Fachausschüssen des Niedersächsischen Landkreistages

- Stand: 13. März 2014 -

bis 31. August 2014

Präsident: Landrat Bernhard Reuter, Göttingen

Vizepräsident: Landrat Klaus Wiswe, Celle

ab 1. September 2014

Präsident: Landrat Klaus Wiswe, Celle

Vizepräsident: Landrat Bernhard Reuter, Göttingen

#### Präsidium

*Mitglied*

*Stellvertreter*

##### für Braunschweig

LR Einhaus, Franz - Peine

LR Reuter, Bernhard - Göttingen

KT-Vors. Warnecke, Werner - Gifhorn

LR'in Lau, Marion - Gifhorn

LR Wickmann, Michael - Northeim

KTA Brennecke, Horst - Goslar

##### für Hannover

LR Bockhop, Cord - Diepholz

RegPr Jagau, Hauke - Hannover

KTA Ilsemann, Eckhard - Schaumburg

LR Kohlmeier, Detlev - Nienburg/Weser

LR Wegner, Reiner - Hildesheim

KT-Vors. Hohls, Dagmar - Hildesheim

##### für Lüneburg

LR Bohlmann, Peter - Verden

LR Wiswe, Klaus - Celle

Stv. LR Böhlke, Norbert, MdL - Harburg

LR Roesberg, Michael - Stade

LR Nahrstedt, Manfred - Lüneburg

Stv. LR'in Twesten, Elke, MdL - Rotenburg (Wümme)

##### für Weser-Ems

LR Bensberg, Jörg - Ammerland

LR Winter, Reinhard - Emsland

Stv. LR'in Stöhr, Bettina - Leer

LR Focke, Albert - Vechta

LR Dr. Lübbersmann, Michael - Osnabrück

KTA'e Schlieper, Ulrike - Friesland

#### Kraft Amtes:

Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer

#### Verfassungs- und Europaausschuss

##### für Braunschweig

LR'in Lau, Marion - Gifhorn

LR Brych, Thomas - Goslar

KTA Wehner, Martin - Northeim

NN

EKR Heiß, Henning - Peine

KTA Hegeler, Heiner - Northeim

##### für Hannover

EKR Levonen, Olaf - Hildesheim

LR Kohlmeier, Detlev - Nienburg/Weser

RegAe Stokar von Neuforn, Silke - Hannover

EKR van Lessen, Wolfram - Diepholz

EKR Vetter, Carsten - Hameln-Pyrmont

KTA Ilsemann, Eckhard - Schaumburg

##### für Lüneburg

LR Luttmann, Hermann - Rotenburg

LR Bielefeld, Kai-Uwe - Cuxhaven

KT-Vors. Harms, Torsten - Celle

LR Ostermann, Manfred - Heidekreis

LR Bordt, Joachim - Harburg

KTAe Jungblut, Gwendolin - Verden

##### für Weser-Ems

LR Brückmann, Thomas - Wesermarsch

LR Focke, Albert - Vechta

KT-Vors. Hinrichs, Helmut - Oldenburg

EKR Reske, Rüdiger - Leer

LR Köring, Matthias - Wittmund

Stv. LR Lamping, Antonius - Cloppenburg

## Finanzausschuss

### Mitglied

#### für Braunschweig

LR Wickmann, Michael - Northeim  
LR'in Lau, Marion - Gifhorn  
Stv. LR Brennecke, Horst - Goslar

#### für Hannover

LR Bockhop, Cord - Diepholz  
LR Farr, Jörg - Schaumburg  
RegAe Gardlo, Silke - Hannover

#### für Lüneburg

LR Dr. Blume, Heiko - Uelzen  
LR Bohlmann, Peter - Verden  
KTA Dehde, Klaus-Peter - Lüchow-Dannenberg

#### für Weser-Ems

LR Bramlage, Bernhard - Leer  
LR Dr. Lübbersmann, Michael - Osnabrück  
Stv. LR Biestmann, Friedhelm - Vechta

### Stellvertreter

LR'in Steinbrügge, Christiana - Wolfenbüttel  
EKR Geißbreiter, Gero - Osterode am Harz  
Stv. LR Dreß, Hans-Peter - Goslar

EKR Vetter, Carsten - Hameln-Pyrmont  
EKR Levonen, Olaf - Hildesheim  
KTAE Kurowski, Elisabeth - Nienburg/Weser

LR Roesberg, Michael - Stade  
LR Bordt, Joachim - Harburg  
KT-Vors. Krusemark, Hermann - Stade

LR Ambrosy, Sven - Friesland  
LR Kethorn, Friedrich - Grafschaft Bentheim  
KTA Siebels, Wiard, MdL - Aurich

## Jugend- und Sozialausschuss

#### für Braunschweig

LR'in Steinbrügge, Christiana - Wolfenbüttel  
LR Einhaus, Franz - Peine  
KTAE Ralle, Brunhild - Göttingen

#### für Hannover

EKR Heimann, Klaus - Schaumburg  
RegR Jordan, Erwin - Hannover  
KTA Brun Schön, Ernst - Nienburg/Weser

#### für Lüneburg

LR Nahrstedt, Manfred - Lüneburg  
LR Bohlmann, Peter - Verden  
Stv. LR Wegener, Gunnar - Cuxhaven

#### für Weser-Ems

LR Eger, Frank - Oldenburg  
LR Weber, Harm-Uwe - Aurich  
KTA Schäfftlein, Alfred - Wesermarsch

EKR'in Wißmann, Evelin - Gifhorn  
EKR Dr. Heuer, Hartmut - Northeim  
KTA Winter, Gerhard - Göttingen

EKR Klein, Thomas - Nienburg/Weser  
EKR Levonen, Olaf - Hildesheim  
KTA Schlegel, Astrid - Diepholz

LR Roesberg, Michael - Stade  
LR Ostermann, Manfred - Heidekreis  
1. stv. LR Böhlke, Norbert, MdL - Harburg

LR Köring, Matthias - Wittmund  
EKR Kappelmann, Thomas - Ammerland  
Stv. LR Kläne, Josef - Vechta

## Gesundheitsausschuss

#### für Braunschweig

EKR'in Weiher, Kathrin - Goslar  
LR Wickmann, Michael - Northeim  
1. Stv. LR'in Schlaugat, Eva - Peine

#### für Hannover

LR'in Schürzeberg, Angela - Holzminden  
LR Farr, Jörg - Schaumburg  
RegV-Vors. Messerschmidt, Bodo - Hannover

#### für Lüneburg

LR Bordt, Joachim - Harburg  
LR Ostermann, Manfred - Heidekreis  
1. stv. LR Böhlke, Norbert, MdL - Harburg

#### für Weser-Ems

LR Kethorn, Friedrich - Grafschaft Bentheim  
LR Ambrosy, Sven - Friesland  
Stv. LR Bontjer, Hermann - Aurich

NN  
LR'in Lau, Marion - Gifhorn  
2. Stv. LR'in Meyermann, Doris - Peine

EKR Levonen, Olaf - Hildesheim  
Ltd. KVD Becker, Rainer - Holzminden  
Stv. RegPr'in Michalowitz, Michaela - Hannover

LR Wiswe, Klaus - Celle  
LR Luttmann, Hermann - Rotenburg (Wümme)  
KT-Vors. Harms, Torsten - Celle

LR Bramlage, Bernhard - Leer  
EKR Frische, Ludger - Cloppenburg  
KTA Pieper, Johann - Wittmund

### Organisationsausschuss

#### Mitglied

#### für Braunschweig

EKR Heiß, Henning - Peine  
LR'in Lau, Marion - Gifhorn  
Stv. LR Polzin, Bruno - Wolfenbüttel

#### für Hannover

LR Kohlmeier, Detlev - Nienburg/Weser  
EKR Vetter, Carsten - Hameln-Pyrmont  
KTA Krösche, Hans-Dieter - Holzminden

#### für Lüneburg

LR Dr. Blume, Heiko - Uelzen  
LR Ostermann, Manfred - Heidekreis  
KTA Miesner, Axel, MdL - Osterholz

#### für Weser-Ems

EKR Muhle, Stefan - Osnabrück  
EKR Harings, Carsten - Oldenburg  
Stv. LR'in Hoon, Helena - Grafschaft Bentheim

#### Stellvertreter

NN  
LR Einhaus, Franz - Peine  
Stv. LR Hasselmann, Rainer - Wolfenbüttel

EKR Levonen, Olaf - Hildesheim  
Ltd. KVD Becker, Rainer - Holzminden  
KTA Ilseman, Eckhard - Schaumburg

LR Bohlmann, Peter - Verden  
LR Roesberg, Michael - Stade  
KTA Dehde, Klaus-Peter - Lüchow-Dannenberg

LR Weber, Harm-Uwe - Aurich  
EKR Winkel, Herbert - Vechta  
KTA Köpke, Armin - Oldenburg

### Wirtschafts- und Verkehrsausschuss

#### für Braunschweig

EKR'in Wemheuer, Christel - Göttingen  
LR Brych, Thomas - Goslar  
KT-Vors. Warnecke, Werner - Gifhorn

#### für Hannover

LR Bartels, Tjark - Hameln-Pyrmont  
LR Wegner, Reiner - Hildesheim  
RegA Wicke, Eberhard - Hannover

#### für Lüneburg

LR Bordt, Joachim - Harburg  
LR Roesberg, Michael - Stade  
KTA Hillmer, Jörg, MdL - Uelzen

#### für Weser-Ems

LR Brückmann, Thomas - Wesermarsch  
LR Eveslage, Hans - Cloppenburg  
KT-Vors. Schweers, Hermann - Emsland

NN  
LR Einhaus, Franz - Peine  
KTA Kuhlmann, Helmut - Gifhorn

LR'in Schürzeberg, Angela - Holzminden  
LR Farr, Jörg - Schaumburg  
Stv. LR'in Schröder, Ulrike - Diepholz

LR Dr. Blume, Heiko - Uelzen  
LR Nahrstedt, Manfred - Lüneburg  
Stv. LR'in Twesten, Elke, MdL - Rotenburg (Wümme)

EKR Muhle, Stefan - Osnabrück  
EKR Harings, Carsten - Oldenburg  
Stv. LR Lager, Werner - Osnabrück

### Schul- und Kulturausschuss

#### für Braunschweig

LR Wickmann, Michael - Northeim  
EKR Heiß, Henning - Peine  
KTAe Rien, Barbara - Osterode am Harz

#### für Hannover

LR Bockhop, Cord - Diepholz  
LR'in Schürzeberg, Angela - Holzminden  
KT-Vors. Hohls, Dagmar - Hildesheim

EKR'in Weiher, Kathrin - Goslar  
KR Riethig, Marcel - Göttingen  
KTAe Seeringer, Regina - Osterode am Harz

LR Kohlmeier, Detlev - Nienburg/Weser  
EKR Vetter, Carsten - Hameln-Pyrmont  
1. stv. LR Tonne, Grant Hendrik - Nienburg/Weser

### Mitglied

#### für Lüneburg

LR Schulz, Jürgen - Lüchow-Dannenberg  
LR Nahrstedt, Manfred - Lüneburg  
Stv. LR'in Twesten, Elke, MdL -  
Rotenburg (Wümme)

#### für Weser-Ems

LR Weber, Harm-Uwe - Aurich  
LR Köring, Matthias - Wittmund  
Stv. LR Frerichs, Hartmut - Cloppenburg

### Umweltausschuss

#### für Braunschweig

EKR Geißleiter, Gero - Osterode am Harz  
NN  
1. stv. LR Backhaus, Rolf-Dieter - Helmstedt

#### für Hannover

1. RegR Prof. Dr. Priebs, Axel - Hannover  
EKR van Lessen, Wolfram - Diepholz  
KTA Dr. Burdorf, Helmut - Hameln-Pyrmont

#### für Lüneburg

LR Bielefeld, Kai-Uwe - Cuxhaven  
LR Schulz, Jürgen - Lüchow-Dannenberg  
KTA Stilke, Bernhard - Lüneburg

#### für Weser-Ems

EKR Schwarz, Hans-Werner -  
Grafschaft Bentheim  
EKR Frische, Ludger - Cloppenburg  
Stv. LR Kramer, Rüdiger - Ammerland

### Stellvertreter

LR Ostermann, Manfred - Heidekreis  
LR Luttmann, Hermann - Rotenburg (Wümme)  
stv. LR Schulze, Oliver - Heidekreis

EKR'in Vogelbusch, Silke - Friesland  
EKR Gerenkamp, Martin - Emsland  
Stv. KT-Vors. Wilmes, Magdalena - Emsland

EKR Heiß, Henning - Peine  
EKR'in Wemheuer, Christel - Göttingen  
KTA Beese, Burkhard - Helmstedt

Ltd. KVD Becker, Rainer - Holzminden  
EKR Heimann, Klaus - Schaumburg  
KTA Schrap, Burkhard - Hameln-Pyrmont

LR Luttmann, Hermann - Rotenburg (Wümme)  
LR Roesberg, Michael - Stade  
KTA Miesner, Axel, MdL - Osterholz

LR Brückmann, Thomas - Wesermarsch

EKR Hinrichs, Hans - Wittmund  
Stv. LR Zielke, Gustav - Friesland

### Verabschiedung von Michael Höbrink und Matthias Wunderling-Weilbier

Präsident Reuter verabschiedete in Abwesenheit zwei ehemalige Kollegen aus der Landkreisversammlung.

#### Michael Höbrink

Michael Höbrink war bis 2013 Landrat des Landkreises Wesermarsch. Im September 2005 wurde er im ersten Wahlgang mit 58 Prozent zum ersten hauptamtlichen Landrat der Wesermarsch gewählt. Höbrink wurde 1956 in Coesfeld (Westfalen) geboren. Er begann 1985 als Dezernent beim Landkreis Wesermarsch für Schulen, Kultur und Soziales. Im August 1993 wurde Michael Höbrink zum allgemeinen Vertreter des Oberkreisdirektors bestellt. Im November des gleichen Jahres wurde er zum Kreisverwaltungsdirektor ernannt und ein knappes Jahr später folgte seine Ernennung zum Leitenden Kreisverwaltungsdirektor.

Der Jurist ist 2013 nicht erneut zur Landratswahl angetreten und damit nach Ablauf der Wahlzeit aus der Landkreisversammlung ausgeschieden. Michael Höbrink war Mitglied des Wirtschafts- und Verkehrsausschusses, des Verfassungs- und Personalrechtsausschusses, des Umwelt- und des Organisationsausschusses des Niedersächsischen Landkreistages.

#### Matthias Wunderling-Weilbier

Matthias Wunderling-Weilbier schloss eine Ausbildung zum Heilerziehungspfleger in der evangelischen Stiftung Neuerkerode ab und wechselte nach einigen Jahren in die Leitung. Als Direktor der evangelischen Stiftung Neuerkerode trug er Verantwortung

für 1.100 Beschäftigte. Neben dem Beruf schloss er zwei Universitätsfächer ab: 1997 als Diplom-Pädagoge, 2004 als Betriebswirt. Nebenbei studierte er einige Semester Theologie. 2006 folgte der Schritt ins Bürgermeisteramt in Schöningen. Bei der folgenden Kommunalwahl 2011 wurde er von der SPD als Landratskandidat aufgestellt und gewann mit fast 60 Prozent der Stimmen.

Wunderling-Weilbier war Mitglied des Wirtschafts- und Verkehrsausschusses des NLT. Seit 1. Januar 2014 ist er Landesbeauftragter für regionale Landesentwicklung Braunschweig und damit ein wichtiger Ansprechpartner in der Region. Der 50-Jährige lebt mit seiner Frau und drei Kindern in Destedt im Kreis Wolfenbüttel.

### „Inklusive Schule - Ein Werkstattgespräch“

Im inhaltlichen Teil der internen Landkreisversammlung, der sich dem Thema der inklusiven Beschulung widmete, begrüßte NLT-Präsident Bernhard Reuter die Fraktionsvorsitzende der SPD-Landtagsfraktion, Johanne Modder, die Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Anja Piel sowie für die Opposi-

tionsfraktionen den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU im Landtag, Jörg Hillmer und den schulpolitischen Sprecher der FDP-Landtagsfraktion, Björn Försterling. Des Weiteren nahmen als externe Fachleute zu diesem Thema die Leiterin des Büros der Kultusministerin, Ute Wormland, die Vorsitzende des Lan-

deslernerates, Sabine Hohagen, als Vertreter des Philologenverbandes, Oberstudienrat Martin Beck, sowie der Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Niedersachsen, Eberhard Brandt, und der Vorsitzende des Verbandes Sonderpädagogik, Landesverband Niedersachsen e. V., Reinhard Fricke, teil.



Auch in der Pause nutzten die Teilnehmer die Gelegenheit zum fachlichen Austausch (v.l.n.r.): Dr. Lutz Mehlhorn, zurzeit NLT, Vechtas Landrat Albert Focke, Matthias Köring, Landrat des Landkreises Wittmund und Hartmut Frerichs, Landkreis Cloppenburg. Foto: NLT

Reuter erinnerte einleitend daran, dass das Thema in den zurückliegenden Monaten einen breiten Diskussionsraum bundesweit, in der Landespolitik und auch in den Gremien des NLT in Anspruch genommen habe.

Die inklusive Schule sei mit großer Euphorie und mit breiter Mehrheit im März 2012 im Niedersächsischen Landtag verabschiedet worden. Seit Schuljahresbeginn 2013/2014 seien die diesbezüglichen Verpflichtungen für alle Schulen verbindlich. Es habe sich jedoch gezeigt, dass sich die mit der schulischen Inklusion verbundenen Erwartungen trotz langjähriger Erfahrung mit integrativer Beschulung keineswegs überall problemlos umsetzen ließen. Insbesondere im pädagogischen Bereich sei ein deutlicher Nachsteuerungsbedarf erkennbar.

Vor diesem Hintergrund habe der NLT die Veranstaltung unter den



NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer (links) moderierte die Diskussion zur „inklusive Schule“. Mit dabei (v.l.n.r.) SPD-Fraktionsvorsitzende Johanne Modder, Jörg Hillmer (CDU-Fraktion), Anja Piel, Fraktionsvorsitzende von Bündnis90/Die Grünen, NLT-Präsident Bernhard Reuter, Gifhorns Landrätin Marion Lau, Björn Försterling (FDP-Fraktion) und NLT-Vizepräsident Klaus Wiswe. Foto: NLT

Titel „Inklusive Schule - Ein Werkstattgespräch“ gestellt. Damit solle zum Ausdruck gebracht werden, dass der NLT bereit sei, sich in die Diskussion um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur inklusiven Beschulung einzubringen. Die grundlegende Entscheidung für eine inklusive Beschulung solle hiermit ausdrücklich nicht in Frage gestellt werden, auch wenn es vielfach noch keine Antworten zu in diesem Zusammenhang offenen Fragen gebe. Kultusministerin Heiligenstadt, die wegen einer Kultusministerkonferenz nicht selbst an dem Werkstattgespräch teilnehmen konnte, wünsche sich selbst eine intensive Erörterung des Themas. In diesem Sinne seien auch die - mit überwältigender Mehrheit - von den Mitgliedern der Landkreisversammlung beschlossenen zusammengefassten Positionierungen in der „Gifhorer Erklärung“ zu verstehen.

Das Werkstattgespräch fand in Form eines Dialoges statt. Als Einstieg und Impulsgeber gab es für einen direkten, unmittelbaren Austausch von Gedanken, Erfahrungen, konzeptionellen Ansätzen und Kritik kurze Eingangsstements zu verschiedenen Aspekten der inklusiven Beschulung. Diese wurden anschließend im Plenum diskutiert. Abschließend hatten die Vertreterinnen und Vertreter zunächst aus den Oppositionsfractionen und dann aus den

Koalitionfrac-tionen die Gelegenheit für ein Abschlus-statement.

Das Eingangsstatement hielt Reinhard Fricke, der die derzeitigen Probleme bei der Umsetzung der inklusiven Beschulung aus schulischer Sicht darstellte. Als Vorsitzender des Verbandes Sonderpädagogik Niedersachsen begleitet Fricke die Diskussion um die Einführung der schulischen Inklusion seit Jahren. Einleitend unterstrich er, dass die niedersächsischen Schulen mit großem Engagement gestartet seien. Die ersten Erfahrungen zeigten jedoch, dass mit dem Begriff der Inklusion unterschiedliche Erwartungen verbunden würden. Für die weitere Diskussion sollte daher ein gemeinsames Verständnis über die Inhalte der Inklusion gefunden werden. Im Weiteren machte er deutlich, dass die inklusive Schule quantitativ wie qualitativ ausreichende Ressourcen benötige. Entscheidend sei zudem, die Ressourcen intelligent einzusetzen. Derzeit geschehe dies ungesteuert und mit Blick auf die Integrationshelfer sogar kontraproduktiv. Er rief dazu auf, das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs zu überdenken. Die Verteilung des Förderpersonals sollte nicht über die kindbezogene Betrachtung, sondern auf der systembezogenen Ebene erfolgen. Hierfür bedürfe es einer konzeptionell besseren Zusammenarbeit der Institutionen. Man müsse, wie bei

der systematischen Einführung der integrativen Beschulung, nach dem Konzept „Lernen unter einem Dach“ zu einer gezielten Planung zurückkommen. Die Verantwortung hierfür müsse vor Ort liegen. Die kommunale Ebene sei aus seiner Sicht bereit, die Inklusion umzusetzen. Diese müsse sich einbetten in eine gesamtgesellschaftliche Haltung.

Dem schloss sich ein Statement des Vorsitzenden des NLT-Jugend- und Sozialausschusses, Landrat Franz Einhaus, Landkreis Peine, an. Er beleuchtete den Einsatz von Integrationshelfern bzw. Schulbegleitern im Rahmen der inklusiven Beschulung aus Sicht eines Jugend- und Sozialhilfeträgers. Einleitend stellte er die Verantwortlichkeit der Landkreise als Schulträger sowie als Jugend- und Sozialhilfeträger in Bezug auf die inklusive Beschulung dar. Mit der Aufhebung eines Erlasses im Jahr 2003 sei den Förderschulen sukzessive Unterstützungspersonal entzogen worden. Seit dem gebe es zunehmend Anforderungen von Integrationshelfern zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen beim Schulbesuch. Dieser werde geltend gemacht als fürsorgerechtlischer Individualanspruch der Schülerinnen und Schüler. Seit Einführung der inklusiven Beschulung sei der Bedarf, erhoben vom 1. August 2012 bis zum 1. August 2013, sprunghaft um 23 Prozent angestiegen. Es sei zu erwarten, dass es einen weiteren Anstieg geben werde. Nach den bisherigen Erfahrungen sehe er keinen Sinn darin, dass sich in den Inklusionsklassen mehrere Erwachsene aufhalten würden, die nicht in ein pädagogisches Konzept eingebunden seien. Er forderte einen gesamtpädagogischen Ansatz statt Einzelfallhilfen, damit Inklusion auch stattfinde. Keinesfalls dürfe das Gegenteil dessen bewirkt werden. Da alle die Inklusion wollten, müsse es auch möglich sein, diese mit tragbaren Ressourceneinsatz umzusetzen.

In der darauf folgenden Diskussion machte der Vorsitzende der GEW, Eberhard Brandt, noch einmal deutlich, dass nur ein kleiner Teil der Schülerinnen und Schüler und mit zum Teil sehr unterschiedlichen Anforderungen überhaupt einen sonderpädagogischen Förderbedarf habe. Diese seien auf die verschiedenen Schulformen unterschiedlich verteilt. Der überwiegende Teil der inklusiven Beschulung finde an den Haupt- und Oberschulen bzw. den integrierten

Gesamtschulen statt. Diese Schulen hätten auch schon große Erfahrungen. Es müsse gelingen, den Zulauf zu den Schulen und damit auch den Einsatz von Ressourcen zu steuern. Hierfür würden Förderzentren benötigt, die diese Aufgaben vor Ort wahrnehmen könnten. Die individuelle Förderung müsse systemisch über die Schulen gewährt werden. Aus dem Plenum wies Kreistagsabgeordnete Dagmar Hohls, Landkreis Hildesheim, auf die Zielsetzung der inklusiven Beschulung hin. Danach sollten 100 Prozent aller Schülerinnen und Schüler inklusiv beschult werden. Man solle aufhören mit dem Sortieren. Die Heterogenität in den Schulen sei eine Bereicherung.

Es ergab sich eine kontroverse Diskussion zur Steuerung von Ressourcen und den jeweiligen Unterstützungsbedürfnissen an den Schulen. Mehrere Diskussionsteilnehmer unterstrichen, dass bei der Inklusion das Wohl des Kindes im Vordergrund stehen müsse. Daran hätten sich die Unterstützungsbedürfnisse auszurichten. Es sei erkennbar, dass die Schulen heute noch nicht in der Lage seien, allen Anforderungen gerecht zu werden, da es bei der Inklusion darum gehe, alle Beteiligten in dem notwendigen gesellschaftlichen Prozess mitzunehmen. Dies könne nicht von heute auf morgen geschehen. Wichtig sei im Sinne aller Beteiligten, dass im Gleichschritt mit der Weiterentwicklung der inklusiven Beschulung auch die notwendigen Ressourcen in allen Bereichen sichergestellt werden könnten. Hierzu wurde fest-

gestellt, dass kein Bundesland derzeit mehr Geld für die Fortbildung der Lehrer ausbehalte als Niedersachsen. Gleichwohl sei zu konstatieren, dass nach wie vor eine Klassifizierung durch die Feststellung des Förderbedarfes stattfinde, die Schulen besser auf die inklusive Schule vorbereitet werden müssten, und dass mit Blick auf Steuerung und Planung schon der vorschulische Bereich verstärkt in den Blick genommen werden müsse.

Ute Wormland berichtete in ihrem Kurzbeitrag vom Planungsstand im Kultusministerium zur Entwicklung von Förderzentren. Für die Steuerung der Inklusion sei beabsichtigt, regionale Strukturen zu schaffen. Organisatorisches Ziel sei, eine von den Förderschulen unabhängige Struktur zu entwickeln. Wesentliche Aufgaben der unter dem Arbeitstitel „Beratungs- und Förderzentrum“ im Kultusministerium derzeit diskutierten Einrichtungen sollten die Zuweisung sonderpädagogischer Ressourcen und eine Beratungsfunktion in allen Fragen der Inklusion sein. Dies seien Kernbereiche der staatlichen Schulaufsicht. Es sollten Einrichtungen geschaffen werden, die standortnah, dauerhaft, flexibel und regional ausgerichtet seien. Diese müssten eindeutige und erreichbare Ansprechpartner für Schulen und selbstverständlich auch für die Schulträger sein. Bei der konzeptionellen Entwicklung werde ein großes Einvernehmen mit der kommunalen Ebene angestrebt. Aus Sicht des Landes seien verschiedene Organisationsformen vorstellbar. Die Anbin-

dung an bestehende Strukturen des Landes, die Anbindung an bestehende Strukturen bei den Kommunen in Abstimmung mit den Kommunen oder die Schaffung neuer Organisationseinheiten im Geschäftsbereich des Kultusministeriums. Denkbar wäre eine zusätzliche staatlich verantwortete Verwaltungsebene unterhalb der niedersächsischen Landes Schulbehörde. Ein Start der Beratungs- und Förderzentren werde zum Schuljahr 2015/2016 angestrebt. Da zahlreiche organisatorische, dienstrechtliche und regionale Belange zu klären und grundlegende schulgesetzliche Regelungen notwendig seien, müsse sie betonen, dass abschließend noch nichts entschieden sei.

Während einzelne Mitglieder der Landkreisversammlung dem Ansatz einer kommunalen Anbindung beispielsweise an Bildungsregionen zustimmten, waren andere eher skeptisch und stellten Nachfragen vornehmlich zur Beratungsfunktion der geplanten Beratungs- und Förderzentren. Positiv wurde die Ansage der regionalen Verankerung zur Sicherstellung der persönlichen Erreichbarkeit bewertet.

Die Vorsitzende des Landeselternrates, Sabine Hohagen, berichtete, dass es keine allumfassende Beschlusslage des Landeselternrates zur inklusiven Beschulung gebe. Wie im Werkstattgespräch werde unter den Eltern kontrovers diskutiert. Abhängig von eigenen Betroffenheiten und Vorstellungen gebe es ganz unterschiedliche Wünsche. Ganz schnell sei man auf der emotionalen Ebene. Nach wie vor gebe es viele Fragen und auch Ängste. Abschließend plädierte sie für ein Gelingen der inklusiven Schule. Dafür werde deutlich mehr an Ressourcen benötigt, als bisher hineingegeben würden.

Landtagsabgeordneter Försterling sprach sich gegen eine Abschaffung der Förderschulen aus. Es seien individuelle Lösungen für jedes Kind notwendig. Die sonderpädagogische Grundversorgung reiche für einige Kinder ggf. nicht aus. Die Landesregierung spreche von 1.600 zusätzlichen Lehrern, die im Rahmen der Inklusion zum Einsatz kämen, Fakt sei jedoch, dass es keine Sonderpädagogen mehr „auf dem Markt“ gebe. Die inklusive Beschulung aus dem Bereich der emotional-sozialen Entwicklung werde zunehmen. Hierdurch entstehende Probleme in den



Blick in den Veranstaltungssaal des Hotels Isetal.

Foto: NLT



Reinhard Fricke, Vorsitzender des Verbandes Sonderpädagogik in Niedersachsen. Foto: NLT



Franz Einhaus, Landrat des Landkreises Peine. Foto: NLT



Ute Wormland vom Niedersächsischen Kultusministerium. Foto: NLT

Schulen könnten den Inklusionsgedanken beeinträchtigen. Über eine Änderung des Sozialgesetzbuches könnte es gelingen, Ressourcen in

den Schulen besser einzusetzen. In diesem Zusammenhang forderte er klare Kompetenzzuweisungen auch für den Bereich der Schulsozialarbeit. Jeder Landkreis müsse mindestens über ein Beratungs- und Förderzentrum verfügen. Grundsätzlich dürfe die inklusive Beschulung derzeit nicht beschleunigt werden.

Landtagsabgeordneter Hillmer sah die Wahlfreiheit zwischen inklusiver Beschulung und dem Besuch einer Förderschule als Ausdruck des Kindeswohls. Insofern müssten Förderschulangebote erhalten bleiben. Den kommunalen Anspruch auf Ausgleich der im Zusammenhang mit der inklusiven Beschulung entstehenden Kosten sehe er als Konnexitätsfall. Der Einsatz von Integrationshelfern sei das falsche Konzept. Die Förderschulen und inklusive Beschulung benötigten pädagogisches Fachpersonal in der Verantwortung des Landes. Es müsse dringend dafür gesorgt werden, dass mehr Förderschullehrer ausgebildet werden. Wegen der inklusiven Beschulung befürchte er Ausweichreaktionen von Eltern auf private Schulen.

Landtagsabgeordnete Piel erkannte die Verantwortung auch für Kinder an, die an Förderschulen beschult werden wollen. Die Diskussion habe ihr gezeigt, wie wichtig die Dialogphase sei. Es gelte, der Sorgfalt in diesem Prozess Vorrang vor dem Zeitfaktor einzuräumen. Ausdrücklich begrüßte sie den in der Veranstaltung deutlich gewordenen Willen der kommunalen Ebene zur inklusiven Beschulung.

Die Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion, Johanne Modder, erhob die Forderung, die Inklusion lösungsorientiert auf den Weg zu bringen. Die Situation stelle sich in den Landkreisen sehr unterschiedlich dar. Man müsse sich zusammensetzen und Probleme vom Wohl des Kindes aus sehen. Sie betonte, dass seitens der Koalitionsfraktionen lediglich an eine schrittweise Auflösung der Sprachförderklassen gedacht worden sei. Alle anderen Förderschulbereiche sollen erhalten bleiben. Ihrer Fraktion sei es wichtig, alle am System Beteiligten mitzunehmen und die Rahmenbedingungen für ein Gelingen der inklusiven Schule zu schaffen.

Präsident Reuter stellte zusammenfassend fest, dass sich die Inklusion in einem gesellschaftlichen Prozess

befinde. Für die inklusive Beschulung gebe es viele Baustellen, die in dem Werkstattgespräch angesprochen worden seien. Dies gelte für die bauliche Ausstattung der Schulen. Unklar seien weiterhin Inhalt und Aufgabe der Förderzentren, deren Trägereigenschaft noch diskutiert werden müsse. Bezüglich der Lehrkräfte gelte es die Ausbildung, Qualifizierung und Fortbildung in den Blick zu nehmen. Dabei sollte auch ein Stück auf den Prozess des „Learning by doing“ vertraut werden. Bezüglich der Problematik um die Integrationshelfer werde vom Land ein gesamtpädagogisches Konzept gefordert. Und die Kosten dürften nicht ausgeblendet werden. Mit Blick auf die Frist für eine mögliche Konnexitätsklage würden die Vorbereitungen der drei kommunalen Spitzenverbände hierzu laufen. Der Weg zum Nds. Staatsgerichtshof sei aber nicht das Ziel. Daher appellierte er an die politischen Vertreter, die Kommunen nicht dorthin zu zwingen.

Abschließend unterstrich er, dass mit der inklusiven Schule ein großer Systemwechsel einherginge. Er erinnerte an die Erfahrungen mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005. Das SGB II habe gezeigt, wie schwierig Systemumstellungen in komplexen Zusammenhängen sind. Gleichwohl seien sie notwendig, bedürften aber einer sorgfältigen Steuerung des Prozesses. Erfreulich sei, dass trotz vieler offener Fragen die Veranstaltung noch einmal das gemeinsame Anliegen deutlich gemacht habe, die inklusive Beschulung zum Wohl aller umzusetzen.



Dagmar Hohls, Delegierte des Landkreises Hildesheim. Foto: NLT

### Begrüßung durch den NLT-Präsidenten, Landrat Bernhard Reuter

„Mehr Dramatik geht nicht: James Bond und Aida, Verdi auf der Bühne und ver.di vor dem Saal.“ Mit diesen Worten begrüßte NLT-Präsident Bernhard Reuter die Gäste und nahm dabei Bezug auf die beiden ersten Musikstücke des New Brass Quintett der Kreismusikschulen Gifhorn und Celle sowie eine Demonstration der Gewerkschaft ver.di im Rahmen eines Warnstreiks begleitend zu den Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen. Im Folgenden dokumentieren wir die Begrüßung der Ehrengäste durch den NLT-Präsidenten.

Nach einer sehr gelungenen internen Landkreisversammlung und nach einem schönen und gelungenen Abend - Frau Lau, Herr Döpkins ganz herzlichen Dank für den schönen Abend - eröffne ich die 74. Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages in ihrem öffentlichen Teil und heiße Sie ganz herzlich hier im Landkreis Gifhorn willkommen. Wir freuen uns, dass wieder zahlreiche Gäste des öffentlichen Lebens zu unserer Landkreisversammlung gekommen sind und wir sie begrüßen können. Wie immer bitte ich schon jetzt um Verständnis darum, dass wir wegen der großen Zahl der ei-

gentlich individuell zu begrüßenden Gäste nur einige wenige namentlich benennen.

Gleich zu Beginn muss ich im Zusammenhang mit der Begrüßung eine schlechte Nachricht überbringen, aber auch eine gute Nachricht. Die schlechte Nachricht ist, Herr Prof. Kirchhof ist in Paderborn. Das liegt daran, dass in Hannover auf dem Flughafen Nebel herrscht. Seine Maschine ist in Paderborn gelandet. Er wird uns nicht rechtzeitig erreichen und deswegen wird seine Rede jedenfalls nicht durch ihn gehalten werden können. Die gute Nachricht ist, dass wir einen - man darf gar nicht sagen „Ersatzredner“ - einen Redner gefunden haben, der zum gleichen Thema mindestens genauso kompetent reden kann und das aus dem Steggreif. Lieber Prof. Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, ich darf Sie auf das herzlichste begrüßen. Ausnahmsweise heute als allerersten mit großer Dankbarkeit, dass Sie spontan bereit waren, das Referat von Herrn Kirchhof zu übernehmen. Wir sind sehr gespannt auf Ihre Ausführungen.

Eigentlich an erster Stelle der zu Begrüßenden stehen natürlich Sie, Herr

Busemann, als Landtagspräsident. Wir freuen uns sehr, dass Sie heute Morgen zu uns gekommen sind, als ranghöchster Vertreter des Landes Niedersachsen an unserer Landkreisversammlung teilnehmen und sogleich auch ein Grußwort zu uns sprechen werden. Wir wissen damit schon fast eine Tradition begründet und freuen uns sehr über Ihre Anwesenheit.

Ganz besonders begrüßen möchte ich auch alle anwesenden Parlamentarier aus allen Ebenen unseres Gemeinwesens. In gut zwei Monaten steht die Neuwahl des Europäischen Parlamentes an. Wir hoffen alle zusammen, dass das Bewusstsein für die bedeutsamen Entscheidungen, die das Europäische Parlament für uns alle trifft, sich auch immer mehr in der Bevölkerung verankert und sich dies in einer hohen Wahlbeteiligung ausdrückt. Aktuell führt uns die Krise auf der Krim die Bedeutung und den Wert des Friedens in Europa und die Leistungen, die die Europäische Union dafür bringt, sehr eindringlich vor Augen.

Auch viele Hauptverwaltungsbeamte der niedersächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise stehen in diesem Jahr zur Wahl oder Wiederwahl.



NLT-Präsident Bernhard Reuter stimmte die Gäste der 74. öffentlichen Landkreisversammlung auf die Veranstaltung ein. Foto: NLT

Insofern haben die kommunale und die europäische Ebene am 25. Mai eines gemeinsam: Wir stellen uns in unserem Bemühen, das Beste für die Bürgerinnen und Bürger auf unseren jeweiligen Verantwortungsebenen zu erreichen, direkt den Wählerinnen und Wählern.

Besonders begrüßen darf ich aus den Reihen des Niedersächsischen Landtages Herrn Landtagsvizepräsidenten Bachmann sowie für die Fraktionen die stellvertretende Fraktionsvorsitzende Frau Ross-Luttman für die CDU-Fraktion und für die SPD-Fraktion die Fraktionsvorsitzende Frau Modder. Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist die Fraktionsvorsitzende, Frau Piel, anwesend, für die FDP-Fraktion der stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Herr Bode. Ihnen und allen Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages ein herzliches Willkommen!

Ebenso herzlich möchten wir auch die Mitglieder der Niedersächsischen Landesregierung begrüßen. Zeitgleich zu unserer Landkreisversammlung findet eine Sitzung des Bundesrates in Berlin statt, bei der unser Ministerpräsident als Präsident des Bundesrates und eine Reihe von Kabinettsmitgliedern heute eingebunden sind. Daher freuen wir uns, dass Sie, sehr geehrte Frau Justizministerin Niewisch-Lennartz, heute hier die Landesregierung vertreten und gleich im Namen der gesamten Landesregierung ein Grußwort sprechen werden.

Ferner darf ich eine ganze Reihe von Staatssekretärinnen und Staatssekretären begrüßen, an erster Stelle den Chef der Staatskanzlei, unseren hochgeschätzten ehemaligen Landratskollegen Staatssekretär Dr. Jörg Mielke. Ebenfalls begrüße ich Frau Staatssekretärin Honé aus der Staatskanzlei, die in diesem Jahr erstmals von den zum 1. Januar 2014 neu ernannten Landesbeauftragten begleitet wird - wir freuen uns sehr, dass alle vier heute Morgen hier zugegen sind. Aus den Reihen der Staatssekretäre darf ich ferner ganz herzlich unsere ehemaligen Landratskollegen, Herrn Staatssekretär Manke aus dem Innenministerium und Herrn Staatssekretär Röhmann aus dem Sozialministerium, begrüßen.

Erstmals in neuer Funktion heute anwesend ist der Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs,

Herr Dr. van Nieuwland, schon bisher als Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts regelmäßig Gast. Sie sind uns ebenso herzlich willkommen wie Herr Höptner als Präsident des Landesrechnungshofes, mit dem wir in regelmäßigem Austausch stehen.

Aus unserem eigenen Verband darf ich herzlich begrüßen unser langjähriges ehemaliges Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Herrn Dr. Schlebusch. Ferner gilt mein Gruß auch allen Mitgliedern unserer Landkreisversammlung, also den ehrenamtlichen Vertretern der niedersächsischen Landkreise und den niedersächsischen Landrätinnen und Landräten. Wir haben in diesem Jahr bewusst für unsere ehrenamtlichen Mitglieder eine Reihe von Plätzen in der ersten Reihe reserviert, um deutlich zu machen, dass heute Morgen der öffentliche Teil unserer Landkreisversammlung stattfindet, bei der das gemeinsame und gute Miteinander von Haupt- und Ehrenamt prägend ist.

Ganz besonders herzlich begrüße ich noch einmal Herrn Henneke als Teil der kommunalen Familie. Aber ist nicht alleine hier, wir freuen uns auch darüber, dass der Vizepräsident des Landkreistages Sachsen-Anhalt, Herr Landrat Reiche, und das Geschäftsführende Präsidialmitglied, Herr Theel, heute hier unter uns sind.

Ganz herzlich darf ich ferner die Kolleginnen und Kollegen aus unserer Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände willkommen heißen. Für den Niedersächsischen Städtetag - derzeit führend in unserer Arbeitsgemeinschaft - ist heute Herr Hauptgeschäftsführer Scholz hier, für den Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund ist Herr Präsident Dr. Trips zugegen. Lassen Sie es mich an dieser Stelle auch einmal ausdrücklich betonen: Die Zusammenarbeit in unserer Arbeitsgemeinschaft funktioniert nach unserem Eindruck zurzeit sehr gut. Bei fast allen wichtigen Fragen sprechen die Kommunen Niedersachsens mit einer Stimme. Dafür möchte ich den Kolleginnen und Kollegen aus den gemeindlichen Verbänden ein ganz herzliches Dankeschön sagen.

Aus dem kommunalen Bereich begrüßen wir ferner herzlich den Präsidenten des Niedersächsischen Sparkassenverbandes, Herrn Mang,

stellvertretend für viele uns nahestehende kommunale Organisationen und Verbände.

Und jetzt haben wir noch ein Novum, soweit ich mich erinnere: Ich freue mich ganz besonders, dass Sie, sehr geehrter Herr Landesbischof Meister, als Vorsitzender des Rates der Konföderation der evangelischen Kirchen in diesem Jahr erstmals an unserer Landkreisversammlung teilnehmen, auch das ein Zeichen unseres sehr deutlich intensivierten Kontaktes.

Wie in jedem Jahr muss ich um Verständnis bitte, wenn ich die namentliche Begrüßung hier abschließe, aber natürlich sind Sie alle, die heute Morgen hier in Gifhorn anwesend sind, uns in gleicher Weise herzlich willkommen.

Wir haben dieses Mal Gäste, die wir nicht eingeladen haben. Wir nehmen den Besuch von ver.di mit Interesse zur Kenntnis. Ich will an dieser Stelle nur sagen: Eigentlich sind wir nicht der richtige Ansprechpartner. Der Niedersächsische Landkreistag ist nicht Tarifvertragspartei. Auch die Landkreise sind nicht Tarifvertragspartei. Dafür haben wir den Kommunalen Arbeitgeberverband. Sie werden Verständnis haben, wenn ich deswegen dem Kommunalen Arbeitgeberverband es überlasse, dazu etwas zu sagen.

Meine Damen und Herren, wer aufmerksam den Turnus der Landkreisversammlungen verfolgt, wird vielleicht festgestellt haben, dass wir ein Jahr früher als üblich wieder im ehemaligen Regierungsbezirk Braunschweig sind. Der Ort der Landkreisversammlung, der Landkreis Gifhorn, ist nicht zufällig gewählt. Er geht auf einen Vorschlag der Landrätin Marion Lau zurück. Ein Vorschlag, den wir gern aufgegriffen haben.

Gerade letzte Woche hat uns die neue Image-Broschüre des Landkreises Gifhorn mit dem Titel „Landkreis Gifhorn - natürlich zum Wohlfühlen“ erreicht: Liebe Marion, wir freuen uns sehr, heute in Deinem schönen Landkreis zu Gast zu sein, sind sicher, uns hier wohlfühlen zu dürfen und danken Dir herzlich für die Unterstützung bei der Durchführung der Landkreisversammlung. Und deswegen gehört Dir jetzt auch das Wort.

### Begrüßung durch Landrätin Marion Lau, Landkreis Gifhorn

Herzlich willkommen in unserem Wohlfühlkreis Gifhorn. Wir sind ein Wohlfühlkreis zwischen Hightech und Heide. Das ist Fakt. Das ist uns auch wiederholt immer bestätigt worden in zahlreichen Broschüren und von Magazinen, die bundesweit solche Umfragen gestartet haben. Und darauf können wir - der Landkreis Gifhorn mit seinen zehn Gebietseinheiten - auch stolz sein. Wir sind eine kommunale Familie! Gestern hat der Bürgermeister dieser herrlichen Stadt bei uns in unserer guten Stube im Rittersaal das Grußwort gehalten und ich tue dies heute in seiner guten Stube, der Stadthalle. Wir haben ein sehr entspanntes und auch partnerschaftliches Verhältnis zu unseren kommunalen Gebietseinheiten.

Der Landkreis Gifhorn besteht aus zehn Gebietseinheiten: zwei Städten, darunter dieses Mittelzentrum hier, eine Einheitsgemeinde und sieben Samtgemeinden. Ich sage das immer, damit diejenigen, die hier neu sind, wissen, wie groß dieser Landkreis ist. Er war ja einmal vor der Gebietsreform einer der größten Deutschlands. Die Samtgemeinde Hankensbüttel und die Stadt Wittingen sind so groß wie der Landkreis Peine. Wir haben zehn Gebietseinheiten; das ist eine starke Herausforderung für uns. Ist der Landkreis stark, dann sind die Gemeinden stark. Und sind die Ge-

meinden stark, sind wir stark. Wir müssen uns als kommunale Familie betrachten. Und wir sagen auch mit Stolz, wir sind ein Landkreis für Jung und Alt, hier kann man sich wohlfühlen, es gibt zahlreiche Gründe, warum man hier leben, wohnen und arbeiten kann. Nicht nur, weil wir eine starke Wirtschaft mit interessanten Arbeitsmöglichkeiten haben. Auch bietet der Landkreis Gifhorn vor allem familienfreundliche Wohnlagen sowie eine hervorragende soziale Infrastruktur für junge Familien, aber auch für die ältere Generation.

Natürlich wollen wir auch stark bleiben. Der demografische Wandel ist bei uns ein Thema, das wir nicht nur diskutieren, wir handeln auch danach. Wir wollen zusammen mit unseren Kommunen, mit unserer Politik, mit unseren Partnern aus der Wirtschaft und anderen ein eigenes Kreisentwicklungskonzept aufstellen. Da sind wir gerade in den Anfängen. Wir haben ein Demografiemonitoring beschlossen und setzen das jetzt auch um, damit wir planen können.

Wir wollen für unsere Bürgerinnen und Bürger weiterhin ein lebenswertes Umfeld bieten, in dem man gut arbeiten, gut wohnen, und wo man sich auch gut erholen kann. Dass man sich hier gut erholen kann, das sehen Sie auch daran, dass wir

in Sachen Tourismus hier Vieles zu bieten haben. Wir setzen weiterhin auf den sanften Tourismus, und da ist die Stadt Gifhorn das zentrale Anlaufgebiet. Wir haben eine eigene Tourismusgesellschaft, in der alle Kommunen organisiert sind mit ihren Tourismusgesellschaften. Wir ziehen alle an einem Strang. Wir sind das Tor zur Südheide, und wir bieten nicht nur Radfahren, Wassersport, Reiten, Golfen, Ballonfahren. Es gibt nichts, was es nicht geben kann.

Warum haben wir hier so eine interessante Wirtschaftslage? Natürlich, wenn Sie bei uns im Landkreis Gifhorn sind, spielt das Auto eine große Rolle. Der Hauptsitz von VW ist gar nicht so weit weg, in Wolfsburg. Sie können davon ausgehen, dass gut 20.000 unserer Bürgerinnen und Bürger regelmäßig dort hinpendeln. Aber wir haben auch andere nationale und internationale Firmen, die hier bei uns im Landkreis Gifhorn ansässig sind, die ein Standbein in der Automobilindustrie haben. Entweder mit Produktionsstätten oder Ingenieurbüros oder Entwicklungszentren oder Niederlassungen. Volkswagen selbst, das wissen die Wenigsten, ist bei uns im Landkreis Gifhorn auch vertreten. In Ehra-Lessien haben wir die Versuchsstrecke. In Isenbüttel gibt es das internationale Messlager, das Entwicklungszentrum für Wasserstofftechnologie und ganz neu auch eine Achsenproduktionsstätte. Aber neben der Automobilindustrie haben wir auch andere wirtschaftliche Standbeine. Da ist zu nennen die Metallindustrie, der Maschinenbau, die Druckindustrie und auch die Kunststoffindustrie. Und auch der Dienstleistungsbereich.

Unser Landkreis ist ein grüner Landkreis. Wir haben hier nicht nur Forstwirtschaft, sondern auch eine starke Landwirtschaft. Ich will da nur zwei Schwerpunkte nennen: Snackworld Bahlsen ist bei uns in Hankensbüttel ansässig. Die kartoffelverarbeitende Industrie spielt hier bei uns eine große Rolle. Auch die Brauergeste - es könnte also sein, wenn Sie sich entspannen wollen nach dem Stress des Alltags, dass Sie da eine der vielen Biersorten unserer Wittinger Brauerei in der Hand halten. Eine der wenigen noch existierenden Privatbrauereien. Wir sind glücklich darüber, dass wir einen starken Mittelstand haben, und auch das Handwerk ist bei uns



Landrätin Marion Lau begrüßte die Gäste der 74. Landkreisversammlung in Gifhorn.

hier sehr stark aufgestellt. Diese beiden Partner sind für uns ungemein wichtig, auch was Ausbildungsplätze anbetrifft. Bildung ist für uns ein ganz wichtiger Gesichtspunkt. Davon hängt es ab, wie wir unseren jungen Leuten Chancen für die Zukunft geben, davon hängt unser Wohlstand ab, unsere Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland. Bildung ist das Wichtigste. Das kann einem keiner nehmen, aber das hilft unseren jüngeren Generationen.

Ich weise darauf hin, wir haben eine neue Broschüre, die ich hier auch in der Hand halte, über den „Landkreis Gifhorn - natürlich zum Wohlfühlen“. Da können Sie alle unsere Highlights nachlesen. Und davon haben wir eine

ganze Menge. Ich würde sagen, lesen Sie sich das durch, kommen Sie wieder.

Ich wünsche Ihnen allen einen wunderbaren Verlauf, ein starkes Wir-Gefühl, ein großes Miteinander und ich möchte jetzt einfach noch einmal das zitieren, was auch der Bürgermeister dieser wunderbaren Kreishauptstadt gestern Abend gesagt: Uns ist es leid, immer wieder über Fusionen zu diskutieren, weil Oberzentren ihre eigenen Egoismen ausleben wollen. Wir sind ein Teamplayer. Wir arbeiten gerne mit unseren Kolleginnen/Kollegen zusammen. Das können uns viele hier in dem Saal bestätigen. Ob es die Landkreise Uelzen, Celle, Peine und Helmstedt sind, Wolfsburg oder Braunschweig. Wir sagen, wir

sind für Euch da. Wir sind für unsere Region. Wir wollen, dass diese Region stark bleibt. Dann muss man auch die Stärken der anderen schätzen, und man muss gemeinsam sehen, dass man Stärken stärkt und Schwächen minimiert. Und dass man nicht schwache Partner alleine lässt und dass auch nicht starke Partner immer meinen, sie müssen noch stärker werden auf Kosten anderer.

In diesem Sinne wünsche ich allen, die Politik hier machen, auf allen Ebenen - arbeiten Sie mit daran, dass wir dieses Wir-Gefühl auch weiterentwickeln, dass wir es leben. Denn nur gemeinsam sind wir stark. Alles Gute für die Zukunft wünsche ich Ihnen und viel Erfolg bei Ihrer Arbeit.

### **Grußwort Landtagspräsident Bernd Busemann**

Für die Einladung zur 74. Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages danke ich auch in Namen der Kolleginnen und Kollegen des Landtages ganz herzlich. Wie immer bin ich gerne der Einladung gefolgt. Und Herr Präsident Reuter, ich freue mich über die Ehre, ein Grußwort zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Sie haben sich als Versammlungsort mit Gifhorn eine im doppelten Sinne herausragende Stadt ausgewählt. Der Ort wurde im Mittelalter gegründet, weil an dieser etwas erhöhten Stelle das sumpfige Allerurstromtal passiert werden konnte. Im 16. Jahrhundert war Gifhorn für kurze Zeit Residenzstadt des Herzogtums Braunschweig-Gifhorn, nahm also politisch eine zweifellose, Frau Landrätin, herausragende Stellung ein. Stadt und Landkreis haben sich daher wohl aus diesem besonderen Selbstbewusstsein heraus im Zuge der Gebietsreform der 70er Jahre erfolgreich gegen die damals ja angedachte Vereinigung mit dem Landkreis Peine gewehrt. Man wird sicher gut daran tun, sich auf dieses Selbstbewusstsein auch bei weiteren Überlegungen zur kommunalen Gebietsstruktur einzustellen.

Meine Damen und Herren, entsprechende Überlegungen werden ja, wie wir alle wissen, auch in dieser Region von verschiedenen Stellen aus angestellt. Darauf kann und will ich nicht

im Einzelnen eingehen. Der Hinweis kann aber wohl nicht schaden, dass solche Gebietsänderungen grundsätzlich durch Gesetz erfolgen, also Sache des Landtages sind, und sie sind nur aus Gründen des Gemeinwohls zulässig. Ich darf auf den Art. 59 unserer aktuellen Landesverfassung hinweisen. Ein Schlüsselaspekt ist dabei der demokratische Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung. Deshalb sind vor allem die Auswirkungen einer Gebietsänderung auf die kommunale Identität der Bevölkerung zu berücksichtigen. Und den Art. 59 unserer Landesverfassung habe ich auch schon erwähnt, aber es gibt Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, aber insbesondere auch des Staatsgerichtshofs, zum Beispiel aus dem Jahr 1979 zu diesem Thema. Ich kann also den Verantwortlichen auf allen Ebenen immer nur empfehlen, diese Leitlinien bei allen öffentlich gemachten Gedankenspielen nicht aus den Augen zu verlieren.

Meine Damen und Herren, für einen Landtagspräsidenten liegt es bei einer solchen Veranstaltung nahe, besonders auf das Verhältnis von Land und Kommunen einzugehen, und zwar aus dem Blickwinkel des Landesparlaments. Dabei kommt den Landkreisen als der dem Land unmittelbar benachbarten Verwaltungsebene und natürlich Selbstverwaltungsebene eine herausragende Rolle zu. Das Verhältnis des Landes

zu seinen Kommunen ist in den 90er Jahren mehrfach Gegenstand grundsätzlicher Überlegungen gewesen, und darauf will ich mit einigen Sätzen näher eingehen.

Eine ganz wesentliche Triebfeder dieser Entwicklung war die kritische finanzielle Lage der öffentlichen Finanzen wenige Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung. Die finanziellen Lasten des Zusammenschlusses der deutschen Länder gerieten Mitte der 90er Jahre ins Blickfeld, als die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur von einer längeren Phase der Strukturanpassungen abgelöst wurde. Die Bemühungen des Bundes, an diesen Lasten auch die Länder zu beteiligen, löste bei diesen vergleichbare Überlegungen über Solidarbeiträge der Kommunen aus. Vielleicht hat gerade der dadurch verursachte besondere finanzielle Engpass dazu geführt, wenigstens auf der rechtspolitischen Ebene nach Kompensationsmöglichkeiten für die Kommunen dann auch zu suchen. Damit verfehlten schon länger vorgetragene kommunale Vorschläge landespolitisch ihre Durchschlagskraft. Bei der Verabschiedung der Landesverfassung von 1993 war es für verfassungsrechtliche Folgerungen anscheinend noch zu früh, die wichtigsten Regelungen zu den Kommunen wurden im Wesentlichen unverändert aus der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung übernommen. Dennoch möchte ich hier auf

## 74. Landkreisversammlung

eine eher unauffällige und formelle neue Vorschrift der geltenden Verfassung aufmerksam machen.

Es ist Art. 68 Abs. 1 unserer Verfassung, der ausdrücklich auch die Belange der Kommunen schützt. Er bestimmt, dass bei der Einbringung von Gesetzentwürfen die damit verbundenen Kosten und Mindereinnahmen dargelegt werden müssen, und zwar auch die der kommunalen Ebene. Ende 1997 wurde in Niedersachsen das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände in der Landesverfassung verankert. Damit wurde den Kommunen ein Wunsch erfüllt, der das Beratungsverfahren im Landtag seither wahrnehmbar verändert hat. Der Vortrag der kommunalen Spitzenverbände gehört inzwischen zu den anerkannten Stationen eines jeden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Fast zehn Jahre später wurde mit der Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung eine weitere langjährige Forderung der Kommunen vom Landtag dann auch aufgegriffen. Auch diese Verfassungsänderung hat die parlamentarischen Abläufe, das merken wir im Tagesgeschäft, erheblich beeinflusst. Das Konnexitätsthema ist seither fortlaufend im Landtag präsent. Inzwischen sind wir wohl soweit, dass auch in konjunkturell besseren Zeiten an finanzielle Entlastungen für die Kommunen gedacht wird. So finden im sozialrechtlichen

Bereich die langjährigen Hinweise der Kommunen allmählich Gehör, dass sie mit der Kostendynamik einzelner Teilbereiche nicht allein gelassen werden dürfen. Kanzlerin Merkel hat in ihrer Regierungserklärung auf die Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung für ältere Menschen hingewiesen. Die landesrechtliche Folgeregelung wurde kürzlich im Landtag beschlossen, das Ergebnis lässt aus Ihrer Sicht bekanntlich durchaus Wünsche offen, aber sie haben bemerkt, das war ja auch im Landtag hin und her diskutiert worden, durchaus umstritten.

Über weitere Entlastungen durch den Bund wird nachgedacht, nämlich im Bereich der Eingliederungshilfe. Die Kanzlerin hat die Kommunen auch beim Thema der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ausdrücklich als dritte wichtige Ebene erwähnt.

Meine Damen und Herren, mit der eben genannten erweiterten Perspektive des Bundes wird eine rechtspolitische Linie fortgesetzt, die bereits bis ins Jahr 1999 zurückreicht. Der Bund richtet seine Aufmerksamkeit nicht mehr allein auf die Länder, sondern wertet die kommunale Ebene rechtspolitisch auf – auch in finanzieller Hinsicht. Und auf das kommt es ja an. So wurde im Jahr 1994 im Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes der Satzteil eingefügt, die Gewährleis-

tung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Dieser Satz gilt auch für Städte, Gemeinden und Landkreise gleichermaßen. Im Jahre 2006 trat das Verbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes in Kraft, welches die Übertragung neuer Aufgaben unmittelbar vom Bund auf die Kommunen ausschließt. Ihre Verbandstätigkeit, meine Damen und Herren, hat also auf Bundes- wie auf Landesebene seit der deutschen Wiedervereinigung einiges erreicht. Die rechtspolitische Entwicklung scheint das alte Wort des Dichter Hölderlin zu bestätigen, dass dort, wo die Not groß ist, auch das Rettende wächst. Das zeigt auch die bisherige Diskussion über die Einführung z. B. der Schuldenbremse in der Länderverfassung.

Meine Damen und Herren, letztlich sitzen Land und Kommunen in einem Boot – finanzwirtschaftlich jedenfalls. Deshalb bin ich auch zuversichtlich, dass ihre beharrliche Verbandsarbeit zusammen mit einer hoffentlich fraktionsübergreifenden praktischen Vernunft im Landtag dafür sorgen wird, die Dinge weiter in eine für beide Seiten gedeihliche Richtung voranzutreiben. Meine Damen und Herren, ich wünsche im Namen des gesamten Landtages einen erfolgreichen guten Verlauf der 74. Landkreisversammlung.



Landtagspräsident Bernd Busemann überbrachte die Grüße des Niedersächsischen Landtages.

Fotos: NLT

### Grußwort von Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz

Ich danke Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident Reuter, und Ihnen, sehr geehrter Herr Professor Meyer, für die freundliche Einladung zur 74. Landkreisversammlung. Ich darf Ihnen die Grüße der gesamten Niedersächsischen Landesregierung übermitteln, die der Versammlung der 37 im niedersächsischen Landkreistag zusammengeschlossenen Landkreise sowie der Region Hannover einen erfolgreichen Verlauf wünscht.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich die Gelegenheit nutzen, als Justizministerin des Landes zwei Themen anzusprechen, die Bezüge sowohl zur kommunalen Ebene als auch zur Justiz aufweisen. Es handelt sich in beiden Fällen um Themen, die auch Gegenstand der Koalitionsvereinbarung sind, die Landesregierung tragenden Parteien im Februar des vergangenen Jahres für diese Wahlperiode geschlossen worden ist. Ich will vorweg auch nicht verschweigen, dass beide Themen ein gewisses Konfliktpotenzial in sich bergen, weil es nicht zwingend ist, dass die Interessen des Landes und der kommunalen Körperschaften in diesen Bereichen ständig übereinstimmen.

Nun habe ich Sie aber lange genug auf die Folter gespannt und komme zu meinem ersten Thema, dem **Informa-**

**tionsfreiheitsgesetz.** Niedersachsen zählt zu den fünf Ländern, in denen Bürgerinnen und Bürger noch keinen voraussetzungslosen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen staatlicher und kommunaler Einrichtungen haben.

In der Koalitionsvereinbarung vom Februar 2013 ist festgehalten, dass die rot-grüne Koalition ein Landes-Informationsfreiheitsgesetz schaffen will. Dabei will sich die Koalition ausdrücklich am Hamburgischen Transparenzgesetz orientieren. Die Landesregierung beabsichtigt also nicht nur, den bestehenden Nachholbedarf zu befriedigen. Sie ist vielmehr fest entschlossen, in Anlehnung an das Hamburgische Transparenzgesetz erstmals in einem großen Flächenland den Weg zur aktiven Transparenz des gesamten staatlichen Handelns zu beschreiten.

Mit der Schaffung eines Anspruchs auf voraussetzungslosen Zugang zu staatlichen Informationen ist natürlich zunächst die Erwartung verknüpft, dass diese Transparenz das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliche Institutionen stärkt. Mit der Bekanntgabe von Informationen wird auch die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger gestärkt, begleitend zur Nutzung von Presseergebnissen Informationen zu

erlangen und sich darüber an einem öffentlichen Diskurs zu beteiligen. In diesem Sinne stärkt die Informationsfreiheit als Ergänzung zur Pressefreiheit zugleich die demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

Die Landesregierung hat mein Haus, also das Justizministerium, damit beauftragt, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten. Der Weg bis zur Fertigstellung eines solchen Entwurfs ist in einem Flächenland wie Niedersachsen keineswegs leicht und manchmal auch ein wenig steinig. So müssen wir beispielsweise natürlich die Dimensionen einer flächendeckenden Umsetzung von aktiven Veröffentlichungspflichten schon jetzt fest im Blick behalten, denn nichts wäre schlimmer als ein Gesetz, das nicht praktikabel ist und das nicht umgesetzt werden kann.

Eine moderne, umfassende Regelung, wie die Landesregierung sie plant, bedarf deshalb einer gründlichen Vorbereitung, in die alle Betroffenen mit einbezogen werden müssen. Die Landesregierung wird deshalb keine überstürzten Regelungsvorschläge vorlegen, sondern ihren Gesetzentwurf in einem offenen transparenten Verfahren entwickeln, ihn zur Diskussion stellen und alle Sachargumente abwägen.



Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz ging in ihrem Grußwort auf das Informationsfreiheitsgesetz und Widerspruchsverfahren ein.

Mir ist bewusst, dass die kommunale Ebene einem Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz durchaus skeptisch gegenüber steht. Das hat sich bereits im Jahre 2009 gezeigt, als die Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen im Niedersächsischen Landtag einen Gesetzentwurf für ein Niedersächsisches Transparenzgesetz eingebracht hat. Dieser Entwurf, der seinerzeit nicht Gesetz geworden ist, ist bei den kommunalen Spitzenverbänden mit Zurückhaltung aufgenommen worden. Und auch heute habe ich Verständnis dafür, dass die kommunalen Körperschaften einer solchen gesetzlichen Regelung auch jetzt skeptisch bis abwartend gegenüberstehen. Das hat sich bei ersten Gesprächen gezeigt, die im Dezember 2013 auf Arbeitsebene mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände des Landes geführt worden sind.

Ich habe für die Besorgnisse der Kommunen durchaus Verständnis. Wir nehmen, das kann ich Ihnen versichern, Ihre Auffassung ernst und werden versuchen, im Zuge der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs diese Bedenken aufzunehmen und Regelungen vorschlagen, die Ihre Haltung berücksichtigen.

Ich wäre den kommunalen Spitzenverbänden daher sehr dankbar,

wenn sie dem Justizministerium auch weiterhin als Gesprächspartner zur Verfügung stünden. Denn nur gemeinsam haben wir die Chance, ein allseits befriedigendes, den Gegebenheiten auch der Kommunen Rechnung tragendes Gesetz zu erarbeiten.

Dabei sollten wir auch die Erfahrungen anderer Länder berücksichtigen. Denn alle elf Länder, in denen es bereits Informationsfreiheitsgesetze gibt, klammern die kommunale Ebene nicht aus. Und auch in Niedersachsen gibt es vereinzelt Landkreise und Städte, die im Wege von Satzungen Informationszugangsrechte für ihre Bürgerinnen und Bürger statuiert haben. Die dabei gewonnenen Erfahrungen werden uns bei der weiteren Arbeit am Informationsfreiheitsgesetz eine wertvolle Hilfe sein. Ich weiß natürlich, dass das Internet für die Landkreise schon längst ein gängiges Mittel zur Information der Bürger ist. Lassen Sie uns ein Transparenzgesetz dazu nutzen dieses Angebot noch besser werden zu lassen.

Das zweite Thema, das ich ansprechen möchte, ist das **Widerspruchsverfahren**. Sie wissen, dass die frühere Landesregierung das Widerspruchsverfahren ab dem Jahr 2005 in weiten Bereichen ausgesetzt hat.

Diese zunächst befristete Aussetzung ist im Jahr 2009 in Dauerrecht überführt worden. Die Koalitionsvereinbarung sieht insoweit vor, dass das bürgerfreundliche Widerspruchsverfahren auf weitere Bereiche ausgedehnt werden soll.

Viele von Ihnen werden wissen, dass ich auf eine langjährige Tätigkeit als Verwaltungsrichterin zurückblicken kann. Es wird Sie daher nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage, dass ich aufgrund meiner richterlichen Erfahrung das Widerspruchsverfahren für eine durchaus sinnvolle und vor allem auch bürgerfreundliche Einrichtung halte. Es ist eine niederschwellige Möglichkeit sich gegen vermeintliche oder tatsächliche Fehler von Behörden zu wenden. Vieles lässt sich so schnell und ohne großen Aufwand klären. Auch das stärkt das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. Welchen Wert das Widerspruchsverfahren haben kann, hat sich jüngst beim Verwaltungsgericht Hannover gezeigt, bei dem in den vergangenen Wochen ca. 7000 Klagen von Bürgerinnen und Bürgern eingegangen sind, die sich gegen Bescheide über Müllgebühren wenden. Und dies trotz des mit einer Klage verbundenen Kostenrisikos.

Die Bearbeitung einer solchen Klagenwelle stellt auch größere Verwaltungsgerichte wie das in Hannover vor erhebliche Probleme. Allein die Registrierung der Klagen, die Anlegung von Akten und die Berechnung der mit Einreichung der Klagen fällig gewordenen Gerichtskosten bindet erhebliche personelle Ressourcen, nicht zu reden von dem hohen Einsatz an richterlicher und damit besonders kostenintensiver Arbeitskraft. Solche Erscheinungen wären vermeidbar, wenn z. B. in Bezug auf kommunale Abgaben das Widerspruchsverfahren wieder eingeführt würde.

Mir ist natürlich bewusst, dass ein solcher Schritt auch Ihre Belange nachhaltig berührt, weil bei den kommunalen Körperschaften das für die Bearbeitung von Widerspruchsverfahren erforderliche Personal nicht mehr vorhanden sein dürfte. Deshalb gilt in Bezug auf eine Ausdehnung des Widerspruchsverfahrens auf weitere Rechtsbereiche das gleiche wie für das Informationsfreiheitsgesetz: Auch hier kann es nur in enger Abstimmung zwischen dem Land und den Kommunen befriedigende Lösungen geben.



Delegierte aus den Kreistagen Seite an Seite, hier Ulrike Schröder, Landkreis Diepholz, und Eckhard Ilsemann, Landkreis Schaumburg  
Foto: NLT

## Grußwort: Neues zum Koalitionsvertrag und zur Kreisumlagerhebung\*

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

Ich bin sehr gerne hierher gekommen, um ein Grußwort zu Ihnen zu sprechen. Als gestern Abend der Gifhorner Sparkassenchef *Döpfkens* gesagt hat, dass hier insbesondere der rote Teppich für Teilnehmer aus dem Landkreis Diepholz ausgerollt wird, konnte ich noch gar nicht ahnen, dass er soweit ausgerollt wird, dass ich hier gleich das Hauptreferat übertragen bekomme und dabei die ver.di-Gruppe aus dem Landkreis Diepholz demonstrierend draußen vor dem Fenster steht. Ich komme aus Syke, das ist dort, wo neben mir auch *Reinhold Beckmann* und *Katja Riemann* zur Schule gegangen sind und *Rudi Carrell* begraben liegt. Das ist also ein Ort in Niedersachsen, den man wegen dieser Protagonisten vielleicht kennen sollte.

Der Niedersächsische Landkreistag leistet gute Arbeit und spricht die richtigen Themenstellungen in der richtigen Problemgewichtung an. Ich selbst habe heute viel mitgenommen und werde bis auf einen Halbsatz, auf den ich nachher als *Kirchhof*-Vertreter noch eingehen werde, alles unterstreichen wollen, was Herr Reuter gesagt hat. Dies möchte ich verbinden mit einem herzlichen Dank an die Gremienvertreter des Niedersächsischen Landkreistages im DLT. Wir haben uns immer aufeinander verlassen können. Das gilt nicht für alle in Deutschland, aber für Niedersachsen gilt es und deshalb, lieber Herr *Reuter*, lieber Herr *Wiswe*, lieber *Hubert Meyer* und alle Gremienvertreter in den Fachausschüssen: Herzlichen Dank für Ihr stetiges und beständiges Mitwirken im Deutschen Landkreistag. Was innerhalb des Deutschen Landkreistages gilt, gilt auch für den Sparkassensektor, mit dem die Kommunen, namentlich die Kreise als Träger der Sparkassen, ausgesprochen eng verbunden sind. Deshalb möchte ich das, lieber Herr *Mang*, lieber Herr *Distelrath*, was ich für die Vertreter des Niedersächsischen Landkreistages in den



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages (DLT).  
Foto: NLT

bundesweiten Gremien gesagt habe, auch für Sie in Ihren Bundesfunktionen sagen. Vieles wäre schwieriger, wenn wir Sie nicht hätten. Ich danke Ihnen also dafür, dass wir innerhalb des DSGVO immer an einem Strang gezogen haben.

Nach dem Dank möchte ich in meinem Grußwort etwas zur Reform der **Eingliederungshilfe** und zur jüngsten Entwicklung bei der Kreisumlage sagen.

Der Koalitionsvertrag selbst führt aus: Wir werden die Städte, Landkreise und Gemeinden - die die gleiche verfassungsrechtliche Absicherung haben, was die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung angeht, wie uns der Landtagspräsident und frühere niedersächsische Justizminister *Busemann* heute noch einmal bescheinigt hat (Art. 28 Abs. 3 Satz 2 1 Hs. GG) - finanziell - ich betone: *weiter* - entlasten. Und dann steht im nächsten Satz: Im Jahre 2014 erfolgt *ohnehin* ... Wenn Sie die beiden Sätze gegenüberstellen, dann werden Sie vom Wortlaut, vom systematischen Zusammenhang und vom Zweck (erste prioritäre Maßnahme ohne Finanzierungsvorbehalt) zu dem Ergebnis kommen: Was *ohnehin* schon da ist, ist nicht etwas, was zu *weiterer* finanzieller Entlastung führt. Da muss also etwas dazukommen.

Das hat uns der Koalitionsvertrag versprochen und das fordern wir ein.

Nun ist es aber so, dass die Verantwortung für die Umsetzung des Koalitionsvertrages bei der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen liegt. Deshalb müssen wir unsere berechtigten Forderungen deutlich erheben. Es ist aber auch richtig, was *Bernhard Reuter* hier gesagt hat: Wir müssen auch dankbar dafür sein, dass es 2015 bis 2017 die zugesagte Verbesserung von je einer Milliarde Euro für die Kommunen geben wird und die zugesagte Milliarde auch unmittelbar im kommunalen Bereich ankommt. Das ist ja nicht nichts! Denn eine Wahrheit müssen wir auch erkennen: Wir klagen zu Recht über die hohe Kommunalverschuldung. Das ist richtig und wichtig und Herr *Reuter* hat diesen Umstand hier auch sehr klar betont. Trotzdem gehört zur Wahrheit auch die Erkenntnis, dass der Bund zehnmal so hoch verschuldet ist wie die Kommunen und doppelt so hoch verschuldet ist wie die Länder. Der Bund soll aber in alle Richtungen Geld geben, weil er die Steuergestaltungskompetenz hat. Das ist die Grundproblematik.

Vor kurzem sind dem Stabilitätsrat die Daten für die mittelfristige Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts vorgelegt worden. Die

\* Prof. Dr. Henneke hat das Grußwort wegen der Übernahme (auch) des Hauptreferates nach der Ansprache von NLT-Präsident Reuter gehalten, auf die er deswegen verschiedentlich Bezug nimmt; wir drucken die Ansprache des Präsidenten nach diesem Grußwort ab.

einzigste Ebene, die zum öffentlichen Gesamthaushalt in Deutschland Jahr für Jahr einen positiven Deckungsbeitrag liefert und weiter liefern wird, ist die kommunale Ebene. Jetzt sage ich dazu aber den fast zynischen Satz: 2012 betrug der Überschuss der Kommunen in Deutschland 1,8 Milliarden Euro, davon allein in Bayern und Baden-Württemberg 3,5 Milliarden Euro. Wenn der Satz stimmt, können Sie auch umgekehrt sagen: 1,7 Milliarden Euro müssen im übrigen Bundesgebiet den Kommunen gefehlt haben! Armut und Reichtum in den Kommunen sind also in Deutschland ungleich verteilt. Das ist nicht nur ein Problem innerhalb einzelner Länder, sondern auch ein Problem zwischen der Gesamtheit der Kommunen einzelner Länder im horizontalen Vergleich. Das wird Konsequenzen haben müssen, auf die ich nachher beim Föderalismussthema noch einzugehen habe.

Ich fasse zusammen: Die finanzielle Entlastung der Kommunen soll ab 2015 sicher erfolgen und wir werden unser Möglichstes tun, dass die Entlastung bereits 2014 eintritt. Wenn sie aber dennoch nicht kommt, muss man auch irgendwann erkennen, dass das Pferd, auf dem man sitzt und das man reiten will, tot ist. Das ist aber ein Zeitpunkt, der noch nicht gekommen ist.

Noch wichtiger als die Entlastung 2014 ist es, dass die Struktur der Entlastung stimmt. Sie stimmt für die eine Milliarde Euro 2015 bis 2017, und sie muss auch für die Zeit danach stimmen. Insoweit bin ich Herrn Reuter für seine Aussagen besonders dankbar - gerade auch dafür, dass alle Kommunalrepräsentanten in Niedersachsen die Frage einheitlich sehen.

Die Reform der Eingliederungshilfe ist ein äußerst schwieriges Sachthema, das u. a. befrachtet ist mit Fragen der Inklusion und von Leistungsausweitungen. Das Thema: Entlastung der Kommunen erweckt ja die Erwartung, es gehe um eine Entlastung, die zu messen ist an einer Belastung, die man bisher hat. Und nicht um die Schaffung aufwachsender Belastungen durch eine Reform, die dann wieder um fünf Milliarden Euro mit der Folge gemindert werden, dass der Saldo der Belastungen nachher höher ist als heute, nur nicht ganz so viel höher, als wenn die Entlastung nicht erfolgt wäre. Deshalb müssen wir

sehr gründlich darüber nachdenken - und das tut die Politik inzwischen auch -, ob diese Verknüpfung wirklich die richtige ist.

Wir müssen auch gründlich über den Befund nachdenken, dass die Fallkosten zwischen den einzelnen Ländern so unterschiedlich streuen, dass sie eine Relation zwischen den Ländern von mehr als 3 : 1 bilden. Ich will hier keine Ländernamen nennen. Aber die, die dreimal so viel wie andere ausgeben, wollen natürlich ihren proportionalen Anteil haben, während die, die am wenigsten ausgeben, nicht nur den gleichen Anteil ihrer viel geringeren Ausgaben erhalten wollen, sondern mehr. Und die Pointe dabei ist: Bei denen, die am wenigsten ausgeben, liegt die Eingliederungshilfe in unmittelbarer kommunaler Trägerschaft und Finanzierungsverantwortung. Dort, wo die Eingliederungshilfe pro Fall teuer erfüllt wird, haben wir demgegenüber ganz unterschiedliche Trägerschaften. Die Aufgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung streut in den einzelnen Ländern sehr breit und es gibt verfassungsrechtlich keinen Weg für den Bund, bei der Reform der Eingliederungshilfe angesichts der unterschiedlichen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung vorzugeben, dass das vom Bund gegebene Geld auch bei den Kommunen und nur bei diesen ankommt, weil z. B. die Landesregierung von Sachsen-Anhalt verständlicherweise sagen würde:

„Ich weiß gar nicht, wo Euer Problem ist. Wir haben als Land die Aufgabe Eingliederungshilfe; die Kommunen, die mit der Eingliederungshilfe nichts zu tun haben, bekommen schon jetzt einen aufgabendotierten kommunalen Finanzausgleich. Für sie ändert sich mit einer Reform also nichts. Wenn es eine Entlastung durch den Bund bei der Eingliederungshilfe geben wird, bekommt Ihr davon nichts ab.“

Ein solches Denken entspricht allerdings nicht der Intention des Koalitionsvertrages. Ich wollte die Probleme hier deutlich benannt haben und zugleich die Aussagen von Herrn Reuter nachdrücklich unterstreichen.

Zum Abschluss will ich kurz auf die **Kreisumlagefestsetzung** eingehen. Auch in Niedersachsen haben Sie schon ein Klageverfahren Not gegen

Elend im Jahr 2003 in der Konstellation Stadt Cuxhaven ./ Landkreis Cuxhaven gehabt.

Seit einer Woche haben wir nun das Endurteil des OVG Rheinland-Pfalz in der im Januar letzten Jahres vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Sache Malbergweich ./ Eifelkreis Bitburg-Prüm.

Das fundamentale Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 ist im Tatsächlichen vom OVG Rheinland-Pfalz nunmehr so entschieden worden, dass der Landkreis zu Recht obsiegt hat. Folgende Ergebnisse lassen sich verallgemeinern und auch nach Niedersachsen übertragen: Das jeweilige Land ist für die aufgabenangemessene Finanzausstattung seiner Gemeinden und Kreise verantwortlich. Es darf sich nicht darauf zurückziehen, statt Geld zu geben Verfahrensregelungen zu schaffen, durch die die Kreise ihre Gemeinden über die Kreisumlage so piesacken dürfen, dass bei keinem etwas übrig bleibt. Das ist das Not gegen Elend -Thema. Das Bundesverwaltungsgericht hat dargelegt, es darf nicht der Vor-Ort-Kampf nach dem Motto: Den Letzten beißen die Hunde geführt werden, wenn die vom Land gewährte Finanzausstattung nicht für alle reicht. Vielmehr kommt dem Land eine Pflicht zur hinreichenden kommunalen Finanzausstattung zu.

Für die Erfüllung der Ausstattungspflicht sind die fiktiven Hebesätze im FAG zugrunde zu legen. Die klagende Gemeinde hat daher im Ergebnis zu Recht verloren. Sie hat mit ihren 380 Einwohnern ohne hauptamtliche Verwaltung geltend gemacht, es sei ihre und nicht Kreis Aufgabe, Tourismus- und Wirtschaftsförderung zu betreiben. Das ist schon seit Jahrzehnten widerlegt. Derjenige, der das erstritten hat, fehlt heute hier. Das war nämlich *Ferdinand Kirchhof* im Kreisumlageverfahren des Rheingau-Taunus-Kreises. Seitdem wissen wir bundesweit: Wirtschafts- und Tourismusförderung ist jedenfalls nicht zentrale Aufgabe ehrenamtlich verwalteter kreisangehöriger Gemeinden, sondern dafür benötigt man einen größeren Raum, um wirksam Wirtschafts- und Tourismusförderung zu betreiben.

Zudem hat das OVG Rheinland-Pfalz hervorgehoben: Wenn eine Gemeinde Dumping-Hebesätze bei

der Gewerbesteuer nach dem Motto festsetzt: Sonst kommt eh kein Gewerbebetrieb zu uns, aber wenn er kommt, habe ich höhere Einnahmen, als wenn ich gar keinen Gewerbebetrieb hätte, ist zunächst festzustellen, dass es einen Null-Hebesatz nicht mehr gibt, sondern bundesrechtlich seit einiger Zeit ein Mindesthebesatz von 200 v. H. vorgegeben ist.

Wenn nun aber eine Gemeinde einen Dumping-Hebesatz als Ausdruck der Selbstverwaltungsgarantie oberhalb des Mindesthebesatzes festsetzt, muss sie sich bei der Kreisumlagefestsetzung trotzdem so behandeln lassen, als ob sie den fiktiven Hebesatz

im FAG festgesetzt hätte. Es ist zwar Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung, mit dem eigenen Hebesatz unterhalb dessen zu bleiben, was der fiktive Hebesatz im FAG ausdrückt, aber die Folgen trägt die Gemeinde allein und nicht auch der Kreis über die Kreisumlage. Das war der Hauptstreitpunkt und unseren kommunalen Freunden aus Malbergweich am schwierigsten beizubringen.

Dann kann trotzdem noch die Situation eintreten, dass in kleinen ehrenamtlichen Gemeinden in einzelnen Jahren die Abschöpfung über die Kreisumlage und die Verbandsgemeindeumlage - bei Ihnen wäre dies

die Samtgemeindeumlage - höher ist als das eigene Steueraufkommen. Dazu hat jetzt das OVG Rheinland-Pfalz gesagt: Wir können nicht auf Jahreswerte abstellen, sondern müssen einen Zehn-Jahres-Zeitraum in den Blick nehmen und die Kreisumlagefestsetzung zudem nicht mit den Steuereinnahmen des laufenden Jahres vergleichen, sondern mit der der Kreisumlage zugrundeliegenden Referenzperiode. Dieses Urteil wird Frieden im kreisangehörigen Bereich bringen, deshalb wollte ich diese Friedensbotschaft auch nach Niedersachsen tragen.

Vielen Dank!

### Verbandspolitische Ansprache

des NLT-Präsidenten Landrat Bernhard Reuter

#### I. Ein Jahr Rot-Grün in Niedersachsen: Erste Zwischenbilanz

Als wir uns vor knapp einem Jahr in Visselhövede im Landkreis Rotenburg (Wümme) zu unserer Landkreisversammlung getroffen haben, standen wir noch unter dem Eindruck des Regierungswechsels zum Jahresbeginn 2013. Der NLT hatte den Koalitionsvertrag sorgfältig analysiert. Dieser weist eine Vielzahl kommunalrelevanter Vorhaben auf. In unserer Landkreisversammlung haben wir uns im internen Teil durch Innenminister Boris Pistorius, in der öffentlichen Landkreisversammlung durch Ministerpräsident Stephan Weil die künftigen Schwerpunkte der Landesregierung erläutern lassen.

Heute brauchen wir nicht mehr zu spekulieren. Es liegen erste Erfahrungen im Umgang miteinander und zu den in Aussicht genommenen Projekten vor. Auch Landtagsfraktionen und Landesregierung haben erste Bilanzen gezogen. Sie konnten kontroverser kaum ausfallen. Während die einen Niedersachsen im Aufbruch zu neuen Ufern wähen, mögen die anderen außer Pannen naturgemäß kaum etwas erkennen. Für die kommunale Ebene fällt das Zwischenfazit differenzierter aus. Für den Niedersächsischen Landkreistag will ich hier nur stichwortartig Soll und Haben gegenüberstellen:

Mit der neuen Landtagsmehrheit ging manches, was vorher nicht oder

nur schwer möglich schien. Nennen will ich beispielhaft:

- Bereits kurz nach Regierungsübernahme haben die beiden federführenden Ressorts einen Erlass zu Abluftreinigungsanlagen für große Ställe in Kraft gesetzt und gemeinsam mit dem NLT vorgestellt.
- Die Stichwahl für die Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten wurde wieder eingeführt.
- Eine langjährige Forderung - auch des NLT - aufgreifend wurde die Gründung von vierzügigen Gesamtschulen gesetzlich ermöglicht.

- Einer durch die Rechtsprechung des OVG Lüneburg hervorgerufenen Irritation hinsichtlich der Zuständigkeiten der unteren Abfallbehörden wurde durch eine schnelle Klarstellung im Niedersächsischen Abfallgesetz entgegengetreten.
- Sehr kurzfristig wurden gemeinsame Handlungsempfehlungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden für Mindeststandards der Unterkünfte von Beschäftigten mit Werkverträgen abgestimmt.
- Gemeinsam veröffentlichten das Landwirtschaftsministerium als



Fraktionsübergreifend im Gespräch: CDU-Landtagsabgeordnete Mechthild Ross-Luttmann (links) und Johanne Modder, SPD.  
Foto: NLT



Verfolgten aufmerksam die Vorträge (v.l.): Landvolk-Präsident Werner Hilse, Hans-Heinrich Ehlen, Präsident des Zentralverbands der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer in Niedersachsen (ZJEN) und Rifat Fersahoglu-Weber (AWO). Foto: NLT

oberste Landesplanungsbehörde und der NLT eine Arbeitshilfe zum Thema „Regionalplanung und Windenergie“.

- Ein Landesverkehrsfinanzierungsgesetz befindet sich im parlamentarischen Verfahren, um mittelfristig die Entflechtungsgelder des Bundes zweckgebunden zu sichern.
- Und nicht zuletzt: Tatsächlich erschien kurz vor Weihnachten 2013 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt die geänderte Kommunalbesoldungsverordnung, die eine Höherstufung der Hauptverwaltungsbeamten und der Mehrzahl der übrigen kommunalen Wahlbeamten vorsieht.

All dies sind ermutigende Signale. Sie sollen nicht unter den Tisch fallen. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass es eine Reihe von bedeutsamen Entscheidungen gegeben hat, die gegen das ausdrückliche Votum des Niedersächsischen Landkreistages, zum Teil gegen den einhelligen Widerstand der kommunalen Spitzenverbände getroffen worden sind. Auch insoweit will ich mich auf die markantesten Beispiele beschränken:

- Nach wie vor bezweifeln wir, dass ein Niedersächsisches Tarifreue- und Vergabegesetz den Niedriglohnbereich und prekäre Beschäftigungsverhältnisse wirksam zurückdrängen kann. In unseren Augen ist das Gesetz gut gemeint, aber schlecht gemacht. Wenn ein solches Gesetz aber dennoch

durchgesetzt wird, erwarten die Kommunen, dass die daraus resultierenden Mehrbelastungen seitens des Landes Niedersachsen übernommen werden.

- Jedenfalls bei NLT und NSGB wird die Freude über das Landesverkehrsfinanzierungsgesetz durch die dort enthaltene Kürzung der Mittel für den kommunalen Straßenbau getrübt.
- Für erhebliche Irritationen hat zum Jahresende 2013 die „unorthodox“ in die Wege geleitete Änderung des Finanzausgleichsgesetzes gesorgt. Es ging um eine vorzeitige Berücksichtigung der Auswirkungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund. Es ist angesichts der Interessenunterschiede zwischen den Kommunalverbänden ein bemerkenswertes Zeichen des Zusammenhalts in der kommunalen Familie, dass es in den Gesprächen mit dem Innenministerium den drei kommunalen Spitzenverbänden letztendlich gelungen ist, dem Gesetzgeber einen abgestimmten Kompromissvorschlag zu unterbreiten.
- Tiefe Enttäuschung hat die Nichtweiterleitung wenigstens eines Teilbetrages der dritten Tranche der bereits angesprochenen Entlastung des kommunalen Bereichs bei der Grundsicherung im Alter durch den Bund für das Jahr 2014 ausgelöst. Hier geht es nicht nur um das Vorenthalten von jährlich über 100 Millionen Euro, sondern es ist auch ein erheblicher Ver-

trauensschaden entstanden. Hierauf komme ich sogleich zurück.

- Auch kann ich mich nicht erinnern, dass schon einmal in einer rein kommunalen Frage die einheitliche Haltung aller drei kommunaler Spitzenverbände konsequent ignoriert wurde. Genauso ist es aber geschehen, als die Verkürzung der Wahlzeiten der Hauptverwaltungsbeamten auf fünf Jahre durchgesetzt wurde.

Eine sehr gemischte Zwischenbilanz also. Es wird ja etliche Jahre dauern, bis die angestrebte Synchronisation der Wahlzeiten der Vertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten flächendeckend erreicht ist. Rechtspolitisch hoffen wir unter dem Eindruck praktischer Erfahrungen auf eine Revision der einen oder anderen Entscheidung in diesem Zeitraum. Mit Blick auf den Dialog mit der Landesregierung bin ich aber dennoch optimistisch. So habe ich nach dem Gespräch mit drei Ministerinnen und Ministern während unseres diesjährigen Landräteseminars den Eindruck, dass sich manche Einschätzungen zwischen der Landesregierung und den Landkreisen annähern. Beispielhaft dafür möchte ich die Schwerpunktsetzung bei der Fortentwicklung der ambulanten Pflege nennen. Auch bei der bewährten Organisation der Lebensmittel- und Veterinärverwaltung sehe ich zwar noch Diskussionsbedarf, aber doch deutlich abnehmendes Konfliktpotential zwischen Minister und Landkreisen. Das Ministerium hat einigen problematischen Überlegungen eine deutliche Absage erteilt.

Ich möchte es jedoch nicht bei einem Rückblick belassen, sondern nunmehr einige Themen anschnitten, die uns in diesem und im kommenden Jahr sicherlich intensiv beschäftigen werden.

### II. Finanzen

Die öffentliche Hand hat derzeit keinen Grund zum Klagen auf der Einnahmenseite. Und dies gilt für Bund, Länder, Landkreise und Gemeinden gleichermaßen. Trotzdem wird um die Verteilung des Geldes heftig gestritten. So verweist das Land Niedersachsen auf einen anhaltenden strukturellen Konsolidierungsbedarf in Höhe von einer Milliarde Euro im Landeshaushalt und hält den Kommunen ihre im Durchschnitt relativ gute Haushaltssituation entgegen.

Damit aber ist schon das Problem gekennzeichnet. Die Situation auf der kommunalen Ebene gestaltet sich äußerst differenziert. Das können wir auch an den Kreishaushalten ablesen. Erfreulicherweise können in diesem Jahr eine ganze Reihe unserer Mitglieder ihren Haushalt komplett ausgleichen. Etwa die Hälfte der Landkreise verfügt immerhin über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, es bestehen aber noch Fehlbeträge aus den Vorjahren. Es verbleiben aber dennoch Sorgenkinder, denen es trotz erheblicher Sparanstrengungen selbst in diesen konjunkturell guten Zeiten nicht gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Auch die Last der Liquiditätskredite hat im letzten Jahr spürbar abgenommen. Gleichwohl drücken allein auf die 37 Landkreise und die Region Hannover 1,5 Milliarden Euro, die dort bei strikter Anwendung des geltenden Haushaltsrechts nicht stehen dürften.

In dieser Situation verspricht das Land Niedersachsen Hilfe durch eine umfassende Neustrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs. Wir werden uns einer solchen Diskussion nicht verschließen. Finanzausschuss und Präsidium haben das Thema bereits sorgfältig erörtert. Selbstverständlich muss geprüft werden, ob auch die Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs nachgesteuert werden müssen, um gezielter denjenigen helfen zu können, die besonderer Hilfe bedürfen. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine horizontale Umverteilung von Geldern innerhalb der kommunalen Ebene. Was dem einen gegeben werden soll, muss also zunächst dem anderen weggenommen werden. Ich warne daher vor übertriebenen Erwartungen an die Novellierung des künftigen Finanzausgleichs, die in diesen Wochen mit der Vergabe eines Gutachtenauftrages in die Wege geleitet werden und frühestens im Jahr 2016 wirksam werden soll.

Ungleich wichtiger erscheint es mir, den Blick auf die kommunale Finanzausstattung insgesamt zu werfen. Wir haben nicht nur eine Unterfinanzierung der von mir vorhin so bezeichneten einzelnen Sorgenkinder. Wir haben einen erheblichen strukturellen Finanzbedarf auf der kommunalen Ebene insgesamt durch die Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte. Wer das nicht weiß, möge sich den Zustand unserer Straßen, unserer Schulen, unserer Krankenhäuser

oder auch der sonstigen öffentlichen Gebäude und Einrichtungen ansehen. Von notwendigen verstärkten Investitionen in die fachliche und personelle Ausstattung von Kindertageseinrichtungen, Schulen und ähnlichem will ich gar nicht sprechen.

Von daher möchte ich anknüpfen an die Ausführungen von Herrn Professor Henneke und nachhaltig das Interesse, nein, die Notwendigkeit einer verbesserten kommunalen Finanzausstattung mittels einer substanziellen weiteren Entlastung durch den Bund einfordern. Die in der Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene getroffene Verabredung hierzu in Höhe von fünf Milliarden Euro jährlich hat große Hoffnungen geweckt. Die Erwartung der Gemeinden, Städte, Landkreise und der Region Hannover in Niedersachsen ist, dass dieses Geld durch den Bund zeitnah in dem versprochenen Umfang zur Verfügung gestellt wird. Sicherlich wäre es wünschenswert, wenn der Bund an den aufwachsenden Kosten der Eingliederungshilfe beteiligt würde, allein schon um weiteren vorgeblich gutgemeinten Leistungsausweitungen durch den Bundesgesetzgeber zu Lasten fremder Kassen entgegenzuwirken. Wenn die fachlichen und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen aber so komplex sind, dass in dieser Wahlperiode keine Lösung realistisch scheint, muss es zu einer Entkoppelung der finanziellen Entlastung der Kommunen von dem Stichwort Eingliederungshilfe kommen. Meine Damen und Herren: Wir brauchen dieses Geld sofort!

Ein unkomplizierter Weg der Durchleitung würde uns in Niedersachsen manche Schwierigkeiten ersparen. Wir spüren deutlich, dass angesichts der Aufgabenträgerschaft des Landes für den überwiegenden Teil der Eingliederungshilfe die gleichen Verteilungskämpfe zwischen Land und Kommunen auftreten würden wie bei der Grundsicherung. Nur mit noch dramatischeren Folgen für die Kommunen, weil der Großteil des Geldes beim Land ankommen würde. Wir haben der Landesregierung in den vergangenen Wochen auf allen Ebenen verdeutlicht, dass die Koalitionsparteien in Berlin eine kommunale Entlastung, nicht die Sanierung einzelner Länderhaushalte verabredet haben. Wir wissen zwar, wer am Ende des Tages am längeren Hebel sitzt. Wir werden aber unsere Position konsequent einfordern.

Da derzeit keine Klarheit über den Weg der fünf Milliarden in die kommunalen Kassen besteht, muss umgehend die in Berlin ebenfalls verbindlich verabredete Übergangslösung greifen. Als Sofortmaßnahme ist dort eine Milliarde Euro Entlastung versprochen. Und ich habe dem Koalitionsvertrag nicht entnehmen können, dass dies erst ab dem Jahr 2015 gelten sollte. Der Deutsche Landkreistag hat wiederholt darauf hingewiesen, dass mit einer Erhöhung des kommunalen Anteils an der Mehrwertsteuer oder der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft zwei Wege zur Verfügung stehen, die unproblematisch dazu führen, dass das Geld beim richtigen Empfänger ankommt. Wir sind uns in Niedersachsen mit den beiden gemeindlichen Schwesterverbänden dem Grunde nach einig, dass bei einer solchen Entlastung Gemeinden, Städte und Landkreise gleichermaßen profitieren sollen, egal, welcher Weg gewählt wird.

Eine große gemeinsame Kraftanstrengung der Gemeinden, Städte, Landkreise und des Landes hat zu erstaunlichen Ergebnissen in der Kindertagesbetreuung geführt. Noch vor wenigen Jahren lag Niedersachsen mit einer Quote von 6,9 Prozent auf dem vorletzten Tabellenplatz der Betreuung der Unter-Dreijährigen. Am 1. August 2013 konnte der Rechtsanspruch gleichwohl flächendeckend umgesetzt werden. Auch im kreisangehörigen Bereich liegen wir heute teilweise deutlich über der anvisierten Orientierungsmarke von 35 Prozent. Für die Bewältigung dieser Herausforderung gilt es allen Beteiligten Dank zu sagen. Der Erfolg hat aber seinen Preis: Die Kosten für die Betreuung in den Kindertagesstätten sind enorm gestiegen. Es ist daher kein Zufall, dass ich das Thema unter dem Stichwort Finanzen anspreche. Derzeit läuft die Evaluation der Betriebskosten. Wir wundern uns ein wenig, dass dieser Prozess seitens des Landes zwar fachlich begleitet wird, finanziell aber offenbar wenig Vorsorge für eine Anpassung der Kostenlast zwischen Land und Kommunen getroffen worden ist. Wir werden die Ergebnisse sehr genau analysieren.

### III. Schule

Wer geglaubt hätte, das Thema Schule biete nach der Einführung der Oberschulen und der bereits genannten Absenkung der Zügigkeit für die Gesamtschulen keinen hinrei-

chenden politischen Streitstoff mehr, kann sich im Leineschloss eines Besseren belehren lassen. Wir haben uns im Präsidium dazu entschlossen, nicht einzustimmen in den Chor derjenigen, die schon immer, schon wieder oder ganz plötzlich wissen, ob acht oder neun Schuljahre an den Gymnasien der richtige Start für ein erfolgreiches Berufsleben sind. Ich will mich auf zwei andere Themen beschränken.

Mit großer Zufriedenheit haben wir zur Kenntnis genommen, dass die Landesregierung beabsichtigt, in den kommenden Jahren das Ganztagsangebot an den Schulen erheblich auszubauen. Wir halten dies im Grundsatz für den richtigen Weg. Wir müssen hier in der Sekundarstufe I zu verlässlichen Strukturen kommen. Bei der Ausgestaltung muss das Land Niedersachsen allerdings darauf achten, dass alle Schulen gleichermaßen von einer verbesserten finanziellen Ausstattung auch tatsächlich profitieren können. Wir bitten dabei insbesondere, die finanziellen Mittel so zu verteilen, dass auch kleinere Schulstandorte im ländlichen Raum gleichberechtigt teilhaben können.

Im Mittelpunkt unserer diesjährigen Landkreisversammlung steht die schulische Inklusion. Die interne Landkreisversammlung hat gestern nach intensiver Vorbereitung in den Gremien des Verbandes eine „Gifhorner Erklärung“ verabschiedet, die Sie auf Ihren Plätzen vorgefunden haben. Wir haben gestern ferner in einem Werkstattgespräch mit Vertretern der Politik und Fachleuten das Thema von verschiedenster Seite fachlich beleuchtet. Uns ist deutlich geworden: Es mangelt nicht an gutem Willen. Es fehlt aber an ausreichenden pädagogischen Hilfestellungen wie auch an hinreichend qualifiziertem Hilfspersonal.

Die Landkreise und die Region Hannover konstatieren seit dem Beschluss zur stufenweisen Einführung der Inklusion eine dramatische Zunahme von sogenannten Integrationshelfern oder Schulbegleitern. Es ist kein Zufall, wenn im ersten Jahr der Einführung der schulischen Inklusion der Bedarf landesweit um 23 Prozent angestiegen ist. Niemand will den Anspruchsberechtigten eine individuelle Unterstützung nach dem Sozialhilfe- oder Jugendhilferecht verweigern. Es ist aber sowohl pädagogisch verfehlt wie finanziell

nicht leistbar, die Inklusion in den Schulen mit einer inflationären Zahl von Schulbegleitern bewältigen zu wollen. Für die pädagogisch wie auch finanziell notwendigen Unterstützungsleistungen steht aus unserer Sicht eindeutig das Land in der Verantwortung. Möglicherweise bedarf es auch Änderungen im Bundesrecht, das auf eine solche Situation erkennbar nicht eingestellt ist. Auch hierzu können die Länder die Initiativen ergreifen.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Den Landkreisen und der Region Hannover geht es nicht darum, vom Land möglichst viel Geld für möglichst viele Integrationshelfer zu bekommen. Uns geht es darum, dass das Land Niedersachsen ein pädagogisch sinnvolles Konzept zur bestmöglichen Betreuung derjenigen vorlegt, die besonderer Unterstützung in den inklusiven Schulen bedürfen. Solange und soweit dies aber nicht der Fall ist, erwarten wir vom Land Niedersachsen eine gesetzlich fundierte Zusage, den Kommunen die durch Einführung der Inklusion bedingten Mehrkosten zu erstatten. Alle drei kommunalen Spitzenverbände haben mehrfach gegenüber dem Kultusministerium nachhaltig ihre Position hierzu vorgetragen. Die Zeit für eine politische Lösung ist knapp, aber noch vorhanden. Ich möchte aber keinen Zweifel daran lassen, dass sich die drei kommunalen Spitzenverbände abgestimmt miteinander auch auf eine streitige Austragung dieser Frage vor dem Staatsgerichtshof vorbereiten.

Meine Damen und Herren, ich habe es gestern in der internen Landkreisversammlung gesagt - und ich will es heute wiederholen: Es ist nicht unser Ziel, nach Bückeburg zu gehen. Wir wollen eine gute Lösung im Sinne der Kinder, eine gute Lösung im Sinne der Schule; wir wollen aber auch einen fairen Ausgleich der finanziellen Lasten. Wir haben eine ganze Reihe von Baustellen im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip. Große, wie bei der Inklusion, aber auch sehr viele kleine. Das Land Schleswig-Holstein ist gemeinsam mit den dortigen kommunalen Spitzenverbänden einen sehr innovativen Weg gegangen. Man hat sich zusammengesetzt und gemeinsam eine Absichtserklärung beschlossen, mit der in allen Konnexitätsfragen der Gordische Knoten durchschlagen wurde und damit die vielen kleinen

Streitigkeiten beseitigt wurden. Wir schlagen vor, diesen Weg auch für Niedersachsen zu gehen. Lassen Sie sich uns zusammensetzen, Land wie kommunale Spitzenverbände, alle Streitpunkte auflisten, überlegen, wie viel Geld dahintersteht und im Kompromisswege pragmatisch zu einer Lösung kommen. Das, Frau Ministerin Niewisch-Lennartz, ist heute mein Angebot an die Landesregierung.

### IV. Kommunalverfassungs-/ Personalvertretungsrecht

In unserer letztjährigen Landkreisversammlung hat Innenminister Pistorius die im Koalitionsvertrag enthaltene Absicht zu einer umfassenden Überarbeitung des Kommunalverfassungsrechts skizziert. Nunmehr konkretisieren sich diese Überlegungen. Vorab möchte ich nochmals feststellen, dass es aus unserer Sicht keinerlei Veranlassung gibt, das erst vor zweieinhalb Jahren in Kraft getretene Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz einer „Generalüberholung“ zu unterziehen. Herr Kollege Dr. Trips hat dies bereits in der letzten Mitgliederversammlung des NSGB sehr anschaulich verdeutlicht. Es mag notwendig sein, die eine oder andere Nachsteuerung zu diskutieren. Dies könnte ich mir zum Beispiel im Recht der wirtschaftlichen Betätigung vorstellen. Auch dort kann es allerdings nicht darum gehen, alle Fesseln zu lösen und die Welt neu zu erfinden.

Sehr sorgfältig werden wir alle neuen Vorschläge darauf abklopfen, ob sie zu einer Stärkung oder zu einer Schwächung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in unseren Städten, Gemeinden und Landkreisen führen. Dabei werden wir unser Augenmerk insbesondere auf die Position der gewählten ehrenamtlichen Mandatsträger legen. Sie stehen im Mittelpunkt vieler gut gemeinter Reden zur kommunalen Selbstverwaltung. Wichtig für ihre Arbeit ist jedoch, ihren Einfluss in der Praxis nicht immer weiter zu schmälern. Diese Gefahr aber sehe ich, wenn es darum geht, zum Beispiel die Rechtsstellung der Gleichstellungsbeauftragten weiter auszubauen, eine gesonderte Jugend- und Seniorenbeteiligung gesetzlich zu verankern, die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide abzusenken oder die Möglichkeit zu schaffen, Hauptverwaltungsbeamte auch auf Initia-

tive der Bürgerinnen und Bürger vor Ablauf ihrer Amtszeit abzuwählen. Nicht einer dieser Vorschläge scheint mir von dem Gedanken getragen, die Rechtsstellung derjenigen zu stärken, die sich einer demokratischen Wahl stellen und für fünf Jahre die Verantwortung für alle Fragen der demokratischen Gemeinschaft vor Ort übernehmen. Und nicht nur zeitweilig für eine, die augenblicklich einen besonders hohen Stellenwert in der öffentlichen Erregungskurve hat.

Lassen Sie mich in aller Kürze einen weiteren Gedanken hinzufügen: Nicht nur eine mögliche Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes engt Spielräume der Kommunen unter Umständen weiter ein. Wir müssen auch sorgfältig darauf achten, welche Auswirkungen die ebenfalls beabsichtigte Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes mit sich bringen wird. Auf kommunaler Ebene pflegen wir traditionell ein gutes Verhältnis zu den Personalvertretungen. Nach meiner Einschätzung hält sich der Überarbeitungsbedarf des Gesetzes für den kommunalen Bereich in sehr überschaubaren Grenzen.

Keineswegs darf eine Veränderung des Personalvertretungsgesetzes dazu führen, der kommunalen Selbstverwaltung weitere Fesseln anzulegen und so zur Verwaltungserstarrung beizutragen. Insbesondere die Frage, in welcher Form eine Kommune bestimmte Aufgaben künftig wahrnimmt, muss letztlich der politischen Verantwortung der gewählten Mandatsträger vorbehalten bleiben. Wer anderes fordert, leistet letztendlich einer weiteren Privatisierungsdiskussion gerade Vorschub. Dies kann in keiner Weise im Interesse der Beschäftigten liegen.

Meine Damen und Herren, gestatten Sie mir, dass ich hier noch einige persönliche Worte anschließe. Die Kommunen in Niedersachsen stehen vor großen Herausforderungen. Das gilt ganz besonders für die Kommunen in demografisch rückläufigen Regionen. Da besteht ein riesengroßer Reformbedarf, da sind erhebliche Anpassungen notwendig und mutige Entscheidungen erforderlich. Entscheidungen, um die Zukunft gestalten zu können. Dies gilt übrigens nicht nur für Städte, Gemeinden und Landkreise, das gilt auch für unsere kommunalen Einrichtungen - im Abwasserbereich, beim Abfall, beim

ÖPNV, auch bei den Sparkassen. Ich komme aus Südniedersachsen, das ist die Region in unserem Lande, die am stärksten vom demografischen Wandel betroffen ist. Ich weiß, wovon ich rede. Und ich habe einige, dadurch bedingte, sehr schwierige Reformprozesse und Strukturveränderungen gestaltet oder bin dabei, sie zu gestalten: Zusammenschluss von Sparkassen, Ausgliederung von Musikschulen, Zusammenschluss von Volkshochschulen und schließlich das große Projekt „Kreifusion“. Meine Damen und Herren, jede dieser Veränderungen war und ist notwendig. Natürlich gibt es aber immer erhebliche Widerstände, die zum Teil von Interessen, manchmal aber auch nur von Ängsten getrieben werden. Jedes dieser eben genannten Projekte wäre gescheitert, wenn wir jetzt schon einen erweiterten Mitbestimmungskatalog im Personalvertretungsgesetz hätten. Die Fusion Göttingen/Osterode wäre gescheitert bei niedrigeren Quoren zum Bürgerentscheid.

Ich will an dieser Stelle an den Landtag appellieren: Passen Sie auf, dass Sie die Kommunalpolitik nicht handlungsunfähig machen. Es ist für unsere Kreistagsabgeordneten schon schwer genug, den Druck in diesen Veränderungsprozessen auszuhalten. Ich warne davor, der kommunalen Selbstverwaltung, also unseren gewählten Organen, die die Gesamtverantwortung tragen, weitere Fesseln anzulegen. Mit mehr Demokratie hat das nichts zu tun. Wer so etwas be-

treibt, legt innovativen Lösungen und Verwaltungsreformen unüberwindbare Hindernisse in den Weg.

### V. Diskussionen im Braunschweiger Raum

Wir befinden uns heute in Gifhorn, also im ehemaligen Regierungsbezirk Braunschweig. Hier ist in den vergangenen Wochen und Monaten viel über Landkreise diskutiert worden. Über, wohlgemerkt, kaum mit. Im ehemaligen Regierungsbezirk haben die Kreistage von Osterode am Harz und Göttingen im Jahr 2013 eine freiwillige Fusion ihrer Landkreise zum Jahr 2016 beschlossen. Ein auf Kreisebene soweit ersichtlich einmaliger Vorgang, ich könnte dazu in Person Vieles berichten. Die Landkreise Hildesheim und Peine befinden sich ebenfalls in Gesprächen miteinander, die Kreistage haben die Wahlzeiten ihrer Landräte um zwei Jahre verlängert. Es ist zu begrüßen, wenn aus eigenem Antrieb die Initiative ergriffen wird, die kommunalen Strukturen zukunftsfest aufzustellen.

Die größte Aufmerksamkeit nimmt die Diskussion um die Zukunft des Landkreises Helmstedt ein. Dort hat man auf der Grundlage eines sehr fundierten verfassungsrechtlichen Gutachtens einen Weg gefunden, einen Gemeindeverband aus den Gemeinden des Landkreises und der bisher kreisfreien Stadt Wolfsburg zu gründen. Ob dieser Weg auch beschritten werden soll, obliegt zunächst allein der Entscheidung des



Prominent besetzte Tischreihe mit (v.l.n.r.) Dr. Gernot Schlebusch, ehem. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des NLT, Thomas Mang, Präsident des Sparkassenverbandes Niedersachsen, Gerhard Döpkins, Vorstandsvorsitzender der Sparkasse Gifhorn-Wolfsburg, Gifhorns Bürgermeister Matthias Nerlich, Heiger Scholz, Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages (NST) und Dr. Marco Trips, Präsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB). Foto: NLT

Kreistages sowie der Stadtvertretung und ihren unmittelbar gewählten Mitgliedern. Hingegen weder irgendwelchen selbsternannten Ratgebern, noch aus unterschiedlichen Gründen interessierten Nachbarn. Irritationen hat das in den Raum geworfene Stichwort der angeblich zu wahrenen „regionalpolitischen Balance“ ausgelöst. Was soll das sein? Und wodurch würde diese gegebenenfalls gefährdet? Wir wissen es nicht. Was wir wissen ist, dass Gebietsänderungen nach unserer Verfassung nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig sind. Ganz sicher kein Grund des öffentlichen Wohls ist das gefühlte Unbehagen einzelner Hauptverwaltungsbeamter, eine Nachbarkommune könne aus einer Fusion möglicherweise gestärkt hervorgehen. Neid war noch nie ein guter Ratgeber.

Die Diskussion ist inzwischen nicht mehr auf den Landkreis Helmstedt beschränkt. Sie hat den positiven Effekt, dass auch der erste und letzte Verfechter einer „Großregion Braunschweig“ aus fünf Landkreisen und drei kreisfreien Städten nunmehr die Nichtrealisierbarkeit eines solchen Konstruktes eingestanden hat. Es wäre nach unserer Einschätzung weder verfassungsrechtlich zulässig, noch in der Sache in irgendeiner Weise sinnvoll. Die jetzige Einsicht könnte den Weg ebnen für realistische Gespräche auf Augenhöhe. Es ist aber kontraproduktiv, wenn im gleichen Atemzug verschiedene Oberbürgermeister unabgestimmt einerseits ihre Kreisfreiheit für unantastbar erklären, andererseits jedoch beträchtliche Gebietsansprüche gegenüber dem Umland artikulieren. Welche unzumutbaren Nachteile fürchten Städte unter 100.000 Einwohnern, nicht nur im Braunschweiger Raum, bei Verlust dieses Status, wenn die Landeshauptstadt mit über 500.000 Einwohnern offenbar gut mit ihrer Zugehörigkeit zur Region Hannover zurechtkommt? Und kommunale Brüder und Schwestern sollten in der Familie miteinander sprechen, nicht über die Presse.

Alle täten gut daran, sich in Erinnerung zu rufen, dass Gebietsreformen eben kein Selbstzweck sind. Wird dieses Thema diskutiert, muss es im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in erster Linie darum gehen, flächendeckend die Verwaltungs- und Gestaltungskraft aller beteiligten Gebietskörperschaften zu steigern. Damit verträgt es sich auch nicht

ansatzweise, die im Umland florierender Zentren wirtschaftlich noch relativ gut dastehenden Kommunen einzugemeinden und den Rest eines Landkreises seinem Schicksal zu überlassen. Einer solchen Vorgehensweise müsste der Gesetzgeber aus seiner Gesamtverantwortung selbst dann entgetreten, wenn sie auf freiwilligen Initiativen beruhte. Das Wahrnehmen einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die schwächeren Kommunen ist geradezu der Sinn eines Landkreises. An diesem Ausdruck des Solidaritätsprinzips sollte insbesondere nicht rütteln, wer sich eine ausgewogene Strukturpolitik für das gesamte Land auf die Fahnen geschrieben hat.

Ich appelliere daher an alle Beteiligten, sorgfältig die Chancen und Entwicklungspotentiale einer Freiwilligkeitsphase auszuloten und miteinander zu besprechen.

### VI. EU-Förderperiode 2014 ff.

Die niedersächsischen Landkreise und der NLT haben sich in den vergangenen zwei Jahren intensiv auf die neue EU-Förderperiode vorbereitet, die erst 2015 Fahrt aufnehmen wird. Wir haben unsere Grundposition in den 2012 in Nordhorn einstimmig von der Landkreisversammlung verabschiedeten „Grafschafter Thesen“ festgehalten. Zentrale Forderung war und ist, die Landkreise und die Region Hannover als Gestalter der Förderpolitik vor Ort stärker einzubinden. Wir sind immer noch in Sorge, ob dies ausreichend geschieht.

Wir bewerten es als einen richtigen Ansatz, dass die neue Landesregierung sich vorgenommen hat, eine ressortübergreifende Strukturpolitik zu betreiben. Ob es dazu vier Landesbeauftragter und ihnen zugeordneter Ämter für regionale Landesentwicklung bedarf, wird politisch unterschiedlich bewertet. Die Entscheidung darüber obliegt der Landesregierung. Wir haben dem Ministerpräsidenten und seiner für die Umsetzung der Strukturpolitik verantwortlichen Staatssekretärin unsere enge Zusammenarbeit angeboten. Dieses Angebot darf ich an dieser Stelle bekräftigen.

In diesen Tagen liegt uns der Entwurf des Operationellen Programms für Niedersachsen zur Anhörung vor. Es handelt sich um ein umfangreiches und komplexes Werk. Die für die

kommunale Ebene wichtigsten Teile allerdings fehlen noch. Das sind die Fragen der organisatorischen Umsetzung und Abarbeitung: Wie soll Wirtschaftsförderung vor Ort zukünftig stattfinden? Wir nehmen mit Bedauern zur Kenntnis, dass das nach unserer Auffassung innovativste und effektivste Instrument der früheren Förderperiode, die sogenannten regionalisierten Teilbudgets der Landkreise, bisher so wenig Widerhall in der jetzigen Niedersächsischen Landesregierung gefunden hat. Mit relativ wenig Mitteln wurden nachhaltige Effekte zum Schaffen und Sichern von Arbeitsplätzen erzielt. Und zwar landesweit. Wir sind sicher, dass die bewährte Grundkonstruktion sich auch auf die geänderten Rahmenbedingungen der neuen Förderperiode ausrichten ließe. Mit guten Gründen wird in der Koalitionsvereinbarung von einer Fortentwicklung, nicht aber von einer Abschaffung gesprochen. Ich wäre dankbar, wenn wir darüber nochmals ins Gespräch kämen.

Wir nehmen aber auch zur Kenntnis, dass die Landesbeauftragten für Projekte von regionaler Bedeutung verantwortlich in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen. Wenn dies so ist, fordern wir eine ebenso verantwortliche Einbindung der kommunalen Ebene in die konzeptionellen Prozesse und in die Entscheidungen während der Umsetzungsphase, beispielsweise durch die Vergabe von Scoringpunkten. Hierzu bedarf es kleiner, arbeitsfähiger Strukturen, die einerseits eine Rückkopplung in die kommunale Ebene gewährleisten, andererseits auch die Autorität haben, für den Raum zu sprechen. Auch insoweit ist es gelungen, eine einvernehmliche Abstimmung mit den gemeindlichen Verbänden zu erzielen. Wir können uns vorstellen, einen kommunalen Begleitausschuss für solche strategische und finanziell bedeutsame Fragen bei den Landesbeauftragten zu installieren, dem jeweils vier Hauptverwaltungsbeamte der Kreis- und der Gemeindeebene angehören. Die kommunalen Spitzenverbände legen allerdings Wert darauf, dass das Vorschlagsrecht für diese Persönlichkeiten bei ihnen liegt. Einer einvernehmlichen Verständigung zwischen Land und Kommunen über die Grundfragen der Umsetzung der EU-Förderpolitik messen wir ausschlaggebende Bedeutung für die weitere Entwicklung des Landes Niedersachsen bei.

## Bund, Länder und Kommunen vor der Föderalismusreform III – Handlungsnotwendigkeiten und Perspektiven

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin/Universität Osnabrück

Gern bin ich bereit, spontan für *Ferdinand Kirchhof*, von dem ich Sie herzlich grüßen darf, in die Bresche zu springen. Er bietet an, in der nächsten Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages zu dem Thema zu referieren. Ich kann Ihnen nur raten: Nehmen Sie das Angebot an und laden Sie *Ferdinand Kirchhof* zur Landkreisversammlung ein - allerdings erst im Jahr 2016! Es könnte für Sie dann ein doppelter Ertrag entstehen. Ich stelle Ihnen heute dar, wie ich mir eine an der Realität orientierte Weiterentwicklung der Finanzverfassung vorstellen kann. *Ferdinand Kirchhof*, der, wie ich weiß, insoweit zum Teil weitergehende Vorstellungen hat, könnte dann 2016 aus wissenschaftlicher Sicht bewerten, wie die bis dahin geführte politische Debatte einzuordnen ist.

### I. Handlungsnotwendigkeiten

Zum Jahreswechsel 2019/2020 müssen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Länderfinanzausgleich neu geregelt werden. Diese Verpflichtung resultiert daraus, dass 2001 der Solidarpakt II neu geregelt und im Zuge dessen die Geltung des Finanzausgleichsgesetzes bis Ende 2019 befristet wurde. Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde zudem im Frühjahr 2009 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot für die Haushalte von Bund und Länder vereinbart, das für die Länder ebenfalls ab 1. Januar 2020, für den Bund dagegen bereits ab 1. Januar 2016 gilt. Die Konsolidierungshilfen für Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein laufen ebenfalls Ende 2019 aus. Die Verpflichtungen aus den 2012 ratifizierten Europäischen Fiskalpakt treffen den öffentlichen Gesamthaushalt der Bundesrepublik Deutschland dagegen bereits ab Anfang 2014.

Angesichts dessen ist es richtig, dass sich die Partner der Großen Koalition darauf verständigt haben, für die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen in dieser Legislaturperiode, und zwar möglichst in dessen erster Hälfte, also bis Herbst 2015, die Weichen zu stellen.

Daher will die Koalition eine Kommission einrichten, in der Bund und Länder vertreten sind und in die Vertreter der Kommunen einbezogen werden sollen. Grundsätzlich geht es dabei ums Geld, so etwa für die Bildungspolitik, aber auch um die künftige Aufgaben-(ver-)teilung. Und bei den Geld- sprich: Steuerfragen soll es auch nicht nur um die schlichte Verteilung gehen, sondern um eine Überprüfung der Spielregeln, wer künftig was zu bezahlen hat. Konkret soll über die Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregeln in den Länderhaushalten, die Einnahme- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen, Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten sowie über die Zukunft des Solidaritätszuschlags verhandelt werden. Parallel dazu soll der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung beitragen.

In der näheren Zukunft geht es aber nicht nur um politisches Agieren, sondern auch um verfassungsprozessuales Vorgehen, versuchen doch die Landesregierungen von Bayern und Hessen den von ihnen 2001 mit aus-

gehandelten, bis Ende 2019 geltenden Länderfinanzausgleich durch ein im Frühjahr 2013 initiiertes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall zu bringen. Von daher ist es kein Zufall, dass parallel zu den Koalitionsverhandlungen in der Finanzarbeitsgruppe von Seiten Bayerns erneut darauf hingewiesen wurde, dass Bayern allein die Hälfte des Länderfinanzausgleichs zu tragen habe.

### II. Unterschiedliche Erwartungshaltungen

Die angestrebte Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Neuregelung für den öffentlichen Gesamthaushalt keinen einzigen Euro mehr zu schöpfen vermag. Nur die Verteilungsmechanismen, Anreiz- und Ausgleichswirkungen können in der Hoffnung verändert werden, durch ein neues System zu mehr Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit zu gelangen.

Die Erwartungen der einzelnen Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen, die in der Kommission versammelt werden sollen, sind höchst



Gemischtes Trio mit (v.l.) Landrat Reinhard Winter (Landkreis Emsland), Bernd Häusler, Leiter der Kommunalabteilung im Niedersächsischen Innenministerium, und Thomas Vorholt, Vorstandsmitglied der VGH. Foto: NLT

unterschiedlich. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind folgende Ausgangspositionen zu nennen:

Der Bund verweist immer wieder darauf, dass er bereits jetzt gemessen an den ihm zufließenden Steuereinnahmen und den von ihm zu tätigen Ausgaben bei weitem die höchste Verschuldung aufweist. Sollte sich das derzeit für Schuldner extrem günstige Zinsniveau wieder normalisieren, wäre der Bund also der Hauptbetroffene. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Bundes ist etwa doppelt so hoch wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Länder und etwa zehnmal so hoch wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen. Andererseits wird der Bund seit einigen Jahren durch die bis Ende 2019 stufenweise zurückgehenden und ab 2010 vollständig entfallenden Solidarpaktaufwendungen deutlich entlastet, während ihm das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag, einer Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer, weiterhin vollständig zufließt. Außerdem kann der Bund auf seine Verantwortung für die Aufrechterhaltung und den Ausbau insbesondere der Verkehrsinfrastruktur in Trägerschaft des Bundes als Zukunftsaufgabe verweisen.

Bei den 16 Ländern und den Städten, Kreisen und Gemeinden besteht die Haupteinseitigkeit darin, dass für die Ebenen der Länder und Kommunen ermittelte Durchschnittswerte wenig aussagekräftig sind; zu unterschiedlich sind die Finanzierungspotenziale einzelner Länder und Kommunen. Den Ländern und Kommunen ist es bisher durchaus erfolgreich gelungen, diese Unterschiedlichkeit nicht nur als horizontales Verteilungsproblem innerhalb der jeweiligen Ebene, sondern als gesamtstaatlich lösungsbedürftig erscheinen zu lassen. Die jeweils ärmsten Glieder der Länder- bzw. kommunalen Familie werden also gerne nach vorne geschoben, um so zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der Gesamtheit der Länder bzw. Kommunen zu gelangen. Dies geschieht auch jetzt wieder und scheint Erfolg zu versprechen, zumal die „reichen Verwandten“ ja seit langem lautstark wegen der vorgeblich übermäßigen, leistungsfeindlichen und der eigenen Bevölkerung nicht mehr vermittelbaren Abgabe aus Eigenem nach Lastenverminderung lechzen.

Bei den Ländern und Kommunen gibt es aber nicht nur Interessen- und damit Erwartungsunterschiede zwischen den Armen und den Reichen, den Westdeutschen und den Ostdeutschen, den dicht und dünn Besiedelten, den Körperschaften mit Bevölkerungswachstum und denen mit insbesondere demographisch bedingtem Bevölkerungsrückgang. Es gibt auch Interessenunterschiede zwischen Ländern und Kommunen mit mehr Einpendlern und denen mit mehr Auspendlern sowie denen mit überdurchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit.

Alle diese Befindlichkeiten und Erwartungen sind bei einer Neuordnung der Finanzbeziehungen einzubeziehen. Erschwert wird die Lösung dadurch, dass nur Selbstbetroffene miteinander verhandeln und Ergebnisse nur erzielen können, wenn entsprechende Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat gefunden werden. Bei Verfassungsänderungen bedarf es sogar der Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. Es ist also in etwa so, als ob während eines laufenden Fußballspiels von den Mitspielern über eine Änderung der Regeln diskutiert und entschieden wird. Es muss dabei materiell um die Erzielung sachgerechter, nachvollziehbarer und damit für die Betroffenen akzeptierbarer Ergebnisse gehen, wobei unter Verfahrensgesichtspunkten – das zeigen die Erfahrungen mit der Implementierung der Schuldenbremse wie mit dem Solidarpakt I und II – die Akzeptanz und das Sich-Einstellen auf neue Verhältnisse erleichtert werden, wenn zwischen der Vereinbarung neuer Regeln und ihrem Inkrafttreten ein gewisser „Abkühlungszeitraum“ liegt.

Dies spricht sehr dafür, umgehend mit der Arbeit zu beginnen und - wie in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen - einen Abschluss der Kommissionsberatungen bis zum Herbst 2015 zu erzielen. Der Behandlung der kontroversen Themen kommt entgegen, dass der Arbeitskreis Steuerschätzungen im November 2013 prognostiziert hat, dass die Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland von voraussichtlich 620 Milliarden Euro 2013 über ca. 640 Milliarden Euro 2014 auf gut 730 Milliarden Euro im Jahr 2018 steigen sollen, was im Vergleich von 2013 zu 2018 einem Anstieg um 18 Prozent entspricht.

Nun stehen der öffentlichen Hand zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben nicht nur Steuern, sondern auch Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben und Sozialversicherungsbeiträge zur Verfügung. Für die anstehenden Beratungen über die Finanzverteilung im Bundesstaat kann man sich allerdings auf die Verteilung der Steuereinnahmen konzentrieren, da allein sie gegenleistungs- und zweckfrei erhoben werden und ihnen damit anders als bei den anderen Abgabearten nicht Ausgaben der öffentlichen Hand in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.

### III. Grundsätzliche Bewährung der Finanzverfassung

Vergegenwärtigt man sich diese Ausgangslage, kommt man schnell zu dem Befund, dass mit einer Totalrevision der überkommenen Finanzverteilung im Bundesstaat nicht zu rechnen ist, sondern das bisherige System in seinen Grundpfeilern erhalten bleibt. Dafür spricht - aller Kritik insbesondere an seiner vorgeblich mangelnden Transparenz zum Trotz - seine grundsätzliche Bewährung in Krisenzeiten. Zur Finanzverfassung des Grundgesetzes, wie sie von der ersten Koalition 1967/69 neu konzipiert wurde, lassen sich zwei Zentrallaussagen treffen:

Bezogen auf die Entwicklung der Staatsverschuldung hat sich die seinerzeitige grundsätzliche Anknüpfung an die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen und die zusätzliche Indienstellung der Haushaltspolitik für die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht bewährt, da der ausgabewilligen Politik in Bund und Ländern keine hinreichend wirksamen verfassungsrechtlichen Fesseln angelegt worden sind. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat diesen Befund in zwei Entscheidungen aus den Jahren 1989 und 2007 nachdrücklich herausgearbeitet. Die zweite Große Koalition hat darauf 2009 mit der Neuregelung des Verschuldungsregimes ebenso reagiert wie der Europäische Fiskalpakt vom 2. März 2012.

Die zweite zentrale Aussage zur Finanzverfassung ist demgegenüber eine positive: Unter ihrer Geltung ist es im alten Bundesgebiet zu einer beachtlichen Verbesserung und Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen 1970 und 1989/90 gekom-

men; und nach der überraschenden Wiedervereinigung ist es nach nur fünfjähriger Übergangszeit für die neuen Länder, die im Wesentlichen über den Fonds Deutsche Einheit gehandhabt wurde, bereits ab 1995 zu einer vollständigen Einbeziehung der neuen Länder und ihrer Kommunen in die nach der deutschen Einheit unverändert gebliebene Finanzverfassung gekommen. Sie hat sich also als hinreichend elastisch erwiesen, die neuen Länder und ihre Kommunen einzubeziehen und einfach-gesetzliche Regelungen und Mechanismen zu finden, wie aus zuvor finanzschwachen westdeutschen Ländern wie Schleswig-Holstein und Niedersachsen plötzlich relativ finanzstarke im größeren Deutschland wurden, ohne dass sich an deren realer Situation irgendetwas geändert hätte.

#### IV. Perspektiven

##### 1. Gesetzgebungskompetenzen

Blickt man auf dieser Grundlage auf den Reformbedarf der Finanzverfassung, ist bei der Zuordnung der Aufgaben kein großer Veränderungswille auszumachen, sieht man einmal vom Großkampfplatz „Bildungspolitik“ ab. Bei den Aufgaben ist zwischen Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug zu unterscheiden. Bei der Gesetzgebung wird - wenn überhaupt - nur über Veränderungen in der Bildungspolitik nachgedacht. Dafür werden immer wieder dieselben Argumente vorgebracht, nämlich die Überwindung von Mobilitätshindernissen; zudem führe die Gesetzgebungstätigkeit der Länder zu Ungleichheiten in den Bildungschancen. Entscheidend gegen Veränderungen spricht die überkommene Bildungshoheit der Länder, die durchaus zu einem fruchtbaren Systemwettbewerb und zur Ermöglichung räumlich begrenzter Experimente, zu einem - für davon Betroffene mitunter durchaus leidvollen - trial and error geführt hat, ohne die gesamte Bundesrepublik einem ständigen bildungspolitischen „Hü und Hott“ auszusetzen.

Zu einer Überführung der Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen auf den Bund wird es daher nicht kommen, zumal die Länderparlamente dann ihre zentralste Restkompetenz aufgeben müssten. Ein funktionsfähiger Föderalismus in Deutschland ist aber immer auch und gerade Gestaltungsföderalismus



*Prof. Henneke hielt seine Ausführungen zur Föderalisreform III aus dem Stegreif - und erntete im Anschluss für seinen fundierten Vortrag minutenlangen Applaus. Foto: NLT*

der Parlamente und nicht nur Beteiligungsföderalismus der Landesregierungen über den Bundesrat. Er lässt sich ohne originäre Gesetzgebungskompetenzen der Landtage auf zentralen Lebensfeldern nicht vorstellen.

Zur Verlagerung von Teilkompetenzen in der Gesetzgebung sollte es aber auch nicht kommen, diente die Föderalismusreform I, mit der die Große Koalition 2005 im Koalitionsvertrag startete, doch gerade dem richtigen Ziel der Entflechtung und klareren Verantwortungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei Auflösung der Rahmengesetzgebung und Rückübertragung einiger Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wie die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten, das Ladenschluss- und Gaststättenrecht einschließlich des Nichtraucherschutzes.

##### 2. Vollzugskompetenzen

Auch bei der Verantwortung für den Aufgabenvollzug dürfte es im Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen nicht zu gravierenden Änderungen kommen, sieht man einmal von möglichen Teilveränderungen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ab, deren Neuregelung in der Sache sich die Koalitionäre ebenfalls vorgenommen haben. Die letzte große Veränderung im Aufgabenvollzug ist erst ein Jahrzehnt her und dürfte allen Beteiligten noch nachdrücklich in den Knochen stecken: Die - in der Sache richtige -

inhaltliche und organisatorische Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Diese Reform wurde bereits in der Weimarer Republik in Angriff genommen, aber erst von der rot-grünen Bundesregierung zum 1. Januar 2005 realisiert - mit heftigen Erschütterungen nicht nur für die von der Reform betroffenen Leistungsempfänger, sondern auch für das bundesstaatliche System, was etliche gesetzgeberische und finanzielle Nachbesserungen, ja sogar eine Verfassungsänderung fünf Jahre nach der Reform zur Folge hatte.

##### 3. Ausgabenverantwortung

Wenn weder mit gravierenden Veränderungen bei den Gesetzgebungs- noch bei den Vollzugskompetenzen zu rechnen ist, stellt sich noch vor der Frage, wie man die Steuereinnahmen künftig auf Bund, Länder und Kommunen verteilt, das Problem, ob in Einzelpunkten die Ausgabenverantwortung zu verändern ist. Im Grundgesetz gilt nämlich im Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen der Grundsatz, dass man Ausgaben für Aufgaben nur tätigen darf, wenn man dazu vom Grundgesetz ausdrücklich legitimiert wird, was zu Schlagzeilen führt wie in der FAZ vom 21. November 2013: „Bei der Finanzierung der Schulen sind dem Bund die Hände gebunden.“

Eine sachgerechte Verteilung der Steuern auf die einzelnen Ebenen kann nämlich nur vorgenommen werden, wenn man weiß, wer im

Bundesstaat für was finanziell zuständig ist. Insbesondere soll ein Hineinregieren des Bundes in Ländermaterien über eine „Politik des goldenen Zügels“ verhindert werden. Schließlich soll der Wähler wissen (können), wer für was verantwortlich ist. Das Grundgesetz geht dabei von dem Grundsatz aus, dass der Vollzug aller Landesgesetze den Ländern und ihren Kommunen obliegt, die diese Aufgaben auch voll finanzieren müssen. Verfassungsrechtlich ist dies eindeutig – wenn auch gerade von Bildungspolitikern immer wieder in Frage gestellt. Des Weiteren geht das Grundgesetz davon aus, dass von den Ländern und ihren Kommunen grundsätzlich auch die Bundesgesetze in eigener Verantwortung ausgeführt werden. Dies gilt vor allem im Bereich der steuerfinanzierten öffentlichen Fürsorge.

Gesetzgebung und Gesetzesvollzug fallen in Deutschland also in den meisten Fällen auseinander. Hinsichtlich der Finanzierungsverantwortung kennt das Grundgesetz klare Spielregeln: Grundsätzlich hat diejenige Ebene die Ausgaben zu tragen, bei der die Gesetzesausführung liegt. Davon gibt es je eine obligatorische und fakultative Ausnahme: Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, was nur bei wenigen im Grundgesetz aufgeführten Fällen der Fall ist, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

Die fakultative Ausnahme besteht bei sogenannten Geldleistungsgesetzen wie Wohngeld, BAföG oder Elterngeld. Bundesgesetze, die solche Leistungen beinhalten, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Der Grund für diese Regelung liegt darin, dass die Ausgabenhöhe in diesen Fällen weitestgehend bereits durch das Gesetz vorbestimmt wird und von der ausführenden Verwaltung nicht beeinflusst werden kann. Für geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen wie etwa die Kinderbetreuung gilt diese fakultative Ausnahme dagegen nicht. Der Grund hierfür ist einleuchtend: Insoweit bestehen regelmäßig Gestaltungsspielräume der ausführenden Länder und Kommunen, in die der Bund nicht hineinregieren soll. Umgekehrt soll der Bund nicht für Leistungen finanziell in Anspruch genommen werden können, deren konkrete Ausgabenhöhe er nicht wirksam beeinflussen kann.

Daneben gibt es seit 1969 eine weitere Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes - aber nur bei besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und ihrer Kommunen. Diese Befugnis steht offenkundig im Dienste der Globalsteuerung. Sie besteht nämlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Um ein Hineinregieren des Bundes in Länderkompetenzen zu vermeiden, ist im Zuge der Föderalismusreform I 2006 ausdrücklich hinzugefügt worden, was in der Sache auch vorher schon galt, dass nämlich diese Finanzhilfekompetenz für besonders bedeutsame Investitionen nur besteht, soweit das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Die verfassungsrechtliche Klarstellung im Jahr 2006 war eine unmittelbare Reaktion auf das vorangegangene Ganztagschulausbauprogramm von Rot-Grün, das in Karlsruhe mangels entsprechender Gesetzgebungskompetenz des Bundes angegriffen werden sollte. In Kombination mit der Beseitigung der zuvor gemeinschaftlich wahrnehmbaren, allerdings bedeutungslos gebliebenen Aufgabe der Bildungsplanung wird diese der Verantwortungsklarheit im Bundesstaat dienende und zudem die auch zuvor bereits bestehende Verfassungsrechtslage lediglich klarstellende Textergänzung als „Kooperationsverbot“ diskreditiert. An keiner Stelle verbietet das Grundgesetz die Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen je eigener Zuständigkeiten. Und im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aber auch nur dann, kann der Bund auch ohne Gesetzgebungsbefugnis Finanzhilfen gewähren, um die Störungslage zu beseitigen. Daher kam es infolge der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise 2009 zum sogenannten Wachstumsbeschleunigungs- bzw. Zukunftsinvestitionsgesetz, welches auch Maßnahmen vor allem zur energetischen Schulgebäudesanierung beinhaltete. Das, was seinerzeit wirtschaftspolitisch richtig war, hatte mit der dauerhaften Zuerkennung von Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich allerdings nichts zu tun.

Von einer sonstigen Veränderung der Regelungen über Finanzierungsverantwortung ist tendenziell abzuraten. Insbesondere sollte es nicht zur verfassungsrechtlich ermöglichten Mitfinanzierungsbefugnis für Dienst- und Sachleistungsgesetze kommen, die Länder und Kommunen ausführen. Die Folge wäre - wenn auch aus vordergründig gut gemeinten Motiven der finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen - zum einen ein massiver in seinen potenziellen Auswirkungen völlig unübersehbarer Einflussgewinn des Bundes auf die Erledigung derzeit in eigener Verantwortung wahrgenommener Aufgaben der Länder und Kommunen und zum anderen ein beachtlicher Refinanzierungsbedarf des Bundes zu Lasten von Ländern und Kommunen. Daher würden die Länder und Kommunen ihren Gestaltungsverlust bei einzelnen Aufgaben, an denen sich der Bund dann finanziell beteiligen könnte und würde, auf Dauer mit einem Verlust an originären Steuereinnahmen bezahlen müssen, durch den ihre Gestaltungsmöglichkeiten auch bei anderen Aufgaben weiter eingengt würden. Vor einer verfassungsrechtlichen Ausdehnung der Aufgabenmitfinanzierungsbefugnis des Bundes kann also nur nachdrücklich gewarnt werden.

Dieses Zwischenergebnis lenkt den Blick endgültig auf die Einnahmesprich: Steuerverteilung, die erst näher betrachtet werden kann, wenn die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Kommunen feststeht.

#### 4. Steuerverteilung auf Bund, Länder und Kommunen

Die Steuerzuordnung auf Bund, Länder und Kommunen vollzieht sich nach dem Grundgesetz in vier aufeinander folgenden Schritten: Im ersten Schritt geht es um die Steuerverteilung auf den Bund sowie auf die Gesamtheit der Länder und die Gesamtheit der Kommunen. Der zweite Schritt besteht in der horizontalen Verteilung auf die einzelnen Länder und Kommunen. Im dritten Schritt kommt es zu einer horizontalen Umverteilung zwischen den Ländern, dem viel diskutierten Länderfinanzausgleich. In einem vierten Schritt kommt es sodann noch zu ergänzenden, nicht zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes an einzelne Länder zur Stärkung ihrer

Finanzkraft bzw. zum Ausgleich von Sonderbedarfen.

Das Gesamtziel aller vier Schritte besteht darin, eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Bundes und aller 16 Länder unter Berücksichtigung der eingangs dargestellten Interessenunterschiede der Länder herzustellen. Für die aufgabenangemessene Finanzausstattung der einzelnen Kommunen sind dagegen die jeweiligen Länder - und nur sie - zuständig. Um diese zu ermöglichen, müssen sie dazu vom vierstufigen Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern befähigt werden. Daher sind die Einnahmen und Ausgaben bzw. die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Kommunen im Verhältnis von Bund und Ländern wie der Länder untereinander den jeweiligen Ländern zuzurechnen.

Bei der Verteilung der Steuerquellen folgt das Grundgesetz einem Mischsystem. Einzelne Steuern werden komplett entweder dem Bund oder den Ländern oder den Kommunen zugeordnet. Auf den Bund entfallen danach insbesondere die Mineralöl-, Energie-, Strom- und Tabaksteuer sowie der Solidaritätszuschlag. Auf die Länder entfallen insbesondere die Erbschaft- und die Grunderwerbsteuer und auf die Gemeinden die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Die Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte), die die Hauptlast steuerfinanzierten Sozialleistungen trägt, geht bei der Verteilung der Steuerquellen bisher sachwidriger Weise leer aus.

Den Löwenanteil des Steueraufkommens (2013 fast 443 von 620 Milliarden Euro) bilden allerdings die Gemeinschaftsteuern, nämlich die Einkommen-, Körperschaft- und die Umsatzsteuer. Die Körperschaftsteuer wird je zur Hälfte auf Bund und Länder, die Einkommensteuer zu je 42,5 Prozent auf Bund und Länder und zu 15 Prozent auf die Gemeinden verteilt. Allein die Verteilung der Umsatzsteuer, an der Bund und Länder und zu einem geringen Teil die Gemeinden beteiligt sind, obliegt dem verfassungsrechtlich vorgeformten gesetzlichen Aushandlungsprozess, bei dem Belastungsverschiebungen zwischen den Ebenen kraft verfassungsrechtlicher Anordnung zu berücksichtigen sind. Zwischen Bund, Ländern und Kommunen bildet also das sogenannte Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis die verfassungsrechtlich vorgesehene Stellschraube,



Spitzenvertreter der Landespolitik saßen bei der 74. Landkreisversammlung in der ersten Reihe.  
Foto: NLT

an der bis 1993 auch kräftig gedreht wurde. Seither wird sie nicht zu Unrecht als „eingerostetes Scharnier“ bezeichnet, das durch immer neue, äußerst kleinteilige Sonderregelungen im Finanzausgleichsgesetz abgelöst worden ist und zudem zu kleinteiligen Verfassungsergänzungen geführt hat. Insoweit ist Remedur geboten. Am verfassungsrechtlichen Steuerverteilungssystem auf Bund, Länder und Kommunen dürfte sich aber auch künftig kaum etwas ändern.

Misslich ist dabei, dass es keine Steuergestaltungsmöglichkeiten der Länder gibt, sieht man einmal von der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer ab. Dass die Steuergesetzgebung für Steuern, deren Erträge den Ländern zustehen, gegenwärtig vollständig beim Bund liegt, ist kein Verfassungsproblem, sondern liegt daran, dass der Bundesgesetzgeber auch bei allen Ländersteuern zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse ein bundesgesetzliches Regelungserfordernis ausgemacht hat. Bestrebungen zu einem verfassungsrechtlich schon jetzt erlaubten (Teil-)Rückzug des Bundes sind weder beim Bund noch bei den Ländern zu erkennen.

### 5. Steuerverteilung auf einzelne Länder und Kommunen

Bei der Verteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder und Kommunen wird grundsätzlich das örtliche Aufkommen zugrunde-

gelegt, was zu erheblichen Aufkommensunterschieden zwischen den Ländern und zwischen den einzelnen Kommunen führt, wenngleich bei den Kommunen Kappungsgrenzen bei der Einkommensteuer bestehen. Bei der Frage, was bei einzelnen Steuern als örtliches Aufkommen anzusehen ist, hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Bei den Ländern zufließenden Körperschaftsteuer und der den Gemeinden zufließenden Gewerbesteuer wird auf die Betriebsstätte abgestellt bzw. das Aufkommen auf die verschiedenen Betriebsstätten eines Unternehmens zerlegt. Bei der Lohnsteuer hat sich der Finanzausgleichsgesetzgeber dagegen für das Wohnsitzprinzip entschieden, um bei der Verteilung der Gemeinschaftsteuern, die nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, für einen gewissen Ausgleich in der Region zu sorgen.

Diese Regelung wird insbesondere von den Stadtstaaten mit hohem Einpendleranteil seit ihrem Bestehen massiv kritisiert, begünstigt sie doch gern so bezeichnete „Speckgürtel“ oder „Schlafstätten“. An der Wertungsentscheidung des Gesetzgebers sieht man, dass Auspendlergebiete nicht per se „reich“ sind, sondern ihre Steuerstärke allein einer Wertungsentscheidung des einfachen Gesetzgebers verdanken, die Schleswig-Holstein und Niedersachsen, aber auch Rheinland-Pfalz mit seinen starken Auspendleranteilen im Rhein-Main-Gebiet, in den Köln-Bonner Raum und in den Rhein-Neckar-Bereich tendenziell

begünstigt. Den von dieser Wertungsentscheidung benachteiligten Ländern und Kommunen verbleibt aber das gesamte Körperschaft- und Gewerbesteueraufkommen neben der Lohn- und Einkommensteuer der dort wohnenden Beschäftigten. Und selbstverständlich geht von wirtschaftlich prosperierenden Gebieten eine starke Sogwirkung aus, die neue Ansiedlungen begünstigt.

Nach der Wiedervereinigung hat die seit 1970 geltende Zerlegungsregelung zu positiven Effekten insbesondere für Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern mit hohen Auspendleranteilen nach Westdeutschland geführt. Würde man an dieser Regelung künftig etwas ändern, würden die Ausgleichsnotwendigkeiten mit Blick auf das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung nur weiter verschärft werden. Auch eine je hälftige Zuordnung der Lohnsteuer auf Wohnsitz und Betriebsstätte ist nicht zu empfehlen, da dann die Diskussion um die Ermöglichung von Zuschlagskorridoren zur Stärkung der Einnahmeautonomie der Gemeinden und ggfs. auch der Länder nicht weitergeführt werden könnte.

Trotz dieser seit nahezu 45 Jahren praktizierten Zerlegung besteht auch mehr als 20 Jahre nach der deutschen Einheit nach wie vor eine gravierende Diskrepanz in der Steuerkraft zwischen dem alten Bundesgebiet und dem Beitrittsgebiet, die dem Ziel der Herstellung einer für alle aufgaben-

angemessenen Finanzausstattung massiv zuwiderläuft, haben doch alle Länder und ihre Kommunen jedenfalls die Pflichtausgaben zu finanzieren, die aus der Ausführung von Bundesgesetzen herrühren, die der Bund seinerseits nur zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erlassen durfte.

Da es aber auch im früheren Bundesgebiet erhebliche Diskrepanzen im örtlichen Steueraufkommen gab, hat das Grundgesetz seit 1970 nicht nur auf die Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen abgestellt, sondern für die Umsatzsteuer angeordnet, dass mindestens drei Viertel des Länderanteils nach der Einwohnerzahl zu verteilen sind und zudem höchstens ein Viertel nach Steuerschwäche im Übrigen, also kompensatorisch, verteilt werden kann. Von dieser Möglichkeit ist seither immer Gebrauch gemacht worden. Auch die Steuermittel, die im Rahmen dieses sogenannten Vorwegausgleichs verteilt werden, zählt das Grundgesetz zum originären Steueraufkommen der jeweiligen Länder, was von Bayern und Hessen in ihrem Normenkontrollantrag vor dem Bundesverfassungsgericht heftig befehdet wird, meines Erachtens aber sachgerecht ist, werden so doch erst die faktischen Voraussetzungen zur Herstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung durch die nachfolgenden Schritte geschaffen.

Natürlich ist der Umsatzsteuervorwegausgleich auf den ersten Blick

intransparent; gerade sein Einsatz sichert aber die Durchführbarkeit der folgenden Finanzausgleichsschritte. Ich würde so weit gehen zu behaupten, anlässlich der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 1995 hätte man den Umsatzsteuervorwegausgleich erfinden müssen, um überhaupt eine realistische Fortsetzung des überkommenen Finanzausgleichssystems zu ermöglichen, hätte es das Systemelement zugunsten finanzschwacher westdeutscher Länder nicht seinerzeit bereits seit 25 Jahren gegeben.

Im Jahre 2010 standen den Ländern gut 80 Milliarden Euro des Umsatzsteueraufkommens zu. Davon wurden netto knapp sieben Milliarden Euro als Ergänzungsanteile auf insgesamt elf Länder verteilt, wobei die fünf neuen Länder jeweils Milliardenbeträge erhielten. Hätte man den Länderanteil an der Umsatzsteuer dagegen ausschließlich nach der Einwohnerzahl verteilt, hätte Nordrhein-Westfalen über zwei Milliarden Euro mehr erhalten; auf Bayern und Baden-Württemberg wären je etwa 1,5 Milliarden Euro mehr entfallen. Nur dank des Umsatzsteuervorwegausgleichs erreichen die ostdeutschen Flächenländer in der originären Finanzkraft 93 bis 94 Prozent des Länderdurchschnitts gegenüber (nur noch) 104 bis 111 Prozent, auf die so die finanzstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen kommen. Zu Recht hat daher das Maßstäbengesetz den Umsatzsteuervorwegausgleich im Interesse der zu erreichenden aufgabengerechten Steuererstattung aller Glieder des Bundesstaates als Soll- und nicht als bloße Kann-Regelung klassifiziert.

### 6. Länderfinanzausgleich

Sodann erfolgt auf dieser Grundlage der Länderfinanzausgleich. Allein ihm gilt die öffentliche Aufmerksamkeit, denn allein er ist „Weggabe aus Eigenem“. Betrachtet man das Volumen des Länderfinanzausgleichs mit gut 7 Milliarden Euro bei einem gesamtstaatlichen Steueraufkommen von deutlich über 600 Milliarden Euro, muss man sich klar machen, dass die öffentliche Aufmerksamkeit auf etwa 1,25 Prozent des Steueraufkommens fokussiert wird, obwohl dies nicht mehr ist als die Hälfte des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag. Das politische Problem liegt daran, dass nur drei Länder, die aller-



Guter Vortrag, guter Tropfen: Nach dem gelungenen Hauptreferat überreichte Klaus Wiswe an Prof. Dr. Hans-Günter Henneke ein Weinpräsent. Foto: NLT

dings immerhin 29,5 von 81 Millionen Einwohnern im Bundesgebiet repräsentieren (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg), dauerhafte Zahlerländer sind, während es mindestens elf Nehmerländer gibt, von denen Berlin mit etwa drei Milliarden Euro stets den Löwenanteil erhält. Letzteres liegt allerdings weder daran, dass Berlin als glitzernde Hauptstadt noch als unfähiger Flughafenbauherr über den Länderfinanzausgleich alimentiert wird. Im Länderfinanzausgleich werden nämlich grundsätzlich Finanzbedarfe, also die Ausgabenseite, nicht berücksichtigt. Vielmehr handelt es sich grundsätzlich um einen rein einnahmeseitigen Finanzkraftausgleich.

Davon gibt es indes zwei überkommene Ausnahmen: Die drei Stadtstaaten werden - auch zur Kompensation der Lohnsteuerverteilung nach dem Wohnsitzproblem - mit einer Einwohnerveredelung von 35 Prozent bedacht, was für Berlin mit 3,4 Millionen Einwohnern zu einem Aufschlag von 1,2 Millionen fiktiven Einwohnern führt, durch die das reale Steueraufkommen geteilt wird. Hier liegt in der Tat ein Gewichtungproblem, das dringend der Überprüfung und Abschmelzung bedarf, zumal in den vergangenen Jahren der Bund dazu übergegangen ist, sich an Geldleistungen, die die Stadtstaaten in der Vergangenheit überdurchschnittlich betroffen haben, zu beteiligen (Kosten der Unterkunft) oder sie sogar ganz zu übernehmen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Zudem wird bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder die gemeindliche Steuerkraft nur zu 64 Prozent einbezogen, was verkennt, dass Länder mit steuerstarken Kommunen weniger Mittel im kommunalen Finanzausgleich bereitstellen müssen als dies bei steuerkraftschwächeren Kommunen der Fall wäre.

Nun wird oft eingewandt, man könne die politischen Probleme des Länderfinanzausgleichs vermeiden, wenn man stattdessen die Steuerausstattung des Bundes verbesserte, den Länderfinanzausgleich entfallen ließe und der Bund unterschiedlich hohe Transferleistungen an einzelne Länder erbrächte. So funktioniert im Kern der kommunale Finanzausgleich. Geräuschloser wäre eine solche Lösung allemal. Andererseits darf nicht verkannt werden, dass die

öffentliche Diskussion um einen noch handhabbaren und akzeptierten Länderfinanzausgleich - das ist bei einem Volumen von nur 1,25 Prozent des Steueraufkommens fraglos der Fall - eine durchaus heilsame und ausgabendämpfende Wirkung entfalten kann.

Deshalb sprechen die überwiegenden Gründe für eine grundsätzliche Beibehaltung des derzeitigen Systems aus Länderfinanzausgleich bei Vorschaltung der sein Volumen vermindern Elemente der Lohnsteuerzuordnung nach dem Wohnsitzprinzip und des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Wenn es zu einer deutlichen Reduzierung der Einwohnerveredelung der Stadtstaaten und zu einer vollen Einbeziehung der gemeindlichen Steuerkraft käme, sollte auch das Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs sichtbar vermindert werden.

### 7. Bundesergänzungszuweisungen

Die eingangs angesprochenen Interessen- und Erwartungsunterschiede von Bund und Ländern bzw. Ländergruppen hinsichtlich der Berücksichtigung spezifischer Bedarfe sind von eminenter politischer Bedeutung und bedürfen daher letztlich auch einer politischen Entscheidung.

Als Finanzierungsinstrument kommen dafür insbesondere Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Betracht. Diese setzen eine Leistungsschwäche in Bezug auf bestimmte zu definierende Aufgaben voraus, resultieren sie nun aus dem demografischen Wandel (sogenannte Remanenzkosten), aus überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, aus überdurchschnittlich hohem Infrastrukturunterhaltungsaufwand oder u. U. auch aus überdurchschnittlicher Verschuldung, sodass bei Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots neben der Finanzierung der laufenden Ausgaben eine Bedienung der Zins- und Tilgungsleistungen für Altschulden nicht erbracht werden kann. Auch die weit unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland wird dabei nicht ausgeblendet werden können, wenn sie nicht schon im Länderfinanzausgleich künftig vollständig berücksichtigt wird. Ob man sich angesichts der vorgenannten, im politischen Prozess näher auszuformenden Bedarfsindikatoren weiterhin eine Berücksichtigung der Kosten für die

politische Führung für zehn von 16 Ländern vorsehen sollte, dürfte demgegenüber zu bezweifeln sein.

Für die Berücksichtigung dieser Bedarfsindikatoren kann die Finanzverfassung in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz, dem Willkürverbot und den Geboten der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit nur einen Einigungskorridor aufzeigen. Innerhalb dieses Korridors wird die Koalitionskommission Lösungswege für die aufgeworfenen Fragen unter Berücksichtigung der Verschuldungssituation des Bundes aufzuzeigen haben.

### V. Resümee

Im Fazit ist festzuhalten, dass das bestehende, im Grundgesetz vorkonstruierte vierstufige System der Steuerverteilung auf Bund, Länder und Kommunen besser ist als sein Ruf. Es bedarf keiner grundsätzlichen Revision, sondern der einfachgesetzlichen Anpassung im Detail, die von der zu bildenden Kommission von Bund, Ländern und Kommunen durchaus bewältigt werden kann.

Auf die Klage Bayerns und Hessens kann das Bundesverfassungsgericht demgegenüber einen Lösungsbeitrag wohl nur im Hinblick auf die willkürlich anmutende Einwohnerveredelung der Stadtstaaten und die nur 64-prozentige Einbeziehung der Steuerkraft der Gemeinden einen Beitrag leisten.

Die übrigen Fragestellungen sind im Rahmen des Verfassungsrechts im Hinblick auf die Berücksichtigung von Sonderbedarfen zeitgemäß politisch zu lösen. Dies gilt auch für die Festsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Gewichtung der Bildungspolitik und für die Bemessung der den Ländern im Rahmen der Föderalismusreform I vollständig überlassenen, über sogenannte Entflechtungsmittel des Bundes aber noch bis 2019 vom Bund finanzierten Aufgaben des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen, der Bildungsplanung, der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung.

### Schlusswort des NLT-Vizepräsidenten, Landrat Klaus Wiswe

Lieber Herr **Prof. Dr. Henneke**,

Sie haben uns nicht gelangweilt und Sie haben uns auch nicht gefoltert, sondern Sie haben einen brillanten Vortrag gehalten, ganz herzlichen Dank. Sie haben in eindrucksvoller Weise die rechtlichen und politischen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen dargelegt und unsere Erwartungen, die wir diesbezüglich hatten, deutlich übertroffen. Denn die Vermittlung dieses eigentlich ja sehr abstrakten und zugleich allerdings sehr wichtigen Themas, das ist wirklich ein schwieriges Unterfangen, und ich bedanke mich für die inhaltliche Brillanz, für den Beitrag zur Wissensvermittlung und auch zur Sensibilitätsschärfung bei uns allen. Und wir hoffen natürlich, dass zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine einvernehmliche Verständigung über die künftige Ordnung der Finanzbeziehungen in den nächsten Jahren erreicht werden, die natürlich auch den kommunalen Interessen angemessen Rechnung trägt.

Wir gehören nicht zu denjenigen, die glauben, dass es auf Dauer richtig ist, den Gerichten die Probleme zu überantworten, die die Politik nicht lösen kann. Wir wissen aber auch, falls Politik den gordischen Knoten nicht durchschlagen kann, dann haben wir auch bei unseren Gerichten, gerade auch beim Bundesverfassungsgericht, durchaus ein Verständnis für die Situation, auch für die rechtliche Situation der Kommunen.

Für das Grußwort und für das Referat möchten wir uns mit einer kleinen Aufmerksamkeit bedanken. Wenn es klappt, muss es irgendwo Wein geben, den ich Ihnen jetzt überreichen darf.

Danken darf ich auch herzlich Ihnen, sehr geehrter Herr Landtagspräsident Busemann, für Ihr freundliches, zugleich anregendes Grußwort. Sie haben es in bemerkenswerter Weise wieder geschafft, zentrale Botschaften zu vermitteln. Sie sind eingegangen auf die Stichworte, die für uns wichtig sind: Anhörungsrecht, Konnexität, das Recht auf angemessene finanzielle Ausstattung, der rechtliche Rahmen der Gebietsänderungsdiskussion. Ich denke, das ist ganz wichtig, das auch von unserem höchsten Repräsentanten im Land



*NLT-Vizepräsident Klaus Wiswe dankte allen Beteiligten der 74. Landkreisversammlung in seinem Schlusswort.*  
Foto: NLT

Niedersachsen zu hören, ganz herzlichen Dank dafür.

Ganz außerordentlichen Dank darf ich auch Ihnen Frau Ministerin Niewisch-Lennartz für Ihr Grußwort im Rahmen der Landesregierung sagen. Wir wissen, dass die Positionen der kommunalen Spitzenverbände von den Mitgliedern der Landesregierung und auch den geschätzten Staatssekretärinnen und Staatssekretären nicht immer nur als Hilfe für die eigene Entscheidungsfindung gesehen werden, sondern manchmal auch nötigen, schwierige Prioritätsentscheidungen zu treffen. Ich kann Ihnen aber versichern, dass wir als Niedersächsischer Landkreistag auch immer die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen des ganzen Landes im Blick haben, weil wir wissen, dass wir letztlich alle zusammen für das Wohl unserer Bürgerinnen und Bürger verantwortlich sind. Die beiden Themen, die Sie besonders angesprochen haben, zunächst Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz. Wir sind als Landkreise gerade prädestiniert, in der Nähe zu den Menschen, für die wir verantwortlich sind, auch zu informieren und sehr transparent unsere Arbeit darzustellen. Dass wir gleichwohl eine gewisse Scheu haben vor Regelungen, die dazu führen, dass dieser Anspruch durch Regelungen verkompliziert wird und ein unnötiger Aufwand entsteht, das werden Sie verstehen. Und deshalb sehen wir das durchaus kritisch.

Zum Widerspruchsverfahren: Ich persönlich, und vielen anderen geht es auch so, wir sind groß geworden zu einer Zeit, als es dieses Widerspruchsverfahren gab. Und für mich kann ich sagen, ich habe damals die Abschaffung mit einer gewisse Sorge betrachtet, weil ich auch so ein bisschen die Befürchtung hatte, dass es nun zu einer starken Inanspruchnahme unmittelbar der Verwaltungsgerichte kommt. Das ist nicht geschehen. Das können wir jedenfalls in vielen Bereichen feststellen. Wir hatten ja auch früher schon den Effekt, dass der Widerspruchsbescheid bei vielen nur eine Stufe war auf dem Weg zum Verwaltungsgericht. Insofern muss man sich genau ansehen, ob diese Wiedereinführung wirklich gerechtfertigt ist, der Aufwand der dahintersteckt, nicht ein zusätzlicher Aufwand ist, bei der die Verwaltungsbehörde und die Gerichte letztendlich doch nicht entlastet werden.

Danken möchte ich an dieser Stelle nochmals Herrn Prof. Dr. Henneke, und zwar für sein Grußwort. Ich möchte ihm dafür danken, dass er - und das haben Sie alle gemerkt - in seiner Arbeit für den Deutschen Landkreistag von großer Bedeutung und von großer Wichtigkeit ist, für alle Landkreise, für die kommunale Ebene in Deutschland. Seit vielen Jahren arbeiten wir zusammen, und ich bin immer ganz froh, wenn ich im Rahmen unserer Präsidiumssitzung merke, wir haben einen Hauptgeschäftsführer, der sich ganz beson-

ders sachkundig und fachkundig für die kommunale Ebene einsetzt. Herzlichen Dank an Sie persönlich und auch für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages in Berlin und auch in Brüssel.

Und wenn ich Dank sage, dann unserem niedersächsischen Geschäftsführenden Präsidialmitglied Prof. Dr. Hubert Meyer und der gesamten Geschäftsstelle des NLT. Herzlichen Dank für die Tätigkeit für unsere Landkreise und für die Vorbereitung und Durchführung der diesjährigen Landkreisversammlung.

Und aus besonderem Anlass, er ist heute 60 Jahre alt geworden, darf ich dem Büroleiter des NLT, Herrn Malzahn, herzlich zu seinem Geburtstag gratulieren, und mich für die Arbeit herzlich bedanken. Herr Malzahn, Sie bekommen auch Wein, aber erst im Anschluss.

Herzlichen Dank auch, sehr geehrte Frau Kollegin Lau, für die freundliche Begrüßung, für die Aufnahme von uns allen hier im Landkreis Gifhorn im Namen aller niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover. Sie haben sehr emotional, aber sehr deutliche Worte gefunden, zu den vorschnellen Vorschlägen zu der Gebietsreformdiskussion, auch dafür ganz herzlichen Dank.

Meine Damen und Herren, vor uns liegt eine weitere Novelle des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, des für die örtliche Demokratie in unseren Gemeinden und Städten und Landkreisen wichtigsten Gesetzes. Herr Präsident

Reuter hat einige wesentliche Punkte unserer Verbandsposition dazu bereits aufgezeigt. Ich will am Schluss nur auf zwei, aus unserer Sicht aber besonders wichtige, noch einmal ganz kurz eingehen und hervorheben. Zunächst: Ohne Geld ist Selbstverwaltung nichts. Das unterstreicht auch die Bedeutung der Themen, die Professor Henneke aufgefächert hat, und unterstreicht auch das Ringen des Landkreistages um eine angemessene Finanzausstattung. Wir werden deshalb beim Thema einer Entlastung unserer Kommunen weiter sehr hartnäckig bleiben. Und auch mit Blick auf die anstehende Reform des kommunalen Finanzausgleichs will ich klar sagen, Leben und damit kommunale Selbstverwaltung findet in Niedersachsen nicht nur in den Zentren, sondern auch in den ländlichen Räumen statt. Das muss jeder Landesgesetzgeber berücksichtigen, sonst werden die jetzt schon beklagten Ungleichgewichte in dieser Legislaturperiode nicht kleiner, sondern größer, was die demografische Entwicklung diese Probleme massiv forcieren würde.

Und der zweite Punkt: Kommunale Selbstverwaltung lebt davon, dass Bürger und Bürgerinnen ein kommunales Mandat übernehmen und dann bereit sind, für eine gesamte Wahlperiode und häufig noch länger Verantwortung zu tragen. Und so wichtig aus unserer Sicht das Nachdenken über weitere moderne Formen der Bürgerbeteiligung ist: wir dürfen nicht diejenigen schwächen, die sich entschieden haben, für das Gemeinwohl vor Ort dauerhaft Verantwortung zu tragen. Die sich engagieren, die sich wählen lassen und

häufig auch dafür dann noch hart kritisieren lassen müssen für das, was sie in den Gemeinderäten und in den Kreistagen tun und beschließen. Und in diesem Sinne bitten wir insbesondere die Mitglieder des Niedersächsischen Landtages kritisch zu schauen, welche Veränderungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wirklich notwendig sind. Und wir bitten genau zu prüfen, ob wir bei der nun verkürzten Amtszeit von nur fünf Jahren auch noch die Möglichkeit einer Abwahlinitiative durch das Volk für unsere Hauptverwaltungsbeamten schaffen sollten. Nach unserer Einschätzung werden damit gerade auch die Rechte der direkt gewählten Räte und Kreistage geschwächt.

Diese zwei nachdenklichen Hinweise sollen aber nicht den Ausklang der Veranstaltung bilden. Deshalb freuen wir uns nun zum Abschluss auf ein Medley „Tribute to Frank Sinatra“ durch das New Brass Quintett der Kreismusikschulen Gifhorn und Celle, denen ich zugleich auch ganz herzlich für die musikalische Einrahmung dieser Landkreisversammlung danke. Besonders natürlich auch deshalb, weil die Kreismusikschule meines eigenen Landkreises beteiligt ist.

Das Präsidium bittet Sie gleich im Anschluss zu einem gemeinsamen Mittagessen. Wir hoffen, dass wir bei vertiefenden Gesprächen noch ein wenig Zeit miteinander verbringen können. Wenn nun die letzte Note verklungen ist, ist die diesjährige, die 74. Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreises geschlossen.



Das New Brass Quintett der Kreismusikschulen Gifhorn und Celle spielte Verdi und ein Medley der größten Hits von Frank Sinatra. Foto: NLT

### Verwaltungsorganisation in den Landkreisen: Aus einem Benchmarking-Prozess wird ein Benchlearning-Prozess

Von Guido Schröder\*

Das Präsidium des Niedersächsischen Landkreistages hat sich am 2. Dezember 2013 ausführlich mit der bisherigen Arbeit der Kennzahlen-Vergleichsrings beschäftigt und die Weiterentwicklung des Benchmarking zu einem Benchlearning beschlossen. Die Zahl der Vergleichsrings wird deutlich reduziert. Der Organisationsausschuss des NLT übernimmt die Funktion eines Steuerungsausschusses.

Das bisherige Benchmarking-Konzept ist im Laufe der letzten 20 Jahre kontinuierlich weiterentwickelt worden und ist nunmehr an seiner Leistungsgrenze angekommen. Bei den vorbereitenden Erörterungen des Themas in den regionalen Landrätekonferenzen war eine klare Tendenz zur Fortführung des Benchmarkings erkennbar. Ebenso bestand allerdings auch Einvernehmen darin, dass es zu Modifikationen kommen müsse, insbesondere bei der Mitwirkung und dem Selbstverständnis aller Landkreise/Region Hannover.

Dies führte zu einer konzeptionellen Neuausrichtung. Diese Neuausrichtung wurde nach Vorberatung im Organisationsausschuss vom Präsi-

um in seiner Sitzung am 2. Dezember 2013 abschließend beschlossen. Bei der Weiterentwicklung des Benchmarking stand die Qualität im Vordergrund. Die Vergleichsrings wurden von 23 auf 11 reduziert. Davon wurden sechs Vergleichsrings mit einer Lernfrage priorisiert. Näheres kann der Übersicht entnommen werden:

| Nr. | VR  | Lernfrage |
|-----|---|-----------|
| 1   | Amtsvormundschaften, Beistandschaften, Pflegschaften im Jugendamt |           |
| 2   | Bauordnung (NBauO)  | X         |
| 3   | Demografischer Wandel   | X         |
| 4   | Führerschein  |           |
| 5   | Informationstechnik   | X         |
| 6   | Kraftfahrzeug-Zulassung   |           |
| 7   | Kreisstraßen  | X         |
| 8   | Personalwesen   | X         |
| 9   | Schulverwaltung   |           |
| 10  | Unterhaltsvorschuss   | X         |
| 11  | Verkehrsordnungswidrigkeiten                                      |           |

Tabelle: Übersicht über die vom NLT unterstützten Benchlearning-Vergleichsrings

Interessierten Landkreisen/Region Hannover steht es frei, die bisherigen Vergleichsrings unter eigener Regie fortzuführen.

Der Organisationsausschuss wird als Steuerungsausschuss etabliert. Dieser soll dann u. a. die Lernfragen beschließen, die an die Vergleichsrings zur Klärung gegeben werden. Damit soll die interne Steuerung mit den Vergleichsrings optimiert werden. Damit der Praxisbezug gewahrt bleibt, müssen zukünftig die Lernfragen von den Landkreisen/Region Hannover generiert und gemeldet werden. Die Antworten auf die Lernfragen werden im Organisationsausschuss bewertet und vorgestellt. Bei den anderen relevanten Vergleichsrings werden die in den Analysen erarbeiteten „Top-Tipps“ (= beste Erkenntnisse aus der Sitzung) ebenfalls im Organisationsausschuss vorgestellt. Durch die Rückkopplung mit den politischen Gremien des NLT soll auch die Motivation zur Teilnahme gestärkt werden.

Um dieses neue System zu etablieren, trafen sich 25 Ansprechpartner für das Benchlearning (sogenannte Hauptkoordinatoren) Ende Februar zu einem zweitägigen Seminar. Ziel

\* Verwaltungsoberratsrat beim Niedersächsischen Landkreistag



Die Hauptkoordinatoren des Benchlearning der Landkreise trafen sich Ende Februar 2014 zu einer Fortbildungsveranstaltung; einleitend skizzierten NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer (1. Reihe, vierter v.l.) und Verwaltungsoberratsrat Schröder (1. Reihe, erster v.l.) die strategischen Ziele der Neuausrichtung des Prozesses. Foto: NLT

der Veranstaltung war es die Hauptkoordinatoren auf ihre neue Aufgabe vorzubereiten. Geschäftsführendes Präsidialmitglied Prof. Dr. Hubert Meyer formulierte die politischen Erwartungen der Gremien an die künftige Arbeit. Er hob die Transparenz des Benchlearnings, die Notwendigkeit zeitnaher, nachvollziehbarer Informationen über die Arbeitsinhalte und verwertbare Hinweise für die Verwaltungsführung als besondere Zielsetzungen hervor.

Zur Umsetzung des neuen Prozesses kommt den Hauptkoordinatoren bei der Kennzahlenarbeit eine zentrale Rolle zu. In den Mittelpunkt steht dabei die Anforderung an den Hauptkoordinator, als Kommunikator zwischen den verschiedenen Verwal-

tungsebenen (Neudeutsch: Stakeholdern) zu fungieren.

Die Rolle des Kommunikators bedeutet in einer klaren und verständlichen Sprache mit den betroffenen Personen in den Fachdiensten und den Führungskräften zu agieren, um einen fachlichen Input durch das Benchlearning zu bekommen. Es soll keine Mehrarbeit verursacht, sondern gute Hilfestellung geleistet werden. Als Kommunikator und Dienstleister können die Hauptkoordinatoren somit die Führung unterstützen und daher einen großen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Kennzahlenarbeit in den Landkreisen/Region Hannover leisten. Dies soll rechtssicher, wirtschaftlich und fachlich effizient erfolgen.

Weiterhin besteht nunmehr eine neue Schwerpunktsetzung auf die Inhalte des Benchlearnings. Statt sich wie in den vergangenen Jahren eher auf die Kennzahlen zu fokussieren, soll zukünftig der Schwerpunkt auf die qualitative Arbeit wie den Lernfragen und die Ableitung von Maßnahmen gesetzt werden. Dies steht auch im Fokus der politischen/strategischen Leitung der Verwaltungen, sowie der Gremien des NLT und wird zukünftig einer genaueren Evaluation unterzogen. Letztlich geht es immer um gute und verwertbare Ergebnisse.

## Aus den Landkreisen

### Landkreis Harburg: Vorreiter auf dem Weg zur inklusiven Bildungslandschaft

Aus Anlass einer Fachtagung von Netzwerk-Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe in der Buchholzer „Empore“ lobte Gastredner Professor Reinhard Wiesner die Vorreiterrolle des Landkreises Harburg bei der Inklusion.

Rund 250 Teilnehmer waren am 22. März 2014 der Einladung der Abteilung Jugend und Familie des Landkreises Harburg zur Fachtagung in Buchholz gefolgt. Unter dem Motto „Bildung, Betreuung, Erziehung - das Ganze ist mehr!“ thematisierte die Konferenz Fragen zur besseren Vernetzung von Jugendhilfe, Bildung und Erziehung auf kommunaler Ebene unter dem neuen Leitbild der Inklusion. Neben Vorträgen und einem „Markt der Möglichkeiten“ stand vor allem der Austausch der kommunalen Akteure der Kinder- und Jugendhilfe, der freien Träger im Bereich Frühe Hilfen zur Erziehung, der Kindertagesstätten und Schulen sowie der Jugendberufshilfe im Vordergrund.

„Sie alle verbindet ein gemeinsames Ziel: Sie wollen Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft eine ihren Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung



Auf dem Weg zur inklusiven Bildungslandschaft: (v.l.n.r.) Ronald Mann, EU-Projekt VisioN; Uwe Hillebrecht, Geschäftsführer Die Quäker-Häuser; Rainer Rempe, Erster Kreisrat; Barbara Stiels, Abteilungsleiterin Jugend und Familie; Prof. Dr. Dr. Reinhard Wiesner; Reiner Kaminski, Bereichsleiter Soziales. Foto: LK Harburg

und Erziehung ermöglichen“, formulierte der Erste Kreisrat Rainer Rempe die Zielvorgabe des Inklusionsparadigmas in seinem Grußwort. Er verwies dabei auf den bereits hohen Grad der Vernetzung der Akteure im Landkreis, der eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der UN-Konvention zur Inklusion sei. Gleichzeitig mahnte Rempe an, dass auch die Finanzierung zur Verstärkung von Inklusionsprojekten - etwa in der Schulsozialarbeit - durch Bund und Land dauerhaft gesichert werden müsse.

Bei Inklusion gehe es um weitaus mehr als die Integration von Menschen mit Behinderung in allgemeinbildende Schulen, betonte der Gastreferent Professor Reinhard Wiesner aus Berlin, der als „Vater“ des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

und als Wegbereiter der Inklusion in Deutschland gilt. „Inklusion heißt, jedem einzelnen gemäß seinen Neigungen und Fähigkeiten optimale Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen“, sagte Wiesner und betonte zugleich: „Inklusion ist nicht zum Nulltarif zu haben!“

Mit Blick auf die Situation in der Region hob Wiesner die Vorreiterrolle der Akteure im Landkreis Harburg besonders lobend hervor: „Sie haben schon vor zehn Jahren an Vernetzung gearbeitet, zu einer Zeit, als Inklusion noch nicht in aller Munde war. Damit sind Sie gewissermaßen „Trendsetter“ in Sachen inklusive Bildungslandschaft auf kommunaler Ebene.“ Entscheidend für den Erfolg von Inklusionsprozessen sei die Bereitschaft, aller Beteiligten, an einem Strang zu ziehen: „Sie kommen nur

voran, wenn sich alle auf den Weg machen.“

Die Initiatorin des Fachtagung, Barbara Stiels, Abteilungsleiterin Jugend und Familie, stellte im Anschluss gemeinsam mit den Akteuren der Freien Träger und Kommunen die Workshops vor. Das Spektrum reichte von Praxisthemen wie Streitkultur, Beteiligungs- und Beschwerdemanagement über Prävention und Intervention bis hin zu Sozialkompetenztraining und inklusive Gemeinde. „Ich freue mich sehr, dass es uns heute gelungen ist, uns über den aktuellen Stand sehr verschiedenartiger Inklusionsprojekte auszutauschen und gegenseitig zu inspirieren“, so ihr Resümee am Ende der Fachtagung. „Auf dieser gemeinsamen Basis werden wir den Inklusionsprozess im Landkreis erfolgreich fortsetzen.“

## Schlüsselübergabe am InnovationsCentrum Osnabrück

Nach einer rund 16-monatigen Bauphase ging das InnovationsCentrum Osnabrück (ICO) jetzt offiziell in Betrieb: Gemeinsam mit dem niedersächsischen Wirtschaftsminister Olaf Lies übergaben die Gesellschafter Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Landrat Dr. Michael Lübbersmann, Johannes Hartig (Vorstandsvorsitzender Sparkasse Osnabrück) und Dr. Stephan Rolfes (Vorstand Stadtwerke Osnabrück AG) den Schlüssel des neuen Technologie- und Gründerzentrums an die ICO-Betriebsgesellschaft. Den Schlüssel nahmen Sonja Ende und Siegfried Averhage als Geschäftsführung der ICO GmbH entgegen.

Das InnovationsCentrum Osnabrück ist das neue Technologie- und Gründerzentrum für die Region Osnabrück. Das Gemeinschaftsprojekt von Stadt und Landkreis Osnabrück wurde mit Unterstützung der Stadtwerke Osnabrück AG und der Sparkasse Osnabrück entwickelt und aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gefördert. Das ICO bietet Platz und Voraussetzungen für technologieorientierte Gründer und Start-ups. Das ICO wurde mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 10,9 Millionen Euro errichtet und befindet sich auf der ehemaligen Fläche der Scharnhorstkaserne.

Landrat Lübbersmann betonten die positive Wirkung des ICO auf die Region Osnabrück „Start-ups aus den Hochschulen helfen uns ganz maßgeblich dabei, neue zukunftsorientierte Arbeitsplätze zu schaffen. Mit dem ICO können wir diese

innovativen Unternehmen in den ersten Jahren aktiv unterstützen und dann auch dauerhaft in der Region halten“, so die Erwartung des Landrates. Weitere Informationen: [www.innovationszentrum-osnabrueck.de](http://www.innovationszentrum-osnabrueck.de)



*Gemeinsam innovativ (v.l.n.r.): Dr. Stephan Rolfes (Vorstand Stadtwerke Osnabrück AG), Siegfried Averhage (Geschäftsführung ICO GmbH), Landrat Dr. Michael Lübbersmann, Wirtschaftsminister Olaf Lies, Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Sonja Ende (Geschäftsführung ICO GmbH), Johannes Hartig (Vorstand Sparkasse Osnabrück), Dr. Sabine Johannsen (Vorstand NBank) und Dr. Stefan Nixdorf (Generalplaner agn Niederberg-haus & Partner GmbH)*  
Foto: Pentermann/OH

\*\*\*

Am 6. April 2014 vollendete der ehemalige Landrat des vormaligen Landkreises Hannover Eberhard **Wicke** sein 70. Lebensjahr. Er war 1989 bis 1996 im Amt.

Der ehemalige Landrat des Landkreises Grafschaft Bentheim - Nonno **de Vries** konnte am 10. April dieses Jahres seinen 80. Geburtstag feiern. Er war Landrat von 1991 bis 1996 und ist Ehrenmitglied des Kreistages.

\*\*\*

Der Präsident des Niedersächsischen Landkreistages (NLT), der Göttinger Landrat Bernhard **Reuter**, ist anlässlich der 70. Landkreisversammlung des Deutschen Landkreistages am 18./19. März 2014 auf dem Hambacher Schloss einstimmig als Vizepräsident des Bundesverbandes der deutschen Landkreise bestätigt worden.

\*\*\*

Mit Wirkung zum 1. April 2014 wählte die Verbandsversammlung des Sparkassenverbandes Niedersachsen (SVN) am 25. März 2014 Landrat Bernhard **Reuter**, Göttingen, zum Vorsitzenden sowie Bürgermeister Rolf-Axel Eberhardt, Wunstorf, zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden der Verbandsversammlung des SVN. Reuter folgt auf Oberbürgermeister Ulrich Mägde, Lüneburg, der den Vorsitz der Verbandsversammlung bis zum 31. März 2014 führte. Eberhardt tritt die Nachfolge von Landrat Klaus Wiswe, Celle, an. Die Verbandsversammlung ist das oberste Organ des Sparkassenverbandes Niedersachsen, den 46 niedersächsischen Sparkassen und ihre kommunalen Träger bilden.

\*\*\*

Für seine 40-jährige Mitgliedschaft im Kreistag des Landkreises Oldenburg hat Bernhard **Schwarting** aus der Gemeinde Ganderkesee eine besondere Ehrung während der jüngsten Sitzung am 1. April 2014 erhalten. Kreistagsvorsitzender Helmut Hinrichs und NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer hielten jeweils eine Laudatio auf den Jubilar. Schwarting sei eine „große Persönlichkeit der Kommunalpolitik“, er sei „zuverlässig“ und „geradlinig“. Im Namen des Kreistages überreichte Erster Kreisrat Carsten Harings zwei Holzfiguren als Geschenk. Schwarting ist gelernter Zimmermeister. Während der Ehrung waren auch seine Ehefrau Gerda und die beiden Töchter sowie der Enkelsohn anwesend. Am 1. März 1974 hatte Schwarting seine Pflichtenbelehrung vom damaligen Landrat Albert Klusmann bekommen.

\*\*\*

Der Peiner Landrat Franz **Einhaus**, Mitglied des Präsidiums des NLT, ist zum Präsidenten des Kommunalen Arbeitgeberverbandes (KAV) Niedersachsen gewählt worden. Einhaus tritt das Amt zum 1. Mai 2014 an.

\*\*\*

Der Büroleiter des NLT, Referent Manfred **Malzahn**, ist am 14. März dieses Jahres 60 Jahre alt geworden.

Martin **Jacoby**, Verwaltungsoberamtsrat beim NLT, hat am 1. April 2014 sein 40-jähriges Dienstjubiläum gefeiert.



NLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer, Carsten Harings (Erster Kreisrat), Gerda Schwarting, Jubilar Bernhard Schwarting und Helmut Hinrichs (Kreistagsvorsitzender) während der Feierstunde in Wildeshausen (v.l.n.r.). Foto: LK Oldenburg

Druckhaus Pinkvoss GmbH, Landwehrstraße 85, 30519 Hannover  
PVSt, Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt, H 47645

**Herausgeber:**

Niedersächsischer Landkreistag  
Am Mittelfelde 169 · 30519 Hannover  
Telefon (0511) 87 95 30 · Telefax (0511) 8 79 53 50  
geschaeftsstelle@nlt.de · www.nlt.de

**Redaktionelle Leitung:**

Prof. Dr. Hubert Meyer

**Redaktion:**

Sonja Markgraf

**Druck:**

Druckhaus Pinkvoss GmbH  
Landwehrstraße 85 · 30519 Hannover  
Telefon (0511) 98796-0 · Telefax (0511) 98796-96  
Erscheinungsweise: sechsmal jährlich