

# NSTN



Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag  
11/2004



# Impressum

**Herausgeber:**  
Niedersächsischer Städtetag  
Prinzenstraße 23, 30159 Hannover  
Telefon (0511) 36894-0  
Telefax (0511) 36894-30  
eMail: redaktion@nst.de  
Internet: www.nst.de

**Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt**

**Schriftleitung:**  
Hauptgeschäftsführer  
Dr. Wolfgang Schrödter

**Redaktion:**  
Referent Klaus Bothe

**Verlag, Gesamtherstellung und Anzeigenverwaltung:**  
WINKLER & STENZEL GmbH  
Schulze-Delitzsch-Straße 35  
30938 Burgwedel  
Telefon (05139) 8999-0  
Telefax (05139) 8999-50

ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 8 vom 1.1.2002 gültig

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Es können auch Doppelhefte erscheinen. Bezugspreis jährlich 48,- €, Einzelpreis 4,50 € zzgl. Versandkosten. In den Verkaufspreisen sind 7% Mehrwertsteuer enthalten. Für die Mitglieder des Niedersächsischen Städtetages ist der Bezug durch den Mitgliedsbeitrag abgegolten. Wir bitten, Bestellungen der Zeitschrift an den Verlag zu richten.

Mit dem Namen des Verfassers veröffentlichte Beiträge stellen nicht immer die Auffassung der Schriftleitung, bzw. des Herausgebers dar. Die Beiträge in der Rubrik „Nachrichten aus Wirtschaft und Technik“ erscheinen außerhalb der Verantwortung der Schriftleitung. Nachdruck und Vervielfältigung nur mit Genehmigung der Redaktion. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

## Zum Titelbild

Stadt Zeven:

*Blick auf das Museum Kloster Zeven mit der St. Viti-Kirche und dem Amtsgerichtsgebäude. Die ersten Ursprünge des ehemaligen Benediktiner-Nonnenklosters gehen etwa auf 1150 zurück. Die St. Viti-Kirche wurde zur gleichen Zeit aus Findlingen erbaut.*

# NSTN Nachrichten

## Niedersächsischer Städtetag

# 11/2004

## Inhalt

<b>Das Stadtporträt</b>	
Stadt Zeven .....	262
<b>Allgemeine Verwaltung</b>	
Vom Leitbild zur zielgerichteten Personalentwicklung .....	263
Internationaler Besuch im Arbeitskreis kommunaler Wahlbeamtinnen .....	266
<b>Finanzen und Haushalt</b>	
Landeshaushalt 2005 – Kommunale Stellungnahme .....	267
Haushaltssanierung im olympischen Geiste .....	272
<b>Planung und Bauen</b>	
Gemischte Aussichten für Niedersachsens Wohnungsmärkte .....	273
Übernahme von Teilaufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde durch die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen .....	274
<b>Schule, Kultur und Sport</b>	
Skimeisterschaften im Langlauf und Biathlon .....	275
<b>Jugend, Soziales und Gesundheit</b>	
Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen .....	276
<b>Mitglieder berichten</b> .....	278, 282
<b>Personalien</b> .....	277
<b>Rechtsprechung</b>	
Abfallbeseitigungsgebühr: Verhältnis der Grundgebühr zur Zusatzgebühr .....	279
Abgabenrecht .....	281
<b>Schrifttum</b> .....	284



# Stadt Zeven

Zeven liegt etwa in der Mitte zwischen den Metropolen Hamburg und Bremen im Landkreis Rotenburg (Wümme), im Land zwischen Elbe und Weser. Die Stadt Zeven blickt auf eine über 1000-jährige Geschichte zurück. Ihre erste urkundliche Erwähnung fand Zeven 986 in einer Urkunde Kaiser Ottos III. Von dem um 1150 errichteten Benediktiner-Nonnenkloster blieben die aus Findlingen errichtete St. Viti-Kirche und ein Klostertrakt erhalten. Vor 75 Jahren bekam Zeven die Stadtrechte verliehen.

Die Stadt Zeven ist Mittelzentrum und prosperierender Industriestandort im Elbe - Weser -Dreieck mit rund 6.900 Beschäftigten und zugleich größter im Landkreis Rotenburg (Wümme). Die Stadt Zeven hat heute knapp 14.000 Einwohner, wovon etwa 1.700 Soldaten und Angehörige der niederländischen Streitkräfte in Seedorf sind. Die Umstrukturierungen des niederländischen Militärs führen dazu, dass bis zum Jahr 2007 die Garnison in Seedorf geräumt wird. Die Nachnutzung der militärischen Anlagen durch die Bundeswehr steht bereits fest. Hierauf bereitet sich die Stadt Zeven nun vor, um Zeven den neuen Mitbürgerinnen und Mitbürgern als modernen und lebenswerten Wohnstandort zu präsentieren. Neben der alltäglichen Begegnung mit der niederländischen Lebensart pflegt die Stadt Zeven seit 1988 eine Städtepartnerschaft mit der schwedischen Stadt Skara.

Der Wirtschaftsstandort ist einerseits geprägt durch weltweit tätige Unternehmen wie der Nordmilch eG, Mapa GmbH, Lisega AG, Premium-Fleisch AG und Sanovo im Industriepark Aspe. Schwerpunkte bilden die Cluster Nahrungsmittelindustrie, Gummi- und Plastik-Verarbeitung sowie Maschinen- und Anlagenbau. Auf der anderen Seite prägen zahlreiche Zuliefer- und Servicebetriebe sowie Gewerbebetriebe aus Handel, Handwerk und Dienstleistung den Wirtschaftsstandort.



Industriepark Zeven-Aspe

(Foto: R. Lubricht)

Die Stadt Zeven ist Sitz der gleichnamigen Samtgemeinde sowie zahlreicher überörtlicher Institutionen, wie der Sparkasse Rotenburg-Bremervörde, der Kreishandwerkerschaft Bremervörde, verschiedener Außenstellen des Landkreises Rotenburg (Wümme) sowie des Martin-Luther Krankenhauses aus dem OsteMed Klinikenverbund.

Daneben ist die Stadt Zeven Bildungsstandort. Alle Schultypen, Gymnasium, Real-, Haupt- und Grundschulen, Volkshochschule und verschiedene Kindergärten mit z.T. Betreuung an Vor- und Nachmittagen. Wichtig für den Industriestandort Zeven ist das Kivinan-Bildungszentrum mit den Berufsbildenden Schulen und dem Fachgymnasium für Wirtschaft und Technik.

Die in den letzten Jahren neu gestaltete und sanierte Zevenener Innenstadt lädt nicht nur zum Bummeln und Einkaufen in der Fußgängerzone ein. Zahlreiche Sehenswürdigkeiten wollen entdeckt werden. Das historische Königin-Christinen-Haus mit wechselnden Kunstaussstellungen und dem Kempowski-Zimmer ist ein Highlight. Ein Kleinod ist das Gebäudeensemble Museum Kloster Zeven mit volks- und heimatkundlicher Sammlungen sowie

die St. Viti-Kirche. Das Feuerwehrmuseum Zeven zeigt Exponate der Feuerwehrgeschichte zwischen Elbe und Weser. Die Historie der „Müller“ erlebt man am besten in der Wassermühle Bademühlen. Bei einer „urigen“ Vorführung ist wunderschön, der Weg vom Korn zum Mehl zu verfolgen. Sieben ausgeschilderte Rad- und Wandertouren führen in die walddreiche Umgebung und die Nachbargemeinden. Überhaupt bietet Zeven einiges für aktive Gäste: Campingplätze, verschiedenste Sportangebote und das neue AquaFit. Das beliebte „Große Holz“ mit Abenteuerspielplatz, Walderlebnispfad und Trimpfad runden das Freizeitangebot ab. Weit über Zeven hinaus ist die „Zevener Himmelstorte“ bekannt. Die örtliche Gastronomie bietet weitere regionale Spezialitäten und gepflegte Unterkünfte. Ein umfangreiches Kulturprogramm mit Theater, Konzerten, Lesungen, Vorträgen, Ausstellungen und Volksfesten gestalten die Stadt sowie die zahlreichen Vereine in der Stadt Zeven. Besondere Höhepunkte sind die Gitarren-Woche, Norddeutschlands größte Erntewagenparade, das Stadtfest sowie die zahlreichen thematischen Straßenfeste in der Innenstadt.

# Vom Leitbild zur zielgerichteten Personalentwicklung

## Leitbildentwicklung: Motivierte und qualifizierte Beschäftigte für Effizienz und Bürgernähe

von Bärbel Schütte, Jürgen Kreft\*

Personalentwicklung ist ein Schlagwort, das in den vergangenen zehn Jahren immer häufiger im Wortschatz der öffentlichen Verwaltung auftaucht und mit vielen unterschiedlichen Konzepten in den Kommunen ausgefüllt wurde. Personalentwicklungstreffen offenbaren regelmäßig, dass je nach Kultur des Hauses andere Instrumente aktuell in der Diskussion sind.

Ein Meilenstein für die Stadt Celle als Einstieg in eine zielgerichtete Personalentwicklung war das Jahr 1999, als der damalige Oberstadtdirektor und heutige Oberbürgermeister **Martin Biermann** eine Projektgruppe (besetzt mit verschiedenen Berufsgruppen mit und ohne Leitungsfunktion) mit der Entwicklung eines Führungskräfteleitbildes beauftragte.

Wissend, dass die Bildung einer neuen Führungskultur ein langer Prozess ist und von allen Beschäftigten getragen werden muss, wurden in zwei Zukunftswerkstätten mit fast 300 Interessierten an folgenden Themenblöcken gearbeitet:

1. Erfahrungen mit Führung bei der Stadt Celle
2. Diskussion über den Leitbildentwurf der Projektgruppe
3. Was müssen wir tun, um das Leitbild mit Leben zu erfüllen

Das entwickelte Leitbild für Führungskräfte soll fortan helfen, die Anforderungen an alle diejenigen zu formulieren, die Vorgesetzte sind. Parallel zum Leitbildprozess beschäftigten sich Bür-



*Damals noch Oberstadtdirektor, heute Oberbürgermeister: Martin Biermann (3. v. links) in der Zukunftswerkstatt. Mit dabei die designierte und heutige Personaldezernentin Bärbel Schütte (ganz rechts).*

gerschaft, Politik und Verwaltung mit der Frage, welche Ziele zur Lebensqualität in Celle formuliert werden sollen und wie diese Ziele erreicht werden können. Um diese Ziele umsetzen und bürgernah und effizient arbeiten zu können, braucht die Verwaltung motivierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind ein wertvolles Potenzial, das nur mit qualifizierter Führung auf allen Ebenen zu entwickeln und zu erhalten ist.

### Fortbildung für Führungskräfte: Der Weg vom Wunsch zur Wirklichkeit

In den Zukunftswerkstätten wurde in erster Linie die Forderung nach der Qualifizierung der Führungskräfte erhoben. Folglich ging es in einer neuen Projektgruppenarbeit um die Frage, wie eine Qualifizierungsreihe speziell



*Interne Moderatoren hatten alles gut vorbereitet.*

\* Bärbel Schütte, Personaldezernentin der Stadt Celle (baerbel.schuette@celle.de).

Dr. Jürgen Kreft, Fortbildner/Organisationsberater/Supervisor PROSOZ Herten (juergenkreft@t-online.de).

für die Stadt Celle aussehen muss. Bei der Konzeptionierung des Fortbildungsangebots für Führungskräfte war die Frage leitend, wie in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen „Handwerkszeug“ aus den Bereichen „Kommunikation“ und „Organisationsentwicklung“ zur Verfügung gestellt, und gleichzeitig die Auseinandersetzung mit bzw. die Entwicklung der eigenen Leitungsidentität angeregt werden kann. Das Ergebnis war eine Führungskräftefortbildung bestehend aus drei 2-tägigen Seminaren zu den Themen Führungskraft, Organisation und Mitarbeiter, die von drei 1/2-tägigen Coachings in Kleingruppen begleitet und einem Evaluationstag abgeschlossen wurden. Die Schulung der 70 Führungskräfte der Stadt Celle erfolgte in drei Staffeln nacheinander.

**Die Führungskraft:  
Leitungsidentität stabilisieren -  
Situationsgerecht und flexibel  
führen**

Ob frisch befördert oder bereits einige Jahre in einer Führungsposition: Die Auseinandersetzung mit dem persönlichen Leitungsverständnis kann helfen, mit den in den letzten Jahren gestiegenen Erwartungen bewusster umzugehen. Führungskräfte, die in der Auseinandersetzung mit den Kollegen und dem Leitbild einen eigenen Standpunkt gefunden haben, fällt es erheblich leichter, sich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sensibel zuzuwenden, ohne die Aufgaben und Ziele der Verwaltung aus den Augen zu verlieren.

Da wir Führung als eine bestimmte Form der Zusammenarbeit oder Kooperation betrachten, rückt die Interaktion zwischen Vorgesetzten und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern



Das Führungskräfteleitbild im handlichen Taschenformat wurde Mitte 2001 veröffentlicht.



Teilnehmer der Zukunftswerkstatt in der Alten Exerzierhalle neben dem Neuen Rathaus in Celle.

in den Mittelpunkt. Der Umgang mit den Mitarbeitern ist bewusst zu gestalten, d.h. zunächst einmal, dass die eingeschliffenen Routinen überdacht werden und das Handlungsrepertoire erweitert wird. Wer über Handlungsalternativen verfügt, ist am ehesten in der Lage, flexibel auf die sich ständig verändernden Situationen zu reagieren und bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf Akzeptanz zu stoßen.

Und auf Akzeptanz sind Führungskräfte angesichts der vielfältigen Veränderungen innerhalb und außerhalb der Verwaltungen angewiesen. In Zeiten des Umbruchs wird es immer wichtiger, dass die Leitungskräfte für einen verlässlichen und sicheren Rahmen sorgen. Die unterschiedlichen kommunalen Aufgabenstellungen müssen in Einklang gebracht werden mit den aktuellen neuen Anforderungen an einzelne Organisationsbereiche, mit betriebswirtschaftlichem Denken und moderner Mitarbeiterführung. Leitung heute vollzieht sich in einem dynamischen Spannungsfeld von institutionellen und fachlichen Zielvorgaben, steigenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und nachvollziehbaren Wünschen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Was immer Führungskräfte tun, sie müssen sich mit den unterschiedlichen und z.T. widersprechenden Interessen und Wünschen auseinandersetzen.

Die Qualität von Leitung ergibt sich aus dem bewussten Umgang mit diesem Spannungsfeld. Damit ist gemeint, dass das Bemühen um das Ausbalancieren der Einflussfaktoren im Leitungshandeln sichtbar werden muss.

Problematisch wäre es, die Balance dauerhaft in eine Richtung zu verschieben. Die Führungskraft trifft dort auf Akzeptanz, wo die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Bemühen um Diskussion, Verhandlung und Konsens im Alltag erleben.

**Die Organisation: Institutionelle Normen und die eigene Kultur**

Führungskräfte erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen einer bestimmten Verwaltungskultur - und sind gleichzeitig an der Herausbildung dieser Kultur beteiligt. Als Kultur werden die Überzeugungen und ungeschriebenen Gesetze bezeichnet, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben. Es sind die Normen und Werte, die den einzelnen Mitgliedern einer Organisation Sicherheit und Klarheit über angemessenes Verhalten geben. Wie die spezifische Kultur konkret aussieht, ist nicht einfach zu beschreiben - am wenigsten von den eigenen Mitgliedern. Sie zu begreifen, ist wichtig, um Ansatzpunkte für strukturelle wie individuelle Entwicklungsmöglichkeiten zu entdecken.

Praktisch werden diese Fragen, wenn man sich die Stärken und Schwächen der einzelnen Abteilungen oder Bereiche beispielhaft ansieht: Ist die Einteilung in Bereiche bzw. Zuständigkeiten noch angemessen? Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Bereichen? Wie sieht unser Verhalten innerhalb der Strukturen aus? Laufen die Informationen ungehindert? Wie sieht es mit Kommunikation und Kooperation aus? Und vor allem: Welche Herausforderungen ergeben sich aus der Beantwortung dieser Fragen?

Will man die Herausforderungen annehmen und Veränderungen einleiten, gilt es deren Dynamik zu beachten: Veränderungsprozesse führen in der Regel nicht sofort, nicht stetig und nicht komplikationslos zu den anvisierten Verbesserungen. Bis die entsprechenden psychologischen Veränderungen stabil ins eigene Verhaltensrepertoire übernommen werden, benötigen Veränderungsprozesse auch Zeit. Dies zu wissen, kann Sicherheit bei der Durchführung von Maßnahmen geben, vor Frust bei auftretenden Schwierigkeiten bewahren und Mut machen, sich auf die oft langwierigen und zähen Veränderungsprozesse einzulassen. Unmut und Widerstand gegen Veränderungen sind etwas Normales und Alltägliches. Bleiben sie aus, bedeutet dies häufig, dass die Veränderungen nicht ernst genommen werden.

### Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen - Konflikte durch Verhandlung bewältigen

Im Mittelpunkt des Führungsalltags stehen die Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der eigenen Abteilung: Informationen aufnehmen, Ziele vereinbaren, Zusammenarbeit gestalten, Aufgaben verteilen ..., ohne situationsgerechte Gestaltung der Kommunikation ist dies nicht denkbar. Die Äußerungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Interesse aufnehmen, den eigenen Standpunkt deutlich werden lassen und den mitunter schwierigen Gesprächen eine Struktur geben, ist zentrale Aufgabe von Führungskräften. Damit dies gelingt, ist es hilfreich, die eigene Wahrnehmung in Gesprächen zu schärfen und eine zugewandte Gesprächshaltung kennen zu lernen.

Konfliktgespräche stellen in diesem Rahmen eine besondere Herausforderung dar. Die mitunter heftigen Emotionen machen ein offenes Ansprechen der Probleme nicht gerade leicht. Aber gerade Führungskräfte sollten sich darin üben, Konflikte rechtzeitig zu erkennen und sie offen anzusprechen. Wie kann man erkennen, dass Konflikte auszubrechen drohen? Warum eskalieren sie so häufig? Und wie kann man sie konstruktiv und sachgerecht bewältigen?

Im Zusammenhang der Fortbildungsreihe kam die Idee auf, die Führungskräfte nicht nur in ihrem Gesprächsverhalten zu schulen, sondern das



Mitarbeitergespräch

Mitarbeitergespräch als Führungsinstrument einzuführen. Wie dieses Instrument aussehen könnte, hatte eine Arbeitsgruppe bereits vorbereitet. Die Führungskräfte der ersten Staffel haben diesen Entwurf diskutiert und verändert. Der dabei entstandene Entwurf wurde von den Führungskräften der zweiten Staffel erprobt und so soll das MAG als Führungsinstrument nun eingeführt werden.

### Coaching-Gruppen und Abschlussstag: Transfer in den Führungsalltag

Für Fortbildungen ist es immer ein besonderes Problem, wie der Transfer in die Praxis gesichert werden kann. Wir haben uns dafür entschieden, den Führungskräften zwischen den Fortbildungstagen Kleingruppen anzubieten, in denen die Umsetzungen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bereiche oder Abteilungen betrachtet werden konnten. Diese sogenannten Coaching-Gruppen bieten darüber hinaus die Möglichkeit, eine der wesentlichen Kompetenzen von Vorgesetzten zu fördern: die Fähigkeit, sich selbst-reflexiv mit dem eigenen Führungshandeln auseinander zu setzen. Die kleinen, über den Fortbildungszeitraum festen Coaching-Gruppen bieten einen geschützten Raum, das eigene Führungsverhalten und seinen Folgen fortlaufend zu reflektieren. Führungskräfte sind auf solche Rückkoppelungsprozesse - und die damit verbundene Konfrontation mit dem eigenen Selbst-

bild und mit Fremdeindrücken - angewiesen.

Ein zweiter Versuch, die Umsetzung zu begleiten, stellt der abschließende Evaluationstag dar. Welche Inhalte der Fortbildung waren von besonderer Bedeutung? Was davon konnte bereits im Leitungsalltag umgesetzt werden? An welchen Stellen gibt es weiteren Unterstützungsbedarf? Das sind wichtige Fragen, um die angestoßenen Lernprozesse weiter zu führen.

Darüber hinaus ist uns ein weiterer Aspekt besonders wichtig. Die Führungskräfte haben sich ein ganzes Jahr mit ihrer Rolle und ihrer Verwaltung beschäftigt. Dabei sind immer auch kritische Aspekte in Hinsicht auf die aktuelle Entwicklung der Verwaltung zur Sprache gekommen. Damit die damit verbundenen Anregungen nicht verloren gehen, schließt eine Diskussion der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands die Reihe ab.

### Das neue Fundament: Für Bürgerinteressen wollen wir uns verändern

Eine Evaluation der ersten Staffel der Führungskräftequalifizierung ergab, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dem theoretischen Input Taten folgen lassen wollen.

Führungskräfte der Stadt Celle werden

- ihre Leitungsfunktion bewusster ausüben,

- Organisationsziele entwickeln und Beschäftigten vermitteln,
- ein differenziertes Führungsverhalten entsprechend den Entwicklungsständen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wählen,
- Konflikte aktiver bewältigen,
- Teamarbeit aktiver gestalten,
- an der eigenen Kommunikation und Gesprächsführung feilen,
- ein eigenes Rollenverhalten erwerben.

Als weitere Quintessenz formulierte eine Arbeitsgruppe, es sei wichtig, die begonnene Führungsqualifizierung zu institutionalisieren, weil sich nur so eine Kultur der Offenheit und Gemeinsamkeit quer durch alle Verwaltungsbereiche und Hierarchien mit einer Qualifizierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verbinden lässt.

Nach Abschluss der ersten Fortbildungsstaffel bestand Einigkeit unter den Teilnehmern, dass neben dem Vermitteln von Inhalten gerade auch der

Austausch mit Führungskolleginnen und -kollegen von besonderem Wert gewesen sei. Durch die bewusst gemischte Gruppe aus allen Fachbereichen wurde das „Unternehmen Stadt Celle“ in seiner ganzen Bandbreite einsehbar. Wer macht was mit welchen Zielen und Herausforderungen. Interesse, Verständnis und insbesondere Wertschätzung für die Arbeit der anderen sind gewachsen; aber auch manche Anregung für die eigene Arbeit und das eigene Führungsverhalten konnte mitgenommen werden.

Dieser kollegiale Austausch ist nur eine positive Seite der Medaille. Neu vermittelte Führungskompetenzen und der Wille zur gemeinsamen Suche nach Problemlösungen sind ein Kapital, das schon deshalb nicht ungenutzt bleiben sollte, weil es sich sonst schnell verflüchtigt. Die Stadt Celle hat erkannt, dass sie gut daran tut, motivierte Führungskräfte auch entsprechend zu fordern.

Vor diesem Hintergrund ist als weitere Personalentwicklungsmaßnahme bei der Stadt Celle ein Konzept für eine

regelmäßige Führungskräftetagung erarbeitet worden. Fachbereichs- und Fachdienstleitungen erarbeiten gemeinsam mit dem Verwaltungsvorstand, dem Personalrat und der Frauenbeauftragten Lösungen für die anstehenden Probleme der Zukunft. Eine weitere Anregung der nun qualifizierten Führungskräfte war die Nachfrage nach zusätzlicher Schulung der Kommunikationsfähigkeit. Diesem Wunsch konnte entsprochen werden, indem zurzeit ein Seminar „Enneagramm für Führungskräfte“ durchgeführt wird. Mit diesem Angebot wird die Verbindung zur Mitarbeiterqualifizierung, die seit vier Jahren mit gutem Erfolg bei der Stadt Celle durchgeführt wird, hergestellt. Die Kenntnisse des Enneagramms haben viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ihren Führungskräften nämlich schon voraus, da sie Bestandteil einer Langzeitfortbildung „Recht Mensch Beratung“ (ReMenBer) ist, an der mittlerweile 122 Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen teilgenommen haben. Doch das ist ein anderes erfolgreiches Kapitel der Personalentwicklung bei der Stadt Celle!

## Internationaler Besuch im Arbeitskreis kommunaler Wahlbeamtinnen

Bürgermeisterin **Christa Erden**, Stadt Soltau, konnte als Vorsitzende des Arbeitskreises der kommunalen Wahlbeamtinnen einen weit gereisten Gast begrüßen. An der Sitzung des Arbeitskreises am 26. Oktober 2004, der auf Einladung der Ersten Stadträtin **Brigitte Sylla-Meyer** in Osterholz-Scharmbeck tagte, nahm auch die Direktorin des Mongolischen Städteverbandes, **Zulgerel Altai**, aus Ulan Bator teil. Der kommunale Spitzenverband der Mongolei befindet sich noch im Aufbau, und Altai, die insgesamt für rund zwei Monate bei kommunalen und Landesinstitutionen in Niedersachsen hospitiert, möchte aus deren Erfahrungen Nutzen für die Arbeit in der Mongolei ziehen. Mit etwa 2,7 Millionen Einwohnern, aber der vierfachen Fläche der Bundesrepublik Deutschland, verfügt das Land nur über wenige städtisch geprägte Zentren, zumal allein in der Hauptstadt Ulan Bator etwa eine Million



Gruppenbild im Ratssaal von Osterholz-Scharmbeck.

Menschen leben. Während ihres Aufenthaltes in Niedersachsen war Altai auch für jeweils eine Woche bei der Landeshauptstadt Hannover und beim Niedersächsischen Städtetag zu Gast, um die Verbandsarbeit und Gremienbetreuung kennen zu lernen. Dabei erwies sich der Arbeitskreis der kommunalen Wahlbeam-

tinnen als besonders geeignet, da in ihm verbandsübergreifend weibliche Leitungskräfte aus Städten, Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreisen in Niedersachsen den Erfahrungsaustausch pflegen. Geschäftsführer **Paul Krause** begleitete die Sitzung seitens der Geschäftsstelle des Niedersächsischen Städtetages.

# Landeshaushalt 2005 – Kommunale Stellungnahme

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtages am 3. November 2004 zu dem o.g. Gesetzentwurf durch Hauptgeschäftsführer **Dr. Wolfgang Schrödter** wie folgt Stellung genommen:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz 2005 - HG 2005 - LT-Drs. 15/1330) sowie zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005 (LT-Drs. 15/1340). Wie in den vergangenen Jahren auch werden wir uns hierbei auf Grundsatzfragen sowie die Teile des Haushaltsentwurfes und des Haushaltsbegleitgesetzes beschränken, durch die die kommunalen Gebietskörperschaften unmittelbar oder mittelbar berührt sind.

### I.

Da uns der *Entwurf des Landeshaushalts* erst seit wenigen Tagen vorliegt, ist eine Einschätzung aus kommunaler Sicht heute praktisch noch nicht möglich. Wir halten eine so kurze Frist für eine Stellungnahme mit Blick auf das in Art. 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung (NV) festgelegte Anhörungsrecht für problematisch. Daher behalten wir uns vor, hierzu ggf. noch ergänzend schriftlich Stellung zu nehmen. Insbesondere werden wir noch prüfen, in welchen Bereichen das Land den kommunalen Gebietskörperschaften außerhalb des *Haushaltsbegleitgesetzes* 2005 weitere Finanzmittel kürzt.

### II.

Hauptkritikpunkt für uns ist die in Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfes für ein Haushaltsbegleitgesetz 2005 vorgesehene Absenkung der im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz verankerten Verbundquote für den kommunalen

Finanzausgleich von 16,09 vom Hundert auf 15,04 vom Hundert ab dem Jahr 2005. Durch diese Maßnahme soll zugunsten des Landeshaushalts das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs im Jahre 2005 um 150 Mio. Euro reduziert werden. In den Folgejahren steigt dieser Betrag - wie sich der Gesetzesbegründung entnehmen lässt - von 157 Mio. Euro im Jahre 2006 auf 164 Mio. Euro im Jahre 2007 und 171 Mio. Euro im Jahre 2008.

Gegen diese beabsichtigte neuerliche Kürzung der Mittel des kommunalen Finanzausgleichs protestieren wir energisch. Uns fehlt auch jegliches Verständnis für diese Maßnahme.

Für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände steht nicht in Frage, dass das Land Niedersachsen aufgrund seiner Haushaltssituation wirksame Schritte zur Haushaltskonsolidierung ergreifen muss. Grundsätzlich tragen wir den Sparkurs des Landes auch mit. Es muss aber gesehen werden, dass die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise schon seit mehr als zehn Jahren Haushaltskonsolidierung betreiben, wie sich den Statistiken über die Veräußerung kommunalen Vermögens, die Reduzierung von kommunalen Investitionen, den Abbau von kommunalem Personal sowie die Reduzierung freiwilliger Aufgaben und Leistungen ohne weiteres entnehmen lässt.

Die jetzt von der Niedersächsischen Landesregierung initiierte und von den Mehrheitsfraktionen des Landtages als Gesetzentwurf eingebrachte Reduzierung der Finanzausgleichsmittel ist eine Konsolidierungsmaßnahme auf dem Rücken der niedersächsischen Kommunen. Es ist eine Belastungsverschiebung in den kommunalen Bereich, der aufgrund seiner bereits seit mehr als zehn Jahren durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen außerstande ist, derartige Belastungen zu tragen. Die bereits bislang prekäre Finanzlage hat dazu geführt, dass die Kassenkredite der kommunalen Gebietskörperschaften

am 30. Juni 2004 einen neuen Höchststand von 3.262 Mio. Euro erreicht haben (zur Entwicklung der Kassenkredite vgl. Grafik 1). Hierbei handelt es sich nicht mehr um kurzfristige Liquiditätsschwankungen, sondern vielmehr um eine dauerhafte Unterfinanzierung der gesetzlichen Pflichtaufgaben in den Verwaltungshaushalten der niedersächsischen Kommunen. *Der Eingriff in den kommunalen Finanzhaushalt* wird somit direkt zu einer Erhöhung dieser Kassenkredite führen. Es handelt sich insoweit um *keine Einsparung* in den öffentlichen Haushalten in Niedersachsen, sondern lediglich um *eine Belastungsverschiebung zwischen öffentlichen Ebenen*. Insoweit müssen die kommunalen Gebietskörperschaften sich weiter rechtswidrig verschulden, damit das Land seine Nettokreditaufnahme absenken kann.

Im Einzelnen ist zu dem beabsichtigten Eingriff Folgendes festzustellen:

#### **a) Belastung des Verhältnisses von Land und kommunalen Gebietskörperschaften**

Die Mehrheitsfraktionen im Niedersächsischen Landtag hatten in ihrer Koalitionsvereinbarung angekündigt, dass die Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen einen „Pakt zur Stärkung der Kommunen“ schließen werde, um die vertrauensvolle Partnerschaft zwischen Land und Kommunen auf eine neue Grundlage zu stellen. Gleichzeitig wollten die Koalitionspartner die gegenwärtigen Strukturen des kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ziel verändern, die freien Mittel im kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen. Der Niedersächsische Ministerpräsident hatte in seiner Regierungserklärung vom 4. März 2003 den „Pakt zur Stärkung der Kommunen“ ebenfalls angesprochen, in dem sich die neue Landesregierung zu einer kommunalfreundlichen Politik verpflichten werde. Weiter hatte die Landesregierung noch in der Mittelfristigen Planung 2003 bis

2007 (Seite 31) zugesagt, dass der Vomhundertsatz von 16,09 Prozent maßgeblich für die Höhe der Ansätze im kommunalen Finanzausgleich für den gesamten Zeitraum der MiPla sein sollte, damit die niedersächsischen Gemeinden eine verlässliche Grundlage für die Aufstellung ihrer kommunalen Haushaltspläne bis zum Jahr 2007 hätten.

Gegen diese Zusagen wird mit dem Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich verstoßen. Die angekündigte „vertrauensvolle Partnerschaft“ zwischen Land und Kommunen wird damit beschädigt.

#### b) Verfassungsanspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach der Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 (StGH 6/99 u. a.) einen individuellen Anspruch auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung. Nach der Gesetzesbegründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2005 weist das Land hingegen darauf hin, dass aufgrund der angespannten

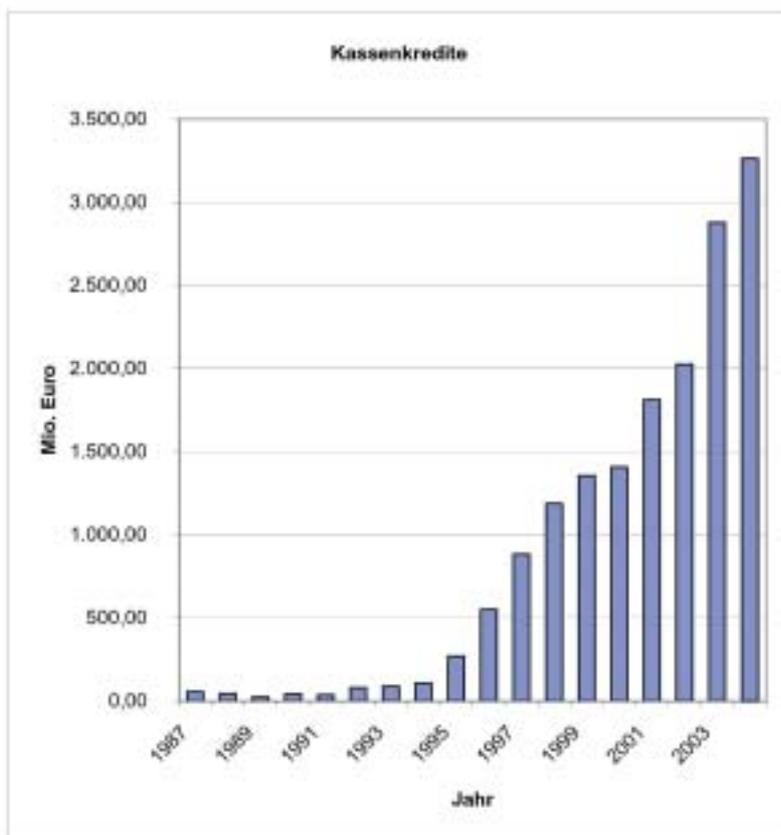
Haushaltssituation des Landes es erforderlich sei, dass alle Politikbereiche einen Beitrag zur Haushaltssanierung leisteten. Eine exakte Summe über den Konsolidierungsbeitrag der kommunalen Ebene, der auf der Basis der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie unter Zugrundelegung der durch Urteil des Staatsgerichtshof vom 25. November 1997 postulierten „Verteilungssymmetrie“ zu bestimmen sei, könne rechnerisch nicht ermittelt werden. Eine Verringerung der Steuerverbundquote um 1,05 vom Hundert und die damit verbundene Reduzierung der Zuweisungsmasse um rund 150 Mio. Euro werde - isoliert gesehen - nicht zu einer Störung der vom Staatsgerichtshof postulierten Verteilungssymmetrie führen.

Diese Sichtweise in der Gesetzesbegründung verkürzt unzulässigerweise die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs und verkennt den kommunalindividuellen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung. Erst wenn festgestellt wird, dass der kommunalindividuelle Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung gewährleistet ist, kann sich die Frage stellen, ob und in welcher Höhe das Land bei nicht aus-

reichenden eigenen Finanzmitteln die Zuweisungsmasse für die kommunalen Gebietskörperschaften kürzen darf. Eine solche Überprüfung findet aber nicht statt. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf den Finanzierungssaldo, der noch nicht vorläge, führt insoweit nicht weiter. Wegen der unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Rechtsgrundlagen von Land und kommunalen Gebietskörperschaften ist der Finanzierungssaldo kein aussagekräftiger Maßstab, weil das Land keine Begrenzung der Kreditaufnahme durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen erfährt. Weiter ist zu Bedenken, dass der Finanzierungssaldo dann besonders steigt, wenn eine Gebietskörperschaft ihre Ausgaben ausweitet, ohne über entsprechende Einnahmen zu verfügen. Im Ergebnis würde bei der Zugrundelegung des Finanzierungssaldos somit derjenige belohnt, der eine besonders unsolide Haushaltswirtschaft betreibt. Aus diesen Gründen ist der Finanzierungssaldo als Maßstab für einen Vergleich von Landes- und Kommunal финанzen völlig ungeeignet und wird von uns abgelehnt.

Nachdem somit die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Eingriffs bereits

Kassenkredite der kommunalen Gebietskörperschaften ab 1987	
Jahr	Kassenkredite Stand 31.12. d. Jahres Mio. Euro
1987	55,95
1988	44,63
1989	23,82
1990	43,14
1991	36,41
1992	79,18
1993	89,16
1994	107,96
1995	269,59
1996	550,35
1997	883,02
1998	1.187,77
1999	1.355,31
2000	1.407,16
2001	1.811,76
2002	2.025,42
2003	2.878,00
2004 <sup>1)</sup>	3.262,95
Durchschnitt 1987 bis 1993: Mio. Euro 53,19	
<sup>1)</sup> Stand 30.6.2004 aus der Kassenstatistik	
Quelle: Daten des NLS nach der Schuldenstatistik	



Grafik 1

nicht anhand der Kriterien des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs überprüft worden ist, fehlt es weiter an Maßnahmen, um die kommunalen Gebietskörperschaften auf andere Weise zu entlasten. Die Kürzung von Finanzausgleichsmitteln geht nicht einher, mit dem *Abbau von kommunalen Aufgaben und Leistungsverpflichtungen*, so dass den kommunalen Gebietskörperschaften ab 2005 trotz unveränderter oder zum Teil steigender Belastungen aus gesetzlichen Aufgaben deutlich verringerte Finanzmittel zu Verfügung stehen werden. Dies halten wir im Lichte der Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 16. Mai 2001 für verfassungswidrig. Seinerzeit hatte das Gericht (Urteilsabdruck Seite 34) ausgeführt: *„Sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel aufgrund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muss das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.“* Dass die kommunalen Finanzmittel wegen der Erfüllung landesgesetzlich (und bundesgesetzlich) auferlegter Verpflichtungen längst ausgeschöpft sind, ergibt sich dabei aus dem ständig anwachsenden Bedarf an Kassenkreditmitteln, auf den wir bereits hingewiesen haben.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass es gesetzgeberische Maßnahmen des Landes Niedersachsen zur Reduzierung kommunaler Aufgaben und Ausgabeverpflichtungen nicht gibt bzw. gegeben hat. Das Land betreibt Haushaltskonsolidierung derzeit im Wesentlichen nur im eigenen Bereich, nicht aber zugunsten der niedersächsischen Kommunen. Aus diesem Grunde ist der Eingriff in die nach Art.

106 Abs. 7 des Grundgesetzes und Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung garantierten Finanzausgleichsmittel eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Schwächung der kommunalen Finanzausstattung.

Am Rande sei nur angemerkt, dass es schon beachtlich ist, wenn das Land die ‚Verteilungssymmetrie‘ immer dann anführt, wenn es für seine Argumentation hilfreich ist. Als im Jahr 2003 die Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften drastisch einbrachen, während das Land gegenüber dem Vorjahr (jeweils unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs) noch deutliche Mehreinnahmen zu verzeichnen hatte, ist seitens der Landesregierung nicht erwogen worden, im Rahmen der „Verteilungssymmetrie“ auch die kommunalen Finanzmittel aufzustocken. Insoweit muss auch festgestellt werden, dass die Begründung immer nur für Eingriffe in die kommunale Finanzmasse nie jedoch für eine Erhöhung herangezogen wird.

#### c) Behauptete Ausgleichsmaßnahmen des Landes

In der Gesetzesbegründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2005 wird weiter ausgeführt, dass das Land im Rahmen landespolitischer Maßnahmen und bundespolitischer Initiativen seiner Verantwortung für die Kommunen in besonderer Weise nachgekommen sei und somit maßgeblich an einer Stärkung des gegenwärtigen und künftigen Finanzstatus der Kommunalebene mitgewirkt habe. Hierzu wird im Einzelnen auf folgende Punkte hingewiesen:

- Das Land weist auf die Mindereinnahmen durch die *Reduzierung der Gewerbesteuerumlage* zum 1. Januar 2004 im Landeshaushalt in Höhe von 127 Mio. Euro im Jahr 2005, die gleichzeitig zu einer Entlastung bei den kommunalen Gebietskörperschaften in Höhe von 218 Mio. Euro im Jahr 2005 führen dürften.

Hierzu ist einerseits anzumerken, dass trotz der bereits im Jahr 2004 wirkenden Reduzierung der Gewerbesteuerumlage die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften sich weiter verschlechtert hat und die Kassenkredite mit annähernd 3,3 Mrd. Euro zum 30. Juni 2004 einen neuen negativen Rekord erreicht haben. Zum anderen hatte der Niedersächsische Landtag bereits in seiner Entschließung zur

Gemeindefinanzreform (Landtags-Drucksache 15/1175) festgestellt, dass, nachdem die Bundesregierung mit ihren Vorschlägen zur Gemeindefinanzreform gescheitert und es *lediglich zu einer Rückgabe der zu Unrecht erhöhten Gewerbesteuerumlage gekommen sei*, die grundlegende Sanierung der Kommunalfinanzen weiterhin notwendig bleibe. Wenn bereits der Landtag selbst festgestellt hat, dass mit der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage den kommunalen Gebietskörperschaften ein Unrecht geschehen ist, kann die Korrektur dieses Fehlers nunmehr nicht Begründung für den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich sein.

- Weiter weist das Land darauf hin, dass beim *Flutopfersolidaritätsgesetz* erreicht wurde, dass auf den bereits normierten Beitrag der Kommunen zum Fonds „Aufbauhilfe“ verzichtet worden sei. Die positiven Auswirkungen für die niedersächsischen Kommunen hätten 63 Mio. Euro betragen.

Hierzu ist anzumerken, dass es sich bei den 63 Mio. Euro um einen Einmaleffekt des Jahres 2003 handelt. Obwohl diese Mehreinnahmen den kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Jahr beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zuwachsen, lagen die gemeindlichen Steuereinnahmen im Jahr 2003 unter dem Niveau des Jahres 1993. Insoweit reichte auch dieser Betrag zu einer Entlastung der Kommunen in keiner Weise aus. Im Übrigen handelte es sich bei dem Verzicht auf die Beteiligung der Kommunen um eine Initiative des Bundes.

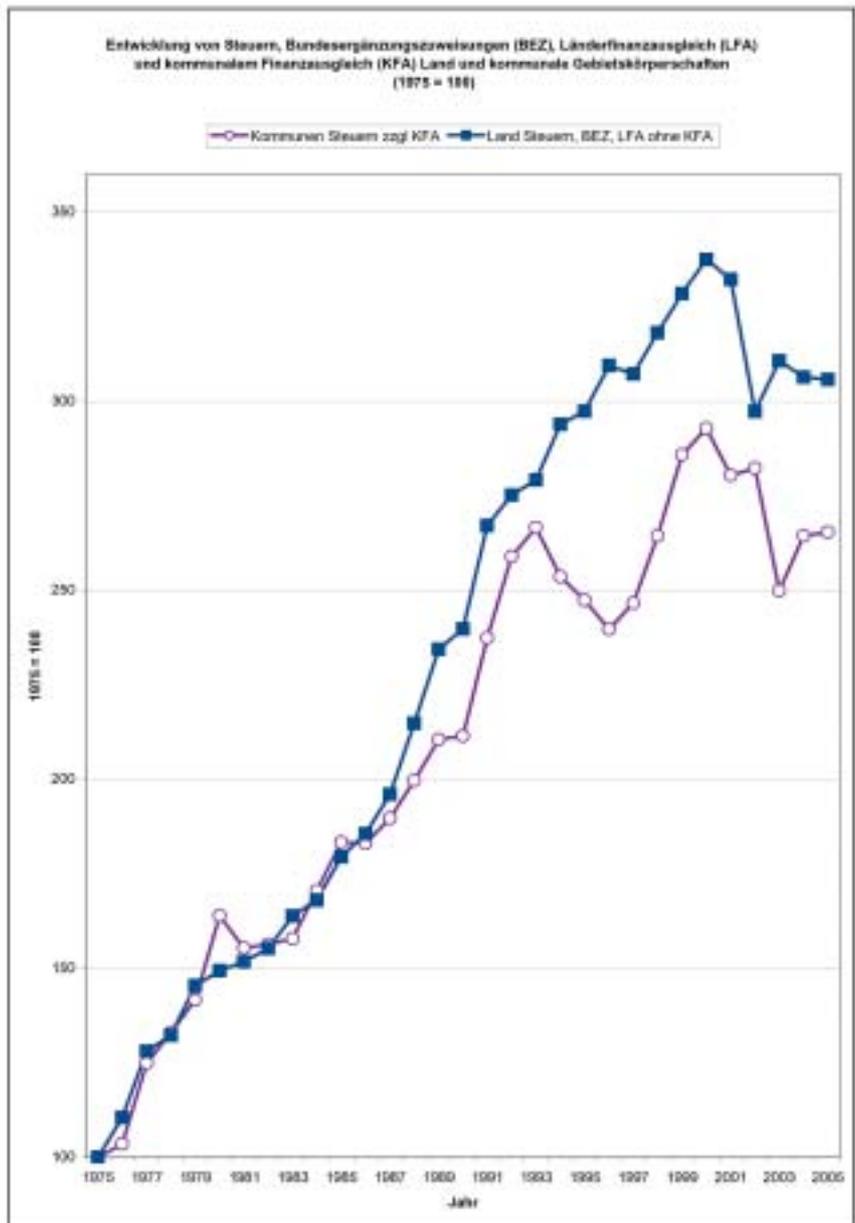
- Das Land führt weiter aus, die aus der *Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie Wohngeldreform* („Hartz IV“) folgenden Einsparungen werde das Land mit jährlich ca. 90 Mio. Euro an die Kommunen weitergeben.

Hierzu ist anzumerken, dass sich das Land zur Weiterleitung dieser Einsparungen an die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Vermittlungsverfahrens verpflichtet hat. Hinzu kommt, dass die Länder bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Vermittlungsverfahren vom Dezember 2003 einer Regelung zugestimmt haben, bei der die zusätzli-

chen Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II bei weitem die Entlastungen durch den Wegfall der Hilfe zum Lebensunterhalt für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger übersteigen dürften. Auch die Nachbesserungen vom Juli 2004 im Rahmen des kommunalen Optionsgesetzes, wonach der Bund nunmehr 29,1 Prozent der Kosten der Unterkunft erstattet, führt nach den Berechnungen der Länder immer noch nicht zu einer Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften. Insofern ist es irreführend, die Weiterleitung der Landesentlastungen bei „Hartz IV“ als „Wohltat“ darzustellen. Das Land kommt insoweit nur seiner Pflicht nach und mildert die zusätzlichen Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften aus der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nur ab. Im Bundesrat haben die Länder die kommunalen Gebietskörperschaften bei diesem Gesetzgebungsverfahren aber einmal mehr nicht ausreichend vertreten. Ob die ausgehandelte Revisionsklausel nämlich tatsächlich greift, bleibt abzuwarten.

- Das Land führt weiter aus, dass die bereits für die Jahre 2003 und 2004 wirksamen Kürzungen bei der Sonderzahlung beim Urlaubsgeld und im Beihilfebereich für Beamte zusammen mit der nunmehr beabsichtigten grundsätzlichen Streichung der Sonderzahlung ab 2005 insgesamt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte in Höhe von rund 66 Mio. Euro jährlich führen werde.

Hierzu ist anzumerken, dass die bereits eingetretenen Einsparungen der Jahre 2003 und 2004 bereits in den Haushalten der Kommunen berücksichtigt worden sind, ohne dass sich eine Entspannung der kommunalen Finanzsituation ergeben hätte. Die durch die Streichung der Sonderzahlung ab 2005 eintretenden Entlastungen dürften deutlich unter 40 Mio. Euro jährlich liegen. Nur in dieser Größenordnung kann daher von einer zusätzlichen Entlastung gesprochen werden. Andererseits wird das Land durch diese Maßnahmen nach eigenen Angaben aber um 266 Mio. Euro entlastet. Legt man den vom Land ver-



Grafik 2

wendeten Maßstab der „Verteilungssymmetrie“ zugrunde, stellt sich daher nicht die Frage, in welcher Höhe den kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund dieser Rechtsänderung der kommunale Finanzausgleich gekürzt werden dürfte. Vielmehr müsste überlegt werden, in welcher Höhe die kommunalen Gebietskörperschaften an den deutlich höheren Einsparungen des Landes teilhaben müssten.

- Weiter wird auf die beabsichtigte Änderung des Artikels 57 der Niedersächsischen Verfassung zur Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips hingewiesen.

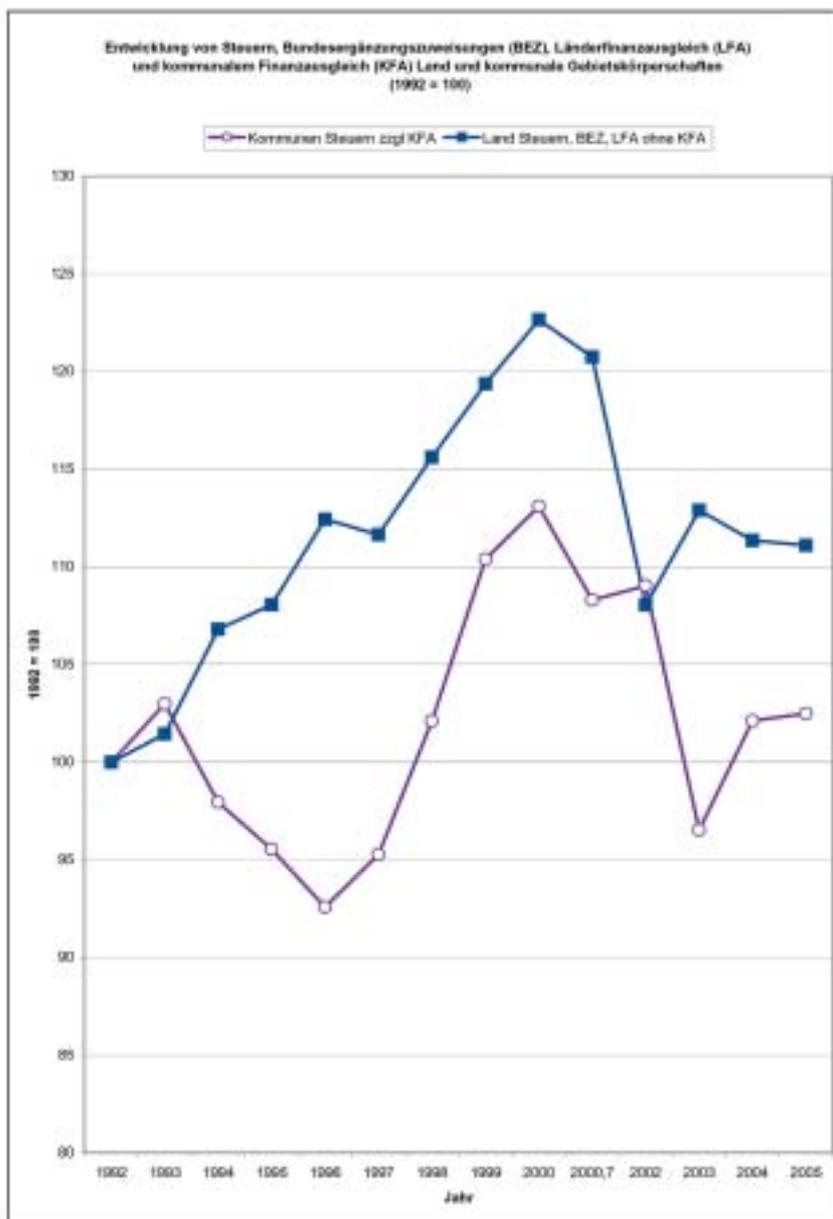
Aus kommunaler Sicht muss hierzu festgestellt werden, dass ein „striktes Konnexitätsprinzip“ nicht direkt zu einer finanziellen Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften führen wird, sondern nur vor zusätzlichen Aufgaben und Ausgaben schützt. Hinzu kommt, dass der bisherige Entwurf zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung der Mehrheitsfraktionen im Niedersächsischen Landtag nicht zu einer Verbesserung des verfassungsrechtlichen Schutzes der kommunalen Gebietskörperschaften führt.

### III.

Zusammengefasst muss festgestellt werden, dass der Eingriff in den kom-

munalen Finanzausgleich einmal mehr belegt, dass das Land den Anspruch der kommunalen Gebietskörperschaften auf eine finanzielle Mindestausstattung nach Art. 58 NV nicht berücksichtigt, sondern den kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes missbraucht. Insoweit wird die Politik der Vorgängerregierungen fortgesetzt. Ein langfristiger Vergleich der Einnahmen des Landes aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen ohne kommunalem Finanzausgleich mit den Einnahmen der Gemeinden aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich belegt, dass die langfristige Entwicklung der Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt deutlich schlechter verlaufen ist. Bei einem Vergleich eines Indexes 1975 = 100 haben sich diese Einnahmen des Landes auf fast 306% bis 2005 gesteigert. Bei den Gemeinden liegt der Wert nur bei 265% (Grafik 2 - jeweils unter Berücksichtigung des beabsichtigten Eingriffs in den KFA im Jahr 2005). Auch wenn man als Basis das Jahr 1992 = 100 nimmt, sieht die Entwicklung ähnlich aus - Land: 111%; Gemeinden: 103% (Grafik 3). Zwar besteht zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften kein Einnahmeverbund, so dass eine unterschiedliche Entwicklung auch darin begründet ist, dass sich die Steuereinnahmen der beiden Ebenen unterschiedlich entwickelt haben. Hauptgrund sind aber die permanenten und fortdauernden Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich:

- ab 1987 Deckelung der Zuwachsraten, damit die Gemeinden und Landkreise nicht in voller Höhe an den deutlichen Mehreinnahmen des Landes teilhaben.
- 1990 Neufestlegung des Steuerverbundes und der Steuerverbundquote, dabei Reduzierung des Finanzierungsausgleichs gegenüber der alten Steuerverbundquote um 500 Mio. DM.
- 1991 Einführung der ungerechtfertigten Solidarbeitragsumlage mit 131 Mio. DM (1992 = 235 Mio. DM; 1993 = 350 Mio. DM; 1994 = 390 Mio. DM)
- 1995 Herausnahme der Gewerbesteuerumlage und Grunderwerbsteuer aus dem Steuerverbund, dadurch Kürzung um 189 Mio. DM in 1995 (bis zum Jahr 1998 stieg



Grafik 3

dieser jährliche Verlust bereits auf 302 Mio. DM). Gleichzeitig Einführung der ungerechtfertigten Einheitsumlage in Höhe von 488 Mio. DM.

- 1996 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 465 Mio. DM;
- 1997 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 497 Mio. DM
- 1998 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 502 Mio. DM;
- 1999 Neufestlegung des Steuerverbundes; statt Rückgabe der

Einheitsumlage und Rücknahme der Kürzung um 500 Mio. DM wurden nur 110 Mio. DM in den Finanzausgleich zurückgegeben; die Höhe der Zuweisungen wurde durch die Überführung von Kostenerstattungen (Kita-Finanzhilfen; Heimerziehung) geschönt.

Auch wenn sich die Höhe der fortwirkenden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich wegen der vielen Änderungen nur schwer bis in die letzte Einzelheit ermitteln lässt, muss doch festgestellt werden, dass die kommunale Finanzmasse durch die bisherigen Maßnahmen des Landes permanent um *mindestens 500 Mio. Euro* jährlich reduziert wurde. Hierauf sollen nun-

mehr die 150 Mio. Euro die im Haushaltsbegleitgesetz vorgesehen sind „draufgesattelt“ werden. Das Land will damit einmal mehr seine Finanzprobleme zu lasten der Kommunen lösen. Dabei muss gleichzeitig auch gesehen werden, dass das Land die Finanzmittel für die Städte, Gemeinden und Landkreise auch bei vielen anderen Aufgaben im Laufe des letzten Jahrzehnts reduziert hat. Eine Trendumkehr in der Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften ist nicht abzu- sehen, da auch der in der Koalitions-

vereinbarung zugesagte Aufgabenab- bau zugunsten der Kommunen bislang - wenn überhaupt - nur äußerst unzu- reichend stattfindet. Angesichts der Höhe des Aufwuchses der Kassenkre- dite, die bis Jahresende fast die Hälfte der Schulden für Investitionskredite erreicht haben dürften, droht auf mitt- lere Sicht die Zahlungsfähigkeit einzel- ner Städte, Gemeinden und Landkrei- se in Gefahr zu geraten. Maßnahmen um hier gegenzusteuern, sind nicht erkennbar. Der Landtag muss sich also bei dem Eingriff in den kommunalen

Finanzausgleich bewusst sein, dass er hierdurch den nächsten Schritt vor- nimmt, um die kommunale Selbstver- waltung nachhaltig zu beschädigen. Auch das ehrenamtliche Engagement in den Städten, Gemeinden und Lan- dkreisen dürfte hierunter leiden. Ange- sichts dieser Sachlage können wir nicht ausschließen, dass eine nicht unerheb- liche Anzahl von kommunalen Gebiets- körperschaften den Eingriff erneut vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof überprüfen lassen wird.

## Haushaltssanierung im olympischen Geiste

### Siegerehrung für einen guten Kampf

„Olympia 2004 in Athen - welche Lehren können wir daraus ziehen? 48 Medaillen, in Sydney 2000 waren es noch 56 - damals schon ein Tiefpunkt. Deutsche Erfolge gab es eher auf den Nebenschauplätzen. Die Schwimmer waren froh, nicht ertrunken zu sein. Die Segler haben frühzeitig die Segel gestrichen, und in der Königsdisziplin, der Leichtath- letik, liefen die Deutschen hinterher, sprangen zu kurz oder nicht hoch genug, viele Athleten verletzten sich bereits beim Aufwärmen. Manche - auch in diesem Saal - schwärmen noch von den Erfolgen der früheren DDR. Können die Deutschen nicht mehr kämpfen, ermatten in Wehlei- digkeit und Betroffenheit - geht es bergab mit Deutschland? Sollen wir uns bei den nächsten Olympischen Spielen Peking 2008 gleich auf die Randsportarten Synchronschwim- men, Rhythmische Sportgymnastik und Bogenschießen konzentrieren oder haben wir die größten Chan- cen beim Rückwärtslaufen, Seitens- sprung, Schattenboxen oder Quer- schießen? Sollten wir uns nicht lie- ber ein Beispiel nehmen an der Göt- tinger Olympiasiegerin im Damen- Hockey? Wir müssen auch nicht unbedingt unsere Silbermedaille bei den Kassenkrediten verteidigen. Sehr geehrte Damen und Herren des Rates, ich sehe es Ihnen an: wir soll- ten kämpfen, um die Sanierung des städtischen Haushalts, lieber grie- chisch-römisch als Freistil, Hauptsache aber fair im Umgang mit dem politischen Gegner und gemeinsam



Erster Stadtrat Hans-Peter Suermann überreicht der Ratsvorsitzenden Brigitte Eisel einen Lorbeerkranz.

(Foto: Göttinger Tageblatt)

mit der Verwaltung. Also: nehmen wir den Kampf auf! Meine sehr geehr- ten Damen und Herren, für meinen nachfolgenden Jahres-Sparappell werde ich textmäßig noch 31 Minu- ten benötigen, sechs weitere Minu- ten habe ich als Beifallskundgebun- gen und dreißig Sekunden für Miss- fallensäußerungen eingeplant. Bitte halten Sie sich an ihr Zeitbudget.“

(29 Minuten später)

„Ach, einen hab ich noch: Deutsch- land muss sich wieder bewegen, olympischer Geist möge uns beflü- geln, dynamisch und recht statisch zu sein, auch gegen den Wind fit zu werden - nicht nur für Pisa; die Agen- da 2010 kann in dem notwendigen Reformprozess erst der Anfang sein, die Göttinger Agenda 2010 zur Sa- nierung des Haushalts wartet noch

auf ihre Vollendung. Wir werden ein- es Tages Rechenschaft legen müs- sen, für alles, was wir getan, aber auch unterlassen haben. Die Silber- medaillen-Gewinnerin im Speerwer- fen Steffi Nerius hat es in einem In- terview auf den Punkt gebracht: „Al- les in den Hintern geschoben zu bekommen, ist einfach. Und sich zu schinden, auf vieles zu verzichten, das ist eine Mentalitätsfrage. Es fehlt oft die Bereitschaft, sich den Hintern aufzureißen.“ (Ein früherer Hauptver- waltungsbeamter der Stadt hatte für das Gesäß einen noch kräftigeren Ausdruck.) In diesem Sinne wünsche ich Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren des Rates, einen erfolgrei- chen Kampf. Und im Vertrauen auf Ihren Einsatzwillen für die existenti- ell wichtige Sanierung der Göttinger Finanzen darf ich der Frau Vorsitzen- den, die zugleich Vorsitzende des Fi- nanzausschusses ist, stellvertretend für alle Ratsmitglieder einen olympi- schen Siegerkranz aus geflochtenen Ölbaumzweigen aufs Haupt legen. Aber Achtung: behalten dürfen Sie ihn nur, wenn Sie bei der Haushalts- Ratssitzung am 10. Dezember auch auf dem Siegertreppchen ankom- men und wie im 2. Buch Timotheus (Vers 4,7) mit gutem Gewissen sa- gen können: „Ich habe einen guten Kampf gekämpft“.

Stadtkämmerer **Hans-Peter Suer- mann** anlässlich der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2005 im Rat der Stadt Göttingen am 15. Sep- tember 2004.

# Gemischte Aussichten für Niedersachsens Wohnungsmärkte

## LTS-Wohnungsmarktprognose sieht teilweise höhere Nachfragepotenziale für Niedersachsens Städte

In den kreisfreien Städten wird sich die Bevölkerungszahl günstiger entwickeln als noch vor zwei Jahren erwartet. In Braunschweig, Wolfsburg und Osnabrück werden bis 2015 nur sehr geringe Einwohnerverluste erwartet. Immer noch deutlich sind sie dagegen in den Städten Wilhelmshaven, Salzgitter und Delmenhorst. In Hannover und Oldenburg wird die Einwohnerzahl sogar noch leicht steigen. Dies sind die zentralen Ergebnisse für die kreisfreien Städte der aktuell von der Niedersächsischen Landestreuhandstelle (LTS) veröffentlichten Studie „Wohnungsmärkte regional prognostiziert“.

Die bisherigen Erwartungen der Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien

Städten werden vor allem aus zwei Gründen übertroffen: Zum einen haben in den letzten Jahren weniger Menschen die großen Städte verlassen, zum anderen wird mit der EU-Osterweiterung ab 2011 mit mehr Zuzügen aus den neuen Mitgliedsstaaten gerechnet. Davon profitieren vor allem die Arbeitsmarktzentren, insbesondere die Stadt und die Region Hannover. Die Zuzüge aus den osteuropäischen Ländern werden den Bevölkerungsrückgang jedoch nicht auf Dauer dämpfen bzw. aufhalten, sondern allenfalls um einige Jahre verschieben. Die rückläufige Abwanderung aus den kreisfreien Städten führt zu einer geringeren Umverteilung der Bevölkerung aus den Kernstädten in das Stadtumland. Dadurch reduzieren sich nicht nur

die Bevölkerungsverluste in den Städten, sondern auch die Bevölkerungsgewinne der suburbanen Regionen.

### Haushalte bestehen aus immer weniger Personen

In den meisten kreisfreien Städten hält bis 2015 das Haushaltswachstum an. Im Vergleich der Städte erhöht sich mit rund 15% die Haushaltszahl in Oldenburg am stärksten. Hier wächst die Zahl der Haushalte sogar stärker als im niedersächsischen Durchschnitt (12%). Ursache für das anhaltende Haushaltswachstum ist die Verkleinerung der Haushalte. Es gibt immer mehr Ältere und diese wohnen überwiegend allein oder zu zweit in kleinen Haushalten. Auch die Zahl größerer Haushalte nimmt immer mehr ab. Im

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und zusätzliche Wohnungsnachfragepotenziale bis 2015 in den kreisfreien Städten Niedersachsens

	Bevölkerungs- entwicklung	Entwicklung Anzahl der Haushalte	zusätzliche Wohnungsnachfragepotenziale		
			Absolut	Anteil am Gesamtwert für Niedersachsen	Anteil in % des Wohnungsbestands 2002
Land / kreisfreie Stadt	2002 - 2015 Index*	2002 - 2015 Index*	2002 - 2015	2002 - 2015	2002 - 2015
Niedersachsen	102	112	432.500	100,0%	12%
Braunschweig	99	107	9.400	2,2%	7%
Salzgitter	92	101	500	0,1%	1%
Wolfsburg	99	108	4.400	1,0%	7%
Hannover	102	109	25.300	5,8%	9%
Delmenhorst	95	105	1.900	0,4%	5%
Emden	98	109	2.300	0,5%	9%
Oldenburg	104	115	12.100	2,8%	15%
Osnabrück	99	107	5.800	1,3%	7%
Wilhelmshaven	91	101	700	0,2%	2%

\*2002 = 1001



# Skimeisterschaften im Langlauf und Biathlon der Oberbürgermeister, Bürgermeister/-innen und Kommunalpolitiker/-innen

vom 4. Februar bis 6. Februar 2005 in der Sportregion Harz

Um die Kommunikation der Mandatsträger untereinander in einem sportlichen Rahmen zu ermöglichen, laden wir Sie zu einer Skimeisterschaft im Langlauf und Biathlon in den Oberharz bei hoffentlich guter Schneelage und herrlichen Winterbedingungen ein.

Bei diesem sportlichen Vergleich sollen aber die Freude und der Spaß im Vordergrund stehen.

Der Harz mit seinen verschneiten Wäldern und vielfältigen Wintersportmöglichkeiten bietet für eine solche Veranstaltung hervorragende Möglichkeiten. Auf Sonnenberg, 853 m hoch gelegen, wollen wir die Skimeisterschaften durchführen, denn dort gibt es ein modernes Biathlonstadion mit hervorragend gespurten Loipen.

Bevor wir jedoch in die eigentlichen organisatorischen Planungen gehen, wäre es für uns wichtig zu wissen, ob bei Ihnen überhaupt Interesse an einem solchen „sportlichen Wochenende“ besteht.

Wir wären Ihnen daher dankbar, wenn Sie uns bis **Ende Dezember 2004** unter der nachfolgenden Adresse Ihr zunächst unverbindliches Interesse mitteilen könnten:

Samtgemeinde Oberharz - Bürgermeister- und Hauptamt · Hindenburgplatz 8 · 38678 Clausthal-Zellerfeld  
Telefon: 05323/931-101 · Fax: 05323/931-99 101 · E-Mail: Heidi.Selle@samtgemeindeoberharz.de

**Ulrich Mädge**  
(Vizepräsident)  
Niedersächsischer Städtetag

**Walter Lampe**  
(Samtgemeindebürgermeister)  
Samtgemeinde Oberharz

**Albert Baumann**  
(Bürgermeister)  
Stadt Braunlage

**Hans-Joachim Grogorenz**  
(Stadtdirektor)  
Bergstadt St. Andreasberg

**Richard Schulze**  
(Vorsitzender)  
Wintersportverein Clausthal-Zellerfeld

## Vorläufiges Programm:

<b>Freitag: 4. Februar 2005</b>	Anreise bis ca. 18.00 Uhr Unterbringung in Hotels in der Samtgemeinde Oberharz ab 20.00 Uhr Begrüßungsabend in Braunlage - Bustransfer -
<b>Samstag: 5. Februar 2005</b>	Anreise bis 12.00 Uhr möglich Unterbringung in Hotels in der Samtgemeinde Oberharz 13.00 Uhr bis 16.00 Uhr: Skimeisterschaften auf Sonnenberg, St. Andreasberg Shuttledienst ist eingerichtet <b>Alternativ:</b> Begleitprogramm für die Gäste, die nicht an den Skimeisterschaften aktiv teilnehmen. 19.00 Uhr Abschlussabend in Clausthal-Zellerfeld
<b>Sonntag: 6. Februar 2005</b>	Es besteht die Möglichkeit, den Continental-Cup im Skispringen in Braunlage, Wurmbergschanze, zu besuchen. Heimreise
<b>Voraussichtliche Kosten:</b>	Teilnahme mit 2 Übernachtungen = 160,- Euro/Person Teilnahme mit 1 Übernachtung = 110,- Euro/Person

### Veranstalter:

Niedersächsischer Städtetag in Zusammenarbeit mit der Samtgemeinde Oberharz, der Stadt Braunlage, der Bergstadt St. Andreasberg und dem Wintersportverein Clausthal-Zellerfeld

# Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen

Der vom Bundesinnenminister im April vergangenen Jahres eingesetzte Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) hat sein erstes Jahresgutachten vorgelegt. Der Zuwanderungsrat, dem sechs Mitglieder angehören, hat den Auftrag, die aktuellen Zuwanderungen nach Deutschland in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt einzuschätzen, die Entwicklung der Integration von Zuwanderern zu beurteilen sowie die Aufnahme und Integrationskapazitäten der Bundesrepublik zu analysieren.

Dieser Bericht entstand im Wesentlichen während der parlamentarisch kontroversen Debatte um ein neues Zuwanderungsrecht. Er berücksichtigt den am 30. Juli 2004 als „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) gefundenen politischen Kompromiss. Das Gesetz wird am 1. Januar 2005 in Kraft treten, einzelne Neuerungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt. Es umfasst als Artikelgesetz zwei neue Gesetze (Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU) sowie zahlreiche Änderungen an bestehenden Gesetzen und Verordnungen. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik werden damit Zuwanderung und Integration in einem Gesetz geregelt. Dabei wird ausdrücklich betont, dass Zuwanderung nach Deutschland ermöglicht und gestaltet werden soll. Die langjährige politische Streitfrage, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht, ist aus Sicht des Gesetzgebers damit positiv beantwortet. Der Zuwanderungsrat unterstreicht die dem Gesetz zu Grunde liegende Auffassung, dass Deutschland trotz hoher Arbeitslosigkeit in begrenztem Umfang qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer benötigt. Deren Zuwanderung muss im Rahmen des Möglichen so gesteuert werden, dass sie den wirtschaftlichen und ge-

sellschaftlichen Bedürfnissen der Bundesrepublik sowie ihren humanitären Verpflichtungen gerecht wird und den Aufnahme- und Integrationskapazitäten des Landes entspricht. Dabei ist eine aktive Integrationspolitik von zentraler Bedeutung, die Versäumnisse und Fehlsteuerungen der Vergangenheit berücksichtigt und diese korrigiert. Angesichts von Globalisierung und demografischer Entwicklung gehören Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben der Gegenwart und Zukunft unseres Landes. Im Blick auf Steuerungsinstrumente und Steuerungsprozesse verfügt Deutschland über eine in Jahrzehnten erworbene Erfahrung. Deutschland ist seit langem ein Land gesteuerter Zuwanderung, auch wenn dies immer wieder bestritten wird. Mit einer Vielzahl von Steuerungsinstrumenten wurde bei Bedarf Zuwanderung ermöglicht und begrenzt. Neben Fehlsteuerungen mit teilweise unbeabsichtigten - Langzeitwirkungen (zum Beispiel durch die Anwerbung einer zu hohen Zahl von gering Qualifizierten) sind erhebliche Erfolge bei der Integration von Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebenen am Ende des Zweiten Weltkriegs und in den Nachkriegsjahren erzielt worden, bei Aussiedlern und Spätaussiedlern, ausländischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen. Zu diesen Integrationserfolgen haben die Eigenleistungen der Zuwanderer entscheidend beigetragen. Nach Auffassung des Zuwanderungsrates können Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik heute nur erfolgreich sein, wenn sie das internationale Wanderungsgeschehen sowie die Erfahrungen und die Politik anderer Staaten berücksichtigen.

Der Blick darauf, wie andere Länder Zuwanderung steuern und Integration gestalten, kann auch für die deutsche Migrationspolitik sehr hilfreich sein. Für Deutschland und die anderen Staaten der Europäischen Union (EU) wird zudem die europäische Migrationspolitik

immer wichtiger. Sie hat sich in den zurückliegenden Jahren äußerst dynamisch entwickelt und in weiten Bereichen bereits heute unmittelbare Bindekraft für die nationale Politik.

Das Jahresgutachten 2004 beschreibt zunächst die wichtigsten internationalen, europäischen und deutschen Wanderungstrends (Kap. 1) und konzentriert sich dann auf die Migrationspolitik der EU (Kap. 2). Ein Rückblick auf die Zuwanderungsgeschichte in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg (Kap. 3) zeigt, welche tiefgreifenden gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen (soziale Strukturbildungen) damit verbunden waren. Dabei wird - trotz mancher Defizite - deutlich, welche bedeutende Integrationsleistungen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderer erbracht haben. Die insgesamt positiven Erfahrungen sollten genutzt werden, um Ängste abzubauen und für eine gesteuerte und begrenzte Zuwanderung zu werben. Integrationspolitik muss dabei (auch dies zeigt die Analyse der sozialen Strukturbildungen in der Folge der Zuwanderungen) immer beachten, dass Integration ein wechselseitiger gesellschaftlicher Prozess von langer Dauer ist.

Auf den demografischen Kontext und die damit verbundenen Herausforderungen geht Kapitel 4 ein. In Kapitel 5 wird umfassend herausgearbeitet, wie und mit welchen Instrumenten die Zuwanderung von Arbeitsmigranten, Flüchtlingen, (Spät-) Aussiedlern, Familienangehörigen und anderen Zuwanderern gesteuert wurde und wird. Erörtert werden auch die mit dieser Steuerung verbundenen Probleme und Fehlsteuerungen. An ausgewählten Beispielen werden Erfahrungen anderer Länder mit Steuerungsinstrumenten vorgestellt. Die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland und die daraus zu ziehenden Folgerungen für die Steuerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland behandelt Kapitel 6. Deutschland braucht trotz hoher Ar-

beitslosigkeit aus wirtschaftlichen Gründen eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften und eine höhere Flexibilität bei der Reaktion auf Engpässe beim Angebot von Arbeitskräften. Der Zuwanderungsrat schlägt vor, im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes ein transparentes System für die Steuerung der Zuwanderung so genannter Engpass-Arbeitskräfte einzurichten und gibt in diesem Zusammenhang unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazitäten des Arbeitsmarktes eine konkrete Empfehlung zur Höhe der als notwendig erachteten Zuwanderung.

Kapitel 7 beschäftigt sich mit der Gestaltung von Integration und erläutert zunächst das Integrationsverständnis des Zuwanderungsrates. Integration wird danach als ein gesellschaftlicher und kultureller, durch den Wertekanon des Grundgesetzes eröffneter, aber auch als ein begrenzter Prozess verstanden. Dabei geht es konkret vor allem um Beteiligungschancen an den gesellschaftlichen Lebensbereichen unseres Gemeinwesens. Die Verbesse-

rung dieser Beteiligungschancen muss in allen, insbesondere aber in den für Integration zentralen gesellschaftlichen Lebensbereichen gefördert werden: in Bildung und Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Sprachfertigkeit, in Familie, Wohnen und Wohnumfeld sowie Wirtschaft und Arbeit. Rechtliche und politische Gleichstellung sind oft Vorbedingungen für die Beteiligung in den genannten Lebensbereichen und deshalb ebenfalls Gestaltungsaufgaben von Integrationspolitik. Grundsätzlich kann Integration jedoch nur dann gelingen, wenn sich Aufnahmegesellschaft und Zuwanderer aktiv darum bemühen. Entscheidend ist dabei ein Umdenken von einer Integrationspolitik für Migranten hin zu einer Politik mit Migranten. Das Gutachten bietet für die zuvor festgelegten zentralen Bereiche Bestandsaufnahmen und Beschreibungen von Entwicklungstrends und zeigt Handlungsmöglichkeiten auf. Ergänzend werden exemplarisch die wichtigsten Akteure der Integrationsförderung und Erfahrungen anderer Länder einbezogen.

Kapitel 8 geht auf Konfliktbereiche bei der Migrationssteuerung und der Integrationsgestaltung ein. Dies gilt einerseits für illegale Zuwanderung, Kriminalität von Zuwanderern und innere Sicherheit und andererseits für Nichtakzeptanz, Fremdenfeindlichkeit und Kriminalität gegen Zuwanderer.

Den Abschluss des Gutachtens bildet Kapitel 9 mit vertieften Aussagen zur unzureichenden Datenlage zu Migration und Integration. Erarbeitet werden Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage, die für eine transparente Migrations- und Integrationspolitik unerlässlich sind. Dies gilt auch in Bezug auf Daten zur Festlegung von Indikatoren, die zu einer transparenten und zielorientierten Gestaltung von Migrations- und Integrationspolitik sowie zur Evaluation der Steuerungs- und Integrationsmaßnahmen - auch im Hinblick auf das jährliche Gutachten des Zuwanderungsrates - notwendig sind.

Sowohl die Kurzfassung des Jahresgutachtens als auch die Langfassung können im Internet unter [www.bafli.de](http://www.bafli.de) heruntergeladen werden.

## Personalien

Der Bürgermeister der Stadt Wolfenbüttel, **Axel Gummert**, wurde am 18. Oktober 2004 60 Jahre alt. Gummert ist seit 1972 kommunalpolitisch aktiv und wurde 1996 zum ehrenamtlichen Bürgermeister gewählt. Seit 2000 ist Gummert hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt. 1996 wurde Gummert Ehrenbürger der Rumänischen Partnerstadt Satu Mare. Der Jubilar hatte viele Gäste aus Wirtschaft, Politik und Vereinsleben zu einem Empfang in das Wolfenbütteler Schloss geladen. Für den Niedersächsischen Städtetag überbrachte Hauptgeschäftsführer **Dr. Wolfgang Schrödter** die Grüße Verbandes.

Innenminister **Uwe Schünemann**, MdL, hat den langjährigen Landesgeschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, **Dr. Wulf Haack**, das Verdienstkreuz 1. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland verliehen. Der Minister lobte Haacks „herausragendes ehrenamtliches und berufliches

Engagement für kommunalpolitische und kulturelle Belange“. Haack ist seit 1979 Landesgeschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes. Seit 1976 ist er Mitglied des Rates der Stadt Celle.

Der Rat der Stadt Northeim hat zwei Ratsmitglieder geehrt, die seit mehr als 30 Jahren ohne Unterbrechung dem Rat der Stadt angehören. **Horst-Reinhard Behr** ist seit dem 1. November 1972 Mitglied des Rates und wurde bereits 1998 für eine mehr als 25-jährige kommunalpolitische Tätigkeit durch den Niedersächsischen Städtetag geehrt. Behr ist u.a. stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Jugend, Sport und Soziales und Mitglied im Aufsichtsrat der Stadtwerke Northeim. Seit dem 9. Juli 1974 ist **Dr. Tilo Ruhmann**, Ratsherr der Stadt Northeim. Er führte von 1981 bis 2001 die CDU Stadtratsfraktion und wurde im Jahr 1999 vom Niedersächsischen Städtetag für eine mehr als 25-jährige kommunalpolitische Tätigkeit ausge-

zeichnet. Seit dem 1. November 2001 ist Ruhmann 2. stellvertretender Bürgermeister. Ruhmann war u.a. von 1984 bis 1986 Mitglied des Schulausschusses sowie viele Jahre Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Planung. Gegenwärtig ist Ruhmann Vorsitzender des Kulturausschusses, Mitglied im Finanzausschuss sowie stellvertretendes Mitglied im Schulausschuss und im Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr. Bürgermeister **Irnfried Rabe** würdigte das außerordentliche kommunalpolitische Engagement der beiden Ratsmitglieder.

**Edeltraut Müller**, Bürgermeisterin der Stadt Bückeberg, wurde von Bundespräsident **Horst Köhler** in Berlin mit dem Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland ausgezeichnet. In seiner Laudatio würdigte der Bundespräsident den jahrzehntelangen ehrenamtlichen Einsatz der Bürgermeisterin für Frauen, Senioren, Kinder und Jugendliche, aber auch für die kommunale Selbstverwaltung. Bürgermeiste-

rin Edeltraut Müller ist seit 1976 Mitglied des Rates der Stadt Bückeburg und übt seit November 2001 das Amt der Bürgermeisterin aus. Im Rahmen ihrer ehrenamtlichen sozialen Tätigkeit hat Edeltraut Müller über viele Jahre hinweg Spendenaktionen für Not leidende Kinder in St. Petersburg sowie die Gründung eines Hauses für verfolgte Frauen in einem Krisengebiet im ehemaligen Jugoslawien unterstützt. Seit vielen Jahren ist sie im Beirat des Frauenhauses der Stadt Bückeburg vertreten.

**Günter Rademacher** aus dem Cuxhavener Ortsteil Altenbruch ist seit 40 Jahren ununterbrochen Mitglied des Rates und seit der Eingemeindung nach Cuxhaven Mitglied des Ortsrates von Altenbruch sowie seit 31 Jahren

Mitglied des Rates der Stadt Cuxhaven. Für dieses langjährige kommunalpolitische Engagement wurde Rademacher im Rahmen eines Empfanges der Stadt geehrt. Oberbürgermeister **Helmut Heyne** überbrachte die Grüße der Stadt, Geschäftsführer **Paul Krause** überreichte verbunden mit einem Grußwort die Ehrenurkunde des Niedersächsischen Städtetages.

Der langjährige Bürgermeister der Stadt Bad Harzburg und Landrat des Landkreises Goslar, **Klaus Homann**, ist am 24. Oktober 2004 im Alter von 67 Jahren verstorben. Er war seit 1972 Mitglied des Stadtrates, seit Oktober 1976 2. Stellv. Bürgermeister, von 1977 bis 1981 Bürgermeister. Ab 1986 wurde Homann erneut zum Bürgermeister gewählt. Von 1986 bis 1996 fungiert er

als Landrat des Landkreises Goslar. Von 1998 bis zu seinem vorzeitigen Ausscheiden im Jahre 2002 war er der erste hauptamtlich gewählte Bürgermeister der Stadt Bad Harzburg. Eine große Trauergemeinde hat sich am 29. Oktober in seiner Heimatstadt von ihm verabschiedet.

**Heinz Köhne** ist seit 30 Jahren Mitglied des Ortsrates von Hänigsen in der Gemeinde Uetze, Region Hannover. Im Rahmen einer Sitzung des Ortsrates wurde er für sein langjähriges ehrenamtliches Wirken geehrt. Geschäftsführer **Paul Krause** überbrachte die Grüße und Glückwünsche des Niedersächsischen Städtetages und überreichte Köhne die Ehrenurkunde des Verbandes.



## Freundschaftsvertrag zwischen Cuxhaven und Murmansk (Russland)

Die Stadt Cuxhaven und die russische Stadt Murmansk haben am 13. August 2004 einen Freundschaftsvertrag geschlossen. Initiator war die „Deutsch-Russische Gesellschaft Cuxhaven“, die seit vielen Jahren Verbindungen mit Murmansk pflegte, Hilfstransporte organisierte usw. Träger dieser Freundschaft soll daher auch in erster Linie die Deutsch-Russische Gesellschaft sein.

Der Freundschaftsvertrag wurde auf der *Sedov*, dem größten Segelschiff der Welt, geschlossen. Dabei brachten beide Seiten ihre überaus große Freude zum Ausdruck, dass dieses historische Ereignis im Rahmen von Tall Ships' Races und an diesem besonderen Ort stattfinden konnte.

Oberbürgermeister **Helmut Heyne** wies in seiner Rede besonders auf die Ähnlichkeiten der Städte hin. Beide seien wirtschaftlich auf den Fischfang ausgerichtet und haben durch die gegenseitigen Beziehungen die Möglichkeit, Erfahrungen auszutauschen.



**Ludmila Levchenko**, Vorsitzende der Delegation aus der russischen Stadt, überbrachte freundschaftliche Grüße seitens der Bevölkerung von Murmansk.

In Zukunft sollen die Kontakte gepflegt werden, damit sich die Zusammenarbeit weiter entwickelt und die Kulturen sich näher kommen.

# Abfallbeseitigungsgebühr: Verhältnis der Grundgebühr zur Zusatzgebühr

Nach der am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Neufassung des § 12 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 Satz 3 NAbfG kann der Anteil der Grundgebühren bis zu 50 v.H. des gesamten Gebührenaufkommens betragen, in begründeten Ausnahmefällen sogar bis zu 75 v.H. reichen. An der vom Senat entwickelten Rechtsprechung des Verhältnisses der Grundgebühr zur Zusatzgebühr des einzelnen Gebührenaufkommens (seit Ur t. v. 26.11.1997 - 9 L 234/96 - NSt-N 1998, 138) wird nicht festgehalten.

(amtlicher Leitsatz)

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht  
Urteil vom 7. Juni 2004 - 9 KN 502/02

### Sachverhalt:

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung im Landkreis S. - Abfallgebührensatzung - (im Folgenden: AGS) vom 17. Oktober 2000. Diese Satzung ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Sie löst die vorausgegangene Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung im Landkreis Schaumburg vom 17. November 1998 ab.

Die AGS des Antragsgegners sieht vor, dass für jedes anschlusspflichtige Grundstück eine Gebühr nach dem bereitstehenden Restabfallbehältervolumen erhoben wird (§ 2 Abs. 1) sowie für jede Leerung weitere Leerungsgebühren nach der Zahl und Größe der zur Verfügung gestellten Behälter sowie nach der Häufigkeit der Leerung anfallen (§ 2 Abs. 2). Die Anzahl der Leerungen kann für jeden bereitstehenden Restabfallbehälter auf bis zu 16 Leerungen (Mindestleerungen) pro Jahr reduziert werden (§ 2 Abs. 3 Satz 1). Für Grundstücke, auf denen nur eine Person wohnt, kann die Anzahl der Leerungen des bereitstehenden Restabfallbehälters auf bis zu 13 Leerungen (Mindestleerung) pro Jahr reduziert werden (§ 2 Abs. 3 Satz 2). Die Gebührensätze sind ab dem 1. Januar 2002 in § 3 AGS wie folgt geregelt:

„Abs. 1:

Für anschlusspflichtige Grundstücke erhebt der Landkreis monatlich folgende restabfallbehältervolumenabhängige Gebühren:

a)	40 l Restabfallbehälter:	5,79 EUR;
	60 l Restabfallbehälter:	8,69 EUR;
	80 l Restabfallbehälter:	11,59 EUR;
	120 l Restabfallbehälter:	17,38 EUR;
	240 l Restabfallbehälter:	34,77 EUR;
b)	für Einpersonengrundstücke:	
	40 l Restabfallbehälter:	3,27 EUR.

Abs. 2:

Für jeden Restabfallbehälter erhebt der Landkreis je Leerung folgende volumenabhängige Leerungsgebühren:

40 l Restabfallbehälter:	1,64 EUR;
60 l Restabfallbehälter:	2,45 EUR;
80 l Restabfallbehälter:	3,27 EUR;

120 l Restabfallbehälter:	4,91 EUR;
240 l Restabfallbehälter:	9,82 EUR.

Zusätzlich zu den Restabfallbehältergebühren erhebt der Antragsgegner für Bioabfallbehälter mit 80 l, 120 l und 240 l ebenfalls gestaffelte und monatlich zu zahlenden Gebühren (§ 3 Abs. 3 AGS). In § 3 Abs. 4 AGS sind Gebühren für Restabfallbeistellsäcke, Wertstoffsäcke für Altpapier, Grünabfallbündel, Sperrmüll, Kältegeräte und Ölradiatoren aufgezählt.

### Aus den Gründen:

Der gegen die Abfallgebührensatzung des Antragsgegners vom 17. Oktober 2000 gerichtete Normenkontrollantrag des Antragstellers ist zulässig. (wir weiter ausgeführt)

Die vom Antragsteller angegriffenen Regelungen der AGS 2000, also vorrangig § 2 mit den - allgemeinen - Gebührenmaßstäben und § 3 mit der Regelung der Gebührensätze, begegnen aber in der Sache keinen rechtlichen Bedenken. Der Senat ist den vom Antragsteller angestellten rechtlichen Erwägungen in weiten Bereichen bereits in seinem Urteil vom 26.3.2003 (9 KN 439/02 - NSt-N 2003, 296 = NordÖR 2003, 506 = NdsVBl 2004, 47 = DVBl 2004, 200 (Ls) = KStZ 2004, 36) nachgegangen. Soweit der Antragsteller einen Verstoß gegen § 5 Abs. 3 Satz 1 NKAG rügt, indem der Antragsgegner mit der Festlegung von 16 Mindestleerungen lediglich einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt habe, hat der Senat ausgeführt:

„Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 4 AGS bestimmt sich die Höhe der Leistungsgebühr nach der Anzahl, dem Volumen und der Leerungshäufigkeit der bereit gestellten Restabfallbehälter; es sind jährlich mindestens 16 Entleerungen in Anspruch zu nehmen (§ 2 Abs. 1 Satz 5 AGS). Der Gebührenpflichtige zahlt also nicht nach Menge oder Gewicht des tatsächlich überlassenen Restabfalls und damit der wirklichen Inanspruchnahme des Abfallbeseitigungssystems. Die Gebührenhöhe richtet sich vielmehr nach dem ihm zur Verfügung gestellten Behältervolumen, das er sowohl im Einzelfall als auch über das Jahr gesehen nicht voll ausschöpfen muss, weil das Behältervolumen unabhängig von der produzierten Abfallmenge vorzuhalten ist und mindestens 16 Entleerungen durchzuführen sind. Außerdem belegen schon die in der Anlage 1 zur Abfallgebührensatzung des Antragsgegners getroffenen Regelungen über die Zuordnung der Restabfallbehälter, dass das vorzuhaltende Behältervolumen nicht genau die pro Grundstück anfallende oder zu erwartende Abfallmenge wiedergibt. So kann ein Vierpersonenhaushalt einen 80 l Restabfallbehälter wählen, obwohl bei 16 Abfuhren pro Jahr ein notwendiges Abfallvolumen von 104 Liter errechnet ist.

Die vom Antragsgegner beschlossenen Regelungen über die Leistungsgebühr knüpfen somit nicht an die wirkliche, sondern an die wahrscheinliche Inanspruchnahme des Abfallbeseitigungssystems an. Die Größe des Behältervolumens gibt nicht den im Einzelfall bestehenden Bedarf wieder, sondern berücksichtigt nur eine vermutete wahr-

scheinliche Höchstinanspruchnahme. Damit hat der Antragsgegner sich für eine Wahrscheinlichkeitsmaßstab entschieden. Dies ist mit § 5 Abs. 3 Satz 2 NKAG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, wenn eine Gebührenbemessung nach Art und Umfang der Inanspruchnahme schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, der Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme steht und sachliche Gründe dafür sprechen, sich trotz des eintretenden „Realitätsverlustes“ für einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu entscheiden (vgl. BVerwG, Ur t. v. 21.10.1994 - 8 C 21.92 -, NVwZ-RR 1995, 348 = KStZ 1995, 54 = NSt-N 1994, 323). Vom Vorliegen dieser Voraussetzungen kann hier ausgegangen werden. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Senats (vgl. z.B. Ur t. v. 29.3.1995 - 9 L 4417/94 - NVwZ-RR 1996, 289 m.w.N.; ähnlich VGH Kassel, Beschl. v. 31.1.1991 - 5 N 1388/88 - NVwZ-RR 1991, 578), dass ein Abstellen auf das Behältervolumen rechtlich nicht zu beanstanden ist, weil das verfügbare Volumen einen hinreichend sicheren und zuverlässigen Rückschluss auf die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Hausmüllabfuhr zulässt. Das einen zusätzlichen „Realitätsverlust“ bewirkende Abstellen auf ein Mindestbehältervolumen und auf eine Anzahl von Mindestentleerungen wird vom Antragsgegner ausweislich der Vorlage an den Ausschuss für Abfallwirtschaft (Drucks. Nr. 01/715-03) mit der Notwendigkeit einer gesicherten, wilde Ablagerungen verhindernden Abfallentsorgung und dem Vorteil einer hohen Kalkulationssicherheit gerechtfertigt. Diese Gesichtspunkte vermögen den eingetretenen Realitätsverlust sachlich zu rechtfertigen. Denn es handelt sich um so gewichtige Rechtsgüter, dass sie Einfluss auf Einzelheiten der Gebührengestaltung nehmen dürfen.

Die Verpflichtungen zum Vorhalten eines Mindestbehältervolumens und zur Durchführung von mindestens 16 Entleerungen im Jahr sind auch mit § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG in der hier maßgeblichen Fassung des am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes vom 12. Dezember 2002 (Nds.GVBl. 2002, 802) vereinbar. Das in dieser Vorschrift sowohl in seiner Alt- als auch in seiner Neufassung zum Ausdruck kommende Gebot, bei der Gebührengestaltung Anreize zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung zu schaffen, zwingt nicht zu Gebührenregelungen, die diesem Gesichtspunkt in jeder Hinsicht Rechnung tragen. Dies gilt in noch verstärktem Maße, seitdem § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG durch Art. 1 Ziff. 2 b) bb) des Änderungsgesetzes vom 12. Dezember 2002 von einer Muss-Vorschrift in eine Soll-Vorschrift abgewandelt worden ist. Bei der Ausgestaltung ihres Gebührensystems hat die abfallbeseitigungspflichtige Körperschaft ein weites Ermessen, innerhalb dessen sie auf unterschiedliche Maßstäbe zurückgreifen und auf verschiedene Gesichtspunkte abstellen kann. Sie hat neben dem Erfordernis, zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung anzuhalten, auch zahlreiche andere Kriterien zu berücksichtigen, die - wie etwa die Notwendigkeit einer geordneten Abfallentsorgung sowie das Vorhandensein einer Kalkulationssicherheit - ei-

ner zu starken Gebührendifferenzierung je nach der Menge des tatsächlich anfallenden Abfalls entgegenstehen können (vgl. z. B. Urt. d. Senats v. 26.11.1997 - 9 L 173/96 -). So kann es sachgerecht sein, durch die Festlegung von Mindestentleerungen sicherzustellen, dass der Abfall in regelmäßigen Zeitabständen abgefahren und der Gebührenpflichtige nicht verleitet wird, sich seiner Restabfälle zwecks Minderung der Gebührenlast verbotswidrig zu entledigen (Urt. d. Senats v. 30.4.1996 - 9 K 526/96 -). Auch die Zulässigkeit einer Mindestgebühr nach § 12 Abs. 6 Satz 3 NAbfG verdeutlicht, dass bei der Gebührengestaltung eine bestimmte Mindestinanspruchnahme durchaus unterstellt werden darf und der niedersächsische Gesetzgeber die Nachteile, die nach Angaben der Antragsteller im Hinblick auf eine Abfallvermeidung mit Mindestentleerungen verbunden sein können, durchaus in Kauf genommen hat. § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG richtet sich daher nicht an jede einzelne Teilregelung einer Gebührensatzung, sondern ist bereits beachtet, wenn die Gebührengestaltung in ihrer Gesamtheit hinreichend Anreize zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung bietet. Diese Anforderung ist vorliegend eingehalten, weil die Höhe der zu zahlenden Gebühr vom Gebührenpflichtigen durch die Wahl des vorzuhaltenden Behältervolumens und durch die Anzahl der Entleerungen hinreichend beeinflusst werden kann.“

Ausgehend von diesen Vorgaben ist weder der vom Antragsgegner gewählte Wahrscheinlichkeitsmaßstab noch die Festlegung von Mindestentleerungen zu beanstanden. Dies gilt auch trotz des Umstandes, dass sich der Antragsgegner für das System „Restabfalltonne mit Barcode“ entschieden hat, er also jeden einzelnen Leerungsvorgang „zählen“ kann. Aus der Wahl dieses Systems folgt nicht zwingend, dass er sich damit auch für den Wirklichkeitsmaßstab entscheiden muss. Die Gebührengestaltung des Antragsgegners beachtet auch in einem hinreichenden Ausmaße die in § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG angeführte Anreizwirkung zur Abfallvermeidung. Denn der Antragsteller kann - wie auch die anderen Abfallbeseitigungspflichtigen - durch sein Abfallverhalten die von ihm zu zahlende Restabfallgebühr von 104,28 EUR Grundgebühr für einen 60 Liter-Restabfallbehälter (12 x 8,69 EUR) zusätzlich einer im Regelfall zu zahlenden Leerungsgebühr von 63,70 EUR (2,45 EUR x 26 Leerungen), von insgesamt also 167,98 EUR auf 143,48 EUR bei 16 Leerungen reduzieren. Die vom Antragsteller für einen Vier-Personenhaushalt zu zahlende Jahresgebühr zwischen 143,48 EUR bei 16 Leerungen (Mindestleerungen) und 167,98 EUR bei 26 Leerungen (Regelleerungen) gibt dem Entsorgungspflichtigen noch einen hinreichenden Anreiz zur Abfallvermeidung. Allerdings ist der Vortrag des Antragstellers zutreffend, dass das vom Antragsgegner in seiner Abfallgebührensatzung zugrunde gelegte Verhältnis der Grundgebühr (bzw. grundgebührenähnlichen Gebühr) zur Zusatz- bzw. Leerungsgebühr nicht dem vom Senat in seinem Urteil vom 26.11.1997 (9 L 234/96 - NSt-N 1998, 138) entwickelten und danach in ständiger Rechtsprechung angewendeten Grundsätzen entspricht (Zusammenfassung der Rechtsprechung des Senats m.w.Nachw., vgl. Urt. v. 2.11.2000 - 9 K 2785/98 - NVwZ-RR 2001, 600 = NdsVBI 2001, 253). Der Senat hat ausgeführt:

„Erhebt die entsorgungspflichtige Körperschaft für die Abfallentsorgung eine Grundgebühr, so erfordert das Gebot des § 3 a Abs. 2 Satz 2 NAbfG Fassung 1991 (= § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG Fassung 1994), dass in Bezug auf die Gebührenhöhe das Verhältnis zwischen Grundgebühr und mengenabhängigen zusätzlichen Gebühren so gestaltet wird, dass der Gebührenpflichtige ein abfallvermeidendes und damit umweltfreundliches

Verhalten nicht von vornherein als ohne Sinn und Nutzen ansieht, was sich aber bei einer sehr hohen Grundgebühr wie im vorliegenden Fall geradezu aufdrängt. Der erkennende Senat hält es für geboten, dass die Höhe der Grundgebühr nicht mehr als 50 v.H. der gesamten Gebührenbelastung ausmachen darf, die den Pflichtigen trifft.“

Das Verhältnis der vom Antragsgegner gewählten Grundgebühr zur Leerungsgebühr beachtet das 50% : 50%-Verhältnis nur bei einem Ein-Personenhaushalt, nicht dagegen bei den anderen Entsorgungspflichtigen. Dies folgt aus der unten stehenden Aufstellung.

Angesichts der am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Neufassung von § 12 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 Satz 3 NAbfG ist an der bisherigen Rechtsprechung des Senats nicht festzuhalten. Dass der vorliegenden Entscheidung die Neufassung des Niedersächsischen Abfallbeseitigungsgesetzes zugrunde zu legen ist, obwohl die angegriffene Abfallgebührensatzung des Antragsgegners bereits am 17. Oktober 2000 vom Kreistag beschlossen und am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, folgt aus dem uneingeschränkten und unmittelbaren Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum 1. Januar 2003 (Art. 5 Abs. 1 Satz 1). Die Übergangsregelung in Abs. 2 dieser Vorschrift, wonach Satzungsregelungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bis zum 31. Dezember 2003 wirksam bleiben, soweit sie den Anforderungen des Art. 1 Nr. 2 nicht entsprechen, lässt keinen anderen Rückschluss zu und bestätigt nur dieses Ergebnis. § 12 Abs. 2 Satz 2 NAbfG 2002 sieht nunmehr vor, dass Gebühren so gestaltet werden sollen, dass die Vermeidung und die Verwertung von Abfällen gefördert werden. Die frühere Formulierung: „Die Gebühren sind so zu gestalten, ...“, ist in eine Soll-Vorschrift geändert worden. Nach dem ebenfalls geänderten Inhalt des § 12 Abs. 6 Satz 3 NAbfG 2002 kann der Anteil der Grundgebühren nunmehr in begründeten Fällen 50 v.H. des gesamten Gebührenaufkommens übersteigen. Den Gesetzesmaterialien (Niedersächsischer Landtag, Drucks. 14/4007) ist die Vorstellung des Gesetzgebers zu entnehmen, dass mit diesen beiden Gesetzesänderungen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ein hinreichender Spielraum eingeräumt werden soll, um bei Bedarf den Grundgebührenanteil auch über 50 v.H. festsetzen zu können, wenn ihre Fixkosten entsprechend hoch sind. Bei der im Einzelfall vorzunehmenden vergleichenden Betrachtung ist dabei nicht - wie in der Vergangenheit - die konkrete Gebührenbelastung der einzelnen Gebührenpflichtigen in den Blick zu nehmen, sondern - nunmehr - auf das Verhältnis sämtlicher Grundgebühren zum gesamten Gebührenaufkommen des Entsorgungsträgers abzustellen. Der Gesetzgeber ist mit der beschlossenen Gesetzes-

fassung nicht der ursprünglichen Anregung der SPD-Fraktion gefolgt, in § 12 Abs. 6 Satz 3 NKAG eine Grundgebühr bis zu 75 v.H. zuzulassen. Er hat sich vielmehr der Gegenauffassung angeschlossen, dass diese Obergrenze in ihrer Höhe einerseits nicht nachvollziehbar sei und andererseits bei einer solchen Vorgabe zu befürchten sei, dass sie dann den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einen Anreiz bieten würde, den Rahmen von 75 v.H. für die Grundgebühr in jedem Fall auszuschöpfen. Mit der beschlossenen Gesetzesfassung verbindet der Gesetzgeber die Vorstellung, dass nicht ausgeschlossen werden soll, dass die Grundgebühren 75 v.H. betragen können, wenn dies im Einzelfall erforderlich ist. Es soll aber dem Missverständnis entgegen gewirkt werden, ein solch hoher Grundgebührenanteil sei generell zulässig. Angesichts der erklärten Absicht des Gesetzgebers, einerseits die Rechtsprechung des erkennenden Senats zur Höhe der Grundgebühren jedenfalls abzuschwächen und andererseits dem Entsorgungsträger die dadurch auftretenden „Schwierigkeiten und Ungerechtigkeiten in der Gebührenkalkulation“ nehmen zu wollen, ist für die bisherige Rechtsprechung des Senats zur Höhe der Grundgebühr bezogen auf die Gebührenbelastung des einzelnen Entsorgungspflichtigen kein Raum mehr. Der Senat gibt diese Rechtsprechung ausdrücklich auf.

Der Antragsgegner hat durch die mit Schriftsatz vom 2. Juni 2004 übersandten Daten in einem hinreichenden Ausmaß belegt, dass sich sein Behältervolumengebührenaufkommen in den Jahren 2002 und 2003 sowie das geschätzte Gebührenaufkommen für das Jahr 2004 jeweils unterhalb der 50%-Grenze des gesamten Gebührenaufkommens bewegt. Für das Jahr 2002 liegt das Behältervolumengebührenaufkommen bei 48%, für das Jahr 2003 bei 47% und für das Jahr 2004 bei 44% des gesamten Gebührenaufkommens. Angesichts des für die gleichen Zeiträume ermittelten und wesentlich höheren Anteils der Fixkosten an den Gesamtkosten mit 77,19% für das Jahr 2002 und 75% für das Jahr 2003 und den darin liegenden Reserven geht der Senat auch von einer hinreichenden Beachtung der Vorgaben des § 12 Abs. 6 Satz 3 NAbfG aus.

Dass die in § 3 Abs. 1 AGS geregelte volumenabhängige Gebühr als Grundgebühr von einem Satzungsgeber überhaupt vorgesehen werden kann, folgt unmittelbar aus dem Gesetz. Sowohl § 5 Abs. 4 NKAG als auch § 12 Abs. 6 Satz 3 NAbfG regeln ausdrücklich, dass die Erhebung von Grundgebühren neben anderen Gebühren zulässig ist.

Die Einwendungen des Antragstellers gegen die in § 3 Abs. 1 AGS geregelten volumenabhängigen Gebühren, die als gestaffelte Grundgebühren zu

Grundgebühr	Leerungsgebühr	Gesamtbelastung mit prozentualem Anteil der Grundgebühr
Ein-Personenhaushalt (40 l) 3,27 EUR x 12 = 39,24 EUR	1,64 EUR x 26 = 42,64 EUR	81,88 EUR 48 %
Zwei-Personenhaushalt (40 l) 5,79 EUR x 12 = 69,48 EUR	1,64 EUR x 26 = 42,64 EUR	112,12 EUR 62 %
Drei-Personenhaushalt (40 l) 5,79 EUR x 12 = 69,48 EUR	1,64 EUR x 26 = 42,64 EUR	112,12 EUR 62 %
Vier-Personenhaushalt (60 l) 8,69 EUR x 12 = 104,28 EUR	2,45 EUR x 26 = 63,70 EUR	167,98 EUR 62 %
Fünf-Personenhaushalt (80 l) 11,59 EUR x 12 = 139,08 EUR	3,27 EUR x 26 = 85,02 EUR	224,10 EUR 62 %

werten sind, greifen ebenfalls nicht durch. Auch mit dieser Frage hat sich der Senat bereits in seinem Urteil vom 26.3.2003 (aaO) - wenn auch in einem anderen Zusammenhang - auseinandergesetzt, und zwar mit dem Ergebnis, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine einheitliche Grundgebühr für Gruppen verschieden großer Restabfallbehälter gerechtfertigt sein kann. Im dortigen Fall sind für Restabfallbehälter mit 60, 80 und 120 l einheitliche Grundgebühren festgesetzt worden. Der Antragsgegner hat sich mit seiner Entscheidung für eine gestaffelte Grundgebühr noch im zulässigen Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsrahmens gehalten. Die gestaffelte Grundgebühr knüpft an eine der Realität entsprechende unterschiedlich große Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung Abfallentsorgung bei unterschiedlich großen Restabfallbehältern an. Dies ist nicht zu beanstanden.

Den Erwägungen des Antragstellers gegen eine vermeintlich überhöhte und daher unzulässige Quersubventionierung des Bioabfalls ist ebenfalls nicht zu folgen. Die AGS 2000 des Antragsgegners sieht in § 3 Abs. 3 für die zur Verfügung gestellten Bioabfallbehälter mit 80 l, 120 l und 240 l erneut wiederum gestaffelte Leerungsgebühren von monatlich 3,07 EUR, 4,60 EUR bzw. 9,20 EUR vor. Der Antragsgegner hat dazu im Einzelnen ausgeführt, dass dieser Gebührenrahmen zu einer Quersubventionierung des Bioabfalls von rund 26% führt. Eine derartige Quersubventionierung deckt sich sowohl mit § 12 Abs. 5 NABfG als auch mit der Rechtsprechung des Senats, namentlich seinen Urteilen vom 30.4.1996 - 9 K 526/96 - und vom 20.1.2000 - 9 L 2396/99 - ZMR 2000, 713 =

NdsRpfl 2000, 298 = NdsVBl 2000, 271 = NVwZ-RR 2001, 128 = DÖV 2001, 610 (Ls).

Der Senat ist auch dem Hinweis des Antragstellers auf die lineare Gebührengestaltung des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 AGS bereits in seinem Urteil vom 26.3.2003 (aaO) wie folgt nachgegangen:

„Der von den Antragstellern vertretene Rechtsstandpunkt lässt sich mit ihrer Bezugnahme auf das zum baden-württembergischen Gebührenrecht ergangene Urteil des VGH Mannheim v. 30.1.1997 (- 2 S 1891/94 - VBIBW 1997, 271) nicht begründen. Das Gericht hat entschieden, dass eine leistungsbezogene, auch variable Kosten abdeckende Gebühr nicht nach der Zahl der auf dem Grundstück wohnenden Personen, sondern degressiv zu bemessen sei, weil die Menge des auf einem Wohngrundstück entstehenden Abfalls nicht entsprechend der Zahl der Grundstücksbewohner ansteige. Diese Rechtsprechung ist auf die von den Antragstellern beanstandete Regelung der Grundgebühr in § 3 Abs. 1 AGS schon deshalb nicht anwendbar, weil sie sich auf die Refinanzierung variabler Kosten bezieht, während es bei § 3 Abs. 1 AGS um fixe Kosten geht, die allein durch das Vorhalten und die Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft entstehen und daher jedem Bewohner eines Grundstücks vom Grundsatz her gleichermaßen zugeordnet werden können. Die Anwendbarkeit der in Bezug genommenen Rechtsprechung auf die in § 3 Abs. 2 AGS geregelte Leistungsgebühr scheidet daran, dass der VGH Mannheim über einen grundstücksbezogenen Personenmaßstab entschieden hat, während es bei § 3 Abs. 2 AGS um den Behälter-

volumenmaßstab geht. Die der Anlage 1 zur Abfallgebührensatzung des Antragsgegners zugrunde liegende Regelung, dass sich das vorzuhaltende Behältervolumen nach der Anzahl der auf dem Grundstück wohnenden Personen richtet, ist in Niedersachsen weitgehend üblich und rechtlich nicht zu beanstanden. Selbst wenn die Annahme, mit zunehmender Zahl der Grundstücksbewohner nehme die relative Menge an Abfall pro Person ab, zutreffen sollte, so fielen diese Unterschiede jedenfalls nicht derart stark aus, dass sie von der Sache her zwingend bei der Zuteilung der Restabfallbehälter zu den einzelnen Grundstücken berücksichtigt werden müssten.“

Eine Unwirksamkeit der AGS 2000 folgt schließlich nicht aus der vom Antragsteller gerügten fehlenden Kontrolle einer ordnungsgemäßen Befüllung der Restabfallbehälter. Der Antragsgegner hat dazu vorgetragen, dass jedenfalls nunmehr Restabfallbehälter, deren Deckel sich aufgrund einer Überfüllung nicht ordnungsgemäß schließen lassen, nicht mehr abgefahren werden. Dieser Vorhaltung des Antragstellers ist damit schon tatsächlich der Boden entzogen. Dass Missbräuche in der Vergangenheit jedenfalls in einer gewissen Übergangszeit hinzunehmen sind, liegt auf der Hand. Insoweit hat der Antragsgegner ergänzend darauf hingewiesen, dass die Abfallwirtschaftsgesellschaft zunächst „Warnungen“ erteilt habe und im Wiederholungsfalle die überfüllten Behälter erst bei der nächsten Leerung geleert würden. Zur Beseitigung von Mehrmengen stellt der Antragsgegner im Übrigen Restabfallbeistellsäcke zur Verfügung (§ 3 Abs. 4 Buchst. b) AGS).

# Abgabenrecht

## Auswirkungen von Fehlern in einer Gebührenkalkulation nach § 5 NKAG auf den Gebührensatz

1. Fehler in einer Gebührenkalkulation, die sich zu Lasten der Gebührenpflichtigen auf die Gebührensatzobergrenze auswirken, sind nur dann rechtlich unbeachtlich, wenn sie die in Niedersachsen grundsätzlich geltende Toleranzgrenze von bis zu maximal 1 % nicht übersteigen.
2. Bei der kalkulatorischen Verzinsung sind als Abzugskapital im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 NKAG bei leistungsgesunden Einrichtungen auch solche nach § 6 NKAG veranlagten Anschlussbeiträge gebührenmindernd zu berücksichtigen, die gestundet worden sind oder deren Vollziehung ausgesetzt worden ist.
3. Beschließt der Rat einer Gemeinde in gleicher Sitzung einerseits eine erhebliche (mehr als 20% betragende) Erhöhung des Gebührensatzes für einen zukünftigen Zeitraum und nimmt er andererseits eine Betriebskostenabrechnung für einen vergangenen Zeitraum mit einer erheblichen (über 9% des prognostizierten künftigen Gebührenbedarfs betragenden) ungewollten Überdeckung billigend zur Kenntnis, ohne sich darauf festzulegen, ob, wie und in welchem Zeitraum die ausgleichspflichtige Überdeckung ausgeglichen werden soll, so führt diese ermessensfehlerhafte und dem Sinn und Zweck des § 5 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 NKAG widersprechende Verfahrensweise zu einem rechtserheblichen Kalkulationsfehler.

(amtliche Leitsätze)

VG Göttingen  
Urteil vom 14. Juli 2004 - 3 A 3241/02 -  
(rechtskräftig)

### Zum Sachverhalt:

Die Klägerin, eine industrielle Mosterei mit Getränkeabfüllanlagen im Gewerbegebiet I. des Beklagten, wendet sich gegen die Erhöhung der Wasserverbrauchsgebühren ab dem 1. Januar 1996. Nach einer in den Jahren ab 1991 erfolgten Betriebsenerweiterung (Errichtung einer zweiten Abfüllanlage mit Lager) wurde auch dieses Firmengelände der Klägerin im Mai 1993 an die öffentliche Wasserversorgungseinrichtung des Beklagten angeschlossen, wobei insoweit eine Direktversorgung über die im Oktober 1992 betriebfertig hergestellte Wasserverbindungsleitung von N. nach I. erfolgt. Anlässlich dieser Betriebsenerweiterung schlossen die Beteiligten dieses Verfahrens und der Zweckverband Kreisgruppenwasserwerk X. im Dezember 1992 einen Wasserverlieferungsvertrag. Für die Möglichkeit der Inanspruchnahme seiner öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung zog der Beklagte die Klägerin mit Bescheid vom 9. August 1995 zu einem Wasserversorgungsbeitrag von 204.804 DM zuzüglich 7 % MWSt = 14.336,28 DM, insgesamt 219.140,28 DM, heran. Dieser festgesetzte und zur Zahlung angeforderte Betrag, dessen Aussetzung der Vollziehung nach Widerspruchseinlegung durch die Klägerin angeordnet war, wurde mit Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 28. November 2000 auf 113.372,49 DM und im anschließenden Klageverfahren (VG Göttingen, 3 A 3001/01) durch gerichtlichen Vergleich vom

21.2.2002 auf 51.000 Euro (entspricht 99.747,33 DM) reduziert und im März 2002 bezahlt.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1996 erhöhte der Rat des Beklagten durch die 5. Satzung zur Änderung der Wasserabgabensatzung vom 19. Oktober 1995 die Wasserverbrauchsgebühren von bisher 2,40 DM je cbm zuzüglich MWSt auf nunmehr 2,90 DM je cbm zuzüglich MWSt. Grund für diese Gebührenerhöhung waren geplante notwendige Investitionskosten des Beklagten von über 3 Millionen DM unter anderem für den Bau einer Zuteilung zum Hochbehälter J. einschließlich einer Mischstation.

Mit Bescheid vom 22. November 1999 veranlagte der Beklagte die Klägerin für ihr Betriebsgelände in I. für den Bezug von 217.989 cbm Frischwasser unter Zugrundelegung eines Gebührensatzes von 2,90 DM/cbm zuzüglich Mehrwertsteuer zu Wasserverbrauchsgebühren für 1996 von insgesamt 678.140,43 DM.

Mit ihrer nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobenen Teilanfechtungsklage hat die Klägerin unter Hinweis auf den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Wasserlieferungsvertrag die Aufhebung der Wasserverbrauchsgebührenfestsetzung für 1996 begehrt, soweit dabei ein höherer Gebührensatz als 2,40 DM/cbm zuzüglich Mehrwertsteuer zugrunde gelegt ist. Das Verwaltungsgericht hat der Klage wegen eines rechtserheblichen Fehlers in der maßgeblichen Gebührenkalkulation antragsgemäß stattgegeben.

### Aus den Gründen:

Die zulässige Teilanfechtungsklage hat Erfolg, al-

lerdings nicht aus den von der Klägerin vorgetragenen Gründen. Der Bescheid des Beklagten vom 22. November 1999 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 19. März 2002 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, soweit der Beklagte darin Wasserverbrauchsgebühren in Höhe von 2,90 DM je cbm Wasser festgesetzt hat. Der Bescheid ist daher im beantragten Umfang aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage der für das Jahr 1996 festgesetzten Wasserverbrauchsgebühren ist § 5 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes - NKAG - i. V. m. der Wasserabgabensatzung des Beklagten vom 22.3.1982 i. d. F. der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen 5. Änderungssatzung vom 19. Oktober 1995 - WAS 1996 -. Gemäß § 12 Abs. 2 WAS 1996 beträgt die Wasserverbrauchsgebühr 2,90 DM je cbm (Erhöhung des bis zum 31.12.1995 geltenden Gebührensatzes ab 1.1.1996 um 0,50 DM). Der in dieser Satzungs-

bestimmung normierte Gebührensatz ist unwirksam, weil ihm eine zwar vom Rat des Beklagten gebilligte, aber gegen § 5 NKAG verstoßende Gebührenkalkulation zugrunde liegt.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 NKAG erheben u. a. die Gemeinden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren von den Gebührenpflichtigen im Sinne von § 5 Abs. 6 Satz 1 NKAG. Der Beklagte betreibt gemäß § 1 Abs. 1 seiner Wasserversorgungssatzung vom 15.12.1981 die Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung zur Versorgung der Grundstücke seines Gebietes mit Trink- und Betriebswasser, und die Klägerin nimmt die von dieser Einrichtung gebotene Leistung durch Bezug erheblicher Mengen von Trinkwasser in Anspruch, weil ihr Betriebsgelände seit Mai 1993 an diese Einrichtung tatsächlich angeschlossen ist. Bei der Gebührenerhebung dürfen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 NKAG die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die nach betriebswirtschaft-

lichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung im Sinne von § 5 Abs. 2 NKAG gedeckt werden. Dieser gesetzlich geregelte Kostendeckungsgrundsatz ist eine Veranschlagungsmaxime, die Anforderungen an die Zielsetzung der Gebührenerhebung stellt. Er verpflichtet im Sinne eines Kostenüberschreitungsverbots die Gemeinde, die Gebühren so zu kalkulieren, dass das in einem bestimmten Kalkulationszeitraum zu erwartende Gebührenaufkommen die in diesem Zeitraum zu erwartenden gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung in ihrer Gesamtheit nicht übersteigt. Über die Höhe des Gebührensatzes, dessen Normierung zum Mindestinhalt einer Abgabensatzung gehört (§ 2 Abs. 1 Satz 2 NKAG), hat der Rat der Gemeinde als zuständiges Rechtssetzungsorgan innerhalb der gesetzlichen Grenzen nach pflichtgemäßem Satzungsermessen zu beschließen. Voraussetzung für eine sachgerechte Ausübung dieses Satzungsermessens ist eine Gebührenkalkulation,



## Mit einem Glasfest startete Bad Münders seinen Glas-Skulpturen-Weg

Die Salzsiederstadt Bad Münders hat eine 400-jährige Glastradition. Diese soll künftig im Stadtbild durch einen Glas-Skulpturen-Weg sichtbar werden. Das erste Glaskunstwerk, das der Dortmunder Künstler **Bernd Wiegand** geschaffen hat, wurde am 27. November der Öffentlichkeit übergeben. Die beiden 2,80 Meter hohen Skulpturen aus geschichtetem Flachglas mit dem Titel „Zwei Wegbegleiterinnen“ markieren in der Altstadt den Beginn dieser Kunstmeile. Die Jury des im Frühjahr bundesweit ausgeschriebenen Wettbewerbs, an dem sich 43 Künstler/-innen beteiligt haben, hatte den Beitrag von Bernd Wiegand mit einem Preis favorisiert.

Diese Glaskunst-Premiere feierte die Stadt gebührend mit einem Glasfest als viertes themenbezogenes Event im Rahmen des Jahresprogramms „Ab in die Mitte“.

Anschließend konnte der an der Geschichte der Glasherstellung interessierte Besucher drei nah beieinander befindliche Ausstellungen im Museum Bad Münders, der Volksbank und der Sparkasse Weserbergland besuchen, in denen der Historiker **Klaus Vohn-Fortagne** seine For-

schungsergebnisse über die vier Glashütten-Standorte in der Deister-Süntelregion präsentierte, die er seit 1 1/2 Jahren untersucht.

Die Glashütte REXAM hatte Besuchergruppen Einblick in modernste Behälterglasfertigung angeboten.

Gleich mehrfach konnten Jung und Alt zu verschiedenen Zeiten und Orten der Musikal-Clownesse „Josephine“ begegnen, die mit pantomimischem Schalk und Glasharfen-spiel ihre Zuschauer unterhielten.

Geschichten und Märchen rund ums Glas erfreute die junge Generation, ebenso wie Spielangebote, bei denen Glaspokale und Glasmurmeln zu gewinnen waren.

Im Foyer des Martin-Schmidt-Konzertsaaes hatte der Glaskünstler **Frieder Korff** Glasfusing-Objekte präsentiert, während im Saal Vorträge über die „Geschichte der Augengläser“ und „Glas in der Kunstgeschichte“ stattfanden. In der benachbarten Wandelhalle waren u.a. Hinterglasmalerei und Bleiverglasung zu bewundern.

Erstmals hatten Bad Münders Gastonomen mit einer Gemeinschafts-



„Zwei Wegbegleiterinnen“, Skulptur von Bernd Wiegand

aktion aufgewartet. In zehn Cafes, Gaststätten und Restaurants wurden die Gäste vom Nachmittag bis in den späten Abend mit Livemusik unterhalten und mit speziellen Angeboten verwöhnt. Von Kaffeehausmusik, beschwingten Tanzmelodien, italienischer Folklore, Country Music, deutscher Stimmungsmusik und Gitarren Rock wurde für jeden Geschmack das Richtige geboten.

aus der die kostendeckende Gebührensatzobergrenze hervorgeht. Ist dem Rat der Gemeinde vor oder bei der Beschlussfassung eine Gebührenkalkulation nicht zur Billigung unterbreitet worden oder ist die Gebührenkalkulation in einem für die Gebührensatzhöhe wesentlichen Punkt mangelhaft, hat dies die Ungültigkeit des Gebührensatzes zur Folge (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 20.1.2000 - 9 K 2148/99 -, NVwZ-RR 2001, 124 = NdsVBl. 2000, 113; Urteil vom 18.8.2003 - 9 LB 390/02 - NST-N 2004, 115; Urteil vom 4.11.2002 - 9 LB 215/02 -, NST-N 2003, 36/37 = ZKF 2003, 153/154). Ein in einem wesentlichen Punkt mangelhafte Gebührenkalkulation ist dann anzunehmen, wenn Fehler bei der Kalkulation zur Folge haben, dass der beschlossene Gebührensatz zu Lasten der Gebührenpflichtigen die sich bei ordnungsgemäßer Kalkulation ergebende Gebührensatzobergrenze mehr als nur geringfügig übersteigt (vgl. OVG Lüneburg, Urteile vom 18.8.2003 und 4.11.2004, a. a. O.). Die Grenze zur Geringfügigkeit ist in Niedersachsen jedenfalls dann überschritten, wenn die grundsätzlich geltende Toleranzgrenze von bis zu maximal 1% überstiegen ist (vgl. Driehaus/Lichtenfeld, Kommunalabgabenrecht, Stand: März 2004, § 6 Rdn. 731).

Nach diesen Grundsätzen ist § 12 Abs. 2 WAS 1996 unwirksam, weil dem Satzungsbeschluss des Rates des Beklagten vom 19. Oktober 1995 über den Wasserverbrauchsgebührensatz dieser Satzungsbestimmung eine Gebührenkalkulation zugrunde lag, die in für die Höhe des Gebührensatzes von 2,90 DM je cbm wesentlichen Punkten zu Lasten der Gebührenpflichtigen fehlerhaft ist.

In der maßgeblichen Gebührenkalkulation vom 19. September 1995, die der Rat des Beklagten am 19. Oktober 1995 billigend zur Kenntnis genommen hat, ist die Gebührensatzobergrenze für den Durchschnittsgebührensatz für die Wasserverbrauchsgebühr 1996 überhöht mit (umlagefähige Kosten 1.927.957 DM : geschätzte Verbrauchsmenge 650.000 cbm =) 2,97 DM je cbm angesetzt worden. Bei richtigem Ansatz hätten bei den umlagefähigen Kosten insgesamt 57.000 DM für Mindestverbrauch (1.000 DM), Bauwasser (1.000 DM) sowie Grundpreis und Zahlergebühr (55.000 DM) abgesetzt werden müssen, so dass sich eine maßgebliche Gebührensatzobergrenze von nur (1.870.975 DM : 650.000 cbm =) 2,88 DM je cbm ergeben hätte. Diese liegt noch unter dem vom Rat des Beklagten festgesetzten Verbrauchsgebührensatz von 2,90 DM je cbm, der hiernach um 0,02 DM je cbm überhöht ist. Da die Fehlerquote nur rund 0,7% beträgt, hätte dieser Fehler allein nicht zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes geführt. Im vorliegenden Fall kommen jedoch weitere Fehler hinzu, die sich zu Lasten der Gebührenpflichtigen auswirken und die insgesamt nicht mehr als rechtlich unerheblich angesehen werden können.

Die angesetzte kalkulatorische Verzinsung für 1996 ist zu Lasten der Gebührenpflichtigen in einer rechtlich nicht mehr unbeachtlichen Größenordnung überhöht.

In den für den Verbrauchsgebührensatz allein maßgeblichen berücksichtigungsfähigen Kosten von 1.870.975 DM sind kalkulatorische Zinsen von insgesamt (106.100 DM + 92.475 DM =) 198.575 DM enthalten. Während die erste Kostenposition (die unter anderem die das Betriebsgelände der Klägerin versorgende Leitung l. umfasst) in der Gebührenkalkulation nicht spezifiziert ausgewiesen ist (sie ist im Pauschalansatz „Gesamtsumme der Ausgaben“ enthalten und ergibt sich erst unter Rückgriff auf den maßgeblichen Haushaltsplan), umfasst die zweite Kostenposition neue Anlagegüter, die nach der Prognose des Beklagten spätestens in der 2. Hälfte des Jahres 1996 in

Betrieb genommen werden sollten (Anschluss Hochbehälter E. einschließlich Mischstation sowie - später tatsächlich nicht gebaut - Verbindungsleitung Bierkeller - S.).

Über kalkulatorische Zinsen (und über kalkulatorische Abschreibungen) - beide sind nach der ausdrücklichen gesetzlichen Vorgabe des § 5 Abs. 2 Satz 4 NKAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gebührenfähige Kosten - fließen die Herstellungsinvestitionen des Einrichtungsträgers erst mit dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme des jeweiligen Anlagegutes der öffentlichen Einrichtung mittelbar in die Gebührenkalkulation ein (ein unmittlbares und sofortiges „Durchreichen“ von anfallenden Investitionskosten des Einrichtungsträgers auf die Gebührenpflichtigen findet also nicht statt).

Von beitragsfinanzierten Anlageteilen der öffentlichen Einrichtung darf ab dem Zeitpunkt der jeweiligen Inbetriebnahme in Niedersachsen uneingeschränkt kalkulatorisch abgeschrieben werden (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 9.10.1990 - 9 L 279/89 -, KStZ 1991, 73 f. = DÖV 1991, 340 f. = NST-N 1991, 18/19; Beschluss vom 14.2.2000 - 9 L 4375/99 - BA S. 5).

Bei der kalkulatorischen Verzinsung des aufgewandten Kapitals hat nach der gesetzlichen Vorgabe des § 5 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 NKAG unter anderem der durch Beiträge aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht zu bleiben. Gegen diesen Grundsatz verstößt die Gebührenkalkulation des Beklagten vom 19. September 1995, die sein Rat am 19. Oktober 1995 gebilligt hat.

Im Zeitpunkt der Billigung der Kalkulation war die Klägerin für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung des Beklagten durch dessen Bescheid vom 9. August 1995 zu einem Wasserversorgungsbeitrag von netto (ohne die darin enthaltene Mehrwertsteuer von 14.336,28 DM) 204.804,00 DM veranlagt worden. Gleichwohl ist dieser Betrag bei der kalkulatorischen Verzinsung nicht - wie es nach § 5 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 NKAG erforderlich gewesen wäre - als Abzugskapital berücksichtigt worden, so dass die Verzinsung zu Lasten der Gebührenpflichtigen überhöht ist (eine individuelle Anrechnung bezahlter Beiträge auf die Gebührenbelastung einzelner Grundstücke findet demgegenüber nicht statt, da der Beitrag nach § 6 NKAG seiner Natur nach kein Entgelt für den Vorteil ist, der in der tatsächlichen Benutzung einer öffentlichen Einrichtung liegt, sondern ein Ausgleich für den von der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Anlage unabhängigen Vorteil durch die Möglichkeit des Anschlusses eines Grundstücks an die Einrichtung).

Der im Rahmen des § 5 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 NKAG gebührenmindernden Berücksichtigung des Wasserversorgungsbeitrages der Klägerin von 204.804,00 DM steht nicht entgegen, dass der Beitrag gestundet bzw. seine Vollziehung ausgesetzt worden war, nachdem die Klägerin gegen den mit einem Leistungsgebot versehenen Beitragsbescheid vom 9. August 1995 Widerspruch eingelegt und später Klage erhoben hatte. Denn insoweit kommt es ausschließlich auf den Zeitpunkt der Realisierung der Beitragsforderung durch die Veranlagung, nicht aber auf den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit an (vgl. Driehaus/Lichtenfeld, a. a. O., § 6 Rdn. 735a, S. 482 f.; ebenso Driehaus/Klausung, a. a. O., § 8 Rdn. 1067j, S. 668/2). Der niedersächsische Landesgesetzgeber hätte zwar durch eine ausdrückliche Vorschrift anordnen können, dass nach § 6a Abs. 2 bis 6 NKAG gestundete bzw. nach § 80 Abs. 4 oder 5 VwGO in ihrer Vollziehung ausgesetzte Anschlussbeiträge als Abzugskapital bei der kalkulatorischen Verzinsung erst ab dem Zeitpunkt der Beendigung der Stun-

dung bzw. Aussetzung der Vollziehung anzusetzen sind (vgl. Driehaus/Lichtenfeld, a. a. O.). Da er dies aber bisher nicht getan, kann es in diesem Zusammenhang aus Rechtsgründen nicht darauf ankommen, wann ein veranlagter Anschlussbeitrag tatsächlich bezahlt wird bzw. hätte bezahlt werden müssen.

Die kalkulatorischen Zinsen hätten hiernach, da der Beklagte mit 6 % kalkulatorisch verzinst, um ein Abzugskapital von (204.804,00 DM x 6% =) 12.288,24 DM verringert werden müssen.

Ermäßigt man die allein ansatzfähigen Kosten für die Wasserverbrauchsgebühr für 1996 von insgesamt 1.870.975,00 DM um diesen Betrag, errechnet sich eine Gebührensatzobergrenze von (1.858.686,80 DM umlagefähige Kosten : 650.000 cbm veranschlagte Gesamtverbrauchsmenge =) 2,86 DM je cbm. Gegenüber dem vom Rat des Beklagten festgesetzten Gebührensatz von 2,90 DM je cbm (§ 12 Abs. 2 WAS 1996) ergibt dies eine unzulässige Überhöhung um 0,04 DM je cbm. Eine solche Fehlerquote von rund 1,4% ist rechtlich beachtlich und führt zur Unwirksamkeit des festgesetzten Gebührensatzes. Denn Fehler in einer Gebührenkalkulation, die sich zu Lasten der Gebührenpflichtigen auf die Gebührensatzobergrenze auswirken, sind nur dann unbeachtlich, wenn sie die in Niedersachsen grundsätzlich geltende Toleranzgrenze von bis zu maximal 1% nicht übersteigen (vgl. Driehaus/Lichtenfeld, a. a. O., § 6 Rdn. 731). Diese Grenze ist hier überschritten. Darauf, ob sie durch den Ansatz von berücksichtigungsfähigen Kostenpositionen in anderer Höhe unterschritten werden könnte, kommt es aus Rechtsgründen nicht an. Denn maßgeblich für die gerichtliche Überprüfung des Gebührensatzes, die keine reine Ergebniskontrolle ohne Berücksichtigung der in Niedersachsen zwingend erforderlichen Gebührenkalkulation ist, sind ausschließlich die in der Kalkulation vom 19. September 1995 enthaltenen Kostenansätze, die vom Rat des Beklagten am 19.10.1995 gebilligt worden sind und die der Gebührensatzfestlegung in § 12 Abs. 2 WAS 1996 zugrunde liegen.

Unabhängig hiervon leidet die Kalkulation für die Wasserverbrauchsgebühr 1996 an einem weiteren rechtlich relevanten Mangel.

Bevor der Rat des Beklagten in seiner Sitzung vom 19. Oktober 1995 die erhebliche, mehr als 20% betragende Erhöhung des Gebührensatzes von bisher 2,40 DM je cbm auf 2,90 DM je cbm ab 1. Januar 1996 beschloss, nahm er die Betriebskostenabrechnung 1994 für die öffentliche Wasserversorgungseinrichtung billigend zur Kenntnis, die - wie in der Kalkulation vom 19. September 1995 ausdrücklich erwähnt - mit einer Überdeckung von 174.699,07 DM abschloss. Darauf, ob, wie und zu welchem Zeitpunkt diese erhebliche ausgleichspflichtige Überdeckung aus 1994, die immerhin über 9% des prognostizierten künftigen Gebührenbedarfs für 1996 (1.927.975,00 DM) ausmachte, ausgeglichen werden sollte, legte sich der Rat des Beklagten nicht (in einer für das Gericht erkennbaren Weise) fest. Diese Verfahrensweise ist ermessensfehlerhaft und widerspricht dem Sinn und Zweck des § 5 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 NKAG. Nach dieser ab 1.1.1992 geltenden Vorschrift sind (ungewollte) Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre (nach Ende des betreffenden Kalkulationszeitraums) auszugleichen (vgl. hierzu Driehaus/Lichtenfeld, a. a. O., Rdn. 726d und 726h). Der Rat des Beklagten ging offenbar rechtsirrig davon aus, die Überdeckung aus dem Jahre 1994 von fast 175.000 DM sei durch die verschiedenen, in der Gebührenkalkulation vom 19.9.1995 aufgelisteten Unterdeckungen der vergangenen Jahre 1989 bis 1993 in Höhe von insgesamt fast 350.000 DM - im Sinne einer gleichsam automatischen Saldierung - „aus-

geglichen“. Dies entspricht jedoch nicht der seit dem 1. Januar 1992 in Niedersachsen geltenden Rechtslage. Danach hätte die Überdeckung aus 1994 zwingend in den Jahren 1995 bis 1997 ausgeglichen werden müssen, wobei sich die Ermessensentscheidung des Rates des Beklagten ausschließlich darauf bezogen hätte, auf welche Weise und mit welchen Beträgen der „Ausgleich“ innerhalb dieser drei Jahre erfolgen sollte. Am 19. Oktober 1995, dem Zeitpunkt der Billigung der Gebührenkalkulation für 1996, kam ein „Ausgleich“ nur noch entweder insgesamt in den Kalkulationen für 1996 einerseits oder für 1997 andererseits oder aber anteilig für beide Kalkulationszeiträume in Betracht. Dafür, dass der Rat des Beklagten diese Ermessensspielräume gesehen hätte und zudem gewillt gewesen wäre, sie sachgerecht auszufüllen, gibt es im vorliegenden Fall für das Gericht keinerlei greifbare Anhaltspunkte. Hätte der Rat des Beklagten beispielsweise die Hälfte der Überdeckung aus 1994 - also 87.349,54 DM - als „weiteres Abzugskapital“ von den vorstehend errechneten umlagefähigen Gesamtkos-

ten von 1.858.686,80 DM abgezogen, hätten sich diese auf 1.771.337,30 DM verringert. Bei einer prognostizierten Gesamtverbrauchsmenge von 650.000 cbm hätte sich dann eine Gebührensatzobergrenze für die Wasserverbrauchsgebühr 1996 von noch 2,72 DM je cbm ergeben, also ein Betrag, der um 0,18 DM je cbm - rund 6,2 % - unter dem festgesetzten Gebührensatz für 1996 gelegen hätte. Dies macht deutlich, dass der im Nichtgebrauch des von § 5 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 NKAG eröffneten ortsgesetzgeberischen Ermessens liegende Fehler der Kalkulation vom 19.9.1995 die Gebührenpflichtigen des Kalkulationszeitraums 1996 in rechtlich erheblicher Weise belastet. Denn bei einer etwaigen erneuten Entscheidung des Rates des Beklagten und einer sachgerechten Ermessensentscheidung bezüglich § 5 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 NKAG bestünde zwar nicht die gleichsam zwangsläufige Notwendigkeit, zumindest aber die insoweit ausreichende Möglichkeit, für 1996 einen für sie erheblich günstigeren als den jetzt angegriffenen Gebührensatz festzulegen. Ist nach alledem § 12 Abs. 2 WAS 1996 - Neufest-

setzung des Satzes für die Wasserverbrauchsgebühr ab 1.1.1996 von bisher 2,40 DM je cbm auf 2,90 DM je cbm - ungültig, ist der angefochtene Gebührenbescheid des Beklagten vom 22. November 1999 in der Fassung des ihn bestätigenden Widerspruchsbescheides vom 19. März 2002 mangels der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NKAG zwingend erforderlichen satzungsrechtlichen Grundlage rechtswidrig und hat im Umfang seiner Anfechtung zwingend eine Rechtsverletzung der Klägerin im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Folge (vgl. Driehaus/Lichtenfeld, a. a. O., § 6 Rdn. 713 m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerwG).

Der Klage ist hiernach antragsgemäß stattzugeben, ohne dass es darauf ankommt, ob der von der Klägerin vertretene Rechtsstandpunkt hinsichtlich der wassergebührenrechtlichen Relevanz des zwischen den Beteiligten und dem Zweckverband Kreisgruppenwasserwerk X. im Dezember 1992 geschlossenen Wasserlieferungsvertrages zutreffend ist oder nicht.

## Schrifttum

### Umweltbericht in der Bauleitplanung

Arbeitshilfe zu den Auswirkungen des EAG Bau 2004 auf die Aufstellung von Bauleitplänen

Wolfgang Schrödter, Klaus Habermann-Nieße, Frank Lehmborg

Herausgegeben von vhw Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. und Niedersächsischer Städtetag  
2004, 79 S., 21,50 EUR  
ISBN 3-87941-918-3  
Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH Bonn

Pünktlich zum Ablauf der Umsetzungsfrist der UVP-Planrichtlinie hat der Gesetzgeber deren Anforderungen für das Bauplanungsrecht durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) realisiert. Der Gesetzgeber hat diese Gelegenheit auch zu zahlreichen anderen Änderungen des Baugesetzbuchs genutzt.

Das neue Recht löst die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für das Bauplanungsrecht durch die Umweltprüfung (UP) ab. Sie ist jetzt sowohl für den Flächennutzungsplan einschließlich seiner Änderungen und Ergänzungen und für so gut wie alle Bebauungspläne, ebenfalls einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen, durchzuführen. Mit der Änderung der Nomenklatur einhergehen auch materielle rechtliche Änderungen, deren Tragweite einzuschätzen nicht ganz einfach ist, was natürlich auch zu unterschiedlichen Auffassungen darüber führt. In dieser Situation ist schneller und natürlich guter Rat erwünscht.

Erfreulicherweise ist er zur Hand in Gestalt der Schrift „Umweltbericht in der Bauleitplanung - Arbeitshilfe zu den Auswirkungen des EAG Bau 2004 auf die Aufstellung von Bauleitplänen“. Es handelt sich um ein Gemeinschaftswerk des Niedersächsischen Städtetages und des Volksheimstättenwerks. Die Schrift enthält Beiträge sehr unterschiedlicher Art, die alle ausgesprochen nützlich für den Umgang mit der neuen Rechtslage sind.

Wolfgang Schrödter, Hauptgeschäftsführer des NST und anerkannter Kommentator des Baugesetzbuchs, ist mit zwei Beiträgen vertreten, und zwar mit einer Darstellung der UP und ihrer Bedeutung für die Bauleitplanung und - sozusagen zur Abrundung - mit einem Bericht über die weiteren Änderungen des BauGB. Beide Beiträge sind ausgesprochen informativ und hilfreich in ihrer sehr systematischen und präzisen Erläuterung der Gesamtmaterie. In Einzelheiten kann man natürlich verschiedener Meinung sein, so etwa, wenn trotz des geänderten § 3 BauGB bei Änderungen des Umweltberichts dessen erneute Auslegung für erforderlich gehalten wird, was - wenn schon - nur bedeuten kann, dass der Entwurf des Bebauungsplans mit dem geänderten Umweltbericht erneut auszulegen ist, und nicht nur der Umweltbericht (siehe S. 22). Auch geht ein wenig unter, dass in der Umweltprüfung natürlich nicht nur auf die negativen Umweltwirkungen der Planung abzuheben ist, sondern auch auf die positiven, die sich durch sie einstellen können (vgl. hierzu S. 14).

Klaus Habermann-Nieße, Architekt und Stadtplaner, sowie Frank Lehmborg, ehemals Ministerialrat im Sozialministerium, verantworten die Teile III und IV der Schrift. Teil III hat die Schutzgüter der Umweltprüfung zum Gegenstand. Angesprochen werden für die einzelnen Schutzgüter jeweils Bedeutung, Ziele, Maßnahmen und rechtliche Grundlagen, letztere ohne Bewertung ihres Rechtsranges, was aber hier auch entbehrlich sein dürfte. Auch dem schwierigen Thema der Wechselwirkungen wird nicht ausgewichen. Eine übersichtliche Matrix (S. 47) verdeutlicht, wie man mit diesem bisher wenig durchleuchteten Thema umgehen kann.

Was die Schrift zusätzlich wertvoll macht, sind die praktischen Beispiele im Teil IV - Umweltberichte in der Praxis -. Ein Fallbeispiel befasst sich mit einem Bebauungsplan im bisherigen Außenbereich, ein weiteres mit einem Bebauungsplan im Innenbereich. In einem Anhang sind Formulieringsbeispiele zu finden zu der nach § 10 Abs. 4 BauGB geforderten zusammenfassenden Erklärung bei Bebauungsplänen, zur Beteiligung der

Behörden nach § 4 Abs. 1 BauGB bei der Festlegung des Umfangs und der Detaillierung der UP und zur Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB. Auch ein Gliederungsvorschlag für eine Begründung mit Umweltbericht fehlt nicht (S. 79). Ob sie allerdings in der vorgeschlagenen Form sinnvoll ist, ist diskussionswürdig. Vorzuziehen ist nach meiner Meinung eine Dreiteilung der Gliederung, die die Abwägung zu den Festsetzungen des Bebauungsplans in einen an den Umweltbericht anschließenden Teil verlegt, da die Ergebnisse des Umweltberichts Teil der Gesamtabwägung zu sein haben, deren wesentlichen Ergebnisse nach wie vor Teil der Begründung zu sein haben.

Die Schrift ist typografisch sehr gut aufgemacht und hat namentlich in ihrem Teil IV einen hohen Anschaulichkeitsgrad. Für jeden, der mit der UP umzugehen hat, gibt es derzeit nichts Besseres und Aktuelleres.

(Besprechung von Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus Rosenzweig, Hannover)

### Der Haushaltsplan

Kein Buch mit sieben Siegeln

Prof. Hansdieter Schmid

6. überarbeitete und ergänzte Auflage, 212 S., 10,12 EUR (zzgl. Porto u. Verpackung)  
ISBN 3-87176-081-2  
Eppinger-Verlag OHG, Schwäbisch Hall

Der Haushaltsplan einer Gemeinde muss kein kryptisches Zahlenwerk sein. Für die Einarbeitung in die komplexe Materie bietet der Leitfaden „Der Haushaltsplan - Kein Buch mit sieben Siegeln“ kompetente Hilfestellung.

Die völlig neu überarbeitete und erweiterte 6. Auflage behandelt das Thema übersichtlich und leicht verständlich. Auch haushaltspolitische Laien finden damit schnell den Einstieg in das Haushaltswesen als zentralem Bereich kommunaler Selbstverwaltung. Neu aufgenommen wurden die Vorschriften zu Unternehmen und Beteiligungen einer Gemeinde, insbesondere die Subsidiaritätsklausel, und zum Vergabewesen.