



**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die 29. - öffentliche - Sitzung**  
**des Ausschusses für Inneres und Sport**  
**am 6. September 2018**  
**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

1. **Beschlussfassung über Anträge auf Unterrichtung**
  - a) **Antrag der FDP-Fraktion auf Unterrichtung durch die Landesregierung über die Anschaffung von Body Cams**  
*Beschluss* ..... 7
  - b) **Zusätzlicher Tagesordnungspunkt:**  
**Antrag der AfD-Fraktion zur Drs.18/1352 auf Unterrichtung durch die Landesregierung in einer vertraulichen Sitzung**  
*Beschluss* ..... 7
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen im Niedersächsischen Landeswahlgesetz (NLWG) und im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)**  
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/29](#)  
**dazu:** Eingabe 03455/02/17  
*Besprechung von Verfahrensfragen* ..... 9
3. **a) Zivilbevölkerung in Syrien schützen - niedersächsischer Verantwortung gerecht werden!**  
Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/830](#)  
**b) Familiennachzug dauerhaft aussetzen**  
Antrag der Fraktion der AfD - [Drs. 18/843](#)  
*Unterrichtung und Aussprache* ..... 11

|  |    |
|--|----|
| <b>4. Empfehlungen der Enquetekommission „Verrat an der Freiheit - Machenschaften der Stasi in Niedersachsen aufarbeiten“ umsetzen</b>       |    |
| Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP - <a href="#">Drs. 18/354</a> |    |
| <i>Beschluss</i> .....   | 17 |
| <b>5. Kommunalbericht 2018</b>   |    |
| Unterrichtung durch die Präsidentin des Landesrechnungshofs - <a href="#">Drs. 18/1500</a>   |    |
| <i>Vorstellung des Berichts</i> .....  | 19 |
| <i>Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände</i> .....  | 22 |
| <i>Aussprache</i> .....  | 24 |
| <b>6. 23. Bericht über die Tätigkeit der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen für die Jahre 2015 bis 2016</b>                |    |
| Unterrichtung - <a href="#">Drs. 18/1510</a>   |    |
| <i>Vorstellung des Berichts</i> .....  | 29 |
| <i>Aussprache</i> .....  | 35 |
| <b>7. Entwurf eines Gesetzes über die Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbandes „Großraum Braunschweig“</b>          |    |
| Gesetzentwurf der Landesregierung - <a href="#">Drs. 18/1408</a>   |    |
| <i>Besprechung von Verfahrensfragen</i> .....  | 39 |
| <b>8. Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Stadt Walsrode und der Gemeinde Bomlitz, Landkreis Heidekreis</b>                      |    |
| Gesetzentwurf der Landesregierung - <a href="#">Drs. 18/1421</a>   |    |
| <i>Erörterung der Grundzüge des Gesetzentwurfs</i> .....   | 41 |
| <i>Besprechung von Verfahrensfragen</i> .....  | 41 |
| <i>Beschluss</i> .....   | 41 |
| <b>9. Unterrichtung zum Agieren des Staatsschutzes in Bezug auf den Tag der Deutschen Zukunft in Goslar</b>                                  |    |
| <i>(abgesetzt)</i> .....   | 43 |
| <b>10. Einrichtung einer Regierungskommission - politische Versäumnisse in der Sicherheitsstruktur aufarbeiten und verbessern</b>            |    |
| Antrag der Fraktion der FDP - <a href="#">Drs. 18/1385</a>   |    |
| <i>Besprechung von Verfahrensfragen</i> .....  | 45 |

**Anwesend:**

## Ausschussmitglieder:

1. Abg. Thomas Adasch (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Karsten Becker (SPD)
3. Abg. Dunja Kreiser (SPD)
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)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Belit Onay (GRÜNE)
14. Abg. Jörg Bode (i. V. d. Abg. Jan-Christoph Oetjen) (FDP)
15. Abg. Jens Ahrends (AfD)

**Sitzungsdauer:** 9.30 Uhr bis 12.27 Uhr.



**Außerhalb der Tagesordnung:**

\*\*\*

*Billigung von Niederschriften*

Der **Ausschuss** billigte die Niederschriften über die 22. und die 23. Sitzung.

*Erweiterung der Tagesordnung*

Der **Ausschuss** beschloss, die Tagesordnung zu erweitern und unter TOP 1 zusätzlich die Beschlussfassung über den Antrag der AfD-Fraktion zur Drs.18/1352 auf Unterrichtung durch die Landesregierung - in einer vertraulichen Sitzung - zu behandeln.

*Beleidigungen, Drohungen, Hass und Gewalt gegen kommunale Amts- und Mandatsträger, Rettungskräfte und Ehrenamtliche sind nicht hinnehmbar - Land und Kommunen müssen gemeinsam aktiv werden*

*Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/1175](#) neu*

Der **Ausschuss** hatte in der 24. Sitzung am 16. August 2018 beschlossen, eine Anhörung zu dem Antrag durchzuführen. Er einigte sich nunmehr auf den Kreis der Anzuhörenden. Als Termin für die mündliche Anhörung nahm er den 8. November 2018 in Aussicht.

*Terminangelegenheiten*

Der **Ausschuss** nahm in Aussicht, zusätzliche Sitzungstermine für die Beratung über den Entwurf des Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze ([Drs. 18/850](#)) anzusetzen.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) wies auf die Eröffnung der Ausstellung „Freunde, Helfer, Straßenkämpfer - die niedersächsische Polizei in der Weimarer Republik“ am 18. Oktober 2018 um 14 Uhr im Landtag hin, bei der Herr Minister Pistorius und Frau Landtagspräsidentin Dr. Andretta ein Grußwort sprechen werden. Er bat die Ausschussmitglieder, sich diesen Termin vorzumerken.



Tagesordnungspunkt 1:

**Beschlussfassung über Anträge auf Unterrichtung**

- a) **Antrag der FDP-Fraktion auf Unterrichtung durch die Landesregierung über die Anschaffung von Body-Cams**

Der **Ausschuss** beschloss einstimmig, dem Unterrichtungswunsch zu entsprechen, und bat die Landesregierung um eine mündliche Unterrichtung.

- b) **Antrag der AfD-Fraktion zur Drs.18/1352 auf Unterrichtung durch die Landesregierung in einer vertraulichen Sitzung**

Der **Ausschuss** beschloss einstimmig, dem Unterrichtungswunsch zu entsprechen, und bat die Landesregierung um eine mündliche Unterrichtung. Er beschloss ferner, die Unterrichtung in einem vertraulichen Sitzungsteil entgegenzunehmen.

\*\*\*





Tagesordnungspunkt 2:

**Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen im Niedersächsischen Landeswahlgesetz (NLWG) und im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)**

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/29](#)

*erste Beratung: 4. Plenarsitzung am 13.12.2017*

*federführend: AfluS*

*mitberatend: AfRuV, AfSGuG*

*zuletzt beraten: 12. Sitzung am 05.04.2018 (Anhörung)*

**dazu:** Eingabe 03455/02/17, Lebenshilfe Niedersachsen

**Besprechung von Verfahrensfragen**

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) erinnerte daran, dass noch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die dort anhängige Wahlprüfungsbeschwerde ausstehe. Er wollte wissen, wann mit diesem Urteil zu rechnen sei bzw. ob die Entscheidung noch bei der Beratung des Gesetzentwurfs berücksichtigt werden solle.

RD'in **Dr. Hennings** (MI) sagte, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts liege noch nicht vor. Zudem sei auf Nachfrage mitgeteilt worden, dass derzeit auch noch kein Termin für die Verkündung der Entscheidung feststehe.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE) regte mit Blick auf die Mitberatung im Sozialausschuss an, auch noch das Gespräch mit den sozialpolitischen Sprechern der Fraktionen zu suchen und mögliche Änderungen zu diskutieren.

Der **Ausschuss** kam überein, die Fortsetzung der Beratung zunächst zu verschieben.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 3:

a) **Zivilbevölkerung in Syrien schützen - niedersächsischer Verantwortung gerecht werden!**

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/830](#)

b) **Familiennachzug dauerhaft aussetzen**

Antrag der Fraktion der AfD - [Drs. 18/843](#)

Zu a) erste Beratung: 15. Plenarsitzung am 17.05.2018

federführend: AfluS

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1

i. V. m. § 39 Abs. 3 Satz 1 GO LT: AfHuF

Zu b) erste Beratung: 15. Plenarsitzung am 17.05.2018

AfluS

beide zuletzt beraten:

16. Sitzung am 24.05.2018

### Unterrichtung und Aussprache

MR Ribbeck (MI): Sie hatten um Unterrichtung zu zwei Entschließungsanträgen gebeten, die im Kern das Thema Familiennachzug beinhalten, aber unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen. Der Entschließungsantrag von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beinhaltet darüber hinaus noch zwei weitere Aspekte. Zum einen geht es um ein neues Aufnahmeprogramm für syrische Geflüchtete und zum anderen um eine nachhaltige Lösung für Bürgerinnen und Bürger, die eine Verpflichtungserklärung im Rahmen der früher verwandten Aufnahmeprogramme abgegeben haben.

Ich möchte zunächst die aktuellen Entwicklungen zum Thema Verpflichtungserklärung im Kontext der niedersächsischen Programme aufzeigen, sodann auf die Forderung einer Neuaufnahme eines solchen Programms Stellung beziehen und schließlich den aktuellen Stand der Dinge zum Familiennachzug darstellen.

### Aktuelle Entwicklung zum Thema Verpflichtungserklärung

Beim Thema Verpflichtungserklärung möchte ich zunächst auf die Unterrichtung, die in der 5. Sitzung am 11. Januar 2018 hier im Ausschuss stattgefunden hat, verweisen und würde, was die weiteren Entwicklungen anbelangt, dort ansetzen.

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die IMK im Dezember 2017 beschlossen hat, dass sich die Länder Niedersachsen und Hessen - zwei hauptbetroffene Länder - mit dem BMAS zu Gesprächen zusammenfinden, um eine Lösung der Problematik herbeizuführen.

Nach verschiedenen Gesprächen auf Ministerienebene kam es dann auch zu einer Besprechung auf Staatssekretärebene. Vertreten waren dort BMAS, BMI, das Bundeskanzleramt und die Länder bzw. die Innenministerien der Länder Hessen und Niedersachsen. Der von Niedersachsen eingebrachte Vorschlag einer Gesetzesänderung, dass man im Rahmen einer Überleitungs- und Übergangsvorschrift gesetzlich bestimmt, dass Verpflichtungserklärungen, die vor dem 6. August 2016 - das war das Datum des Inkrafttretens des Integrationsgesetzes - abgegeben worden sind, enden, wenn eine Flüchtlingsanerkennung erfolgt - das hätte eine Klarstellung für alle Beteiligten zur Folge -, hat sich leider nicht durchsetzen können. Die Vertreter des Bundes sahen hier im Ergebnis keinen Spielraum. Es wurde darauf verwiesen, dass dieser Aspekt im Rahmen der Koalitionsverhandlungen diskutiert, im Ergebnis aber nicht in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen worden sei, weil die Kostenlast materiell einseitig auf den Bund verlagert würde. Insofern konnte bis dato das vom Verfahren her einfachste Lösungswerk nicht erreicht werden.

Das BMAS hat als Zugeständnis aber angeboten, dass die Jobcenter nach Feststellung der Erstattungsansprüche gegenüber den Verpflichtungsgebern die Ansprüche befristet niederschlagen, bis eine endgültige Klärung der Rechtslage durch höchstrichterliche Rechtsprechung erfolgt sei. Auch das BMI hat diesem Vorschlag zugestimmt, und das wurde im Folgenden auch umgesetzt. Das BMAS hat am 16. März 2018 festgelegt, dass Erstattungsansprüche gegenüber Verpflichtungsgebern fristwahrend festgesetzt werden müssen, sie dann

zunächst aber befristet niedergeschlagen werden, also keine Vollstreckung erfolgt. Insofern ist das Zugeständnis aus dem Gespräch umgesetzt worden.

In Niedersachsen liegen mittlerweile verschiedene erstinstanzliche Gerichtsentscheidungen vor - uns sind zumindest drei bekannt -, die die Inanspruchnahme von Verpflichtungsgebern als rechtswidrig eingestuft haben. Ganz kurz noch einmal zum rechtlichen Hintergrund: § 68 AufenthG ist die entsprechende Norm. Grundsätzlich ist hier kein Ermessen gegeben. Das heißt also, die Leistungsträger müssen die Erstattung fordern. Es gibt allerdings eine Ausnahme für atypische Fälle und atypische Gegebenheiten. Das ist auch in den Verwaltungsvorschriften zu § 68 verbindlich festgelegt.

Unsere Hoffnung war ja, dass das BMAS allen Jobcentern entsprechend vorgibt, dass in diesen Fallkonstellationen grundsätzlich ein atypischer Fall zu prüfen ist, weil die Gesamtgemengelage dafür spricht, dass das insgesamt mit vielen Fallstricken verbunden sein kann, die auch in den Ländern jeweils sehr unterschiedlich liegen können. Das hat das BMAS aber so nicht auf den Weg gebracht, sodass die Verwaltungsgerichte entsprechend festgestellt haben, dass bei der Rückforderung das Ermessen nicht richtig ausgeübt worden sei und dass die Umstände des Einzelfalls nicht im gebotenen Umfang gesehen und einbezogen worden seien. Insofern müssen wir jetzt abwarten, was die höchstrichterliche Rechtsprechung in Niedersachsen dazu sagt, ob die verwaltungsgerichtliche Entscheidung bestätigt wird und ob das BMAS aufgrund dieser Entscheidung entsprechende Konsequenzen zieht.

Wir haben das Ziel, eine allgemeingültige Lösung für alle Beteiligten zu finden, insofern noch nicht erreicht. Aber zumindest ist ein Zwischenschritt erfolgt, sodass die Betroffenen sich gegenwärtig keinen Vollstreckungsmaßnahmen ausgesetzt sehen. Letztlich sehen es auch die Verwaltungsgerichte so - das ist jetzt weniger unser Zutun, schließlich sind die Gerichte unabhängig -, dass diese Fälle durchaus so gestaltet sind, dass eine Atypik vorliegen kann, die es rechtfertigt, von der Erstattung abzusehen.

Wie gesagt, wir müssen jetzt zunächst abwarten, ob in Niedersachsen beim OVG Lüneburg und gegebenenfalls auch in anderen Ländern weitere einschlägige Rechtsprechung stattfindet

und wie das BMAS auf den Ausgang dieser Verfahren reagiert.

Abg. **Doris Schröder-Köpf** (SPD): Das sind ja nicht so ganz die tollen Nachrichten, die wir uns erhofft hatten. Aber besser, wir haben den Spatz in der Hand.

Sie hatten drei Gerichte in Niedersachsen erwähnt, die schon erstinstanzliche Entscheidungen getroffen haben. Welche sind das, und haben Sie Kenntnisse darüber, ob in anderen Bundesländern schon höhere Instanzen entschieden haben?

MR **Ribbeck** (MI): Diese drei Verwaltungsgerichte sind Hannover, Lüneburg und Osnabrück. Näheres zu den Entscheidungen kann ich Ihnen, wenn gewünscht, gerne zur Kenntnis nachreichen.

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU): Ja, darum würde ich bitten, da wir es heute zeitlich nicht schaffen, im Detail darauf einzugehen.

MR **Ribbeck** (MI): In anderen Ländern gibt es auch eine entsprechende Rechtsprechung, und zu einer besonderen Fallkonstellation gibt es bereits eine Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. In den betroffenen Bundesländern - das sind Hessen, Nordrhein-Westfalen und in Teilbereichen auch Rheinland-Pfalz - ist die Anordnung jeweils anders, sodass eine Übertragbarkeit nicht 1 : 1 gegeben ist. Wir sind auch deshalb gespannt, wie das OVG Lüneburg in Bezug auf die niedersächsische Konstellation reagieren wird.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Es war ja immer schwierig zu beziffern, wie viele Menschen hier in Niedersachsen davon betroffen sind. Liegen schon Erkenntnisse vor, wie groß der finanzielle Umfang ist und wie viele Ansprüche die Jobcenter bisher geltend gemacht haben, ohne sie sozusagen einzufordern oder zu erheben.

MR **Ribbeck** (MI): Wir hatten eigentlich verabredet, dass wir diese Zahlen bis Ende August bekommen. Diese liegen uns aber noch nicht vor. Darauf warten wir jetzt. Insofern kann ich nur das wiederholen, was hier schon im Januar eingebracht worden ist. Aber auch da können wir verabreden, dass wir, wenn wir diese Zahlenwerke in den nächsten Tagen oder Wochen bekommen, Ihnen das gegebenenfalls zuliefern.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ja, das wäre gut.

### *Neuaufgabe eines Landesprogramms für syrische Flüchtlinge*

Der zweite Bereich, über den ich Sie unterrichten möchte, ist die Forderung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nach einer Neuaufgabe eines Landesprogramms für syrische Flüchtlinge.

Derzeit ist eine solche Neuaufgabe nicht geplant und nicht beabsichtigt. Das ist natürlich eine politische Entscheidung. Ich würde aber gerne in Erinnerung rufen, dass sich Niedersachsen in den laufenden Programmen sehr stark engagiert hat. Herr Minister Pistorius hat in der Landtagsdebatte auch schon darauf hingewiesen. Wenn man sich die Menge der erteilten Visa zum Stichtag Ende Mai ansieht, dann liegen Nordrhein-Westfalen mit über 8 700 Visa und Niedersachsen mit 5 235 Visa mit großem Abstand vor allen anderen Ländern. Mit Blick auf den Königsteiner Schlüssel lässt sich feststellen, dass Niedersachsen gemessen daran mehr Schutzsuchende bzw. Verwandte von Schutzsuchenden aufgenommen hat als alle anderen Länder.

Manchmal wird auf die Länder verwiesen, die noch ein Programm - zumindest für dieses Jahr - am Laufen haben. Aber wenn man sieht, wie sich deren Engagement in absoluten Zahlen niedergeschlagen hat, kann man feststellen, dass die Gesamtzahl an aufgenommenen Menschen in diesen fünf Ländern geringer ist als die Zahl der in Niedersachsen aufgenommenen. Da haben wir also noch einen guten Vorsprung.

Ich gebe auch zu bedenken, dass die Kommunen aufgrund der aktuellen Situation weiterhin vor Herausforderungen stehen. Die Zugangszahlen sind natürlich deutlich niedriger als 2015/2016, aber die erforderlichen Integrationsleistungen müssen ja weiterhin erbracht werden.

### *Familiennachzug*

Das ist schon die Überleitung zum letzten Punkt, dem Familiennachzug. Der Kompromiss zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte, der auch von Niedersachsen mitgetragen wurde, beinhaltet sicherlich einen gewissen Widerspruch. Er erlaubt nur einen zahlenmäßig begrenzten Familiennachzug. Insofern wäre es nicht ganz kompatibel, wenn manche Betroffene den Zuzug zur Kernfamilie noch lan-

ge Zeit vor sich sehen und dann entsprechend des Aufnahmeprogramms weiter entfernten Verwandten ein Zuzug ermöglicht würde.

Beim Thema Landesaufnahmeprogramm geht es vornehmlich um den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte. Aber Familiennachzug gibt es ja nicht nur bei den subsidiär Schutzberechtigten, sondern ganz allgemein bei Flüchtlingen, bei sämtlichen Ausländerinnen und Ausländern nach unterschiedlichen Kategorien und natürlich auch bei Deutschen, die eine ausländische Familie haben.

Deutschland ist auch nicht ganz frei, wenn es darum geht, die Regelungen hierzu zu bestimmen. Nicht nur der Artikel 6 unserer Verfassung, sondern auch die Familiennachzugsrichtlinie, die Genfer Flüchtlingskonvention, die Qualifikationsrichtlinie und dergleichen mehr engen den Spielraum des nationalen Gesetzgebers ein. Subsidiär Schutzberechtigte - dazu will ich nicht lange ausholen - unterscheiden sich zudem von den politisch Verfolgten, den Asylberechtigten nach Artikel 16 a GG und den Schutzberechtigten nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Die beiden letztgenannten Gruppen haben natürlich nach wie vor und auch durchgängig einen Familiennachzugsanspruch, und zwar de facto ohne weitere Voraussetzungen. Das heißt, da muss weder der Lebensunterhalt gesichert sein noch können ausreichender Wohnraum oder auch Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug verlangt werden.

Zum subsidiären Schutzanspruch gebe ich einen kurzen Rückblick: Im Januar 2016 wurde im Rahmen des Asylpakets II entschieden, den Familiennachzug für zwei Jahre auszusetzen. Nach zwei Jahren sollte zunächst die alte Rechtslage wieder in Kraft treten. Das wurde im März 2016 auch entsprechend im Aufenthaltsgesetz umgesetzt. Dann hat man beschlossen, dass im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen ein Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten in Kraft treten soll mit folgenden Regelungen:

- Bis Juli 2018 bleibt der Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ausgesetzt.
- Seit dem 1. August besteht der Rechtsanspruch, wie er nach früherer Regelung bestanden hat, nicht mehr.

- Stattdessen wird eine Kannregelung in das Gesetz aufgenommen, und diese Kannregelung wird auf ein Kontingent von 1 000 Personen monatlich begrenzt.

Der Bundesgesetzgeber hat dieses Gesetz - das Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 12. Juli 2018, das zum 1. August in Kraft getreten ist - entsprechend rechtzeitig beschlossen.

Diese von Niedersachsen mitgetragene Kompromisslösung, um überhaupt in einem begrenzten Umfang an Familiennachzug zu ermöglichen, ist entsprechend der Verfahrensschritte mit den Ländern verabredet, d. h. die Länder haben Informationen erhalten, wie diese Verfahren im Einzelnen gesteuert werden. In § 36 a AufenthG sind die materiellen Voraussetzungen geregelt. Das heißt, ein Nachzug ist möglich, wenn humanitäre Gründe vorliegen - wenn beispielsweise die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft seit langer Zeit nicht möglich war, minderjährige, ledige Kinder betroffen sind, Leib, Leben oder Freiheit des Ehegatten oder der Angehörigen im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sind oder der hier lebende Flüchtling oder seine Angehörigen schwerwiegend erkrankt oder pflegebedürftig im Sinne einer schweren Beeinträchtigung sind oder andere schwere Behinderungen haben. Wenn solche humanitären Gründe vorliegen, sind weitere Integrationsaspekte in einem weiteren Verfahren besonders zu berücksichtigen. Hierzu gehören beispielsweise die eigenständige Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum und Sprachkenntnisse.

Dann gibt es ein paar Ausschlussgründe, z. B. wenn die Ehe nicht bereits vor der Flucht geschlossen wurde, der hier lebende Flüchtling strafrechtlich nicht unerheblich verurteilt wurde - an dieser Stelle spare ich mir Einzelheiten, diese sind aber gesetzlich fixiert -, oder wenn bei dem hier lebenden Flüchtling die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht zu erwarten ist. Zudem wurden Personen ausgeschlossen, die im weiteren Sinne als Gefährder gelten, wobei hier zu sagen ist, dass das nicht nur die subsidiär Schutzberechtigten betrifft, sondern auch die Familiennachzugsregelung im Übrigen. Insofern ist hier eine restriktivere Handhabung gesetzlich implementiert worden.

Das BMI hat zwischenzeitlich umfangreiche Verfahrenshinweise herausgegeben und hat

auch mit dem Auswärtigen Amt entsprechende Informationen gegeben, wie die Anträge auf Familiennachzug bei der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung, bei der Botschaft oder beim Generalkonsulat zu stellen sind. Von der Auslandsvertretung werden die auslandsbezogenen Sachverhalte geprüft, also die mit Blick auf die Person des Nachziehenden bestehenden humanitären Gründe und natürlich auch die Unzumutbarkeit der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Drittstaat. Soweit diese Nachzugsvoraussetzungen von der Auslandsvertretung angenommen werden können, wird der Antrag zur weiteren Prüfung den Sicherheitsbehörden, aber auch den Ausländerbehörden weitergeleitet. Die Ausländerbehörden haben wiederum die Inlandssachverhalte zu prüfen, also die humanitären Gründe in der Person des hier lebenden Flüchtlings, positive und negative Integrationsaspekte und die Versagungsgründe in der Person des hier lebenden Flüchtlings.

Die Ausländerbehörden leiten diese Informationen dann in einem ganz normalen regulären Verfahren den Auslandsvertretungen zurück. Diese stellen alle Prüfungsergebnisse zusammen und leiten diese, wenn ein Nachzugsanspruch bestehen könnte, an das Bundesverwaltungsamt weiter. Das Bundesverwaltungsamt trifft intern rechtlich verbindlich die Auswahlentscheidung zu den monatlich bis zu 1 000 nachzugsberechtigten Personen und teilt auf Grundlage der Auswahlentscheidung den Auslandsvertretungen das Ergebnis mit, die dann wiederum die Visa erteilen können.

Anträge auf Familiennachzug, die in den jeweiligen Monaten nicht berücksichtigt werden können, verbleiben beim Bundesverwaltungsamt und werden dann in den Prüfungsumfang des nachfolgenden Monats übergeleitet.

Wie Sie dem entnehmen können, ist das ein weitgehend neues Verfahren, das kurzfristig zu etablieren und umzusetzen ist. Dies erfordert eine effektive Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen in Bund und Ländern, sodass wir nur hoffen können, dass dieses nicht ganz gewöhnliche Verfahren keine unzumutbaren Erschwernisse aus Sicht der Nachzugswilligen mit sich bringt und sich sehr schnell einspielt.

Positiv kann man hier feststellen, dass soweit Kontingente für die Monate August oder gegebenenfalls September noch nicht ausgeschöpft

werden können, weil sich das Verfahren noch nicht eingespielt hat, diese Kontingente bis zum Jahresende übertragen werden können, sodass das Kontingent, das für 2018 zur Verfügung steht, dann hoffentlich auch ausgeschöpft werden kann.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Es gibt ja im Internet widersprüchliche Aussagen über die Situation in Syrien. Inwieweit wird von deutscher Seite überhaupt versucht, aufzuklären, ob die humanitären Gründe, die angegeben werden, wirklich im Land vorhanden sind? Man sieht Videomaterial von Partys und Badeurlaube in Latakia. Eine Reisegruppe der AfD war in Syrien, und diese sagt, dass es dort friedliche Gebiete gibt. Die *Schweizer Morgenpost* hat berichtet, dass die Organisation OPCW einen Giftgasangriff in Duma gar nicht nachweisen konnte. Es kursieren sehr viele Informationen im Internet, und Deutschland hat wahrscheinlich viele Informationsquellen. Inwieweit nutzen wir diese, um die Lage vor Ort wirklich einmal aufzuklären?

MR **Ribbeck** (MI): Ich hatte ja dargestellt, dass die auslandsbezogenen Gründe von der jeweiligen Auslandsvertretung zu prüfen sind und darüber zu entscheiden ist, sodass ich sagen kann: Niedersachsen prüft das nicht. Ich habe aber keinen Zweifel daran - insbesondere mit Blick auf die Berichte in den Tageszeitungen von heute und den letzten Tagen -, dass sich die Sicherheitslage in Syrien nicht entspannt, sondern dass dort im Gegenteil möglicherweise das größte humanitäre Unglück bevorsteht. Die Weltgemeinschaft hat Sorge, dass es viele Tausende von Toten geben könnte, und gegebenenfalls gibt es viele Menschen, die in diese Region und leider nicht in ein sicheres Gebiet geflüchtet sind.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Zum Familiennachzug: Gibt es ein festes Kontingent für Niedersachsen, z. B. eine Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel? Wie viele Personen sind davon sozusagen auf niedersächsischer Seite betroffen, und wie viele Familiennachzugswillige sind nach derzeitigem Stand betroffen? Ist das von Landesseite einsehbar?

Zum Aufnahmeprogramm: In einigen Ländern gibt es ja weiterhin Aufnahmeprogramme. Hier in Niedersachsen wurde entschieden, das wegen der schwierigen rechtlichen Lage nicht fortzusetzen; denn der Bund sagt ja, die Folgekosten müssten die Länder tragen. Wie machen

das die anderen Länder? Gehen sie dieses Risiko ein, oder wie wird die Kostenfrage dort geklärt?

Zu dem Programm, das seinerzeit hier in Niedersachsen installiert worden war: Wie viel von der dort eingestellten Summe ist denn tatsächlich genutzt bzw. in Anspruch genommen worden und für welche Leistungen? - Wenn Sie das nicht mündlich vortragen können, wäre ich auch einverstanden, wenn Sie das schriftlich detailliert darlegen.

MR **Ribbeck** (MI): Zum Familiennachzug: Es gibt keine Anwendung des Königsteiner Schlüssels. Das erklärt sich schlicht dadurch, dass ja humanitäre Gründe maßgeblich sind, und man würde dann entsprechend Menschen, die aufgrund ihrer persönlichen Situation humanitär noch stärker betroffen sind, außen vorhalten, nur weil die Quote in den Bundesländern unterschiedlich ist.

Ich habe damit gerechnet, dass nach Zahlen gefragt werden könnte. Allerdings sind wir bisher noch nicht informiert worden. Bei einem Fachgespräch habe ich zusammen mit Vertretern von anderen Ländern darauf hingewiesen, dass wir gerne Zahlenmaterial hätten, weil eben in der politischen Diskussion immer wieder danach gefragt wird. Es bleibt zu hoffen, dass wir demnächst etwas zur Verfügung gestellt bekommen.

Aus den Medien wissen wir aktuell, dass für den August nur 65 positive Auswahlentscheidungen getroffen worden seien sollen. Das kann ich aber, wie gesagt, nicht formal bestätigen, sondern ich habe das einem Bericht der *WELT* entnommen. Insofern wird das Kontingent von 1 000 Menschen, das ausgeschöpft werden kann, aber nicht ausgeschöpft werden muss, im August, September, Oktober und November voraussichtlich nicht ausgeschöpft. Die verbleibenden offenen Korridore könnten dann eben noch im Dezember genutzt werden, sodass der Nachzugskorridor von 5 000 Personen dann entsprechend bis Dezember ausgewählt werden kann.

Was das Landesaufnahmeprogramm betrifft, kann ich Ihnen nicht im Detail sagen, wie die Länder auf die Aussage des Bundes reagiert haben und wie sie das regeln. Ich kann nur nochmals darauf verweisen, dass letztlich die Zahlen, die in den jeweiligen Ländern vorliegen,

möglicherweise deutlich geringer sind und damit auch die finanziellen Rahmenbedingungen anders einzuschätzen sind als bei einem Programm, wie wir es aufgestellt hatten.

Was die Gelder anbelangt - das war auch Gegenstand der Unterrichtung im Januar -: Wir über die Gesamtsituation der Mittel schon einmal schriftlich berichtet. Darauf möchte ich an dieser Stelle zunächst verweisen. Wenn dann noch Fragen offen bleiben, würde ich Sie bitten, mir ein entsprechendes Signal zu geben.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Sie sagten, zur Situation in Syrien hätten wir durch Auslandsvertretungen Informationen. Ich würde gerne wissen, welche das sind.

Zum Thema „katastrophale humanitäre Entwicklung“: Soweit ich informiert bin, ist jetzt ein Militärschlag in Idlib geplant, weil es dort noch einige wenige Al-Nusra- und Al Kaida-Kämpfer gibt, gegen die die Russen und auch die syrische Armee vorgehen.

(Zuruf von Abg. Doris Schröder-Köpf  
[SPD])

Das ist bei 186 000 km<sup>2</sup> sicherlich nur ein kleiner Teil. Die Informationen, die aus Syrien kommen, kommen in erster Linie von den White Helmets, über Coventry, wo ein Exil-Syrer sitzt, der Assad überhaupt nicht mag.

Das sind die Informationen, die wir haben. Wenn Sie andere haben, hätte ich gern die Quelle.

MR **Ribbeck** (MI): Ich hatte ja bereits darauf verwiesen, dass es im Kontext des Familiennachzugs eine unterschiedliche Aufgabenteilung gibt, und im Rahmen dieser Aufgabenverteilung prüft die Auslandsvertretung die Schutzbedürftigkeit der nachzugswilligen Personen im Ausland. Das ist nicht Aufgabe des Landes, und das ist auch nicht Aufgabe der Ausländerbehörde. Aufgabe der Ausländerbehörde ist, die Situation des hier anwesenden Flüchtlings zu prüfen. Insofern habe ich gesagt, dass diesbezüglich dem Land keine Kenntnisse zugeliefert werden, ich persönlich allerdings keine Zweifel habe, was die Situation anbelangt, wenn ich die Tagesmeldungen in den Medien sehe.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 4:

**Empfehlungen der Enquetekommission  
„Verrat an der Freiheit - Machenschaften der  
Stasi in Niedersachsen aufarbeiten“ umset-  
zen**

Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der  
CDU, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und  
der Fraktion der FDP - [Drs. 18/354](#)

*erste Beratung: 10. Plenarsitzung am  
01.03.2018*

*federführend: AfluS*

*mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m.*

*§ 39 Abs. 3 Satz 1 GO LT: AfHuF*

*zuletzt beraten: 16. Sitzung am 24.05.2018  
(Anhörung)*

**Beschluss**

Der **Ausschuss** schloss die Beratungen ab. Er empfahl dem Landtag, den Antrag der Fraktion der FDP, der Fraktion der CDU, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP unverändert anzunehmen.

Der Beschluss erging vorbehaltlich der Zustimmung des mitberatenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen.

*Zustimmung: SPD, CDU, GRÜNE, FDP, AfD*

*Ablehnung: -*

*Enthaltung: -*

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 5:

### **Kommunalbericht 2018**

Unterrichtung durch die Präsidentin des Landesrechnungshofs - [Drs. 18/1500](#)

*direkt überwiesen am 23.08.2018*

*federführend: AfluS*

*mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m.*

*§ 39 Abs. 2 Satz 2 GO LT: AfHuF*

### **Vorstellung des Berichts**

Präsidentin **Dr. von Klaeden** (LRH): Ich freue mich, Ihnen den Kommunalbericht der überörtlichen Kommunalprüfung hier im Innenausschuss vorstellen zu dürfen. Es ist der nunmehr siebte Bericht, den die überörtliche Kommunalprüfung erstellt hat.

Auch in diesem Jahr folgt der Kommunalbericht wieder der gewohnten Reihenfolge der Themen: Ausführungen über den gesetzlichen Auftrag der überörtlichen Kommunalprüfung, eine Darstellung zu Umfang und Durchführung der Prüfungen sowie ein Block mit Zahlen, Daten und Fakten zur allgemeinen Finanzlage der niedersächsischen Kommunen sowie die Einzelprüfung unter Nummer 5.

Bevor ich auf einzelne Prüfungsergebnisse eingehe, möchte ich mit einer Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung zur allgemeinen Finanzlage der niedersächsischen Kommunen beginnen.

#### *Finanzlage der Kommunen*

Für das Jahr 2017 ist aus unserer Sicht in der Gesamtbetrachtung ein positives Fazit zu ziehen. Die Haushaltslage der niedersächsischen Kommunen hat sich stabilisiert. Den Kommunen flossen weiterhin überdurchschnittlich hohe Einzahlungen zu. Allerdings haben sich 2017 die hohen Steigerungsraten der Jahre davor - auch aus dem Jahr 2016 - nicht wiederholt.

Darüber hinaus konnten die Kommunen 2017 wieder einen enormen Überschuss in Höhe von rund 2,4 Milliarden Euro erzielen. Auch damit hat sich der Trend der vergangenen Jahre fortgesetzt. Mit Ausnahme des Jahres 2014 betragen die Einzahlungsüberschüsse im Betrachtungs-

zeitraum der zurückliegenden Jahre regelmäßig mehr als 2 Milliarden Euro.

Trotz des positiven Fazits möchten wir - denn auch das ist Aufgabe der überörtlichen Finanzprüfung - auf Risiken sowohl auf der Einzahlungs- als auch auf der Auszahlungsseite hinweisen, die wir für die Zukunft für die kommunalen Haushalte sehen.

#### *Risiken auf der Einzahlungs- und Auszahlungsseite*

Zu den Risiken auf der Einzahlungsseite ist ein möglicher Rückgang der Gewerbesteureinzahlungen zu zählen. Auch bei den - grundsätzlich stabilen - Grundsteureinzahlungen ergeben sich Ungewissheiten: durch die höchstrichterliche Rechtsprechung und die dadurch erforderliche Umstellung der Berechnungsgrundlagen und die Frage, ob das in allen Kommunen aufkommensneutral verlaufen wird.

Risiken auf der Ausgabenseite sehen wir u. a. darin, dass kurz- und mittelfristig beträchtliche Sozialleistungen - u. a. die Kosten für die Integration von Flüchtlingen und die Pflege der älter werdenden Bevölkerung - zu finanzieren sein werden. Auffällig ist zudem, dass sich die Auszahlungen der Kommunen 2017 annähernd in gleichem Maße erhöhten wie die Einzahlungen. Der positive Effekt der erneut gestiegenen Einzahlungen wurde somit fast vollständig aufgezehrt.

#### *Erhöhung der Gesamtverschuldung trotz Überschüssen*

Neben diesen Risiken sehen wir noch eine weitere Entwicklung mit Sorge. Vielleicht stehen wir hier auch an einem Wendepunkt. Wir haben uns darüber auch schon im Vorfeld mit den kommunalen Spitzenverbänden ausgetauscht.

Betrachtet man die Jahre ab 2012, so war stets eine Verringerung der Gesamtverschuldung der kommunalen Haushalte festzustellen. Nicht so im Jahr 2017: Erstmals seit Jahren kam es zu einem - wenn auch mit 63 Millionen Euro nur geringen - Anstieg der Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen. Das ist ein Trend, der sich aus unserer Sicht auf keinen Fall fortsetzen sollte.

Ursächlich für den Anstieg der Gesamtverschuldung ist nach unseren Analysen der erneut gestiegene Investitionskreditbestand. Im

Kommunalbericht 2016 hatten wir die Gefahr beschrieben, dass der positive Effekt aus dem Rückgang der Liquiditätskredite durch den stetig zunehmenden Anstieg der Investitionskredite aufgezehrt werden könnte, und dieser Effekt ist jetzt tatsächlich im Jahr 2017 eingetreten.

Betrachtet man die Investitionstätigkeit aller Kommunen, so muss man feststellen, dass das Niveau insgesamt - um 180 Millionen Euro - gesunken ist. Die hohen Zahlungsüberschüsse haben im Ergebnis zu weniger Eigenmitteln für Investitionsmaßnahmen geführt. Andersherum: Es mussten hierfür verstärkt Investitionskredite aufgenommen werden.

Natürlich ist ein kreditfinanzierter Anteil der Investitionsauszahlungen die Regel und grundsätzlich - auch von unserer Seite - nicht zu kritisieren. Allerdings folgt daraus eine zunehmende Tilgungsverpflichtung, die die kommunalen Handlungsspielräume zunehmend einschränkt. Das haben wir im Bericht anhand von Zahlen noch einmal deutlich dargelegt.

Wir sind der Meinung, dass in Zeiten guter Erträge und deutlicher Zahlungsüberschüsse die sich stabilisierenden Haushaltslagen dazu genutzt werden sollten, die Fremdfinanzierungsanteile so gering wie möglich zu halten, um die Handlungsspielräume zu erweitern und nicht einzuschränken.

### *Fazit*

Im Ergebnis ist festzustellen, dass selbst in Jahren mit hohen Steuereinnahmen eine flächendeckende Gesundheit der Kommunalfinanzen nicht gelingt. Wie bereits im vergangenen Jahr mahnen wir dringend an, dass die Kommunen die Notwendigkeit ihrer Auszahlungen verstärkt auf den Prüfstand stellen. Einem weiteren Anstieg der Gesamtverschuldung sollte entgegen-gesteuert werden.

Die Problemlagen und die Tragweite der dargestellten Risiken unterscheiden sich in Abhängigkeit von Lage, Größe und Struktur der Kommunen. Insofern sind auch die Analyse sowie die daraus folgenden Handlungsnotwendigkeiten unterschiedlich. Gleichwohl sind wir der Überzeugung, dass eine effiziente Aufgabenerledigung unter dem Gebot einer strikten Ausgabendisziplin auch im Jahr 2017 für die Kommunen im Vordergrund stehen sollte.

### *Einzelne Prüfungsergebnisse*

Auch der diesjährige Kommunalbericht befasst sich außer mit der allgemeinen Finanzlage der niedersächsischen Kommunen mit verschiedenen weiteren Themen, die die Vielfalt des kommunalen Handelns widerspiegeln. Dabei ist es unser Anliegen, zur Optimierung der Aufgabenerledigung und der Verbesserung der dafür benötigten Strukturen beizutragen. In einzelnen Bereichen haben wir auch versucht, den Kommunen allgemeingültige Hinweise oder Leitfäden mit auf den Weg zu geben.

Ich möchte zwei Aspekte herausstellen, bei denen wir in verschiedener Hinsicht immer wieder auf Verbesserungspotential stoßen: Zum einen das Erfordernis einer ausreichenden Informationsgrundlage für die Kommunen, um Handlungsbedarfe rechtzeitig zu erkennen, und zum anderen die entsprechende Anpassung der organisatorischen Strukturen.

### *Informationsgrundlage*

Wir stellen immer wieder fest, dass die Kommunen Handlungsbedarfe nicht rechtzeitig erkennen und Maßnahmen nicht rechtzeitig ergreifen. In der Folge ist vielerorts eine zielgerichtete Steuerung des Verwaltungshandelns durch die Kommunen erschwert.

Hierfür drei Beispiele aus unserem Bericht:

#### *- Instandhaltung der Kanalisation -*

Bei einer Prüfung der Instandhaltung der Kanalisation bei zehn Kommunen und einem Zweckverband stellten wir fest, dass keine der geprüften Einrichtungen einen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer Abwasserkanäle besaß. Nur fünf der geprüften Einheiten hatten planmäßig damit begonnen, ihre gesamten öffentlichen Freigefällekanäle zu inspizieren und die dabei festgestellten Mängel zu bewerten und zu beseitigen.

Das Ausmaß möglicher Schäden und die Höhe der für Sanierungen erforderlichen Mittel waren für die geprüften Kommunen ohne Kenntnis über den Zustand der Kanäle nicht absehbar. Auch rechtzeitige Unterhaltungsmaßnahmen zur Vermeidung von Schäden konnten so nicht eingeplant und veranlasst werden.

### - Schulbegleitung -

Der Aspekt nicht ausreichender Informationsgrundlagen findet sich auch in unserer Prüfung des Verfahrens zur Bewilligung von Schulbegleitungen, die wir bei insgesamt 18 Jugend- und Sozialämtern durchführten. Wir stellten fest, dass sich der Aufwand für Schulbegleitungen für Kinder mit einer Behinderung oder einer drohenden Behinderung in der Zeit von 2012 bis 2016 um mehr als das Dreifache erhöhte und die Fallzahlen um mehr als das Doppelte. - Auch diesen Bereich sollten sich die Kommunen also anschauen.

Ziel der Schulbegleitung ist es, die inklusive Beschulung von Kindern zu ermöglichen. Vorrangig leistungs verpflichtet ist das Land. Häufig erhielten die Kinder diese Hilfen jedoch nicht vom Land, sodass der Jugend- oder Sozialhilfeträger einspringen und eine Schulbegleitung bewilligen musste.

Nach unseren Feststellungen waren die Jugend- und Sozialämter oftmals nicht in der Lage, sich von den Schulen ausreichende Informationsgrundlagen zu beschaffen, um festzustellen und sich selbst ein Bild davon zu machen, ob das jeweilige Kind einen entsprechenden Bedarf hat und, wenn ja, in welchem Umfang der Bedarf gegebenenfalls durch eine Schulbegleitung sicherzustellen ist. Stattdessen sahen sich die Kommunen vielfach Forderungen der Schulen ausgesetzt, eine Schulbegleitung zu bewilligen, da das Kind sonst nicht inklusiv beschult werden könne.

Wir empfehlen den Kommunen vor diesem Hintergrund dringend, die Mitwirkung der Schulen stärker einzufordern und darüber hinaus die eigenen Instrumente zur Begrenzung ihrer Leistungsverpflichtung noch stärker in den Blick zu nehmen. Hierzu haben wir im Kommunalbericht entsprechende Hinweise zusammengestellt.

### - Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege -

Ein weiterer Bereich, in dem unserer Meinung nach die Informationsgrundlagen fehlen und deswegen auch in der mittelfristigen Planung bestimmte Risiken nicht abgedeckt sind, ist der Bereich der Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege.

Nach einer Bevölkerungsvorausberechnung wird in Niedersachsen die Zahl der Menschen über 60 Jahre von 2,2 Millionen im Jahr 2015 auf 2,8 Millionen im Jahr 2031 steigen. Damit

steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass sowohl die Zahl der pflegebedürftigen Menschen als auch die der Empfänger von Sozialleistungen für die Pflege steigt. Nach unseren Berechnungen könnte dies in Niedersachsen dazu führen, dass die Ausgaben der Landkreise, kreisfreien Städte und der Region Hannover für die Hilfe zur Pflege auf mindestens 516 Millionen Euro im Jahr 2031 steigen und sich damit seit dem Jahr 2015 mehr als verdoppeln.

Wir stellten fest, dass keine der 16 geprüften Kommunen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung abgebildet hatte, welcher Ausgabenzuwachs in der Hilfe zur Pflege kurz- und mittelfristig auf sie zukommen wird. Dazu haben wir in drei Szenarien dargelegt, wie sich die Entwicklung jeweils auf die einzelnen Landkreise auswirken könnte, um abzubilden, wo wir Risiken sehen.

Die meisten Menschen wünschen sich - auch bei Pflegebedürftigkeit - im Alter ein selbstständiges Leben zu Hause zu führen. Wenn Pflegebedürftige länger selbstbestimmt zu Hause leben und versorgt werden können, könnte man die im Regelfall teureren Unterbringungen in stationären Pflegeeinrichtungen vermeiden. Wir sehen eine Chance darin, das lokale Angebot an häuslicher Pflege zu erweitern und dadurch die Kommunen in die Lage zu versetzen, die entsprechenden Ausgaben zu begrenzen und den Anstieg der Ausgaben für die Hilfe zur Pflege zu verringern.

Handlungsoptionen, die den Kommunen zur Verfügung stehen, um eine bedarfsgerechte häusliche Pflege zu unterstützen, haben wir im Kommunalbericht - unter Nummer 6 - zusammengestellt.

### *Verbesserungspotentiale bei organisatorischen Strukturen*

Auch zu dem zweiten Aspekt, den Verbesserungspotentialen bei den organisatorischen Strukturen, möchte ich zwei Beispiele nennen:

### *- Informationssicherheit in Kommunen -*

Das erste Beispiel ist das Thema Informationssicherheit, bei dem wir nach wie vor Optimierungsbedarfe sehen. Anknüpfend an eine Prüfung im Jahr 2016 untersuchten wir bei zehn weiteren Kommunen, wie intensiv sich diese mit den Themen Informationssicherheit und Datenschutz auseinandergesetzt hatten. Die Neue-

rungen der Datenschutz-Grundverordnung, die seit Mai 2018 anzuwenden ist, haben wir hier noch nicht berücksichtigen können.

Auch hier haben wir Defizite bei den geprüften Kommunen festgestellt, im Bereich der Datensicherheit und des Datenschutzes. Besonders betrachtet haben wir die Themenfelder Verfahrensbeschreibungen, Auftragsdatenverarbeitung und Kosten der Datenschutzbeauftragten, die zu bestellen sind. Wir stellten in diesen Bereichen Optimierungsbedarfe fest und empfehlen den Kommunen, darüber hinaus zu untersuchen, ob es wirtschaftlicher ist, anstelle eigener Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eine externe Person als Datenschutzbeauftragten zu bestellen; denn das kann durchaus die kostengünstigere Variante sein.

#### *- Bauinvestitionscontrolling -*

In einer weiteren Prüfung befassten wir uns mit dem Thema Bauinvestitionscontrolling. Wir hatten dies schon einmal bei größeren Städten geprüft. Diesmal untersuchten wir auch das Bauinvestitionscontrolling in sieben kreisangehörigen Kommunen. Unsere Intention war, folgender Frage nachzugehen: Können die Kleineren von der Professionalisierung der Großen lernen, oder können auch die Großen von den pragmatischen Ansätzen der Kleinen lernen?

Dabei identifizierten wir für das Bauinvestitionscontrolling der Kommunen - über alle Größerebereiche hinweg - drei Risikobereiche: Die eigene Organisations- und Entscheidungsstruktur, die Erfüllung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen - insbesondere die genaue Bedarfsanmeldung und die entsprechende haushaltsrechtliche Abbildung der Investitionsbedarfe - sowie Kostensteigerungen bei der Bau- und Umsetzungsphase.

Auch hier haben die Kommunen oftmals nicht die notwendigen Informationen an einer Stelle, die sie haben müssten. Zudem haben wir aufgezeigt, dass oftmals die nachträgliche Analyse, wenn es denn zu Kostensteigerungen gekommen ist, nicht in dem Umfang durchgeführt wurde, wie wir es für notwendig halten. Hier können wir aufzeigen, dass es durch entsprechende organisatorische Verbesserungen zu einem besseren Controlling kommen kann und damit unnötige Kostensteigerungen vermieden werden könnten.

So viel in der gebotenen Kürze zur allgemeinen Finanzlage und zu den einzelnen Prüfungsergebnissen des diesjährigen Kommunalberichts. Wir haben natürlich noch weit mehr Bereiche untersucht. Es gibt einen interessanten Beitrag zum Thema Forstwirtschaft, etwas zur Frage der Aufgabenerfüllung von Rechnungsprüfungsämtern und auch zur Frage der Kosten „Kita und freie Träger“ - hierzu vielleicht auch der Hinweis, die Daten, Fakten und Zahlen in diesem Bereich in den einzelnen Kommunen vor Ort noch einmal genauer anzuschauen, gerade bei den freien Trägern.

#### **Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände**

##### **Anwesend:**

- *Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hubert Meyer (NLT)*
- *Beigeordneter Herbert Freese (NLT)*
- *Hauptgeschäftsführer Dr. Jan Arning (NST)*
- *Geschäftsführer Dirk-Ulrich Mende (NST)*
- *Beigeordneter Oliver Kamlage (NSGB)*

Prof. Dr. Hubert Meyer: Mit Blick auf die Situation im Jahr 2017 stimmen wir - naturgemäß - nicht in allen Bewertungen mit dem Landesrechnungshof überein. Es gab aber keine großen Konfliktlinien, um es vorsichtig zu sagen.

Frau Dr. von Klaeden hat einleitend auf die sich stabilisierende Haushaltsslage 2017 hingewiesen und einen Überschuss von 2,4 Milliarden Euro genannt. Das kann ich im Moment nicht einordnen. Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Landes lag das Finanzierungssaldo der Kommunen im Jahr 2017 bei 623 Millionen Euro. Auch das haben wir, zugegeben, schon schlimmer erlebt. In 14 Tagen werden wir Gelegenheit haben, im Haushaltsausschuss zum Landeshaushalt Stellung zu nehmen, und es wird sich zeigen, dass die Lage auf Landesebene ähnlich erfreulich ist.

Frau Dr. von Klaeden, Sie haben auf Risiken hingewiesen, was ich nur unterstreichen kann. Natürlich haben wir eine sehr volatile Steuer im kommunalen Bereich, nämlich die Gewerbesteuer. Sie haben auf die Neuregelungsnotwendigkeit bei der Grundsteuer abgestellt. Das

wird selbstverständlich dazu führen, dass es nicht gelingen wird, eine Aufkommensneutralität pro Kommune sicherzustellen. Wenn das ginge, dann wäre das Ziel dieser Operation, die das Bundesverfassungsgericht angeordnet hat, geradezu verfehlt. Da wird es also Verwerfungen geben.

Sie haben auch auf das Thema „hohe Investitionen“ hingewiesen, die nach Ihrer Beobachtung einen Großteil der Einnahmeanstiege praktisch wieder auffressen, um es salopp zu sagen. Das sehen wir natürlich auch mit Sorge. Wir haben einen hohen Investitionsnachholbedarf im kommunalen Bereich und sind gerade deswegen auch sehr daran interessiert, dass die Große Koalition in dieser Wahlperiode das angekündigte Eine-Milliarde-Euro-Investitionsprogramm umsetzt, das notwendig ist, um diesem Trend entgegenzuwirken.

Sie haben ferner die Verbesserung der Informationsgrundlagen angemahnt und darauf hingewiesen, dass bestimmte Entwicklungen den Kommunen nicht in hinreichender Präzision bekannt seien. Ich möchte an dieser Stelle gerne das Thema „Bewilligung von Schulbegleitungen“ aufgreifen. Ich finde das einen guten Prüfungsansatz, und ich möchte positiv hervorheben, dass man vonseiten der Rechnungsprüfung noch einmal auf diesen kostenintensiven Bereich hingewiesen hat.

Die Entwicklung geht in der Tat dahin, dass die Kommunen als Ausfallbürgen für das Gelingen der Inklusion in Anspruch genommen werden. Sie haben angedeutet - oder man könnte Sie möglicherweise so verstehen -, dass das nur an einer fehlenden Information liegt und man an dieser Stelle entgegenwirken kann. Ich wäre da allerdings deutlich anderer Auffassung. Vermutlich haben Sie es auch nicht in dieser Intensität sagen wollen.

Wir haben in der Tat einen hohen Anstieg von Schulbegleitungen. Den Ansatz, die Schulen oder gar die Landesschulbehörde im Vorfeld um prognostische Einschätzungen zu bitten, wie sich der Bedarf entwickeln wird, halte ich für schwer gangbar, um nicht zu sagen lebensfremd. In der Praxis ist es so, dass es in der Schule konkret zu Problemen mit einzelnen Schülerinnen und Schülern kommt. Die Schulen bzw. die Lehrerinnen und Lehrer sehen sich mit Herausforderungen konfrontiert, die sie mit Blick auf die Arbeitsintensität schwer bewältigen kön-

nen. In der Regel werden dann die Eltern angesprochen. Die Eltern holen sich sachverständigen medizinischen Rat ein, und dieser Rat führt dazu, dass der Träger der Sozialhilfe einen weiteren Fall vorgesetzt bekommt.

Das ist insofern ein Beispiel dafür, wo wir nicht über Planungen gegensteuern können, sondern wo das Land durch verbesserte Ausstattung im personellen Bereich in den Schulen gegensteuern muss, wenn Inklusion gelingen soll. Wir können an dieser Stelle nicht auf Dauer mit individuellen Hilfestellungen bei der Schulbegleitung entgegenwirken.

Bei einigen anderen Dingen, die Sie genannt haben, würde ich sagen, dass man sicherlich noch etwas verbessern kann. Ich will jetzt nicht auf jeden einzelnen Punkt eingehen. Wertvoll ist sicherlich auch die Prüfung im Bereich der Pflege und der Ansatz, das Problembewusstsein dafür zu fördern: Was kommt da auf uns zu, und welche finanziellen Lasten resultieren daraus für die Zukunft? - Das ist ein zukunftsorientierter Ansatz, den wir insofern begrüßen. Ich bin allerdings skeptisch, ob es im Einzelnen gelingen kann, das hinreichend plausibel in der Planung abzubilden. Wir stehen hier vor einer gesamtgesellschaftlichen politischen Herausforderung, der wir noch stärker Beachtung schenken müssen.

Zu einigen Ansätzen der Prüfung würden wir uns eher skeptisch äußern. Wenn Sie generell mehr zusätzliche Planung und Dokumentation fordern, steht das unserer Meinung nach nicht immer in vernünftiger Relation zu den dazu erzielbaren Einsparungen. Teilweise gibt es einen zusätzlichen Personal- und Sachmittelaufwand, ohne dass dem irgendeine vernünftige Einsparung oder ein Kosteneffekt oder ein Steuerungseffekt entgegensteht. Ich will insoweit auf das Thema „Instandhaltung der Kanalisation“ hinweisen, wo wir eine andere Einschätzung haben als Sie, oder etwa wenn es darum geht, wie ein oder zwei Mitarbeiter in einem Rechnungsprüfungsamt ihre Arbeitszeit auf verschiedenen Arbeitszeitkonten gleichsam verteilen. Ich glaube nicht, dass man an dieser Stelle viel steuerungsrelevant ableiten kann.

Als Fazit kann ich aus kommunaler Sicht sagen: Wir begrüßen, dass es einzelne Ansätze gibt, die sich im Prüfungsgeschehen danach ausrichten, wie wir für die Zukunft Hinweise geben können, damit generell auch andere Kommunen

von diesen Prüfungsergebnissen lernen können. Das ist ein Ansatz, den wir generell für richtig halten und den wir für die Zukunft stärken sollten.

### Aussprache

Abg. **Dunja Kreiser** (SPD): Ich kann den Anstieg bei den Schulbegleitungen nicht ganz verstehen. Die Schulbegleitung ist ja nicht allein aus pädagogischen Gründen zu sichern, sondern sie ist u. a. nötig, weil das Kind eine entsprechende Unterstützung z. B. beim Gehen braucht. Alle Kinder, die beschult werden und eine entsprechende Unterstützung benötigen, haben einen Anspruch auf eine Schulbegleitung. Ich weiß aus eigener Erfahrung, wie schwierig es ist, eine solche Schulbegleitung zu bekommen. Die Frage ist aber: Soll der Fokus jetzt mehr auf eine pädagogisch-schulische Unterstützung gesetzt werden? Denn die ist eigentlich nicht in der Schulbegleitung begründet.

Präsidentin **Dr. von Klaeden** (LRH): Wir haben uns auf der einen Seite die Zahlen und den Anstieg in diesem Bereich angeschaut. Auf der anderen Seite haben wir geschaut, wie das Kind, das einen entsprechenden Bedarf hat, zu einer Schulbegleitung kommt, damit eine inklusive Beschulung ermöglicht wird. Das heißt, wir haben das Verhältnis zwischen Schule und Jugend- und Sozialhilfeträgern bei der Bewilligung einer Schulbegleitung hinterfragt. Vorrangig leistungs verpflichtet ist demnach die Schule, die nach § 4 NSchG die Aufgabe hat, die inklusive Beschulung sicherzustellen. Jugend- und Sozialhilfeträger sind in diesen Fällen nur nachrangig zuständig.

Ich gebe Herrn Prof. Meyer völlig recht: Bei der Umsetzung der Inklusion stellt sich insgesamt das strukturelle Problem der Ausstattung der Schulen. Auch das hat sich der Landesrechnungshof in diesem Jahr angeguckt. Aber die Zahlen, die wir in der Prüfung erhoben haben, geben zumindest her, dass es zu einer Verschiebung kommt. Das Kind soll bestmöglich betreut werden. Einer muss es leisten. Und wenn derjenige, der vorrangig die Leistungsverpflichtung hat, die Ressourcen nicht bereitstellt und nicht bereitstellen kann - die Gründe lassen wir einmal offen -, dann sind die Jugend- und Sozialhilfeträger verpflichtet, die Schulbegleitung zu bewilligen.

Bei unseren Feststellungen vor Ort haben wir in den einzelnen Kommunen geschildert bekommen, dass oftmals für die Jugend- und Sozialhilfeträger nicht erkennbar war, welche Ressourcen in der jeweiligen Schule bereits vorhanden sind: Gibt es dort schon Kinder mit entsprechenden Schulbegleitungen? Gebe es dort Optimierungspotenziale, z. B. die Möglichkeit, diese auch für weitere intensiv zu beschulende Kinder zu nutzen?

Wir mahnen an dieser Stelle an, von beiden Seiten aufeinander zuzugehen, um Informationen auszutauschen. Es hat durchaus Beispiele gegeben, wo das besser klappt, auch mit Vereinbarungen zwischen den Schulen - über die Landesschulbehörde - und den entsprechenden Jugend- und Sozialhilfeträgern, um sich einfach ein Bild davon zu machen, wie viele Kinder mit einer inklusiven Beschulung Bedarf haben und durch wen dieser Bedarf bestmöglich gedeckt werden kann. Der Anstieg ist im Moment - deswegen auch der Begriff „Ausfallbürge“, den wir benutzt haben - bei den Kommunen zu verzeichnen.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD): Ich bin sehr dankbar, dass Sie das Thema Schulbegleitung aufgegriffen haben. Inklusives Leben bedeutet, dass wir da hineinwachsen müssen und dass wir voneinander bzw. miteinander lernen müssen. Der Bericht zeigt, dass wir noch beim Lernen sind. Vieles von dem, was dort beschrieben wird, hat mit Inklusion nicht viel zu tun.

Es gibt ein individuelles Recht, das eintritt, um einen Nachteilsausgleich zu vollziehen im Leben von Menschen, die eben diesen Ausgleich benötigen. Das kann in Teilen die Schulbegleitung sein, und manchmal kann es auch sein, dass die Schulbegleitung für mehrere wirken kann. Aber das ist im Einzelfall ganz genau anzugucken. Deshalb wird jeder, der den Versuch macht, das in großen planerischen Vorhersagen festzustellen, scheitern. Davon bin ich fest überzeugt.

Ich will in diesem Zusammenhang noch ein Beispiel nennen, weil ich mich damit gerade vor Ort sehr intensiv auseinandergesetzt habe. In meinem Landkreis gibt es keine Fördermöglichkeit für sozial und emotional gestörte Kinder. Die werden jetzt in Einzeltransporten in 45 bis 60 Minuten von Hameln nach Elze gefahren. Was das für so ein Kind bedeutet, können Sie sich wohl ungefähr ausmalen. In diesen Einzeltrans-



porten sind dann teilweise auch noch Begleitungen notwendig, weil es sich um Kinder mit Anfallsbereitschaft handelt. Da wären sicherlich viel klügere Schritte denkbar. Aber weil wir an der Schule und im System erst voneinander lernen müssen, damit umzugehen, werden wir in den Übergangsphasen auch diese hochschnellenden Anteile von Schulbegleitung haben. Alles andere wäre unnatürlich.

Deshalb bitte ich darum, dass man, wenn man das bewertet - das gilt auch für die kommunalen Spitzenverbände -, auch einen Blick auf die Praxis wirft. Ich finde es gut, dass das hier drinsteht. Ich finde es auch gut, dass man miteinander redet. Aber am Ende darf so ein Bericht nicht dazu führen, dass beim Thema Zuständigkeit der Schwarze Peter hin und her geschoben wird und die Betroffenen in die Röhre gucken. Das ist aufgrund der unterschiedlichen Kostenträgerstrukturen nämlich ganz oft der Fall.

Eine zweite Anmerkung. Ich halte es für hochgradig gefährlich, wenn sich die Kommunen darauf einrichten würden, die Altersarmut als Zustand fest einzuplanen. Dass Sie auf dieses Problem hinweisen, finde ich hilfreich. Ich hätte darauf aber eine andere Antwort parat: nämlich die Verantwortung dahin zu geben, wo sie liegt, und das ist die Bundesebene.

Präsidentin **Dr. von Klaeden** (LRH): Ich gebe Ihnen völlig recht: Der individuelle Bedarf der Kinder, die inklusiv zu beschulen sind, ist zu erfüllen. Das steht im Vordergrund. Wir haben auch nicht geprüft - wir hätten es auch nicht prüfen können, weil wir dafür gar nicht den Fach- und Sachverstand haben -, ob eine Schulbegleitung im jeweiligen Fall notwendig war oder nicht. Das war gar nicht unser Ansatz.

Uns ging es vielmehr darum - das finden Sie auch in unserem Bericht -, auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten hinzuweisen bzw. darauf, dass dieses Problem zu lösen ist, und zwar nicht auf Kosten der Kinder. Im Moment gibt es einfach einen Kostenanstieg auf der kommunalen Seite. Wie man dieses Problem löst, ist eine andere Frage. Das war aber nicht unser Fokus. Als überörtliche Kommunalprüfung betrachten wir vergleichend die kommunale Ebene.

Zur Hilfe zur Pflege und zum Anstieg der Altersarmut: Auch darüber haben wir in den Vorbesprechungen intensiv diskutiert. Wir haben uns bei unseren drei Szenarien auf die Statistik

und auf Tarifsteigerungen konzentriert, um entsprechend nur diese beiden Größen abzubilden, und da kommen wir ja schon zu deutlichen Zahlen.

Das andere ist in der Tat ein Problem, das wir in diesem Zusammenhang nicht untersucht haben. Es ist sicherlich richtig, es zu nennen; denn es gehört dazu. Was daraus folgt oder wie dem entgegenzutreten ist, ist eine andere Frage. Das hatten wir hier nicht zu untersuchen. Aber ich glaube, dass die Risiken schon deutlich sind und dass die kommunale Familie sich eben darauf einzustellen hat. Wir wissen nicht, welche weiteren Finanzierungen es durch die Bundesebene geben wird. Alles das muss man dann mit in den Blick nehmen, um - wie auch schon Herr Dr. Meyer gesagt hat - sozusagen ein Problembewusstsein dafür zu schaffen.

Prof. **Dr. Hubert Meyer**: Ich kann fast alles unterschreiben, was Herr Watermann zum Thema Schulbegleitung vorgetragen hat. Ich glaube auch, dass wir uns dort in einem Lernprozess befinden. Wir müssen allerdings auch den Ehrgeiz haben, zu prüfen, ob das Recht sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene die richtigen Antworten darauf gibt, was die Lebenswirklichkeit bietet. Und wenn es derzeit so ist, dass es innerhalb einer Klasse drei individuelle Hilfeansprüche von Schülerinnen und Schülern gibt, die mit drei individuellen Persönlichkeiten verknüpft sind, stellt sich auch die Frage, ob das den Beteiligten und der Struktur der Klasse wirklich hilft. Ich glaube, wir sind uns einig, wie man das beantworten müsste. Da müssen wir ran.

Es geht nicht darum, hier den Schwarzen Peter zu verteilen. Auch darin stimme ich Ihnen zu, Herr Watermann. Wir haben in Niedersachsen Spielregeln vereinbart, wie wir mit den Kostenfolgen umgehen. Hier steht noch die Evaluierung der Kostenregelung zur inklusiven Beschulung aus, die jetzt stattfinden sollte. Wir hatten das vereinbart, und ich gehe davon aus, dass das bald vorliegen wird. Dann werden wir sehen, wie die Kostenfolgen verteilt sind.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Frau Dr. von Klaeden, Sie hatten die Finanzlage der Kommunen geschildert und von 2,4 Milliarden Euro gesprochen. Wenn man davon die Tilgungszahlungen und die Zinsauszahlungen abzieht, kommt man auf die 640 Millionen Euro, die Herr Dr. Meyer genannt hat. Dennoch bleibt es in

den Verwaltungsausgaben ein Überschuss in Höhe von 2,4 Millionen Euro. Damit kann man als Kommune ja auch arbeiten.

Was mir fehlte - als kleine Anregung - ist die Vermögensseite. In Niedersachsen wurde ja auf die Doppik umgestellt. Ich kann natürlich verstehen, dass man den Anstieg von Investitionskrediten kritisiert. Wenn sich die Vermögensseite aber in ähnlicher Weise mit entwickelt, ist es ja im Gesamten betrachtet gar nicht so schädlich.

Sie sagten, der kritische Punkt wäre die Zinszahlung, also das, was an Tilgungszahlung und an Zinsbelastung für die künftigen Jahre kommt. Das kann ich nicht einsehen. Aber im Grunde genommen sind die Zinszahlungen ja von 2016 auf 2017 gleich geblieben. Das heißt, im Kern schieben wir doch von Kassenkrediten um in Richtung Investitionskredite, und wenn dann - so meine These - die Vermögensseite ansteigt oder man dort zu Sanierungen oder Erneuerungen kommt, ist das im Kern auch eine finanzielle Konsolidierung. Insofern kann ich Ihre These, dass hier keine finanzielle Konsolidierung erkennbar sei, nicht ganz nachvollziehen.

Sie haben im Zusammenhang mit den Personalkosten auf Schulbegleitung und Inklusionsbegleitung abgestellt. Was ist denn mit der Kinderbetreuung? Ich habe den Eindruck, dass der ganz wesentliche Treiber der Steigerung bei den Personalausgaben die Themen Kinderbetreuung, Krippenausbau, Kindergärten und Horten sind. Wie stellt sich das dar?

Präsidentin **Dr. von Klaeden** (LRH): Das ist genau das Thema, über das wir sonst auch diskutieren: Abbau der - impliziten - Verschuldung. Trotzdem müssen wir natürlich darauf hinweisen, dass der Kreditfinanzierungsanteil der Investitionen trotz der überaus guten Ertragslage steigt - das ist erst einmal eine Erkenntnis -, und dass wir insofern schon in einer Situation sind, in der wir 2017 einen Anstieg der Gesamtverschuldung haben. Man kann auch sagen: Das nehmen wir in Kauf; denn wir haben ja die Vermögenswerte auf der anderen Seite. Wir haben aber natürlich auch eine deutliche Verringerung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten, wenn wir einen erheblichen Teil der freien Masse durch Zins- und Tilgungszahlungen binden. Da ist jeweils in der Kommune vor Ort zu entscheiden, wie die Prioritäten zu setzen sind. Diese Diskussion führen wir auf Landesebene

z. B. auch bei der Frage, ob man planmäßig in eine Altschuldentilgung einsteigt, ob das volkswirtschaftlich Sinn macht oder nicht.

Bei der Frage „Steigerung der Ausgaben“ haben wir uns die Steigerungsrate angeguckt. Dort sind aus unserer Sicht die Personal-, aber auch die Versorgungsauszahlungen auffällig. Wir haben nicht im Einzelnen untersucht, ob das sozusagen nur Kita-Personalkosten sind, sondern wir beschränken uns darauf, zu sagen, was wir erkennen können, und das ist insbesondere ein Anstieg der Versorgungslasten. Das haben wir in diesem Bericht aber nicht im Detail untersucht.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Wollen Sie die Vermögensseite vielleicht in einem der nächsten Berichte darstellen?

Präsidentin **Dr. von Klaeden** (LRH): Wir sind immer offen für Anregungen. Ich nehme das gerne mit.

**Dr. Jan Arning**: Ich möchte einmal auf das Thema „Überschüsse zur Tätigung von Investitionen“ eingehen. Diese Überschüsse haben sich laut der Tabelle auf Seite 26 des Berichts in den letzten Jahren von 2012 bis 2017 von 1,2 Milliarden Euro auf 600 Millionen Euro halbiert. Dem steht aktuell ein ganz erheblicher Investitionsbedarf gegenüber.

Ich war gestern in Seelze, in der Wedemark und in Burgdorf. Die Stadt Seelze wird mittelfristig 94 Millionen Euro investieren müssen. In der Wedemark wurde bereits investiert und vor zehn Jahren eine Schule gebaut. Dort sagt man: Super, dass wir das gemacht haben, sonst hätten wir nicht 30 sondern 60 Millionen Euro bezahlt. Die Stadt Burgdorf hat ein mittelfristiges Investitionsvolumen von 150 Millionen Euro.

Die Region hat für die regionsangehörigen Kommunen bis 2025 einen Investitionsbedarf in Höhe von rund 850 Millionen Euro ausgerechnet. Das sind ganz gewaltige Herausforderungen. Ich sage auch ganz deutlich: Das sind nicht unbedingt Dinge, mit denen sich der Bürgermeister ein Denkmal setzt, sondern es sind in erster Linie Dinge wie Schulen und Kitas, die wirklich Geld kosten. Solche Investitionen dulden zudem keinen Aufschub.

Natürlich muss man antizyklisch arbeiten, und man sollte vielleicht in Phasen, in denen die Fi-

nanzen etwas besser sind, auch die Fremdfinanzierungsanteile geringer halten. Aber vor Ort hat man keine Wahl und muss die Aufgaben erfüllen. Das sind alles Pflichtaufgaben, und die Damen und Herren, die dort vor Ort tätig sind, müssen einfach jetzt investieren.

Die Kommunen werden mit diesen gewaltigen Investitionen zurzeit ein Stück weit allein gelassen. Das Eine-Milliarde-Euro-Programm ist erst einmal vom Tisch. Der Bund hat mit seinem Gute-Kita-Gesetz gezeigt, dass er für den quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung kein Geld zur Verfügung stellen wird, und das Land hat gesagt: Wenn vom Bund kein Geld kommt, werden wir das wohl auch nicht machen können. In den nächsten Jahren wird also ein ganz erheblicher Anstieg der Investitionskreditaufnahme zu verzeichnen sein, und in Zeiten, in denen die Konjunktur schlechter läuft, wird sich dann auch die Frage stellen, wie wir diese Kredite dauerhaft finanzieren werden.

Ich kann an dieser Stelle eigentlich nur an das Land appellieren. Es gibt zwei Möglichkeiten. Wir können jetzt - also ex ante - auf Unterstützung bauen, oder wir können uns in fünf oder zehn Jahren wieder über Entschuldungsmaßnahmen unterhalten. Ich glaube, wir müssen in dieser Situation gucken, dass wir den hohen Bedarf, der auch ein Stück weit durch das Land verursacht worden ist, gemeinsam abfedern. Das wäre mein Petition in dieser Frage.

**Prof. Dr. Hubert Meyer:** Herr Lechner, was die Kita-Kosten betrifft, ist es in der Tat so, wie Sie es beschrieben haben: Das ist der Hauptkostentreiber. Der kommunale Zuschussbedarf landesweit hat sich binnen zehn Jahren von etwa 600 Millionen Euro im Jahr 2006 auf über 1,3 Milliarden Euro 2016 erhöht. Das sind überwiegend Personalkosten. Das betrifft natürlich sowohl die kommunale Ebene als auch über die Mitfinanzierung des Personalkostenanteils - die Landesebene. Die Zahlen, die ich genannt habe, beschreiben den rein kommunalen Zuschussbedarf, der sich innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt hat.

**Abg. Bernd Lynack (SPD):** Frau Dr. von Klaeden, Ihren Verweis darauf, dass sich 2017 trotz Überschüsse eine Erhöhung der Gesamtverschuldung ergibt, möchte ich mit der Frage verbinden: Wenn wir nicht jetzt investieren, wann denn dann? - Die Konjunktur läuft gut, die Zinsen sind niedrig, und wir können durch die ver-

schiedenen Konjunkturprogramme, die Bund und Länder aufgelegt haben, die Sparmaßnahmen, die wir in der Vergangenheit fahren mussten, quasi ein Stück weit aufholen.

Herr Dr. Arning hat gerade darauf hingewiesen, dass wir einen hohen Sanierungsstau in unserem Land haben. Das sind wirklich keine Luxus-sanierungen, das sind tatsächlich vorrangig Investitionen in unsere Bildung, wenn ich an Schulen, Kitas etc. denke. Von daher noch einmal die Frage an Sie, ob Sie die Zeit nicht vielleicht auch für günstig halten, jetzt zu investieren, und - wie es Herr Lechner schon ausgeführt hat - entsprechende Gegenwerte zu schaffen? Denn schließlich haben wir in den Kommunen ja auch die Doppik eingeführt.

Zur Hilfe zur Pflege: Ich fand den Hinweis, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Pflege künftig eher ambulant als stationär zu ermöglichen, sehr interessant. Ich glaube, all diejenigen, die sich mit Kommunalpolitik befassen oder vor Ort ehrenamtlich tätig sind, haben tatsächlich auch den Vorsatz, solche Angebote zu schaffen. Sie stehen aber vor der Herausforderung, dass das oftmals auch wieder zu freiwilligen Leistungen führen könnte, die die Kommunen dann beim Haushalt wieder einholen und zusätzliche Investitionskosten bedeuten. Zudem ist es - auch vor dem Hintergrund des erhöhten Fachkräftebedarfs - sehr schwierig, Menschen zu finden, die entweder ein solch kommunales Unternehmen betreiben wollen oder aber privat unter kommunaler Federführung einspringen würden. Da hätte ich die Frage, insbesondere an die kommunalen Spitzenverbände: Wie sieht es da mit der Freiwilligkeit einer solchen Aufgabe aus, und wie könnte sich das gegebenenfalls auf Haushaltsgenehmigungen auswirken?

Was die Ausführungen zum Thema Datenschutz betrifft, Frau Dr. von Klaeden, teile ich zum Teil Ihre Auffassungen. Wenn Sie sagen, es mache mehr Sinn, jemanden außerhalb der Behörde damit zu beauftragen, sich das genauer anzuschauen - allein schon um sicher zu sein, falls dann wirklich einmal etwas schiefgehen sollte und um einmal den Blick von außen darauf zu richten -, erscheint mir das durchaus plausibel. An dieser Stelle würde mich auch einmal eine Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände interessieren.

**Präsidentin Dr. von Klaeden (LRH):** Das ist genau die Herausforderung, in Zeiten einer gu-

ten Ertragslage klug zu entscheiden: Baue ich die implizite Verschuldung ab, investiere ich notwendig, und wo konsolidiere ich? - Das ist jeweils vor Ort zu entscheiden.

Wir haben immer mehr Geld im System. Gleichwohl steigt der Kreditfinanzierungsanteil bei den Investitionskrediten. Das ist erst einmal Fakt. Was daraus folgt - nicht jetzt und nicht fünf Jahren, aber spätestens in zehn Jahren -, hat Herr Dr. Arning beschrieben. Wir laufen wieder in die Gesamtverschuldung, und dann sehen wir wieder die Notwendigkeit, diese abzubauen. Insofern sind, glaube ich, beide Seiten gefordert - Land und Kommunen -, jetzt durch eine anteilige Finanzierung sicherzustellen, wie die jeweiligen Investitionen geleistet werden können. Aber dafür hat der Rechnungshof wiederum konkret kein Mandat. Das müssen Sie hier im Landtag entscheiden.

Wir haben auch sonst immer auf beide Bereiche hingewiesen. Im Jahr 2017 haben wir aber festgestellt, dass es noch weniger als in den Vorjahren gelingt, mit Eigenmitteln Investitionen zu tätigen. Deshalb glauben wir, dass bei aller Freude und auch Investitionsbereitschaft doch die Aufgabenkritik und die Ausgabendisziplin nicht vergessen werden sollten.

Prof. **Dr. Hubert Meyer**: Die Hilfe zur Pflege ist ja im Prinzip ein gesetzlich begründeter Anspruch. Wenn dort die Voraussetzungen vorliegen, muss man dem auch nachkommen. Wir haben natürlich im Pflegesektor insgesamt die Situation, dass wir den Markt in keiner Weise steuern können. Die Angebotssteuerung im stationären Bereich haben wir nicht in der Hand, anders als im Krankenhaussektor. Das führt zu den Verwerfungen, die wir in Niedersachsen schon an anderer Stelle in vielfältigster Form diskutiert haben.

Zum Thema Datenschutz bzw. zur Frage, ob es hilfreich ist, einen externen Datenschutzbeauftragten zu benennen: Das kann für kleinere Einheiten hilfreich sein. Ich darf Ihnen verraten: Die drei Verbände, die hier am Tisch sitzen, sind durch die Segnungen der Datenschutz-Grundverordnungen dazu übergegangen, gemeinsam einen externen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Wir greifen also die Hinweise auf. Ob das Leben dadurch für uns besser wird, sei dahingestellt.

\*\*\*

Tagesordnungspunkt 6:

### **23. Bericht über die Tätigkeit der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen für die Jahre 2015 bis 2016**

Unterrichtung - [Drs. 18/1510](#)

#### **Vorstellung des Berichts**

##### **Anwesend:**

- *Landesbeauftragte für den Datenschutz*  
**Barbara Thiel**
- *Ministerialrat* **Volker Klauke**, *Referatsleiter*

LfD **Thiel**: Vielen Dank für die Gelegenheit, Ihnen heute den 23. Tätigkeitsbericht vorstellen zu können, der sich mit den Jahren 2015 und 2016 beschäftigt. Damit ist dies der erste Bericht über die Arbeit meiner Behörde, bei dem der gesamte Berichtszeitraum in meiner Verantwortung liegt. Ich hätte Ihnen diesen Bericht sehr gern schon ein Jahr früher vorgestellt. Dass dies nicht möglich war, ist vor allem einer europäischen Gesetzesreform geschuldet, deren Auswirkungen erst in diesem Jahr einer breiten Öffentlichkeit bewusst geworden sind, die aber auch schon im Berichtszeitraum einen erheblichen Teil der Aufmerksamkeit und Arbeitskraft meiner Behörde beansprucht hat. Die Rede ist von der JI-Richtlinie auf der einen und insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) auf der anderen Seite.

Die DS-GVO gilt, seit dem 25. Mai dieses Jahres. In Kraft getreten ist sie aber bereits zwei Jahre zuvor und hat damit eine Zeit des Umbruchs eingeläutet, die eine Neuausrichtung der Datenschutzaufsichtsbehörden und damit auch meiner Behörde nötig machte.

Im Berichtszeitraum, genauer gesagt: in der zweiten Hälfte des Jahres 2015, ging der Gesetzgebungsprozess in die letzte und entscheidende Runde: die Trilog-Verhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat der EU. Hier galt es, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen der an der Gesetzgebung Beteiligten und deren unterschiedlichen Vorschlägen zu finden. An dieser Stelle im Verfahren waren die Datenschutzaufsichtsbehörden in besonderer Weise dazu aufgerufen, sehr deutlich die Erhaltung des bestehenden Datenschutzniveaus einzufordern.

Hierzu haben wir die wichtigsten Punkte in der Diskussion um die DS-GVO aufgegriffen und uns dafür eingesetzt, dass weder die zentralen Datenschutzgrundsätze wie Datensparsamkeit und Zweckbindung aufgeweicht wurden noch eine Einschränkung der für die Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung so wichtigen Betroffenenrechte durch das neue Recht erfolgen durfte. Wir sprachen uns außerdem für eine umfassende Pflicht zur Bestellung eines behördlichen bzw. betrieblichen Datenschutzbeauftragten aus, da dieses Instrument in der Praxis von besonderer Bedeutung für die Etablierung einer Datenschutzkultur in Behörde und Betrieb ist.

Auch im Hinblick auf die JI-Richtlinie gab es Handlungsbedarf: Da es zuvor in diesem Bereich keine eigene datenschutzrechtliche Regelung gab, begrüßten die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder ausdrücklich den Entwurf einer solchen Richtlinie aus dem europäischen Raum. Auch hier galt es jedoch, wichtige Datenschutzprinzipien zu verteidigen wie z. B. den Zweckbindungsgrundsatz, den besonderen Schutz für Unverdächtige wie Zeugen oder Opfer, die umfassenden Benachrichtigungspflichten und die Befugnisse für die Datenschutzaufsichtsbehörden.

Zum Ende des Jahres 2015 lagen dann mit dem Abschluss der Trilog-Verhandlungen die endgültigen Gesetzestexte für die Umsetzung der DS-GVO und der JI-Richtlinie vor. Mit der Veröffentlichung der neuen Regelungen im EU-Amtsblatt am 4. Mai 2016 wurde die Reform abgeschlossen. Nach jahrelanger Arbeit am Reformprozess wurde damit ein großes Ziel erreicht: ein europäisch einheitliches Datenschutzrecht. Aus heutiger Sicht ist es erfreulich, dass eine so umfassende Reform in der EU möglich war und alle Interessen weitgehend in Einklang gebracht werden konnten.

Die Themen, die in diesem Bericht behandelt werden, befassen sich also allesamt mit der alten Rechtslage. Das heißt aber nicht, dass sie an Aktualität eingebüßt hätten. Vielmehr zeigt sich zum einen, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ganz unabhängig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen immer wieder aufs Neue eingefordert und verteidigt werden muss. Zum anderen werden Sie an meinen Ausführungen erkennen, wie vielfältig und facettenreich das Thema Datenschutz

gerade in einer Welt der zunehmenden Digitalisierung ist.

Natürlich kann ich heute zeitbedingt nicht auf sämtliche Tätigkeiten meiner Behörde in diesen zwei Jahren eingehen. Ihnen liegt der Bericht in schriftlicher Form vor. Ich werde mich auf einige der besonders hervorzuhebenden Punkte konzentrieren.

#### *Safe Harbor/Privacy Shield*

Lassen Sie mich zunächst über eine weitere bedeutende Entwicklung im Datenschutzrecht sprechen, die sich ebenfalls im Berichtszeitraum abspielte. Der Europäische Gerichtshof hatte am 6. Oktober 2015 die sogenannte Safe-Harbor-Entscheidung der EU-Kommission aufgehoben. Dieses Abkommen war bis dahin die zentrale Rechtsgrundlage für den Transfer personenbezogener Daten in die USA gewesen. US-Unternehmen konnten über eine inhaltlich nicht überprüfte Selbstzertifizierung Daten aus Europa importieren. Der EuGH entschied aber nun, dass die EU-Kommission keine hinreichenden Feststellungen zu dem tatsächlich in den USA bestehenden Datenschutzniveau getroffen habe. Der Gerichtshof kritisierte vor allem, dass US-Behörden anlasslos auf die übermittelten Daten zugreifen könnten und dass EU-Bürgern dagegen Rechtsschutzmöglichkeiten fehlten.

In Folge dieses Urteils ging meine Behörde im Laufe des Jahres 2016 der Frage nach, ob und wie die niedersächsischen Unternehmen darauf reagiert hatten: Waren sich die Unternehmen der rechtlichen Auswirkungen überhaupt bewusst? Wurden Anpassungen bzw. Änderungen im Geschäftsmodell oder in der Auswahl der Vertragspartner vorgenommen? - Im Juni 2016 fand deshalb eine anlasslose Prüfung von zufällig ausgewählten mittelständischen Unternehmen des sekundären Wirtschaftssektors statt. Die Unternehmen wurden dazu aufgefordert, sich zu äußern, ob sie überhaupt personenbezogene Daten in die USA übermitteln, welche Daten übermittelt werden und zu welchem Zweck die Übermittlung erfolgt sowie auf welcher Rechtsgrundlage diese Übermittlungen beruhen.

Die Prüfung zeigte zunächst, dass die Unternehmen große Schwierigkeiten hatten, überhaupt die geforderten Auskünfte zu erteilen. Viele waren nicht in der Lage, in einer ange-

messenen Frist genaue Angaben zu machen. Zudem gab es in vielen Unternehmen kein Bewusstsein dafür, dass auch im Rahmen von Website-Analysen oder bei bestimmten Dienstleistungen wie Cloud Computing oder der Nutzung von Datenverarbeitungsprogrammen von US-Anbietern personenbezogene Daten in die USA übermittelt werden. Hier war viel Aufklärungsarbeit zu leisten. Durch die einfache Gestaltung von Safe Harbor hatten viele Unternehmen über die rechtlichen Grundlagen für ihren Datentransfer gar nicht erst nachgedacht.

Im Ergebnis fand nur bei einer geringen Anzahl der geprüften Unternehmen keine Datenübermittlung in die USA statt. Diese Unternehmen nutzten für bestimmte Dienstleistungen wie Cloud Computing und Website-Analyse ausschließlich deutsche bzw. europäische Vertragspartner. Die überwiegende Zahl der geprüften Unternehmen übermittelte aber weiterhin personenbezogene Daten in die USA, wobei als Rechtsgrundlage vor allem die EU-Standardvertragsklauseln genutzt wurden. Keines der Unternehmen erklärte, es habe aufgrund des Safe-Harbor-Urteils seine Praxis der Datenübermittlungen in die USA angepasst.

Die Datenströme über den Atlantik spielten auch bei einer weiteren Gelegenheit im Berichtszeitraum eine Rolle: Im Rahmen eines größeren IT-Projektes hatte eine niedersächsische Behörde in Erwägung gezogen, Rechenleistung und damit die Verarbeitung personenbezogener Daten über die vom Anbieter Microsoft als besonders sicher und datenschutzkonform beworbene Plattform „Deutschland-Cloud“ einzukaufen. Die Behörde bezog mich wegen datenschutzrechtlicher Fragen frühzeitig beratend in ihre Entscheidungsfindung mit ein. Dadurch war es mir möglich, datenschutzrechtliche Probleme im Vertragswerk direkt aufzuzeigen und mit dem Anbieter zu erörtern.

So versprach der Anbieter dem Kunden etwa, dass dessen Daten vor dem Zugriff durch US-Sicherheitsbehörden geschützt seien. Dies solle dadurch erreicht werden, dass der Betreiber des in Deutschland stehenden Rechenzentrums eine deutsche Firma ist, die als Datentreuhänder, sozusagen als virtueller Türsteher fungiere. Auch US-Behörden könnten auf Daten des Rechenzentrums nur zugreifen, wenn dies nach deutschem Recht und den Treuhandvereinbarungen zulässig wäre. Zudem würden die Daten

ausschließlich innerhalb Deutschlands gespeichert und transferiert.

Nach Durchsicht der mir überlassenen Unterlagen und nach Vorstellung des Produktes im Februar 2016 durch Vertreter der Firma Microsoft ergaben sich für mich zahlreiche offene Fragen. Letztlich konnten diese auch nach Überarbeitung der Vertragsunterlagen von Microsoft nicht abschließend und zur Zufriedenheit der beteiligten Behörden beantwortet werden.

Da bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht datenschutzkonform zu lösen waren, wurden die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen für dieses Projekt nicht weiter geprüft.

Letztlich habe ich der von mir beratenen Behörde empfohlen, von einer Nutzung der „Deutschland-Cloud“ abzusehen. Dieser Empfehlung ist die Behörde nach eigener interner Prüfung des Vertragswerks gefolgt.

Im Übrigen - das ist ein Hinweis auf die aktuelle Lage - hat Microsoft erst vor wenigen Tagen angekündigt, die Cloud mit Datentreuhänderschaft ab jetzt für Neukunden nicht mehr anzubieten.

#### *BKA-Urteil*

Ich möchte nun auf den Bereich der inneren Sicherheit zu sprechen kommen und dort ebenfalls zunächst auf einen Urteilsspruch hinweisen, der im Berichtszeitraum neue Maßstäbe für die Datenschutzaufsicht gesetzt hat: die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtsgesetz vom 20. April 2016.

Zahlreiche Befugnisnormen für den Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen seien zwar nicht in Gänze verfassungswidrig, so das Gericht, die Ausgestaltung im Einzelnen verstoße jedoch an zahlreichen Stellen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Entscheidung führte eine langjährige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts systematisch zusammen. Dies betraf sowohl die Voraussetzungen für verdeckt durchgeführte Ermittlungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden als auch die Frage der weiteren Verwendung der erhobenen Daten. Ferner äußerte sich das Gericht ausführlich zur Datenübermittlung an andere inländische Behörden

und stellte erstmals Kriterien für eine Datenübermittlung an ausländische Behörden auf.

Neue Maßstäbe setzte das Bundesverfassungsgericht außerdem bei der Datenschutzaufsicht: Datenübermittlungen im Inland und auch ins Ausland müssten zukünftig einer regelmäßigen Kontrolle durch die Datenschutzbehörden unterliegen. Um diese Kontrolle effektiv ausüben zu können, sollten im Gesetz Berichtspflichten für die übermittelnden Behörden verankert werden.

Im Ergebnis musste das BKA-Gesetz also an mehreren Stellen vom Gesetzgeber nachgebessert werden.

#### *Polizeiliche Telekommunikationsüberwachung*

Einen solchen Bedarf zur Nachbesserung gab es im Berichtszeitraum - und gibt es im Übrigen heute noch - auch mit Blick auf die polizeiliche Telekommunikationsüberwachung (TKÜ). Bereits in früheren Tätigkeitsberichten hatte meine Behörde umfassend zu den erheblichen datenschutzrechtlichen Mängeln bei der TKÜ Stellung genommen. Diese waren Ende 2016 immer noch vorhanden. Die besonders schwerwiegenden Mängel bei der Mandantentrennung, der unzureichenden Protokollierung und der mangelhaften Verschlüsselung der Inhalts- und Verkehrsdaten führten dazu, dass der Betrieb der TKÜ-Anlage auch zum Ende des Berichtszeitraums aus Sicht des Datenschutzes weiterhin rechtswidrig war.

Dem LKA Niedersachsen als verantwortlicher Stelle und dem MI als Fachaufsichtsbehörde war es trotz zahlreicher Gespräche und Ankündigungen nicht gelungen, die umfangreiche Mängelliste maßgeblich abzarbeiten. Dieser Zustand hält bedauerlicherweise bis heute an. Das möchte ich an dieser Stelle noch einmal betonen, da diese Tatsache nach meiner Anhörung im Innenausschuss zum neuen Polizeigesetz in Abrede gestellt worden war.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle noch ein paar weitere Worte zu dieser besagten Anhörung: Zum Teil wurde meine Stellungnahme zum neuen Polizeigesetz dahin gehend interpretiert, die Polizei würde die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus als bloßen Vorwand für ihre Forderungen nach neuen Ermittlungsmöglichkeiten benutzen. Gegen diese Auslegung meiner Worte verwehre ich mich ganz

ausdrücklich. Natürlich ist der Terrorismus eine reale Bedrohung, der Einhalt geboten werden muss. Auch ich als Datenschützerin achte die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger als ein hohes Gut und schätze die Arbeit unserer Polizeibehörden sehr. Ebenso weise ich die Unterstellung zurück, ich hätte den Abgeordneten eine bewusste Missachtung der Bürgerrechte zum Vorwurf gemacht. Für eine solche Annahme ist mein Respekt vor dem Niedersächsischen Landtag und seinen Abgeordneten zu groß.

Aber: Bei einem Gesetz, dessen Maßnahmen zum Teil so tief in die Grundrechte und -freiheiten der Menschen eingreifen, genügt es eben nicht, diese jeweils ohne Differenzierung mit dem Begriff des Terrorismus zu begründen. Der Gesetzgeber ist vielmehr gefordert, genau darzulegen, warum eine Maßnahme für die Polizei erforderlich ist. Die Gründe für zahlreiche Maßnahmen sind vielschichtig. So sind es neben der Terrorismusbedrohung sicherlich auch das Voranschreiten neuer Techniken oder die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Dann müssen diese aber auch dargelegt werden. Nur dann kann eine ernsthafte Diskussion über die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen in Gang kommen, und nur dann kann man auch darüber sprechen, was verhältnismäßig ist und was nicht. Gerade angesichts des eben erwähnten Urteils zum BKA-Gesetz muss das doch auch im Interesse des Gesetzgebers liegen.

### *Schulen*

Ich komme nun zu meinem eigentlichen Tätigkeitsbericht zurück: Ein Raum, in dem die Themen Digitalisierung und Datenschutz eine immer größere Bedeutung erhalten, ist die Schule. Dies gilt umso mehr, als es sich bei Schülerinnen und Schülern meist um Jugendliche handelt, deren Daten einem besonderen Schutz unterstehen.

Das Land Niedersachsen stellt seinen Lehrkräften nicht durchgängig die zur Erledigung ihrer dienstlichen Aufgaben benötigten IT-Geräte zur Verfügung. Deswegen nutzen und nutzen auch heute noch viele Lehrkräfte hierfür ihre eigenen Geräte. Dies wird unter dem Schlagwort „Bring your own device“ zusammengefasst. Das Niedersächsische Kultusministerium (MK) hatte 2012 in einem Runderlass geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Lehrkräfte ihre privaten IT-Geräte einsetzen dürfen. Dieser Erlass

differenzierte aber noch nicht zwischen mobilen Endgeräten wie Smartphones und Tablets und „herkömmlichen“ Desktop-PCs.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht müssen die Lehrkräfte die erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen sicherstellen, mit denen die Geräte die Anforderungen an den Datenschutz erfüllen. Die Geräte müssen technisch auf dem gängigen Sicherheitsstandard gehalten werden und sind so zu konfigurieren, dass nur die zulässigen Daten verarbeitet werden können. Dies ist aber praktisch gar nicht möglich, da die auf mobilen Endgeräten laufenden Betriebssysteme wie z. B. Android und iOS als prinzipiell unsichere Plattformen gelten. Sie senden oftmals im Hintergrund und ohne, dass der Nutzer davon etwas erfährt, sehr viele Nutzerdaten über das Mobilfunknetz. Somit konnte schon eine der Grundvoraussetzungen des genannten MK-Erlasses nicht erfüllt werden, nämlich dass nur die Lehrkraft selbst Zugang zu den Daten der Schülerinnen und Schüler erhält.

Das MK hat kurz nach Ablauf des Berichtszeitraums zugesagt, den Erlass zeitnah durch Einfügung einer neuen Teilziffer bezüglich des Einsatzes mobiler Endgeräte einzuschränken. Ich würde es begrüßen, wenn dieser Zusage nun langsam Taten folgen würden. Denn bisher ist dies leider nicht geschehen. Zudem habe ich das MK im Berichtszeitraum mehrfach darauf hingewiesen, dass eine dienstliche Bereitstellung von IT-Geräten die bessere Alternative darstellen würde.

### *Prüfung „Wearables“*

Ein Bereich, in dem ebenfalls mitunter sensible Daten verarbeitet werden, ist der der Gesundheits- und Fitnessbranche. So kann zum Beispiel mit Smart Watches oder Fitnessbändern die tägliche Laufrunde bis ins kleinste Detail nachvollzogen werden. Erst kürzlich hat dieser Umstand für Schlagzeilen gesorgt, als die Joggingstrecken von Soldaten die Standorte von Militärstützpunkten offenbarten.

Da diese sogenannten Wearables in weiten Teilen der Bevölkerung immer stärker genutzt werden, wurde im März 2016 das länderübergreifende Projekt „Datenschutzrechtliche Prüfung von Wearables“ initiiert. Daran beteiligten sich neben meiner Behörde noch die Landesdatenschutzbehörden von Bayern, Brandenburg,



Hessen, NRW und Schleswig-Holstein sowie die Bundesdatenschutzbeauftragte.

Von den 16 für die Prüfung ausgewählten Wearables wurden in Niedersachsen drei Geräte einer intensiven Prüfung unterzogen. Dabei handelte es sich um Fitnessarmbänder, die sowohl tagsüber im Alltag und beim Sport als auch nachts im Schlaf am Arm wie eine Uhr getragen werden. Durch verschiedene eingebaute Sensoren waren die Geräte in der Lage, sowohl Bewegungen zu ermitteln als auch Körperdaten - z. B. den Puls - zu erfassen.

Die Nutzer konnten diese aufgezeichneten Daten auswerten, indem sie die von den Herstellern bereitgestellten Apps auf ihrem Smartphone installierten. Anschließend musste das Wearable mittels einer Funkverbindung mit dem Smartphone gekoppelt werden. Zusätzlich war meistens die Registrierung innerhalb der App oder auf der Hersteller-Website notwendig.

Positiv war zunächst zu bemerken, dass keine Datenerhebungen und -übermittlungen durch die getesteten Geräte und Apps festgestellt wurden, die nicht auch in den Datenschutzbestimmungen oder wenigstens in den Übersichten zu den erforderlichen Berechtigungen aufgeführt waren. Datenschutzrechtlich bestand deswegen aber trotzdem kein Grund zur Freude.

Zum einen war ein Grundprinzip des Datenschutzes - die Datensparsamkeit - bei keinem getesteten Gerät Leitprinzip der Entwicklung. Aus rechtlicher Sicht war zudem insbesondere die mangelhafte Aufklärung in den Datenschutzerklärungen zu beanstanden. Nutzerinnen und Nutzer müssen wissen, welche ihrer personenbezogenen Daten durch wen und wozu verarbeitet werden. Wenn dies nicht erfolgt, ist eine Einwilligung als Rechtsgrund für die Verarbeitung unwirksam. Im Ergebnis konnten wir daher auch bei keinem der getesteten Geräte zum Kauf raten.

### *Datenschutz im Auto*

Um Bewegung geht es auch bei meinem nächsten Thema, diesmal allerdings um die etwas schnellere, motorisierte Fortbewegung. Autos sind immer ergiebigere Datenquellen und rücken deshalb verstärkt in den Fokus der Datenschützer.

Im Berichtszeitraum erarbeiteten die Aufsichtsbehörden in Bund und Ländern zusammen mit der Automobilindustrie eine äußerst bedeutsame Grundlage für den Datenschutz im Kfz. In einer Gemeinsamen Erklärung wurde ein verbindlicher Standard vereinbart, an dem sich alle Verarbeitungsvorgänge im Kfz messen lassen müssen. Dreh- und Angelpunkt der Gemeinsamen Erklärung ist die Personenbeziehbarkeit: Es ist verbindlich vereinbart, dass die bei der Kfz-Nutzung anfallenden Daten dann personenbezogen sind, wenn eine Verknüpfung mit der Fahrzeugidentifikationsnummer oder dem Kfz-Kennzeichen vorliegt. Was heißt das konkret? - Es hat entscheidende Bedeutung für die Frage, wem die Daten „gehören“.

Vorweg: Sind die Daten anonymisiert und damit in keiner Weise, auch nicht durch Verknüpfungen, rückverfolgbar, so dürfen sie ohne Einschränkung genutzt werden. Ein Beispiel wären Fehlermeldungen, die vom Hersteller anonymisiert für Statistikzwecke und Produktverbesserungen verwendet werden.

Anders ist es jedoch bei personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit dem Kfz anfallen. Die Gemeinsame Erklärung enthält hierzu eine verbindliche, auch seitens der Industrie akzeptierte Aussage: Die Daten „gehören“ dem Betroffenen. Auf das Kfz bezogen: Die Daten „gehören“ dem Fahrer bzw. Halter des Kfz.

Das ist vor allem wichtig für die vorher oft behauptete Kategorie der „rein technischen Daten“: Es ist nun festgehalten, dass es eine Kategorie von „rein technischen Daten“ nicht gibt. Weder die Anzahl der Bremsvorgänge noch der Ölverbrauch sind herrenlose oder gar uninteressante Betriebsdaten. Vielmehr geben sie Auskunft darüber, zu welchem Zeitpunkt ein ermittelbarer konkreter Mensch mit diesem Auto gefahren ist; ob er - etwa durch die Speicherung häufiger Bremsvorgänge - in der Stadt oder auf der Autobahn unterwegs ist usw. So könnten mit relativ wenigen Informationen Profile gebildet werden. Indem die Gemeinsame Erklärung festhält, dass alle im Fahrzeug anfallenden verknüpfbaren Daten personenbeziehbar sind, ist seitens der Industrie akzeptiert worden, dass diese Fahrdaten nicht zu einem freien Wirtschaftsgut werden dürfen.

Diese Daten sind im Übrigen nicht nur für die Automobilindustrie interessant, sondern zunehmend auch für die Versicherungsbranche.

Versicherer bieten verstärkt Telematiktarife an, die schonendes Fahrverhalten goutieren. Im Rahmen einer Beratungsanfrage konnte ich ein niedersächsisches Versicherungsunternehmen von einigen datenschutzrechtlichen Verbesserungsvorschlägen überzeugen.

Einem Versicherungsnehmer, der ein solches Telematikangebot annimmt, muss allerdings bewusst sein, dass er damit einen Teil seiner Privatsphäre aufgibt. Es ist daher ratsam, sich vor Abschluss eines entsprechenden Vertrages nicht nur mit den finanziellen Vorteilen des Telematikmodells, sondern auch mit den Details zu befassen. Unerlässlich ist es, dass der Versicherungsnehmer sich genau informiert, welche Daten für welchen Zweck über welchen Zeitraum erfasst, gespeichert und genutzt werden.

### *Videoüberwachung*

Lassen Sie mich zum Ende meiner Ausführungen nun noch auf ein Thema zu sprechen kommen, das regelmäßig zu kontroversen Diskussionen führt: die Videoüberwachung. Auch in diesem Tätigkeitsbericht nimmt dieser Bereich wieder einen bedeutenden Teil ein.

So wurde ich in diesen zwei Jahren allein von öffentlichen Stellen fast 120-mal beratend hinzugezogen, um eine datenschutzrechtlich einwandfreie Videoüberwachung durchführen zu können. In mehr als 100 Fällen war es ausreichend, entsprechende Musterdokumente mit Erläuterungen zu übersenden, um die verantwortlichen Stellen in die Lage zu versetzen, Vorabkontrollen, Verfahrensbeschreibungen und Dienstvereinbarungen zu erstellen. Die restlichen Fälle führten zu einer erweiterten Beratung vor Ort, da die jeweiligen Besonderheiten eine Inaugenscheinnahme der zu überwachenden Objekte und Räume voraussetzten. Hierbei handelte es sich insbesondere um Videoüberwachungsanlagen in und an Schulen und Gerichtsgebäuden.

In allen Beratungsfällen vor Ort habe ich festgestellt, dass meine Hinweise und Ratschläge dankbar angenommen wurden. Es konnte somit sichergestellt werden, dass eine Videoüberwachung nur unter den vom Gesetzgeber festgelegten Voraussetzungen stattfindet. Fragen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hatten bei den Beratungsterminen ebenso besonderes Gewicht wie Fragen des technisch-organisatorischen Datenschutzes.

Problematisch wird es hingegen immer dann, wenn für die geplante Überwachung keine Rechtsgrundlage vorliegt. So verhielt es sich etwa mit dem Einsatz von Bodycams bei der niedersächsischen Polizei. Im Dezember 2016 kündigte der Innenminister den Start eines Pilotprojekts zur landesweiten Erprobung von Bodycams bei der Polizei an. Beschafft wurden 20 Körperkameras, die von den Beamtinnen und Beamten in den verschiedensten Einsatzbereichen eingesetzt werden sollten, so z. B. auf Weihnachtsmärkten oder bei Personenkontrollen. Es sollten nur Bildaufzeichnungen angefertigt werden, nicht jedoch Tonaufnahmen. Eine neue Rechtsgrundlage sei hierfür nicht erforderlich, da der Pilotversuch auf § 32 Abs. 4 Satz 1 Nds. SOG gestützt werde.

Dies war eine überraschende Kehrtwendung. Denn noch Ende November, anlässlich der Innenministerkonferenz, hatte der Minister die Rechtsansicht vertreten, dass für den Einsatz von Bodycams zunächst das Polizeigesetz geändert werden müsse. Dies war aus verschiedenen Gründen auch meine Rechtsauffassung.

Im Ergebnis habe ich das Pilotverfahren zum Einsatz von Bodycams durch die niedersächsische Polizei wegen einer fehlenden Rechtsgrundlage kurz nach dessen Start förmlich nach § 23 Abs. 1 NDSG als rechtswidrig beanstandet. Die Beanstandung wurde auch ausgesprochen, weil die nach § 7 Abs. 3 NDSG erforderliche Vorabkontrolle vor Beginn des Pilotverfahrens vom Ministerium für Inneres und Sport nicht vorgelegt werden konnte.

Inzwischen - das wissen wir alle - ist im Entwurf zum neuen Polizeigesetz eine solche Rechtsgrundlage enthalten. Das habe ich an dieser Stelle ausdrücklich begrüßt und tue es nun wieder. Allerdings enthält auch diese Regelung noch Ergänzungsbedarf. Zu Einzelheiten hierzu verweise ich auf meine ausführliche Stellungnahme zum Polizeigesetz.

Ebenfalls hitzige Debatten löst regelmäßig die Videoüberwachung im öffentlichen Nahverkehr aus. Ihr Ausbau wird stets auch damit gerechtfertigt, dass sie Straftaten verhindere, was aber immer noch nicht wissenschaftlich belegt werden kann. Das hat zuletzt wieder eindrucksvoll eine Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen im Auftrag des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen gezeigt.

Die deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden haben sich im Herbst 2015 in einer Orientierungshilfe ausführlich zu der Frage geäußert, unter welchen Voraussetzungen der Videoeinsatz im ÖPNV zulässig ist. Das Ergebnis: Eine uneingeschränkte Überwachung der Fahrgastbereiche kommt datenschutzrechtlich nicht in Betracht.

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass die Aufsichtsbehörden im November 2016 eine ablehnende Entschließung zum sogenannten Videoüberwachungsverbesserungsgesetz verabschiedet haben. Der Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums vermochte nicht zu begründen, dass die angestrebte Erleichterung der Videoüberwachung die öffentliche Sicherheit besser gewährleisten kann, als dies bereits der Fall ist. Zudem lehnte ich es zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen ab, die Verantwortung für diese Aufgabe auf die privaten Betreiber von Einkaufszentren und öffentlichem Personennahverkehr zu verlagern.

Zu klären war in diesem Zusammenhang auch noch die Frage, ob es sich bei Verkehrsunternehmen überhaupt um private Unternehmen handelt oder ob diese öffentlichen Stellen gleichzusetzen sind. Das Verwaltungsgericht Hannover kam in einem Urteil im Februar 2016 überraschenderweise zu dem Schluss, dass Letzteres der Fall sei, weshalb eine von mir ausgesprochene Anordnung nicht statthaft sei. Ich habe gegen dieses Urteil deshalb im April 2016 Berufung eingelegt. Wie Sie wissen, hat sich dieses Verfahren inzwischen weiterentwickelt, was ich in meinem nächsten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2017 und 2018 näher erläutern werde. Dieser ist im Übrigen bereits in Arbeit, sodass ich Ihnen diesen wesentlich zeitnaher vorlegen werde als den jetzigen.

Nach dem Zeitraum 2017 bis 2018 werde ich Ihnen dann ab 2019 jährliche Berichte vorzulegen haben, wie es von der DS-GVO gefordert wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehe für Fragen zur Verfügung.

## Aussprache

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD): Vielen Dank für den Bericht, den wir noch einmal nacharbeiten müssen, weil wir ihn erst jetzt vorliegen haben. Aber die Punkte, die Sie aufgeführt haben, sind sehr interessant.

Ich will auf zwei Aspekte eingehen: Erstens. Sie sind am Rande Ihres Berichts auf meine persönliche Erklärung eingegangen. Ich habe damals das Protokoll der Anhörung nachgelesen. In dem Protokoll ist eindeutig nachgewiesen, wie Sie formuliert haben. Das steht dort drin. Das können Sie gern nachlesen. Ich bleibe dabei, dass ich mir so etwas nicht von Ihnen unterstellen lasse.

Der zweite Punkt: Ich verwehre mich dagegen, dass hier schon wieder der Anschein erweckt wird, dass der Abwägungsprozess - die Einschätzung, ob das die richtigen Maßnahmen sind oder nicht - nicht stattfindet. Ich respektiere, dass Sie zu Einschätzungen und rechtlichen Bewertungen kommen und am Ende eine andere Position vertreten als ich. Aber weder Sie noch irgendjemand anders kann beurteilen, wie ich abwäge. Ich würde es auch nicht wagen, zu bewerten, wie Sie abwägen. Sie können mir gern glauben, dass das ein ernsthafter Prozess ist.

Und wie es sich mit rechtlichen Einschätzungen verhält, zeigt sich ja auch bei Ihrer Stellungnahme zu den Bodycams. Da gibt es Ihre Auffassung, und da gibt es die Auffassung des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes. Das ist auch nachlesbar in den Protokollen über die Sitzungen des Innenausschusses.

Abg. **Jörg Bode** (FDP): Herr Kollege Watermann, allerdings müssen Sie uns als Abgeordnete an Ihrem Abwägungsprozess teilhaben lassen oder zumindest der Bevölkerung Ihre Abwägung auch nachvollziehbar darlegen. Dazu sind wir alle gemeinsam als Gesetzgeber verpflichtet. In der Tat werden wir wahrscheinlich zu unterschiedlichen Abwägungsergebnissen kommen.

(Abg. Ulrich Watermann [SPD]: Das nennt man Demokratie!)

- Richtig, das stimmt. Und am Ende zeigt sich dann in Karlsruhe, wer richtig abgewogen hat. Aber das steht auf einem anderen Blatt.

Sehr geehrte Frau Thiel, vielen Dank für Ihren Bericht über die Jahre 2015 und 2016. Wir werden ihn noch intensiv nacharbeiten müssen, weil er ja gerade erst fertig geworden ist. Von daher begrüße ich es sehr, dass wir künftig jährliche Berichte bekommen werden und dann näher am Thema arbeiten können.

Ich habe eine Frage zu einem Bereich, den Sie heute nicht erwähnt haben. Sie haben gesagt, dass einige Ihrer „Kunden“ Hinweise zum Thema Videoüberwachung und Ähnlichem durchaus dankbar aufnehmen und diese umsetzen. Ich würde gern auf einen Ihrer Kunden zu sprechen kommen, der Hinweise - das ist zumindest aus meiner Sicht bisher nicht anders ersichtlich - nicht umsetzt, sondern sich scheinbar dagegen wehrt. Es handelt sich um die Landesregierung.

Sie haben vor einiger Zeit erklärt, dass der Nachrichtendienst WhatsApp für öffentliche Stellen nicht datenschutzkonform betreibbar ist. Das stimmt mit der Anweisung der Landesregierung, dass WhatsApp dienstlich nicht eingesetzt werden darf, überein. Nun hat eine Anfrage unserer Fraktion ergeben, dass in der Landesregierung umfangreich durch Minister, Staatssekretäre etc. der Nachrichtendienst WhatsApp genutzt wird. Ich habe bei der einvernehmlichen Kontrolle eines Ministerhandys festgestellt, dass der Zugriff auf die Kontakte keineswegs gesperrt war. Ich habe ihn dann sicherheitshalber für ihn gesperrt, weil er es selbst nicht konnte. Insofern vermute ich, er ist der Einzige, der diesen Zugriff gesperrt hat.

Die Antwort der Landesregierung besagt, dass man sich schon seit einiger Zeit um einen anderen datenschutzkonformen Dienst bemüht, den man dann einführen will. Diese Antwort liegt jetzt aber auch schon Monate zurück. Insofern würde es mich interessieren, ob Sie es als richtig empfinden, dass offenbar weiterhin ein nicht datenschutzkonformer Messenger bei der Landesregierung und wahrscheinlich weiteren Mitarbeitern eingesetzt wird, und was Sie eigentlich dagegen tun können, dass gegen Datenschutzrichtlinien verstoßen wird.

LfD **Thiel**: Ich kann es natürlich nicht als richtig empfinden, dass WhatsApp eingesetzt wird. Das ist für mich auch eine neue Information.

Wir haben uns momentan auch mit dem Thema „Facebook und Fanpagebetreiber“ auseinan-

derzusetzen. Das steht aus meiner Sicht in unmittelbarem Zusammenhang. An der Stelle liegen uns Kenntnisse vor, die jetzt auch schon einige Jahre alt sind. Dort müssen wir tätig werden, und wenn ich jetzt weiß, dass WhatsApp dienstlich genutzt wird, dann bleibt mir im Moment zunächst, den Sachverhalt hinreichend aufzuklären. Das ist das Erste, was wir tun. Sobald uns in diesem Zusammenhang ein Sachverhalt vorliegt, müssen wir einschätzen, wie wir weiter vorgehen. Da gibt es neuerdings die Möglichkeit der Anordnung und nicht mehr nur die der Beanstandung, sofern wir uns nicht im Bereich der JI-Richtlinie bewegen. Wir können diese Anordnung zwar nicht durchsetzen, aber das wäre unter Umständen - ich sage das jetzt nur theoretisch - ein Mittel der Wahl.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Vielen Dank für Ihren Bericht, Frau Thiel. Ich will zunächst das Verbindende zum Thema Videoüberwachung voranstellen. Ich bin dankbar für Ihren Hinweis, dass es keine wissenschaftlichen Untersuchungen gibt - ich kenne auch keine -, die die immer wieder behaupteten Möglichkeiten von Videoüberwachung im Bereich der Prävention, also vorbeugend auf kriminelles Geschehen Einfluss zu nehmen, belegen. Ebenso wenig kann durch Videoüberwachung die subjektive Sicherheit messbar erhöht werden. Ich glaube, es ist hilfreich, das noch einmal deutlich zu machen, da man an vielen Stellen sowohl in der Diskussion als auch in öffentlichen Stellungnahmen auch von Behördenseite häufig immer noch das Gegenteil liest.

Ich glaube, dass man im Hinblick auf den sensiblen Bereich der Videoüberwachung auch mehr Akzeptanz erwarten kann, wenn man sich wirklich auf das kapriziert, was Videoüberwachung zu leisten imstande ist bzw. zu sein scheint, nämlich die Strafverfolgung und die Aufklärung von Straftaten zu unterstützen. Wenn man an der Stelle zielgerichteter argumentiert, führt das meiner Meinung nach zu einem höheren Maß der Akzeptanz. Vielen Dank für Ihre pointierte Herausstellung dieser Punkte.

Nicht einig sind wir uns - das hatte der Kollege Watermann schon angesprochen - im Bereich der Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bodycams. Ich will - auch weil Sie es in Ihrem Bericht und in Ihrem Vortrag so prominent herausgestellt haben - noch einmal deutlich machen, dass nach meiner festen Überzeugung mit dem § 32 Abs. 4 Nds. SOG eine Rechtsgrundlage

besteht. Das hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst hier völlig unmissverständlich dargestellt. Dieser Rechtsauffassung schließen wir uns an.

Ich habe eben in Ihrem schriftlichen Bericht das erste Mal gesehen, dass Sie die Bodycams dadurch von den Fahrzeugkameras abgrenzen, dass Sie die Fahrzeugkameras als stationäre Kameras definieren, weil diese fest in einem Fahrzeug eingebaut seien. Ich halte das für mindestens hinterfragungswürdig. Denn ein Fahrzeug ist per se mobil und damit auch die Kamera. Damit ist sie wahrscheinlich in höherem Maße mobil als eine am Körper getragene, weil die Distanz, die zu Fuß überwunden werden kann, zwangsläufig kleiner ist als die, die man mit einem Fahrzeug überwinden kann. Von daher ist es gerade in einem Fahrzeug rein zufällig, wo die Kamera eingesetzt wird und eine Aufzeichnung vollzieht. Der erfasste Bildbereich einer Fahrzeugkamera und der einer am Körper getragenen Kamera dürften - auch wenn sich der Träger zu Fuß bewegt - über den aufgezeichneten Zeitraum in etwa vergleichbar sein. Insofern halte ich die Begründung nicht für tragfähig.

Ich wollte Ihnen an dieser Stelle die Gelegenheit geben - das wäre auch meine Frage -, vielleicht einmal näher auszuführen, warum Sie das anders sehen.

**MR Klauke** (LfD): Zunächst ist zu Ihren Ausführungen zu sagen, dass es nach der jetzigen Rechtslage mitnichten erlaubt ist, die Kamera während der Fahrt einzuschalten,

(Abg. Karsten Becker [SPD]: Das habe ich auch nicht gesagt!)

sondern nur bei Anhalte- und Verkehrskontrollen, d. h. das Fahrzeug steht, und damit handelt es sich um eine fest installierte Kamera. Das ist das Erste.

Das Zweite ist: Natürlich gibt es zu einem Sachverhalt wie dem vorliegendem durchaus unterschiedliche Rechtsmeinungen. Die Ausführungen des GBD haben wir zur Kenntnis genommen, wir sind allerdings anderer Auffassung. Wir haben dazu auch dezidiert Stellung genommen. Sie können das nachlesen. Wir haben uns dazu im Ausschuss geäußert, wir haben uns schriftlich gegenüber dem Innenministerium geäußert. Wir bleiben bei unserer Auf-

fassung, dass es für den Einsatz der Bodycams einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage bedarf. Das sehen Sie allein an der Tatsache, dass alle Bundesländer und der Bund ausdrücklich Rechtsgrundlagen für dieses Instrument schaffen bzw. geschaffen haben. Viele Länder hatten bisher die Norm, die auch in unserem SOG steht.

Ich frage Sie da einfach: Warum werden die Gesetzgeber jetzt tätig und schaffen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bodycams? - Ich will Ihnen das gern erläutern. Sie tun das, weil das Bundesverfassungsgericht mehrfach den Bestimmtheitsgrundsatz hochgehalten hat, wenn es um den Einsatz von Videotechnik geht. Wir halten die bisherige Norm für den Einsatz von Bodycams für zu unbestimmt. Deswegen wird der Gesetzgeber jetzt auch tätig und will eine vernünftige, ausreichend bestimmte Rechtsgrundlage schaffen.

Abg. **Doris Schröder-Köpf** (SPD): Ich habe noch eine Anmerkung zu den Äußerungen des Kollegen Bode. Es ist wahrscheinlich etwas fahrlässig von besagtem Kabinettsmitglied gewesen, Ihnen sein Telefon auszuhändigen. Ich würde sagen, jeder von uns hier im Raum kennt ein Kabinettsmitglied, deswegen dürfte jeder von uns auch Kenntnis davon haben, dass es auch andere, sehr sichere Messenger-Dienste gibt, mit denen die Kabinettsmitglieder z. B. untereinander kommunizieren. Ich möchte Ihre Aussage einfach nicht unwidersprochen stehen lassen.

Abg. **Jörg Bode** (FDP): Der Innenminister ist ausgenommen. Der macht das.

Abg. **Doris Schröder-Köpf** (SPD): Ich kenne auch andere Kabinettsmitglieder.

Ich habe noch eine Frage zum Thema Datensicherheit an den Schulen. Das Thema „Bring your own device“ spielt ja auch im Rahmen der Digitalisierungsstrategie und des Digitalisierungskonzeptes der Landesregierung eine große Rolle. Als Mutter zweier schulpflichtiger Kinder macht man sich da seine Gedanken. Diese WhatsApp-Gruppen sind schon jetzt die „Pest“, und das wird noch zunehmen, wenn die eigenen Geräte verbindlich an den Schulen im Einsatz sein können oder sogar müssen. Sind Sie, was die Schulen angeht, in irgendeiner Form in die Erarbeitung dieses Konzeptes miteingebunden? Haben Sie sich dazu schon verhalten?

LfD **Thiel**: Wir haben uns seinerzeit an diesem Runderlass, den ich erwähnt habe, beteiligt, der 2012 vom MK herausgegeben worden ist. Das ist mittlerweile ein ziemlich alter Runderlass. Seitdem sind sechs Jahre vergangen. Und ich hatte ja gesagt, dass darin hinsichtlich der Geräte, wie sie heute zur Verfügung stehen, noch nicht differenziert wird. Wir haben immer wieder den Versuch unternommen, beim MK - das ist eine Never-Ending-Story - darauf hinzuwirken, dass dieser Erlass den heutigen Gegebenheiten angepasst wird. Bedauerlicherweise ist das bis zum heutigen Zeitpunkt nicht geschehen. Das ist Punkt eins.

Punkt zwei betrifft einen Fall aus diesem Jahr. Wir haben dem MK Merkblätter u. a. zum Einsatz von WhatsApp an Schulen zur Verfügung gestellt und darum gebeten, dass diese Merkblätter den insgesamt 3 500 oder 3 700 Schulen in diesem Land übermittelt werden. Auch das ist leider bis zum heutigen Tage nicht geschehen. Dieses Merkblatt haben wir bereits im November vergangenen Jahres zur Verfügung gestellt. Wir haben im Januar nochmals darauf hingewiesen, und ich habe jetzt auch den Minister angeschrieben, weil ich denke, die Zeit ist fortgeschritten, und es ist wirklich an der Zeit, endlich etwas zu tun.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD): Zum Thema Kommunikationsmöglichkeiten und was erlaubt ist und was nicht: Ich habe die Bitte, dass das noch einmal überprüft wird. Herr Bode hat das ja allgemein formuliert, ich weiß nicht, woher er seine Erkenntnisse hat. Zum Teil sind die Minister ja auch Abgeordnete. Ich weiß von denen, die ich näher kenne, dass diese nicht nur mit *einem* Handy operieren, sondern - wie das üblich ist - mit einem Diensthandy und einem privaten Handy. Mit Bezug auf private Handys und die der Landtagsabgeordneten gibt es eine Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, wie mit bestimmten Dingen umgegangen werden sollte. Vielleicht muss man das um diesen Bereich erweitern.

Vielleicht nehmen wir ebenfalls zur Kenntnis - das mag nachlässig sein -, dass wir alle bei diesem Thema insgesamt erst wach geworden sind, seitdem das auch mit Geldstrafen verbunden sein soll. Die Regeln sind zwar schon älter, aber viele haben daran vorbeigesehen. Ich finde, man muss mit dem Thema sorgsam umgehen.

Ich habe sehr viel Respekt davor, was auf Sie einströmt, und ich habe Verständnis, dass Berichte später kommen. Ich finde aber, dass das auch umgekehrt für das, was wir hier machen, gelten sollte. Wir wissen, dass wir vieles umsetzen müssen. Das gilt auch für die Häuser. Die Nachsicht, die wir haben, was den Bericht angeht, die möchte ich insgesamt für das Thema anmahnen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe mich gefreut, in der Diskussion seitens der Großen Koalition zu hören, wie stark man die Rechtsauffassung des GBD referiert und sich darauf beruft. Ich hoffe, dass wir das später auch bei der Beratung über das Polizeigesetz in derselben Vehemenz erwarten können.

Ich habe den Bericht gerade einmal überflogen und habe eine Frage zum Thema „Flüchtlingsdaten“, gerade mit Blick auf die Jahre 2015 und 2016 mit dem - ich will es mal so sagen - „Chaos“, was die Registrierung von Personen angeht. Auf den Seiten 64 und 65 ist die Rede davon, dass gerade die Wohlfahrtsverbände, die sozusagen den Erstkontakt hatten und im Rahmen der Aufnahme sehr intensiv mit diesem Personenkreis befasst waren, Verträge angemahnt hätten, um die Datenübermittlung ans Land rechtssicher bewerkstelligen zu können. Wie ist das abgelaufen? Bestehen diese Verträge mittlerweile? Ich sehe an Ihrem Blick, dass Sie da offenbar noch Klärungsbedarf haben. Sie können das gern nachreichen.

LfD **Thiel**: Ich würde über das Protokoll nachreichen, wie das tatsächlich ausgefallen ist. Ich meine, dass wir diese Dinge an vielen Stellen als nicht zulässig angesehen haben. Ich kann Ihnen nicht sagen, in welcher Art und Weise jeder einzelne Fall abgeschlossen worden ist. Das reiche ich nach.

Abg. **Jörg Bode** (FDP): Herr Kollege Watermann und auch Frau Schröder-Köpf haben gefragt, woher ich meine Erkenntnisse über die WhatsApp-Nutzung der Landesregierung habe. Es gab eine Mündliche Anfrage, die in der Drucksache 18/1180 schriftlich beantwortet wurde. Sie finden die Antwort auf den Seiten 36 bis 38. Dort wird der Verstoß erstens zugegeben, und dort finden Sie zweitens eine tabellarische Übersicht, welcher Minister und welcher Staatssekretär die Dienste auf welchem Handy nutzen. Und zumindest Staatssekretäre sind keine Abgeordneten.

Tagesordnungspunkt 7:

### **Entwurf eines Gesetzes über die Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbandes „Großraum Braunschweig“**

Gesetzentwurf der Landesregierung -  
[Drs. 18/1408](#)

*erste Beratung: 21. Plenarsitzung am  
22.08.2018*

*federführend: AfluS;  
mitberatend: AfRuV*

### **Besprechung von Verfahrensfragen**

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) schlug angesichts dessen, dass das Thema im Rahmen der Beratungen über den Gesetzentwurf zur institutionellen Stärkung und Weiterentwicklung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ ([Drs. 17/7481](#)) bereits in der jüngsten Legislaturperiode ausführlich behandelt worden sei, vor, es dabei zu belassen, schriftliche Stellungnahmen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf einzuholen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) schloss sich diesem Vorschlag an.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE) sprach sich dagegen aus und beantragte mit Blick auf die Bedeutung der Region Braunschweig für Niedersachsen und den Gesamtzusammenhang, in dem der Gesetzentwurf stehe, eine mündliche Anhörung durchzuführen.

Abg. **Jörg Bode** (FDP) sagte, der Gesetzentwurf sehe vor, nur einen Teilbereich des in der vergangenen Legislaturperiode beschlossenen Gesetzes aufzuheben. Insofern stellten sich die Frage nach eventuell damit verbundenen Wechselwirkungen sowie die Frage, ob es überhaupt sinnvoll sei, nur einen Teil aufzuheben, oder es nicht besser wäre, das gesamte Gesetz außer Kraft zu setzen. Insofern befürwortete er eine ausführlichere mündliche Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf und unterstützte den Vorschlag, eine mündliche Anhörung durchzuführen.

Der Abgeordnete regte an, den Kreis der Anzuhörenden klein zu halten und lediglich Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spit-

zenverbände, des Regionalverbandes Großraum Braunschweig sowie einer Kommune, beispielsweise den Oberbürgermeister der Stadt Braunschweig, einzuladen.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Verfahrensvorschläge fragte Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) den Vertreter des GBD, ob die Form des Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände auch verfassungsrechtlich festgelegt sei.

MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) erläuterte, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht die Anhörung zumindest der kommunalen Spitzenverbände im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zwar zwingend erforderlich, die Form der Anhörung - ob mündlich oder schriftlich - aber nicht vorgegeben sei.

Der **Ausschuss** beschloss mit den Stimmen der Vertreter der Koalitionsfraktionen und des Vertreters der Fraktion der AfD und gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion der FDP und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, schriftliche Stellungnahmen zum Gesetzentwurf einzuholen.

\*\*\*





Tagesordnungspunkt 8:

**Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Stadt Walsrode und der Gemeinde Bomlitz, Landkreis Heidekreis**

Gesetzentwurf der Landesregierung -  
[Drs. 18/1421](#)

*direkt überwiesen am 20.08.2018*

*federführend: AfluS;*

*mitberatend: AfRuV*

*Enthaltung: -*

Der Beschluss erging vorbehaltlich der Zustimmung des mitberatenden Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen.

Berichterstatter (mündlicher Bericht): **Bernd-Carsten Hiebing** (CDU).

\*\*\*

**Erörterung der Grundzüge des Gesetzentwurfs**

MR'in **Stellmacher** (MI) stellte den Gesetzentwurf vor und erläuterte Anlass, Inhalte und Ziele im Sinne der schriftlichen Begründung.

**Besprechung von Verfahrensfragen**

Auf eine entsprechende Frage des Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) führte MDgt **Dr. Wefelmeier** (GBD) aus, dass gemäß Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung die kommunalen Spitzenverbände zu hören seien, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt würden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berührten. Ein Gebietsänderungsvertrag betreffe allerdings nur einzelne Gemeinden und sei üblicherweise keine allgemeine Frage, die in ihrer Bedeutung darüber hinausgehe. Insofern sei es aus verfassungsrechtlicher Sicht in der Regel nicht erforderlich, eine Anhörung durchzuführen. Entsprechend sei auch in der zurückliegenden Legislaturperiode mit Gebietsänderungsverträgen verfahren worden.

Mit Blick auf die Ausführungen des Vertreters des GBD kamen die **Ausschussmitglieder** überein, sofort eine Empfehlung für den Landtag abzugeben.

**Beschluss**

Der Ausschuss empfahl dem Landtag, den Gesetzentwurf der Landesregierung unverändert anzunehmen.

*Zustimmung: SPD, CDU, GRÜNE, FDP, AfD*

*Ablehnung: -*



Tagesordnungspunkt 9:

**Unterrichtung zum Agieren des Staatsschutzes in Bezug auf den Tag der Deutschen Zukunft in Goslar**

Der **Ausschuss** setzte diesen Punkt von der Tagesordnung ab.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 10:

### **Einrichtung einer Regierungskommission - politische Versäumnisse in der Sicherheitsstruktur aufarbeiten und verbessern**

Antrag der Fraktion der FDP - [Drs. 18/1385](#)

*erste Beratung: 23. Plenarsitzung am  
24.08.2018  
AfluS*

#### **Besprechung von Verfahrensfragen**

Abg. **Jörg Bode** (FDP) betonte, das Thema des Antrages seiner Fraktion sei brandaktuell. Aus seiner Sicht sollte sich mit der Frage auseinandergesetzt werden, wie die vorhandenen Instrumente der Sicherheitsbehörden eingesetzt würden. In der Vergangenheit habe es Probleme in der operativen Arbeit gegeben, und mit diesen müsse man sich auseinandersetzen. Dazu solle eine Regierungskommission eingesetzt werden und mit Experten, z. B. aus der Polizei und dem Innenministerium, zusammengearbeitet werden. Daraus könnten dann Empfehlungen an die Landesregierung abgeleitet werden, um konkrete Umsetzungsschritte zur Verbesserung der Sicherheitslage einzuleiten.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) schlug vor, den Antrag, der thematisch in engem Zusammenhang mit dem Nds. SOG stehe, im Rahmen der Beratungen über die Novelle des Nds. SOG zu behandeln.

Abg. **Jörg Bode** (FDP) räumte ein, dass es durchaus einen Zusammenhang mit dem Nds. SOG gebe. Deshalb sei es aus Sicht seiner Fraktion auch sinnvoller, sich zuerst der Frage nach eventuell notwendigen Veränderungen in der operativen Arbeit zu widmen, um dann daraus abzuleiten, was gesetzgeberisch überhaupt erforderlich sei. Entsprechend laute der Vorschlag der FDP-Fraktion, die Beratung über die Novelle des Nds. SOG auszusetzen, bis die Ergebnisse der im Antrag geforderten Regierungskommission vorlägen.

Abg. **Karsten Becker** (SPD) widersprach der Darstellung des Abg. Bode, der Antrag greife ein „brandaktuelles“ Thema auf. Seiner Bewertung nach sei das Thema ziemlich genau ein Jahr alt, so alt wie der Abschlussbericht des 23. Parlamentarischen Untersuchungsaus-

schusses (PUA) zu den Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden gegen die islamistische Bedrohung in Niedersachsen. Er sehe inhaltlich keine herausragende Relevanz, und aus seiner Sicht sei der Kern des Antrages, dass im Kontext mit den Beratungen über die Novelle des Nds. SOG die Angemessenheit der Maßnahmen mit überprüft werden solle. Die Auseinandersetzung darüber, ob eine Regierungskommission wirklich ein hilfreiches Mittel dafür sei oder nicht, lasse sich im Zuge dieser Gesetzesberatung mit abarbeiten. Vor diesem Hintergrund schließe er sich dem Vorschlag von Abg. Lechner vorbehaltlos an.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE) unterstützte den Vorschlag des Abg. Bode ausdrücklich und betonte, er halte es für sehr zielführend, zunächst zu schauen, wo tatsächlich operative Schwierigkeiten lägen und ob es diesbezüglich den Bedarf einer Gesetzesänderung gebe.

Es sei zwar richtig, dass der Messerangriff auf einen Bundespolizisten, einer der Anlässe für die Einberufung des 23. PUA, sowie die Veröffentlichung des Abschlussberichtes zeitlich bereits etwas zurücklägen. Nichtsdestotrotz werde seitens der Landesregierung immer wieder betont, dass gerade besagter Fall sowie andere weiter zurückliegende Fälle viele im Rahmen der Novelle des Nds. SOG vorgesehene Maßnahmen begründet hätten. Er erinnere in diesem Zusammenhang an die gerade vorgetragene Position der Datenschutzbeauftragten, die zu Recht kritisiert habe, dass sich dies weder aus der Begründung des Gesetzentwurfs noch irgendwoher sonst ableiten ließe. Aus seiner Sicht werde ein solcher Zusammenhang politisch konstruiert und sei weder gesetzlich noch inhaltlich oder technisch ersichtlich.

Des Weiteren merkte der Abgeordnete an, dass aus seiner Sicht die Zielmarke, die die Große Koalition gesetzt habe, nämlich die Beratung der Nds.-SOG-Novelle bis zum Ende des Jahres abzuschließen, nicht zu halten sei. Die Kritik sei sehr massiv, und auch der GBD habe deutlich gemacht, dass noch sehr viele - 30 bis 40 - verfassungsrechtlich relevante Punkte zu klären seien. Insofern solle man an dieser Stelle Sorgfalt vor Schnelligkeit walten lassen und sich die nötige Zeit nehmen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU) erwiderte, die Große Koalition werde durchaus Sorgfalt walten lassen und sich auch die Zeit dafür nehmen,

aber dennoch die Beratungen in vier Monaten abschließen. Zur Not müsse man eben häufiger und intensiver tagen.

Im Übrigen gehe er davon aus, dass im Rahmen der Ausschussberatung über die einzelnen im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumente auch deren Begründung und Notwendigkeit abgewogen und hinterfragt würden. Insofern sei es für ihn zwingend logisch, dass in diesem Zusammenhang der Antrag der FDP-Fraktion mitberaten werde, zudem er davon ausgehe, dass bei der Beratung über die einzelnen Maßnahmen auch Erkenntnisse aus dem 23. PUA - sofern jeweils vorhanden - miteinfließen.

Der Abgeordnete bekräftigte den Vorschlag der Koalitionsfraktionen, den Antrag in die Beratungen über die Novelle des Nds. SOG miteinzubeziehen.

Abg. **Jörg Bode** (FDP) machte deutlich, dass eine zügige Beratung der Novelle des Nds. SOG innerhalb von vier Monaten sicherlich nicht daran scheitern werde, dass die FDP oder die Grünen nicht bereit wären, häufiger oder sogar nachts zu tagen. Nach seinen Kenntnissen scheitere dieser enge Zeitplan momentan daran, dass der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst vom Innenministerium noch keine Antworten auf seine Fragen erhalten habe. Es gebe Arbeitszeitregelungen und ein Arbeitsschutzgesetz, an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenministeriums zu Recht gebunden seien.

In der Tat sei es schon ein Jahr her, dass der 23. PUA seine Ergebnisse vorgelegt habe. Damals habe beispielsweise der Kollege Lechner gemeinsam mit der CDU-Fraktion festgestellt, dass es keinen Bedarf für gesetzgeberische Veränderungen gebe, sondern die bestehenden rechtlichen Instrumentarien ausgereicht hätten, um z. B. das Attentat von Safia S. zu verhindern. Dies sei im Abschlussbericht nachzulesen.

Allerdings seien auf der operativen Verwaltungsebene bis zum heutigen Tag keine Konsequenzen aus den Erkenntnissen des 23. PUA gezogen worden. Es habe keine relevanten Veränderungen gegeben, die auf die aufgezeigten Schwachstellen reagiert hätten. Zumindest sei ihm, Bode, das vonseiten der Polizei so gesagt worden.

Vor diesem Hintergrund sei der Antrag tatsächlich brandaktuell, und die Beratung sollte nicht durch eine Behandlung im Rahmen des Gesetzentwurfs zu einem neuen Polizeigesetz weiter verzögert werden.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) nahm Bezug auf die Aussage von Abg. Bode, die zu Recht bestehenden Arbeitszeitregelungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenministeriums ständen einer zügigen Beratung im Wege. Er erinnerte daran, dass er während des 23. PUA von Abg. Dr. Birkner belächelt worden sei, als er damals die Idee, bis spät in die Nacht zu tagen, mit Blick auf die Arbeitszeitregelungen der Bediensteten der Landesregierung und der Landtagsverwaltung kritisiert habe. Vor diesem Hintergrund sei es vielleicht hilfreich, das Handeln der eigenen Partei bei seinen Aussagen in Erinnerung zu haben.

Der **Ausschuss** beschloss mit den Stimmen der Vertreter der Koalitionsfraktionen und des Vertreters der Fraktion der AfD gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion der FDP und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, den Antrag im Rahmen der Beratung über den Entwurf des Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze ([Drs. 18/850](#)) zu behandeln.

\*\*\*