



N i e d e r s c h r i f t
über die 122. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 30. September 2021
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Kommunalbericht 2021**

Unterrichtung durch die Präsidentin des Landesrechnungshofs - [Drs. 18/9950](#)
Vorstellung des Berichts..... 9
Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände..... 14

2. a) **Entwurf eines Gesetzes zur Feststellung des Haushaltsplans für das
Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023
- HG 2022/2023 -)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9720](#) neu

b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2021 - 2025**

Unterrichtung durch die Landesregierung - [Drs. 18/9847](#)

Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023

Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres und Sport
(ohne Kapitel 0390 Verfassungsschutz)

Einzelplan 20 - Hochbauten (Kapitel 2011 TGr. 64, lfd. Nrn. 3 - 8
und lfd. Nrn. 33 -34 und 38; TGr. 69 und 70)

Einzelberatung 17

3. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 2022/2023 -)**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9720](#) neu
- b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2021 bis 2025**
Unterrichtung durch die Landesregierung - [Drs. 18/9847](#)
- Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023*
- Einzelplan 17 - Landesbeauftragte für den Datenschutz**
- Einzelberatung*..... 19
4. a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/7643](#)
dazu: 02271/02/18
- b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9075](#)
dazu: 02632/02/18, 02658/02/18, 02662/02/18, 02695/02/18, 02793/02/18, 02794/02/18 und 02954/02/18
- Fortsetzung der Beratung*21
- Beschluss*24
5. **Afghanistan: Leben retten, Loyalität erwidern, Schutzbedürftige aufnehmen!**
Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/9883](#)
- Verfahrensfragen*.....25

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Thomas Adasch (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Wiebke Osigus (i. V. d. Abg. Karsten Becker) (SPD)
3. Abg. Sebastian Zinke (i. V. d. Abg. Dunja Kreiser) (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
4. Abg. Deniz Kurku (SPD)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD)
7. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
8. Abg. André Bock (CDU)
9. Abg. Rainer Fredermann (CDU)
10. Abg. Eike Holsten (i. V. d. Abg. Bernd-Carsten Hiebing) (CDU)
(per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Christian Meyer (GRÜNE)
14. Abg. Dr. Marco Genthe (FDP) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

mit beratender Stimme:

15. Abg. Jens Ahrends (fraktionslos) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
16. Abg. Klaus Wichmann (fraktionslos) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialdirigent Dr. Wefelmeier (Mitglied),
Referentin Dr. Wetz.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer (zu Tagesordnungspunkt 4),
Regierungsrätin March-Schubert, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10.15 Uhr bis 12 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:

Zu Tagesordnungspunkt 4: Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) kam auf den Gesetzentwurf der Landesregierung in der [Drs. 18/9075](#) unter Tagesordnungspunkt 4 zu sprechen. Er erinnerte daran, dass der Ausschuss die kommunalen Spitzenverbände in seiner 121. Sitzung am 23. September 2021 gebeten hatte, zu dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen in Vorlage 14 Stellung zu nehmen, soweit dieser die Änderung von § 64 NKomVG betrifft.

Der Abgeordnete schlug vor, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die heute zu Tagesordnungspunkt 1 - Kommunalbericht - eingeladen worden seien, auch zu Tagesordnungspunkt 4 zu hören.

Dr. Jan Arning (NST) erklärte, dass es der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände innerhalb der Kürze der Zeit nicht möglich gewesen sei, eine Stellungnahme abzugeben, und er insofern heute keine inhaltlichen Ausführungen zu dem Thema machen könne.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) fragte daraufhin, ob es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ein gangbarer Weg wäre, die Frist für die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 15. Oktober zu verlängern. Schließlich solle erst im Oktober-Plenum abschließend über den Gesetzentwurf beraten werden.

Dr. Jan Arning (NST) entgegnete, die kommunalen Spitzenverbände hätten sich darauf verständigt, keine Stellungnahme zu dem Änderungsvorschlag abzugeben. Ob eine Verlängerung der Frist um zwei Wochen an diesem Entschluss etwas ändere, müsse gegebenenfalls intern besprochen werden.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) erinnerte daran, dass die kommunalen Spitzenverbände längst eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abgegeben hätten. Zu dem in Rede stehenden Thema seien sie im Übrigen bereits von der Enquete-Kommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“ gehört worden, in der sie zudem selbst durch ein Mitglied vertreten seien.

Der Abgeordnete sagte, aus seiner Sicht sei es vollkommen unverständlich, wie die Vertreter der

kommunalen Spitzenverbände, die letztlich auch Vertreter des kommunalen Ehrenamtes seien, sozusagen mit der Dampfwalze über die Interessen des Ehrenamtes fahren und über die Bedürfnisse vor Ort hinweggehen könnten. Ein solches Verhalten könne und wolle er nicht akzeptieren.

Für viele der Ehrenamtlichen, die man mühsam für die Kandidatur für die kommunalen Parlamente habe gewinnen können, sei es eine große Herausforderung, ihr Ehrenamt in Einklang mit Familie und Beruf zu bringen, und die Möglichkeit, an Sitzungen per Videokonferenztechnik teilzunehmen, erleichtere ihre Arbeit ungemein. Darum wisse jeder, der vor Ort bzw. an der Basis sei.

Dr. Marco Trips (NSGB) äußerte seine Verwunderung über die Schärfe, die an dieser Stelle in die Diskussion gebracht werde. Er entgegnete, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände seien durchaus an der Basis. Er persönlich habe in den vergangenen Wochen an mehreren Ratsitzungen teilgenommen, in denen verdiente Ratsmitglieder geehrt worden seien. Die Basis bildeten auch die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vor Ort. Dass seitens der Landespolitik so getan werde, als wenn sie hier bessere Einblicke hätte, halte er nicht für angemessen.

Sicherlich seien die kommunalen Spitzenverbände in der Enquetekommission vertreten. Ihre verfassungsgemäße Anhörung könne aber nicht durch das Mitwirken an dieser Kommission ersetzt werden.

Bei dem in Rede stehenden Änderungsvorschlag handele es sich um eine zentrale Fragestellung, und in diesem Zusammenhang müssten einige Punkte sicherlich noch einmal detaillierter betrachtet werden, insbesondere mit Blick auf die Wirksamkeit von Beschlüssen. Das sei nicht von jetzt auf gleich möglich. Die kommunalen Spitzenverbände müssten hierzu ihre Mitglieder befragen und diesen auch ausreichend Zeit für eine Rückmeldung einräumen. Insofern bedürfe es einer angemessenen Frist zur Stellungnahme.

Im Übrigen sei seiner Meinung nach nicht davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang eine große Eilbedürftigkeit bestehe. Über die in Rede stehende Änderung ließe sich auch noch gut zu einem späteren Zeitpunkt beraten.

Grundsätzlich seien die kommunalen Spitzenverbände durchaus dafür, eine solche Regelung einzuführen; das habe man immer wieder betont.

Was aber nicht geschehen dürfe, sei, dass am Ende rechtswidrige Beschlüsse gefasst würden bzw. die Folgen nicht klar seien, wenn Sitzungen aufgrund technischer Probleme unterbrochen werden müssten. Hinzu kämen noch ein oder zwei andere Punkte.

Dr. Trips betonte, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände habe sich darauf verständigt, keine Stellungnahme zu dem Änderungsvorschlag abzugeben, weil hierfür keine ausreichende Frist eingeräumt worden sei, und an dieser Entscheidung halte man vorerst fest.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) fragte erneut, ob die kommunalen Spitzenverbände offen für den Vorschlag seien, bis Mitte Oktober Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten.

Dr. Jan Arning (NST) sagte zunächst beziehungsweise auf die Ausführungen des Abg. Watermann, er verwehre sich ausdrücklich gegen den Vorwurf, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände würden „mit der Dampfwalze“ über die Interessen ihrer ehrenamtlichen Mitglieder fahren. Dem sei mit Sicherheit nicht so; das Ehrenamt sei allen sehr wichtig. Wie Dr. Trips nehme auch er derzeit an vielen Ehrungen teil. Beispielsweise sei er am gestrigen Tag dabei gewesen, als im Rahmen einer großen Veranstaltung 30 Ehrenamtlerinnen und Ehrenamtler der Landeshauptstadt Hannover geehrt worden seien.

Was den in Rede stehenden Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen betreffe, so habe die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände am vergangenen Donnerstag in einer Telefonkonferenz mit dem Innenminister von dessen Existenz erfahren und davon, dass sie bis zur nächsten Ausschusssitzung eine fundierte Stellungnahme abgeben solle. Es sei aber schlichtweg nicht möglich, innerhalb einer Frist von nicht einmal einer Woche eine solche Stellungnahme abzugeben. Schließlich müsse sich die Verwaltung zunächst damit befassen, und die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Hybridsitzungen stellten, seien durchaus gravierend, wie die Erfahrung gezeigt habe. So habe es in diesem Zusammenhang beispielsweise schon Prozesse vor den Verwaltungsgerichten gegeben. Das Thema müsse einfach vernünftig aufgearbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund sehe er persönlich sich nicht in der Lage, jetzt ad hoc zuzusagen, bis zum 15. Oktober eine Stellungnahme abzugeben. Die Vorgehensweise erinnere ihn im Übrigen an die

vom vergangenen Donnerstag. Seinerzeit sei die Arbeitsgemeinschaft ebenfalls ohne große Vorankündigung mit der Bitte um Stellungnahme sozusagen „überfallen“ worden. Auch wenn er das Verfahren grundsätzlich positiv begleiten und nicht generell ausschließen wolle, eine Stellungnahme innerhalb der genannten Frist abzugeben, könne er dies heute ebenfalls nicht ohne Weiteres zusagen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) hielt fest, dass die kommunalen Spitzenverbände aufgrund der Kürze der Zeit bis zur heutigen Sitzung keine Stellungnahme hätten abgeben wollen, der Ausschuss ihnen aber angeboten haben, dies noch bis zum 15. Oktober zu tun. Aus rechtlicher Sicht sollte diese neue Frist seiner Meinung nach ausreichen.

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) schloss sich den Äußerungen von Dr. Trips an und sagte, er sei ebenfalls überrascht über die Schärfe, die in die Diskussion gebracht worden sei. Er persönlich könne gut verstehen, warum die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände keine Stellungnahme abgeben wollten; denn er fühle sich ebenfalls überrannt von dem Vorgehen hinsichtlich des Änderungsvorschlags der Koalitionsfraktionen. Letztlich gehe es nämlich nicht einfach nur um eine profane Änderung, mit der den Ehrenamtlichen geholfen werden sollte, sondern an der Regelung hingen eine ganze Menge rechtlicher Fragen, die geklärt werden müssten, insbesondere mit Blick auf die Wirksamkeit von Beschlüssen.

Seines Erachtens kranke das gesamte Verfahren zur Änderung der Kommunalverfassung daran, dass alles „holterdiepolter“ geschehen solle. Wenn die kommunalen Spitzenverbände nun zum Oktober-Plenum eine Stellungnahme abgeben sollten, geschehe dies am Ende nur pro forma; denn dann werde letztlich der Vorschlag der Großen Koalition abgestimmt, ohne dass weiter darüber beraten werden könne.

Er könne nicht verstehen, warum in der Angelegenheit eine solche Hektik an den Tag gelegt werde. Seiner Meinung nach wäre es zielführender gewesen, wesentlich intensiver an der Kommunalverfassung zu arbeiten. In diesem Zuge hätte vielleicht auch die Frage „Hare-Niemeyer oder d'Hondt?“ einmal rechtlich bewertet werden müssen, insbesondere deswegen, weil auch hier Änderungen nach einer Wahl beabsichtigt seien. Insgesamt seien also noch einige Dinge zu klären.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) meinte, die FDP betreibe seiner Meinung nach schon seit längerem Legendenbildung, indem sie in den Gazetten immer wieder betone, dass erst eine Wahl abgewartet werden sollte, bevor die neue Kommunalverfassung beschlossen werden könne. Fakt sei aber, dass die Drucksache bereits seit dem 20. April 2021 im Umlauf sei und sich in der parlamentarischen Beratung befinde. Die erste Lesung habe am 28. April im Plenum stattgefunden. Vielleicht sollte auch an dieser Stelle ein wenig an Schärfe herausgenommen werden.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) schloss sich dem an. Er sagte, sicherlich seien kurzfristig Änderungsvorschläge vorgelegt worden, aber insgesamt sei der Gesetzentwurf keinesfalls „im Schweinsgalopp“ beraten worden. Der Ausschuss habe sich im Gegenteil sehr ausführlich damit beschäftigt.

Abg. **Klaus Wichmann** (fraktionslos) widersprach der Argumentation des Abg. Lynack und betonte, das - absolut richtige - Hauptargument des Abg. Dr. Genthe sei, dass eine Änderung des Verfahrens zur Ausschussbesetzung nach einer Wahl erfolgen solle, was mindestens unüblich sei. Dabei gehe es nicht um Legendenbildung, sondern vielmehr darum, Akzeptanz zu erreichen. Zudem würden die kleineren Fraktionen und Parteien ganz klar benachteiligt. Insofern sei es besonders geboten, sich sehr ausführlich damit zu beschäftigen, damit am Ende keine Fragen offenblieben.

Abg. **Uwe Schünemann** (CDU) sprach sich dafür aus, die inhaltliche Diskussion im Zuge der Beratung des Gesetzentwurfs fortzusetzen.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) griff diesen Vorschlag auf und verwies im Weiteren auf die Fortsetzung der Beratung unter Tagesordnungspunkt 4.

Tagesordnungspunkt 1:

Kommunalbericht 2021

Unterrichtung durch die Präsidentin des Landesrechnungshofs - [Drs. 18/9950](#)

gemäß § 62 Abs. 1 GO LT überwiesen am 14.09.2021

federführend: AfluS

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 Satz 2 GO LT: AfHuF

Vorstellung des Berichts

MDgt'in **Fliess** (LRH): Vielen Dank für die Gelegenheit, Ihnen heute den Kommunalbericht des Jahres 2021 in Stellvertretung der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofes, Frau Dr. von Klaeden, vorstellen zu dürfen.

Ich werde versuchen, mich im Folgenden auf die wesentlichen Daten und Fakten zu beschränken.

Vorweg darf ich sagen: Die COVID-19-Pandemie beeinflusst immer noch das Verwaltungshandeln im Bund, in den Ländern, in den Kommunen und auch bei der überörtlichen Kommunalprüfung. Wir versuchen, unseren gesetzlichen Auftrag so zu erfüllen, dass wir dabei auf die besondere Situation der Kommunen Rücksicht nehmen. Das hat sich im Kommunalbericht 2020 bereits widerspiegelt, und es spiegelt sich auch im Kommunalbericht 2021 wider.

Ich möchte meinen kurzen Bericht in zwei Abschnitte gliedern, und zwar in einen Bericht zu den wesentlichen Finanzdaten und die Vorstellung der Prüfungsergebnisse.

Kommunalfinanzen

Ich beginne mit den Ergebnissen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2020.

Wir können feststellen, dass sich erste finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Rückgängen bei den Steuereinzahlungen und in gestiegenen Auszahlungen darstellen. Insgesamt aber, trotz Corona, konnten die Kommunalfinanzen bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 stabil gehalten werden.

Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit beträgt 2,6 Milliarden Euro. Das entspricht nahezu dem Ergebnis aus 2019. Dabei standen sich 2020 - wie auch 2019 - Mehreinzahlungen und Mehrauszahlungen in Höhe von jeweils 1 Milliarde Euro gegenüber.

Die Steigerungsrate der Einzahlungen fiel mit 3,3 % allerdings geringer aus als in den Vorjahren - da waren es 3,8 % bzw. 3,9 %. Demgegenüber entspricht die Steigerungsrate der Auszahlungen den hohen Quoten der Vorjahre und übersteigt mit 3,5 % - nach 2017 - wieder die Steigerungsrate der Einzahlungen.

Insgesamt waren auch 2020 die Einzahlungen höher als die Auszahlungen. Ein wichtiger Unterschied zu den Haushaltssituationen der vergangenen Jahre ist jedoch, dass sich die Finanzmittelherkunft verschoben hat, und zwar in Richtung Zuweisungen. Die Kommunalfinanzen blieben 2020 letztlich nur durch erhebliche Unterstützungsleistungen von Bund und Land stabil.

So erhielten die Kommunen Zuweisungen in Höhe von 814 Millionen Euro für den Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle. Davon hat das Land 50 % übernommen, also 407 Millionen Euro.

Zur Stützung des kommunalen Finanzausgleichs setzte Niedersachsen 598 Millionen Euro ein. Weitere 100 Millionen Euro erhielten die Kommunen als Erstattung für allgemeine Einnahmeausfälle und für die Systemadministration in Schulen. Aus dem Hilfsprogramm des Landes erhielten die Kommunen also insgesamt 1,1 Milliarden Euro.

Insgesamt kann man sagen: Der kommunale Rettungsschirm hat 2020 geholfen, die Belastungen der Kommunen abzufedern.

Einzahlungen aus Steuern

In den vergangenen Jahren waren insbesondere die hohen Steigerungsraten im Bereich der Gewerbesteureinzahlungen und bei den Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ursächlich für die bis dato insgesamt positive Entwicklung der Kommunalfinanzen. Das stellt sich 2020 deutlich anders dar. Im Vergleich zum Vorjahr gingen die Steuereinzahlungen aufgrund der pandemiebedingt nachlassenden Wirtschaftskraft um insgesamt 932 Millionen Euro zurück.

Zwei Beispiele aus den Gewerbesteuereinzahlungen: Die höchsten Ausfälle mussten die Landeshauptstadt Hannover - ein Minus von 150 Millionen Euro bzw. 14,5 % - und die Stadt Wolfsburg - ein Minus von 101 Millionen Euro bzw. 34,8 % - verkraften. Insgesamt haben sich die Bruttoeinzahlungen gegenüber 2019 um 796 Millionen Euro verringert, das entspricht einem Minus von 18 %.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ist 2020 auch ein Minus von 5,3 % zu verzeichnen. Das sind 197 Millionen Euro weniger als 2019.

Des Weiteren ist zu verzeichnen, dass es auch eine Steigerung bei den Sozial- und Personalauszahlungen gegeben hat. Der Anstieg der Sozialauszahlungen in Höhe von 324 Millionen Euro - ein Plus von 4,1 % - fällt deutlich höher als in den Vorjahren aus und liegt damit auch über der Steigerungsrate der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit - die, wie zu Anfang gesagt, bei 3,5 % liegt.

Auffallend ist, dass die Auszahlungen für soziale Leistungen je Einwohnerin und Einwohner in den vier statistischen Gebieten deutlich voneinander abweichen. Unterdurchschnittliche Leistungen sind in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems zu verzeichnen, im Gebiet Braunschweig fielen dagegen bei fast allen Leistungsarten überdurchschnittliche Auszahlungen an. In der Anpassungsschicht Hannover ist auffällig, dass dort die niedrigsten Auszahlungen bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen anfielen.

Die Personalauszahlungen - ohne Versorgungsleistungen - erhöhten sich 2020 ebenfalls, und zwar um 339 Millionen Euro; das entspricht einem Plus von 5,4 %. Damit liegt die Steigerungsrate, wie in den vergangenen Jahren auch, erneut über 5 %.

Wir nehmen an, dass diese Daten und Zahlen in Zusammenhang mit COVID-19 stehen, konnten das aber nicht im Einzelnen nachweisen.

Verschuldung und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Bis zum Beginn der COVID-19-Krise hatte sich die finanzielle Situation der Kommunen verbessert. Weniger Liquiditätskredite waren für den

Ausgleich defizitärer Haushalte einzusetzen, und dies verringerte die Verschuldung aus Liquiditätskrediten.

Inzwischen zeichnet sich wieder eine gegenläufige Entwicklung ab: 2020 nahm die Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten im nicht öffentlichen Bereich im Vergleich zum Jahr 2019 wieder zu. Dem vermeintlich geringen Anstieg von 30 Millionen Euro steht der Umstand gegenüber, dass den Kommunen in den Vorjahren regelmäßig eine erhebliche Rückführung der Liquiditätskredite möglich war. So konnte in den Jahren 2016 bis 2019 die Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten um immerhin fast 1,5 Milliarden Euro reduziert werden. Diese Trendumkehr ist für uns ein klares Indiz für eine deutlich angespanntere Haushalts- und Finanzlage bei den niedersächsischen Kommunen.

Weiterhin fällt auf, dass die Zunahme der Verschuldung aus Investitionskrediten mit 831 Millionen Euro ebenfalls höher ausfällt. Wir müssen daher von einem höheren Fremdfinanzierungsbedarf bei der Durchführung von Investitionen ausgehen.

Wie aber stellte sich die Investitionstätigkeit der Kommunen genau dar? - Grundsätzlich können wir feststellen, dass die Investitionsauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten 2020 auf fast 4,4 Milliarden Euro angestiegen ist. Das bedeutet, die Kommunen investierten im Vergleich zu 2019 624 Millionen Euro mehr. Das entspricht einer Steigerung von 16,7 %.

Um den Komplex der kommunalen Investitionstätigkeit und ihre Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte detailliert betrachten zu können, hat die überörtliche Kommunalprüfung 2020 erstmals eine landesweite Bestandserhebung zu den Investitionsrückständen in den niedersächsischen Kommunen durchgeführt. Dabei haben wir uns an den Erhebungen des KfW-Panels orientiert, auch um eine Vergleichbarkeit der Daten zu ermöglichen.

Zunächst haben alle Kommunen dazu einen Fragebogen von uns erhalten. Wir haben 1 097 Kommunen befragt, und 941 Kommunen haben geantwortet. Das entspricht einer Quote von fast 86 %. Damit sind wir sehr zufrieden, gerade auch weil die Rücklaufquote bei den Landkreisen und den kreisfreien sowie den großen, selbstständigen Städten und Städten mit Sonderstatus bei 100 % lag.

Gemeldet wurden uns Investitionsrückstände von insgesamt mehr als 20 Milliarden Euro. Das entspricht einem Betrag von 2 586 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Der Investitionsrückstand, den wir ermittelt haben, liegt damit deutlich höher als der des aktuellen KfW-Panels.

Mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände entfiel auf die Bereiche Straßen - ohne ÖPNV - mit 28,8 % und Schulen - einschließlich der Erwachsenenbildung - mit 27,2 %. Dies gilt für alle kommunalen Ebenen, Größenklassen und Gemeindearten.

Die regionale Verteilung der Investitionsrückstände weist große Unterschiede auf, und auch die Abweichungen in Bezug auf die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner sind im Vergleich der Anpassungsschichten - selbst innerhalb der statistischen Gebiete - erheblich. Sie reichen von 1 510 Euro je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Oldenburger Raum bis zu 4 106 Euro je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland.

Die überwiegende Zahl der Kommunen nimmt an, dass die Investitionsrückstände in allen Infrastrukturbereichen in den nächsten fünf Jahren auf hohem Niveau stagnieren werden - das haben uns 42 % der befragten Kommunen mitgeteilt - oder sogar weiter ansteigen werden - das haben in unserer Befragung 30 % zum Ausdruck gebracht.

Hauptursachen für diesen Befund sind nach den Angaben der Kommunen unzureichende Finanzmittel und fehlendes Personal.

Das ist nur eine ganz kurze Zusammenfassung dieser doch sehr ausführlichen und mit vielen Daten belasteten Erhebungen. Im Kommunalbericht selbst haben wir sehr ausführlich dazu Stellung genommen, und wir glauben, dass diese Daten uns auch für die nachfolgende Zeit noch wesentliche Erkenntnisse liefern werden.

Weitere Prüfungsergebnisse

Damit darf ich überleiten zu meinem zweiten Themenblock, zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen, die die überörtliche Kommunalprüfung erhoben hat. Dabei finden sich klassische Prüfungsthemen ebenso wie zukunftsorientierte Fragestellungen.

- Fraktionszuwendungen -

Beginnen möchte ich mit den Fraktionszuwendungen. Die Arbeit in den Ratsfraktionen ist für das örtliche und lokale Geschehen eine wichtige und notwendige Aufgabe. Sie stärkt Demokratie vor Ort. Insofern ist eine Finanzierung notwendig.

Wir haben festgestellt, dass die Höhe der Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in den großen Städten deutlich variiert, und zwar von 11 000 Euro bis 2,4 Millionen Euro. Allerdings konnte keine Stadt eine Bedarfsberechnung zur Höhe der aktuell gewährten Fraktionszuwendungen vorlegen. Auch die Mittelverwendung durch die Fraktionen war nicht immer sachgerecht. So wurden u. a. auch Blumen- und Buchpräsente oder Knöllchen bei Parkverstößen aus den Zuwendungen gezahlt. Ein Problem für die Kommunen war sicherlich, dass die gesetzliche Grundlage auf einem Runderlass aus dem Jahre 1992 basierte.

Positiv hervorzuheben ist, dass wir in diesem Kontext sehr gut mit dem Innenministerium zusammengearbeitet haben. Im Laufe der Prüfung erfolgte eine Aktualisierung des Erlasses „Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretung kommunaler Körperschaften“, mit der inzwischen Klarheit geschaffen wurde und die in vielen Teilen auf den im Prüfungszeitraum gewonnen Erkenntnissen der überörtlichen Kommunalprüfung basiert.

Ich darf Ihnen nun kurz drei Prüfungen vorstellen, die aus dem Jahr 2019 resultieren und die wir aufgrund der Besonderheit der Corona-Pandemie nicht in den Kommunalbericht 2020 aufgenommen haben, sondern in diesen.

- Zuwendungen im Kulturbereich -

Das sind einmal die Zuwendungen im Kulturbereich. Ich weiß das aus meiner früheren Tätigkeit: Kultur vor Ort lebt stark vom Engagement der Kulturschaffenden, und diese sind oftmals - neben Förderungen von Bund und Land - auch auf kommunale Zuwendungen angewiesen. Bei den geprüften Städten lagen die einzelnen Zuwendungen zwischen 100 Euro und 1,3 Millionen Euro.

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Interesse der Kommune daran besteht. So empfehlen wir, Fördermittel zielgerichtet zu vergeben und Förderkriterien zu definieren, um das kommunale Interesse an der Förde-

zung zu bestimmen, und sowohl bei der Prüfung der Anträge als auch bei den Bewilligungen und der Prüfung der Verwendungsnachweise diese gut zu dokumentieren. Hier ist nach unserer Einschätzung noch Luft nach oben.

- Feuerwehrgebühren -

Ebenfalls 2019 haben wir uns mit den Feuerwehrgebühren befasst. Freiwillige Feuerwehren dienen dem Gemeinwohl und sind wichtig für unsere Sicherheit. 2011 hatte schon einmal eine Prüfung dazu stattgefunden - das war der Anlass, sich noch einmal mit dem Thema zu befassen.

In der Prüfung sind uns folgende Punkte aufgefallen: Die Mehrheit der geprüften Kommunen konnte keine Gebührensatzung mit aktuell kalkulierten Gebührensätzen vorlegen. Es gab immer wieder Probleme bei der ordnungsgemäßen Kalkulation der Gebührensätze. Die Regelungen der eigenen Satzung wurden nicht immer vollständig umgesetzt, und auch die freiwilligen Einsätze wurden nicht immer abgerechnet und konnten damit auch nicht in die kommunalen Haushalte einfließen.

- Organisation eigener Steuerangelegenheiten -

Der dritte Punkt, zu dem wir 2019 eine Prüfung durchgeführt haben, war die Organisation eigener Steuerangelegenheiten in den Kommunen. Auch wenn die Umstellung des neuen Umsatzsteuerrechts für die Kommunen ab dem 1. Januar 2023 noch in weiter Ferne zu liegen scheint, hat die Prüfung damals schon wichtige Erkenntnisse zu diesem Themenfeld gegeben.

Wir haben festgestellt, dass die Bedeutung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems - häufig auch Tax Compliance Management-System genannt - in den Kommunen erkannt und teilweise auch bereits begonnen wurde, entsprechende Organisationsstrukturen zu implementieren.

Eine sehr komplexe steuerrechtliche Materie, die eine Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht mit sich bringt, stellt vor allen Dingen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunen vor große Herausforderungen. So appellieren wir an die Kommunen, den Übergangszeitraum zu nutzen, den Aufgabenumfang nicht zu unterschätzen, Projekte zur Umstellung zügig voranzutreiben und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend vorzubereiten.

Der Anwendungserlass des Bundesministeriums der Finanzen sieht eine Einführung eines innerbe-

trieblichen Kontrollsystems auch als Schutz vor strafrechtlichen Konsequenzen.

Damit komme ich wieder zu Prüfungen, die 2020 stattgefunden haben.

- Softwarelizenzmanagement -

Wir haben uns mit dem Software-Lizenzmanagement befasst, einem wichtigen Thema im IT-Bereich.

Ich darf schon einmal vorwegnehmen: Nur ein gut organisiertes Softwarelizenzmanagement spart Kosten und schützt vor Urheberrechtsverletzungen.

So haben wir festgestellt, dass die Kommunen oftmals keinen hinreichenden Überblick über die vorhandenen und auch tatsächlich genutzten Softwarelizenzen hatten und damit auch nicht über die Grundlage für ein effizientes Softwarelizenzmanagement verfügten.

Für die insgesamt 393 vorgefundenen lizenzpflichtigen Softwareverfahren konnten während der Prüfung lediglich 155 Lizenzzertifikate vorgelegt werden. Das entspricht einer Quote von 39 %. Auch hier ist also noch Luft nach oben.

- Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) -

Wir haben uns auch mit der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) im Personenstandswesen befasst. IKZ kann eine Variante sein, um Kosten zu sparen und Know-how zu bündeln, von der besonders kleinere Kommunen profitieren können. So hat nach unseren Ergebnissen die IKZ im Personenstandswesen gute Ergebnisse geliefert, die Standesämter konnten effizienter arbeiten. Gemeinsame Standesamtsbezirke konnten bei unverändertem Aufgabenumfang mit einem vergleichsweise geringeren Personalbestand geführt werden. Das hat zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen geführt. Die Stellenverdichtung trug zudem zu mehr Routine und einer Verbesserung der qualitativen Arbeit der Standesbeamtinnen und -beamten bei. Wir haben aber auch Schwächen bei den Erstattungsregelungen entdeckt, eine vollständige Kostendeckung war nicht immer gewährleistet.

- Aufsichtsräte in kommunalen Unternehmen -

Eine andere Prüfung hat sich mit der Situation der Aufsichtsräte in kommunalen Unternehmen befasst. Bei der Prüfung „Aufsichtsräte in kommunala-

len Unternehmen“ hat sich die überörtliche Kommunalprüfung angesehen, ob die rechtlichen Vorgaben sowohl für die kommunalen Aufsichtsräte als auch für die dorthin entsandten Mitglieder eingehalten wurden. Wir haben uns mit der Frage befasst, inwieweit die Kommunen die von ihnen entsandten Aufsichtsratsmitglieder bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützten, und wir haben uns auch die Zusammensetzung der Aufsichtsräte betrachtet, sowohl hinsichtlich der beruflichen Qualifikation als auch hinsichtlich der Geschlechterverteilung.

Hier können wir feststellen, dass die Kommunen, die wir geprüft haben, den gesetzlich geforderten Einfluss auf ihre Gesellschaften gewahrt haben. Ein Teil der geprüften Kommunen bot keine Mandatsträgerbetreuung an. Auch das Angebot an Fortbildungen divergierte stark. Hier könnte man ebenfalls über Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit nachdenken.

Verbesserungsbedarfe gab es bei der Festsetzung und Umsetzung einer Zielgröße von mindestens 30 % Frauenanteil sowie bei der wirtschaftlich-kaufmännischen Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder.

- Baugenehmigungsverfahren von Mehrfamilienhäusern -

Ein sehr aktuelles Thema, mit dem wir uns befasst haben, sind die Baugenehmigungsverfahren von Mehrfamilienhäusern. Hier haben wir festgestellt, dass nur ein zügiges und rechtssicheres Verfahren, das von der gegenseitigen Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten bestimmt ist, die Verfahren letztlich auch gut, schnell und effizient erledigen kann.

Wesentlichste Grundlage ist die Vorlage vollständiger und mängelfreier Unterlagen. Hierbei konnten wir feststellen, dass aufseiten der Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser - in der Regel Architektinnen und Architekten oder Bauingenieurinnen und Bauingenieure - immer wieder fehlende Rechtskenntnisse auffällig waren, die das Verfahren verzögert haben, und das obwohl die unteren Bauaufsichtsbehörden grundsätzlich bereits im Vorfeld sowie im laufenden Baugenehmigungsverfahren für Beratungen zur Verfügung stehen.

Aber auch bei den Kommunen selbst gibt es Optimierungspotenziale: Dazu gehört u. a., dass die Möglichkeiten der Fachsoftware nicht vollständig

ausgeschöpft werden oder dass Laufzeiten nicht erfasst werden. Aber auch veraltete Bebauungspläne erschweren die Umsetzung neuer Bauvorhaben.

Und auch hier gilt, was in anderen Bereichen immer wieder festzustellen ist: Der Fachkräftemangel macht vor den Kommunen nicht halt. Fehlendes oder nicht entsprechend qualifiziertes Personal verlangsamt die Verfahren.

- Fusion - Eine Chance für Kommunen? -

Damit komme ich zu Kapitel 6, in dem wir uns immer mit einem Thema besonders intensiv befassen. Hier haben wir uns die Frage gestellt: Fusion - Eine Chance für Kommunen?

In den Jahren 2010 bis 2020 sind nach Angaben des niedersächsischen Innenministeriums 38 Verfahren zu kommunalen Zusammenschlüssen durchgeführt worden. Die überörtliche Kommunalprüfung hat sich bei ihrer Prüfung ausschließlich mit Kommunen befasst, deren Umwandlung vor 2016 durchgeführt wurde. Damit haben wir uns und den geprüften Kommunen die Möglichkeit eröffnet, mehrjährige abgeschlossene Prozesse zu betrachten und auch die Darstellung und Beschreibung der Fusionsphasen genau zu analysieren.

Dank eines sehr offenen und konstruktiven Dialogs mit den geprüften Kommunen über die vielfältigen Erfahrungen konnten wir praxisorientierte Hilfestellungen für fusionsinteressierte Kommunen zusammenstellen; dies auch in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium.

Wir haben in diesem Kontext auch erstmals eine anonymisierte Prüfungsmitteilung aufgrund des allgemeinen Interesses auf unserer Homepage veröffentlicht, und wir haben dort sehr positive Rückmeldungen erhalten.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Mehrzahl der fusionierten Kommunen - losgelöst von den finanziellen Verbesserungen - deutliche Vorteile festgestellt hat. Einige Beispiele: Verbesserung der Dienstleistungsqualität für die Bürgerinnen und Bürger, Stärkung der Jugendhilfe, bessere strukturelle Anpassungen der örtlichen Bildungseinrichtungen und Stärkung der neuen Verwaltungseinheiten als Ganzes innerhalb des kommunalen Gefüges.

Als Herausforderung wurde uns immer wieder genannt, dass in Teilen die Identifikation mit der

neuen Gemeindestruktur - sowohl bei den Bürgerinnen und Bürgern, als auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - in der neuen Verwaltung Probleme gebracht hat.

Alle befragten Kommunen haben uns zudem gesagt, dass eine Fusion nur dann gut gelinge, wenn der wirkliche Wille dazu vor Ort vorhanden sei, und dass eine gute, strukturierte Vorbereitung und eine offene und transparente Kommunikation - sowohl in Richtung der Bürgerinnen und Bürger, als auch in Richtung der Beschäftigten in den Verwaltungen - wichtige Voraussetzungen seien.

Schlusswort

Damit komme ich bereits zum Ende meiner Vorstellung. Auch der Kommunalbericht 2021 soll einen Beitrag dazu leisten, den Kommunen in Niedersachsen Anregungen, Empfehlungen und Orientierungen zu geben, ihr Verwaltungshandeln vor Ort zu optimieren und damit im besten Fall den eigenen kommunalen Haushalt zu entlasten. Aus unserer Sicht wird COVID-19 weitere deutliche Spuren in den kommunalen Haushalten hinterlassen. Insofern sind die Kommunen gut beraten, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Konsolidierung ihrer Haushalte zu nutzen.

Ein kurzer Ausblick auf den Kommunalbericht 2022: Erstmals wollen wir uns mit einem Schwerpunktthema befassen. Das haben wir in den vergangenen Jahren nicht getan. Es wird sich dabei um das Thema Digitalisierung handeln.

Zudem wollen wir uns unter regionalen Aspekten besonders die statistischen Gebiete Weser-Ems und Hannover ansehen. Der Gegensatz zwischen ländlicher Prägung einerseits und städtischer Struktur andererseits - beide jedoch mit guten wirtschaftlichen Ergebnissen - erscheint uns spannend und lohnenswert in der Betrachtung.

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Anwesend:

- **Präsident Dr. Marco Trips** (NSGB)
- **Hauptgeschäftsführer Dr. Jan Arning** (NST)
- **Beigeordneter Herbert Freese** (NLT)

Dr. Jan Arning (NST): Herzlichen Dank, dass wir hier heute zu dem Bericht vortragen dürfen. Auch Ihnen, Frau Fliess, herzlichen Dank für die konstruktive Zusammenarbeit in den Prüfungen vor Ort aber auch im Prüfungsbeirat. Dort unterhalten wir uns ja auch über diese Feststellungen. Das funktioniert sehr gut.

Ich möchte mich im Folgenden ebenfalls auf die wesentlichen Bereiche des Berichtes konzentrieren, und zwar auf die Kommunal Finanzen 2015 bis 2020 sowie auf die einzelnen Prüfungsfeststellungen.

Ich beginne mit dem Thema Gewerbesteuer. Frau Fliess, Sie haben in dem Bericht und auch in Ihrem Vortrag sehr herausgestellt, dass wir mit der Gewerbesteuer schon ein Problem haben, auch wenn die vierteljährliche Kassenstatistik jetzt, im zweiten Halbjahr dieses Jahres, im Vergleich zum Vorjahr ein Plus von 20 % ausweist. Man muss aber sehen, dass wir doch in einzelnen Branchen und Kommunen nach wie vor mit ganz erheblichen Ausfällen rechnen müssen. Wir haben dazu im Verband eine Umfrage durchgeführt - daran haben sich immerhin 60 Kommunen beteiligt -, und die Ergebnisse sind sehr unterschiedlich. So rechnen beispielsweise Kommunen mit Industrie, die unter Anpassungsdruck steht - Automobilindustrie und alles, was mit Avionik zu tun hat -, mit Gewerbesteuerausfällen von bis zu 40 % in den nächsten Jahren, weil man eben nicht davon ausgehen kann, dass sich diese Wirtschaftsbereiche, die unter Transformationsdruck stehen - nehmen Sie die Meyer Werft in Papenburg -, so schnell wieder erholen werden. Das müssen wir gut im Auge behalten; denn das kann sehr schnell dazu führen, dass einige Kommunen in erhebliche Schieflage geraten. Von daher bin ich für Ihre Feststellung sehr dankbar.

Insgesamt haben wir natürlich ein ganz erfreuliches Bild, aber wie gesagt: Einigen geht es nicht so gut.

Auf Seite 28 des Berichts werden die Hilfsprogramme dargestellt, sehr richtig und sehr ausführlich. Wir haben uns dafür im vergangenen Jahr

auch ausdrücklich bedankt. Im vergangenen Jahr haben wir im Rahmen dieser Verhandlungen aber auch über den Landeszuschuss nach § 5 Nds. AG SGB II gesprochen, der jährlich 142,8 Millionen Euro beträgt und perspektivisch gemindert werden soll. Wir als Arbeitsgemeinschaft sagen hier an der Stelle auch noch einmal ganz klar und deutlich: Es ist natürlich schön, wenn man hilft und unterstützt. Allerdings ist es kontraproduktiv, wenn man dann im nächsten Jahr sagt: Das Geld müssen wir jetzt wieder einsammeln!, und man letztlich für alle Ewigkeiten viel mehr Geld einsammelt, als man in dieser Wahlperiode zur Verfügung gestellt hat.

Wir wären dankbar, wenn das Hohe Haus an dieser Stelle noch einmal Überlegungen anstellt, ob man so schnell bzw. ob man überhaupt diese doch sehr drastische Sparmaßnahme, die in die kommunale Finanzausstattung hineinreicht, durchführen muss.

Sehr dankbar sind wir dem Rechnungshof beim Thema Investitionsrückstände. Wir halten es für sehr gut, dass hier eine wirklich umfangreiche Bestandsaufnahme für Niedersachsen gemacht worden ist, die auch valide und flächendeckend durchgeführt wurde. Ich sage das ganz ehrlich. Die Kolleginnen und Kollegen in unseren Kämmerereien waren natürlich nicht begeistert, diese ganzen Zahlen liefern zu müssen, aber ich finde, das Ergebnis kann sich wirklich sehen lassen.

Ich möchte auf eines hinweisen: Wir haben 60 Feststellungen, die weitestgehend deskriptiv gehalten sind. Aber man sieht, dass z. B. in den großen selbstständigen Städten oder in den Städten mit Sonderstatus der Investitionsstau um ein Vielfaches höher ist als im Durchschnitt. Jetzt stellt sich natürlich die Frage: Woher kommt das?

Wir haben hier viele Befunde, die valide dargelegt werden und nachvollzogen werden können. Ich meine, wir müssen uns jetzt auch mit diesen Befunden auseinandersetzen, und da wären wir dem Rechnungshof bzw. dem Innenministerium dankbar, wenn man hier in eine vertiefte Prüfung und Analyse einsteigen könnte.

Zu den einzelnen Feststellungen: Ich fange mit dem für uns wohl heikelsten Thema in diesem Bericht an, mit den Fraktionszuwendungen. Das steht ja auch gleich ganz vorn.

Ich sage es ganz offen: Wir sind eigentlich ganz glücklich, dass es jetzt mit dem Erlass des MI aus

dem Jahr 2020 nach vielen Jahren wieder klare Leitplanken gibt. Ich sehe bei unseren Mitgliedern auch, dass diese Leitplanken jetzt gesetzt werden. Es gibt die deutliche Tendenz, dort entsprechende Satzungen zu erlassen.

Ich sage aber auch ganz deutlich: Wir haben uns eingangs sehr emotional über das Thema Ehrenamt unterhalten. Wir müssen natürlich darauf achten, dass wir nicht übers Ziel hinausschießen. Eine Haushaltsklausursitzung, bei der es abends ein Bier gibt, das die Fraktion bezahlt - ohne dass das zum Gelage oder zur Feier wird -, sollte möglich sein. Ich denke, das ist im Rahmen der Erlasslage aber auch darstellbar.

Zu den Zuwendungen im Kulturbereich: Ich möchte darauf gar nicht inhaltlich eingehen, sondern ein Thema, das hinter den Kulissen sehr intensiv diskutiert wurde, aufgreifen. - Das zeigt auch, wie kooperativ wir da unterwegs sind. - Wir haben uns mit dem Innenministerium und dem Rechnungshof sehr intensiv über die Anwendbarkeit der Landeshaushaltsordnung (LHO) im kommunalen Zuwendungsrecht unterhalten, und wir haben jetzt ein gemeinsames Verständnis - das ist auch in diesem Bericht niedergelegt -, dass die Regelungen der LHO generell nicht anwendbar sind, gegebenenfalls aber angewendet werden können. Das müsste die Kommune dann für sich selbst beschließen. Grundsätzlich gibt es keine analoge Anwendung der LHO im kommunalen Bereich, und diese Feststellung war uns hier an dieser Stelle sehr wichtig.

Zu § 2 b Umsatzsteuergesetz: Dieses Thema begleitet uns jetzt schon seit vielen Jahren. Die Kommunen haben sich dort sehr intensiv eingebracht, viele haben sich auch sehr intensiv von externer Seite beraten lassen, von Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Ich glaube, wir sind dort auf einem wirklich guten Weg. Es ist ja auch gesagt worden: Bei den Prüfungen sind keine Probleme aufgetaucht. Probleme tauchen nur auf, wenn man die Vergangenheit bearbeitet. Da kommt immer mal was hoch. Aber ich glaube, wir sind dort für die Zukunft gut aufgestellt. Dieses Tax Compliance Management-System ist ein gutes Instrument, und wir beobachten das natürlich auch, die Hauptverwaltungsbeamten aus eigener Perspektive, mit Blick auf die Haftung. Ich glaube, da sind wir gut aufgestellt und weiterhin auf gutem Wege.

Ausdrücklich danken möchte ich mit Blick auf die Ziffer 5.10: Wohnraum schnell geschaffen? - Wer oder was stört das Baugenehmigungsverfahren?

Wir haben ja im Rahmen der NBauO-Novelle hier in diesem Haus auch sehr intensiv über die Frage diskutiert, wie man Baugenehmigungsverfahren beschleunigt, und es ist natürlich für uns als, ich sage mal, „Angeklagte“ immer ein wenig schwierig, zu sagen: Das liegt nicht nur an uns. - Aber hier ist noch einmal ganz klar und deutlich gesagt worden, dass es im Grunde auch die Dienstleistungsmentalität ist, die in vielen Kommunen vorherrscht, wenn es darum geht, dass Unterlagen nicht vollständig sind, dass Anträge nicht vollständig hinterlegt sind, dass man dann eben nicht sagt: Wir lehnen das Ding ab!, sondern dass man dann sagt: Wir versuchen mit den Antragstellern, mit den Unterzeichnern einen Dialog aufzunehmen, um die Anträge genehmigungsfähig zu machen. - Das wollen wir beibehalten.

Am Schluss dieses Prüfungsberichtes, auf Seite 128, wird klar gesagt:

„Grundlegende Defizite in der Aufbau- und Ablauforganisation stellte die überörtliche Kommunalprüfung bei den geprüften unteren Bauaufsichtsbehörden nicht fest.“

Mir wäre hier als Feststellung ganz wichtig, dass es eben nicht nur bei den Kommunen liegt, wie es ja in der öffentlichen Diskussion, wenn wir über die Dauer von Baugenehmigungsverfahren reden, oftmals den Anschein hat.

Abschließend komme ich zum Thema Fusionen. Ich will ganz klar sagen: Wir begrüßen, dass der Landesrechnungshof jetzt eine Zusammenstellung des Verfahrens und auch aller möglichen Erfahrung auf seiner Internetseite bereitstellen wird. Mit Blick auf die jüngsten Erfahrungen, die ich zum Thema Fusionen gemacht habe, habe ich etwas Bedenken, wie das weitergeht, wenn das Land nicht auch bereit ist, hier stärker einzusteigen, und zwar im Bereich Fusionsprämie. Wir haben jetzt bei einer größeren Fusion gesehen, dass die Probleme doch sehr unterschiedlich sind. Die eine Kommunen hat sie in den Schulden, die andere Kommune hat sie in den städtischen Gesellschaften. Dann gibt es diesen Investitionsrückstand. Da ist es natürlich sehr hilfreich, wenn das Land sagt: Okay, wir übernehmen ein paar Euro. Wir sind bereit, uns dort auch finanziell zu engagieren, im Interesse einer Fusion, einer Gesundung der Kommunen. - Dafür möchte ich

plädieren. Ich glaube, wenn man dort über einen Fonds oder über einen verstärkten finanziellen Einsatz nachdenken würde, kämen wir erheblich weiter.

Tagesordnungspunkt 2:

- a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 2022/2023 -)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9720](#) neu

- b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2021 bis 2025**

Unterrichtung durch die Landesregierung - [Drs. 18/9847](#)

Zu a) *erste Beratung: 117. Plenarsitzung am 15.09.2021*
federführend: AfHuF
mitberatend: ständige Ausschüsse

Zu b) *gemäß § 62 Abs. 1 GO LT überwiesen am 01.09.2021*
federführend: AfHuF
mitberatend: ständige Ausschüsse

zuletzt beraten: 23. Sitzung am 23.09.2021

Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023

Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres und Sport (ohne Kapitel 0390 Verfassungsschutz)

Einzelplan 20 - Hochbauten (Kapitel 2011, TGr. 64, lfd. Nrn. 3 - 8, 33 - 34 und 38, TGr 69 und 70)

Einzelberatung

Der **Ausschuss** las den Einzelplan 03 sowie die das Innenressort betreffenden Kapitel des Einzelplans 20. Die Vertreter des Innenministeriums beantworteten Informationsfragen aus den Reihen der Abgeordneten. Vormerkungen zur schriftlichen Beantwortung ergaben sich nicht.

Der Ausschuss schloss die Einzelberatung ab.

Tagesordnungspunkt 3:

- a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 2022/2023 -)**

Gesetzentwurf der Landesregierung -
[Drs. 18/9720](#) neu

- b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2021 bis 2025**

Unterrichtung durch die Landesregierung -
[Drs. 18/9847](#)

Zu a) *erste Beratung: 117. Plenarsitzung am
15.09.2021
federführend: AfHuF
mitberatend: ständige Ausschüsse*

Zu b) *gemäß § 62 Abs. 1 GO LT überwiesen am
01.09.2021
federführend: AfHuF
mitberatend: ständige Ausschüsse*

zuletzt beraten: 23. Sitzung am 23.09.2021

Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023

Einzelplan 17 - Landesbeauftragte für den Datenschutz

Einzelberatung

Der **Ausschuss** las den Einzelplan 17. Wortmeldungen ergaben sich nicht.

Der Ausschuss schloss die Einzelberatung ab.

Tagesordnungspunkt 4:

a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/7643](#)

dazu: **Eingabe** 02271/02/18

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9075](#)

dazu: **Eingaben** 02632/02/18, 02658/02/18, 02662/02/18, 02695/02/18, 02793/02/18 und 02794/02/18

Zu a) *erste Beratung: 89. Plenarsitzung am 10.11.2020*

*federführend: AfluS
mitberatend: AfRuV*

Zu b) *erste Beratung: 106. Plenarsitzung am 28.04.2021*

*federführend: AfluS
mitberatend: AfRuV*

zuletzt beraten: 121. Sitzung am 23.09.2021

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlagen zum Gesetzentwurf der Landesregierung:

Vorlagen 14 und 18 Änderungsvorschläge der Fraktionen der SPD und der CDU

Vorlage 15 Ergebnis des ersten Beratungsdurchgangs und ergänzende Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes

Vorlage 16 Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

In seiner 121. Sitzung am 23. September 2021 hatte der Ausschuss die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände gebeten, bis zur heutigen Sitzung zu dem **Änderungsvorschlag in Vorlage 14** Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 28. September 2021 (Vorlage 16) sowie mündlich eingangs der heutigen Sitzung (Seite 5 dieser Niederschrift) hatten die kommunalen Spitzenverbände eine Stellungnahme mit der Begründung abgelehnt, dass zunächst eine breite Meinungsfindung unter Einbindung der ehrenamtlichen Kommunalpolitik in den Verbänden erforderlich sei.

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) wies den Ausschuss in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 16. Mai 2001 (StGH 6/99 bis 9/99 und 1/00) hin, demzufolge eine Stellungnahmefrist von sechs Wochen über die Weihnachtsfeiertage dem Anhörungsrecht der Spitzenverbände nicht in vollem Umfang Rechnung trage, dies jedoch unbeachtlich sei, da sich die Spitzenverbände dennoch auf eine mündliche Anhörung eingelassen hätten (Rdnr. 106).

Die eingangs der Sitzung diskutierte Idee, den kommunalen Spitzenverbänden nun eine Frist bis zum 15. Oktober 2021 - also dem letzten Tag des Oktober-Plenums - zu setzen, um dann noch im Oktober-Plenum über den Gesetzentwurf beschließen zu können, sei es aus zwei Gründen rechtlich problematisch: Erstens sei die Frist möglicherweise immer noch zu kurz. Zweitens müsse die Anhörung der Spitzenverbände nach überwiegender Auffassung so frühzeitig erfolgen, dass deren Stellungnahme tatsächlich Eingang in das Gesetzgebungsverfahren finden könne; es sei fraglich, ob dies gewährleistet sei, wenn die Stellungnahme erst Stunden vor der abschließenden Beratung im Plenum eingehe.

Wenn die kommunalen Spitzenverbände nicht ordnungsgemäß angehört worden seien und der Landtag dennoch allgemeine Fragen regele, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berührten, so seien diese Regelungen nach Auffassung der Fachliteratur von Beginn an nichtig.

Jedes Mitglied einer kommunalen Vertretung, deren Sitzungen im Hybridmodus stattfänden, könne dann vor dem Verwaltungsgericht geltend machen, dass die entsprechenden Regelungen im Kommunalverfassungsgesetz aufgrund von Mängeln bei der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nichtig seien. Wenn das Gericht diese

Auffassung teile, müsse es die Sache dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Wenn dieser die Nichtigkeit der Regelungen zu Hybridsitzungen feststelle, könne dies weitreichende Auswirkungen auf alle Beschlüsse haben, die kommunale Vertretungen in Hybridsitzungen gefasst hätten.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) zeigte sich irritiert über Art und Stil dieser Wortmeldung. Es sei nicht Aufgabe des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, die Mitglieder dieses Ausschusses zu belehren, meinte er.

Der Abgeordnete bezeichnete es als nachvollziehbar, dass die kommunalen Spitzenverbände eine Frist bis zur heutigen Sitzung als zu kurz ansähen. Er vertrat jedoch die Auffassung, dass auch fünf Tage Frist reichen könnten, um zu einem Änderungsvorschlag Stellung zu nehmen, in dem es um einen einzigen Punkt - die Möglichkeit der Hybridsitzung - gehe.

Aber selbst wenn diese Frist zu kurz wäre, so wäre eine Frist bis zum 15. Oktober 2021 - also noch einmal zwei Wochen mehr - doch auf jeden Fall ausreichend. Eine solche Stellungnahme könnte auch noch tatsächlich in das Gesetzgebungsverfahren Eingang finden, nämlich in Form von Änderungsanträgen, die nach der Geschäftsordnung kurzfristig vorgelegt werden könnten.

Eine insgesamt dreiwöchige Frist zur Stellungnahme zu einem einzigen Punkt sei aus Sicht der CDU-Fraktion auf jeden Fall ausreichend. Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände die Frist bis zum 15. Oktober 2021 ungenutzt verstreichen ließen, sei der Landtag nicht gehindert, die Regelungen zur Hybridsitzung zu verabschieden.

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) entgegnete, er wolle niemanden belehren. Es sei jedoch Aufgabe des GBD, auf verfassungsrechtliche Risiken hinzuweisen.

Artikel 57 Abs. 6 der Verfassung sei noch nie Gegenstand einer Entscheidung des Staatsgerichtshofes gewesen. In zwei Entscheidungen habe der Staatsgerichtshof jedoch die Auffassung erkennen lassen, dass eine Missachtung von Artikel 57 Abs. 6 zur Nichtigkeit beschlossener Regelungen führen könne. In dem erwähnten Urteil aus dem Jahre 2001 habe es sogar ausdrücklich gesagt, dass eine Frist vom 22. Dezember bis zum 4. Februar zu kurz sei. Darauf sei es dann allerdings nicht angekommen, weil die kommunalen Spit-

zenverbände trotzdem innerhalb der Frist inhaltlich Stellung genommen hätten.

Das Mitglied des GBD gab zu bedenken, dass es im vorliegenden Fall um eine Frist von nur drei Wochen gehe. Es sei zwar durchaus möglich, dass der Staatsgerichtshof es als ausreichend ansehe, wenn die Stellungnahme der Spitzenverbände nicht mehr vom federführenden Ausschuss, sondern nur noch vom Plenum berücksichtigt werden könne. Im Schrifttum werde allerdings auch die Auffassung vertreten, dass die Anhörung der Spitzenverbände im Normalfall im Rahmen der Ausschussberatungen stattfinden müsse; Ausnahmen seien nur bei besonderer Eilbedürftigkeit möglich. Welcher Meinung der Staatsgerichtshof zuneige, sei ungewiss.

Es sei durchaus denkbar, dass ein Ratsmitglied, das aufgrund einer technischen Störung an einer Abstimmung in einer Hybridsitzung nicht teilnehmen könne, sich vor dem Verwaltungsgericht wehre und dieses eine konkrete Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof einleite.

Der Landtag habe bei der Schaffung von Artikel 57 Abs. 6 bewusst keine Frist festgelegt. Somit hänge es vom Einzelfall ab, ob eine Frist angemessen sei oder nicht. Wenn es nur um eine einzelne Vorschrift und nicht um ein ganzes Gesetz gehe, könne die Frist sicherlich kürzer sein. Wie der Staatsgerichtshof über den vorliegenden Fall entscheiden würde, könne der GBD dennoch nicht abschätzen.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) gab die Möglichkeit zu bedenken, den vorliegenden Änderungsvorschlag zurückzuziehen, die Regelungsabsicht aber beizubehalten und sie in den nächsten Monaten im Rahmen eines anderen Gesetzgebungsverfahrens weiterzuverfolgen.

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) erklärte auf Nachfrage, hiergegen sei verfassungsrechtlich nichts einzuwenden.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) und Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) nahmen daraufhin davon Abstand, die Nr. I des Änderungsvorschlages in Vorlage 14 im Rahmen des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens weiterzuverfolgen. Sie äußerten die Absicht, eine entsprechende Regelung im Rahmen der geplanten Novelle des Brandschutzgesetzes in die Kommunalverfassung aufzunehmen und die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der entsprechenden Ausschussberatun-

gen erneut - dann jedoch mit längerer Frist - um Stellungnahme zu bitten.

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) erklärte, seine Fraktion sei durchaus daran interessiert, an dieser Stelle zu mehr Digitalisierung zu kommen. Die Möglichkeit der Hybridsitzung werde man in der Kommunalpolitik sicherlich gerne aufgreifen.

Ein entsprechender Regelungsvorschlag müsse jedoch gründlich diskutiert werden. Die Konsequenzen, die aus einer verfassungswidrigen Regelung erwachsen könnten, habe der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst dem Ausschuss heute deutlich vor Augen geführt. Auf keinen Fall dürfe es dazu kommen, dass alle Beschlüsse, die in Hybridsitzungen kommunaler Gremien gefasst worden seien, wiederholt werden müssten.

Deshalb sei es mehr als eine Formalie, den kommunalen Spitzenverbänden genug Zeit zur Stellungnahme zu geben. Denn diese Stellungnahme werde hoffentlich konkrete Hinweise aus der Praxis enthalten, wie mit dem Instrument der Hybridsitzung umgegangen werden sollte. Auch bei gründlicher Beratung werde es sicherlich möglich sein, noch in dieser Wahlperiode eine entsprechende Regelung ins Kommunalverfassungsgesetz einzufügen.

*

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) stellte sodann dem Ausschuss die **Vorlage 15** mit Ausnahme derjenigen Regelungen vor, die auf der nun zurückgestellten Nr. I des Änderungsvorschlages in Vorlage 14 beruhten.

Wortmeldungen ergaben sich im Übrigen zu folgenden Bestimmungen:

Artikel 1 - Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

Nr. 11: § 71 - Ausschüsse der Vertretung

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) erneuerte seine bereits in der 121. Sitzung geäußerte Kritik an der geplanten Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens. Er legte dar, im Stadtrat von Hannover werde die FDP in der neuen Wahlperiode vier statt bisher drei Sitze haben, in den Ausschüssen aber solle sie ihr Stimmrecht verlieren.

Das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt sei zwar verfassungsgemäß, sein Ergebnis in diesem wie in vielen anderen Fällen passe aber nicht recht zum Gedanken der Demokratie. Es sei auch politisch problematisch, wenn die Große Koalition im Landtag kurz nach den Kommunalwahlen beschließe, die Zuteilung von Sitzen in kommunalen Ausschüssen zugunsten der großen Fraktionen zu ändern.

Den Nachteil hätten in den meisten Kommunen die Grünen und die FDP - genau die Parteien, die gerade auf Bundesebene von den Sozialdemokraten und von der Union umworben würden.

Artikel 7/1 - Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) ging auf den Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen in **Vorlage 18** ein. Er erklärte, der Änderungsvorschlag sehe vor, den heute außer Kraft tretenden § 3 a wortgleich wieder in das Gesetz einzufügen, allerdings nicht wieder zu befristen.

Das Mitglied des GBD machte darauf aufmerksam, dass gemäß Artikel 57 Abs. 6 der Verfassung auch zu diesem Änderungsvorschlag die kommunalen Spitzenverbände angehört werden müssten. Denn gemäß Absatz 2 solle im Falle einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite das Fachministerium Aufgaben wahrnehmen können, die eigentlich den Landkreisen und kreisfreien Städten oblägen. Dies greife eindeutig in die Kompetenzen der Kommunen ein.

Der **Ausschuss** bat die kommunalen Spitzenverbände, bis zur Mitberatung des Gesetzentwurfes der Landesregierung im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen zu dem Änderungsvorschlag Stellung zu nehmen.

ORR **Hein** (MS) teilte mit, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gegenüber hätten die kommunalen Spitzenverbände bereits ihr Einverständnis mit dem Änderungsvorschlag in Vorlage 18 erklärt. Die Regelung gehe sogar auf einen Wunsch der Kommunen zurück. Denn für diese sei es im Falle einer epidemischen Lage leichter, wenn das Ministerium selber Aufgaben wahrnehme, als wenn es den Kommunen fachliche Weisungen erteile, die diese dann unter Zeitdruck in Allgemeinverfügungen umsetzen müssten.

Beschluss

Der **Ausschuss** empfahl dem Landtag, den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Fassung der Vorlage 15 mit folgenden Maßgaben anzunehmen:

- Die auf der Nr. I des Änderungsvorschlages in Vorlage 14 beruhende Regelung in Artikel 1 Nr. 10/1 wird gestrichen.
- Der auf dem Änderungsvorschlag in Vorlage 18 beruhende Artikel 7/1 wird in die Beschlussempfehlung eingefügt.

Zustimmung: SPD, CDU

Ablehnung: GRÜNE, FDP

Enthaltung: -

Berichterstattung (schriftlicher Bericht):

Abg. **Bernd-Carsten Hiebing** (CDU).

Der **Ausschuss** empfahl dem Landtag ferner, den Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen abzulehnen.

Zustimmung: SPD, CDU

Ablehnung: GRÜNE

Enthaltung: FDP

Beide Beschlussempfehlungen ergingen vorbehaltlich der Zustimmung des - mitberatenden - Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen.

Außerdem empfahl der Ausschuss dem Landtag einmütig, die in die Beratungen einbezogenen Eingaben mit Verabschiedung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für erledigt zu erklären und die Einsender über die Sach- und Rechtslage zu unterrichten.

Tagesordnungspunkt 5:

**Afghanistan: Leben retten, Loyalität erwidern,
Schutzbedürftige aufnehmen!**

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen -
[Drs. 18/9883](#)

erste Beratung: 117. Sitzung am 15.09.2021
AfluS

Verfahrensfragen

Abg. **Christian Meyer** (GRÜNE) plädierte dafür,
zunächst die Landesregierung um eine Unterrich-
tung zu dem Antrag zu bitten.

Der **Ausschuss** folgte diesem Vorschlag und
bat die Landesregierung um eine schriftliche
Unterrichtung.
