LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

EILDIENST 5/2013

Aus dem Inhalt:

- Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen
- Bauaufsicht und Denkmalschutz im kreisangehörigen Raum
- Novellierungsentwürfe zum Landespflegesetz und zum Wohn- und Teilhabegesetz

Inklusion am Parlament vorbei?

Zu den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie gehört, dass wesentliche Gegenstände der Gesetzgeber selbst in einem vom Parlament beschlossenen Gesetz regelt. Demgegenüber können Umsetzungs- und Detailfragen durch Rechtsverordnung oder andere untergesetzliche Normen festgeschrieben werden. Welcher Regelungsgegenstand in welche Kategorie der Normhierarchie eingeordnet werden sollte, ist nicht selten Gegenstand politischer Debatten, aber auch immer wieder ein Thema für die Gerichte. Ein entscheidender Maßstab ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundrechtsrelevanz der vorgesehenen Regelung.

Mit Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 15.12.2010 ist durch die bloße Änderung einer Verwaltungsvorschrift zu einer Rechtsverordnung die Beweislast hinsichtlich des geeigneten Förderortes für den Unterricht von Kindern mit Behinderung umgekehrt worden. Seitdem müssen die Schulträger und Schulämter darlegen, weshalb die Beschulung eines behinderten Kindes nicht an der gewünschten Schule stattfinden kann. Dies hat dazu geführt, dass in Nordrhein-Westfalen – ohne jegliche Parlamentsbefassung – seit dem Schuljahr 2011/2012 ein beträchtliches Steigen der Inklusionsquote zu verzeichnen ist. Eine untergesetzliche Normsetzung hat damit großen Einfluss auf die tatsächliche Gestaltung der Lebensverhältnisse. Ein solcher Alleingang der Exekutive könnte nun auch bei der Regelung der Mindestgrößen von Förderschulen anstehen.

In Nordrhein-Westfalen besteht in § 82 Abs. 2 bis Abs. 9 Schulgesetz für alle Schulformen eine gesetzliche Regelung der Mindestgrößen. Lediglich für die Förderschulen wurde in § 82 Abs. 10 Schulgesetz eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Landesregierung aufgenommen. Danach kann sie – ohne Parlamentsbeteiligung – die Mindestgröße der Förderschulen festlegen.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat im September 2012 zusammen mit einem Referentenentwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz, der vor allem das gemeinsame Lernen behinderter und nichtbehinderter Kinder, also die schulische Inklusion betrifft, auch einen Entwurf zur Neufassung der Rechtsverordnung zur Mindestgröße von Förderschulen vorgelegt.

Bei der Umsetzung dieser Verordnung wäre gerade im ländlichen Raum eine große Zahl von Förderschulen akut von der Schließung bedroht. Das entspricht aber nicht dem Willen des Landtages, der mit Beschluss vom 01.10.2010 die Gewährleistung eines Elternwahlrechts zwischen einer Förderung von Kindern mit Behinderungen in der Regelschule und in der Förderschule gefordert hatte. Ein Elternwahlrecht kann aber nur als gegeben angesehen werden, wenn tatsächlich in zumutbarer Entfernung Förderschulen existieren. Wird also mittels Rechtsverordnung die Zahl der Schüler an Förderschulen und damit auch die Zahl der Förderschulen stark eingeschränkt, so kann damit die Umsetzung der Inklusion in einer einseitigen Weise befördert werden, ohne dass dies das Parlament in irgendeiner Weise mitbestimmen könnte.

Die Landesregierung plant offensichtlich, die Rechtsverordnungsermächtigung in § 82 Abs. 10 Schulgesetz nach der parlamentarischen Beschlussfassung über das 9. Schulrechtsänderungsgesetz ohne weitere Rückkopplung mit dem Landtag zu nutzen. Obwohl es sich beim 9. Schulrechtsänderungsgesetz und der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen systematisch um einen Regelungskomplex handelt, soll er aufgeteilt werden. Nur die Beratung und die Beschlussfassung über die Gesetzesinhalte sollen Gegenstand der parlamentarischen Beratungen sein.

Es ist zu hoffen, dass sich die Landtagsabgeordneten ihrer umfassenden parlamentarischen Rechte erinnern und selbst entscheiden, welche Fragen zur Durchsetzung des Elternwahlrechts sie zum Gegenstand gesetzlicher Regelungen machen. Es liegt nahe, durch eine Änderung von § 82 Abs. 10 des Schulgesetzes die Regelung der Mindestgrößen auch von Förderschulen unmittelbar durch den Landtag vorzunehmen. Auch die Förderschule als für das Kindeswohl in bestimmten Fällen auch in Zukunft am besten geeignete Schulform wäre so im Schulgesetz durch das Parlament umfassend zu inkludieren.

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

EILDIENST 5/2013

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Telefon 0211/300491-0
Telefax 0211/300491-660
E-Mail: presse@lkt-nrw.de
Internet: www.lkt-nrw.de

Impressum

EILDIENST – Monatszeitschrift des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Herausgeber:
Hauptgeschäftsführer
Dr. Martin Klein

Redaktion:
Erster Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Beigeordneter Reiner Limbach
Referent Dr. Markus Faber
Referentin Dr. Andrea Garrelmann
Referent Ulf Keller
Referent Dr. Christian von Kraack
Referentin Friederike Scholz
Referent Dr. Kai Zentara
Redakteurin Bianca Treffer

Quelle Titelbild:
© MAST - Fotolia.com
Kulturkreis Höxter-Corvey gGmbH

Redaktionsassistenz:
Astrid Hälker
Heike Schützmann
Monika Borgards

Herstellung:
ALBERSDRUCK GMBH & CO KG
Leichlinger Straße 11
40591 Düsseldorf

ISSN 1860-3319

Auf ein Wort 169

Themen aktuell

Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Außerordentliche Landkreisversammlung des Landkreistages NRW am 16. April 2013 zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen 172
Rede von Minister Ralf Jäger MdL 174
Finanzwissenschaftliche Bewertung von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und Diskussion im Rahmen der Landkreisversammlung 175
Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen: Aktualisierung dringend geboten! 177
Gemeinsame Stellungnahme von LKT NRW und Städte- und Gemeindebund NRW zum Gutachten der Landesregierung zum kommunalen Finanzausgleich 179

Aus dem Landkreistag

Vorstand des LKT NRW am 16. April 2013 in Düsseldorf 186
Gespräch des Vorstands des LKT NRW mit Garrelt Duin, Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW 187

Schwerpunkt: Bauaufsicht und Denkmalschutz im kreisangehörigen Raum

Denkmalschutz und Denkmalförderung in Nordrhein-Westfalen 188
Der Weg in die digitale Zukunft 190
Denkmalschutz für die mittelalterlichen Mühlenteiche der Rur 191
Kein gutes Sparen, sondern ein verheerendes Signal 192
Schutz für archäologische Denkmäler im Siebengebirge 193

Themen

Novellierungsentwürfe zum Landespflegesetz und zum Wohn- und Teilhabegesetz 194
Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge für die beamteten Dienstkräfte 2013/2104 196
Das Selbstverständnis der Sparkassen-Finanzgruppe 197

Das Porträt

Christian Lindner – Ländliche Räume dürfen nicht vernachlässigt werden 200

Im Fokus

Die Interkommunale Rechtsagentur Lippe 203

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Dramatische Finanzsituation im Mittelpunkt: Benachteiligung des kreisangehörigen Raums beenden 205

EILDIENST 5/2013

Gemeinsame Erklärung der kommunalen Spitzenverbände Gesetzentwurf zur schulischen Inklusion lässt kaum Fortschritte erkennen 206
Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW: Aktualisierung des Finanzausgleichs nicht verschleppen 206

Kurznachrichten

Allgemeines
Kreis Gütersloh: Broschüre „Zahlen, Daten, Fakten“ 2013 207
Bundesweites Hilfe-Telefon für Frauen 207

Arbeit und Soziales
Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung erschienen 207
Jahresverdienste der Vollzeitbeschäftigten stiegen 207
Vollzeitbeschäftigte leisteten Überstunden 207
Leitende Angestellte verdienten mehr 207

Bauen und Planen
Mehr Wohnungen genehmigt 208
Erneuerbare Energien: Bauherren im Kreis Olpe sind federführend 208

Europa
NRW-Auszeichnungen: „Europaaktive Kommunen“ 208

Familie, Kinder und Jugend
Weniger Scheidungen 209

Gesundheit
Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft AIDS-Prävention NRW zur HIV-Prävention 209
Händewaschen, ein wichtiger Schutz vor Infektionen 209

Kultur
Neues Entree für das Niederrheinische Freilichtmuseum 209
Ein buntes Heimatbuch des Kreises Viersen 210
Kreis Höxter – Das Jahrbuch 2013 210

Schule und Weiterbildung
Mädchen haben höhere Schulabschlüsse 210

Umwelt
Dokumentation Naturparkschau.NRW.2012 „Wandervolle Wasserwelt“ 210
Gute Bewertungen für Badegewässer 210

Wirtschaft und Verkehr
18 Millionen Passagiere waren unterwegs 210
Rückläufiger Güterumschlag 211
NRW-Industrieproduktion nahezu auf Vorjahresniveau 211
Wirtschaftsfaktor Tourismus 211

Persönliches
Kreis Gütersloh: Susanne Koch wird erste Kreisdirektorin 211

Hinweise auf Veröffentlichungen 212

Außerordentliche Landkreisversammlung am 16. April 2013 zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Für den 16. April 2013 hatte der Landkreistag Nordrhein-Westfalen die Delegierten aus allen 30 Kreisen, der Städteregion Aachen und der außerordentlichen Mitglieder, dem Landschaftsverband Rheinland, dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und dem Regionalverband Ruhr zu einer außerordentlichen Landkreisversammlung nach Düsseldorf eingeladen. Anlass für die Einberufung der außerordentlichen Landkreisversammlung war die Veröffentlichung des von der Landesregierung NRW in Auftrag gegebenen Gutachtens des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (sog. FiFo-Gutachten) zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen.

Präsident Landrat Thomas Hendele hieß zu Beginn des Öffentlichen Teils der außerordentlichen Landkreisversammlung des LKT NRW die Gäste aus den Landtagsfraktionen, den kommunalpolitischen Vereinigungen, den Schwesterverbänden Städte- und Gemeindebund sowie Städtetag und weiteren kommunalnahen Institutionen und Verbänden willkommen. Allen voran begrüßte er den Hauptredner der Landkreisversammlung, Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger. Ein besonderer Gruß galt den finanzwissenschaftlichen Experten Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Kaiserslautern, und Geschäftsführer Gerhard Micosatt, Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik, Bottrop.
Einleitend führte Präsident Hendele im Wesentlichen folgendes aus:
Das Thema der heutigen außerordentlichen Landkreisversammlung soll das seit kurz vor Ostern vorliegende Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln – FiFo – zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen sein. Darauf wollen wir uns im Folgenden fokussieren. Deshalb möchte ich an dieser Stelle anderweitige sicherlich durchaus bedeutsame aktuelle Themen wie die Inklusion im Schulbereich oder das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, das im Mittelpunkt einer heute Nachmittag mit Herrn Wirtschaftsminister Duin geführten Diskussion im Vorstand des Landkreistages NRW stand, nicht näher beleuchten. Festzuhalten scheint mir allerdings, dass die Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW trotz der unzweifelhaften Verbesserungen der Jahre seit 2010 nach wie vor mangelhaft ist. Wir wissen uns sowohl mit dem Städte- und Gemeindebund als auch mit dem Städtetag einig, dass wir mittelfristig wieder auf eine Verbundsatzquote von 28,5 Prozent statt 23 Prozent kommen müssen. Denn die Tatsache, dass das kommunale Finanzierungssaldo in Nordrhein-Westfalen – im Unterschied zu anderen Bundesländern – nach wie vor negativ ausfällt, belegt gerade angesichts der nach wie vor sprudelnden Gewerbesteuereinnahmen aufgrund der herrschenden guten Konjunktur weiteren dringenden Handlungsbedarf. Neben dem Saarland und Rheinland-Pfalz geht es den Kommunen in Nordrhein-Westfalen bundesweit betrachtet unter den Flächenländern am schlechtesten. Und da NRW ein sehr großes – bekanntlich das größte – Bundesland in Bezug auf die Einwohnerzahlen ist, wird die Dimension dieses Problems noch deutlicher. Die kommunalen Finanzierungssaldi in NRW wiesen in über zwanzig Jahren seit der Deutschen Einheit in nur wenigen Fällen positive, schwarze Zahlen aus. Zudem tritt das Ihnen bekannte riesige Wachstum der kommunalen Kassenkredite hinzu: Auch im Jahr 2012 sind die Kassenkredite der NRW-Kommunen weiter angestiegen, so dass wir inzwischen bei circa 24 Mrd. Euro Kassenkrediten liegen. Bundesweit betrachtet entfallen von allen kommunalen Kassenkrediten auf NRW die Hälfte, also 24 von 48 Mrd. Euro – eine bedenkliche Schieflage!

Präsident Landrat Thomas Hendele erläutert die Position des LKT NRW zum FiFo-Gutachten.

Lassen Sie mich eine zweite Vorbemerkung zum Thema Stärkungspaktgesetz und Umlagengenehmigungsgesetz machen, da diese durchaus in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage der Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen steht. Das Stärkungspaktgesetz mutet den verpflichtend oder auch freiwillig teilnehmenden Städten und Gemeinden einiges zur Konsolidierung ihrer Haushalte zu. Dies hat den für sich genommenen nachvollziehbaren Wunsch ausgelöst, die Umlageverbände, also die Kreise und die Landschaftsverbände, zu einer vergleichbaren Haushaltsdisziplin zu bringen.
Dabei haben sich gerade die Umlageverbände in den zurückliegenden Jahren sehr solidarisch zu ihren umlagezahlenden Kommunen verhalten. Denn sie haben in einem Umfang von über 1 Mrd. Euro ihre Ausgleichsrücklagen zugunsten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden verzehrt.
Gleichwohl: Das Umlagengenehmigungsgesetz ist seit Herbst in Kraft und wir müssen damit umgehen.
Trotz einiger wichtiger Verbesserungen im Detail im Umlagengenehmigungsgesetz ist zu konstatieren, dass unsere Befürchtung, hier werde lediglich Bürokratie geschaffen, Realität geworden ist. Die mit dem Umlagengenehmigungsgesetz einhergehenden Verfahrensregeln haben einen unverhältnismäßigen zusätzlichen Arbeitsaufwand generiert und Erwartungen im politischen Raum geschürt, die allein unter rein rechtlichen Maßstäben von vornherein unhaltbar waren.
Die Genehmigung der Kreisumlagesätze auch bei gleichbleibenden oder sinkenden Hebesätzen durch die Bezirksregierungen kann unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung der Kreise niemals in eine Fachaufsicht umschlagen. Daher bleibt es bei der Autonomie der Kreistage auch bei selbstverständlicher Anwendung des Rücksichtnahmegebots auf die kreisangehörigen Gemeinden. Auch nach Auffassung des Ministeriums für Inneres und Kommunales bleibt es bei der grundsätzlichen Unzulässigkeit der planmäßigen Inanspruchnahme der sogenannten allgemeinen Rücklage der Kreise. Eine ausnahmsweise Zulässigkeit ist nur gegeben, wenn eine auskömmliche Umlagefestsetzung zur „Erdrosselung“ der umlageverpflichteten Gebietskörperschaften führen würde und äquivalente jahresbezogene Eigenkonsolidierungsmaßnahmen möglich wären, damit keine Lastenverschiebung in die Zukunft erfolgt. Soweit dies nicht der Fall ist – und dies ist erkennbar in Nordrhein-Westfalen auf der Basis der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht darzustellen –, besteht die Rechtspflicht zur Erhebung der Kreisumlage nach der Kreisordnung. Deshalb haben wir als Landkreistag deutlich gemacht, dass die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage im Plan auch im Fall unzulässiger Einwirkung der Kommunalaufsicht abgelehnt wird. Erforderlichenfalls wird der Verwaltungsrechtsweg zur Genehmigung der Kreisumlage beschritten.
Ich komme zum Hauptgegenstand der heutigen außerordentlichen Landkreisversammlung: Seit kurz vor Ostern liegt das vom Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln – FiFo – zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vor. Die wesentlichen Ergebnisse finden Sie als Auszug aus dem Gutachten in Ihren Tagungsmappen.
Herr Minister Jäger, Sie haben den kommunalen Spitzenverbänden das FiFo-Gutachten mit der Bitte um Stellungnahme bis Anfang Mai zugeleitet, so dass wir uns gleichsam mitten im Verfahren befinden.
Mit dem Fifo-Gutachten liegt das dritte Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen innerhalb von fünf Jahren vor. Wie Sie wissen, hatte das IfoInstitut im Jahre 2008 für die damalige CDU-/FDP-Landesregierung bereits ein Gutachten gefertigt, das sodann in der sogenannten Ifo-Kommission gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern aller Landtagsfraktionen erörtert wurde und deren Ergebnisse in einen Ifo-Abschlussbericht mündeten, der im Sommer 2010 veröffentlicht worden ist. Im Frühjahr 2011 hatte der Landkreistag NRW seinerseits ein Gutachten der Herren Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und Geschäftsführer Gerhard Micosatt zum Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen vorgelegt, das wir mit Ihnen, Herr Minister Jäger, eingehend diskutieren konnten. Und nunmehr haben wir das FiFo-Gutachten der Landesregierung auf dem Tisch. Es blendet leider die Frage der vertikalen Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zum Land aus – wie auch schon das seinerzeitige Ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008.
Also geht es nur um die horizontale Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel unter den Kommunen. Insofern haben wir es mit einem System kommunizierender Röhren zu tun. Folglich: Wenn das Land einem Typus kommunaler Gebietskörperschaften mehr Geld zuweist, hat dies automatisch die Folge, dass andere Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften weniger Geld zur Verfügung haben. Diese Systematik in den derzeit vorhandenen Säulen des Finanzausgleichs in NRW gilt es stets zu berücksichtigen.
In den Tagungsunterlagen für die Delegierten der Landkreisversammlung und alle Gäste finden Sie die Eckpunkte einer vorläufigen Positionierung des Landkreistages NRW zu den Hauptergebnissen des FiFo-Gutachtens. Diese werden wir gleich im Anschluss an das Referat von Minister Ralf Jäger mit Ihnen vertiefen.

Wiederwahl von Dr. Martin Klein als Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW

Im Internen Teil der Landkreisversammlung am 16.04.2013 wählten die Delegierten der Landkreisversammlung den seit dem Jahr 2005 als Hauptgeschäftsführer amtierenden Dr. Martin Klein erneut für eine achtjährige Amtszeit. Die Wiederwahl erfolgte einstimmig.
Der 1963 in Köln geborene Volljurist studierte und promovierte an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln und war als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne zunächst an der Universität zu Köln und dann am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Hannover tätig. Von 1994 bis 1999 war er Referent im Dezernat Recht und Verfassung des Deutschen Städtetages und damit zugleich auch in Personalunion beim Städtetag Nordrhein-Westfalen, bevor er zum Beigeordneten des Landkreistages Nordrhein-Westfalen gewählt wurde. Dort leitete er das Dezernat Soziales, Jugend, Gesundheit und Verbraucherschutz. Er ist verheiratet und hat drei Kinder.

Rede von Minister Ralf Jäger MdL

Der kommunale Finanzausgleich ist ein Zankapfel geworden. Und dafür habe ich vollstes Verständnis.
Die Städte, Kreise, Gemeinden und das Land Nordrhein-Westfalen. Sie und ich – wir alle hätten gerne mehr Geld zur Verfügung. Diejenigen unter Ihnen, die mehr als ein Kind haben, kennen das im Kleinen vielleicht von zu Hause: Erhöhen Sie einem Kind das Taschengeld, verlangt das Zweite dasselbe. Und auch dafür habe ich vollstes Verständnis.
Das Problem ist nur: die Finanzen sind begrenzt. Das gilt für die Landesregierung, das gilt für den Finanzminister und das gilt auch für mich als Kommunalminister. Das ist die Wahrheit. Wahrheit ist auch: Das führt zu Konflikten.
An diesem Punkt können wir nur eins tun: Das, was da ist, gerecht verteilen. Das gilt für unsere Kinder, es gilt aber auch für Sie und alle übrigen Kommunen.
Der kommunale Finanzausgleich hat genau diesen Anspruch. Und ich finde, diesem Anspruch werden wir auch gerecht.
Wir haben mit der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs unmittelbar im Jahr 2010 begonnen. Wir haben die Finanzausgleichsmasse um rund 300 Millionen Euro aufgestockt. Diese 300 Millionen Euro sind aktuell auf 367 Millionen Euro angewachsen. Insgesamt werden den Kommunen von 2010 bis 2013 knapp 1,3 Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.
Seit 2011 haben wir den Finanzausgleich auf eine aktuellere Datenbasis gestellt. Mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2012 und 2013 setzen wir die Empfehlungen des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission um.
Das Zwischenergebnis ist nun ein GFG mit der höchsten Finanzausgleichsmasse aller Zeiten: Knapp 8,7 Milliarden Euro.
Ich finde, wir haben im kommunalen Finanzausgleich bereits einen großen Schritt in die richtige Richtung getan. Trotzdem, und da stimmen Sie mir sicher zu, sind wir noch nicht am Ziel. Wie Sie wissen, haben wir 2012 das Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Auftrag gegeben. Die Schwerpunkte der Untersuchungen haben wir gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden festgelegt. Die Ergebnisse liegen Ihnen seit gut zwei Wochen vor. Heute Vormittag hatten einige von Ihnen bereits die Gelegenheit, mit dem Gutachter, Herrn Dr. Thöne, über das Gutachten und seine Empfehlungen zu diskutieren. Ich werde mir eine abschließende Meinung erst dann bilden, wenn die Gespräche mit allen kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen sind. Meine erste Einschätzung ist aber:
Ich sehe unsere bisherige Vorgehensweise in den wesentlichen Punkten des kommunalen Finanzausgleichs durch das Gutachten bestätigt. Das gilt besonders für die Regressionsanalyse zur Bestimmung der fiktiven Bedarfe. Sie ist in vollem Umfang sinnvoll und derzeit alternativlos.
Für eine präzisere Schätzung schlägt das Gutachten künftig die Verwendung von Daten eines mehrjährigen Zeitraums vor.
Ich finde, dieser Vorschlag kann durchaus die Grundlage für zukünftige Gemeindefinanzierungsgesetze sein. So könnten wir transparentere und stabilere Ergebnisse erhalten, und das liegt sicherlich auch in Ihrem Interesse. Auch die bisherigen Bedarfsindikatoren und die hieraus abgeleiteten Bedarfsansätze des Finanzausgleichs werden durch das Gutachten bestätigt. Und zwar für den Soziallastenansatz sowohl hinsichtlich des Indikators der Zahl der Bedarfsgemeinschaften als auch hinsichtlich seiner Verortung auf gemeindlicher Ebene.
Was die bisherige Gewichtung für Ganztagsschüler und Halbtagsschüler beim Schüleransatz angeht, findet manche Seite die hohe Spreizung unplausibel. Hier schlägt das Gutachten eine nachvollziehbare Setzung vor. Wir sollten darüber diskutieren, ob und inwieweit diese übernommen werden kann und soll.
Auch die Ausführungen des Gutachters zu den einheitlichen fiktiven Realsteuerhebesätzen werden wir diskutieren müssen. Das Gutachten spricht sich nicht für eine Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze – etwa nach Einwohnergrößenklassen – aus. Mit Blick auf die Situation der nordrhein-westfälischen Kommunen in einem bundesweiten Steuerwettbewerb ist die vorgeschlagene Senkung der fiktiven Hebesätze ein interessanter Gedanke. Hier bin ich gespannt auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände.
Ich weiß, dass Sie ganz besonders die Ausgestaltung der Teilschlüsselmassen interessiert.
Das Gutachten spricht sich, wie Sie wissen, für die Beibehaltung der bisherigen Abgrenzung der Teilschlüsselmassen aus. Alternativen, zum Beispiel Teilschlüsselmassen für Kreisaufgaben oder Teilschlüsselmassen für Soziales, et cetera haben sich nicht als sinnvoll und geeignet erwiesen. Das Gutachten zieht allerdings als mittelfristige Option eine schrittweise Anhebung der Dotierung der Teilschlüsselmassen für Kreise und Landschaftsverbände in Betracht.
Einen Zeithorizont und eine konkrete Vorgehensweise schlägt der Gutachter nicht vor. Insofern werden hier mögliche Änderungen auch nicht bei den berechneten Modellen berücksichtigt. Ich weiß, dass diese Empfehlung Ihren Vorstellungen entgegenkommt. Allerdings müssen wir vor einer Umsetzung die Konsequenzen für die gesamte kommunale Familie analysieren und sorgfältig abwägen. Denn auch in diesem Punkt gilt das, was für das gesamte Gutachten gilt: Wir müssen fair und gerecht gegenüber allen sein.
Wir haben den kommunalen Spitzenverbänden, wie in der Vergangenheit auch, die Gelegenheit gegeben, uns ihre Meinung zu den Empfehlungen des Gutachtens mitzuteilen. Sobald mir diese Mitteilungen vorliegen, werden wir uns gemeinsam mit den Spitzenverbänden darüber austauschen und entscheiden, inwieweit und wann welche Empfehlungen des Gutachtens umgesetzt werden. Mir ist wichtig, dass wir diesen konstanten Dialog führen.
Ich habe am Anfang vom Zankapfel gesprochen. In den letzten vier Jahren wurde jedes Gemeindefinanzierungsgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof im Münster beklagt. Auch für das GFG 2012 steht eine solche Klage im Raume. Ich finde: Das kann auf Dauer nicht der richtige Weg sein. Und ich glaube, Ihnen geht es genauso.
Natürlich hat jede Kommune, die sich benachteiligt fühlt, das Recht, ihre Interessen in Münster überprüfen zu lassen. Allerdings sorgen solche Klagen während des laufenden Verfahrens auf beiden Seiten für Rechtsunsicherheit. Ich wünsche mir

einen kommunalen Finanzausgleich, der allen Seiten gerecht wird. Das sollte unser gemeinsames Ziel sein.
Wird es schwierig? Ja, das ist uns allen klar. Gerade mit Blick auf die Schuldenbremse. Ist es unmöglich, allen gerecht zu werden? Ich glaube: nein!
Ich glaube: Gemeinsam können wir das Gutachten so umsetzen und gemeinsam können wir ein Gemeindefinanzierungsgesetz erstellen, das die gesamte kommunale Familie zufrieden stellt.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 00.12.01

Finanzwissenschaftliche Bewertung von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und Diskussion im Rahmen der Landkreisversammlung

Im Anschluss an die Rede von Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger mit der Vorstellung der Ergebnisse des FiFo-Gutachtens und der Haltung der Landesregierung fasste Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern, aus finanzwissenschaftlicher Perspektive seine Schlussfolgerungen folgendermaßen zusammen:

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Kaiserslautern.

Die drei Kernfragen der Aktualisierung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bestünden in denen der Dotation der Schlüsselmasse, der Säulenaufteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen und den Parametern, nach denen der Ausgleich zwischen Steuerkraft und Ausgabenbedarf in diesen Säulen auf die jeweils Teilnehmenden erfolge.
Es habe in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren und Jahrzehnten viele Gutachten gegeben, die Dotationsfrage – also die danach, wie groß der Umfang der Finanzmittel tatsächlich sein müsse, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben in einem angemessenen Maße zu erfüllen – sei nie behandelt worden. Auch der Arbeitsauftrag an das FiFo habe diese Frage ausgeblendet. Immerhin aber habe das FiFo sich eingehend mit der Frage der Anpassung der Grunddaten befasst – also der Aktualisierung sämtlicher Parameter, nach denen die Gesamtschlüsselmasse auf die Säulen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände aufgeteilt und sodann in diesen Säulen verteilt werden. Dabei sei es zu finanzwissenschaftlich fundierten und sachlogisch zwingenden Ergebnissen gekommen. Allein da, wo es – insofern auch außerhalb seines Auftrags – politische Aussagen treffe, werde es sachlich inkonsequent: Denn Anpassungsbedarfe zu erkennen, zu umreißen und zu formulieren müsse stets mit einem Petitum zu Umsetzung einhergehen. Die einmal erkannten – deutlichen – Anpassungsbedarfe, wie teilweise geschehen, im Rahmen einer Umsetzungsempfehlung des Gutachters als eher fakultativ beziehungsweise eher mittelfristig zu klassifizieren, sei finanzwissenschaftlich nicht begründbar und könne nur vor einem politischen Hintergrund verstanden werden. Klar sei, dass derjenige, der Daten eines Verteilungssystems aktualisiere, alle Daten dieses Systems aktualisieren müsse – und zwar gleichmäßig –, wenn er folgerichtig bleiben wolle. Nicht vertretbar sei es, die Verteilungsparameter innerhalb der Säulen zu aktualisieren, die logisch vorrangige Frage nach der Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Säulen – aber nach über dreißig Jahren immer noch beibehalten. Denn insbesondere die Sozialaufwendungen spiegelten sich auf allen Ebenen wider und begründeten sowohl die Ausgabenbedarfe der Gemeinden, der Kreise als auch der Landschaftsverbände in ihren Schlüsselmassen. Allein die Verteilung in der Gemeindeschlüsselmasse im Hinblick darauf zu verändern, bringe das ganze System in Schieflage. Diese Problematik sei daher vergleichsweise einfach zu lösen: Indem nämlich bei der Anpassung der Teilschlüsselmassen für alle Gruppen der kommunalen Gebietskörperschaften das vollzogen werde, was das FiFo-Gutachten ebenso empfehle, wie es zuvor die ifo-Kommission schon getan habe.
Schwieriger dagegen sei es mit der eigentlichen Kernaufgabe, nämlich der sachgerechten Ausgestaltung des Gemeindeschlüsselzuweisungssystems, das in Nordrhein-Westfalen als kombinierter Steuerkraft-Bedarfs-Ausgleich konzipiert sei. Hier müssten die drei Teilaufgaben der Abschätzung der Steuereinnahmenpotentiale, der Erfassung allgemeiner und spezieller Ausgabenbedarfe und der Bestimmung der Ausgleichsintensität jeweils für sich allein und unabhängig voneinander sachgerecht gelöst werden. Voranzugehen habe die Abschätzung des Steuereinnahmenpotentials. Dabei müssten die Anspannungsmöglichkeiten hinsichtlich der Steuersätze beurteilt werden.
Die Möglichkeiten, Steuersätze einer bestimmten Höhe durchzusetzen, divergierten zwischen den Kommunen erheblich nach deren Größe, Lage und wirtschaftlichen Situation. Auf Nachfrage aus dem Auditorium bestätigte Prof. Junkernheinrich, dass finanzwissenschaftlich alles für eine Bestimmung der gemeindlichen Steuerkraft auf der Grundlage differenzierter fiktiver Hebesätze spreche. Was den mit dem Argument der Verbesserung der Stellung der Kommunen Nordrhein-Westfalens im bundesdeutschen Steuerwettbewerb begründeten Vorschlag des FiFo-Gutachtens angehe, die fiktiven Hebesätze auf die bundesdurchschnittlichen zu senken, sei dagegen darauf hinzuweisen, dass die Erhöhung des fiktiven Hebesatzes ebenso wie der Einfluss der Haushaltsaufsicht zwar zur Anhebung von Ist-Hebesätzen führen könne, die Senkung des fiktiven Hebesatzes jedoch nicht zur Senkung der Ist-Hebesätze führe. Die Senkung des fiktiven Hebesatzes verringere lediglich das Abundanzphänomen.

Minister Ralf Jäger MdL (2.v.r.) mit Präsident Landrat Thomas Hendele (3.v.l.), Erstem Vizepräsident Landrat Dr. Arnim Brux (2.v.l.), Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (3.v.r.), Geschäftsführer Gerhard Micosatt (r.) und Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein (l.).

Auf eine realitätsnahe Ermittlung der gemeindlichen Einnahmekraft, die das empirisch belegbare divergierende Potential der Gemeinden zur Durchsetzung bestimmter Hebesätze berücksichtige, folgten eine sachangemessene Festlegungen zur Bestimmung der gemeindlichen Bedarfe. Dabei sei zwischen dem allgemeinen Ausgabenbedarf und speziellen Ausgabenbedarfen zu trennen. Maßgeblich seien hier der Grundbedarf (Einwohner und ihre Teilgruppen wie Schüler), und der Bedarf für Zentralität und für Soziales. Das nordrhein-westfälische System sei zu stark an der Idee der Hauptansatzstaffel orientiert, tue sich mit zentralörtlichen Bedarfen schwer und berücksichtige soziale Belastungen erst mit großer Verzögerung. Auf Fragestellungen aus dem Kreis der Delegierten hob Prof. Junkernheinrich die Gefahr hervor, die darin bestehe, Ist-Ausgaben und objektive Ausgabenbedarfe gleichzusetzen. Man dürfe diesbezüglich keinem Zirkelschluss unterliegen. Objektive Ausgabenbedarfe könne man nämlich naturgemäß nicht ökonometrisch berechnen: Regressionsanalysen erklärten Dekkungslücken (Ausgaben beziehungsweise Zuschussbedarfe, Auszahlungen aaD). Der damit in Nordrhein-Westfalen erreichte Erklärungsgrad liege bei knapp 60 Prozent. Ein abnehmender Grenznutzen weiterer Verfeinerungen sei offensichtlich. Zentral sei zumindest, dass – wie vom FiFo-Gutachten zutreffend herausgearbeitet – bei der unabhängigen Variable jeweils auf Daten der doppischen Systematik übergegangen werden müsse. Die anstelle des nicht mehr nutzbaren Zuschussbedarfs IIa formulierte Größe der „Auszahlungen aaD“ bleibe jedoch kameral orientiert, auszugleichen seien aber doppische Haushalte, für die die Größen Aufwand und Ertrag maßgeblich seien. Auch die „Auszahlungen aaD“ könnten daher nur einen Zwischenschritt darstellen. Positiv hervorzuheben sei dabei auch der Vorschlag, bei den abhängigen Variablen auf Mehrjahresdurchschnitte überzugehen. Dies liefere verlässlichere Ergebnisse und vermeide extreme Schwankungen.

Unter Moderation von Präsident Landrat Thomas Hendele wurden im Anschluss daran diverse Fragestellungen zu den Erkenntnissen des FiFo-Gutachtens in einer intensiven Diskussion der Delegierten der Landkreisversammlung mit Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger, Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Geschäftsführer Gerhard Micosatt sowie Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein vertieft.

Geschäftsführer Gerhard Micosatt, Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik, Bottrop.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 20.30.00.2

Erster Vizepräsident Landrat Dr. Arnim Brux (l.) im Austausch mit Minister Ralf Jäger (r.).

Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen: Aktualisierung dringend geboten!

Von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW

1. Überblick

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen ist in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand von Auseinandersetzungen geworden: Die angesichts der Ausgabenentwicklung im Sozialbereich erforderliche Anhebung der Gewichtung des Soziallastenansatzes hat dazu geführt, dass die seit 1980 nicht mehr grundangepasste quotale Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in die drei Teilschlüsselmassen auf Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände sowie die 1988 lediglich provisorisch erfolgte Verankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse zunehmend hinterfragt wird. Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Gemeindeschlüsselmasse ist so nach und nach deutlich unter 40 Prozent gesunken, obwohl die Sozialausgaben – die im kreisangehörigen Raum zu über 80 Prozent die Kreise tragen – im kreisangehörigen Raum denen im kreisfreien Raum vergleichbar sind und nahezu 60 Prozent der Bevölkerung im kreisangehörigen Raum leben. Auch die Frage der Nutzung einheitlicher fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftbestimmung war in die Kritik geraten. Daher hatte das Land ein Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vergeben. Das Gutachten hat das Finanzwissenschaftliche Forschungs-institut an der Universität Köln (FiFo) erstattet. Das Mitte März 2013 vorgelegte Gutachten beinhaltet im Wesentlichen klare Empfehlungen zu Datenaktualisierungen, die zügig in einem GFG 2014 umgesetzt werden können.

Landkreistag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen haben gemeinsam Stellung zum Gutachten der Landesregierung genommen und eine vollständige Umsetzung der Erkenntnisse im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 gefordert, so unter anderem den Übergang auf die mathematische Standardmethode der aggregierten Kleinst-Quadrate-Regression (pooled OLS), die Umstellung vom Zuschussbedarf II auf Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen aaD), die Teilschlüsselmassenanpassung, die Absenkung des Soziallastenansatzes und die Rücknahme der Spreizung des Hauptansatzes – soweit er trotz seiner fehlenden wissenschaftlichen Belegung beibehalten werden sollte – und die Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmekraft durch fiktive Hebesätze mit Blick auf eine größenklassenabhängige Differenzierung. Soweit für Kommunen im Stärkungspakt Stadtfinanzen Verluste auftreten, sind diese demgegenüber selbstverständlich und systemgerecht innerhalb des Stärkungspaktes vom Land auszugleichen.

Eine Nachbearbeitung haben LKT NRW und Städte- und Gemeindebund NRW bei der Optimierung der Regressionsanalyse, der Teilschlüsselmassenabgrenzung mit Bezug auf die Berücksichtigung der Sozialaufwendungen und die Spezifikation des Soziallastenansatzes (Wahl eines Mischindikators) gefordert. Ergänzend regen sie an, die Umstellung auf die Größen „Aufwand / Ertrag“ („echtes NKF“) zu erwägen, den Referenzzeitraum für die Ermittlung der Steuerkraft zu ändern (Mehrjahreszeitraum) und die Wiedereinführung von Kopfbeträgen grundlegend zu erörtern. Unabhängig von Fragen einer gerechten interkommunalen Verteilung haben Landkreistag und Städte- und Gemeindebund festgehalten, dass es zur nachhaltigen Stabilisierung der Haushaltssituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen erforderlich sei, den Verbundsatz mittelfristig auf das bis 1985 bestehende Niveau von 28,5 v. H. anzuheben. Durch die Absenkung des Verbundsatzes fehlten den Kommunen etwa 2 Mrd. Euro jährlich. Ohne diese Absenkung hätte keine Notwendigkeit für den Stärkungspakt Stadtfinanzen bestanden.

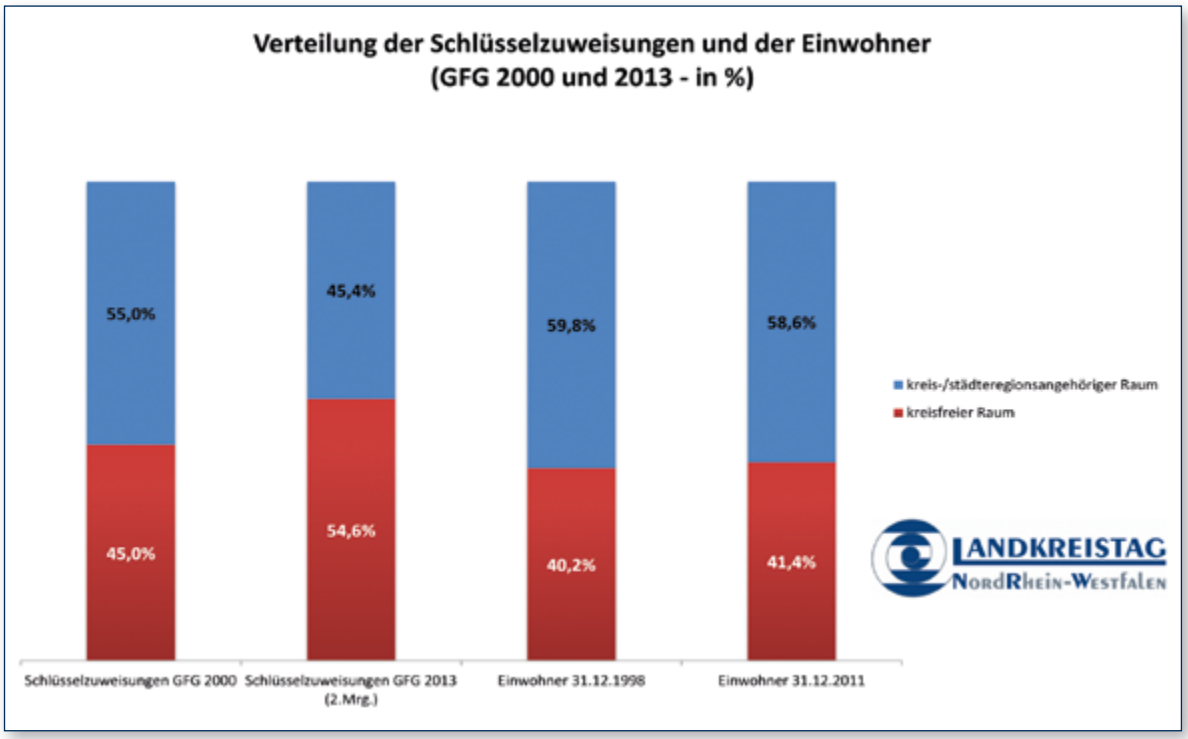
2. Vorgeschichte: ifo-Gutachten und ifo-Kommission

Im Jahre 2008 legte das Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München im Auftrag der damaligen CDU-/FDP-Landesregierung ein Gutachten zur „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen“ vor. Die Empfehlungen dieses „ifo-Gutachtens“ wurden im Rahmen einer von der Landesregierung berufenen „ifo-Kommission“ in den Jahren 2008-2010 beraten. Der Kommission unter Leitung des seinerzeitigen Staatssekretärs Karl Peter Brendel, Innenministerium NRW, gehörten neben weiteren Vertretern des Innenministeriums auch Vertreter des Finanzministeriums und der Staatskanzlei, der Landtagsfraktionen, der kommunalen Spitzenverbände sowie ein Vertreter der Landschaftsverbände an.

Im Vorfeld und während der Beratungen der ifo-Kommission wurde immer deutlicher, dass die im Wesentlichen aus dem Jahr 1980 stammende Struktur des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (GFG) bei regelmäßiger Durchführung technischer Grunddatenanpassungen „automatisch“ und ohne politische Eingriffe zulasten des kreisangehörigen und zugunsten des kreisfreien Raums wirkt.

Diese Entwicklung hat inzwischen dazu geführt, dass sich das im Jahr 2000 noch bestehende Verhältnis der Schlüsselmassenverteilung zwischen kreisangehörigem Raum einerseits und kreisfreiem Raum andererseits von 55:45 vollständig umgekehrt hat. Während nach dem GFG 2000 der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den kreisangehörigen Raum noch bei 55 Prozent und der an den kreisfreien Raum bei 45 Prozent lag, liegt der Anteil der Schlüsselzuweisungen des kreisangehörigen Raums nach der 2. Modellrechnung zum GFG 2013 bei nur noch 45,4 Prozent, während der des kreisfreien Raums bei 54,6 Prozent liegt. Dabei hat sich das Verhältnis der Bevölkerungsverteilung kaum verändert. Während zum für das GFG 2000 relevanten Stichtag 59,8 Prozent des Landeseinwohner im kreisangehörigen Raum und 40,2 Prozent im kreisfreien Raum lebten, wohnten zum für das GFG 2013 maßgeblichen Stichtag 58,6 Prozent im kreisangehörigen und 41,4 Prozent im kreisfreien Raum (vgl. Grafik S. 178).

Faktisch erhalten damit nun 41,4 Prozent der Landeseinwohner 54,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel des GFG: Das sind 132 Prozent dessen, was ihnen bei proportionaler Verteilung zustünde. Diese deutlich überproportionale Finanzmittelausstattung des kreisfreien Raums kann dabei nicht – wie regelmäßig anklingt – mit entsprechend übermäßigen Sozialaufwendungen des kreisfreien Raums begründet werden: Denn die kommunalen Sozialaufwendungen – die die mit Abstand prä-



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 und 2013. Der Anteil des kreis-/städteregionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse entspricht dabei dem Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und Kreise/Städteregion zzgl. eines Anteils an Landschaftsverbandsschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise/Städteregion. 2000: 45,1 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 65,5 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse; 2013: 45 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 65,9 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse. Die Stadt Aachen wird zum Zweck der Vergleichbarkeit bereits für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2000 als städteregionsangehörig eingestuft.

gendste Aufwandsposition in den kommunalen Haushalten darstellen – verteilen sich zwischen den Räumen annähernd gleich. Der kreisangehörige Bereich lag 2010 mit einem Anteil von etwa 50,91 Prozent sogar leicht vorne gegenüber dem kreisfreien Raum, dessen Anteil etwa 49,09 Prozent betrug.

Zentrale Gründe für diese Wirkung sind die Beibehaltung der seit 1980 nahezu unveränderten Teilschlüsselmassenaufteilung und die Beibehaltung der 1988 lediglich provisorisch erfolgten Verankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse. Hinzu kommen die „Einwohnerveredelung“ und die Nutzung einheitlicher fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftbestimmung.

Vor diesem politischen Hintergrund erklärte sich die Landesregierung bereit, ein eigenes „Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ zu vergeben. Der Zuschlag für diesen Auftrag, der bis Ende Januar 2013 abgearbeitet werden sollte, war im Sommer 2012 auf die „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo) entfallen.

3. Ergebnisse des FiFo-Gutachtens

Das Fifo-Gutachten, das der Landesregierung seit Ende Januar 2013 in einer Rohfassung vorlag und dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) am 18. März 2013 offiziell übergeben wurde, kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die **Ableitung der Ansätze (Indikatoren und Regressionsanalyse)** wird bestätigt. Allerdings wird empfohlen, die jeweils genutzte Datenbasis zu verbreitern. Es sollten „gepoolte Querschnittsdaten“ genutzt werden, das heißt, die Daten aus mehreren Jahren. Bei der Datengrundlage muss nach dem Gutachten vor dem Hintergrund des NKF vom alten kameralen „Zuschussbedarf IIa“ aus dem Jahr 1988 – der sich seit 2009 mit der verbindlichen Einführung des NKF für alle NRW-Kommunen nicht mehr fortführen lässt – auf eine neue Abgrenzung abgestellt werden, die die Bezeichnung „Auszahlungen aaD“, das heißt, Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln, erhalten soll. Bei Anwendung der bis 2007 zurückreichenden mehrjährigen Datenbasis ergibt sich nach dem Gutachten für den Soziallastenansatz eine Gewichtung von 12,94. Bei Zugrundelegung nur des Jahres 2009 ergäbe dies eine Gewichtung von 12,4. Angestrebt werden könnte künftig ein mindestens fünfjähriger Zeitraum als Mehrjahresdatenbasis.

Beim Schüleransatz arbeitet der Gutachter die hohe Spreizung der Gewichtung zwischen Halbtags- und Ganztagsschülern heraus (ein Ganztagsschüler wird etwa mit dem Vierfachen eines Halbtagsschülers gewichtet). Hier schlägt er im Bereich der Schulträgerangelegenheiten die Schaffung einer separaten statistischen Datenbasis vor. Zunächst solle mit einer Setzung gearbeitet werden (Ganztagsschüler: 1,94; Halbtagsschüler: 0,69).

Es wird eine **Anpassung** der seit 1980 nicht mehr grundjustierten **Teilschlüsselmassenaufteilung** auf die einzelnen Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen empfohlen. Die damit verbundene Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise und die Landschaftsverbände soll nach den Vorstellungen des Gutachtens schrittweise erfolgen.

Eine **anderweitige Verortung des Soziallastenansatzes** – etwa im Rahmen einer übergemeindlichen Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte und Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse – und eine damit einhergehende aufgabenorientierte Neugestaltung des Schlüsselzuweisungssystems (wie etwa in Niedersachsen) wird vom Gutachter für nicht geboten erachtet, allerdings auch **nicht eingehend untersucht**. Damit bleibt diese Fragestellung, die einer der drei Kernpunkte des Gutachtenauftrags war, letztlich unbearbeitet. Die Analyse der Produktbereiche 31 und 36 verwirft der Gutachter (Gutachten, S. 78). Gerade bei anhaltender Kritik bedarf es jedoch einer umfassenden Analyse. Setzt man nämlich für die Kreise die Zahl der Bedarfsgemein-

schaften zu den Gesamtauszahlungen ins Verhältnis, ist der fehlende Zusammenhang „auffällig“ (Gutachten, S. 81). Hieraus aber zu folgern, der Soziallastenansatz dürfe nicht auf Kreisebene verortet werden, erscheint sehr gewagt: Denn aus einer Betrachtung im Verhältnis zu den Gesamtauszahlungen kann überhaupt kein Schluss zu dieser Frage gezogen werden. Vielmehr sprechen die Erkenntnisse des Gutachters in vieler Hinsicht für eine Verortung des Soziallastenansatzes auf der Aufgabenträgerebene. Der zentrale Faktor, der den Gutachter zur Beibehaltung der jetzigen Teilschlüsselmassenabgrenzung zu bewegen scheint, ist offensichtlich die Sorge davor, dass ansonsten die Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel selbst nach einer Ausgabenregression nicht mehr haltbar wäre, wie sich an folgender Formulierung zeigt: „Am augenscheinlichsten wird dies durch die Hauptansatzstaffel. Ihre Spreizung kommt im Wesentlichen durch die gemeinsame Analyse beider Gemeindetypen und die hohen Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte zustande.“ (Gutachten, S. 118). Hier wird bereits mit dem gewünschten Ergebnis argumentiert. Daher plädiert der Gutachter ohne weitere Untersuchung strukturkonservativ im Zweifel für die Beibehaltung des bisherigen GFG-Profils und begründet dies im Wesentlichen mit der Komplexität neuer Parameter, die ein „einfaches Umsteuern“ verböten. Dies bedeutet, durchaus in anderen Ländern bewährte anderweitige Strukturmerkmale des kommunalen Finanzausgleichs – vor allem: eine aufgabenträgerbezogene Finanzausstattung der sozialkostendominierten Ebene der Kreise und kreisfreien Städte – in NRW von vornherein nicht für praktikabel zu erklären. Die allein auf relevante Indikatoren zur Erklärung der Gesamtauszahlungen fixierte Suche des Gutachters verstellt den Blick auf ein wesentliches Problem: Die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der kommunalen Ebenen im großen Kostenblock Soziales.

Was die Frage einer **Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraft auf Grundlage nach Gemeindegrößenklassen differenzierter – statt einheitlicher – fiktiver Realsteuerhebesätze** angeht, bestätigen die Ausführungen des Gutachters den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe einerseits und der Einwohnerzahl andererseits gibt. Die auch nach dem FiFo-Gutachten mit der Einwohnerzahl korrelierende Verteilung der Hebesätze zeigt, dass es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und ihrer Fähigkeit gibt, bestimmte Hebesätze politisch und wirtschaftlich erfolgreich durchzusetzen. Da es Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich ist, die Steuerkraft – wenn auch notwendigerweise fiktiv – so doch realitätsnah zu erfassen, legt dies die realitätsnahe Erfassung der kommunalen Einnahmekraft durch nach Gemeindegröße gestaffelte Hebesätze nahe. Dies empfiehlt auch der Gutachter. Er bezeichnet es lediglich als nicht „dringlich“. Was der Gutachter an dieser Stelle dringlich empfiehlt, ist, die einheitlichen fiktiven Hebesätze nicht auf Grundlage des Landesdurchschnitts, sondern auf Grundlage des Bundesdurchschnitts zu ermitteln. Dieser liegt für die Grundsteuer B bei derzeit 342 und für die Gewerbesteuer bei 365 Punkten – also deutlich niedriger, als derzeit (Grundsteuer B: 413 Punkte; Gewerbesteuer: 411 Punkte).

4. Weiteres Verfahren

Das MIK NRW hatte den kommunalen Spitzenverbänden eine Frist zur Stellungnahme bis Anfang Mai 2013 eingeräumt, damit alle notwendigen Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachters durch den Landtag im Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2014 umgesetzt werden können. In diesem Rahmen haben Landkreistag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen gemeinsam Stellung genommen. Die Stellungnahme ist nachfolgend dokumentiert (vgl. EILDIENST LKT NRW Nr. 5/Mai 2013, S. 179 – in diesem Heft).

Nach Auswertung der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände ist die Landesregierung veranlasst, dem Landtag einen Vorschlag zum Umgang mit dem von ihr in Auftrag gegebenen Gutachten zu unterbreiten. Fest steht, dass dieser sachgerecht, folgerichtig und ohne Anlegung willkürlicher Gesichtspunkte ausfallen muss. Da die Aktualisierung des GFG 2013 unter Hinweis auf das nunmehr vorliegende Gutachten nicht vorgenommen wurde und die Empfehlungen des Gutachtens im Wesentlichen reine Datenaktualisierungen beinhalten, wird sie mit ihrem Entwurf für ein GFG 2014 handeln müssen. Die Kreise, Städte und Gemeinden werden die weiteren Schritte von Regierung und Gesetzgeber intensiv begleiten.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 20.30.00.2

Gemeinsame Stellungnahme von LKT NRW und Städte- und Gemeindebund NRW zum Gutachten der Landesregierung zum kommunalen Finanzausgleich

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW auf das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ vom 18.03.2013 reagiert. Die Stellungnahme wird nachfolgend im Wesentlichen dokumentiert:

Wir vertrauen darauf, dass die Landesregierung unsere Argumente zur Kenntnis nimmt und würdigt, bevor eine abschließende Entscheidung über die Einzelheiten der Umsetzung im kommunalen Finanzausgleich getroffen wird.

Festzustellen ist jedenfalls, dass mit dem Gutachten wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die größtenteils bisherige wissenschaftliche Einschätzungen und politische Bewertungen erneut bestätigen und daher gesichert sind.

Es ist zwar der Gesetzgeber, der die abschließenden Entscheidungen über die Einzelheiten der Umsetzung dieser gesicherten Erkenntnisse zu treffen hat. Dieser ist jedoch in seiner Entscheidung keineswegs völlig frei, da er den kommunalen Finanzausgleich sachgerecht, folgerichtig und ohne Anlegung willkürlicher Gesichtspunkte zu gestalten hat. Er muss daher aufgrund der nunmehr gesichert vorliegenden Erkenntnisse die daraus folgenden Korrekturbedarfe vollziehen. Die Möglich-

keit, die gewonnenen wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse vollkommen zu ignorieren und schlicht die für das GFG 2013 genutze Datenbasis sowie die daraus folgenden Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen – obwohl deren sachliche Eignung widerlegt ist – in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortzuschreiben, steht ihm nicht offen[1].

A. Zusammenfassung

Auch wenn das FiFo-Gutachten einige Fragestellungen in den Bereich der politischen Bewertung rückt, liefert es zu einer Vielzahl von Fragen gesicherte wissenschaftlicher Erkenntnisse, die im GFG 2014 berücksichtigt werden müssen. Eine folgerichtige, sachgerechte und willkürfreie Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs darf nicht mit Hinweis auf politisch unerwünschte Folgen für Stärkungspaktkommunen unterbleiben. Beide Systeme verfolgen vollständig verschiedene Ziele: Das GFG die Verteilung von Steuermitteln auf Grundlage eines grundgesetzlichen Anspruchs zur pauschalen Abgeltung des jährlichen Aufwands der Kommunen aus eigenen und übertragenen Aufgaben und der Stärkungspakt die Bewältigung in Vorjahren aufgelaufener Fehlentwicklungen (dazu nachstehend unter: B.1.2).

Die Erkenntnisse des Gutachters in folgenden Bereichen müssen daher unmittelbar umgesetzt werden (dazu nachstehend unter: B.2):

- Übergang auf die mathematische Standardmethode der aggregierten Kleinst-Quadrate-Regression (pooled OLS) (dazu nachstehend unter: B.2.1);
- Umstellung vom Zuschussbedarf II auf Auszahlungen aaD (dazu nachstehend unter: B.2.2);
- vollumfängliche Teilschlüsselmassenanpassung auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen (dazu nachstehend unter: B.2.3);
- Höhe des Soziallastenansatzes (dazu nachstehend unter: B.2.4);
- Schüleransatz (dazu nachstehend unter: B.2.5);
- Zentralitäts- und Flächenansatz (dazu nachstehend unter: B.2.6);
- Hauptansatz – soweit er trotz seiner fehlenden wissenschaftlichen Belegung beibehalten werden sollte (dazu nachstehend unter: B.2.7).
- Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmekraft durch fiktive Hebesätze mit Blick auf eine größenklassenabhängige Differenzierung (dazu nachstehend unter: B.2.8)

In folgenden Bereichen muss dringende Nachbearbeitung erfolgen:

- Methode der Regressionsanalyse und Möglichkeiten zur Optimierung (dazu nachstehend unter: B.3.1);
- Teilschlüsselmassenabgrenzung mit Bezug auf die Berücksichtigung der Sozialaufwendungen (dazu nachstehend unter: B.3.2);
- Spezifikation des Soziallastenansatzes (Wahl eines Mischindikators) (dazu nachstehend unter: B.3.3).

Ergänzend sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Umstellung auf die Größen „Aufwand / Ertrag“ („echtes NKF“) (dazu nachstehend unter: B.4.1);
- Änderung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der Steuerkraft (Mehrjahreszeitraum) (dazu nachstehend unter: B.4.2);
- Wiedereinführung von Kopfbeträgen (dazu nachstehend unter: B.4.3).

Unabhängig von Fragen einer gerechten interkommunalen Verteilung bleibt festzuhalten, dass es nur dann gelingen wird, die Haushaltssituation der Kommunen Nordrhein-Westfalens nachhaltig zu stabilisieren, wenn der Verbundsatz mittelfristig auf das bis 1985 bestehende Niveau von 28,5 v. H. angehoben wird (dazu nachstehend unter: B.1.1).

B. Im Einzelnen

Zu den einzelnen Punkten gilt Folgendes:

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Finanzsituation der Kommunen und eingeschränkter Gutachtenauftrag

Mit dem Gutachten werden für uns zentrale Fragestellungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen untersucht. Gleichwohl muss daran erinnert werden, dass die Gutachter sich – ihrem Auftrag gemäß – auf Teilaspekte der interkommunalen Verteilung konzentriert haben. Von daher werden von vornherein wichtige Fragen ausgeblendet, wie zum Beispiel die Dotierung der Verbundmasse insgesamt. Die emotionale Heftigkeit, mit der bereits jetzt die erwarteten oder vermuteten Auswirkungen einer Umsetzung der Gutachtervorschläge diskutiert werden, belegt aus unserer Sicht die Fortexistenz eines tiefer liegenden Problems, nämlich die Nichtauskömmlichkeit der kommunalen Finanzausstattung. Wenn an dieser Stelle durch eine angemessene Anhebung der Verbundquote oder durch eine äquivalente Befreiung von kostenträchtigen Aufgaben nachgebessert würde, wäre auch eine Entschärfung der zu beobachtenden Verteilungskonflikte zu erwarten. Hinzuweisen ist darauf, dass das dem Stärkungspakt zugrundeliegende Gutachten der Landesregierung ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit in Höhe von ca. 2,155 Mrd. Euro zuzüglich Zinsen für bestehende Liquiditätskredite, mithin in Höhe von etwa 2,5 Mrd. Euro, nachgewiesen hat, was – gemessen am GFG 2013 – einem Volumen von etwa 5,65 Verbundsatzpunkten (ohne Zinsen für Liquiditätskredite) beziehungsweise von etwa 6,55 Verbundsatzpunkten (inkl. Zinsen für Liquiditätskredite) entspricht. Daher dürfte die Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen in der Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 Prozent auf effektiv 21,83 Prozent, also um 6,67 Verbundsatzpunkte, liegen. Im Sinne einer nachhaltigen Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen ist der Verbundsatz daher mittelfristig auf das vor 1985 bestehende Niveau von 28,5 Prozent anzuheben.

1.2 Verhältnis kommunaler Finanzausgleich und Stärkungspakt

Viele Haushaltssanierungspläne von Stärkungspaktkommunen basieren auf optimistischen Einnahmeerwartungen und sind nicht eingerichtet auf die nunmehr sachlich gebotenen Korrekturen am kommunalen Finanzausgleich.

Jedoch haben der kommunale Finanzausgleich und das Stärkungspaktgesetz vollkommen unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen wird der Anteil der Kommunen an den Einnahmen des Landes aus der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer auf die Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt, auf die diese einen Anspruch nach Art. 106 Abs. 7 GG haben. Die ausgekehrten Mittel dienen dazu, den jährlichen Aufwand der durch die Kommunen wahrzunehmenden eigenen und übertragenen Aufgaben pauschal abzugelten (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 GFG 2013). Sachgerecht ist dabei allein eine Mittelverteilung auf Grundlage eines Verhältnisses der – normiert-fiktiven – jährlichen Bedarfe und der jährlichen Einnnahmekraft: Daher wird im GFG der jährliche Finanzbedarf jeder Kommune anhand generalisierender Merkmale ermittelt und ihrer normierten Steuerkraft gegenübergestellt. Die Bewältigung einer aus Vorjahren aufgelaufenen Problematik – etwa der der Kredite zur Liquiditätssicherung – widerspricht der Logik dieser jahresbezogenen Steuereinnahmeverteilungssystematik. Vor diesem Hintergrund ist auch in der ifo-Kommission intensiv darüber diskutiert worden, ob man von dieser Systematik abweichen

[1] Vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254; VerfGH NRW, Urt. v. 19.07.2011 – VerfGH 32/08 – NRWE, Rz. 71

und die Mittel nach Kriterien verteilen sollte, die auf die finanzielle Gesamtlage der einzelnen Kommune Rücksicht nehmen. Alle Mitglieder der ifo-Kommission haben sich dabei angesichts der vorgenannten Gründe dafür ausgesprochen, zur Unterstützung von Kommunen in Haushaltsnotlagen ein vom Finanzausgleich unabhängiges, eigenes Instrument zu schaffen, wie es letztlich mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen geschehen ist. Da der kommunale Finanzausgleich nach grundlegend anderen – verfassungsrechtlichen – Vorgaben arbeitet als der Stärkungspakt, wäre es sachwidrig und willkürlich, die Vorschläge der FiFo-Gutachter nach ihren Auswirkungen auf Stärkungspaktkommunen zu beurteilen.

Den kommunalen Finanzausgleich durch willkürliches Ignorieren von wissenschaftlichen Erkenntnissen auf kaltem Wege zu einem zweiten Stärkungspakt umzufunktionieren – indem schlicht Werte des GFG 2013 fortgeschrieben würden –, provozierte Fragen nach der Verfassungskonformität des GFG 2014.

Dies schließt nach unserem Verständnis jedoch nicht aus, bei denjenigen Vorschlägen, die letztlich auf eine politische Setzung hinauslaufen, auch die Auswirkungen auf Kommunen in besonderen Notlagen zu würdigen. Ein Beispiel ist der Vorschlag zur Reduzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze (hierzu im Detail unter 2.).

1.3 Differenzierte Betrachtung der Gutachtervorschläge

Eine angemessene Behandlung des FiFo-Gutachtens gebietet es, sich mit seinen Teilvorschlägen und den dazu gegebenen Begründungen differenziert auseinander zu setzen.

Zwar können sich die FiFo-Gutachter an einigen Stellen nicht zu einer eindeutigen Empfehlung zu einer Weiterentwicklung durchringen, obwohl verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt werden. Die Gutachter stellen dabei auf die politische Entscheidung ab, ohne wissenschaftlich ein bestimmtes Modell zu präferieren. Auch wenn in diesen Bereichen sicherlich noch Raum für politische Abwägungen ist (in die auch zusätzliche Fragstellungen einbezogen werden könnten: vergleiche hierzu die Ausführungen unter 3.) zeigt das Gutachten größtenteils wissenschaftlich und politisch gesicherte Erkenntnisse auf, die letztlich den Charakter einer Grunddatenanpassung besitzen. Diese Vorschläge können und müssen bereits im GFG 2014 umgesetzt werden (siehe Ausführungen unter 2.).

Nicht tragbar wäre es angesichts dieser gesicherten wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse, das FiFo-Gutachten zunächst in seiner Gesamtheit in einem länger währenden Diskussionsprozess – womöglich vergleichbar den fast zweijährigen Beratungen in der ifo-Kommission – zu diskutieren und über die Umsetzung dilatorisch zu beraten. Es sei daran erinnert, dass die Ergebnisse des Gutachtens ursprünglich bereits in die Beratungen des GFG 2013 einfließen sollten. Eine Verschiebung von Umsetzungsschritten auf das Finanzausgleichsjahr 2015 oder gar darüber hinaus wäre nicht akzeptabel und würde der in der Vergangenheit wiederholt gemachten Ankündigung der Landesregierung widersprechen, dass sie die so genannten Grunddaten wesentlich zeitnäher und regelmäßiger aktualisieren will. Wir halten diese Absicht für uneingeschränkt richtig. Soweit und sobald neue Erkenntnisse über die tatsächlichen Verhältnisse in den Kommunen vorliegen, müssen diese nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs nutzbar gemacht werden.

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Verzögerung bei der Grunddatenaktualisierung zu größeren Verwerfungen bei den einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen führt. Diese Verwerfungen und die damit verbundenen Debatten über den kommunalen Finanzausgleich lassen sich vermeiden, indem die Grunddatenaktualisierung jeweils zeitnah durchgeführt wird. Daher sollten Grunddatenanpassungen im Finanzausgleich künftig jährlich durchgeführt werden. Nötige Anpassungsschritte werden damit minimiert, ihre Fühlbarkeit verringert und gleichzeitig die Akzeptanz erhöht. Diskussionen über „schrittweise Anpassungen“ oder Abmilderungshilfen sind bei einem solchen Vorgehen weitgehend entbehrlich.

2. Unmittelbar umsetzbare Vorschläge (GFG 2014)

2.1 Pooled OLS

Die vom Gutachter vorgeschlagene Umstellung auf die von Carl Friedrich Gauß vor über 200 Jahren grundgelegte mathematische Standardmethode der aggregierten Kleinst-Quadrate-Regression (pooled OLS) stellt einen sinnvollen Schritt dar, der zu einer größeren Verstetigung und Planungssicherheit der für das GFG genutzten Grunddaten führen wird. Die damit verbundene Mehrjahresbetrachtung stellt sicher, dass es nicht zu kurzfristigen Sprüngen bei den GFG-Grunddaten kommt. Entwicklungen – sowohl nach oben als auch nach unten – werden ausgeglichen und Spitzen in beide Richtungen vermieden. Eindrucksvoll zeigt sich dies an der Gewichtung des Soziallastenansatzes nach dem Vorschlag des Gutachters: Diese würde zwar von derzeit 15,3 auf 12,94 sinken. Zugleich würde jedoch ein plötzliches und drastisches Sinken vermieden, wie es mit dem Eingang der schrittweisen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund in die Jahresrechnungsstatistik einhergehen würde, wenn es beim bisherigen Verfahren einer Grunddatenanpassung aufgrund der Daten eines einzelnen Jahres bliebe. Dies bedeutet damit, dass die Kommunen, die vom Soziallastenansatz bei der derzeitigen Gewichtung stärker profitieren, weniger an Schlüsselzuweisungen erhalten werden. Es bedeutet aber zugleich, dass sie auf das Niveau, das sie danach erhalten, auch länger vertrauen können. Gerade die in der Vergangenheit zu verzeichnende sprunghafte Entwicklung nach jahrelanger Nichtvornahme von Grunddatenanpassungen hatte die politischen Diskussionen über die Sachgerechtigkeit der Ausgestaltung des Finanzausgleichs heraufbeschworen.

Mit der vorgeschlagenen Mehrjahresbetrachtung sollte dabei stets die Überprüfung einhergehen, ob Strukturbrüche eingetreten sind, die eine Fortführung der Zeitreihe verbieten. Davon wäre aus unserer Sicht etwa dann auszugehen, wenn Entwicklungen eintreten, die den genutzten Indikator seiner Aussagekraft berauben, wie es zuletzt durch Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Übergang 2004/2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geschah, als die Größe „Dauerarbeitlose“ entfiel. Ist ein solcher Strukturbruch nicht eingetreten, kann die Fortschreibung der Zeitreihe erfolgen.

Alle Beteiligten des Schlüsselzuweisungssystems werden damit vom Übergang auf „pooled OLS“ profitieren. Die vorgeschlagene Umstellung und die mit ihr einhergehende jährlich-fortlaufende Aktualisierung der Grunddaten sollten daher umgehend vollzogen werden.

Wir plädieren dabei dafür, jeweils sogar – um die Verlässlichkeit noch zu erhöhen – eine Mehrjahresbetrachtung aus fünf Jahren zugrunde zu legen. Dies stellt einen aus unserer Sicht guten Kompromiss zwischen dem Anliegen einer Verstetigung der Ergebnisse einerseits und der Gewährleistung von Aktualität andererseits dar.

2.2. Umstellung Zuschussbedarf II auf Auszahlungen aaD

Der vorgeschlagene Umstieg von einer Datenermittlung auf Grundlage des bisherigen Zuschussbedarfs II auf eine Ermittlung auf Grundlage der „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“ (Auszahlungen aaD) sollte unmittelbar vollzogen werden. Neben der schon sprachlich weiterführenden Tatsache, dass der neue Begriff nicht mehr den irreführenden Bestandteil „-bedarf“ enthält, ist dem vor-

geschlagenen Übergang zuzubilligen, dass er die unabdingbare Voraussetzung dafür darstellt, die Ermittlung der für das GFG benötigten Grunddaten nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) fortführen zu können: Denn der seit den achtziger Jahren genutzte Zuschussbedarf II – eine kameralistische Größe – wird bei künftigen Grunddatenaktualisierungen nicht mehr genutzt werden können, da diese Daten der Jahresrechnungsstatistik einbeziehen müssen, die aus Haushaltsjahren stammen, die nach der flächendeckenden NKF-Umstellung (01.01.2009) liegen.

2.3 Dotierung der Teilschlüsselmassen

Wir befürworten eine im GFG 2014 beginnende schrittweise Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände.

Die vom Gutachter herausgearbeitete Erforderlichkeit einer Anpassung der seit 1980 nicht mehr grundjustierten Teilschlüsselmassenaufteilung auf die einzelnen Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bestätigt sowohl die einstimmige Empfehlung 16 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010, die Aufteilung der Schlüsselmasse auf Grundlage von Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden im GFG jeweils im Rahmen der Grunddatenanpassung zu aktualisieren, als auch die wissenschaftlichen Ergebnisse von Junkernheinrich/Micosatt aus dem Jahr 2011[2].

Sie stellt damit eine finanzwissenschaftlich wie politisch gegebene Erkenntnis dar. Die damit verbundene Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise und die Landschaftsverbände wird den Gemeinden über die Umlageeffekte zugutekommen und die mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden einhergehenden Verluste mindestens kompensieren. Die Anpassung ist notwendig, um die problematische Wirkung der einseitigen Erhöhung des Soziallastenansatzes im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum, die in den letzten Jahren vorgenommen wurde, zu beseitigen: Denn die Sozialaufwendungen des kreisangehörigen Raums werden durch den Soziallastenansatz kreisangehöriger Gemeinden in der Gemeindeschlüsselmasse und die Dotierung der – bei der Ausgaberelation im Wesentlichen auf Sozialaufwendungen zurückgehenden – Kreis- und der Landschaftsverbandsschlüsselmasse repräsentiert. Der Verzicht auf die Anpassung der Dotierung der Teilschlüsselmassen bei gleichzeitiger Anpassung des Soziallastenansatzes zugunsten der kreisfreien Städte hat dazu geführt, dass sich das im Jahr 2000 noch bestehende Verhältnis der Schlüsselmassenverteilung zwischen kreis-/städteregionsangehörigem Raum einerseits und kreisfreiem Raum andererseits von 55:45 sich vollständig umgekehrt hat. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den kreis-/städteregionsangehörigen Raum liegt nach dem GFG 2013 bei nur noch 45,4 Prozent, während der des kreisfreien Raums bei 54,6 Prozent liegt. Dabei hat sich das Verhältnis der Bevölkerungsverteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum kaum verändert und beträgt 58,6 zu 41,4 Prozent. Faktisch erhalten damit nun 41,4 Prozent der Landeseinwohner 54,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel des GFG: Das sind 132 Prozent dessen, was ihnen bei proportionaler Verteilung zustünde. Diese deutlich überproportionale Finanzmittelausstattung des kreisfreien Raums kann dabei nicht – wie regelmäßig anklingt – mit entsprechend übermäßigen Sozialaufwendungen des kreisfreien Raums begründet werden: Denn die kommunalen Sozialaufwendungen – die die mit Abstand prägendste Aufwandsposition in den kommunalen Haushalten darstellen – verteilen sich zwischen den Räumen annähernd gleich. Der kreis-/städteregionsangehörige Bereich lag 2010 mit einem Anteil von etwa 50,91 Prozent sogar leicht vorne gegenüber dem kreisfreien Raum, dessen Anteil etwa 49,09 Prozent betrug.

Soweit der Gutachter allerdings angesichts der starken Abweichung im Vergleich zur momentanen Aufteilung empfiehlt, Anpassungen nur „schrittweise“ und „eher mittelfristig“ vorzunehmen, ist dies in sich widersprüchlich: Starke Abweichungen – die zudem seit Jahren finanzwissenschaftlich belegt und politisch erkannt worden sind (siehe oben) – geben Anlass zur schnellen Korrektur.

Das dagegen teilweise angeführte Argument, dem Gesetzgeber stehe es frei, zu entscheiden, ob er die Kreise und Landschaftsverbände eher über Schlüsselzuweisungen oder über Umlagen als „alternativen Finanzierungskanal“ finanzieren wolle, ist nicht zu Ende gedacht: Denn über Umlagen kann zwischen den Beteiligten nur umverteilt werden, was ihnen zunächst zugewiesen wurde. Die einseitige Anpassung allein des Soziallastenansatzes in der Gemeindeschlüsselmasse hat jedoch dazu geführt, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen wurden, ohne dass die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände zusätzliche Mittel erhalten hätten. In Relation erhält der kreisangehörige Raum daher weniger Mittel für Sozialleistungen als zuvor, obwohl seine Ausgaben in diesem Bereich – wie der Gutachter mit seinen Aussagen zur Teilschlüsselmassenaufteilung erneut nachweist – offensichtlich überproportional gestiegen sind. Mittel, die dem kreisangehörigen Raum im GFG nicht zugewiesen werden, können jedoch im Wege des Kreisfinanzausgleichs – da er keine Alchemie darstellt – nicht „umverteilt“ werden. Das Argument von der „Entscheidung für den Kreisfinanzausgleich“ stellt damit nicht anderes dar als eine wohlklingende Verpackung der „Entscheidung für die einseitige Berücksichtigung der Soziallasten kreisfreier Städte“.

2.4 Höhe des Soziallastenansatzes

Die Absenkung der Gewichtung des Soziallastenansatzes von 15,3 auf 12,4 (Berechnungsgrundlage Jahr 2009) beziehungsweise auf 12,94 (Berechnungsgrundlage 3-Jahres-Ergebnis 2007 bis 2009) ist im GFG 2014 umzusetzen. Hintergrund der Absenkung der Gewichtung ist eine aktualisierte Grunddatenannahme, die die örtlichen Verhältnisse besser widerspiegelt als die letzte Grunddatenaktualisierung mit Werten aus dem Jahr 2008.

2.5 Schüleransatz

Für die offene Ganztagsschule, die vor allem im kreis-/städteregionsangehörigen Raum verbreitet ist, wird derzeit lediglich die Gewichtung für Halbtagsschüler in Ansatz gebracht. Dies ist nicht plausibel. Interessant ist, dass dem Gutachter die regressionsanalytisch ermittelte Spreizung zwischen Halbtags- und Ganztagsschulen selbst nicht plausibel erscheint. Dasselbe Verfahren der Regressionsanalyse, das für den Hauptansatz vom Gutachter uneingeschränkt unterstützt wird, wird somit bei einem Nebenansatz hinsichtlich der Plausibilität des Ergebnisses in Frage gestellt.

Der Vorschlag, zusätzliche Datenerhebungen zu den Zuschussbedarfen getrennt nach Halbtagsschulen, offenen Ganztagsschulen und gebundenen Ganztagsschulen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens durchzuführen, um den Schüleransatz auf eine solide empirische Basis zu stellen, wird von uns unterstützt.

2.6 Zentralitätsansatz und Flächenansatz

Die Empfehlung zur Beibehaltung des Zentralitäts- und des Flächenansatzes wird unterstützt. Die deutliche Empfehlung eines Flächenansatzes entkräftet die teilweise festzustellende Argumentation, der

[2] Vgl. ifo-Kommission, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2010, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff.; Junkernheinrich/Micosatt, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011, S. 72 ff.

Flächenansatz sei lediglich ein „Kompensationsgeschäft“ für die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes gewesen.

2.7 Hauptansatz

Ungeachtet unserer nachstehend ausgeführten, grundsätzlichen Kritik an der Idee der Hauptansatzstaffel, ist jedenfalls die vom Gutachter empfohlene Aktualisierung der Hauptansatzstaffel im GFG 2014 umzusetzen. Die Staffel sollte daher im unteren Bereich steiler als bei der für das GFG 2013 zugrunde gelegten Hauptansatzstaffel verlaufen, dann aber stärker abflachen (Gutachten, S. 113). Der maximale Spreizungsfaktor sollte mit 154 drei Punkte unterhalb des maximalen Spreizungsfaktors der Hauptansatzstaffel des GFG 2013 liegen.

Ungeachtet dessen gilt, dass die mit dem Hauptansatz umgesetzte politische Praxis der Einwohnerveredelung auf der in den Zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts formulierten finanzwissenschaftlichen Vermutung des Brecht-Popitzschen Gesetzes von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung beruht, nach dem einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel überproportional höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben haben sollen, als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl[3].

Das FiFo-Gutachten formuliert daher zutreffend:

„Die sogenannte Einwohnerveredelung beruht auf der **Idee**, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.“ (Gutachten, S. 28 – Hervorhebung nur an dieser Stelle).

Diese „Idee“ wird daher in der wissenschaftlichen Fachwelt kritisch gesehen[4] und von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundlegend in Frage gestellt.

Die der Einwohnerveredelung im nordrhein-westfälischen GFG – bei aller kontinuierlichen Aktualisierung ihrer regressionsanalytischen Umsetzung – zugrundeliegende These von Popitz beruht auf der Grundlage der Ausgaben und des Finanzbedarfs der Städte und Gemeinden im Jahr 1928, einer Zeit, in der etwa Kanalisations- und Wegebau ebenso wie Abfallwirtschaft und öffentliche Trinkwasserversorgung stärker auf große Städte beschränkt waren. Die darauf beruhenden Erwägungen sind angesichts der heutigen Realitäten empirisch nicht mehr haltbar.

Hierzu hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in seiner v. g. Entscheidung illustrierend ausgeführt, die Behauptung von Popitz, im ländlichen Siedlungsraum bestehe „kein Bedarf an gepflegten Wegen“, da diese nur dazu dienten, die Einwohnerschaft zu einer landwirtschaftlichen Arbeit zu führen, „bei der diese ohnehin keine Anforderungen auf Schutz gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt [seien]“, während in Großstädten oder Industriegemeinden an eine Straße der Anspruch gestellt werde, „dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form [gestatte], die Entfernung zwischen einem Wohnraum und der Arbeitsstätte zu überwinden, und zwar so, dass auch bei schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile [entstünden]“, so dass aus „dem Landweg, der zum Ackerland führe, […] die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Straße der Stadt [werde]“, nicht auf die heutigen Verhältnisse übertragbar sei und deshalb als Erklärungsversuch ausscheide. Für die Behauptung von Popitz, an die Größe von Räumen in Schulen oder Rathäusern würden in Landgemeinden geringere Ansprüche gestellt als in Städten, da die Bevölkerung auf dem Lande „aus der räumlichen Weite landwirtschaftlicher Arbeit, aus Luft und Licht [komme]“, während die Menschen in Städten „aus engen Wohnverhältnissen [kämen]“ und nicht „das weite Gebiet des Landes zur Verfügung [hätten]“, weswegen deren Bedarf „auf räumlich großzügig ausgestattete Schulräume [ausgerichtet sei]“ und sie „auch von den Rathäusern und Gemeindegebäuden etwas anderes [erwarteten], als die von ihrer ländlichen Betätigung kommenden Einwohner der Landgemeinden, die sich in den seltenen Fällen, in denen sie mit den Organen der Gemeinde zu tun [hätten], ohne Weiteres mit engen Räumen zufrieden [gäben]“, gelte Gleiches.

Die Ausführungen dieser Entscheidung des LVerfG LSA sind vollständig auf die Hauptansatzstaffel/Einwohnerveredelung nach dem nordrhein-westfälischen GFG übertragbar. Denn die Gesetzesbegründung zum GFG 2013 sagt zur Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 3 GFG NRW i. V. m. Anlage 2 lediglich aus, es sei „festgestellt [worden], dass nach regressionsanalytischen Erkenntnissen mit zunehmender Einwohnerzahl von einem höheren Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen werden [müsse]. Um demnach den Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, [seien] die Einwohner entsprechend zu gewichten.[5]“

Tatsächlich handelt es sich bei diesen zugrundeliegenden regressionsanalytischen Erkenntnissen, nach denen tatsächlich und durchschnittlich mit steigender Gemeindegröße ein höheres Pro-Kopf-Ausgabeverhalten einhergeht, jedoch nicht um einen Beweis der Richtigkeit der von Brecht und Popitz geäußerten Idee. Das FiFo-Gutachten formuliert selbst:

„Der Nachweis eines statistischen Zusammenhangs allein kann naturgemäß nicht ausreichen, um einen möglichen Bedarf anzuerkennen.“ (Gutachten, S. 51).

Ob die im Rahmen der Regressionsanalyse ermittelten höheren Pro-Kopf-Ausgaben – die eine statistisch nachgewiesene Tatsache darstellen – wirklich das Ergebnis objektiv höherer Bedarfe sind, wurde im Gutachten nicht untersucht. Selbst an den Stellen im Gutachten, an denen dem Gutachter der fehlende Zusammenhang offenkundig zu werden scheint, hält er die Vermutung von Brecht und Popitz schlicht aufrecht.

Es muss danach festgehalten werden, dass hier seit vielen Jahren der Gesetzgeber sein Ermessen in einer Weise ausübt, die einwohnerstarke Städte zu Lasten der kleineren Städte und Gemeinden bevorzugt. Die vorgesehene Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Anlage 2 des jährlichen nordrhein-westfälischen GFG ist daher dahingehend zu ändern, dass alle Einwohner mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen.

2.8 Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmekraft durch differenzierte fiktive Hebesätze

Wir fordern, bereits im GFG 2014 die bisherige Methodik der Steuerkraftermittlung durch das realitätsnähere Verfahren der Nutzung nach Gemeindegrößenklassen differenzierter fiktiver Hebesätze zu ersetzen.

Die Ausführungen des Gutachters zum Vorschlag der Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze können zusammenfassend nur als enttäuschend bezeichnet werden. Dies liegt weniger am Ergebnis, wonach die Gutachter einen solchen Schritt nicht

[3] Vgl. dazu: Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig 1932; Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932

[4] Vgl. Rauber, Kommunale Steuer-Zeitschrift 2012, 201, 207; Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn, 1996, S. 24 ff.; Wohltmann, Der kommunale Finanzausgleich – Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Arbeitspapier Fi 9 [Finanzen], Ziff. 5.2.1; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirt-schaftlichen Entwicklung, 27. Jahresgutachten [1990/1991], „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“, BT-Drs. 11/8472, S. 214 f. [Ziff. 451 a. E.]

[5] Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 [Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013], Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/1402, S. 55

dringlich empfehlen können, sondern an der aus unserer Sicht verfehlten methodischen Herangehensweise. Zunächst bestätigt die Untersuchung noch einmal den bereits altbekannten Befund, dass es durchaus einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe einerseits und der Einwohnerzahl andererseits gibt. Nach unserer Auffassung – aber auch gestützt durch entsprechende Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen – ist es in erster Linie Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch realitätsnah zu erfassen. Insofern müsste sich lediglich die Frage stellen, ob die mit der Einwohnerzahl korrelierende Verteilung der Hebesätze bedeutet, dass es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und ihrer Fähigkeit gibt, bestimmte Hebesätze politisch und wirtschaftlich erfolgreich durchzusetzen. Hierzu hatten wir zahlreiche Hinweise gegeben, denen allerdings das Gutachten an keiner Stelle nachgeht.

Stattdessen wird eine völlig anders gelagerte Fragestellung aufgeworfen, nämlich wie Nivellierungshebesätze gestaltet werden müssen, um den strukturellen Steuerwettbewerb zu „gestalten" (Gutachten, S. 139 f.). Das ist aber jedenfalls nach unserer Auffassung nicht der primäre Anspruch des kommunalen Finanzausgleichs.

Positiv bleibt aber herauszuheben, dass die Gutachter deutlich machen, dass es Aufgabe der Politik ist, hier eine Entscheidung zu treffen. Die Empfehlung für die Beibehaltung einheitlicher fiktiver Hebesätze beruht letztlich darauf, dass die Gutachter dieses Verfahren für einen „Mittelweg" halten, der die Irrtumskosten minimiert.

Die von den Gutachtern dagegen deutlich empfohlenen deutlichen Senkungen der Nivellierungshebesätze (365 für die Gewerbesteuer und 342 für die Grundsteuer B) werden von uns nicht befürwortet, obwohl sie im Ergebnis zu einer deutlichen Besserstellung des kreisangehörigen Raums führen würde!

Sie sollen dazu beitragen, die „manifesten Nachteile" im innerdeutschen Steuerwettbewerb abzumildern. Die Nachteile im innerdeutschen Steuerwettbewerb resultieren allerdings nicht unmittelbar aus der Höhe der fiktiven Hebesätze, sondern allein aus der Höhe der tatsächlichen Realsteuerhebesätze. Maßgebend ist die Überlegung, dass ein Unternehmen – bei ansonsten vergleichbaren Bedingungen – den Standort mit den niedrigeren Hebesätzen und damit der geringeren Steuerlast wählen wird. Für Unternehmen sind fiktive Nivellierungshebesätze zunächst ohne Belang. Einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen könnte die geplante Absenkung daher nur dann haben, wenn die Kommunen dadurch veranlasst werden könnten, ihre tatsächlichen Hebesätze nach unten zu korrigieren. Richtig ist, dass bei entsprechend niedrigen fiktiven Hebesätzen keine Kommune mehr befürchten müsste, dass ihr eine höhere Steuerkraft angerechnet wird als tatsächlich vorhanden. Damit wird allerdings der Anreiz, hohe Steuersätze festzusetzen, nicht beseitigt, da Hebesätze über dem fiktiven Hebesatz dazu führen, dass die Kommune die entsprechenden Einnahmen behalten kann.

Letztlich dürfte sich angesichts der Haushaltsnöte der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die Entwicklung der Steuersätze weniger an den fiktiven Realsteuerhebesätzen orientieren als an der Notwendigkeit, ausgeglichene Haushalte darzustellen, und – gerade im Fall von Stärkungspaktkommunen oder Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten – an den diesbezüglich erfolgenden Vorgaben der Kommunalaufsicht.

Von daher muss bezweifelt werden, dass die mit der vorgeschlagenen Absenkung der Hebesätze intendierten Effekte auch tatsächlich eintreten. Umgekehrt würde allerdings in der Verteilungswirkung des GFG auf jeden Fall eine Umverteilung zugunsten steuerstarker Städte und Gemeinden erfolgen.

3. Bereiche mit dringendem Nachbearbeitungsbedarf

3.1 Methode der Regressionsanalyse und Möglichkeiten zur Optimierung

Die angewandte Regressionsanalyse untersucht, wie das Gutachten richtigerweise feststellt, nur das „tatsächliche Ausgabeverhalten" (Gutachten, S. 44) der verschiedenen Gebietskörperschaften – unabhängig davon, ob vom „Gesamtzuschussbedarf" oder den „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln" ausgegangen und ob die Methode der multivariaten Regression oder der aggregierten Kleinst-Quadrate-Regression (pooled OLS) genutzt wird. Versucht wird letztlich allenfalls eine Annäherung an den Finanzbedarf. Eine Analyse des tatsächlichen Bedarfs kann auf dieser Basis nicht erfolgen. Die Stärken-Schwächen-Betrachtung (Gutachten, S. 47 ff.) sucht, diese Schwäche zu relativieren, wenn formuliert wird

„So ist beispielsweise trotz der Einwohnerveredlung nicht davon auszugehen, dass systematisch höhere Schlüsselzuweisungen in bevölkerungsreiche Gemeinden fließen, denn sie weisen i.d.R. auch eine höhere Steuerkraft auf. Des Weiteren ist darauf aufmerksam zu machen, dass das Ausgabeverhalten einer einzelnen Gemeinde bei einer Grunddatenaktualisierung nicht zu einer grundlegenden Verschiebung der errechneten Bedarfsparameter führen wird." (Gutachten, S. 48).

Der Einwand des Zirkelschlusses von den tatsächlichen Ausgaben auf den objektiven Bedarf kann dadurch nicht ausgeräumt werden, denn das Ausgabeverhalten hängt auch von den zur Verfügung stehenden Einnahmen ab. Schon daher erlauben die Ausgaben der Gebietskörperschaften keinen Rückschluss auf den Bedarf der Gebietskörperschaften der entsprechenden Gruppe.

Richtig ist aber, dass grundlegende Alternativen zur Regressionsanalyse nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen. Eine Alternative wäre eine Vollkostenermittlung der einzelnen kommunalen Aufgabenwahrnehmungen. Man müsste in diesem Falle die Aufwendungen für die einzelnen Aufgaben objektiv normieren. Eine solche – wirkliche – Ermittlung sodann normativ zu fixierender Bedarfe bleibt in Zukunft zu leisten. Sie sollte angegangen werden. Dass sie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht Grundlage von Verteilungsentscheidungen im GFG sein kann, ist daher einstweilen noch hinzunehmen.

3.2 Abgrenzung der Teilschlüsselmassen

Die Frage der Teilschlüsselmassenabgrenzung mit Bezug auf den Soziallastenansatz war eine der drei zentralen Fragen, die dem Gutachtenauftrag zugrunde lagen. Sie ist offensichtlich durch den Gutachter nur angerissen, nicht aber inhaltlich bearbeitet worden: Hier besteht klarer Nachbearbeitungsbedarf.

3.3 Spezifikation des Soziallastenansatzes

Die Ausführungen des Gutachters zur Beibehaltung des alleinigen Parameters „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften" lassen noch einige Fragen offen. Angeblich gibt es keine weiteren Indikatoren, die sich in der Regression zu einem konsistenten Ganzen zusammenfügen. Unter den gegebenen Voraussetzungen ist angeblich die Verwendung eines gut funktionierenden Globalindikators sachgerechter als die Einführung einer Vielzahl an Indikatoren, die im Zusammenspiel nicht überzeugen können (Gutachten, S. 100). Angeblich führen die vom Gutachter untersuchten möglichen Teilindikatoren zeitweise für sich genommen zu negativen Erklärungswerten. An diesem Punkt muss man dem Gutachten entweder glauben oder es lassen. Intuitiv müsste ein Mischindikator die tatsächlichen Bedarfe im Sozialbereich praxisgerechter darstellen können, als es ein Globalindikator tut.

In der Diskussion mit den FiFo-Gutachtern wurde die Frage gestellt, wie es denn zu

erklären sei, dass ein einzelner Indikator besser und passgenauer sein soll als der Mischindikator, der sich beispielsweise aus der Anzahl der SGB II-Empfänger, der Empfänger von Hilfe zur Pflege und der Empfänger von Leistungen der Jugendhilfe zusammensetzt (jeweils gewichtet nach dem relativen Anteil dieser Hilfearten an den gesamten Sozialaufwendungen). Eine überzeugende Antwort darauf blieb der Gutachter schuldig.

4. Ergänzend zu berücksichtigende Punkte mit Diskussionsbedarf

Darüber hinaus sehen wir folgende vom Gutachter nicht bearbeitete Felder, in denen dringender Diskussionsbedarf gesehen wird:

4.1 Umstellung auf die Größen „Aufwand / Ertrag" („echtes NKF")

Trotz der reklamierten Umstellung des GFG-Grunddatenermittlung auf das NKF handelt es sich bei den – von uns unterstützten – diesbezüglichen Vorschlägen nur um eine Übersetzung auf die Kontensystematik des NKF, nicht jedoch seinen verbrauchsorientierten Ansatz.

Es ist dabei zwar einerseits verständlich, die „Auszahlungen" zum Maßstab zu nehmen, da „Aufwendungen" kommunalindividuelle Festlegungen – etwa zum Abschreibungszeitraum von Investitionsgütern – beinhalten. Andererseits wird die Aussagekraft durch die Verwendung der Auszahlungen ohnehin im Grunde auf die Gesamtauszahlungen beschränkt, da insbesondere die Nichtberücksichtigung interner Leistungsverrechnungen das produktbereichsspezifische Bild verzerren kann. Insgesamt gibt es gute Argumente, die dafür sprechen, langfristig die fiktive Bedarfsermittlung im GFG auf die Größen „Aufwand" und „Ertrag" umzustellen und damit den tatsächlichen Ressourcenverbrauch, wie er mit dem NKF nachgewiesen wird. Es gibt jedoch noch zahlreiche offene Fragen, die vor einem solchen Schritt zu beantworten wären. Insofern bedarf es hier einer vertieften Diskussion.

4.2 Änderung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der Steuerkraft (Mehrjahreszeitraum)

Wenn – wie der Gutachter fundiert vorträgt – die Ermittlung der fiktiven Bedarfe unter Anlegung der Methode der „pooled OLS" – also unter Anlegung von Mehrjahresbetrachtungen erfolgen soll, sollte auch bei der Ermittlung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der normierten fiktiven Steuerkraft ein Mehrjahreszeitraum genutzt werden. So könnten auch auf dieser Seite Spitzen geglättet und plötzliche Einbrüche wie plötzliche Anstiege abgefedert werden. Damit ginge neben dem offensichtlichen Vorzug einer konsequenten Mehrjahresbetrachtung auf der Ausgabe- wie auf der Einnahmeseite des GFG der Vorteil einher, dass Gemeinden, Kreise/Städteregion, Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr (RVR) eine bereits frühzeitig tragfähige Grundlage für die inhaltlich sinnvolle Durchführung des neuen Benehmensherstellungsverfahrens erhielten. Denn die gemeindliche Einnahmekraft im Referenzzeitraum bildet den bedeutendsten Teil der Umlagegrundlagenermittlung im GFG. Bei der derzeitigen Nutzung nur eines einzelnen Jahres fehlen den Beteiligten bei der Einleitung des Benehmensherstellungsverfahrens, die – um die in der GO NRW vorgesehenen Verfahrensschritte bis zur rechtzeitigen Haushaltsverabschiedung zeitlich einzuhalten – bereits im Juli des dem Haushaltsjahr vorhergehenden Jahres erfolgen muss, regelmäßig die Daten eines Viertels des Referenzzeitraums (die des 2. Quartals des jeweils laufenden Jahres). Würde auch hier bspw. ein Dreijahreszeitraum angelegt, fehlte lediglich ein Zwölftel der Daten. Es ließen sich somit bereits frühzeitig verlässliche Aussagen zur Entwicklung der Umlagebelastung der Umlageverpflichteten machen.

4.3 Wiedereinführung von Kopfbeträgen

Sogenannte „abundante" Kreise und Gemeinden, also solche, die im Rahmen der Ermittlung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich auf Grund des Verhältnisses ihrer Steuerkraft, der Summe ihrer Bedarfspunkte (Ausgangsmesszahl), des gewählten Ausgleichsgrades, des Volumens der Finanzausgleichmasse und des Umfangs der Steuerkraft-Bedarfs-Unterschiede keine Schlüsselzuweisungen erhalten, treffen auf das Problem, dass sie selbst für die Aufgaben, zu deren Durchführung sie das Land verpflichtet hat, seit der Abschaffung der letztmals im GFG 1982 ausgewiesenen „Kopfbeträge" keinerlei Zuweisungen des Landes mehr erhalten. Mit Ausnahme der Fälle der Umsetzung des 2004 eingeführten Konnexitätsprinzips, das allerdings nur für neue oder wesentlich veränderte Pflichtaufgaben – und nicht für die schon zuvor entstandene Grundlast – gilt, erhalten sie also nicht nur für „freiwillige" Ausgaben der kommunalen Selbstverwaltung keine Kompensation, sondern auch keine für solche Ausgaben, die die als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung direkte Folge „staatlicher Bestellung" sind. Für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist demgegenüber eine ausgabenbezogene, finanzkraftunabhängige Mindestzuweisung auch an abundante Kommunen die sachgerechte Finanzierungsform. Durch das Land bestellte Aufgaben müssen in der Finanzierungsverantwortung des Landes bleiben. Die im kommunalen Finanzausgleich zum Ausdruck kommende interkommunale Solidarität darf nicht für die Finanzierung dieser „staatlichen Bestellungen" in Anspruch genommen werden. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind somit wieder gesondert zu erfassen und zu alimentieren. Da die im allgemeinen Steuerverbund erfolgende Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern grundsätzlich nur eine Auskehrung allgemeiner Deckungsmittel darstellt, auf die ein kommunaler Anspruch aus Art. 106 Abs. 7 GG besteht, bedeutete die mit den „Kopfbeträgen" als sonstige Zuweisung innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes bis zum GFG 1982 übliche Finanzierung der Pflichtaufgaben jedoch nur eine separate Form der Finanzierung „staatlich bestellter" Leistungen mit kommunalen Eigenmitteln: Das Land „bezahlte" die Kommunen mit Geldern aus Steuereinnahmen, die den Kommunen ohnehin zugestanden hätten. Die Wiedereinführung der Erfassung und Alimentierung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung über Kopfbeträge sollte daher auf einem Weg außerhalb des allgemeinen Steuerverbundes erfolgen, der lediglich bei der Berechnung der Umlagegrundlagen zu berücksichtigen wäre.

Wir bitten Sie, unsere gemeinsame Bewertung des FiFo-Gutachtens bei der jetzt anstehenden Diskussion zu berücksichtigen. Unabhängig von der Beantwortung der Fragen durch das FiFo-Gutachten muss es Anliegen aller in der und für die Kommunalpolitik Verantwortlichen sein, einen fairen, transparenten, auskömmlichen und gerechten Finanzausgleich zu schaffen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 20.30.00.2

Vorstand des LKT NRW am 16. April 2013 in Düsseldorf

Unter Vorsitz von Präsident Landrat Thomas Hendele, Kreis Mettmann, trafen die Vorstandsmitglieder des LKT NRW zu ihrer Sitzung am 16.04.2013 in der Geschäftsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf zusammen.

Eingangs diskutierten die Vorstandsmitglieder zunächst die Ergebnisse eines von der Landesregierung eingeholten Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs NRW, das durch die „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V." des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) erstellt worden war. Das Gutachten kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass eine mittelfristige Anpassung der seit 1980 nicht mehr grundjustierten Teilschlüsselmassenaufteilung auf die einzelnen Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände auf Grundlage einer Auszahlungsrelation der drei Gebietskörperschaftsgruppen zu empfehlen sei. Das Gutachten wurde insgesamt durch die Vorstandsmitglieder grundsätzlich positiv bewertet; Kritik wurde jedoch unter anderem an der Empfehlung geäußert, die Teilschlüsselmassenanpassung nur mittelfristig und in Stufen vorzunehmen (vgl. dazu ausführlich die Artikel zum Öffentlichen Teil der Landkreisversammlung, EILDIENST LKT NRW Nr. 5/Mai 2013, S. 172 ff. – in diesem Heft, sowie die gemeinsame Stellungnahme von LKT NRW und Städte- und Gemeindebund NRW zum FiFo-Gutachten gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales, EILDIENST LKT NRW Nr. 5/Mai 2013, S. 179 – in diesem Heft).

Weiterhin wurde auch der vom Landeskabinett beschlossene Gesetzesentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes diskutiert, der weiterhin die Konnexitätsrelevanz der Regelungen zur schulischen Inklusion verneint. Obwohl nach den Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes das Land selbst in der Pflicht steht, eine Kostenfolgeabschätzung vorzulegen, haben die kommunalen Spitzenverbände in NRW zur Verdeutlichung der Situation der Kommunen ein Gutachten in Auftrag geben, das sich mit den erforderlichen Rahmenbedingungen für eine gelingende Inklusion an allgemeinen Schulen sowie dem finanziellen Aufwand für die Erstellung solcher Rahmenbedingungen befassen wird. Die Vorstandsmitglieder betonten in diesem Zusammenhang, dass das Thema Inklusion nicht lediglich auf die Frage der Verteilung von Mitteln zwischen Land und Kommunen reduziert werden dürfe. Es sei nicht außer Acht zu lassen, dass es primär um das Wohlergehen der Schulkinder gehe und auch eine Vielzahl von Eltern sowie Lehrern mit den im Gesetzentwurf angelegten, überaus raschen und bruchhaften Entwicklungen nicht einverstanden seien. Der zu erwartende Abbau bestehender Förderschulen im Fall des Unterschreitens bestimmter Anmeldezahlen gerade im ländlichen Raum bedeute, dass die vermeintliche Wahlfreiheit der Eltern bei der Bestimmung des Förderortes massiv eingeschränkt werde.

Ein weiteres Thema der Sitzung war der Aufbau kommunaler Integrationszentren in den Kreisen nach dem Teilhabe- und Integrationsgesetz. Die Mitglieder nutzten die Gelegenheit zum Austausch über die bisherigen Erfahrungen, insbesondere über die Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen und die Arbeitsschwerpunkte der kommunalen Integrationszentren.

Diskutiert wurde zudem die Thematik der weiteren Finanzierung der Schulsozialarbeit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets; hierbei bestand Einigkeit, dass die Maßnahmen wirksam dazu beitragen, die Bildungs- und Teilhabechancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu verbessern. Eine Verstetigung dieser Leistungen durch den Bund ist daher nach Ansicht der Vorstandsmitglieder dringend geboten. Der Vorstand appellierte an die Verantwortlichen in Bund und Ländern, eine unbefristete Fortsetzung der aus Bundesmitteln finanzierten weiteren Schulsozialarbeit sicher zu stellen.

Intensiv diskutierten die Vorstandsmitglieder überdies die Positionierung von Ruhr-SPD, Ruhr-CDU und den Grünen im Ruhrgebiet zu einer Weiterentwicklung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) und des RVR-Gesetzes. Diese lehnte der Vorstand ab, da damit eine einseitige Privilegierung eines Landesteils zulasten anderer Landesteile verbunden wäre. Als problematisch wurde empfunden, dass diese gemeinsame Positionierung von den beteiligten Parteien im Ruhrgebiet ohne Rückkoppelung oder Abstimmung mit anderen Regionen des Landes vorgenommen wurde. Unabhängig davon äußerte der Vorstand zudem die Befürchtung, dass mit der intendierten Novellierung des RVR-Gesetzes nicht nur der bisherige Charakter des Verbandes als Dienstleister für seine Mitgliedskommunen in Frage gestellt werde, sondern dass darüber hinaus mit zusätzlichen Kosten verbundene Doppelstrukturen entstehen würden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Vorstandssitzung war die Übertragung des Tarifabschlusses für die Beschäftigten der Länder auf die Beamtenbesoldung, die nur auf die Beamten bis einschließlich der Besoldungsstufe A10 erfolgen soll. Die Vorstandsmitglieder befürchteten nicht nur weitere Nachteile der Kommunen im Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte gegenüber der Privatwirtschaft wie auch dem Bund und anderen Ländern, sondern zeigten sich auch überzeugt, dass eine solche Ungleichbehandlung der beamteten Bediensteten im Vergleich zu angestellten Bediensteten im öffentlichen Recht nicht mit dem Alimentationsprinzip vereinbar sei. Der Vorstand des Landkreistags NRW sprach sich daher für eine 1:1-Übertragung des Tarifabschlusses auch für die beamteten Bediensteten ab den Besoldungsstufen A11 aus (vgl. dazu den gesonderten Artikel zur gemeinsamen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW gegenüber Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans, EILDIENST LKT NRW Nr. 5/Mai 2013, S. 196 – in diesem Heft).

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 00.10.10

Gespräch des Vorstands des LKT NRW mit Garrelt Duin, Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW

Im Anschluss an die Sitzung des Vorstands des Landkreistages NRW am 16.04.2013 stellte sich der Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW der Diskussion mit den Vorstandsmitgliedern. Dabei ging es um aktuelle Fragestellungen zur Wirtschaftspolitik der Landesregierung NRW.

Garrelt Duin, Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW.
Foto: Staatskanzlei NRW-RalphSondermann

Als erstes Thema stand die Umsetzung der EFRE-Förderung der EU im Lande Nordrhein-Westfalen auf der Gesprächsagenda. Minister Garrelt Duin betonte in diesem Zusammenhang, wie wichtig für ihn die Entbürokratisierung der Fördermittelverfahren sei. In der Vergangenheit habe es viel zu viele Ansprechpartner und beteiligte Stellen bei der Verwaltung der Verausgabung der Mittel aus der EU-Strukturförderung in NRW gegeben. Geplant sei, dass es zukünftig – soweit wie möglich – nur einen Ansprechpartner für ein bestimmtes Fördermittelverfahren geben soll. Die Bürokratie habe in der Vergangenheit viele, insbesondere in Fördermittelverfahren unerfahrene mittelständische Unternehmen von der Teilhabe an den Fördermittelverfahren abgehalten.
Zudem müsse es in Zukunft eine stärkere Verzahnung der verschiedenen EU-Fördertöpfe geben, zu nennen EFRE, ELER und ESF. Soweit wie möglich sollten die Voraussetzungen dieser Förderungen angepasst werden und eine mögliche Kongruenz zwischen den einzelnen Töpfen hergestellt werden.
Hinsichtlich der Ausrichtung der EFRE-Förderung erklärte Minister Duin, dass nach gegenwärtigem Stand die Förderung in starken Regionen der EU schwerpunktmäßig auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, der Stadtentwicklung sowie des Umwelt- und Klimaschutzes fokussiert werden solle. Dies sei weitgehend europarechtlich vorgegeben. Aus Sicht des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen sei es zudem noch wichtig, den Bereich Tourismus und den Bereich der militärischen Konversion von Flächen in die Ziele der EFRE-Förderung aufzunehmen. Dagegen sehe er eine Hereinnahme der Infrastrukturförderung in die Ziele der EFRE-Fördermittelverfahren im Hinblick auf die beschränkten Volumina als problematisch an.
Auf Nachfrage zu den Wettbewerbsverfahren erklärte Minister Duin, dass die Landesregierung grundsätzlich an der Möglichkeit zur Fördermittelverausgabung im Rahmen von Wettbewerben festhalten möchte, aber dass auch darauf geachtet werden müsse, dass die Wettbewerbe in Zukunft deutlich mittelstandsfreundlicher werden. Dies könne insbesondere über eine vom Ministerium geplante Online-Plattform zur Beantragung und Abwicklung des Fördermittelverfahrens geschehen.
Zweites Thema der Aussprache war die Gewerbeflächenpolitik der Landesregierung NRW. Im Rahmen der nun anstehenden Neuaufstellung der Regionalpläne war ursprünglich von Seiten der Staatskanzlei ein Berechnungsansatz aufgrund eines Gutachtens der RWTH Aachen (Vallée-Gutachten) geplant, wonach die Ausweisung von Gewerbeflächen in erster Linie von zu erwartenden demografischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für die einzelnen Branchen abhängig gemacht werden soll. Dann soll für jeden demografisch hochgerechneten Arbeitsplatz in einer bestimmten Branche ein bestimmter Platzbedarf anhand einer Flächenkennziffer (Quadratmeter pro Arbeitsplatz) berechnet werden. Minister Duin erklärte, dass die Berechnungsmethode gegenwärtig umfänglich auf ihre Auswirkung in der Praxis evaluiert werde. Zudem sei aus seiner Sicht eine stärkere strukturpolitische Berechnungsmethode der Flächenbedarfe in der Zukunft notwendig. Im Rahmen der Aussprache wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass Kreise und Gemeinden in Grenzregionen des Landes NRW schon heute in einem nicht unerheblichen Wettbewerb zu Kreisen und Regionen in den Nachbarbundesländern, ohne diese Restriktion, stünden. Zudem wurde angemerkt, dass eine rein auf die demografische Arbeitskräfteentwicklung abstellende Berechnungsmethode fast schon planwirtschaftliche Züge tragen würde. Minister Duin erklärte daraufhin, dass aufgrund der Ergebnisse der Evaluation der geplanten Berechnungsmethode durchaus noch Änderungen möglich seien.
Als drittes Thema stand das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW und seine Durchführungsverordnungen auf der Tagesordnung. Minister Duin erklärte, dass die Rechtsverordnung zu Umweltkriterien, den ILO-Kernarbeitsnormen und der Frauenförderung im Kabinett verabschiedet worden sei und mit einem Einvernehmen durch den für Wirtschaft zuständigen Ausschuss am 08.05.2013 zu rechnen sei. Minister Duin stellte in Aussicht, dass die meisten Anforderungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW über Formulare geregelt werden könnten und dass es auch andere Erleichterungen auf der Ebene der Rechtsverordnung gebe. Allerdings könne die Rechtsverordnung nicht die bestehenden Schwierigkeiten durch das Tariftreue- und Vergabegesetz selbst abändern. Zudem wies Minister Duin darauf hin, dass in absehbarer Zeit eine Handreichung mit zahlreichen praktischen Fällen zu erwarten sei. Aus den Reihen der Landräte wurde die Kritik geäußert, dass gerade bei nachfragestarken Branchen, wie der Bauindustrie, das erhebliche Risiko bestehe, dass sich viele potentielle Interessenten nicht mehr um öffentliche Aufträge bewerben würden. Gerade die Mittelständler hätten mit den Anforderungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW erhebliche Probleme. Zudem wurde kritisch angemerkt, dass derjenige durch das Gesetz und seine Rechtsverordnungen bevorzugt werde, der bereit sei, grundsätzlich alle Erklärungen ungeprüft zu unterzeichnen; dies könne eigentlich nicht im Interesse der öffentlichen Hand sein.

V.l.n.r.: Vizepräsident Landrat Dr. Arnim Brux, Minister Garrelt Duin und Präsident Landrat Thomas Hendele.

Minister Duin erklärte nochmals, dass das Kabinett versucht habe, auf der Ebene der Rechtsverordnung die Anforderungen an die Bieter soweit wie möglich zu entbürokratisieren. Insbesondere verwies er in diesem Zusammenhang auf die – allerdings nur einen kleineren Teilausschnitt der Anforderungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW erfassende – erweiterte Möglichkeit zur Präqualifikation.

Abschließend sprachen die Mitglieder des Vorstands des Landkreistages NRW mit Minister Duin über das Mittelstandsgesetz und die geplante Umsetzung des Mittelstandsgesetzes. Dabei stand vor allem im Vordergrund, ob durch einen sogenannten Mittelstands-TÜV letztlich Probleme für die mittelständische Wirtschaft in NRW frühzeitig erkannt werden könnten. Von Seiten der Mitglieder des Vorstands des Landkreistages NRW wurde in diesem Zusammenhang kritisch vorgetragen, ob denn ein solches Mittelstandsgesetz wirklich notwendig sei oder ob damit nicht nur zusätzlicher Verfahrensaufwand generiert würde, ohne dass damit eine wirkliche Entlastung für den Mittelstand verbunden sei.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 00.10.10

Denkmalschutz und Denkmalförderung in Nordrhein-Westfalen

Von Michael Groschek, Minister für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Denkmalschutz ist in der Diskussion. In den vergangenen Wochen haben viele engagierte Zeitgenossen Befürchtungen geäußert, der Denkmalschutz könne den Sparzwängen der öffentlichen Haushalte gänzlich geopfert werden. Dieses öffentliche Interesse an unseren Denkmälern ist die wichtigste Ressource des Denkmalschutzes. Die Landespolitik will den Denkmalschutz keineswegs aufgeben. Sie will und muss aber einen vernünftigen Weg zum Erhalt auch der finanziellen Zukunftsfähigkeit unseres Landes gehen. Wir nehmen die Sorgen vieler Bürger, dass der Denkmalschutz der Schuldenbremse zum Opfer fallen könnte, ernst. Wir müssen sparen, aber wir wollen auch unsere Geschichte bewahren. Also müssen und werden wir intelligente Lösungen entwickeln, um den Denkmalschutz zu erhalten.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Land Nordrhein-Westfalen am 1. Juli 1980 wurden Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren von Denkmalschutz und Denkmalpflege völlig neu geregelt. Seitdem besitzt der Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen eine eigenständige Rechtsgrundlage, an der wir unser Handeln ausrichten. Die Verfahren der Unterschutzstellung, der Genehmigung zur Sanierung, Umbau oder Veränderung von Denkmälern, der Förderung und vielem anderen unterliegen seitdem einem geordneten Ablauf und einer objektiven Bewertung. Zur Durchsetzung von Zielen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege dienen natürlich weitere Instrumente wie die Landesbauordnung. Deren Vorschriften ermöglichen seit jeher die Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange, etwa die Verhinderung von optischen Beeinträchtigungen oder den Erlass von Gestaltungssatzungen für denkmalwerte Bausubstanz. Das Denkmalschutzgesetz regelt einen Bereich unserer gebauten und geschichtlich geprägten Umwelt, der von einer erheblichen gesellschaftlichen Relevanz getragen ist. Wir freuen uns über ein starkes ehrenamtliches Engagement. Viele Bürger beweisen es in ungezählten Aktionen zum Erhalt einzelner Denkmäler.

Wie in Romantik und Gründerzeit waren es auch in den 1970er Jahren, im Zuge des Europäischen Jahres für Denkmalschutz 1975, Vereine, Initiativen sowie einzelne Bürger und Bürgerinnen, die einen effektiven Denkmalschutz forderten und Widerstand gegen den Abriss von einzelnen Denkmälern, Denkmälerensembles und ganzen Siedlungsbereichen leisteten. Zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung

für die Bewahrung des baukulturellen und archäologischen Erbes trugen diese bürgerschaftlichen Aktivitäten maßgeblich bei.
Denkmalschutz ist aber auch ein emotionales Thema, das erfreulicherweise eine breite Meinungsbildung unter Bürgern erzeugt. Wir haben dies zuletzt bei der öffentlichen Debatte um den Erhalt des Tausendfüßlers in Düsseldorf erlebt
Im nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz gibt es im bundesdeutschen Vergleich Besonderheiten, die wir bis heute als besondere Qualitätsmerkmale empfinden. Diese sind etwa

- die weitgehende Kommunalisierung mit der Zuständigkeit und Verantwortung der Gemeinden für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes,
- der weitgefasste Denkmalbegriff und die besondere Berücksichtigung der Arbeitswelt,
- die Rücksicht auf städtebauliche Bezüge und das konstitutive Eintragungsprinzip, demzufolge die Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes erst mit der bestandskräftigen Eintragung von Bau- und Bodendenkmälern in die gemeindliche Denkmalliste Rechtswirkung erhalten.

Aktuell steht eine Änderung des Denkmalschutzgesetzes auf der Tagesordnung, die auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster im Bereich der Bodendenkmalpflege reagiert. Darin wurden die bisher praktizierten Verfahren zur Kostentragung bei archäologischen Maßnahmen, also das sogenannte Verursacherprinzip, sowie die Kostenregelungen beim Umgang mit noch unbekannten Bodendenkmälern in Planungsverfahren als unzulässig erklärt, da hierfür die gesetzliche Grundlage fehle. Dies soll aktuell durch die Gesetzesinitiative gelöst werden, damit die Verursacher eines Eingriffs in Bodendenkmäler in zumutbarem Rahmen auch die Kosten für die archäologische Begleitung zu tragen haben. Auch ein sogenanntes Schatzregal, nach dem der Staat ein originäres Interesse am Eigentum wissenschaftlich bedeutender Schatzfunde und Bodendenkmäler für sich reklamiert, soll im Gesetz verankert werden.
Heute sehen wir uns in der Denkmalpflege besonderen Herausforderungen ausgesetzt und dies vielleicht in einem Maße, wie es dies bislang noch nicht gab. Drei Felder dafür möchte ich nennen:
Zum einen ist dies die methodische Auseinandersetzung mit dem Denkmälerbestand der Moderne, also der Denkmäler der 1950er bis 1970er Jahre. Bei einem noch schwachen Forschungsstand dieser vergleichsweise „jungen“ Denkmälergattung ist die Denkmalpflege hier besonders gefordert, verlässliche und nachvollziehbare fachliche Kriterien für die Erfassung zu entwickeln, um einerseits das Schützenswerte zu schützen und andererseits eine ausufernde Unterschutzstellungspraxis zu verhindern.
Zum anderen liegt ein weiteres drängendes Problem in der enormen Last der Bauunterhaltung denkmalgeschützter Kirchenbauten, da die Landeskirchen und Gemeinden ebenso wie der ländliche Raum insgesamt mit großen Leerstands- und Nutzungsproblemen zu kämpfen haben. Darin steckt eine besondere Herausforderung auch für die Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter, die zu einem sensiblen Umgang bei der Unterschutzstellung und im weiteren denkmal-rechtlichen Verfahren aufgefordert sind.
Und schließlich möchte ich als weiteres Beispiel, das naturgemäß alle Länder beschäftigt und zu einer großen Zahl von Grundsatzstatements und Handlungsempfehlungen für Denkmaleigentümer geführt hat, den Abgleich denkmalpflegerischer Interessen mit dem Klimaschutz nennen.
Die Denkmalpflege hat dieses Thema bundesweit und auch in Nordrhein-Westfalen von Beginn an aktiv aufgegriffen im Bemühen, Kriterien zu entwickeln, die konkret für einzelne, regional-typische oder für das Wohnquartier Identität stiftende Gebäude modellhaft energetische Optimierungen durchspielen. Für mich ist dies ein klassisches Konfliktfeld, bei dem die Lösung weniger im gesetzlichen Rahmen selbst, sondern in dessen Anwendung

Übersicht der Leistungen für das baukulturelle Erbe in NRW 2013

	Ansatz 2013 in €
Denkmalpflege	
Förderung im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes	9.353.000
Kölner Dom	767.000
Zuschüsse an die Dombauvereine NRW aus den Einnahmen aus Lotterieverträgen. Der Ansatz 2013 richtet sich nach der Höhe der zu erwartenden Konzessionseinnahmen.	2.850.000
Bauunterhaltungsmaßnahmen Schlösser Brühl	
Sanierungen und Restaurierungen Schloss Augustusburg	678.000
Sanierung Schloss Falkenlust	120.000
Sanierung der Terrassenanlage Schloss Augustusburg	2.600.000
Sonderliegenschaften des Landes	
Unterhaltungsmaßnahmen der Denkmalpflege, Patronate, landeseigene Kirchen und der Schlösser Brühl	6.291.000
Unterhaltung der historischen Park- und Gartenanlage der Schlösser Brühl – Weltkulturerbe	60.000
Unterhaltung Römergrab Köln-Weiden und Zitadelle Jülich	220.000
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, insbesondere der Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl und der Zitadelle Jülich	300.000
Grundsanierung der Namen-Jesu-Kirche in Bonn	625.000
Städtebau	
Zuweisung an den Regionalverband Ruhr für Pflege und Unterhaltung bedeutender Standorte der Route der Industriekultur	3.600.000
Zuschüsse an die Stiftung Zollverein – Welterbestandort	4.500.000
Bundesprogramm Städtebaulicher Denkmalschutz West, Abwicklung der bewilligten Maßnahmen bis einschl. 2010 Bundesmittel	3.500.000
Landesmittel zur Kofinanzierung dieses Bundesprogrammes mit Faktor 1,4	4.900.000
Bundesprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz West“ Bundesmittel	4.596.000
Landesmittel zur Kofinanzierung dieses Bundesprogrammes mit Faktor 1,4	6.434.400
Summe:	**51.394.400**

steckt. Wenn ich mir den geringen prozentualen Anteil der 90.000 Baudenkmäler am Gesamtbestand der Wohngebäude in Nordrhein-Westfalen vergegenwärtige, muss das Bestreben dahin gehen, alle technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Baudenkmäler unter Wahrung ihrer Denkmalsubstanz nicht maximal, aber dennoch optimal energetisch zu ertüchtigen. Berücksichtigt man zusätzlich die indirekte (graue) Energiebilanz von Baudenkmälern über ihren gesamten Nutzungszeitraum, dann erweisen sich kontinuierlich genutzte und instand gehaltene Denkmäler als besonders nachhaltig.

Ich bin mir sehr bewusst, dass das Land in einer besonderen Verantwortung steht, was den Schutz und die Pflege unseres überaus reichen baukulturellen Erbes anbelangt. Dies geht nicht ohne staatliche Förderung. Man darf angesichts der öffentlichen Diskussion um Fördergelder in der Denkmalpflege jedoch eines nicht vergessen. Die Denkmalförderung ist eine klassische Mischförderung, die auf das Zusammenspiel verschiedener Akteure von Bund, Land und Dritten wie Stiftungen aufbaut. Bis 2020 muss Nordrhein-Westfalen die in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse einhalten. Trotz der notwendigen Konsolidierung des Landeshaushalts, für die an vielen Stellen gespart werden wird, sind die Aufwendungen des Landes zur Erhaltung der Bau- und Bodendenkmäler enorm. Sie betragen im laufenden Jahr mehr als 43 Millionen Euro aus unterschiedlichen Förderbereichen meines Hauses. Hinzu kommen acht Millionen kofinanzierte Bundesmittel. Effektive neue Förderinstrumente auf Darlehensbasis können zukünftig auch für die Denkmalpflege attraktive Angebote darstellen, die nicht nur den denkmalbedingten Aufwand, sondern auch den städtebaulichen, quartiersbezogenen und infrastrukturellen Gesamtrahmen der Projekte fördern. Ich bin überzeugt, dass ein komplexes Verständnis der Denkmalförderung auf Dauer erfolgreich sein wird, ein Verständnis, das insbesondere unsere Baudenkmäler nicht isoliert betrachtet, sondern als Teil unserer wirtschaftlichen, sozialen und kulturell geprägten städtischen und ländlichen Kulturlandschaften.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 63.10.09

Der Weg in die digitale Zukunft

Von Daniel Hoffmann, System- und Anwenderbetreuer der digitalen Bauakte und Außendienstmitarbeiter, Bauaufsicht, Märkischer Kreis

Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises hat bereits im Jahr 2007 die weitgehend digitale Bearbeitung im Baugenehmigungsverfahren eingeführt. Antragstellung, Behördenbeteiligung und Sachbearbeitung erfolgen seitdem vollständig digital. Jetzt ist es an der Zeit, den Mitarbeitern die Bauakten auch im Außendienst digital zur Verfügung zu stellen. Die Beschaffung von Außendienst-Tablets dient deshalb dem weiteren Ausbau einer über alle Teilprozesse vollständigen digitalen Bearbeitung bei der Bauaufsicht des Märkischen Kreises.

Außendienstmitarbeiter werden diese Situation kennen: Sie tragen teilweise einige Kilogramm Akten mit in den Außendienst, um immer den aktuellsten Stand der Bauakten dabei zu haben. Nur so ist gewährleistet, dass im Bedarfsfall direkt vor Ort Bauzustandsbesichtigungen erfolgen können und die Einhaltung der genehmigten Bauvorlagen während der Bauausführung überprüft werden kann. Bei Abnahmen von größeren Bauvorhaben müssen die Mitarbeiter oft mit unhandlichen Bauzeichnungen im Großformat zu kämpfen. Wenn dann das Wetter nicht mitspielt, hat man schnell nur noch nasse Papiere in der Hand. Um diesen nicht mehr zeitgemäßen und auch umständlichen Arbeitsweisen vorzubeugen, werden in diesem Jahr zwei Außendienstmitarbeiter des Märkischen Kreises testweise mit robusten Außendienst-Tablets ausgestattet. Fallen die Erfahrungen positiv aus, erhalten auch die weiteren fünf Außendienstmitarbeiter entsprechende Geräte. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie die digital vorliegenden Dokumente auf einfachem Wege jederzeit und überall zur Verfügung gestellt werden können. Da beim Märkischen Kreis alle Dokumente aus dem Baugenehmigungsverfahren im PDF-Format vorliegen – analog eingegangene Bauanträge werden direkt nach Eingang digitalisiert – lassen sie sich aus der digitalen Bauakte über eine Exportfunktion per USB-Schnittstelle auf das Tablet übertragen. Die in der digitalen Bauakte für sämtliche Fälle gleichermaßen festgelegte Ordnerstruktur kann somit problemlos auf dem Tablet nachgebildet werden. Für den Fall, dass vor Ort noch weitere Unterlagen aus anderen Bauakten benötigt werden, oder eine Recherche in der Historie durchgeführt werden muss, können zusätzliche Daten bequem über das Onlineportal mit Hilfe einer GSM- / GPRS- oder besser noch einer LTE-Verbindung geladen werden. Dem Außendienstler stehen somit jederzeit alle Dokumente seines Bezirkes digital zur Verfügung. Vorbei ist die Zeit, in der man sich überlegen musste, welche Akten mit in den Außendienst genommen werden müssen.

Der Kampf mit Großplänen bei windigem Wetter entfällt durch den Tableteinsatz. Foto: Märkischer Kreis

Auch wenn Tablets bereits seit circa zehn Jahren verkauft werden, wurden sie erst durch die Veröffentlichung des iPad mehr in das Bewusstsein der

Menschen gerückt. In vielen Branchen verlassen Außendienstmitarbeiter das Büro schon lange nicht mehr ohne sie, da Tablets für die Mitarbeiter bereits alltägliche Arbeitsgeräte sind. Alle Komponenten eines Außendienst-Tablets sollten auch bei äußeren Einflüssen wie Staub, Erschütterungen und Spritzwasser geschützt sein. Es empfiehlt sich daher, auf spezielle robuste Rugged-Tablets zu setzen, welche auch bei einem Temperaturschock problemlos funktionieren.
Bei der Vielzahl von Tabletangeboten der verschiedensten Preisklassen gilt es, das bestmögliche Gerät zu ermitteln. Es gibt verschiedene Faktoren, welche die Kaufentscheidung beeinflussen. Das Gerät sollte eine entsprechende Größe besitzen, um auch bei größeren Bauzeichnungen den Überblick zu bewahren. Um die schnelle Einarbeitung der Mitarbeiter zu unterstützen, empfiehlt es sich, als Betriebssystem das den Personen bekannte Windows zu installieren. Ebenso darf das Gerät nicht zu schwer sein und sollte gut in der Hand liegen. Ferner sollte die Akkulaufzeit das Arbeiten von acht Stunden ermöglichen und das Display auch bei Sonneneinstrahlung gut lesbar sein. Wer schon mal mit einem Laptop unter freiem Himmel gearbeitet hat, kennt dieses Problem. Durch eine eventuell integrierte Kamera lassen sich Kosten für separate Digitalkameras sparen. Zu guter Letzt spielt in Zeiten knapper Kassen natürlich auch der Preis eine nicht unerhebliche Rolle.
Neben der Verfügbarkeit von Unterlagen, gehört auch die Möglichkeit der sofortigen Dokumentation der Ergebnisse von Ortsbesichtigungen zu den Vorteilen der digitalen Bearbeitung. Im Idealfall können vor Ort aufgenommene Bilder mitsamt der schriftlichen Dokumentation des Sachverhalts in einer PDF-Datei über das Onlineportal der Bauakte hochgeladen werden, so dass dem Innendienstmitarbeiter diese Daten direkt zur Verfügung stehen. Dieser erhält eine Mitteilung über den Dateiupload. So kann – falls notwendig – der Innendienst unmittelbar tätig werden und zum Beispiel eine Stilllegungsverfügung erstellen, oder Kontakt zu weiteren Behörden aufnehmen, obwohl sich der Außendienstler noch nicht wieder im Haus befindet. Abschließend bleibt festzustellen, dass eine digitale Ausstattung der Außendienstmitarbeiter die Arbeit vor Ort erleichtert und auch eine erhebliche Zeitersparnis bei der Nachbereitung im Innendienst zur Folge hat. Es stellt einen weiteren Schritt in Richtung vollständiger digitaler Bearbeitung dar und ist dadurch auf jeden Fall anzustreben.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 63.10.09

Denkmalschutz für die mittelalterlichen Mühlenteiche der Rur

Von Ingrid Dank, Amt für Recht, Bauordnung und Wohnungswesen, Kreis Düren

1999 war der Kreis Düren als Obere Denkmalbehörde vom Rheinischen Amt für Denkmalpflege gebeten worden, die Eintragung der Mühlenteiche entlang der Rur in die Denkmalschutzliste zu organisieren. Aufgrund der Komplexität der Verfahren für die Kommunen sowie der hiervon unmittelbar betroffenen Nachbarkreise fanden im Vorfeld umfangreiche Erörterungen und Abstimmungen statt, die langwierige Recherchen zur Eigentümersuche nach sich zogen. In diesem Jahr sollen nun die letzten Einträge erfolgen.

Gegenstand der Untersuchung war die Ruraue im Umkreis von Düren, Jülich und Linnich bis nach Kreuzau von insgesamt mehr als 45 Kilometer Länge. Es wurde geprüft, in wieweit die durch Besiedlung, insbesondere durch Gewerbe geprägte Kulturlandschaft, die sich mit dem topographisch/geologisch eindeutigen abgrenzbaren Naturraum der Rur deckt, durch die Instrumente des Denkmalschutzgesetzes – Denkmal- und Denkmalbereich – großflächig geschützt werden kann. Hierbei stützte sich das vom Landschaftsverband Rheinland erarbeitete Gutachten im Wesentlichen auf die Arbeit „Geschichte der Wasserkraft in den Kernlanden des Herzogtums Jülich (8.-18. Jahrhundert)“.
Die Rur entspringt im Hohen Venn am Westrand der Eifel, fließt an Monschau und Nideggen vorbei, tangiert die drei Städte Düren, Jülich und Linnich und mündet bei Roermond in die Maas. Für den Kreis Düren liegt das maßgebliche Gebiet zwischen dem Oberlauf der Rur, der bei Nideggen endet, und dem Unterlauf der Rur, der bei Linnich beginnt. Dieser mittlere Rurlauf entspricht etwa einem Drittel der gesamten Flusslänge und umfasst das Gebiet von der Talsperre Obermaubach bis zur Vereinigung des letzten Teiches (Mühlengrabens) mit der Wurm nördlich von Brachelen, im Kreisgebiet Heinsberg gelegen. Das Gebiet zählte historisch zur Grafschaft beziehungsweise zum Herzogtum Jülich, während der Oberlauf den Herren von Limburg und der Unterlauf den Herren von Heinsberg, Wassenberg, Randerath und einzelner Kölner Kirchen und Klöstern unterstand.
Im mittleren Rurlauf ist die Rur der Hauptstrang, die Mittelachse eines zusammenhängenden Wassersystems von Mühlengräben, die zu einem großen Teil ins Mittelalter und in die frühe Neuzeit datiert werden. Diese Gräben werden definiert als Mühlenteiche. Der Name „Teich“ leitet sich vermutlich her von dem jeweils rurseitig geführten, vor Überschwemmungen schützenden Deich. Diese Teiche wurden künstlich angelegt zum Betreiben von Wassermühlen, im Ursprung meist Getreidemühlen. Diese wurden dann im Laufe der Jahrhunderte in gewerbliche Betriebe wie zum Beispiel in Malz-, Loh- und Farbmühlen in Linnich sowie Tuchbleichereien und Eisenschneidereien im Dürener Raum umgenutzt. Seit dem 16. und vor allem im 18. / 19. Jahrhundert etablierte sich die Papierindustrie zwischen Düren und Jülich. Sie prägt bis heute die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Landschaftsteiles.
Der Denkmalwert der Mühlenteiche ergibt sich aus der historischen Bedeutung heraus mit belegbaren Mühlenstandorten. Die Teiche sind bedeutend für die Geschichte des Menschen, bedeutend für die Stadt- und Regionalgeschichte von Düren, Jülich und Linnich, für die Technik- und Industriegeschichte der Region sowie für die Siedlungs- und Wirtschaftsgeschichte. Bezogen auf die Verleihung der Wasserrechte und auf die Teichordnungen sind die Teiche auch bedeutend für die Rechtsgeschichte. Sie sind zwischenzeitlich zu prägenden Elementen der Landschaft geworden und als charakteristische Merkmale der Ruraue zu Orientierungs- und Markierungspunkten der Landschaft geworden. Zu den einzelnen historischen Ensembles gehört beispielsweise im Bereich Kreuzau-Üdingen die Ruine einer ehemaligen Fabrik

Die im Mittelalter angelegten Mühlengräben begleiten die Rur im Kreis Düren über weite Strecken. Jetzt wurden sie in die Denkmalschutzliste eingetragen.
Foto: Kreis Düren

mit umgebener Freifläche sowie dem Teich mit Bepflanzung, im Bereich Kreuzau selbst der Ortskern mit Kirche, Kirchhof, Burg, ehemaliger Mühle, Teich und angrenzender Freiflächen zur Rur mit ehemaliger Furt. Für Jülich ist hierbei der Brückenkopf, Gut Nierstein, die Mühle in Bourheim, der Mühlenteich und die Umgebung sowie Gut Lorsbeck mit Mühlenteich einschließlich Haus Königskamp (ehemalige Kartause Vogelsang) mit Mühlenteichen in der Umgebung zu nennen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 63.10.09

Kein gutes Sparen, sondern ein verheerendes Signal

Von Dr. Wolfgang Kirsch, Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) und Vorsitzender des Westfälischen Heimatbundes (WHB)

Hält man die Kürzungen im Landeshaushalt 2013 bei den Zuschüssen zur Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen gegen den 2012 beschlossenen Koalitionsvertrag der Regierungsfraktionen im Landtag, ist schnell zu sehen, dass hier etwas nicht zusammen passt. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir werden die Kulturförderung durch das Land für alle Sparten auch in Zukunft auf dem erreichten Niveau erhalten und – wo möglich und geboten – ausbauen. Nordrhein-Westfalen ist reich an materiellen und immateriellen Kulturgütern. Wir wollen die Anstrengungen, sie zu erhalten, zu sichern und ihre Institutionen zu vernetzen, weiter verstärken. Denkmalpflege, Archäologie und konsequenter Erhalt und Ausbau der Archive bleiben deshalb wichtige Aufgaben."

Angesichts dieser klaren Äußerungen haben viele Verantwortliche die Kürzungen der Fördermittel mit Verwunderung zur Kenntnis genommen. Neben vielen anderen hat deshalb auch der Kulturausschuss im Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) die Landesregierung einstimmig gebeten, diese „überproportionalen Kürzungen zu überdenken". Diese Kürzungen kommen einem Kahlschlag gleich, insbesondere mit Blick auf die mittelfristige Planung, die für 2014 eine weitere Kürzung und für 2015 dem Vernehmen nach gar eine gänzliche Streichung der Mittel vorsieht. Denkmalpflege ist kein Selbstzweck. Sie trägt maßgeblich zum Erhalt des kulturellen Erbes, von historischen Kulturlandschaften und von Natur und Heimat bei. Zahlreiche Menschen engagieren sich hierfür in Nordrhein-Westfalen, viele davon ehrenamtlich, mit ganzer Leidenschaft und oftmals hohem persönlichen Einsatz. Ohne dieses beeindruckende bürgerschaftliche Engagement wäre Denkmalpflege schon heute kaum noch vorstellbar. Es wäre daher ein verheerendes Signal, wenn die Kürzungen so umgesetzt würden. Es ist auch in sich widersprüchlich, wenn das Land über die NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege einerseits für ehrenamtliches Engagement wie im gemeinsamen Projekt „Unser Denkmal. Wir machen mit." wirbt, andererseits aber die finanziellen Mittel, die auch der Unterstützung der ehrenamtlich Tätigen dienen und auf welche diese dringend angewiesen sind, nicht mehr zur Verfügung stellt. Hinzu kämen weitere ganz handfeste Auswirkungen. Das operative Tagesgeschäft der besonders betroffenen käme zum Erliegen, weil sich zahlreiche Ausgrabungen nicht mehr finanzieren ließen.

Der Arbeit an „Leuchtturmprojekten" mit einer weit überregionalen Strahlkraft für NRW wie etwa für den Weltkulturerbe-Antrag für die Klosteranlage Corvey wäre die Grundlage entzogen. „Fordern ohne Fördern" würde absehbar zu einem Akzeptanzverlust denkmalpflegerischer Auflagen führen, wenn die Unterhaltung von Denkmälern ausschließlich den privaten Eigentümern aufgebürdet würde. Schließlich bleibt zu berücksichtigen, dass

heute unterlassener Bauunterhalt in späteren Jahren zu sehr viel umfangreicheren und teureren Instandsetzungsmaßnahmen führt – oder aber zum dauerhaften Verlust des baukulturellen Erbes. Erinnert sei an die verwahrlosten Altstädte der ehemaligen DDR – Quedlinburg, Görlitz, Erfurt und viele andere –, die nur mit einer gigantischen Kraftanstrengung und durch erhebliche Mittel der Städtebau- und der Denkmalförderung im letzten Moment gerettet werden konnten. Verschärft wird die Situation noch durch den Wegfall des „Verursacherprinzips". Es regelte, dass der Verursacher einer Maßnahme, das heißt in der Regel der Investor, auch die Kosten der notwendigen archäologischen Grabungen und Untersuchungen zu tragen hat. Seit Ende 2011 gilt dies in Folge einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster nicht mehr. Da bisher auch keine gesetzliche Regelung in das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz aufgenommen worden ist und die kommunale Familie diese Kosten nicht übernehmen kann, wird es in absehbarer Zukunft zu erheblichen Problemen bei Investitionsmaßnahmen kommen, die Eingriffe in Bodendenkmäler voraussetzen. Die Archäologen werden die so genannte Benehmensherstellung zu deren Beseitigung verweigern müssen, da kein Geld für Grabungen und Untersuchungen zur Verfügung steht. Das wird im schlimmsten Fall dazu führen, dass Baumaßnahmen aufgegeben werden müssen oder doch zumindest nur mit erheblicher Verzögerung zu realisieren sein werden. Beides sind keine guten Zeichen für das Investitionsklima in unserem Land.

In kaum einem anderen Bereich ist Sparen so teuer wie im Bereich der Denkmalpflege. Sicher ist die Lage der öffentlichen Haushalte dramatisch, die Schuldenbremse lässt gar keine andere Wahl als zu sparen. Aber gerade die Denkmalpflege hat in der Vergangenheit schon einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Die Landesmittel sind seit zwei Jahrzehnten kontinuierlich reduziert worden und betrugen im Jahr 2012 nur noch rund 40 Prozent der Denkmalförderung des Jahres 1992. Ein zusätzliches Problem ist, dass die Denkmalpflege auf einer Mischfinanzierung beruht. Stiftungsgelder fließen in vielen Fällen nur, wenn auch das Land ein Projekt mitfinanziert. Somit würden beispielsweise Gelder der Deutschen Stiftung Denkmalschutz hier ausfallen und in andere Länder fließen. Angesichts der kommunalen Finanznot können die Städte und Gemeinden nicht einspringen, wenn sich das Land aus der Finanzierung zurückzieht. Darum bleibt der Rückzug des Landes insgesamt unverständlich, zumal bei landesweit rund 90.000 Denkmälern mit vergleichsweise geringen Beträgen eine große Wirkung erzielt wird.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 63.10.09

Schutz für archäologische Denkmäler im Siebengebirge

Von Christine Wohlfahrth, Amt für Bodendenkmalpflege, Landschaftsverband Rheinland

Die Siebengebirgsregion im südlichen Rheinland ist eine herausragende Kulturlandschaft. Sie zeichnet sich sowohl durch eine besonders große landschaftliche Vielfalt mit einem außerordentlichen Artenreichtum als auch durch unzählige archäologische Denkmäler aus. Dieser Lebensraum für Tiere und Pflanzen soll langfristig geschützt und nachhaltig weiterentwickelt werden. Dazu erstellt der Rhein-Sieg-Kreis im Naturschutzgroßprojekt „chance7" einen neuen Pflege- und Entwicklungsplan.

Das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland unterstützt den Kreis hinsichtlich der archäologischen Belange mit dem Projekt „Modellhafte Entwicklung eines Konzeptes zur Wahrung der Belange des Kulturgüterschutzes im Rahmen des Naturschutzgroßprojektes in der Kulturlandschaft | chance.natur: Natur- und Kulturlandschaft zwischen Siebengebirge und Sieg". Es wird mit rund 120.000 Euro von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördert. Das annähernd 14.000 Hektar große Projektgebiet betrifft die Kommunen Bad Honnef, Königswinter, Sankt Augustin, Hennef, Eitorf und Windeck. Konkret geht es darum, die Kulturgüter aktiv und gestaltend in den Prozess der Planung und Entwicklung sowie der natur- und denkmalverträglichen touristischen Inwertsetzung der zukünftigen Kulturlandschaft einzubringen.

Viele der heute überwiegend im Siebengebirge und im Leuscheid oberirdisch gut erhaltenen Bodendenkmäler sollen bei der

Die Löwenburg bei Bad Honnef, eines der prominenten Denkmäler.
Foto: S. Mentzel, LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland

Umsetzung der Maßnahmen berücksichtigt werden. Gefährdet sind diese Relikte nicht nur durch Aktivitäten des Menschen, sondern auch durch die Naturgewalten wie Stürme mit umstürzenden Bäumen. Davon betroffen sind so prominente Denkmäler wie die vorgeschichtliche Höhenbefestigung auf dem Petersberg, die Löwenburg oder das Kloster Heisterbach, aber auch bis heute unbekannte mittelalterliche und neuzeitliche Burghügel, Steinbrüche und Bergbaurelikte. Neben diesen im Wald noch relativ gut erhaltenen Denkmälern gibt es weitere unzählige im Gelände nicht erkennbare archäologische Fundplätze.
Voraussetzung für die Integration der Kulturgüter ist deren Erforschung. Das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland analysiert die Kulturlandschaft mit modernen Erkundungsmethoden. Die Sichtung und Auswertung des digitalen Geländereliefs (Laserscan) und der Luftbildkarten geben Hinweise auf weitere Denkmäler. Historische und zeitgenössische Quellen wie Archivalien, Literatur, Bild- und Kartenwerke ergänzen die Kenntnisse der über Jahrhunderte gewachsenen Kulturlandschaft. Die anschließenden Detailuntersuchungen im Gelände werden mit den Land- und Forstwirten einvernehmlich abgestimmt. Für den Erhalt der Kulturgüter werden konkrete Umsetzungsempfehlungen und Leitlinien erarbeitet, die die Interessen der im Projektgebiet tätigen Land- und Forstwirte mit denen des Natur- und Kulturgüterschutzes in Einklang bringen, so dass eine integrierte Kulturlandschaftspflege erreicht wird wie zum Beispiel für die historische Weinbauregion bei Bad Honnef am Menzenberg.

Die Klosterruine Heisterbach ist ein besonderes Ausflugsziel.
Foto: Ch. Keller, LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 63.10.09

Novellierungsentwürfe zum Landespflegegesetz und zum Wohn- und Teilhabegesetz

Ein Überblick aus kommunaler Sicht

Am 19. Februar 2013 hat das Landeskabinett den Entwurf eines „Gesetzes zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherstellung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW) und die Einleitung der Verbändeanhörung beschlossen. Der Gesetzentwurf enthält in einem Artikel 1 den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und der Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen – APG NRW) und in einem Artikel 2 einen Novellierungsentwurf zum Wohn- und Teilhabegesetz (WTG). Des Weiteren ist mit dem Entwurf eine Neufassung der Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes und nach § 92 SGB XI vorgelegt worden, in der nunmehr die bisher in den zum Landespflegegesetz ergangenen Verordnungen niedergelegten Regelungen zur Förderung von Investitionskosten (GesBerVO, AllgFörderPflegeVO, AmbPFFV, PflFEinrVO) zusammengeführt werden. Mit der Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und einer Überarbeitung des Wohn- und Teilhabegesetzes strebt die Landesregierung die Sicherung einer demografiefesten Infra- und Betreuungsstruktur für ältere Menschen, Pflegebedürftige und deren Angehörige an. Es sollen Grundlagen geschaffen werden, um den Herausforderungen des sich beschleunigenden demografischen Wandels zu begegnen.

Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfes

1. Artikel 1: Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW)

Mit dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) beabsichtigt das Land, die Grundlagen zu schaffen, die erforderlich sind, damit auf örtlicher, überörtlicher und auf Landesebene die notwendige und den örtlich gegebenen Anforderungen entsprechende Infrastruktur entstehen bzw. bestehen bleiben kann. Ziel ist vom Menschen aus gedacht die quatiersnahe Pflege und Betreuung zu stärken.
Wie bisher sind es die Kreise und kreisfreien Städte, die unter Einbeziehung der kreisangehörigen Gemeinden eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur sicherzustellen haben (§ 4 APG). Neu ist, dass sich die Verpflichtungen nunmehr auch auf nichtpflegerische Angebote für Älter, Pflegebedürftige und von Pflegebedürftigkeit bedrohte Menschen zu erstrecken hat, sofern diese Angebote nachweisbar dazu beitragen, den aktuellen oder späteren Bedarf an pflegerischen Angeboten zu vermeiden oder zu verringern. Die Leistungsverpflichtung wird jedoch auf Maßnahmen beschränkt, für die der den Kommunen entstehende Aufwand höchstens dem Aufwand entspricht, der zur Sicherstellung auf

diese Weise entbehrlich werdender pflegerischer Angebote hätte aufgewendet werden müssen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass sich durch Investitionen in präventive Angebote spätere umfangreichere Tätigkeiten vermeiden lassen können. Die kommunalen Spitzenverbände weisen in ihrer Stellungnahme ausdrücklich darauf hin, dass aus einer solchen Vorschrift keinesfalls Individualansprüche erwachsen dürfen. Insoweit wird eine klarstellende Regelung gefordert. Auf mögliche Schwierigkeiten eingesparte Aufwendungen nachweisen zu können wird ebenfalls ausdrücklich hingewiesen.

Ähnlich der genannten Regelung des § 4 begründet § 16 APG eine Pflicht der Kreise und kreisfreien Städte zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebotes an Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige, ohne deren Inanspruchnahme den pflegenden Angehörigen die Fortsetzung ihrer pflegenden Tätigkeit nicht möglich wäre. Eine Einschränkung wie sie in § 4 Abs. 2 Satz 2 APG vorgesehen ist gilt entsprechend. Das heißt es sind nur solche Angebote vorzuhalten, bei denen der entstehende Aufwand höchstens dem Aufwand entspricht, der ansonsten, also ohne präventive Maßnahmen entstehen würde. Mit dieser Regelung wird die Absicht, auch die pflegenden Angehörigen verstärkt in den Blick zu nehmen und die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen, konkretisiert.

Des Weiteren soll die Beratung von pflegebedürftigen Personen, von Pflegebedürftigkeit bedrohten Menschen und ihren Angehörigen durch verschiedene Beratungsangebote besser koordiniert und abgestimmt werden. § 6 Satz 3 APG sieht Rahmenvereinbarungen des Ministeriums mit den Kreisen und kreisfreien Städten, den Landschaftsverbänden, den Pflegekassen und den Dachverbänden sonstiger in der Beratung tätiger Institutionen vor.

In den dem Gesetzentwurf vorausgegangenen Eckpunkten war angekündigt, den Kommunen verschiedene Planungsinstrumente unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens an die Hand zu geben. Effektive Instrumente dieser Art sind gleichwohl nur bedingt zu finden. Der Grund hierfür liegt insbesondere in der Ausrichtung des SGB XI, den im EU-Recht enthaltenen Vorgaben zur Vermeidung unzulässiger Beihilfen und der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes zur Gleichbehandlung der Anbieter am Pflegemarkt im Hinblick auf die Gewährung einer Förderung. Die Kopplung der staatlichen finanziellen Förderung an eine Bedarfsfeststellung, wie sie bis 2003 im Landespflegegesetz vorgesehen war (Pflegebedarfsplanung) ist demnach nicht mehr möglich. Mit § 8 Abs. 2 Nr. 6 APG sieht der Entwurf jedoch die Beratung und Bewertung von Neubauvorhaben von Pflegeheimen in der „Kommunalen Konferenz Alter und Pflege“ vor und koppelt die Geltendmachung von Ansprüchen auf Investitionskostenförderung durch Pflegewohngeld an die Durchführung dieser „Beratung“ (§ 3 Abs. 7 Nr. 2 APG-VO-Entwurf).

Die örtlichen Planung sieht im Übrigen wie bisher eine Bestandsaufnahme der Angebote, die Bewertung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind, vor (§ 7 APG) Das Ergebnis haben die Kreise und kreisfreien Städte nach Abs. 4 des Gesetzentwurfs nunmehr jährlich zum Stichtag 31. Dezember zusammenzustellen, im Internet und in anderer geeigneter Form zu veröffentlichen und dem Ministerium zur Verfügung zu stellen (§ 7 Abs. 4 APG) Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Stellungnahme auf die entstehenden Mehraufwände der Kommunen durch das Ausweiten dieser Berichtspflicht hingewiesen.

Auch zukünftig ist eine umfassende investive Förderung der pflegerischen Angebote vorgesehen. Insbesondere für den Fall der Förderung der stationären Pflege mittels Pflegewohngeld, das weiterhin aufrechterhalten wird, werden die Regelungen kritisch bewertet. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das Pflegewohngeld als dritte Leistungssäule neben der Pflegeversicherung und der Hilfe zur Pflege nach SGB XII mit einem erheblichen, nicht mehr zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand verbunden ist. Vor diesem Hintergrund haben die kommunalen Spitzenverbände die Forderung nach einer Abschaffung des Pflegewohngeldes erneuert. Die vorgenommenen Modifizierungen zur Bewilligung und Berechnung des Pflegewohngeldes nach der ebenfalls geänderten Verordnung zum Landespflegegesetz tragen jedoch den insoweit von dieser Seite geäußerten Kritikpunkten hinsichtlich der Gefahr einer missbräuchlichen Inanspruchnahme grundsätzlich Rechnung und werden unter der Voraussetzung, das am Pflegewohngeld festgehalten werden soll begrüßt (§ 3 APG-VO).

Aus dem Gesetz herausgenommen wird dagegen ein Anspruch auf Pflegewohngeld für Berechtigte nach § 1 Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopfer). Hiermit wird die bisherige Regelung, nach der die Landschaftsverbände aus kommunalen Mitteln Pflegewohngeldzahlungen leisteten, die nach BVG vorrangig aus Bundesmitteln geleistet werden können, abgelöst. Die Berechtigten gehen damit nicht anspruchslos aus, da sie witerhin einen Anspruch nach dem für sie zuständigen sozialen Entschädigungsrecht haben. Die bisherige Entlastung des Bundes wird aufgehoben.

2. Artikel 2: Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

Der Geltungsbereich des WTG ist nach dem Entwurf zukünftig typenorientiert ausgerichtet und gliedert sich in fünf Kategorien:

- Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot (die bereits dem geltenden WTG unterliegenden typischen stationären Pflegeheime bzw. Betreuungseinrichtungen),
- Ambulant betreute Wohngemeinschaften (unterschieden nach anbieterverantwortet und selbstverantwortet),
- Angebote des Servicewohnens,
- ambulante Dienste und
- Gasteinrichtungen (Hospize, Einrichtungen der Kurzzeitpflege, Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege).

Den jeweiligen Angebotstypen werden jeweils abgestufte Anforderungen zugeordnet. Entsprechend bestehen für die einzelnen Wohn- und Betreuungsangebote auch an dem jeweiligen Angebotstyp orientierte abgestufte Maßnahmen zur Qualitätssicherung. So wird es bei Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot sowie bei anbieterverantworteten ambulant betreuten Wohngemeinschaften aufgrund der größeren Abhängigkeit von in der Regel einer Leistungsanbieterin oder einem Leistungsanbieter bei Regelprüfungen entsprechend den bisherigen Bestimmungen für klassische Pflegeeinrichtungen bleiben, während für ambulante Dienste, die Leistungen in selbstverantworteten Wohngemeinschaften erbringen ausschließlich anlassbezogene Prüfungen vorgesehen sind.

Grundsätzliche Bewertung durch die kommunalen Spitzenverbände

Eine Weiterentwicklung des Landepflegerechtes und Wohn- und Teilhabegesetzes wird als sinnvoll und auch notwendig betrachtet. Im Hinblick auf die demografische Entwicklung werden die den Entwürfen zugrunde liegenden Überlegungen grundsätzlich unterstützt und befürwortet. Die inhaltliche Anpassung und Abstimmung der beiden Gesetze sowie der mit dem Gesetz einhergehenden Rechtsverordnung werden im Sinne einer Vereinfachung und erleichterten Handhabung für sinnvoll und zielführend erachtet. Ebenso wird die neue Struktur des WTG und der WTG-Durchführungsverordnung mit ver-

schiedenen Angebotstypen und darauf abgestimmten Anforderungen befürwortet. Hingewiesen haben die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme jedoch auch auf entsprechende Mehraufwände, die aufgrund der Neuregelungen zu erwarten sind. Einzelne Regelungen aus denen Mehraufwände resultieren werden hatten die kommunalen Spitzenverbände beispielhaft angeführt, wie beispielsweise die Ausweitung des Prüfauftrages auf das Servicewohnen. Der Einschätzung, dass es sich durch Deregulierungen und Vereinfachungen an anderer Stelle im Ergebnis um kostenneutrale Änderungen handeln wird, wurde widersprochen. Bezweifelt wurde zum Beispiel, dass eine Verlängerung der Prüfintervalle in einer merklichen Zahl und mit spürbaren Auswirkungen greifen werde. Bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe kann es beispielsweise mangels weiterer Prüfinstanzen zu keiner Verlängerung der Prüfintervalle, wie sie in den vorgelegten Entwürfen vorgesehen ist, kommen.

Das MGEPA hat die eingegangenen Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung zwischenzeitlich ausgewertet und nach Auffassung des MGEPA hieraus resultierende Anpassung der Entwürfe in einem Feedback-Gespräch am 30.04.2013 angekündigt. In einigen Punkten werden auch Anpassungen aufgrund der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände angekündigt: Das Servicewohnen soll entgegen dem ersten Entwurf nur noch einer Anzeigepflicht unterworfen werden. Die Prüfpflicht werde nach Angaben des MGEPA wieder entfallen. Die Möglichkeit der Verlängerung von Prüfintervallen soll auch für Einrichtungen der Eingliederungshilfe greifen, sofern keine wesentlichen Mängel vorlagen. Damit wird die Anregung der kommunalen Spitzenverbände, die einzelnen Tatbestände und Verfahren für die ein nicht unerheblicher Mehraufwand zu erwarten ist, insgesamt noch einmal auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen, aufgenommen und die zu erwartenden Mehraufwände deutlich reduziert.

Weiteres Verfahren / Ausblick

Die Gesetzentwürfe sollen noch vor der Sommerpause in den Landtag eingebracht werden. Nach Anhörung und 2. Lesung nach der Sommerpause soll das Gesetz spätestens zum kommenden Jahr in Kraft treten.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 50.31.00/50.38.10

Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge für die beamteten Dienstkräfte 2013/2104

Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat den kommunalen Spitzenverbänden die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung weiterer dienst-rechtlicher Vorschriften übermittelt.

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen vor, den am 09.03.2013 zwischen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und den Gewerkschaften ver.di und dbb Tarifunion getroffenen Tarifabschluss (lineare Entgelterhöhung ab 01.01.2013 um 2,65 Prozent, ab 01.01.2014 um weitere 2,95 Prozent) nur gestaffelt auf die Beamten und Versorgungsempfänger des Landes, also auch auf die Beamten der kommunalen Dienstherren zu übertragen (wirkungsgleich für Besoldungsgruppen bis A10, nur 1 Prozent Anhebung für Besoldungsgruppen A11 und A12, keine Anhebung ab Besoldungsgruppe A13). Für das Land sind für die insofern eingeschränkte Übertragung ausschließlich fiskalische Gründe maßgeblich. Es verspricht sich hiervon Einsparungen im Landeshaushalt in Höhe von rund 710 Millionen Euro (Zusatzbelastung rd. 600 Millionen Euro statt 1,31 Milliarde Euro bei voller Übernahme des Tarifabschlusses für den Bereich der Landesbeamten).

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme haben der Städtetag NRW, der Landkreistag NRW sowie der Städte- und Gemeindebund NRW die vorgesehenen Einschränkungen bei der Übernahme des Tarifabschlusses auf den Beamtenbereich abgelehnt. Als Begründung dafür wurde gegenüber Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans sowie Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger folgendes ausgeführt:

1. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind im selben Maße an einer Konsolidierung ihrer Haushalte interessiert wie dies für die Landesregierung gilt. Auch die Personalausgaben können hiervon nicht ausgenommen werden. Es erscheint uns jedoch nicht legitim, den Gewerkschaften in Tarifverhandlungen seitens der Länder Zugeständnisse zu machen, die dann einem Teil der Beamten ganz oder weitgehend vorenthalten werden, lediglich weil die Beamten keine vergleichbare Verhandlungsposition besitzen wie die gewerkschaftlich vertretenen Tarifangestellten.
2. Es ist daran zu erinnern, dass die Beamten bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl von finanziellen Opfern erbringen mussten (verzögerte Besoldungsanpassungen, Absenkung der Sonderzahlung, Erhöhung des Selbstbehalts bei der Beihilfe, Verlängerung der Arbeitzeit, et cetera), so dass ihre Einkommenssituation hinter der Entwicklung im Tarifbereich erheblich zurückgeblieben ist. Mit der geplanten Teilübernahme würde sich die Schere zwischen tariflich Beschäftigten und beamteten Bediensteten weiter öffnen.
3. Die Absicht der Landesregierung, dem gehobenen und höheren Dienst die Anpassung an den Tarifabschluss teilweise oder ganz zu verweigern, begegnet schwerwiegenden rechtlichen Bedenken. Einmal mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz – es ist schlechterdings nicht ersichtlich, warum gerade Beamtinnen und Beamten im gehobenen und höheren Dienst die Anpassung verweigert werden soll, anderen Besoldungsgruppen dagegen nicht. Aber auch mit Blick auf das sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden Abstandsgebot, wonach die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sein müssen (BVerfG, 2 BvR 1387/02 vom 27.09.2005, Absatz-Nr. 112; 2 BvL 4/10 vom 14.2.2012, Absatz-Nr. 146), bestehen rechtliche Zweifel an gestaffelten Übertragung des Tarifergebnisses.
4. Auch unabhängig von rechtlichen Bedenken ist darauf zu verweisen, dass eine Verweigerung der Anpassung von den Beamtinnen und Beamten in den betreffenden Besoldungsgruppen als „Sonderopfer“ und Bestrafung empfunden werden muss. Dies umso mehr, als „Nullrunden“ bei wirtschaftlicher Betrachtung „Minusrunden“ sind. Dies muss sich unvermeidlich in erheblichem Maße demotivierend auf die Betroffenen auswirken, woran die Dienstherren kein Interesse haben können.

5. Schließlich würde sich die geplante Verweigerung der Anpassung auch aus personalwirtschaftlicher Sicht äußerst nachteilig für die öffentlichen Dienstherren im Lande auswirken. Die Übertragung der besoldungsrechtlichen Kompetenzen auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform hat ohnedies in nur wenigen Jahren dazu geführt, dass sich zwischen „reichen" und „armen" Bundesländern eine erhebliche Diskrepanz in der Besoldung auch jüngerer Beamter aufgetan hat – von dem Einkommensgefälle zur Privatwirtschaft ganz zu schweigen. Dies benachteiligt im Zeichen eines demographisch bedingten zunehmenden Bewerbermangels immer deutlicher gerade ein Land wie Nordrhein-Westfalen, was die Gewinnung und dauerhafte Bindung qualifizierten Leitungs- und Führungspersonals anlangt. Durch eine allgemein als unausgewogen empfundene Besoldungsanpassung, wie sie in Rede steht, wird diese Tendenz erheblich verstärkt. Im Ergebnis und zumal aus der Perspektive potentieller (Nachwuchs-) Führungskräfte könnte deshalb kaum noch von einem attraktiven öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen gesprochen werden.

Deshalb hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW die Landesregierung mit Nachdruck aufgefordert, eine angemessene und in sich ausgewogene Übernahme des Tarifergebnisses auf den Beamtenbereich vorzusehen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 11.50.01

Das Selbstverständnis der Sparkassen-Finanzgruppe

Von Georg Fahrenschon, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes

Am 24./25. April 2013 fand der 24. Deutsche Sparkassentag in Dresden statt. Der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV), Georg Fahrenschon, hielt zu Beginn des Sparkassentages eine Grundsatzrede an die über 2.500 Delegierten und Gäste, die gerade auch für die kommunalen Träger der Sparkassen einen Blick zurück, einen Blick in die heutige Banken- und Sparkassenlandschaft in Deutschland und Europa und einen Blick in die zu erwartenden Entwicklungen und sparkassenpolitischen Perspektiven enthält und insofern von besonderem Interesse auch für die Kreise in Nordrhein-Westfalen und ihre Kreissparkassen ist. Die Rede ist nachfolgend dokumentiert.

Bochum 2007, Stuttgart 2010, Dresden 2013 – in diesen sechs Jahren hat sich Vieles in der Welt wohl stärker verändert als in den 60 Jahren zuvor. Nie zuvor war die Veränderungsgeschwindigkeit so hoch. Und selten zuvor wurde Vertrautes so auf breiter Front infrage gestellt. Das alles schafft Unsicherheiten:

- Wie können wir vermeiden, heute ökologische, ökonomische und soziale Ressourcen zu verbrauchen, die wir oder unsere Kinder morgen benötigen?
- Wie kann es gelingen, in Europa weiter zusammenzuwachsen und ein gemeinsames Haus zu bauen, das stabil ist und in dem sich alle wohlfühlen?
- Und wie setzen wir eine Wirtschafts- und Finanzwelt durch, die Wohlstand für viele und nicht nur Gewinnmaximierung für wenige schafft?

Das sind entscheidende Fragen an der Schwelle zur nächsten industriellen Revolution. Bei ihrer Beantwortung werden Mut, Konsequenz und vor allem Ideen gebraucht. Spätestens mit der Finanzkrise haben auch die Letzten verstanden: Gewinnmaximierung, Steuerung nach Eigenkapitalrenditen oder Börsenkapitalisierungen – das sind nicht die Ideen, die uns in die Zukunft führen. Wir brauchen Unternehmen, die verantwortlich handeln – für sich selbst, aber auch für die Gesellschaft insgesamt. Besonders dringend brauchen wir solche Unternehmen in der Finanzwirtschaft. Deutschland hat, Europa braucht deshalb Sparkassen als wichtigen Teil einer gemeinsamen Finanzmarktarchitektur. Sparkassen wurden vor über 200 Jahren von kommunalen Bürgerschaften gegründet. Auch damals ging es um eine Zeitenwende, die erste industrielle Revolution. Es war eine andere Zeit als heute, aber die Herausforderungen waren unseren sehr ähnlich:

- Es ging darum, einen grundlegenden Wandel für jeden Einzelnen erfolgreich zu gestalten.
- Es ging darum, allen Bevölkerungsschichten sichere Anlage- und vor allem Vorsorgemöglichkeiten zu bieten.
- Und es ging nicht zuletzt darum, aus der örtlichen Bürgerschaft heraus das Schicksal in die eigene Hand zu nehmen. Jeder sollte eine verlässliche wirtschaftliche Existenz aufbauen können.

Einfach gesagt: Schon unsere Vorgänger wollten die Welt nicht einem Manchester-Kapitalismus überlassen. Sie wollten ökonomische Teilhabe für möglichst viele sicherstellen. Sparkassen sind eine Form der bürgerschaftlichen Selbsthilfe, geboren aus dem Gedanken der Aufklärung, umgesetzt in praktisches Tun vor Ort.

Mit diesem Grundgedanken haben sich die Sparkassen in der sehr wechselvollen deutschen Geschichte durchgesetzt. Mehr noch: Sie haben die verschiedenen Stufen der industriellen Revolution mitgestaltet. Sie haben unterschiedliche Gesellschaftsformen, Kriege, Finanzturbulenzen, Währungsreformen überstanden und den immer wieder notwendigen Aufbau getragen. Über das gemeinsam historisch Erlebte, über die Generationen hinweg ist ein Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger entstanden, auf das kein anderes Unternehmen so zählen kann wie die Sparkasse. Sparkassen sind mehr als Kreditinstitute – sie sind kulturelle Institutionen, die für Stabilität durch Sparen und für sinnvolle Investitionen in Unternehmen vor Ort stehen. Und für eine dezentrale Einbeziehung vieler Menschen in das Wirtschafts-, Gesellschafts- und damit auch in das politische System. Stabilität und Dezentralität – das bringen wir in die heutige Welt ein. Damit lässt sich Zukunft gestalten. Deshalb ist es auch kein Zufall, dass überall auf der Welt der Sparkassengedanke wieder entdeckt wird:

- In Lateinamerika, etwa in Mexiko und Brasilien: Dort hat man die Erfahrung gemacht, dass man mit internationalen Großbanken allein den Interessen der breiten Bevölkerung nicht gerecht werden kann.
- In Asien, etwa auf den Philippinen und in Vietnam: Dort braucht man Institute vor Ort, die nah bei den Menschen sind und die Kleinkredite vergeben.
- Und selbst in den USA: Dort haben die Community Banks für die Menschen

eine viel größere Bedeutung als die bei uns immer hervorgehobenen amerikanischen Investment- und Großbanken.

Auch bei uns in Europa gibt es wieder den Wunsch, Sparkassenstrukturen aufzubauen, etwa in Griechenland: Zwei Sparkassengründungen werden mithilfe des DSGV und der Sparkassenstiftung für Internationale Kooperation vorbereitet. Und nicht zuletzt in Großbritannien: Das Land, aus dem vor über 200 Jahren die Sparkassenidee zu uns gekommen ist. Das Land, das vor rund 30 Jahren die Sparkassen abgeschafft und alles auf Groß- und Investmentbanken gesetzt hat. Das Land, in dem man jetzt erkennt: Eine unzureichende kreditwirtschaftliche Versorgung breiter Bevölkerungsgruppen und eine Vernachlässigung des gewerblichen Mittelstandes sind die Folge. Labour hat schon angekündigt, im Falle eines Wahlsieges wieder Sparkassen einzuführen. Und die Regierung macht sich ebenfalls Gedanken darüber.

Ich bin überzeugt: Schon bald wird es heißen: „Sparkasse is coming home".

II.

Als Sparkassen sind uns folgende Grundideen wichtig:

- Wir nehmen Einlagen entgegen, verwenden sie sicher und legen sie so an, dass der Kunde sie mindestens in der Grundsubstanz unbeschadet zurückerhält. Bei uns sind Einlagen sicher!
- Eingeworbene Einlagen werden verlässlich für private und unternehmerische Investitionen vor Ort zur Verfügung gestellt. Wir stehen verlässlich an der Seite der Unternehmen!
- Wachstum wird solide aus eigener Geschäftstätigkeit, nicht durch Kapitalhilfen Dritter finanziert. Und die Geschäftsergebnisse, die dazu nicht nötig sind, werden der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt. Wir arbeiten für alle Bürger, nicht nur für wenige Aktionäre!
- Gemeinsam mit unseren Verbundpartnern wird ein flächendeckendes Angebot von Finanzdienstleistungen sichergestellt. Wir schließen niemanden von kreditwirtschaftlichen Leistungen aus!
- Und ganz wichtig: Unser Kapital wird so investiert, dass die Deckung der eingegangenen Risiken gesichert, der Aufbau von Sicherheitsreserven aus eigener Kraft ermöglicht und die Risikotragfähigkeit nicht gefährdet wird. Wir liegen niemandem auf der Tasche, sondern wirtschaften solide.

Sparkasse bedeutet: Kein Cent geht der Region verloren.

Das alles ist für die Menschen wichtig. Damit es erhalten bleibt, sind Sparkassen dezentrale, kommunal oder bürgerschaftlich getragene Institute mit handlungsfähigen Vorständen vor Ort.

Im Interesse unserer Kunden, im Interesse der Menschen dieses Landes treten wir deshalb deutlich allen Bestrebungen entgegen, dieses Verständnis regulatorisch zu erschweren.

Unsere Aufgabe ist es, diese Werte – die erarbeiteten ökonomischen Werte und vor allem unsere geschäftspolitischen Wertvorstellungen – künftigen Generationen zu erhalten. Wir müssen die Sparkassenidee in ihr drittes Jahrhundert tragen. Dazu sind Änderungen notwendig. Ich will heute nur drei davon nennen.

Die Zukunft wird durch technologische Vernetzung bestimmt. Die jüngste Hannover-Messe hat gezeigt, dass künftig nicht nur Menschen, sondern sogar einzelne Werkstücke und unterschiedliche Maschinen auf elektronischem Wege direkt miteinander kommunizieren. Menschen bieten sich auf elektronischem Wege gegenseitig Leistungen an, für die zuvor zwingend Institutionen gebraucht wurden. Gegenseitige Beratungen im Netz oder Crowd-Funding sind nur zwei Beispiele. Künftig werden reale Welt und die virtuelle Welt des Internet nicht mehr getrennt sein. Technische Möglichkeiten der Kommunikation werden zu jedem Zeitpunkt – vom Aufstehen bis zum Schlafengehen – in unser tägliches Leben integriert sein. Die in diesen Tagen beworbene Google-Brille ist hier nur ein Beispiel.

Das Netz wird mobil, sozial und regional. Technik wird immer mehr zur Vernetzung von Menschen vor Ort und für regionale Informationen genutzt.

Genau hier haben Sparkassen gegenüber ihren Wettbewerbern die mit Abstand beste Ausgangslage:

- Denn Sparkassen verfügen über die größte Zahl von Kontakten von Mensch zu Mensch, vor allem über unsere Geschäftsstellen. Niemand kann so gut wie wir die Technik zur Verlängerung dieser Kundenkontakte nutzen.
- Sparkassen haben mehr regionales Wissen als alle anderen. Niemand kann das besser im Netz verfügbar machen.
- Sparkassen verfügen über das höchste Vertrauen in der Finanzwirtschaft. In einem anonymen Netz ist das der entscheidende Anker.

Wir müssen uns diese Chancen erschließen. Das bedeutet:

- Wir müssen in Technik investieren.
- Wir müssen unsere Mitarbeiter befähigen und motivieren, im Netz als Dialogpartner zur Verfügung zu stehen.
- Und wir müssen uns teilweise neu organisieren, etwa bei Arbeitszeiten, bei Kundenzuständigkeiten oder bei der Zusammenführung von Online und stationärem Vertrieb.

Wenn unser Kunde im Netz unterwegs ist, muss er virtuell bei seinem Berater in seiner Sparkassen-Geschäftsstelle sein. Das unterscheidet uns von reinen Online-Banken, die ihre Kunden mit Bits und Bytes in leeren Technikhallen mit seelenlosen Maschinen alleine lassen.

Eine weitere Chance für uns ist das zunehmende Verständnis dafür, dass heute nicht die Ressourcen verbraucht werden dürfen, die wir morgen noch benötigen. Nachhaltigkeit ist die Grundidee der Sparkassen. Wir sollten das künftig wieder stärker herausstellen – auch in Abgrenzung zu Banken. Sparkassen sind mehr als Banken! Dazu sollen wir nachvollziehbar erklären, was wir mit den Einlagen unserer Kunden vor Ort finanzieren und welche regionalen Zukunftschancen wir dadurch erschließen. Die Finanzierung der lokalen Energiewende ist dafür besonders gut geeignet. Uns kommt dabei entgegen, dass sich die Menschen bei aller Offenheit für globale Entwicklungen wieder zurück auf die Region besinnen, etwa beim Bezug regionaler Erzeugnisse.

Dritter Punkt: In modernen Gesellschaften bekommen Frauen eine immer wichtigere Rolle. Dabei geht es nicht nur um Gleichberechtigung, sondern es geht auch um harte ökonomische Faktoren. Wir alle wissen: Der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer wird härter. Jährlich haben die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe rund 8.000 Ausbildungsplätze und durch Fluktuation rund 13.000 qualifizierte Arbeitsplätze neu zu besetzen. Heute sind 63 Prozent der Sparkassenmitarbeiter Frauen, deutlich über die Hälfte der Entscheider auf Kundenseite sind weiblich. Wir vertreten Werte – Generationenvorsorge, Verantwortlichkeit vor Ort, Sicherheit vor Rendite –, die nach allen gängigen Studien Frauen besonders stark ansprechen. Wir sollten deshalb deutlich machen, dass Frauen auf allen Hierarchieebenen wichtig sind und gleiche Chancen haben.

Das wird nicht ohne Anstrengungen möglich sein. Heute haben wir 54 weibliche Vorstände. Das sind rund fünf Prozent – etwas mehr als der Durchschnitt der Finanzwirtschaft, aber immer noch viel zu wenig. Wenn wir nun eine Quote von bis zu 40 Prozent umsetzen müssten, würden in den nächsten Jahren alle freiwerdenden Vorstandsstellen mit Frauen besetzt. Das ist unrealistisch und auch gegenüber qualifizierten Männern ungerecht. Deshalb muss es unser Ziel sein, möglichst bald die Hälfte der freiwerdenden Stellen mit Frauen zu besetzen. Dann wäre ein Frauenanteil von mindestens 20 Prozent über alle Hierarchieebenen hinweg mittelfristig rea-

listisch. Ich empfehle uns allen, hier – und bei der dazu gehörenden Familienfreundlichkeit – einen Schwerpunkt zu setzen. Denn nur mit qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden wir unsere Marktposition halten können.

Diese Themen verlangen Engagement und auch einige Investitionen. Es wird nicht möglich sein, dies bei den heutigen Marktbedingungen immer obendrauf zu finanzieren. Deshalb ist es unsere Aufgabe, alles aus dem Verbund herauszuholen. Hier haben wir noch viele Möglichkeiten, Kosten zu sparen, Qualität zu erhöhen und einfach besser zu werden.

III.

Als Deutsche sind wir nicht alleine auf der Welt. Wir sind Teil eines gemeinsamen Europas. Auch hier bringen die Sparkassen die Stabilitätskultur und die Subsidiarität als ihre Werte ein. Mit Gründung der Währungsunion hat die europäische Politik ein Stabilitätsversprechen gegeben. Stützpfeiler dafür sind die Unabhängigkeit der Notenbanken, ein eindeutiger Vorrang für die Sicherung der Geldwertstabilität sowie die Haushaltsdisziplin und finanzielle Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten. Das war die Grundlage zum Einstieg in den Euro. Und das war auch die Basis für die Unterstützung von Sparkassen und Landesbanken – eine engagierte Unterstützung, die für das Vertrauen in den Euro sehr wichtig war und auch künftig notwendig sein wird.

Wir sehen heute bei den Staatsschulden und bei der Wettbewerbsfähigkeit Fehlentwicklungen in Europa, die korrigiert werden müssen. Zwar ist der Euro stabiler als es die D-Mark jemals war. Aber das Versprechen, öffentliche Haushalte solide zu gestalten, ist europaweit nicht eingehalten worden. Natürlich hat auch die Finanzkrise ihren Anteil. Aber völlig unabhängig davon haben die meisten Euroländer die Haushaltsmarken des Vertrages von Maastricht deutlich überschritten. Nun hilft der Blick zurück nicht weiter. Heute ist die wichtigste Frage: Wie schaffen wir es, zu einer Stabilitätsunion zurückzukehren?

Natürlich habe ich Verständnis dafür, dass in einer akuten Finanz- und Staatschuldenkrise mit außergewöhnlichen Maßnahmen, auch solchen der EZB, gearbeitet werden musste. Immerhin haben die geldpolitischen Interventionen zwischenzeitlich zu einer Beruhigung auf den Finanzmärkten beigetragen. Allerdings sind solche besonderen Maßnahmen nur in einem zeitlich eng begrenzten Umfang vertretbar, um der Politik Zeit für eine dauerhafte und grundlegende Lösung zu verschaffen.

Liquiditätshilfen, billiges Zentralbankgeld, eine EZB als europäische Ersatzregierung – das alles darf nicht zu einem dauerhaften Rettungskonzept werden. Denn das löst kein Problem. Noch schlimmer: Mit einer Verschiebung in die Zukunft nehmen die Probleme sogar zu:

- Wenn billiges Zentralbankgeld zum Ankauf von Staatsanleihen verwendet wird, erhöht das die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staatshaushalten in Europa. Hohe Engagements in Staatsanleihen zwingen dazu, im Zweifel Banken mit Steuergeldern retten zu müssen. Das Risiko überträgt sich auf die EZB, auf die Staatshaushalte und damit letztlich wieder auf alle Steuerzahler der Eurozone – nicht zuletzt die deutschen.
- Und durch zu billiges Zentralbankgeld entsteht die Gefahr neuer Blasen. Öffentliche Haushalte, Unternehmen und auch Privatpersonen werden erneut zu übermäßiger Verschuldung verführt.

Heute weisen praktisch alle sicheren Anlageformen negative Realzinsen auf. Im Klartext: Europäische Staaten entschulden sich auf Kosten von Millionen Sparerinnen und Sparer. Europa ergreift Partei für die Schuldner, zulasten der Gläubiger. Wir dürfen niemals vergessen: Die wich-tigsten Gläubiger in Europa sind die Sparer. Ein stabiles Deutschland, ein solides Europa sind in den nächsten Jahren nur mit dem uneingeschränkten Vertrauen dieser Sparer möglich.

- Deshalb ist es falsch, Sparer dauerhaft ungefragt zu Solidarleistungen für Europa heranzuziehen.
- Es ist gefährlich, über die Heranziehung von Sparern bei Bankenabwicklungen Unklarheiten entstehen zu lassen oder gar den Einlagenschutz infrage zu stellen.
- Und es wäre geradezu fahrlässig, wollte man nationale Einlagensicherungen zwangsweise europaweit zusammenführen oder auch nur zu gegenseitigen Kreditgewährungen verpflichten.

Dann würde es bei Krisenfällen in einzelnen Ländern zu einer flächendeckenden Verunsicherung der Sparer in ganz Europa kommen. Niemand sollte ernsthaft auf die Idee kommen, unser europäisches Haus ohne die Brandmauern eigenständiger Einlagensicherungssysteme zu bauen!

Jeder europäische Mitgliedsstaat sollte deshalb die Sicherheit der Einlagen auf einem europäischen Mindestniveau aus eigener Kraft sicherstellen. Und bei den europäischen Mindeststandards muss darauf geachtet werden, dass Kapitalanlagen nicht zu Instituten gelenkt werden, die aus sich selbst heraus nicht die notwendige Solidität aufweisen. Solche, die im Falle eines Scheiterns unweigerlich die Hilfe von nationalen Steuerzahlern oder gar aus anderen Ländern benötigen. Einlagenschutz muss Sparer schützen, nicht Banken. Wenn sich Unsolide auf die Haftung der Soliden verlassen können, ist die Folge moral hazard. Trittbrettfahren von Schwarzfahrern – das ist das Gegenteil von Stabilität.

Manche Großinvestoren empfehlen uns jetzt den Ausstieg aus dem Euro oder gar die Auflösung der Währungsunion als sinnvolle Alternativen. Den Interessen der Menschen und der Unternehmen in Deutschland entsprechen solche Ratschläge nicht: Deutschland profitiert von der Währungsunion. Eine Auflösung würde zu dauerhaften wirtschaftlichen Problemen in der EU führen – mit wahrscheinlich drastischen politischen Folgen. Es ist deshalb im deutschen Interesse, in den Fortbestand der Währungsunion zu investieren. Damit muss aber auch ein solideres Europa einhergehen. Eurobonds sind dabei kein sinnvoller Weg. Denn sie vermindern nicht Schulden, sondern helfen dabei, neue Schulden zu Lasten Dritter aufzubauen. Wir brauchen Lösungen, die zu einer wirklichen Reduktion der Staatsschulden führen, hin zu den Stabilitätskriterien von Maastricht.

Einen wichtigen Beitrag dazu könnte ein bereits vom Sachverständigenrat vorgeschlagener Altschuldentilgungsfonds leisten. Er könnte helfen, die über die 60-Prozent-Marke hinausgehenden Altschulden stufenweise und auf Dauer verbindlich abzubauen. Das würde in Verantwortung der jeweiligen Schuldnerstaaten mit klaren und verbindlichen Tilgungsverpflichtungen und Sicherheiten geschehen – also keine Vergemeinschaftung von Schulden. Deutschland würde aber seine gute Bonität dafür einsetzen, den Schuldnerstaaten die Tilgung zu erleichtern.

Natürlich lernen wir aus den letzten Jahren, dass eine einheitliche Währung mehr Gemeinsamkeiten in Europa braucht. Das darf aber nicht nur ein Projekt von wenigen Verantwortlichen in Politik oder Wirtschaft sein. Mehr Europa hat nur dann eine Chance, wenn es die Köpfe und die Herzen einer breiten Bevölkerung erreicht. Das wird nicht gelingen, wenn mehr Europa in weniger Demokratie, weniger kultureller Identität oder weniger Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort besteht. Wir brauchen kein Europa der Verwaltungen, sondern ein Europa der Menschen. Dieses Europa muss

- regionale Unterschiede respektieren und
- gemeinsame Ziele definieren, aber unterschiedliche Wege bei der Realisierung zulassen.

„Bankenunion“ als Begriff klingt zwar gut – aber mit einer einheitlichen Blaupause, einem „one single rule book“, wird Europa

den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und unterschiedlichen Risiken der Finanzinstitute nicht gerecht. Und mit börsenkapitalisierten Großbanken als Maßstab für neue Regeln wird es Europa auch nicht gelingen, die Unterstützung der Menschen zu gewinnen. Deutsche Sparkassen haben mit zyprischen Großbanken oder auch mit britischen Investmentbanken nichts zu tun. Warum also

- sollten sie nach identischen Kriterien beaufsichtigt,
- mit gleichen Regeln überzogen werden oder
- gar füreinander einstehen müssen?

Als Verbundorganisation wollen wir nicht als Bittsteller sein, wenn wir doch nur Lösungen brauchen, die zum Risiko und zum Geschäftsmodell passen. Gleiches muss gleich, Ungleiches aber auch ungleich behandelt werden. Das trifft auch auf die aktuelle Trennbankendiskussion zu. In einem Europa, das auf Eigenverantwortung aufbaut, müssen Banken auch scheitern können.

Institute, die nicht aus sich heraus stabil sind und Hilfestellungen Dritter benötigen, müssen selbst wirksame Konsequenzen ziehen. Wir haben das in der eigenen Gruppe schmerzhaft erlebt – wir haben aber daraus auch die notwendigen Konsequenzen gezogen! Dauerhafte Subventionierungen von Kreditinstituten durch Staatshilfen oder durch besonderen Zugang zur Liquiditätsversorgung darf es künftig nicht mehr geben. Denn eines muss auch klar sein: Gleichmacherei, regelmäßiger Griff in die Taschen der anderen – so stellen wir uns den gemeinsamen europäischen Finanzmarkt nicht vor.

IV.

Als öffentlich-rechtliche und kommunal getragene Institute arbeiten Sparkassen für alle 82 Millionen Einwohner unseres Landes.

Unsere Geschäftsergebnisse kommen auch denjenigen Bürgern zugute, die keine Kontoverbindung zu uns haben. Das unterscheidet uns

- von Aktienbanken, die sich auf die Interessen ihrer Anteilseigner ausrichten, und
- von Genossenschaftsbanken, die für eine durchaus große Zahl von Genossen, aber eben nicht für die Gesamtbevölkerung arbeiten.

Wir sollten deshalb den Bürgern und Unternehmen unseres Landes besonders gut zuhören. Wir sind daran interessiert, wie sich die Menschen eine dienende Finanzwirtschaft vorstellen und welche Veränderungen sie sich wünschen.

Deshalb starten wir mit diesem Sparkassentag einen breiten online-gestützten Bürgerdialog. Wir wollen die nächsten Monate dafür nutzen, um noch stärker auf unsere Kunden zuzugehen. Ich selbst werde mich daran beteiligen – nicht nur im Internet, sondern auch bei Ihnen vor Ort. Deshalb möchte ich nicht nur meine Besuche bei Sparkassen mit hoher Taktzahl fortsetzen. Sondern ich möchte auch im Rahmen unseres Markenprojektes mit Ihnen vor Ort Veranstaltungen gestalten – Veranstaltungen, die – wie im Film aus Berlin gesehen – Kunden und Mitarbeitern Spaß machen. Veranstaltungen – bei denen wir aber auch von unseren Kunden lernen: Was machen wir gut? Was müssen wir aber künftig auch noch besser machen? Die Ergebnisse wollen wir bis zum Jahresende 2013 zusammentragen und dann gemeinsam bei einer großen Vorständetagung Bilanz ziehen. Dabei stellen wir selbstbewusst unsere Arbeit und unsere Vorstellungen einer modernen, den Menschen nahen und nachhaltigen Finanzwirtschaft vor. Wir tun dies mit dem Selbstbewusstsein, dass eine Wahl, die 50 Millionen Menschen und drei Viertel aller deutschen Unternehmen getroffen haben, so schlecht nicht sein kann."

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 80.14.00

Das Porträt: Christian Lindner – Ländliche Räume dürfen nicht vernachlässigt werden

Christian Lindner MdL ist Vorsitzender des Landesverbandes und der Landtagsfraktion der FDP NRW. Der EILDIENST sprach mit ihm über seine Arbeit.

Christian Lindner

Die Kommunen Nordrhein-Westfalens beschäftigt die Schuldenbremse sehr. Wie würden Sie die Schuldenbremse auf Landesebene umsetzen, wenn sie nicht nur zur Schuldenverlagerungsregel vom Land auf die Kommunen werden soll?

Die FDP will an die erfolgreiche Konsolidierungspolitik der Jahre 2005 bis 2010 neu anknüpfen. Erstens muss dazu die rot-grüne Gefälligkeitspolitik auf Pump beendet werden. Zahlreiche Beschlüsse seit 2010 sind außerordentlich kostspielig, ohne dass sie unsere Gesellschaft fairer oder die Wirtschaft stärker machen würden – Beispiel Abschaffung der Studienbeiträge. Hier liegt ein jährliches Einsparvolumen in erheblicher dreistelliger Millionenhöhe. Zweitens ist ein Personal- und Standardabbau im Land unvermeidlich. Deshalb müssen aus Sicht der FDP alle Aufgaben und Standards des Landes auf den Prüfstand und an den erfolgreich wirtschaftenden Ländern ausgerichtet werden. Jährlich wollen wir im Kernbereich der Landesverwaltung pauschal zwei Prozent Personal abbauen. Einbezogen werden müssen auch die Landesbetriebe und Sondervermögen. Von Deregulierung und Rechtsvereinfachung profitieren im Übrigen nicht nur der Landeshaushalt, sondern auch Kommunen und Wirtschaft. Die rot-grüne Landesregierung hat unter anderem durch das Tariftreue- und Vergabegesetz, das unverhältnismäßige Rauchverbotsgesetz, das Klimaschutzgesetz, den Windenergieerlass oder das Landespersonalvertretungsgesetz bürokratische Lasten auf die Kommunen abgewälzt.

Eines der für den kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen am stärksten prägenden Elemente ist die sogenannte „Einwohnerveredelung, die mit der aus dem Jahr 1932 stammenden Hypothese

begründet wird, dass der objektive Finanzbedarf von Kommunen mit zunehmender Größe nicht nur linear, sondern auch je Einwohner steige. Wie sehen Sie die Zukunftstauglichkeit von Hypothesen aus dem Jahr 1932, mit der allein in diesem Jahr 600 Millionen Euro von kreisangehörigen Gemeinden in kreisfreie Städte umgeleitet werden?

Das so genannte Brecht-Popitzsche-Gesetz war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand verfassungsrechtlicher Verfahren. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen eines Urteils zum Länderfinanzausgleich seine Gültigkeit sogar in Zweifel gezogen. Die aktuelle Berechnungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs ist umstritten. Für die FDP ist klar: Bei der Abgeltung regionaler Spillover-Effekte der Oberzentren muss etwa auch deren Größenvorteil bei der Aufgabenerfüllung angemessen berücksichtigt werden. Eine umfassende Überprüfung ist sicher notwendig.

Das Auseinanderfallen von Entscheidungskompetenz, Aufgabenträgerschaft und Finanzierungszuständigkeit gilt als eine der Grundursachen der ständigen Kostensteigerung in der öffentlichen Leistungsverwaltung. Wie sehen Sie die Tatsache, dass nach dem Soziallastenansatz im GFG die Kommunen die Alimentierung für Sozialaufwendungen erhalten, die im kreisangehörigen Raum zu 80 Prozent die Kreise und Landschaftsverbände tragen und die Gemeinden nur einen dem Kreisumlagesatz entsprechenden Anteil dieser Mittel weitergeben?

Aus Sicht der FDP muss das Gemeindefinanzierungsgesetz grundlegend reformiert werden. Die Frage, ob es dabei auch zu einer Neuaufteilung der Finanzzuweisungen zwischen Gemeinden und Umlageverbänden kommen muss, sollte ergebnisoffen diskutiert werden. Mit der Studie „Kreise im Finanzausgleich der Länder", die im Auftrag des Landkreistags von den Finanzwissenschaftlern Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt erarbeitet wurde, liegt hierzu eine fachlich solide Expertise vor.

Ab dem Jahr 2014 sollen die sogenannten „abundanten" Kommunen jährlich 195 Millionen Euro zur Finanzierung des Stärkungspaktes aufbringen. Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens können jedoch „arme" und selbst überschuldete Kommunen „abundant" sein. Die geplante „Solidaritätsumlage" wird also dazu führen, dass Kommunen, die selbst keine ausreichenden Mittel haben, einen Teil davon anderen zur Verfügung stellen müssen. Auch soweit wirklich „abundante" Kommunen betroffen sind, wird der Vorwurf laut werden, dass die, die gut gewirtschaftet haben nun für ihre Leistung bestraft werden. Ihre Fraktion hat sich das Leistungsträgerprinzip auf die Fahnen geschrieben: Wie würden Sie es hier anwenden?

Die FDP hat den Stärkungspakt als wichtigen Baustein zum Stabilisierung der Kommunalfinanzen mitgetragen und mitgestaltet. Allerdings haben wir schon während des damaligen Gesetzgebungsprozesses unterstrichen, dass wir die so genannte Abundanzumlage zur Kofinanzierung des Stärkungspaktes ablehnen. Daran halten wir fest. Erfolge der Wirtschaftsförderung, Sparsamkeit und Solidität dürfen im Nachhinein nicht bestraft werden. Zu leicht werden auch heute formal abundante Kommunen zu Hilfeempfängern von morgen.

Eine der dringlichsten Erwartungen der NRW-Kreise ist die Umsetzung der Bund-Länder-Verabredungen vom Sommer 2012 zur Umsetzung des Fiskalpakts und zur künftigen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, die die kommunalen Kassen sprengen. Setzen Sie sich für eine zeitnahe Realisierung der noch recht abstrakten Abrede ein?

Ja. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist mehr eine gesamtgesellschaftliche als eine kommunale Aufgabe. Bereits jetzt betragen die jährlichen Belastungen der NRW-Kommunen über vier Milliarden Euro. In den kommenden Jahren ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Daher begrüßen wir den Beschluss der schwarz-gelben Bundesregierung, die Kommunen bei der Erbringung dieser wichtigen Aufgabe finanziell zu entlasten. Der Bund hatte die Finanzkraft der Kommunen bekanntlich bereits durch die Beteiligung an den Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erheblich gestärkt.

Ein Weg zur wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung ist die interkommunale Zusammenarbeit. Sehen Sie Möglichkeiten, die angesichts der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes drohende Umsatzsteuerpflicht für diesen Bereich zu verhindern?

Die FDP-Landtagsfraktion setzt sich seit langem für eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit ein und hat dazu mehrfach Initiativen in den Landtag eingebracht. Gerade in Zeiten knapper Kassen hat das Thema für zahlreiche Städte und Gemeinden an Bedeutung gewonnen. Insbesondere bei den Backoffice-Leistungen, die ohne direkten Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen, können

Lebenslauf:

Geboren am: 7. Januar 1979

Geboren in: Wuppertal

Aufgewachsen in: Wermelskirchen

Schulische Laufbahn: Abitur

Akademische Laufbahn:
Studium Politikwissenschaft, Öffentliches Recht und Philosophie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Abschluss 2006 mit einem Magister Artium

Beruflicher Werdegang:
von 1997 bis 2004 Inhaber einer Werbeagentur sowie Mitgründer eines Internet-Unternehmens
von 2000-2009 Abgeordneter des Landtags NRW
seit 2005 stellv. Fraktionsvorsitzender
von April 2004 bis 2010 Generalsekretär der FDP NRW
von September 2009 bis Juli 2012 Bundestagsabgeordneter
von Dezember 2009 bis Dezember 2011 Generalsekretär der FDP
seit Mai 2012 Mitglied des Landtags NRW, Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion sowie Vorsitzender der FDP NRW
seit März 2013 stellv. Bundesvorsitzender der FDP

Wohnhaft in: Düsseldorf

Verheiratet: seit 2011

Hobbys: elektronische Musik und Motorsport

Kommunen noch erhebliche Effizienz- und damit Sparpotenziale heben.
Die drohende Umsatzsteuerpflicht für interkommunale Zusammenarbeit würde etliche kostensparende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unwirtschaftlich machen und deren Ende bedeuten. Zu einer solchen Belastung der Städte und Gemeinden darf es nicht kommen. Sollte die Steuerfreiheit für die gemeinschaftliche Leistungserbringung nicht aufrechterhalten werden können, wäre die Schaffung eines bundesweiten Refund-Systems eine denkbare Alternative.

Sie beklagen Konstruktionsfehler und steigende Stromkosten bei der Energiewende und sprechen sich für eine Reform der Energiewende aus. Was genau verstehen Sie darunter?

Die bisherige Förderung mit garantierter Abnahme und garantierten Preisen macht die Energiewende teurer und riskanter, als sie sein müsste. Photovoltaik und Windkraft müssen von den Stromkunden selbst dann bezahlt werden, wenn die Energie weder gespeichert noch ins Netz eingespeist werden kann. Deshalb hat die FDP NRW als Sofortmaßnahme vorgeschlagen, dass die Bundesnetzagentur den Einspeisevorrang regional aussetzen kann, wenn alternative Energien weder genutzt, noch gespeichert werden können. Als weitere Sofortmaßnahme zur Entlastungen der privaten Haushalte fordern wir eine Senkung der Stromsteuer um den Betrag, den der Staat durch die steigende EEG-Umlage an Mehreinnahmen erzielt. Langfristig benötigen wir jedoch marktwirtschaftliche Instrumente und eine umfassende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Wir schlagen ein Marktzuschlags beziehungsweise perspektivisch ein Quotenmodell vor, um einen Wettbewerb um die effizientesten und kostengünstigsten alternativen Energieträger zu erreichen.

Gerade im ländlichen Bereich kommen Windkraft und Sonnennutzung, aber auch andere regenerative Energiequellen vermehrt zum Einsatz. Wo sehen Sie hier Handlungs- und Umsteuerungsbedarfe?

Erstens muss das Tempo beim Ausbau der Erneuerbaren dem Fortschritt beim Netzausbau angepasst werden. Wir müssen, wie gesagt, zu einer Förderung kommen, die einzelne Energieträger wie Sonne, Wind und Biogas in den Wettbewerb zueinander stellt. Dann werden sich nicht nur die effizientesten, sondern auch die günstigsten Technologien am Markt durchsetzen. Zweitens hält die FDP für erforderlich, dass der Zubau alternativer Energien mit Rücksicht auf Landschaft, Natur und Menschen erfolgt. Mehr Windkraftanlagen im Wald, wie sie von SPD, Grünen und einem Teil der CDU befürwortet werden, halten wir in Abwägung mit dem Naturschutz für heikel.

Können Sie uns die Position der FDP-Landtagsfraktion zur Inklusion im Schulbereich darlegen?

Bei diesem wichtigen Projekt muss Gründlichkeit vor Schnelligkeit und Konnexität vor Verantwortungslosigkeit gelten. Bis heute fehlt jedoch ein präziser und vor allem verbindlicher Plan zur schulischen Inklusion von SPD und Grünen. Schulen, Eltern und Schulträgern benötigen aber langfristig Planungssicherheit. Die Landesregierung muss transparent machen, welche personellen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sie in den kommenden Jahren vorsieht und eine Kostenfolgeabschätzung vorlegen.

Die FDP unterstützt die Umsetzung der Inklusion. Entscheidend ist für uns dabei, dass das Wohl jedes Kindes dabei im Mittelpunkt steht. Der Rechtsanspruch, den die Landesregierung zum Schuljahr 2014/2015 realisieren will, muss sich daran messen lassen. Rückmeldungen aus der Praxis bestätigen uns in unserer Auffassung, dass nicht für jedes Kind mit Behinderung die Regelschule der beste Förderort ist. Um eine vielfältige sonderpädagogische Förderlandschaft sicherzustellen, muss aus Sicht der FDP daher ein hochwertiges und flächendeckendes Angebot an Förderschulen erhalten bleiben.

Sie lehnen einen Mindestlohn ab. Warum?

Einen flächendeckenden, gesetzlichen Einheitsmindestlohn lehnt die FDP ab, weil er Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt verhindert und Arbeitsplätze gefährdet. Das zeigt die Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Die Lohnfindung nach regionalen und branchenspezifischen Gegebenheiten sollte weiter Sache der Tarifparteien bleiben und nicht in die Hände der Politik geraten. Unter Schwarz-Gelb im Bund sind insgesamt 21 branchenspezifische Lohnuntergrenzen für allgemein verbindlich erklärt worden – mehr als von jeder Regierung zuvor. Allerdings müssen wir feststellen, dass die Tarifbindung in bestimmten Branchen regional zurückgeht. Als Reaktion berät die FDP gegenwärtig, ob und wie regionale tarifliche Lohnuntergrenzen – als Weiterentwicklung des Mindestarbeitsbedingungengesetzes – bestimmt werden müssen. Wo es keine Tarifbindung gibt, kann es nicht sein, dass der Steuerzahler möglicherweise Geschäftsmodelle subventioniert, die auf besonders niedrigen Löhnen basieren und sich die schwächere Verhandlungssituation einzelner Geringqualifizierter zu Nutze machen.

Ihre Maxime lautet in Kinder, Köpfe und Kultur zu investieren. Inwieweit profitieren die Kreise davon?

Die Städte und Gemeinden liegen uns besonders am Herzen, denn Politik für die Menschen wird vor Ort gestaltet. Einer großen Zahl der nordrhein-westfälischen Kommunen wird aber durch steigende Sozialausgaben sowie Zins- und Tilgungslasten nicht selten der notwendige Gestaltungsspielraum genommen. Es besteht die Gefahr, dass der Rotstift deshalb bei Bildungseinrichtungen, kulturellen Angebote oder der Infrastruktur angesetzt werden muss. Aus diesem Grund hat die FDP eine neue „Zukunftspauschale Kinder, Köpfe, Kultur und Konjunktur“ im Gemeindefinanzierungsgesetz angeregt.
Über ihre bisherigen Landeszuweisungen hinaus sollen Städte und Gemeinden so zusätzliche Mittel erhalten, die sie für Investitionen in die Zukunftsfähigkeit vor Ort nutzen können. Bedarfsgerecht sollen die Kommunen frei darüber entscheiden können, ob die Mittel beispielsweise für das örtliche Jugendzentrum, die Schulmensa, das Stadttheater, Erhaltungsinvestitionen in gemeindliche Infrastruktur oder die VHS eingesetzt werden. Das FDP-Konzept sieht vor, dass für das Jahr 2013 zusätzliche Landesmittel in Höhe von 100 Millionen Euro, ab 2014 jährlich 195 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden. Wir sparen im Landeshaushalt, um Chancen vor Ort zu schaffen.

Sie vertreten den Rheinisch-Bergischen Kreis, in dem Sie auch aufgewachsen sind, im Landtag. Was liegt Ihnen für Ihre Heimat besonders am Herzen?

Für den Rheinisch-Bergischen Kreis beziehungsweise meinen Wahlkreis will ich, was die FDP für alle Kreise fordert: Die ländlichen Räume dürfen gegenüber den urbanen Zentren nicht vernachlässigt werden – Beispiel Soziallastenansatz im GFG. Ich möchte, dass auch in meinem Wahlkreis künftig ein gegliedertes, individuelles Schulsystem mit Wahlfreiheit besteht – und dass die Gymnasien nicht länger von Rot-Grün ignoriert werden. Und wir brauchen weiter Mittel für Erhalt und Neubau von Landesstraßen. Die jüngsten Kürzungsabsichten der Landesregierung sind Sparen am falschen Ende.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Im Fokus: Die Interkommunale Rechtsagentur Lippe

Von Thomas Wolf-Hegerbekermeier,
Leiter Recht, Kreis Lippe

Am 16. Januar haben die Städte Barntrup und Oerlinghausen sowie die Gemeinden Augustdorf, Dörentrup, Extertal, Kalletal und Schlangen mit dem Kreis Lippe die Interkommunale Rechtsagentur Lippe (IKR) aus der Taufe gehoben. Dabei handelt es sich um die bundesweit erste interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des kommunalen Rechtswesens, die in Form einer multilateralen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung institutionalisiert wurde. Jede Kommunalverwaltung sieht sich mit einer Vielzahl rechtlicher Fragestellungen konfrontiert. Den Großteil dieser rechtlichen Fragen kann sie in der Regel mit dem gut ausgebildeten Personal, vor allem des gehobenen Verwaltungsdienstes beziehungsweise vergleichbar qualifizierter Verwaltungsangestellten beantworten. Gleichwohl ergeben sich immer wieder schwierige Rechtsfragen, deren Beantwortung eine besondere juristische Kompetenz erfordert. Oft werden solche Fragen dann zu Lasten der Qualität in der Sachbearbeitung überhaupt nicht beantwortet oder es wird ein externer Rechtsanwalt beauftragt, dessen Kosten gesetzlich geregelt sind. Während die Rechtsprechung von einer sogenannten „Gemeinderechtsstelle im Kreisrechtsamt" spricht, trägt das konkrete Projekt im Kreis Lippe den Namen einer „Interkommunalen Rechtsagentur Lippe (IKR)"[1].

Landrat Friedel Heuwinkel (l.) unterschreibt die offizielle Gründungsurkunde der Interkommunalen Rechtsagentur Lippe im Beisein von Friedrich Ehlert, Bürgermeister der Gemeinde Dörentrup, Hans Hoppenberg, Bürgermeister der Gemeinde Extertal und Andreas Karger, Bürgermeister der Gemeinde Kalletal (v.r.). Foto: Kreis Lippe

Rechtliche Zulässigkeit interkommunaler Rechtsdienstleistungen

Die rechtliche Zulässigkeit einer Rechtsberatung durch Kreise für ihre Städte und Gemeinden muss sich am Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) messen lassen. Nach Paragraph 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG sind Rechtsdienstleistungen erlaubt, die Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Unternehmen und Zusammenschlüsse im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen. Deswegen ist zu fragen, ob eine Kreisverwaltung im Rahmen ihrer Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche tätig wird, wenn sie kommunale Rechtsberatung für ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden erbringt. Als Regelung über die Wahrnehmung von Rechtsdienstleitungen will Paragraph 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG keine eigene Zuständigkeit für Verwaltungsbehörden begründen[2]. Die Rechtsberatung und Rechtsbetreuung, die Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausüben, werden damit durch die Regelungen des RDG nicht berührt[3]. Schon nach seinem Wortlaut, aber auch nach seinem Sinn und Zweck geht Paragraph 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG von der Zuständigkeitsordnung aus, wie sie das öffentliche Recht insgesamt begründen kann.

Dementsprechend kann sich die Zuständigkeit zur Rechtsbetreuung, wenn nichts anderes bestimmt ist, auch aus Verwaltungsvorschriften, Vereinbarungen oder allgemeinen Grundsätzen ergeben[4]. Unter Zuständigkeitsgesichtspunkten bleibt es danach dem Kommunalrecht überlassen, inwieweit und auf welchem rechtlichen Wege die Gemeinden die Besorgung ihrer eigenen Rechtsangelegenheiten zum Beispiel durch die Kreisverwaltung wahrnehmen lassen können. Das gilt auch für die Grenzen und Voraussetzungen, unter denen eine Zuständigkeit des Kreises für seine kreisangehörigen Gemeinden begründet werden kann. Einer Kreisverwaltung steht es also frei, zum Beispiel im Wege öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen die Zuständigkeit für die Wahrnehmung interkommunaler Rechtsdienstleistungen zu regeln.

---

[1] Der Beitrag setzt die Untersuchung zur Zulässigkeit interkommunaler Rechtsdienstleistungen fort und beschreibt deren praktische Umsetzung am Beispiel des Kreises Lippe; siehe dazu: Wolf-Hegerbekermeier, KommJur 2011, 401 – 403.

[2] BGH, Urteil vom 16. März 2000 (I ZR 214/97, Saarbrücken), auf Grundlage des alten, aber sinngleichen § 3 Nr. 1 RBerG, WM 2000, 1498.

[3] BGH, dto.

[4] Wie hier: Erbs/Kohlhaas/Senge, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand 1. März 1999, § 3 RBerG Rdn. 4; wohl auch: Altenhoff/Busch/Chemnitz, Rechtsberatungsgesetz, 10. Aufl., Art. 1 § 3 Rdn. 359; ebenso für den Fall der Annexkompetenz: Rennen/Caliebe, RBerG, 2. Aufl., § 2 Rdn. 7; ähnlich Henss-ler/Prütting/Weth, BRAO, Art. 1 § 3 RBerG, Rdn. 10.

Abgrenzung alternativer Angebote

Die Wahrnehmung interkommunaler Rechtsberatung überschreitet die Grenzen der bloßen Amtshilfe gemäß Paragraph 4 VwVfG und wird zum regulären Mandatsverhältnis. Ein solches Mandatsverhältnis liegt dann vor, wenn die Kompetenz zur Regelung eines Sachverhalts von ihrem regulären Inhaber, also der eigentlich zuständigen Behörde oder dem sogenannten Mandanten, für einen oder mehrere Einzelfälle oder sogar generell auf eine andere Behörde, den sogenannten Mandatar übertragen wird. Der Mandatar übt die Kompetenz im Außenverhältnis im Namen des Mandanten, also im fremden Namen aus. Während also in einem Mandatsverhältnis das Handeln des Mandatars dem Mandanten zugerechnet wird, handelt bei der Amtshilfe die ersuchte Behörde in eigenem Namen, nur eben im fremden Interesse. Nimmt der Kreis Lippe also die Interessen in einer rechtlichen Auseinandersetzung oder gar im gerichtlichen Prozess für eine seiner kreisangehörigen Kommunen wahr, tut er dies im Namen der Kommune, also im Rahmen eines Mandatsverhältnisses und nicht im Rahmen der Amtshilfe.

Fraglich war zu Beginn, ob die Kommunen nunmehr für Beratungsdienstleistungen zahlen müssen, die sie vorher von der Kommunalaufsicht umsonst erhielten. Tatsächlich ergibt sich eine Beratungspflicht der Kommunalaufsicht als Form der gemeindlichen Unterstützung aus der Einbettung der Gemeinde in das Staatsgefüge als Teil der jeweiligen Landesverwaltung[5]. Der staatlichen Kommunalaufsicht der Kreise obliegt also nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht zur rechtlichen Beratung ihrer kreisangehörigen Städte und Gemeinden[6]. Diese Beratung der Kommunalaufsicht kann dabei rechtlicher, personeller, wirtschaftlicher, fachlicher oder finanzieller Art sein[7]. Als Gegenstand und Erscheinungsformen lassen sich Beratungstätigkeiten in folgende Funktionen gliedern[8]:

Funktion	Gegenstand
Schlichtung	bei internen kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten
Koordination	im vertikalen (gesamtstaatlichen) und horizontalen (interkommunalen) Sinne
Schutz	vor Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung

Allerdings kann die Beratungsaufgabe der Kommunalaufsicht dabei nicht so weit gehen, dass sie sämtliche Rechtsbereiche gemeindlichen Handelns abdeckt. Damit käme der Kommunalaufsicht die gleiche Funktion zu wie einem eigenen Rechtsamt. Aus der Funktion als staatliche Kommunalaufsicht folgt vielmehr, dass sich die Beratung auf kommunal(verfassungs)rechtliche Fragen beschränken oder zumindest einen Bezug zu solchen Fragen haben muss.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

In den Ausführungen zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer solchen interkommunalen Rechtsberatung ist detailliert ausgeführt, dass sich die Erlaubnisfreiheit von Rechtsdienstleistungen einer Behörde an dem Tatbestandsmerkmal der Zuständigkeit festmacht. Diese Zuständigkeit kann sich aus dem gesamten System des öffentlichen Rechts ergeben, das heißt auch aus einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß Paragraph 23 ff. GkG. Vor dem Hintergrund der obigen Abgrenzung zwischen einer Amtshilfe im Sinne des Paragraph 4 VwVfG und einem spezifischen Mandatsverhältnis ergibt sich die mandatierende Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung als folgerichtige Grundlage für eine interkommunale Zusammenarbeit im Rechtswesen. Die Beteiligten der IKR haben eine solche öffentlich-rechtliche Vereinbarung gewählt und in den Räten beziehungsweise dem Kreistag wortgleich beschlossen[9]. Die öffentlich-rechtlichen Vereinbarung weist ausdrücklich darauf hin, dass es sich um eine mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß Paragraph 23 Abs. 1 zweite Alternative, Abs. 2 Satz 2 GkG handelt. Bei einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wird die übertragene Aufgabe für eine andere Gebietskörperschaft durchgeführt, wobei die Kommunen in ihren Rechten und Pflichten als Träger der Aufgabe unberührt bleiben. Die Aufgaben der IKR liegen grundsätzlich in der außergerichtlichen Rechtsberatung und der rechtlich zulässigen Prozessvertretung vor Gericht. Der Umfang des einzelnen Mandats wird durch die dem Kreis Lippe im Einzelfall von der Kommune zu erteilende Vollmacht bestimmt. Für die Erteilung der einzelnen Vollmachten verwenden die Vereinbarungspartner ein Formular, das der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung beigefügt wurde. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, weisen die Vereinbarungspartner in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ausdrücklich darauf hin, dass Rechtsbeziehungen zwischen dem Kreis Lippe und seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie der Städte und Gemeinden im Kreis Lippe untereinander als Gegenstand eines Mandats für die IKR ausgeschlossen sind. Die Mitarbeiter des Kreises Lippe werden bei der Durchführung ihrer Aufgaben im Rahmen der IKR an die jeweilige Kommune entsendet und in ihrem Auftrag tätig. Mit dieser Regelung werden die Mitarbeiter des Kreises Lippe den eigenen Mitarbeitern der Kommunen haftungs- und versicherungsrechtlich gleichgestellt.

Abrechnung

Als Grundlage für die Berechnung einer möglichen Kostenerstattung dienen die Vollkosten eines Arbeitsplatzes[10]. Die Personalkosten eines juristischen Sachbearbeiters werden an dieser Stelle mit EG 12 kalkuliert. Die so nachvollziehbar berechneten Kosten werden dann anhand der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft auf einen Stundenverrechnungssatz umgerechnet und gerundet.

Parameter	Betrag (Euro)
Personalkosten EG 12	74.400
Sachkosten pauschal	9.650
Gemeinkosten (20 % der PK)	14.880
Arbeitsplatzkosten gesamt	98.930
Arbeitszeit Normalarbeitskraft	1.580 Stunden p.a.
Stunden-verrechnungssatz	62,61
Gerundeter Stundensatz	**63,00**
Skalierter Tagessatz	**504,00**

[5] So bereits BVerfGE 58, 177 (195).

[6] Für NRW vgl.: § 11 GO NW; in Bayern ist diese Beratungspflicht sogar positiv geregelt: Art. 108 GO Bay.

[7] Lübking/Vogelgesang, Kommunalaufsicht, 2009, Rz. 141.

[8] Bracker, in: von Mutius (Hrsg.), Festgabe für von Unruh, 1983, S. 459 (466).

[9] Siehe den genauen Wortlaut in: Amtsblatt für den Regierungsbezirk Detmold, Nr. 3 vom 14.01.2013, B.14, S. 18 ff.

[10] Zur grundsätzlichen Berechnung vergleiche: Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien 8/2010 vom 21.12.2010.

Durch den sich so ergebenden Stundensatz ist das Angebot für die teilnehmenden Kommunen gegenüber der Inanspruchnahme eines externen Beraters oder Rechtsanwalts überaus günstig und deswegen wirtschaftlich sinnvoll. Die notwendigen Reisekosten oder Kosten, die durch die notwendige Inanspruchnahme Dritter entstehen, sind nicht in dem Pauschalbetrag enthalten und werden gesondert abgerechnet. Die Beteiligten haben in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung schriftlich fixiert, dass die Kostenerstattung für jedes einzelne Mandat getrennt erfolgt. Die konkrete Abrechnung erfolgt nach dem Vorbild der Unternehmensberater per „Stundenzettel" und auf Rechnung pro Auftrag und Fall nach abschließender Beratung beziehungsweise Rechtskraft der herbeigeführten Entscheidung. Damit die Sachbearbeiter der teilnehmenden Kommunen keine Angst haben müssen, dass die IKR nun jeden Anruf in ihre Abrechnung mit einfließen lässt, wurde vereinbart, dass eine Rechtsberatung nur dann abgerechnet wird, wenn sie die Bagatellgrenze von 100 Euro innerhalb von drei Monaten übersteigt. Für den denkbaren aber unwahrscheinlichen Fall, dass wegen eines hohen Recherche- und Prüfungsaufwands bei geringem Streitwert eine entsprechende RVG-Vergütung tatsächlich geringer ausfiele als die Abrechnung der IKR, sieht die Vereinbarung eine Deckelung auf Höhe einer fiktiven RVG-Vergütung vor. Dadurch ist gewährleistet, dass den teilnehmenden Kommunen durch die Leistungen der IKR jedenfalls nie ein höherer Aufwand entsteht als er ihnen durch die Inanspruchnahme eines Rechtsanwalts entstanden wäre.

Ausblick

Durch die Bündelung der Aufgaben im kommunalen Rechtswesen in der IKR ergeben sich synergetische Vorteile, die sich in den konkreten Kosten der Kommunen für ihre Rechtsberatung sowie der Qualität der kommunalen Rechtsberatung insgesamt niederschlagen. Insofern ergeben sich aus einer solchen Kooperation mehrere Vorteile für beide Seiten, also eine sogenannte Win-Win-Situation.
Die rechtsuchende Kommune kann so mit der Inanspruchnahme der interkommunalen Rechtsagentur Lippe konkrete Einsparungen erzielen. Der Kreis Lippe erwirbt zudem zusätzliches und kostenneutrales Wissen über die Rechtsfragen seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden, das er unmittelbar auch an andere Kommunen weitergeben kann (Know-How-Transfer). Die Rechtssicherheit getroffener Verwaltungsentscheidungen und damit die Qualität der Sachbearbeitung in den Kommunen steigt. Des Weiteren unterstützt der Kreis Lippe seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen seiner kommunalverfassungsrechtlichen Ergänzungsfunktion. Der Kreis Lippe profitiert auch durch die entstehenden Personalsynergien mit einer erweiterten Flexibilität seiner Personalwirtschaft.
Die Mitarbeiter des Kreises Lippe stehen nun vor dem Spagat, die eigenen Aufgaben gleichzeitig nicht vernachlässigen zu dürfen. Den Netzwerkgedanken will der Kreis Lippe dadurch weiter entwickeln, indem er die Partner der IKR und weitere Interessenten aus dem kommunaljuristischen Umfeld zu gemeinsamen Fachveranstaltungen einlädt, um auch persönlich ins Gespräch zu kommen und den persönlichen Austausch zu fördern.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 4/April 2012 41.10.01

Das Team der Interkommunalen Rechtsagentur Lippe: Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Leiter Recht, Franz Kemper, Leiter Revision/Recht und die Kreisjustiziare Sandra Berg, Sandra Wessel und Simon Adesina (v.li.n.re.). Foto: Kreis Lippe

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Dramatische Finanzsituation im Mittelpunkt: Benachteiligung des kreisangehörigen Raums beenden

Presseerklärung vom 18. April 2013

In der außerordentlichen Landkreisversammlung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger MdL jetzt das durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln (FiFo) erstellte Gutachten der Landesregierung zur „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs" vorgestellt und mit den Delegierten diskutiert.
Im Mittelpunkt stand dabei die aus Sicht der Delegierten aus allen 31 Kreisen des Landes gegebene Benachteiligung des kreisangehörigen Raums im Gemeindefinanzierungsgesetz NRW (GFG).
Obwohl etwa 60 Prozent der Einwohner im kreisangehörigen Raum leben und die gesetzlich zu erfüllenden Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen denen der kreisfreien Städte vollständig entsprechen, fließen im Jahr 2013 nur 45 Prozent der insgesamt 8,7 Mrd. Euro in den kreisangehörigen Raum. Im Jahr 2000 waren es bei einem etwa gleich hohen Einwohneranteil noch 55 Prozent „Vor diesem Hintergrund muss die auch

aus Sicht der Gutachter der Landesregierung bestätigte Erhöhung des Anteils der Kreise am GFG vollständig umgesetzt werden", unterstreicht LKT NRW-Präsident Thomas Hendele, Landrat des Kreises Mettmann. „Dass der Gutachter empfiehlt, die Anpassungen nur mittelfristig und schrittweise umzusetzen, ist allerdings inkonsequent: Soweit Anpassungsbedarf bejaht wird, ist dieser auch vollständig und umfassend zu realisieren. Dies ist ein Gebot der Verteilungsgerechtigkeit", so Hendele weiter.
Der Gesamtumfang der erforderlichen Anpassung sei ein Ergebnis objektiver finanzmathematischer Berechnungen. „Die Benachteiligung des kreisangehörigen Raums, die durch die isolierte Aktualisierung nur einiger Verteilungskriterien seit 2011 entstanden ist, muss beseitigt werden, und zwar so schnell wie möglich."

Gemeinsame Erklärung der kommunalen Spitzenverbände Gesetzentwurf zur schulischen Inklusion lässt kaum Fortschritte erkennen

Presseerklärung vom 24. April 2013

Anlässlich der ersten Lesung des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Landtag bekräftigten die kommunalen Spitzenverbände ihre Kritik an der Inklusionsstrategie des Landes. „Leider ist nicht erkennbar, dass die konstruktive Kritik der Verbände an dem im Herbst letzten Jahres vorgelegten Referentenentwurf in dem Gesetzentwurf der Landesregierung Berücksichtigung gefunden hat", erklärten die Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände, Dr. Stephan Articus (Städtetag NRW), Dr. Martin Klein (Landkreistag NRW) und Dr. Bernd Jürgen Schneider (Städte- und Gemeindebund NRW).
Zentrale Kritikpunkte seien nicht ausgeräumt. Das betreffe beispielsweise die zu erwartende Schließung vieler Förderschulen, die gerade in ländlichen Regionen die vom Landtag zugesagte Wahlfreiheit für die Eltern leer laufen lasse. Über eine solch zentrale Frage dürfe nicht durch Rechtsverordnung entschieden werden – hier müssten die Abgeordneten ihre demokratische Verantwortung einfordern und wahrnehmen.
Ebenso sei der weitgehende Verzicht auf eine Festlegung der inhaltlichen Rahmenbedingungen für die schulische Inklusion eine Belastung für deren Umsetzung. „Es besteht die Gefahr, dass die Verwirklichung des von den Vereinten Nationen festgelegten Anspruchs auf inklusive Beschulung standortabhängig sein wird", befürchten die Hauptgeschäftsführer. „Die mangelnden Festlegungen und Entscheidungen des Gesetzentwurfs legen leider den Schluss nahe, dass diese vage Umsetzung des Art. 24 UN-BRK dazu dienen soll, den Konsequenzen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auszuweichen."
Die im Gesetzentwurf enthaltene Evaluationsklausel sei kein angemessener Ersatz für das nicht ordnungsgemäß durchgeführte Verfahren nach dem Konnexitätsausführungsgesetz, betonten die Hauptgeschäftsführer: „Im Text dieser Klausel taucht der Begriff ‚Finanzierung' noch nicht einmal auf, und die Erwähnung in der Begründung lässt aus Sicht der Kommunen völlig offen, ob und in welchem Umfang jemals ein Ausgleich der finanziellen Mehrkosten erfolgen wird." Damit die Inklusion gelingen könne, sei indes sehr viel Engagement von allen Beteiligten, aber auch ein ganzes Bündel von Investitionen nötig. So gelte es für die Kommunen beispielsweise, Schulen barrierefrei zu gestalten und auch Brandschutzvorkehrungen anzupassen, Differenzierungsräume zu schaffen sowie Integrationshelfer und Assistenzpersonal zu bezahlen. Außerdem müssen geeignete Lehr-, Lern- und Hilfsmittel angeschafft werden.
„Die Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen werden ihren Beitrag für eine qualitätsvolle Umsetzung der Konvention an den Schulen leisten", betonten Articus, Klein und Schneider. „Das Parlament hat jetzt die Aufgabe, den Gesetzentwurf so zu verändern, dass ein solides Fundament für mehr Inklusion gelegt wird".

Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW: Aktualisierung des Finanzausgleichs nicht verschleppen

Presseerklärung vom 7. Mai 2013

In scharfer Form wenden sich Landkreistag NRW sowie Städte- und Gemeindebund NRW gegen Überlegungen, die Aktualisierung des kommunalen Finanzausgleichs auf die lange Bank zu schieben. „Das wäre eine gravierende und dauerhafte Benachteiligung des kreisangehörigen Raums und seiner 11 Millionen Bürgerinnen und Bürger", erklärten die Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW, Dr. Martin Klein, und des Städte- und Gemeindebundes NRW, Dr. Bernd Jürgen Schneider, heute in Düsseldorf. Vertreter der SPD-Landtagsfraktion hatten in der vergangenen Woche erklärt, angesichts drohender Verwerfungen im Stärkungspakt Stadtfinanzen sollten die Empfehlungen aus dem jüngsten Gutachten der Landesregierung zum kommunalen Finanzausgleich (sog. FiFo-Gutachten) vorerst nicht umgesetzt werden. Diese Position wurde auch von NRW-Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger unterstützt.
„Das Gutachten enthält vor allem objektive Aktualisierungen von veralteten Daten, die zu mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich führen würden", legten Klein und Schneider dar. Da es insofern keinen Umsetzungsspielraum gebe, wäre es willkürlich und unverantwortlich, die notwendige Anpassung des Finanzausgleichs zu verzögern.
Mit Blick auf die Wirkungen auf die Kommunen im Stärkungspakt Stadtfinanzen erklärten Klein und Schneider weiter: „Der Finanzausgleich ist vom Stärkungspakt Stadtfinanzen strikt zu trennen. Denn ihre Ziele und Inhalte sind völlig verschieden. Soweit Stärkungspaktkommunen Verluste erleiden sollten, müssten diese selbstverständlich und systemgerecht innerhalb des Stärkungspaktes vom Land ausgeglichen werden. Hier zeigt sich, wovor wir von Anfang an gewarnt haben: Der Stärkungspakt Stadtfinanzen ist unterfinanziert", machten Klein und Schneider klar.
Darüber hinaus werde deutlich, dass auch der kommunale Finanzausgleich seit Jahren mangelhaft ausgestattet sei. „Nach der Absenkung des Verbundsatzes seit 1984/85 fehlen Städten, Gemeinden und Kreisen rund zwei Milliarden Euro jährlich", erklärten Klein und Schneider. Ohne diese Absenkung wäre der Stärkungspakt entbehrlich gewesen.
Seit Jahren klagen zahlreiche NRW-Kommunen beim Verfassungsgerichtshof NRW immer wieder gegen das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz. „Wenn die Landesregierung hier jetzt nicht endlich den Weg der Vernunft und des Ausgleichs beschreitet, wird es kommunale Massenklagen gegen den Finanzausgleich geben", warnten Klein und Schneider.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 00.10.03.2

Kurznachrichten

Allgemeines

Kreis Gütersloh: Broschüre „Zahlen, Daten, Fakten“ 2013

Unter dem Titel „Zahlen – Daten – Fakten“ veröffentlicht die Pressestelle des Kreises Gütersloh zusammen mit der pro Wirtschaft GT jährlich eine Informationsschrift mit den wichtigsten Zahlen, Daten und Fakten rund um den Kreis Gütersloh. Die 35. Auflage enthält Informationen über Bevölkerungszahlen, zu Einrichtungen des Kreises Gütersloh und zu kreisangehörigen Städten und Gemeinden, zur Wirtschaft und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Branchen aufgeteilt. Pendlersalden, Kaufkraft, Exportquoten, Arbeitslosenzahlen, Soziales, Verkehr, Natur, Kultur und Ausflugsziele findet der Leser gebündelt in dem 27-seitigen Heft. Das Faltblatt liegt kostenlos aus beim Kreis Gütersloh, in den örtlichen Rathäusern, bei Sparkassen und Banken, in Bibliotheken sowie in den Volkshochschulen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 4/April 2012 13.60.10

Bundesweites Hilfe-Telefon für Frauen

Frauen, die von häuslicher Gewalt, sexuellen Übergriffen oder Stalking betroffen sind, können ab sofort und selbstverständlich auch anonym ein neues bundesweites Beratungsangebot nutzen. Rund um die Uhr stehen ihnen Fachleute vertraulich mit Rat und Auskunft zur Seite. Die kostenfreie Telefonnummer lautet 08000/116 016. An der Hotline bieten qualifizierte Ansprechpartnerinnen Erstberatung, Informationen und im Bedarfsfall auch die Weitervermittlung an Anlaufstellen. Mithilfe von Dolmetschern ist es zudem möglich, in vielen Sprachen zu beraten. Alternativ kann die Kontaktaufnahme auch über das Internet erfolgen. Unter www.hilfetelefon.de können Frauen auf einer gesicherten, anonymen und barrierefreien Online-Verbindung Kontakt zu den Beraterinnen aufnehmen. Dort gibt es auch einen Zugang zu einer Gebärdendolmetschung sowie Informationsmaterialien, die entweder als Download heruntergeladen oder auf dem Postwege bestellt werden können.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Arbeit und Soziales

Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung erschienen

Die Bundesregierung hat es sich zu einer ihrer Aufgaben gemacht, dem in Deutschland absehwbaren Mangel an gut ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in vielen Branchen entgegenzusteuern. 2011 hat sie hierzu ein Fachkräftekonzept beschlossen, dessen erklärtes Ziel es ist, Arbeitsmarktpotenziale voll auszuschöpfen.
Nach Darstellung der Bundesregierung trägt das Fachkräftekonzept erste Früchte, wie im Fortschrittsbericht nachzulesen ist. In ihm finden sich viele Hinweise für denjenigen, der sich des Themas vertieft annehmen will.
Der Bericht und weitere Informationen ist unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2013/01/2013-01-24-fachkraefte/2013-01-24-infodienst-fachkraefte.html abrufbar.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Jahresverdienste der Vollzeitbeschäftigten stiegen

Die effektiven Bruttojahresverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer in Nordrhein-Westfalen lagen im Jahr 2012 mit durchschnittlich 47.188 Euro um 3,1 Prozent über denen des Jahres 2011. Die bezahlte Wochenarbeitszeit blieb mit 39 Stunden nahezu unverändert. Im Jahr 2011 lag sie bei 39,1 Stunden.
Die höchsten Gehälter wurden mit 71.287 Euro an Vollzeitbeschäftigte im Wirtschaftszweig „Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung“ gezahlt, die niedrigsten an Leiharbeitnehmer (Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften), deren Jahresverdienst sich im Schnitt auf 24.621 Euro belief. Teilzeitbeschäftigte erzielten im Jahr 2012 bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 23,9 Stunden einen Jahresverdienst von 22.189 Euro, was gegenüber dem Jahr 2011 einem Plus von 3,3 Prozent entspricht. Die Entlohnung geringfügig Beschäftigter stieg um 1,3 Prozent auf 3.617 Euro im Jahr.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai2013 13.60.10

Vollzeitbeschäftigte leisteten Überstunden

Fast ein Fünftel der Vollzeitbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen leistete im Jahr 2011 Überstunden. Vollzeitbeschäftigte erbrachten dabei im Durchschnitt 7,3 Überstunden pro Woche. Etwa jeder fünfte Mann und jede siebte in Vollzeit beschäftigte Frau machte so Überstunden. Frauen kamen auf eine durchschnittliche Zahl von 6,3 und Männer auf 7,7 Überstunden pro Woche.
Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die Überstunden leisten, schwankt im zeitlichen Verlauf. So lag dieser Wert im Jahr 2000 bei 13,4 Prozent, 2005 bei 26,3 Prozent und 2011 bei 18,7 Prozent. Demgegenüber hat sich die durchschnittliche Zahl der wöchentlich geleisteten Überstunden von 9,2 im Jahr 2000 auf 7,3 im Jahr 2011 verringert. Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern haben sich in diesem Zeitraum kaum verändert. 4,3 Millionen Personen waren im Jahr 2011 nach den Ergebnissen des Mikrozensus vollzeitbeschäftigt. 1,4 Millionen, das entspricht rund 32 Prozent, der Vollzeitbeschäftigten waren Frauen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Leitende Angestellte verdienten mehr

In Nordrhein-Westfalen waren die Bruttojahresverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer in leitender Position im Jahr 2012 mit durchschnittlich 87.036 Euro um 3,6 Prozent höher als im Jahr 2011. Bei ungelernten Vollzeitbeschäftigten gingen die Verdienste um 0,4 Prozent auf 24.600 Euro zurück. Zu dieser unterschiedlichen Lohnentwicklung trugen insbesondere die Sonderzahlungen bei. Bei den leitenden Angestellten stieg die Höhe der Sonderzahlungen um 1,5 Prozent auf 11.668 Euro im Jahr. Ungelernte Kräfte mussten hingegen einen Rückgang um 4,2 Prozent auf 1.528 Euro hinnehmen. Nicht nur die Entwicklung der Sonderzahlungen, sondern auch ihr Anteil am Gesamtverdienst ist abhängig von der Stellung im Beruf. Während Führungskräfte 13,4 Prozent ihres Jahresverdienstes in Form von Sonderzahlungen erhielten, lag dieser Anteil bei den ungelernten Arbeitskräften bei 6,2 Prozent.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Bauen und Planen

Mehr Wohnungen genehmigt

Im Jahr 2012 wurden von den nordrhein-westfälischen Bauämtern insgesamt 38.213 Wohnungen zum Bau freigegeben. Das waren 0,9 Prozent mehr als 2011, wo die Zahl bei37.884 Wohnungen lag. Der Anstieg der Baugenehmigungen ist vor allem auf die höhere Zahl von Bauanträgen für Mehrfamilienhäuser zurückzuführen. Hier gab es ein Plus von 12,2 Prozent. Die Zahl der im Geschosswohnungsbau geplanten Wohnungen erreichte im vergangenen Jahr mit 16.841 den höchsten Stand seit 2002. Damals waren es 16.938 Wohnungen. Dagegen verringerte sich die Zahl der genehmigten Einfamilienhäuser (14.302 Wohnungen) gegenüber 2011 um elf Prozent. In Zweifamilienhäusern lag die Zahl der zum Bau freigegebenen Wohnungen mit 2.976 um 0,8 Prozent über dem Ergebnis des Vorjahres. Im vergangenen Jahr sollten dabei 34.119 Wohnungen (Plus 0,2 Prozent) in neuen Wohngebäuden und 3349 (Plus 1,8 Prozent) durch Baumaßnahmen an bestehenden Wohn- oder Nichtwohngebäuden wie zum Beispiel dem Ausbau von Dachgeschossen entstehen. In neuen Nichtwohngebäuden – gemischt genutzte Gebäude, die überwiegend nicht Wohnzwecken dienen – waren weitere 745 Wohnungen (Plus 33 Prozent) geplant. Der höchste Anstieg bei den Wohnungsbaugenehmigungen war im Regierungsbezirk Detmold mit einem Plus von 12,2 Prozent zu verzeichnen. Ihm folgen die Regierungsbezirken Düsseldorf (Plus fünf Prozent) und Köln (Plus 3,3 Prozent). Dagegen wurden in den Regierungsbezirken Arnsberg (Minus 12,3 Prozent) und Münster (Minus vier Prozent) weniger Wohnungen genehmigt als 2011.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Erneuerbare Energien: Bauherren im Kreis Olpe sind federführend

Mehr als jedes dritte (35,1 Prozent) der in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 genehmigten Wohnhäuser soll überwiegend oder ausschließlich mit erneuerbaren Energien beheizt werden. Hierzu zählen Wärmepumpen, Holz, Solaranlagen, Biomasse und Biogas/Biomethan. Im vergangenen Jahr war im Kreis Olpe der Anteil der Bauvorhaben mit umweltschonenden Heizenergien am höchsten in NRW. Bauherren im Kreis Olpe setzten 2012 bei ihren Neubauten zu 65,6 Prozent auf erneuerbare Energien. Mit Abstand folgten die Städte Bottrop (58,8 Prozent) und Krefeld (58,5 Prozent) auf den Plätzen zwei und drei. Die Bauherren in Duisburg nutzen dagegen mehrheitlich konventionelle Heizenergien. Bei nicht einmal jedem sechsten Wohnbauvorhaben (15,5 Prozent) waren erneuerbare Energien die primäre Heizquelle. Ähnlich niedrige Anteile verzeichneten die Städte Bochum (17,4 Prozent) und Herne (17,6 Prozent).

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Europa

NRW-Auszeichnungen: „Europaaktive Kommunen"

Zum ersten Mal hat Ministerpräsidentin Hannelore Kraft Städten und Kreisen in Nordrhein-Westfalen die Auszeichnung „Europaaktive Kommune in Nordrhein-Westfalen" verliehen. Gleich 25 Kommunen konnten sich bei einer Feierstunde im Düsseldorfer Museum Kunstpalast über die undatierte Auszeichnung in Form einer Urkunde und Plakette freuen. „Die 25 Kommunen zeichnen sich durch ihr besonderes kommunales Europa-Engagement aus. Mich hat beeindruckt, wie praxisnah und alltagstauglich der europäische Gedanke in diesen Kommunen gelebt wird", lobte Kraft. Ausgezeichnet wurden bei den Kreisen der Kreis Lippe, der Rhein-Kreis Neuss, der Kreis Steinfurt, der Rhein-Sieg-Kreis und die Städteregion Aachen. Bei den kreisfreien Städten waren es Aachen, Bonn, Essen, Hagen, Köln und Leverkusen. Dazu kamen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Brilon, Detmold, Eschweiler, Gütersloh, Herten, Herzogenrath, Iserlohn, Lünen, Paderborn, Rheine, Unna, Versmold, Warstein und Wassenberg. Darüber hinaus wurden Sonderpreise in sechs Kategorien verliehen. Ob europapolitische Öffentlichkeitsarbeit, europäische Netzwerkarbeit in der Kommune, innovative europäische Bildungsarbeit oder gute internationale Jugendarbeit – die beteiligten Kommunen setzten sich intensiv mit dem Thema Europa auseinander. Der Rhein-Sieg-Kreis erhielt so seine Auszeichnung aufgrund der seit Jahren bestehenden Aktivitäten in verschiedenen europapolitischen Gremien der kommunalen Spitzenverbände. Zudem bringt er mit zahlreichen Aktionen auch Kindern und Jugendlichen das Thema „Europa" näher. Unter anderem planten und bauten die Auszubildenden und Schüler des Hennefer Carl-Reuther-Berufskollegs gemeinsam mit den Auszubildenden der Partnerschulen in Dänemark und Ungarn den Bau einer Schutzhütte am Natursteig Sieg. Dieses auf der ganzen Linie vielfältige Engagement überzeugte die Jury. Internationale Jugendarbeit ist indes ein Bestandteil des Kinder- und Jugendförderplanes im Kreis Steinfurt. Zudem benannte man die Besprechungs- und Sitzungsräume nach den Partnerregionen, was gemeinsam mit den entsprechend bestückten Informationsvitrinen,

Die Vertreter des Kreises Steinfurt bei der Auszeichnung.
Foto: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen / Foto: Bernd Hegert

immer wieder zu Nachfragen nach den EU-Aktivitäten des Kreises führt. Einer der Punkte für die Auszeichnung beim Kreis Lippe war die Unterhaltung aktiver europäischer Partnerschaftsbeziehungen zur Stadt Kaunas sowie zum Kreis Chodziez in Polen. Beim Rhein-Kreis Neuss organisiert das Jugendamt jährlich ein Jugendlager für Jugendliche aus den Kreisen Mikolów und Grandola aus Portugal. Zudem sind die vier Berufsbildungszentren seit Jahren in Comenius- und Leonardo-Projekten aktiv. Bei der Städteregion Aachen überzeugte unter anderem die Bildung eines Fachausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit als auch die grenzüberschreitenden, alle zwei Jahre stattfindenden Schultheatertage.
Die Auszeichnung selber wurde von der Landesregierung gemeinsam mit der Regionalen Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn und der Bertelsmann Stiftung entwickelt und wird künftig jährlich vergeben. Stichtag für die Bewerbungen ist jeweils der 9. Mai. Eine Jury bestehend aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), der Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn und der Landesregierung hatte das Europa-Engagement der Kommunen bewertet, die sich um die Auszeichnung beworben hatten.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Familie, Kinder und Jugend

Weniger Scheidungen

2012 wurden in Nordrhein-Westfalen 43.399 Ehen geschieden. Das sind 2,5 Prozent weniger als im Jahr 2011. Die meisten Scheidungen, nämlich 2318, fanden dabei im sechsten Ehejahr statt. Im sogenannten „verflixten siebten Jahr“ zogen 2288 Ehepaare den juristischen Schlussstrich, nach fünf Jahren endeten 2121 Ehen. Im Durchschnitt hielten die im Jahr 2012 geschiedenen Ehen mit 14,6 Jahren ganze 17 Monate länger als die im Jahr 2004. Sie hatten nämlich nur eine Lebensdauer von 13,2 Jahren. 5725 Ehepaare ließen sich nach über 25 Jahren und 84 Paare sogar nach 50 oder mehr Ehejahren scheiden. 49,9 Prozent der Scheidungspaare hatten mindestens ein minderjähriges Kind. Die Zahl der betroffenen Kinder belief sich auf 36.932. Mehr als die Hälfte der Scheidungsverfahren, nämlich 23.083 Fälle wurden von Frauen beantragt. In 17.296 Fällen ging die Initiative vom Mann aus und bei 3020 Scheidungen wurde der Antrag von beiden gemeinsam gestellt. Im Vergleich zu 2004 verringerte sich der Anteil Frauen, die die Scheidung beantragt haben, von 55,7 auf 53,2 Prozent.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Gesundheit

Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft AIDS-Prävention NRW zur HIV-Prävention

Im Jahr 2011 ist die Zahl der Syphilis-Meldungen an das Robert-Koch-Institut aus Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Vorjahr um 21 Prozent angestiegen. Die Anzahl der Neuerkrankungen 2011 liegt mit 5,5 Infektionen pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner über dem Bundestrend. Die vorläufigen Meldezahlen des vergangenen Jahres legen nahe, dass auch im Jahr 2012 eine weitere Zunahme erfolgt ist. In der HIV-Prävention kommt der Syphilis eine besondere Bedeutung zu. Sie ist eine relativ stark verbreitete und leicht übertragbare Infektion, die die Wahrscheinlichkeit, sich mit HIV zu infizieren um den Faktor 2-4 erhöht. Bei Menschen mit HIV kann eine Syphilis schneller und dramatischer verlaufen. Vor diesem Hintergrund will die Arbeitsgemeinschaft AIDS-Prävention NRW mit gemeinsamen Empfehlungen die Akteure der HIV-Prävention im Öffentlichen Gesundheitsdienst und in der Freien Trägerschaft auf die Bedeutung der steigenden Syphilis-Infektionszahlen für die HIV-Epidemiologie aufmerksam machen.
Die Empfehlungen fassen kurz den aktuellen Wissenstand zusammen, beschreiben die wichtigsten Zielgruppen der Prävention und geben Anregungen für die Bereiche Prävention, Beratung, Testung und Untersuchung. Das kurz gefasste Papier will die Weiterentwicklung von Angeboten unterstützen und den Akteurinnen und Akteuren der HIV-Prävention eine Handreichung für den Präventions- und Beratungsalltag sein.
Ein kostenloser Download findet sich unter
http://www.aids-nrw.de/front_content.php?idcatart=4667&client=48&lang=51.
Ansprechpartner ist die Arbeitsgemeinschaft AIDS-Prävention NRW, Geschäftsstelle Köln, Frau Jagla, info@aids-nrw.de oder www.aids-nrw.de

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Händewaschen, ein wichtiger Schutz vor Infektionen

Bis zu 80 Prozent aller Infektionskrankheiten werden nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) über die Hände übertragen. Richtiges Händewaschen ist deshalb eine der wichtigsten Maßnahmen, um Infektionen vorzubeugen. Eine Form der Prävention, die oft unterschätzt wird, aber leicht umzusetzen und ein wichtiger Beitrag zum Gesundheitsschutz ist. Überall dort, wo sich viele Menschen aufhalten – etwa in Büros, öffentlichen Verkehrsmitteln oder Geschäften – befinden sich auch viele Krankheitserreger wie Viren, Bakterien oder andere Organismen. Auf der Haut sind diese Erreger meist noch nicht gefährlich. Sie können jedoch von den Händen in Augen, Nase oder Mund geraten und dann zum Beispiel Grippe, Magen-Darm-Erkrankungen oder eine Lungenentzündung verursachen.
Zum Glück reicht aber meistens richtige Händehygiene aus, um sich vor solchen Krankheiten so weit wie möglich zu schützen. Wichtig ist, die Hände sollten mindestens 20 Sekunden gründlich mit Seife behandelt werden. Mehr als Seife und Wasser braucht man in der Regel für einen effektiven Infektionsschutz nicht. Auf desinfizierende Mittel zum Händewaschen kann man im Alltag verzichten, da die im Einzelhandel erhältlichen Produkte kaum mehr Erreger beseitigen als übliche Seife.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Kultur

Neues Entree für das Niederrheinische Freilichtmuseum

Nach rund einem Jahr Bauzeit ist das neue Eingangsgebäude des Niederrheinischen Freilichtmuseums fertiggestellt. Im Rahmen des Museumsfestes wurde das neue Entree jetzt bei einem offiziellen Festakt seiner Bestimmung übergeben. Die Besucher des Museums, das sich in Trägerschaft des Kreises Viersen befindet, gelangen nun über den Dorenburgbad-Parkplatz in das vier Hektar große Museum, wobei die neue Adresse „Am Freilichtmuseum 1“ lautet. Das neue Entree in Holzbauweise hat neben einem Foyer und einem Museumsladen auch einen Multifunktionsraum, der insbesondere für museumspädagogische Zwecke genutzt werden kann. Die Kosten für den Neubau beliefen sich auf 1,15 Millionen Euro.

Rund die Hälfte kommt vom Land NRW. Weitere Geldgeber sind der Landschaftsverband Rheinland sowie die Sparkassen-Stiftung „Natur und Kultur Kreis Viersen“. Internet: www.niederrheinisches-freilichtmuseum.de

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Ein buntes Heimatbuch des Kreises Viersen

Das Heimatbuch des Kreises Viersen erscheint in diesem Jahr zum 64. Mal. Auch diese Ausgabe beinhaltet auf 360 Seiten wieder ein breit gefächertes Spektrum an Themen aus Geschichte, Kunstgeschichte und Naturkunde.
Die Geschichte des Adels im 16. Jahrhundert kommt ebenso zur Sprache wie das Schicksal von Verbrechern im 18. Jahrhundert. Aber auch das abenteuerliche Leben eines Soldaten aus Vorst und die Geschichte der Wolfsjagd zur Zeit Napoleons werden thematisiert. Mehrere Beiträge widmen sich aus jeweils unterschiedlicher Sicht der Geschichte des Ersten und Zweiten Weltkrieges in der Region Viersen.
Der Band enthält einen Rückblick auf die Förderung der bildenden Kunst in der Stadt Viersen und auf eine Ausstellung mit Werken des Kempener Malers Heinrich Dieckmann. Berichte über das Vorkommen von Schwalben im Kreis Viersen und den Fischbestand in der Niers informieren über aktuelle Erkenntnisse zur Naturkunde. Das Heimatbuch ist zum Preis von zwölf Euro im Buchhandel, beim Kreisarchiv in der Kempener Burg, im Viersener Kreishaus sowie im Online-Shop unter www.kreis-viersen.de zu erwerben.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Kreis Höxter – Das Jahrbuch 2013

248 Seiten umfasst das aktuelle Jahrbuch 2013 des Kreises Höxter. Beiträge aus dem regional-geschichtlichen, naturkundlichen und kulturellen Bereich warten auf den Leser.
Die Palette der Themen ist wie immer breit gefächert. Das Jahrbuch ist ab sofort im Buchhandel im Kreis Höxter zu erwerben. Außerdem ist eine Bestellung über die Internetseiten des Kreises möglich: www.kreis-hoexter.de. Der Kaufpreis beträgt 7,95 Euro.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Schule und Weiterbildung

Mädchen haben höhere Schulabschlüsse

Im Sommer 2012 verließen rund 211.000 Schüler die allgemeinbildenden Schulen in Nordrhein-Westfalen. Das waren 1,2 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Damit beendeten etwa genauso viele Mädchen (49,9 Prozent) wie Jungen die Schule. Bei den höheren Abschlüssen waren Schülerinnen überrepräsentiert. Der Frauenanteil an den Abgängern mit Hochschulreife lag bei 55,3 Prozent und bei den Absolventen mit Fachhochschulreife bei 51,2 Prozent. Bei den Schulentlassenen mit und ohne Hauptschulabschluss waren hingegen Jungen mit Anteilen von 57,6 Prozent bzw. 58,9 Prozent häufiger vertreten als Mädchen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Umwelt

Dokumentation Naturparkschau.NRW.2012 „Wandervolle Wasserwelt“

Die Umsetzung des 2009 gewonnenen Landeswettbewerbes Naturpark. NRW.2012 „Wandervolle Wasserwelt“ als eine Initiative der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur Förderung der Naturparke hat 2012 eine nachhaltige Wirkung im Naturpark Schwalm-Nette erzeugt.
Die Dokumentation gibt einen Überblick über die vielen Aktionen, Maßnahmen und Veranstaltungen, die vor allem bei den vier Bausteinen: Premium-Wanderwege, Wasserblicke, Tagebau-Folgen sowie Wassererlebnis Schwalm von großer Nachhaltigkeit sind.
Mehr Informationen erhalten Sie unter www.naturparkschwalm-nette.de.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Gute Bewertungen für Badegewässer

Zum Baden im Freien locken in NRW 107 offizielle EU-Badegewässer, die regelmäßig auf ihre Wasserqualität untersucht werden. Die Messungen zeigen auch in diesem Jahr: Die NRW-Badegewässer haben eine gute bis ausgezeichnete Wasserqualität. 86 der in NRW zugelassenen Badegewässer wurde im statistischen Mittel eine „ausgezeichnete“ Qualität bescheinigt, sechs Badegewässer wurden mit „gut“ bewertet. Nur der Blausteinsee in Aachen-Eschweiler kommt aufgrund von Hygieneproblemen im Jahr 2012 über die Kategorie „mangelhaft“ nicht hinaus.
Der Grund dafür sind Verunreinigungen mit Fäkalien durch fehlende Toilettenanlagen und eine große Population von Wasservögeln. Am Hillebachsee wurde zudem im Jahr 2012 aufgrund eines vermehrten Auftretens von Cyanobakterien, besser bekannt als „Blaualgen“, vorsorglich ein zeitweiliges Badeverbot ausgesprochen. 14 EU-Badegewässer in NRW sind noch nicht lange genug in der Bewertung und erhalten deshalb keine Auszeichnung. Diese wird erst vergeben, wenn in vier aufeinanderfolgenden Jahren eine gleichmäßige Wasserqualität nachgewiesen werden konnte. Die sogenannten „EU-Badegewässer“ sind offiziell als Badegewässer bei den Behörden angemeldet und für das Baden freigegeben. Sie werden mindestens alle vier Wochen durch die Gesundheitsämter getestet und zusammen mit weiteren Daten zuverlässig bewertet. Die Messungen erfolgen dabei nach einer EU-weiten Richtlinie. Alle Informationen zu den EG-Badegewässern in Nordrhein-Westfalen bietet die neu gestaltete Internetseite www.badegewaesser.nrw.de.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Wirtschaft und Verkehr

18 Millionen Passagiere waren unterwegs

Knapp 18 Millionen Passagiere flogen im Jahr 2012 von den sechs großen NRW-Flughäfen ab. Das waren 0,9 Prozent weniger als im Jahr 2011. Von den insgesamt 100,8 Millionen in Deutschland beförderten Passagieren starteten somit 17,8 Prozent von einem der großen Flughäfen in NRW. Rund 13,7 Millionen der in NRW gestarteten Passagiere flogen ins Ausland. Das sind 0,5 Prozent mehr als im Vorjahr. Das Passagieraufkommen bei Flügen ins Ausland stieg dabei am Flughafen Dortmund um 4,8 Prozent und in Düsseldorf um 3,7 Prozent. Rückläufige Passagierzahlen ins Ausland verzeichneten dagegen die Flughäfen Münster/Osnabrück (Minus 28,6 Prozent), Niederrhein/Weeze (Minus 8,9 Prozent), Paderborn/Lippstadt (Minus 8,5 Prozent) und der Flughafen Köln/Bonn (Minus 0,2

Prozent). In Nordrhein-Westfalen gibt es neben den sechs genannten weitere 24 gewerblich genutzte Flughäfen, die aber zusammen weniger als ein Prozent des Passagieraufkommens auf NRW-Flughäfen verzeichnen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Rückläufiger Güterumschlag

In den nordrhein-westfälischen Binnenhäfen wurden im vergangenen Jahr 121,6 Millionen Tonnen umgeschlagen. Das waren 3,4 Prozent weniger als 2011. Erze, Steine und Erden bildeten mit insgesamt 35,5 Millionen Tonnen die größte Gütergruppe. Gegenüber 2011 reduzierte sich hier der Umschlag um sieben Prozent.
Auf den weiteren Plätzen folgten Kokerei- und Mineralölerzeugnisse (Plus 5,2 Prozent gegenüber 2011), Kohle, rohes Erdöl und Erdgas (Minus vier Prozent), chemische Erzeugnisse (Minus 3,1 Prozent) sowie Metalle und Metallerzeugnisse (Minus 9,9 Prozent). Diese fünf Gütergruppen machen zusammen rund 80 Prozent des Güterumschlags auf nordrhein-westfälischen Wasserstraßen aus.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

NRW-Industrieproduktion nahezu auf Vorjahresniveau

2012 produzierten die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Nordrhein-Westfalen Waren im Wert von 292,8 Milliarden Euro. Damit war der Output an Gütern, die für den Absatz bestimmt waren, um 0,2 Prozent niedriger als im Jahr 2011. Mit je 41,4 Milliarden Euro wurde bei der Produktion von Maschinen – ein Plus von drei Prozent gegenüber 2011 – und bei der Herstellung von chemischen Erzeugnissen – ein Minus von 0,6 Prozent – der höchste Güterausstoß erzielt. Auf den Plätzen drei und vier folgten die Erzeugung von Metallen mit 38,9 Milliarden Euro (Minus 8,7 Prozent) und die Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln mit 28,7 Milliarden Euro (Plus 5,4 Prozent).
Die höchste Steigerungsrate wurde bei der Herstellung von Kokerei- und Mineralölerzeugnissen erzielt. Hier konnte ein Plus von 16,5 Prozent auf 13,5 Milliarden Euro verzeichnet werden. Den stärksten Rückgang erlebte die Produktion von Metallen sowie von Leder und Lederwaren in Form von einem Minus von 5,6 Prozent auf 300 Millionen Euro.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Wirtschaftsfaktor Tourismus

Der Boom im NRW-Tourismus hält weiter an. Die Zahl der Gäste in den nordrhein-westfälischen Beherbergungsbetrieben war im Jahr 2012 mit fast 20 Millionen mehr als doppelt so hoch wie vor 25 Jahren. 1987 lag die Zahl noch bei 9,5 Millionen. Die Zahl der Übernachtungen lag im vergangenen Jahr bei 45,4 Millionen und ist damit um 53 Prozent gegenüber dem Jahr 1987 gestiegen. 29,7 Millionen könnten nämlich 1987 verzeichnet werden. Betrachtet man die Entwicklung im Tourismus zwischen 2005 und 2012, so zeigt sich, dass lediglich im Jahr 2009 rückläufige Gäste- und Übernachtungszahlen im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen waren. Diese resultierten vermutlich aus der im Herbst 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise. Der Rückgang konnte jedoch in den Folgejahren wieder kompensiert werden. Zwischen 2005 und 2012 nahm die Zahl der Übernachtungen um 18,2 Prozent zu. Die mittlere Aufenthaltsdauer der Gäste hat sich in diesem Zeitraum von 2,4 auf 2,3 Tage verringert. Die Bruttowertschöpfung, also der Gesamtwert aller erzeugten Waren und Dienstleistungen, betrug im Jahr 2010 in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie (Gastgewerbe) 7,3 Milliarden Euro. Die Zahl der Erwerbstätigen im Gastgewerbe belief sich im Jahr 2011 auf 331.400, das waren 3,8 Prozent aller Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Persönliches

Kreis Gütersloh: Susanne Koch wird erste Kreisdirektorin

Susanne Koch, Erste Beigeordnete und Kämmerin der Stadt Verl (Kreis Gütersloh), wird am 2. September ihr neues Büro im Kreishaus Gütersloh beziehen: Die 45-Jährige wird erste Kreisdirektorin im Kreis Gütersloh und Nachfolgerin von Christian Jung, der nach 16 Jahren aus dem Amt scheidet und mit dann 64 Jahren in den Ruhestand geht. Koch übernimmt von Jung die Fachbereichsleitung 3 (Bildung, Jugend und Soziales) mit

Susanne Koch, noch Erste Beigeordnete der Stadt Verl, wird mit dem 1. September Kreisdirektorin des Kreises Gütersloh.
Foto: Beate Balsliemke/Kreis Gütersloh

rund 270 Mitarbeitern und wird zugleich Stellvertreterin von Landrat Sven-Georg Adenauer. Am 4. März 2013 wurde Koch im Kreistag einstimmig gewählt.
Die Juristin freute sich über das einstimmige Ergebnis. „Ich bedanke mich für diese Vorschusslorbeeren. Ich freue mich auf das neue Amt und werde meine Kraft zum Wohle des Kreises Gütersloh einsetzen." Susanne Koch lebt und arbeitet seit dem Jahr 2000 in Verl. Die Volljuristin wurde in Oberhausen geboren. Sie studierte Jura in Münster, absolvierte ihr Referendariat am Landgericht Essen und nahm anschließend 1996 eine Stelle beim Rechtsamt der Stadt Aurich (Ostfriesland) an, dessen Leitung ihr oblag bei ihrem Ausscheiden und dem Wechsel ins ostwestfälische Verl.
Koch, verheiratet und Mutter zweier Kinder, war zuletzt in Verl unter anderem mit dem Aufbau des neuen Jugendamts der Stadt befasst, das in ihrem Zuständigbereich liegt. Sie habe „durch ihre langjährige Verwaltungspraxis und Leitungserfahrung sowie durch ihr Fachwissen in den Bereichen Soziales und Jugend überzeugt", hatten die Fraktionen von CDU, FDP, und FWG/UWG in einer gemeinsamen Pressemitteilung bereits Ende Januar wissen lassen. Auch die Fraktionen von SPD und Grünen hatten vorab angekündigt, Susanne Koch zu unterstützen, die in den Vorstellungsrunden in den Fraktionen einen „sehr positiven Eindruck" hinterlassen habe.

EILDIENST LKT NRW
Nr. 5/Mai 2013 13.60.10

Hinweise auf Veröffentlichungen

Schütz/Maiwald, **Beamtenrecht des Bundes und der Länder**, Kommentar, Gesamtausgabe B 10/12-1, 349. Aktualisierung, Stand: Oktober 2012, € 39,95, Bestellnr.: 7685 5470 349, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München.

Diese Aktualisierung bietet Kommentierungen u. a. zu folgenden Paragraphen:

Teil D §§ 35, 37, 38a, 40 -42, 54 und 55

Hans-Günter Henneke, **„Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder“**, Darstellung, 5. Auflage, 2012, 564 Seiten, gebunden, Format 16,5 x 23,5 cm, ISBN 978-3-8293-1039-0, Artikel lieferbar, Preis 59,00 €, Kommunal- und Schul-Verlag, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden.

Während die Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern zu einem Teil direkt aus dem Grundgesetz hervorgeht und zum anderen Teil zwischen ihnen auszuhandeln ist, beruht der Umfang der Einnahmen der Städte, Kreise und Gemeinden weitgehend auf politischen Entscheidungen des Bundes und der Länder.

Mit der vollständigen Neubearbeitung ist es dem Autor gelungen, einen Spagat zwischen einer Darstellung „in der Breite“ und „in die Tiefe“ zu unternehmen. Die bewährte Gliederung der Darstellung wurde beibehalten. Die unmittelbar kommunalbezogenen Fragestellungen wie Gegenstand der Selbstverwaltungsgarantie in Gemeinden und Kreisen, aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung und die Einbeziehung der Kommunen in das staatliche Schuldenregime werden vertieft behandelt. Die einschlägige Rechtsprechung und das Schrifttum wurden umfassend ausgewertet.

Es handelt sich damit um eine gelungene Neuauflage eines unverzichtbar gewordenen Standardwerks zu allen Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits.

Schmidt/Eichstaedt, **Die Gemeindeordnungen und Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland**, 18. Lieferung der 2. Auflage, Stand: September 2012, Umfang: 254 Seiten, ISBN 978-3-17-023047-7, € 109,80, W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart.

Die 18. Lieferung bringt die Sammlung quer durch die Bundesländer auf den Stand vom September 2012.

Von Mutius, **Rechtsprechung zum Kommunalrecht**, Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht in allen Bundesländern – orientiert an den Vorschriften der Gemeinde- und Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung, des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit und des Kommunalwahlgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, 59. Ergänzungslieferung, Stand Oktober 2012, 348 Seiten, € 84,00, Loseblattausgabe, Grundwerk ca. 6.700 Seiten, Format DIN A 5, in fünf Ordnern, € 159,00 bei Fortsetzungsbezug (€ 249,00 bei Einzelbezug), ISBN 978-3-7922-0013-1, Verlag Reckinger, Luisenstraße 100-102, 53721 Siegburg.

Beamtenstatusgesetz, Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, Herausgeber: Dirk Lenders, 1. Auflage 2012, 368 Seiten, DIN A 5, kartoniert, Preis 34,90 €, ISBN 978-3-7922-0124-4, Verlag Reckinger, Luisenstraße 100-102, 53721 Siegburg.

Der Autor erläutert unter Einbeziehung der aktuellen Rechtsprechung sowie der Fachliteratur systematisch den Inhalt und die Auslegung des Beamtenstatusgesetzes.

Zahlreiche Praxis-Tipps und -Beispiele veranschaulichen die Materie. Auszüge wichtiger Urteile sowie Zitate aus einschlägigen Rechtsnormen erhöhen den Informationsgehalt.

Im Anschluss an die Kommentierung findet sich ein Überblick über den aktuellen Gesetzgebungsstand der Länder.

Das Werk wendet sich insbesondere an die Personalabteilungen und die Mitglieder der Personalvertretungen sowie an alle verbeamteten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder, Kommunen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

Hamacher, Lenz, Menzel, Queitsch, Rohde, Rudersdorf, Schneider, Stein, Thomas, **Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW)**, Kommentar, 15. Nachlieferung, März 2013, 144 Seiten, 27,40 €, Kommunal- und Schul-Verlag, Postfach 3629, 65026 Wiesbaden.

Mit dieser Lieferung wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) eingearbeitet, wonach das OVG NRW seine jahrzehntelange Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer Bagatellgrenze bei der Erhebung der Schmutzwassergebühr aufgegeben hat. Die Berücksichtigung erfolgt in der Kommentierung zu § 16 (Benutzungsgebühren). Darüber hinaus wurde die Kommentierung zu § 10 (Kostenersatz für Haus- und Grundstücksanschlüsse) überarbeitet.

DEUTSCHES AUSSCHREIBUNGSBLATT

Vergabeservice für NRW
Vergabemanagementlösungen für ausschreibende Stellen

Vergabeworkflow für große und kleine Verwaltungen:
- integrierte Vordrucke, Bieterdatenbank, Statistiken uvm.
- inkl. NRW-Besonderheiten
- Vergabeakte von Bedarfsmeldung bis Zuschlag
- optionale eVergabe

Online- und Print-Bekanntmachung:
- großes Bieterpotential
- Weiterleitung an Dritte

Kostenloser Vergabeunterlagen-Service:
- elektronisch und Papierversand

Erfahrung im Vergabewesen seit 1954

Jetzt testen!
0211/88 27 38-23

Partner von Vergabe24 - Das Vergabeportal für Deutschland

Deutsches Ausschreibungsblatt GmbH
Tel: 0211 – 37 08 48-49 • Fax: 0211 – 38 16 07
Internet: www.deutsches-ausschreibungsblatt.de
E-Mail: service@deutsches-ausschreibungsblatt.de