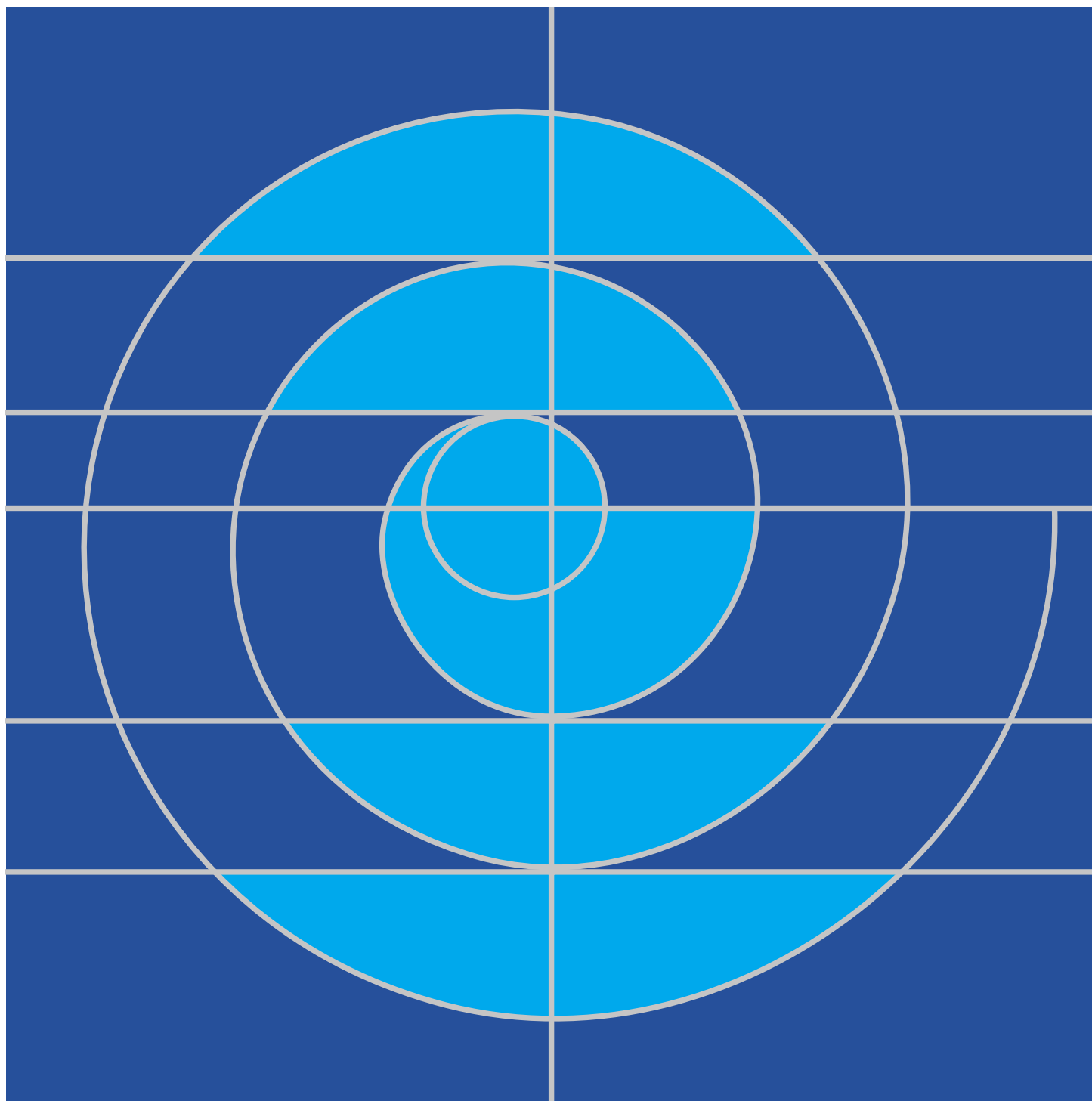


EILDIENTST 7-8/2005

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN



Aus dem Inhalt:

- Schwerpunkt: Kommunalfinanzen
- Auswirkungen des Europarechts auf kommunalen Umweltschutz
- Wirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels

EILDIENTST 7-8/2005

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN



Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf
Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf
Telefon 02 11/9 65 08-0
Telefax 02 11/9 65 08-55
E-Mail: presse@lkt-nrw.de
Internet: www.lkt-nrw.de

Impressum

**EILDIENTST – Monatszeitschrift
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen**

Herausgeber:
Hauptgeschäftsführer
Dr. Alexander Schink

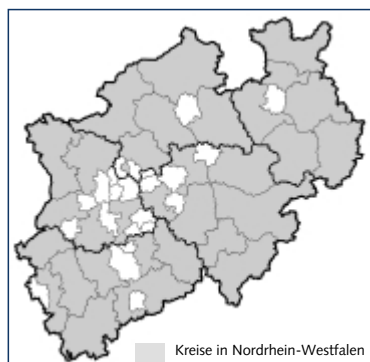
Redaktionsleitung:
Referent Boris Zaffarana

Redaktion:
Erster Beigeordneter
Franz-Josef Schumacher
Beigeordneter Dr. Martin Klein
Referent Dr. Marco Kuhn
Referent Dr. Hans Lühmann
Referentin Friederike Scholz
Referent Dr. Klaus Schulenburg

Redaktionsassistent:
Monika Henke

Herstellung:
Druckerei und Verlag
Knipping GmbH, Birkenstraße 17,
40233 Düsseldorf

ISSN 1860-3319



Kreise in Nordrhein-Westfalen

Aus dem Landkreistag

Vorstand des LKT NRW in Düsseldorf	259
Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen	
Kommunen könnten Sozialbetrüger stoppen, wenn BA sie nicht behindern würde	260
Weiterhin „arge Probleme mit der ARGE“ – Hartz IV immer noch nicht reibungslos	260
Kreispolizeibehörden bleiben: „Ein guter Tag für Bürgernähe und Sicherheit in NRW“	261
Äpfel mit Birnen verglichen – Reaktion der BA auf Kritik der Kreise ist unsachlich	261
NRW-Koalitionsvereinbarung ist im Großen und Ganzen im Sinne der Kreise	262

Alle Vorsitzenden der Ausschüsse des Landkreistages gewählt	262
---	-----

Schwerpunkt: Kommunalfinanzen

Zukunft der Kommunalfinanzen	264
Zur Finanzsituation in Kommunen – die Sicht eines Kreiskämmerers	272
Neun Kreise in der Haushaltssicherung	276
Auswege aus dem finanzpolitischen Elend der Kommunen?	277

Themen

Symposium zu Ehren von Professor Dr. Werner Hoppe	281
Auswirkungen des Europarechts auf den kommunalen Umweltschutz	285
Der demographische Wandel in Nordrhein-Westfalen und seine Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft	294
Die aktuelle Rechtsprechung zu In-house-Geschäften und zur interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht des Landkreistages	297
Archivische Aufgaben der Kommunen im digitalen Zeitalter	301
„Sterntaler-Projekt Siegen-Wittgenstein“ für zerstörte Tsunami-Region	302

Das Porträt

Manfred Müller, Landrat des Kreises Paderborn	303
---	-----

Im Fokus

Der Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband (AVV)	304
--	-----

EILDIENTST 7-8/2005

Kurznachrichten

Allgemeine Verwaltungsaufgaben	
Studiengang Modernes Verwaltungsmanagement	306
Digitales „Helferlein“ unterstützt Bürger-Service im Kreis Soest	307
Finanzen	
Handreichung für Kommunen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen	308
Auftaktung „Doppische Kreishaushalte“	308
Recht	
Landesrecht jetzt kostenlos im Internet einzusehen	308
Sicherheit und Ordnung	
Berichtigung	309
Schule	
Kreis Unna: Berufskolleg kooperiert mit Fachhochschule Soest	309
Kultur	
LWL-Archäologin warnt vor Schatzsuche	309
Soziales	
Kreis Unna fördert Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Neuer Service für Beschäftigte	309
Runder Tisch „GewAlternativen“ im Kreis Borken mit neuem Projekt „Männer stellen sich ihrer Gewalt“	310
Modellprojekt des Kreises Unna zur Integration älterer Migranten ausgewertet: Durch Wissensvermittlung Hemmschwellen senken	310
Wirtschaft	
Gemeinsam zum Erfolg durch regionale Unternehmensnetzwerke	311
Verkehr	
Investitionszuschuss für die Ruhrtalbahn	311
Chipkarte für Technik von morgen heute im Ennepe-Ruhr-Kreis erhältlich	312
„NRWelo“ – Tour durch den Ennepe-Ruhr-Kreis in landesweiter Broschüre	312
Persönliches	
Hochsauerlands Landrat Leikop tritt zurück	312
25. Jubiläum als Behördenleiter: Dr. Wolfgang Kirsch	313
Herzlichen Glückwunsch unseren Jubilaren	313



Hinweise auf Veröffentlichungen 314

Vorstand des LKT NRW am 21. Juni 2005 in Düsseldorf

Unter Vorsitz von Präsident Landrat Thomas Kubendorff, Kreis Steinfurt, trafen die Vorstandsmitglieder des LKT NRW zu ihrer Sitzung am 21. Juni 2005 in der Geschäftsstelle des LKT NRW in Düsseldorf zusammen.

Zunächst befasste sich der Vorstand mit der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP, die überwiegend positiv bewertet wurde, insbesondere in puncto Verwaltungs- und Polizeireform. Kritisch wurde die geplante Absenkung der Schwellenwerte (Bauaufsicht zukünftig für Gemeinden ab 20.000, Ausländerbehörden künftig ab 50.000 Einwohnern) gesehen. Man war sich darin einig, mit der neuen Landesregierung konstruktiv zusammen arbeiten zu wollen.

Im Anschluss nahmen die Vorstandsmitglieder die Ergebnisse der Haushaltsumfrage des LKT NRW zur Kenntnis (vgl. hierzu den Schwerpunkt Kommunalfinanzen ab Seite 264 in diesem EILDIENTST).

Die Vorstandsmitglieder diskutierten ferner die jüngste Rechtsentwicklung bei In-house-Geschäften und im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. hierzu die ausführliche Darstellung auf Seite 297 in diesem EILDIENTST). Es bestand Einvernehmen, dass Entscheidungen der Kommunen über die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Ausfluss ihrer Kooperationshoheit sind. Diese Entscheidungen, so der Vorstand weiter, würden in den Kernbereich der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltung fallen und nicht dem Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegen. Dementsprechend handele es sich bei der Übertragung von Aufgaben auf von den betreffenden Kommunen getragene Organisationseinheiten unab-

hängig von deren Rechtsform nicht um die Vergabe öffentlicher Aufträge, sondern um verfassungsrechtlich geschützte autonome Organisationsentscheidungen über die Art und Weise der Aufgabenerledigung. Unter Berücksichtigung dessen rief der Vorstand die Landesregierung dazu auf, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf europäischer und nationaler Ebene in geeigneter Weise für die Absicherung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Kooperationshoheit einzusetzen.

Außerdem erörterte der Vorstand des LKT NRW aktuelle Umsetzungsfragen sowie Entwicklungsperspektiven des SGB II. Des Weiteren befassten sich die Vorstandsmitglieder mit der Einführung eines Bundesbehindertengeldes zur Finanzierung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Der Vorstand gab seiner Erwartung Ausdruck, dass sich die neue Landesregierung von Nordrhein-Westfalen für die Einführung eines Bundesbehindertengeldes einsetzt, das als Nachteilsausgleich allen Menschen zur Verfügung stehen solle, die von Geburt an beziehungsweise vor Vollendung des 27. Lebensjahres wesentlich behindert sind. Zur Finanzierung seien das Kindergeld für über 27-jährige Menschen mit Behinderungen sowie die rückläufigen Aufwendungen bei der Kriegsopferversorgung und -fürsorge einzusetzen. In jedem Fall habe eine Anrechnung auf die Sozialhilfe dergestalt zu erfolgen, dass entsprechende Einkommen nach sozialhilferechtlichen Grundsätzen berück-

sichtigt werden, um die Leistungen der öffentlichen Hand auch künftig finanzieren zu können.

Sodann erörterte der Vorstand die Situation der Überwachung von klinischen Prüfungen mit Arzneimitteln zur Anwendung am Menschen, an die aufgrund der am 14.08.2004 in Kraft getretenen Verordnung über die Anwendung der guten klinischen Praxis in diesem Bereich (BGBl. I, 2081) neue Anforderungen gestellt werden. Die Vorstandsmitglieder sprachen sich für eine Aufrechterhaltung der kommunalen Zuständigkeiten nach § 64 Abs. 1 AMG i.V.m. § 1 Verordnung über die Zuständigkeiten im Arzneimittelwesen und nach dem Medizinproduktegesetz aus. Eine ebenfalls denkbare Verlagerung der Überwachung auf die Bezirksregierung wurde abgelehnt. Sofern eine arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichend sei, um die Anforderungen an die Anwendung der guten klinischen Praxis erfüllen zu können, sollten die Kreise mit den bei dieser Aufgabe in der Regel stärker betroffenen kreisfreien Städten den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zur Konzentration der Aufgabenwahrnehmung anstreben. Der Vorstand forderte das Land auf, parallel dazu über kostendeckende Gebühren eine Refinanzierung des Verwaltungsmehraufwandes sicherzustellen.

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 00.10.00

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Kommunen könnten Sozialbetrüger stoppen, wenn BA sie nicht behindern würde

Presseerklärung vom 04.06.2005

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) weist die indirekte Kritik von Wolfgang Clement an den Kreisen zurück. Der Bundeswirtschaftsminister hatte angeprangert, dass vielen Antragstellern von Arbeitslosengeld II (Alg II) diese Leistung gar nicht zusteht, sie sie aber dennoch erhielten, weil die Kommunen nicht ausreichend prüften, ob beispielsweise der unverheiratete, im selben Haushalt gemeldete Lebenspartner genug für zwei verdient.

„Sozialbetrug muss verhindert werden“, stellte LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink heute in Düsseldorf klar. „Die Bundesagentur für Arbeit jedoch

macht uns die nötige Überprüfung alles andere als leicht, weil sie uns die nötigen Daten schlichtweg nicht zur Verfügung stellt. Als Begründung für die Geheimniskrämerei werden datenschutzrechtliche Bedenken vorgeschoben.“ Dieses Verhalten könnten die 31 Kreise in NRW nicht verstehen, geschweige denn akzeptieren. Schließlich hätten die Sozial- oder auch die Finanzämter in der Vergangenheit ebenfalls Daten von anderen Dienststellen abfragen können, um möglichem Missbrauch oder Betrug vorzubeugen.

„Der Ruf nach mehr Sozialdetektiven, die die Alg-II-Bezieher buchstäblich vor Ort observieren sollten, ist für uns nicht verständlich. Damit würden wir mit Kanonen auf Spatzen schießen. Langzeitarbeitslose wären auf diese Weise einem Generalverdacht ausgesetzt. Viel effektiver und auch logischer ist es, im Vorfeld relevante Daten

abzugleichen“, brachte es Dr. Schink auf den Punkt.

Beim Arbeitslosengeld II heißt es für die Kommunen vielfach jedoch „Zugriff verweigert!“ Insbesondere die so genannten Options-Kreise, die die Langzeitarbeitslosen in Eigenregie ohne örtliche Arbeitsagentur betreuen und vermitteln, hätten das Nachsehen. Sie können kaum überprüfen, ob ein Antrag auf Alg II gerechtfertigt ist. Die anderen Kreise, die zusammen mit den Agenturen in Arbeitsgemeinschaften (den so genannten „Argen“) in Sachen Hartz IV zuständig sind, haben es allerdings auch nicht viel besser. Situation dort: Die staatlichen Arbeitsagenturen dürfen Daten abrufen, die eigentlich gleichberechtigten Kommunen aber nicht. Verbandschef Dr. Alexander Schink: „So kann man nicht arbeiten. Das öffnet Sozialbetrüger Tür und Tor.“

Weiterhin „arge Probleme mit der Arge“ – Hartz IV immer noch nicht reibungslos

Presseerklärung vom 09.06.2005

„Es läuft zurzeit noch lange nicht alles reibungslos“, brachte es Paul Breuer auf den Punkt. Der Landrat des Kreises Siegen-Wittgenstein ist heute zum neuen Sozialausschussvorsitzenden beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) gewählt worden. Stellvertretend für die 31 Kreise im Land mahnte er eine bessere Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften, den so genannten „Argen“, an. „Die örtlichen Arbeitsagenturen müssen endlich lernen, sich auf die Kommunen als gleichgewichtige Partner einzulassen. Momentan werden sie eher wie Filialen ohne eigene Handlungsspielräume gesehen.“

Ein solches unnötiges Kompetenzgerangel schade aber dem Arbeitsmarkt. Langzeitarbeitslose müssten endlich vermittelt, die Überbürokratisierung durch die Nürnberger Zentrale der Bundesagentur für Arbeit beendet werden. Der Vorsitzende bekräftigte, die Kreise würden in der so genannt-

ten Task Force auf Landesebene – dort werden Probleme aus der Praxis erörtert und wenn möglich gelöst – weiterhin engagiert mitarbeiten. Der Ausschuss erwarte in diesem Zusammenhang auch von der neuen Landesregierung ein entsprechendes Koordinationsgremium zu Hartz IV.

In den so genannten Options-Kreisen gebe es diese Probleme überdies nicht. Ansehnliche Erfolge bei der Vermittlung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern in den ersten Arbeitsmarkt – allein im Kreis Steinfurt rund tausend in den ersten Monaten des Jahres – sprächen für dieses Modell, das ursprünglich nur als zahlenmäßig begrenztes Experiment gedacht gewesen sei. In Nordrhein-Westfalen betreuen derzeit acht Kreise und zwei kreisfreie Städte „ihre“ Langzeitarbeitslosen in Eigenregie, also ganz ohne Arbeitsagentur. Nach knapp einem halben Jahr lautet dort das erste Resümee: Es läuft! Überlegungen, das Experimentiermodell möglicherweise bald schon zum Regelfall zu machen, befürwortet der Sozialausschuss daher ausdrücklich.

An die Bundes- und Landesregierung appellierte Paul Breuer, sich noch für Ver-

änderungen von Hartz IV auch in Detailfragen einzusetzen. So werden durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die kreisfreien Städte ent-, die Kreise aber stark belastet. Grund: Der Bund übernimmt von den Kommunen die Kosten für die (ehemalige) Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Da aber Großstädte einen deutlich höheren Anteil an Sozialhilfeempfängern haben, werden sie durch Hartz IV auch stärker entlastet. „An diesem Punkt muss unbedingt nachgebessert werden. Viele Kreise werden nach gültiger Gesetzeslage regelrecht dafür bestraft, dass sie Langzeitarbeitslose in der Vergangenheit erfolgreich vermittelt haben“, bekräftigte auch Dr. Alexander Schink, der Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW).

Weitere wichtige Themen in der Ausschusssitzung waren die Zukunft der Pflegeversicherung – Tenor: Ein kompletter Umbau des derzeitigen Systems ist nötig, um der demografischen Entwicklung gerecht werden zu können – und die Betreuung von Kleinkindern – Ergebnis: Die Kreise befürworten Ganztagsbetreuung für Zweijährige, benötigen hierfür aber auch Gelder vom Land.

Kreispolizeibehörden bleiben: „Ein guter Tag für Bürgernähe und Sicherheit in NRW“

Presseerklärung vom 15.06.2005

Die Bürger in Nordrhein-Westfalen können sich freuen. Die bei den Koalitionsverhandlungen getroffene, inzwischen durchgesickerte Entscheidung für die Kreispolizeibehörden und damit gegen zentralistische Mammut-Präsidien ist ganz im Sinne einer bürgernahen Sicherheitspolitik“, erklärte heute der Präsident des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW), der Landrat des Kreises Steinfurt, Thomas Kubendorff. Im so genannten Scheu-Gutachten, auf dessen Grundlage die bisherige rot-grüne Landesregierung die Polizei in NRW reformieren wollte, war noch vorgeschlagen worden, die 49 Kreispolizeibehörden aufzulösen und in 16 neuen Großbehörden zu bündeln. Der Landkreistag hatte dies bereits bei der Vorstellung des Papiers am 11. Januar kritisiert.

Fachleute aus den Kreisen hatten die Überlegungen der Kommission daraufhin

unter die Lupe genommen und dabei etliche Ungenauigkeiten und Widersprüche entdeckt. Mehr noch: Im Mai hatten sie Alternativ-Vorschläge erarbeitet, die aber – obwohl nach Meinung der Experten bürgernäher und effektiver – zunächst nur bei der CDU auf Gegenliebe stießen. „Wir freuen uns, dass sich CDU und FDP nun geeinigt haben, das bewährte System der Kreispolizeibehörden zu erhalten und von innen zu reformieren“, fasste der Präsident zusammen. „Wir haben nicht nur einmal darauf hingewiesen, dass Mammutbehörden effektive Polizeiarbeit vor Ort kaum gewährleisten könnten. Außerdem hatten wir Befürchtungen, dass insbesondere die ländlichen Regionen das Nachsehen haben würden, wenn die Polizeiführung fernab in den Händen der Großstadt-Präsidien läge. Zum Glück sind nun beide Koalitionspartner gleicher Auffassung. Und sie haben aus dem Scheu-Gutachten gemacht, was es schon längst hätte sein sollen: Makulatur!“, fuhr Kubendorff fort.

Die Kreispolizeibehörden werden nun, wie vom LKT NRW gefordert, bleiben.

Und auch in Detailfragen wird die neue Landesregierung sich aller Voraussicht nach die Reformpläne des kommunalen Spitzenverbandes zu eigen machen. Will heißen: In den Kreisen würde die polizeiliche „Alltags-Versorgung“ abgedeckt. Morddezernate oder Stäbe zur Terrorismus-Bekämpfung würden in fünf großen der insgesamt 49 Kreispolizeibehörden gebündelt und „besondere Aufgaben“ übernehmen, für die die anderen, kleineren somit kein Personal vorhalten müssten. An Stelle der Bezirksregierungen würde ein Landespolizeipräsidium die Ermittlungsarbeit koordinieren und so letztlich das Innenministerium entlasten. Reformen innerhalb der Kreispolizeibehörden kämen hinzu: Stellen von Führungskräften könnten reduziert, Polizeiinspektionen vor Ort zusammengelegt und damit Abteilungsleiter eingespart werden. Die frei werdenden 2000 Beamten im Innendienst könnten in der Folge „auf Streife“ gehen und somit für mehr Sicherheit auf der Straße, also nah am Bürger sorgen.

Äpfel mit Birnen verglichen – Reaktion der BA auf Kritik der Kreise ist unsachlich

Presseerklärung vom 16.06.2005

„Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat unsere Kritik entweder nicht verstanden oder sie will sie nicht verstehen“, erklärte der Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW), Dr. Alexander Schink, heute in Düsseldorf. „Uns geht es schlicht und ergreifend darum, Langzeitarbeitslose wieder in Lohn und Brot zu bringen. Und wenn die so genannten Optionskreise das besser können als die anderen, dann sollte das die BA akzeptieren und daraus lernen!“

Zur Erinnerung: Der LKT NRW hatte letzte Woche Donnerstag darauf hingewiesen, dass es in Sachen Hartz IV „weiterhin arge Probleme mit der Arge“ gebe – dass es

also in den Kreisen, die in Arbeitsgemeinschaften (den „Argen“) zusammen mit den örtlichen Agenturen für Arbeit Erwerbslose betreuen und vermitteln, etliche Schwierigkeiten gebe. Kompetenzangel hindere die tägliche Arbeit, die Kommunen würden vielfach nicht als gleichgewichtige Partner angesehen, so die Kritik des Landkreistags. Anders in den alleine agierenden Optionskommunen: Beispielsweise der Kreis Steinfurt schaffte es in den ersten Monaten des Jahres, rund tausend Menschen aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus zu vermitteln. „Ein Erfolgsmodell, das Schule machen sollte“, betonte Dr. Schink, der die Reaktion der BA-Regionaldirektion überhaupt nicht nachvollziehen kann.

Die Behörde hatte heute – also nach einer kompletten Woche – in einer entspre-

chenden Presseerklärung die Zahlen des Kreises Steinfurt offen bezweifelt. Mehr noch: Selbst wenn sie stimmen würden, heißt es sinngemäß weiter, wären sie kein Beleg für den Erfolg des Optionsmodells. So habe die Arbeitsagentur allein in der kreisangehörigen Stadt Rheine fast 5000 Menschen vermittelt. „Solche Vergleiche sind sachlich falsch. Denn es geht dabei nicht um Langzeitarbeitslose, die das neue Arbeitslosengeld II bekommen, sondern um ALG-I-Bezieher, die also erst seit kurzem arbeitslos gemeldet sind. Die Bundesagentur vergleicht also Äpfel mit Birnen. Sie weiß ganz genau, dass es ungleich schwieriger ist, Langzeitarbeitslose zu vermitteln und versucht nun offenbar, von den Unzulänglichkeiten ihrer Arbeit abzulenken“, brachte es der Hauptgeschäftsführer auf den Punkt.

NRW-Koalitionsvereinbarung ist im Großen und Ganzen im Sinne der Kreise

Presseerklärung vom 22.06.2005

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) bewertet die zwischen CDU und FDP getroffene Koalitionsvereinbarung als überwiegend positiv. Dies teilte Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink heute in Düsseldorf mit.

Im Namen der nordrhein-westfälischen Kreise forderte er den neuen Ministerpräsidenten Dr. Jürgen Rüttgers auf, seine angekündigten Reformen zügig voran zu treiben. „Wir begrüßen die Pläne der beiden Koalitionspartner, nach denen Sonderbehörden insbesondere im Umweltbereich abgeschafft und viele wichtige Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden sollen. Eine solche Kommunalisierung haben wir seit langem gefordert, weil sie die Behörden näher an die Bürger bringt. Sie können so viel effektiver und damit kostengünstiger arbeiten“, erklärte Dr. Schink. „Wir gehen natürlich davon aus, dass die neue Lan-

desregierung sich dabei auch an das so genannte Konnexitätsprinzip hält, also für die uns entstehenden Kosten entsprechend aufkommt.

Überdies mahnte der kommunale Spitzenverband an, „ohne Wenn und Aber“ zuzusichern, dass die Landräte Chef ihrer jeweiligen Kreispolizeibehörde bleiben. „Wir haben mit Freude registriert, dass es nach dem Willen von Schwarz-Gelb keine zentralistischen, bürgerfernen Mammutbehörden geben wird und dass sich die Koalitionäre schriftlich und eindeutig für den Erhalt der Kreispolizeibehörden ausgesprochen haben. Was uns aber fehlt, ist die daraus folgende, eigentlich vollkommen logische Konsequenz – die Zusage nämlich, dass die Landräte auch zukünftig verantwortlich sind für die Polizeiarbeit vor Ort“, fasste der Verbandschef zusammen. „CDU und FDP haben sich für ein über die Jahrzehnte bewährtes Sicherheitssystem entschieden, dass sie ganz in unserem Sinne durch Binnenreformen perfektionieren wollen. Jetzt müssen sie aber Farbe bekennen und auch die Verantwortlichkeiten definieren. Am vom

Volk direkt gewählten Landrat als oberstem Kreis-Polizisten sollten sie dabei nicht rütteln.“

Einverstanden ist der LKT NRW mit der geplanten Reform der Kommunalverfassung. „Wir können damit leben, dass die Amtszeit der Landräte in Zukunft acht statt wie bisher – gekoppelt an die Kommunalwahl-Periode – fünf Jahre betragen soll. Allerdings gibt es in einigen Kreisen auch Anhänger der bisherigen Lösung“, weiß Dr. Alexander Schink.

Als kleinen Vermutstropfen in der Koalitionsvereinbarung bezeichnete er die geplante Absenkung der so genannten Schwellenwerte: In Zukunft sollen bereits Gemeinden ab 20.000 Einwohnern (bislang sind es 25.000) für die Bauaufsicht vor Ort zuständig sein. Für eigene Ausländerbehörden reichen dann 50.000 Einwohner (momentan sind es 60.000). „Die derzeitigen Größenordnungen haben sich bewährt. Gerade bei der Ausländeraufsicht ist es nicht sinnvoll, sie auf mehr Stellen zu verteilen. Sie sollte weiterhin so einheitlich wie möglich geregelt werden“, sagte der Hauptgeschäftsführer.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 00.10.03.02

Alle Vorsitzenden der Ausschüsse des Landkreistages gewählt

Die neun Ausschüsse des Landkreistages Nordrhein-Westfalen haben nunmehr alle ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter gewählt. Der Vorstand des LKT NRW hatte sie nach der Kommunalwahl vorgeschlagen.

Ausschuss für Schule, Kultur und Sport

Vorsitzender:
Landrat Dr. Arnim Brux,
Ennepe-Ruhr-Kreis



Stellvertreter:
Landrat Dieter Patt,
Rhein-Kreis Neuss

Finanzausschuss

Vorsitzender:
Landrat Frank Beckehoff,
Kreis Olpe



Stellvertreter:
Landrat Gerd Wiesmann,
Kreis Borken

Gesundheitsausschuss

Vorsitzender:
Landrat Wilhelm Riebninger,
Kreis Soest



Stellvertreter:
Landrat Wilhelm Krömer,
Kreis Minden-Lübbecke



Leitender Kreismedizinaldirektor
Dr. Werner Lammers,
Kreis Steinfurt

Sozial- und Jugendausschuss

Vorsitzender:
Landrat Paul Breuer,
Kreis Siegen-Wittgenstein



Stellvertreter:
Kreisdirektor Dr. Wolfgang Ballke,
Kreis Steinfurt

Verfassungsausschuss

Vorsitzender:
Landrat Peter Ottmann,
Kreis Viersen



Stellvertreter:
Landrat Sven-Georg Adenauer,
Kreis Gütersloh

Umwelt- und Bauausschuss

Vorsitzender:
Landrat Werner Stump,
Rhein-Erft-Kreis



Stellvertreter:
Leitender Kreisbaudirektor
Friedrich Gnerlich,
Kreis Warendorf

Vermessungsausschuss

Vorsitzender:
Leitender Kreisvermessungsdirektor
Dr. Bernd-Ulrich Linder,
Kreis Warendorf



Stellvertreter:
Dezernent Hans Martin Steins,
Kreis Düren

Veterinärausschuss

Vorsitzender:
Landrat Wilhelm Krömer,
Kreis Minden-Lübbecke



Stellvertreter:
Amtsleiter Dr. Helmuth Theißen,
Kreis Viersen

Wirtschafts- und Verkehrsausschuss

Vorsitzender:
Landrat Dr. Wolfgang Kirsch,
Kreis Warendorf



Stellvertreter:
Landrat Dr. Aloysius Steppuhn,
Märkischer Kreis

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 00.11.00

Zukunft der Kommunalfinanzen

Von Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Trier und Cottbus

Die nachfolgende Zusammenfassung gibt die wesentlichen Aussagen des während der Landrätekonzferenz am 13. Mai 2005 in Berlin gehaltenen Vortrages von Prof. Martin Junkernheinrich zu den Kommunalfinanzen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in NRW wieder. Ausgehend von der Dauererscheinung einer kommunalen Finanzkrise werden die Leitlinien für die Reform der Kommunalfinanzen dargestellt, wobei inhaltlich die Bedarfsgerechtigkeit, die Anreizkompatibilität und die Anpassungsfähigkeit und akteursorientiert eine enge Beziehung von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern besonders hervorgehoben werden. Dem schließen sich Überlegungen zu ausgewählten Reformschwerpunkten wie der kommunalen Aufgabenkritik und Verwaltungsmodernisierung, der Verhinderung der Aufgabendelegation, dem Konnexitätsprinzip, der Gemeindesteuerreform sowie der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe an.

1. Kommunalfinanzen in der Dauerkrise?

Die demografische Entwicklung in den Kreisen wird unmittelbar auch auf die Entwicklung der Kreisfinanzen einwirken. Zwar führen Schrumpfungstendenzen nicht monokausal zu sozioökonomischen und finanziellen Problemen. Auch kleinere Staaten, Bundesländer und Kommunen können durchaus prosperieren und finanzkräftig sein. Das kommunale Finanzsystem ist allerdings durch eine ausgeprägte Bevölkerungsabhängigkeit geprägt. Beim mittel- und langfristig zu erwartenden Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung (Zunahme der älteren Bürger, Schrumpfung der nachwachsenden Jahrgänge im



Um die Kommunalfinanzen ist es nicht sonderlich gut bestellt, bestätigte Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der Universität Cottbus

erwerbsfähigen Alter) ist in Abhängigkeit von Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur nur eine moderate Entwicklung der Steuern und Finanzaufwendungen zu erwarten, während die Ausgaben aufgrund des Phänomens der Kostenremanenz nicht im gleichen Ausmaß abnehmen dürften¹. So dürften etwa die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für die Infrastruktur, aber auch für die Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter erheblich anwachsen.

Diese hier nur angedeuteten Zusammenhänge bestätigen jedoch die Ausgangsthese:

Solange es Kommunalhaushalte gibt, wird über die Existenz einer Finanzkrise geklagt. Seit Jahrzehnten stehen die Kommunalfinanzen – so ein beliebtes Bild – am Abgrund. Diese „Dauerklage“ macht es erforderlich, die kommunale Haushaltssituation immer wieder empirisch zu analysieren und finanzpolitisch zu bewerten.

¹ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Essen.

Derzeit sprechen kurz gefasst insbesondere vier Aspekte, lokal und regional differenziert, für eine ausgeprägte kommunale Finanzkrise in der Bundesrepublik Deutschland. In vielen Kommunen

- sind seit Jahren trotz intensiver Konsolidierungsbemühungen im Rahmen staatlich beaufsichtigter Haushaltssicherungskonzepte ausgeprägte Finanzierungsdefizite zu beobachten (geringe oder nicht mehr vorhandene „freie Spitze“, hohe Altdefizite oder eine zunehmende Verschuldung im „Konzern Kommune“),
- können selbst diese Defizite nur durch Vermögensveräußerungen, teilweise durch den Verkauf an eigene „Tochterunternehmen“ rechnerisch „klein“ gehalten werden (Vermögensabbau mit verdeckter Verschuldung),
- werden Erhaltungs- und Investitionsdefizite zunehmend auch im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben sichtbar (zum Beispiel Vernachlässigung von Erhaltungsmaßnahmen im Schulwesen),²
- sind konjunkturell und finanzpolitisch verursachte Einbrüche bei den kommunalen Einnahmen zu beobachten, die selbst durch ausgeprägte Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr aufgefangen werden können (nicht bedarfsgerechte Einnahmeneinbrüche, etwa bei der Gewerbesteuer).

Mittlerweile hat die kommunale Finanzkrise auch die Kreise voll erreicht. Für das Jahr 2005 wird ein Finanzierungsdefizit der deutschen Kreise in Höhe von 2,15 Milliarden Euro erwartet.³ Aufgrund der zeitlichen Verzögerungsmechanismen im Kreisfinanzsystem (Kreisumlage) dürfte das Defizit der Kreise damit aktuell höher als das der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden ausfallen.

2. Finanzpolitische Leitlinien einer Reform des kommunalen Finanzsystems

Eine umfassende Reform des kommunalen Finanzsystems, die das Prädikat zukunftsfähig verdient, muss so grundlegend sein, dass sie die „richtigen“ Anreize zur Abstimmung von kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen setzt. Drei Anforderungen sind bei einem solchen Reformvorhaben zu beachten (siehe dazu Abbildung 1):

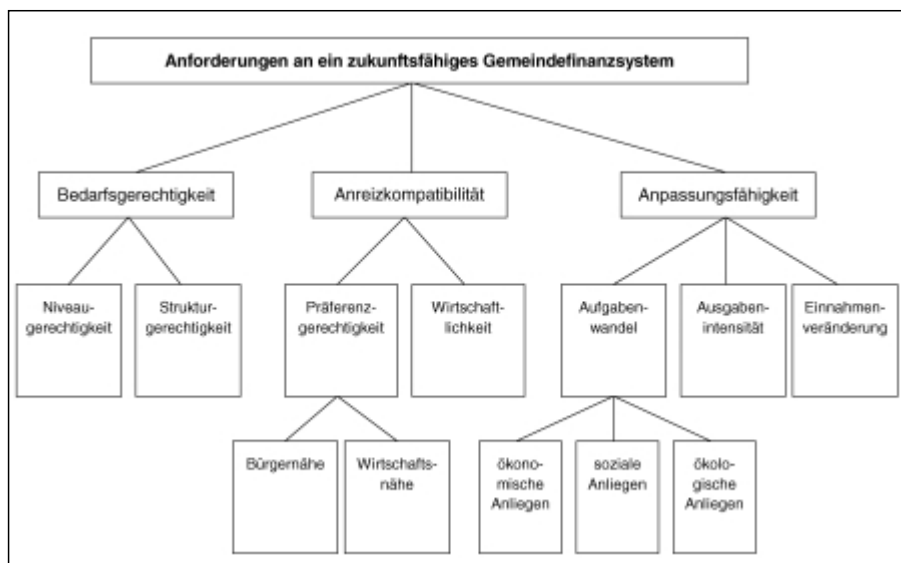
- die Sicherung einer aufgabengerechten Finanzierungsbasis für unterschiedlich strukturierte Kommunen (*Bedarfsgerechtigkeit unter Berücksichtigung der Belastbarkeit der „Zahler“*),
- die Stärkung von Anreizen zu einer präferenzgerechten und wirtschaftlichen

Aufgabenerfüllung (*Anreizkompatibilität*),

- die Einführung von Anpassungsmechanismen zur Justierung des Finanzsystems bei strukturellen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenänderungen (*Anpassungsfähigkeit*).

Die ersten beiden Anforderungen sind nicht leicht zu lösen, im Kern aber wenig strittig. Sie werden primär in der Umsetzung torpediert, sobald eine relevante Gruppe – möglicherweise kurzfristig – Verschlechterungen ihrer Nutzen-Kosten-Position hinnehmen muss (etwa bei einer bedarfsgerechten Erhöhung von Steuern beziehungsweise Senkung von Ausgaben oder der Einführung eines Hebesatzrechtes auf die Lohn- und Einkommensteuer). Von besonderer Bedeutung ist die Anpassungsfähigkeit der Systemelemente. Ergeben sich Änderungen

ben, Ausgaben und Einnahmen sollte die Politik sich der finanzwissenschaftlichen Prinzipien erinnern.⁴ Ein Gemeindefinanzsystem, das die Beziehungen zwischen „*Nutzern*“ kommunaler Leistungen (zum Beispiel den Bürgern und Unternehmen), den „*Entscheidern*“ über finanzwirksame Maßnahmen in den Kommunen (zum Beispiel Oberbürgermeister, Stadtrat, Beigeordnete, aber auch Vertreter von Bund und Ländern) und den „*Kostenträgern*“ kommunaler Leistungen (zum Beispiel Gebühren- und Steuerzahler als Kostenträger beziehungsweise das Land durch den Finanzausgleich) stärkt, vermeidet die Fehlanreize des bestehenden Systems und kann die fiskalische Krise verringern helfen (siehe dazu Abbildung 2). Bei dieser Betrachtung lassen sich mehrere finanzwissenschaftliche Prinzipien berücksichtigen beziehungsweise integrieren:



Anforderungen an ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem

im Aufgabenumfang, in der Ausgabenintensität oder in der Einnahmenausstattung, so sollte es – was bisher kaum diskutiert wurde – institutionalisierte Mechanismen oder handlungsfördernde Anreize geben, die zu einer Anpassung und Neujustierung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen führen. Wenn die kommunale Finanzausstattung zu gering bemessen wird, ist systemimmanent eine Aufgabenreduktion (oder auch eine Einnahmenausweitung) vorzunehmen. Das mag selbstverständlich klingen, ist es aber keineswegs.

Damit die Umsetzung auch tatsächlich erfolgt, muss der Ordnungsrahmen – in dem Bund, Länder und Gemeinden, aber auch Bürger und Unternehmen agieren –, problemadäquat ausgestaltet sein. Im Sinne eines sich stärker selbst regulierenden Regelkreises aus kommunalen Aufga-

- Zum Ersten ist über Art und Intensität der Erfüllung kommunaler Aufgaben und deren Finanzierung stärker „vor Ort“ zu entscheiden. Hierfür stehen das *Kongruenz-* und das *Subsidiaritätsprinzip*. Durch die Nähe von lokalen „Nut-

² Vgl. REIDENBACH, M. u.a. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. Berlin. (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35).

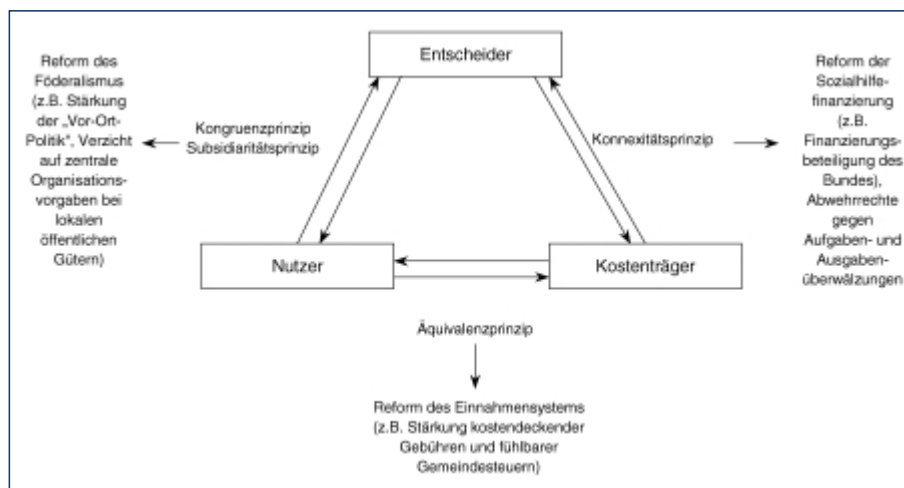
³ Vgl. HENNEKE, H.-G. (2005): Kreisfinanzen 2004/05: „Es fährt ein Zug nach nirgendwo“. In: Der Landkreis. Jg. 75 (2005), H. 4-5, S. 175.

⁴ Vgl. dazu näher JUNKERNHEINRICH, M. (2004): Wege aus der kommunalen Finanzkrise. Oder: Wie könnte ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem aussehen? In: Junkernheinrich, M./Zierold, H. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform. Berlin 2004, S. 29-39. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 8).

zern“ und lokalen „Entscheidern“ ist eine bürgernahe Entscheidung zu sichern. Die Entscheidungsträger wohnen und arbeiten in ihren Kommunen und sind von ihren Entscheidungen direkt oder indirekt betroffen. Es gehört zu den essentiellen Vorteilen eines föderalen Staatsaufbaus, dass die kommunale Ebene ihre Entscheidungen bürgernäher treffen kann als dies in einem zentralistischen Staat möglich wäre. Lokale Aufgaben sollten daher stärker lokal finanziert werden. Dies erfordert die Stärkung kommunaler Kompetenzen zur Einnahmenerzielung (etwa durch ein kommunales Hebesatzrecht bei der Lohn- und Einkommensteuer).

oder der Sozialhilfegesetzgebung) treffen, für die nicht sie, sondern die Kommunen finanziell gerade stehen müssen, sind ausgabenintensive Entscheidungen die Folge. Hier ist dem *Konnexitätsprinzip* und damit der Maxime „Wer die Musik bestellt, der soll sie auch bezahlen!“ stärker Rechnung zu tragen.⁵

- Und zum Dritten: Auch Bürger und Unternehmen sollen spüren, dass kommunale Leistungen mit Kosten verbunden sind. Durch die Korrespondenz von „Nutzern“ und „Zahlern“ soll die Nachfrage nach kommunalen Leistungen unter Berücksichtigung der Leistungserstellungskosten und deren Finanzierung erfolgen, ganz im Sinne des *Äquivalenzprinzip*



Kommunalpolitische Aspekte des Korrespondenzprinzips

- Zum Zweiten ist die Finanzierungsfrage bei ausgabenwirksamen Entscheidungen immer mitzulösen. Durch eine enge Korrespondenz von „Entscheidern“ und „Zahlern“ wird dem Wirtschaftlichkeitsanliegen Rechnung getragen werden. Wenn der Bund und die Länder finanzwirksame Entscheidungen (etwa im Rahmen der Kindergartenversorgung

prinzips. Heute nehmen Bürger und Unternehmen kommunale Leistungen zumeist ohne direkten Finanzierungsbeitrag in Anspruch; eine Beziehung zwischen kommunaler Leistung und Steuerzahlung wird nicht sichtbar. Wenn kommunale Leistungen mit merklichen Finanzierungsbeiträgen verknüpft sind, etwa durch ein hohes Gewicht von direkt fühlbaren kommunalen Steuern mit Hebesatzrecht und durch eine merkliche Gebührenpolitik, schützt dies die Kommunen vor einer „Anspruchsinflation“.

Diese sich ergänzenden Prinzipien stellen finanzpolitische Leitlinien für ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem dar. Auf dieser Grundlage lassen sich zahlreiche bedenkenswerte Handlungsoptionen diskutieren, etwa eine wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht, die bedarfsgerechte Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils, die Umgestaltung der Grundsteuer mit oder ohne ökologische Komponente, die Einführung einer Kreissteuer, die anreizkompatible Finanzierung der sozialen Leistungen, die äquivalenzorientierte Ausgestaltung der

Gebührenpolitik oder die Neuordnung des Kommunalfinanzausgleichs bei rückläufigen Einwohnerzahlen.⁶

3. Ausgewählte Optionen zur Reform des kommunalen Finanzsystems

Die Reform des kommunalen Finanzsystems kann nicht allein die Einnahmeseite der Städte, Gemeinden und Kreise betreffen. Es bedarf vielmehr aus finanzwissenschaftlicher Sicht einer

- umfassenden kommunalen Aufgabenkritik und Verwaltungsmodernisierung,
- wirksamen Durchsetzung des Konnexitätsprinzips bei der Delegation von staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene,
- grundsätzlichen Reform des Gemeindesteuersystems sowie
- finanziellen Absicherung der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

War die bisherige Entwicklung in Deutschland von einem Anwachsen staatlicher Aufgaben geprägt, dürfte der zu prognostizierende Rückgang der Bevölkerung auch zu einem Rückgang des Volumens staatlicher Aufgaben führen (müssen). Diese Tendenz macht, die nur durch eine hohes Wirtschaftswachstum und eine deutliche Zunahme der Pro-Kopf-Steureinnahmen gebrochen werden könnte, macht eine neue Kultur der regelmäßigen *kommunalen Aufgabenkritik* notwendig. In der Bundesrepublik Deutschland gab und gibt es fast Jahr für Jahr eine Diskussion über wichtige neue Aufgaben. Derzeit ist hier beispielsweise auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter hinzuweisen. Eine Diskussion über die parallele Rückführung kommunaler Aufgaben findet dagegen nicht oder nur völlig unzureichend statt. Selbst bei steigenden Einnahmen würde dies die Finanzkrise dauerhaft fortschreiben.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass man eine quantitativ und qualitativ vergleichbare Aufgabenerfüllung mit unterschiedlichen Kosten erfüllen kann. Das Ziel der Wirtschaftlichkeitsverbesserung bleibt daher auch für die Kommunen eine zentrale Aufgabe. Um die kommunalen Aufgaben kostengünstiger erbringen zu können, ist die Fortführung der Verwaltungsmodernisierung unerlässlich. Die Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens⁷ und der Weg in die Gewährleistungskommune sind hier als zentrale Reformbausteine zu nennen. Die Kommunen müssen die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung kennen, und sie müssen nicht alle Leistungen selbst produzieren.⁸

⁵ Vgl. SCHOCH, F. (2003): Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich (Manuskriptfassung).

⁶ Vgl. dazu näher JUNKERNHEINRICH, M. (2004): Wege aus der kommunalen Finanzkrise. Oder: Wie könnte ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem aussehen? In: Junkernheinrich, M./Zierold, H. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform. Berlin 2004, S. 29-39. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 8).

⁷ Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M./LANGE, J. (Hrsg.): Neues kommunales Rechnungswesen und lokale Haushaltspolitik. Berlin (Veröffentlichung in Vorbereitung).

⁸ Vgl. dazu WILKES, M. (2005): Ordnungsökonomik der Kommunen. Berlin (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Die finanziellen Effekte dieser kommunalen Eigenanstrengungen dürfen durch eine Fortführung der Verlagerung staatlicher Aufgaben vom Bund oder Land auf die kommunale Ebene nicht aufgezehrt werden („Vergeblichkeitsfalle“). Das *Konnexitätsprinzip*, das mittlerweile verstärkt Einzug in die Landesverfassungen gefunden hat, kann bei konsequenter Anwendung auch der finanzwissenschaftlich begründeten Auffassung zum Durchbruch verhelfen, dass der Aufgabenverantwortung auch eine Finanzierungsverantwortung folgt, die im Falle der Aufgabendelegation zu einer finanziellen Absicherung der Erfüllung staatlicher Aufgaben führen muss. In diesem Zusammenhang ist auch die unzureichende Einbindung der Kommunen bei föderalstaatlichen Entscheidungen zu nennen. Als mögliche Maßnahme kann an einen Konsultationsausschuss gedacht werden.

Durch *Gemeindesteuern* sollen Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen umfassend und fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden (Prinzip der Gruppenäquivalenz).⁹ Neben die allgemeinen Anforderungen an Steuern (Finanzierbarkeit, administrative Praktikabilität) treten bei der Ausgestaltung kommunaler Steuern die Bedarfsgerechtigkeit (hinreichendes Gesamteinnahmenniveau, bedarfsorientierte interkommunale Verteilung) und die Anreizkompatibilität (Fühlbarkeit, kommunales Hebesatzrecht) hinzu. Wenn heute deutlich weniger als 30 Prozent der Unternehmen und Freiberufler zur wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer, derzeit zur Gewerbesteuer, herangezogen werden, wird das Ziel einer umfassenden und fühlbaren Finanzierung durch die Nutzer kommunaler Leistungen verfehlt. Zu wenige Steuerzahler zahlen zuviel, was zunächst einmal für eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen spricht. Die Streuung der verbliebenen Gewerbeertragsteuer ist aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage zu hoch und verhindert eine bedarfsgerechte Steuerverteilung. Dies legt eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage nahe. Angesichts des politischen Scheiterns der Gewerbesteuerreform sollte der Blick verstärkt auf die Drei-Säulen-Modelle der Bertelsmann Stiftung und des Kronberger Kreises gerichtet werden (siehe dazu den Kasten zur Gemeindesteuerform mit der vergleichenden Würdigung des BDI/VCD-Modells, des Kommunalmodells und des Bertelsmann-Vorschlags).

Die Einführung einer *Kreissteuer* ist in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen nicht diskutiert worden. Außerhalb der Kreise selbst ist derzeit auch kein größeres politisches Gewicht zu sehen, das

dieses Vorhaben tragen würde. Dennoch – mit Blick auf die Aufgaben der Kreise und die Stärkung der Beziehung zwischen kommunalen „Nutzern“ und kommunalen „Zählern“ ist eine Kreissteuer bedenkenwert. Dies gilt insbesondere für eine lokal fühlbare Steuer, die dem Prinzip der örtlichen Radizierbarkeit¹⁰ folgt – also etwa einer Einkommen- oder Grundsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht. Mit Blick auf die steuerempfangenden Kreise würde das aber auch bedeuten, dass diese mit ihrer Hebesatzpolitik auch vor ihre Bürger treten müssten. Die Folge wäre also nicht nur ein Autonomiegewinn gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch eine direktere Beziehung gegenüber den Steuerzahlern. Eine politisch möglicherweise leichter durchsetzbare Option wäre eine Beteiligung der Kreise an der Umsatzsteuer. Unabhängig von der finanzwissenschaftlich gebotenen Zurückhaltung gegenüber dieser autonomiefreundlichen Variante würde dies zu einem schwer auflösbaren Widerspruch in der kommunalen Forderungsagenda führen. Es dürfte kaum überzeugen, über viele Jahre eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung aufgrund des fehlenden Hebesatzrechtes zu bekämpfen, diese zuweisungsähnliche Steuerbeteiligung dann aber als Kreissteuer zu befürworten. Die Diskussion um eine Kreissteuer bedarf daher noch des vertiefenden Nachdenkens, um eine solche Steuer auch gut in das Gemeindesteuer- und Finanzausgleichssystem einpassen zu können.

Modelle zur Reform des Gemeindesteuersystems im Vergleich

Modell 1: Das BDI/VCI-Modell

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2001/02 einen gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel vorgenommen. Hatte er sich über viele Jahre für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ausgesprochen, so votiert er nunmehr für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer mit Kommunalzuschlag.¹¹ Er hat diesen Vorschlag aber nicht näher ausgearbeitet, weshalb nachfolgend das BDI/VCI-Modell aufgegriffen werden soll. Dieser Reformvorschlag enthält nicht nur den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Körperschaftsteuer, sondern sieht zugleich den Ersatz des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer durch eine direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen vor.¹² Somit greift er weiter und will die bis-

her zu schwach ausgeprägte Korrespondenz zwischen Nutzern und Zahlern bei den Bürgern durch eine direkte Fühlbarkeit stärken. Die kombinierte Reform erfasst die steuerpflichtigen Wirtschaftseinheiten über die Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften) und über die Einkommensteuer (Personengesellschaften, Freiberufler etc.). Im Rahmen der Einkommensteuer sind dabei die gewinnorientierten Einkommensbestandteile dem Arbeitsort zuzurechnen und dort zu versteuern, während alle anderen Einkommensbestandteile weiter am Wohnort versteuert werden. Die wirtschaftsbezogene Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen in den Betriebsgemeinden wird also durch die Aufteilung der Einkommensteuer der bisher nicht gewerbesteuerpflichtigen Freiberufler unter anderem zwischen Wohn- und Arbeitsort erreicht. Auf diese Weise wird eine räumliche Umverteilung der kommunalen Steuereinnahmen zu Gunsten der Arbeitszentren angestrebt. Würdigt man diesen Vorschlag mit Blick auf die Beurteilungskriterien für kommunale Steuern bzw. die Stärkung des Korrespondenzprinzips, so überwiegen insgesamt die Nachteile:

- Ein kommunaler Körperschaftsteuerzuschlag bietet nicht die notwendige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, da sie allein gewinnorientiert ist. Als Folge weist das Aufkommen der Körperschaftsteuer in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebenso wenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist (unzureichende Verstetigung, mangelnde Bedarfsgerechtigkeit). Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich. Wer die Gewerbesteuer als kommunale Steuer für eine schlechte Steuer hält, der kann sich ange-

⁹ Aus dieser Perspektive kommt die derzeit populäre Betonung des Leistungsfähigkeitsprinzips einer Subventionierung von ökonomisch weniger erfolgreichen Unternehmen gleich. Wer keine Gewinne erzielt, der muss keine Gemeindesteuer zahlen.

¹⁰ Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin, S. 59. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).

¹¹ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2001): Jahresgutachten 2000/01. Wiesbaden, Ziff. 383. – DERS. (2002): Jahresgutachten 2001/02. Wiesbaden, Ziff. 556.

¹² Vgl. BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE/VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer. Köln.

sichts der großen Ähnlichkeit beider Steuern kaum für die Beteiligung an der Körperschaftsteuer aussprechen.¹³

- Gegenüber dem bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöht sich durch die nun „ungedeckelte“ Wirkung der massiven Progressionskomponente des Einkommensteuertarifs (Wegfall der Sockelgrenzen) die Streuung des Steueraufkommens deutlich.¹⁴ In einzelnen Bundesländern würde sie sich verdoppeln. Damit wäre eine bedarfsorientierte Steuerverteilung in weite Ferne gerückt. Dies würde die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs – wie auch des Länderfinanzausgleichs – überfordern und zu sehr hohen Grenzausschöpfungen von Steuermehreinnahmen führen.¹⁵
- Darüber hinaus würde der persönliche Steuersatz der Lohn- und Einkommensteuer nunmehr kommunal divergieren, z. B. zwischen 38 % in einer Umlandgemeinde und 44 % in einer Großstadt. Dies ist nicht nur politisch schwer durchsetzbar, es verstößt auch gegen den aus der ökonomischen Föderalismus Theorie bekannten Grundsatz, dass die indivi-

duelle Verteilungspolitik besser auf der zentralen Ebene angesiedelt ist. Die kommunal divergierenden Steuer- bzw. Hebesätze würden die Progressionskomponente bzw. die Redistributionspolitik des Staates verstärken oder abschwächen und damit volkswirtschaftlich ineffiziente Wanderungsbewegungen induzieren. Aus diesem Grund wird den Gemeinden ausgabenseitig zu Recht die Möglichkeit zur Festlegung lokal differenzierter Sozialhilferegelsätze verwehrt (Vermeidung von regelsatzinduziertem „Sozialhilfetourismus“).

In der Gemeindefinanzreformkommission ist dieses Modell letztlich an seiner mangelnden Kommunalverträglichkeit gescheitert. Da eine Gemeindesteuer in knapp 14.000 Städten und Gemeinden erhoben wird, ist dem Kriterium der bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung – ganz im Gegensatz zu einer Bundessteuer – besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Nachdem deutlich wurde, dass das Modell, insbesondere mit dem Ersatz des gemeindlichen Lohn- und Einkommensteueranteils durch eine direkte Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer, zu einer Verstärkung der ohnehin bereits ausgeprägten Verteilungsdisparitäten (zum Beispiel im Stadt-Umland-Verhältnis) führen würde, war es nicht mehr mehrheitsfähig. Der Hinweis auf die Umverteilungsmöglichkeiten durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme vermochte angesichts der sehr hohen Ausgleichs- und Abschöpfungsintensität nicht zu überzeugen. Darüber hinaus wurde kritisch darauf hingewiesen, dass das Modell bei alleinigem Blick auf die Kommunalbesteuerung zu einer Entlastung der Wirtschaft und einer Mehrbelastung der privaten Haushalte führen würde.¹⁶

Der zentrale Vorteil des Modells liegt in dem von Finanzwissenschaftlern seit vielen Jahren geforderten Hebesatz auf die Lohn- und Einkommensteuer.¹⁷ Will man aber die Beziehungen zwischen Nutzern und Kostenträgern – ganz im Sinne des Korrespondenzprinzips – stärken, so könnte man den Kommunen auch ein proportionales Hebesatzrecht auf das zu versteuernde Einkommen einräumen. Die Verteilungsdisparitäten würden dann erheblich geringer ausfallen, und die progressive, die individuelle Leistungsfähigkeit betonende Besteuerung könnte der zentralen Ebene vorbehalten bleiben.¹⁸

Modell 2: Das Kommunalmodell

Das Modell einer modernisierten Gewerbesteuer der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände will mit einigen Modifikationen die Schwächen der Rest-

Gewerbeertragsteuer beheben bzw. deutlich verringern.¹⁹ Als Ziele werden die Stärkung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen, die Beteiligung aller Wirtschaftseinheiten an der Finanzierung ihrer Standortgemeinde, der Erhalt des Bindeglieds zwischen Wirtschaft und Kommunen sowie die Vermeidung einer Umverteilung der Finanzierungslasten von der örtlichen Wirtschaft auf die Einwohner.

Zentrales Reformelement ist eine Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf die Selbständigen und Freiberufler im Sinne von § 18 Einkommensteuergesetz, womit eine wesentliche Ungleichbehandlung in der Steuerpflicht ausgeglichen werden kann. Ferner will man die Bemessungsgrundlage durch folgende Elemente auf ein breiteres Fundament stellen:

- volle Hinzurechnungen aller Zinsen zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung von Veräußerungsgewinnen zum Gewerbeertrag auch bei Personengesellschaften,
- Modifizierung der gewerbsteuerliche Organschaft,
- zielgenaue Ausgestaltung der Erweiterten Kürzung für Grundstücksunternehmen,
- Erhöhung des bisherigen Freibetrags von 24.500 Euro auf 25.000 Euro, der bis zu einem Gewerbeertrag von 50.000 Euro abgeschmolzen wird,
- Abschaffung des Staffeltarifs (§ 11 Abs. 2 Gewerbesteuergesetz).

Durch die Berücksichtigung von Hinzurechnungen soll die Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital aufgehoben werden. Dafür sollen die Steuermesszahlen gesenkt, differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften eingeführt und die Gewerbesteueranrechnung nach § 35 Einkommensteuergesetz beibehalten werden.

Insgesamt wird also ein größerer Teil der Wertschöpfung in die Bemessungsgrundlage aufgenommen und damit die gewinnunabhängige Komponente gestärkt. Dennoch kann nicht von einer Wertschöpfungssteuer gesprochen werden, da allein mit der Nichtberücksichtigung der Lohnsumme rd. 70 Prozent der Wertschöpfung unberücksichtigt bleiben. Das Kommunalmodell ist somit schon als Kompromissvorschlag gegenüber der Wirtschaft konzipiert.

Die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und die Erweiterung der Bemessungsgrundlage lassen eine Senkung des Tarifs bzw. der Hebesätze zu Gunsten der

¹³ Im Jahr 2001 war das Gesamtaufkommen dieser Steuer sogar negativ.

¹⁴ Vgl. dazu auch die Modellrechnungen bei JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. N.-F. HENCKEL (2003): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2003. Essen u. Bochum.

¹⁵ Vgl. zu den bereits jetzt sehr hohen Abschöpfungen im Kommunalfinanzausgleich am Beispiel Nordrhein-Westfalen auch JUNKERNHEINRICH, M. (1999): Löhnen sich kommunale Steuermehreinnahmen aus fiskalischer Sicht in allen Gemeinden gleich? In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Hannover, S. 308-319. (= Forschungs- und Sitzungsberichten der ARL, Bd. 209).

¹⁶ Vgl. zu den Modellrechnungen BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, SEKRETARIAT DER ARBEITSGRUPPE „KOMMUNALSTEUERN“ (2003): Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, a.a.O.

¹⁷ Vgl. etwa HANSMEYER, K.-H./ZIMMERMANN, H. (1993): Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK). Jg. 32, II. H.-Bd., S. 221-244.

¹⁸ Vgl. in diesem Sinne auch ein Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung zur Reform der Gemeindefinanzen, an dem der Verfasser als Mitglied des Expertenrates Gemeindefinanzreform der Bertelsmann-Stiftung mitgewirkt hat. BERTELSMANN-STIFTUNG (2003): Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh, S. 19 f.

¹⁹ Vgl. BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE: Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer. Mitteilung vom 28.02.2003.

jetzt stark betroffenen kleinen Zahlergruppe und vertretbare Belastungen bisheriger Nicht-Zahler erwarten (größere Belastungsgerechtigkeit innerhalb der Wirtschaft). Für die Gemeinden dürfte sich eine Verstärkung der Einnahmen und eine geringere Streuung ergeben (höhere Bedarfsgerechtigkeit in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht, Entschärfung des Stadt-Umland-Problems). Diese Vorteile fallen jedoch erheblich geringer als bei einer umfassenden Wertschöpfungssteuer aus.

Modell 3: Der Bertelsmann-Vorschlag

Der von der Bertelsmann-Stiftung eingebrachte Vorschlag basiert steuerpolitisch auf drei Bausteinen, die jeder mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen sind, um eine direkte Fühlbarkeit zum Nutzer kommunaler Leistungen herzustellen:²⁰

- An Stelle der Gewerbesteuer ist eine kommunale Wirtschaftssteuer einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, d.h. auch Freiberufler und die Land- und Forstwirtschaft. Neben dem Gewinn sind weitere Bestandteile der Wertschöpfung in der Bemessungsgrundlage aufzunehmen.
- Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich sind durch eine im Gesamtvolumen gleich hohe kommunale Bürgersteuer zu ersetzen.
- Die Grundsteuer B ist auf ein einfacheres und zeitnäheres Bemessungsverfahren umzustellen, das an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien anknüpft. Die Grundsteuer A ist abzuschaffen. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft kann in die kommunale Wirtschaftssteuer integriert werden.

Mit Blick auf die Vorteile einer direkten Besteuerung der Bürger plädiert die Bertelsmann Stiftung für eine Abkehr vom seit mehr als 30 Jahren praktizierten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie von der im Jahr 1996 eingeführten Kompensationszahlung zum Familienleistungsausgleich und befürwortet eine direkte kommunale Bürgersteuer. Anders als der BDI/VCI-Vorschlag soll aber nicht das lokale Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuern, sondern das zu versteuernde Einkommen der Bürgerinnen und Bürger als Anknüpfungspunkt der Bürgersteuer dienen. Auf diese Bemessungsgrundlage ist ein proportionaler, d.h. für alle Bürgerinnen und Bürger gleicher Steuersatz anzusetzen. Das Existenzminimum bleibt steuerfrei.

Um den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Kompensationszahlung im Familienleistungsausgleich aufkommensneutral zu ersetzen, wäre ein Steuersatz von ca. 3,5 Prozent notwendig. Dementsprechend ist eine gleichwertige Senkung des Einkommensteuertarifs für Bund und Länder vorzunehmen. Der Bundestarif würde auf den kommunalen Tarif aufsetzen. Der Bezug zum zu versteuernden Einkommen und die Verwendung eines proportionalen Steuersatzes folgt dem Gedanken, dass auf der kommunalen Ebene die gruppenmäßige Äquivalenz der Heranziehung der Nutzer kommunaler Leistungen im Vordergrund steht. Ein progressiver Steuertarif auf der kommunalen Ebene ist in einem föderalen System nicht sachgerecht:

- Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Aufgabe, lokale Güter und Dienstleistungen kontinuierlich bereitzustellen. Eine interregional einheitliche, sozial- bzw. gesellschaftspolitisch motivierte Umverteilung von Einkommen ist dagegen Aufgabe der zentralen Ebene. Ein progressiver, die Leistungsfähigkeit berücksichtigender Steuertarif ist deshalb allein der Bundesebene vorzubehalten.
- Ein progressiver Steuersatz auf der kommunalen Ebene würde die Aufkommensdisparitäten zwischen den Gemeinden deutlich verstärken. Dies hätte wiederum einen deutlich höheren Finanzausgleichsbedarf sowohl auf der kommunalen wie auch der Länderebene zur Folge. Die Gemeindesteuerreform soll aber gerade die nicht bedarfsgerechten Steueraufkommensdisparitäten verringern.

Gegen die kommunale Bürgersteuer wird zum einen vorgebracht, dass sie zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen würde. Da aber alle steuerungsrelevanten Informationen – mit Ausnahme des lokalen Hebesatzes – in der Lohn- und Einkommensteuererklärung bereits vorliegen, dürfte der Verwaltungsaufwand – nicht zuletzt angesichts fortschreitender Möglichkeiten der Datenverarbeitung – vertretbar sein und in keinem Verhältnis zu den gewonnenen Vorteilen stehen. Die Abrechnung kann im Rahmen der üblichen Lohn- und Einkommensteuerfestsetzung erfolgen und jedem Steuerpflichtigen im Rahmen des Steuerbescheids mitgeteilt werden. Auf diese Weise erkennt er, mit welchem Betrag er zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen wird. Dies stärkt die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger für die Kosten kommunaler Dienstleistungen und lässt das Interesse an der kommunalen Politik wachsen. Aus kommunaler Sicht wird kritisch kom-

mentiert, dass durch die direkte Besteuerung der Löhne und Einkommen eine größere Streuung des Steueraufkommens unter den Gemeinden als beim bestehenden Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer (einschl. der Kompensationszahlung für den Familienleistungsausgleich) hervorgerufen wird. Auch wenn die Streuungszunahme erheblich geringer ist als beim kommunalen Hebesatz auf die durch den progressiven Tarif bestimmte Lohn- und Einkommensteuerschuld (BDI/VCI-Vorschlag) – hier verbleibt ein Zielkonflikt zwischen einer bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung und den allokativen Vorzügen einer kommunalen Bürgersteuer mit Hebesatzrecht. Gerade die besonders strukturschwachen Gemeinden und Regionen würden weitere einnahmeseitige Belastungen tragen.²¹ Dadurch könnte sich der Druck auf die schon heute sehr angespannten kommunalen Finanzausgleichssysteme verstärken. Um dies zu vermeiden, verfolgt die Bertelsmann Stiftung nicht die isolierte Einführung einer kommunalen Bürgersteuer. Vielmehr hält sie diese *nur* für sinnvoll, wenn sie im Verbund mit der Umsetzung anderer Reformmaßnahmen, insbesondere der Einführung einer kommunalen Wirtschaftssteuer, erfolgt. Der leichten Streuungszunahme bei der Bürgersteuer würde dann die Streuungsabnahme durch eine breit angelegte kommunale Wirtschaftssteuer gegenüberstehen. Schließlich würde die im Reformvorschlag enthaltene Entlastung der Kommunen von hohen Sozialausgaben durch eine konsequente Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips zur fiskalischen Entspannung, insbesondere in strukturschwachen Kommunen (etwa in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet), beitragen.

Unterzieht man den Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung einer kritischen Würdigung, so ist zunächst positiv hervorzuheben, dass die Korrespondenz zwischen den Nutzern und den Kostenträgern kommunaler Leistungen durch ein Hebesatzrecht auch auf die dritte große Kommunalsteuer erweitert wird. Die damit verbundene Stärkung der Gemeindeautonomie ist föderalismuspolitisch zu befürworten. Durch die wertschöpfungsgerichtete Bemessungsgrundlage der Wirtschaftssteuer, die am zu versteuernden Einkommen anknüpfende Bür-

²⁰ Vgl. BERTELSMANN-STIFTUNG (2003): Reform der Gemeindefinanzen, a.a.O. Der Verfasser des vorliegenden Beitrags hat an der Erarbeitung dieses Reformvorschlags mitgewirkt.

²¹ Auch hier besteht die – bislang ungenutzte – Möglichkeit durch empirische Untersuchungen zu einer Verschärfung der Diskussion beizutragen.

gersteuer und die an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien orientierte Grundsteuer würde die allokativen Funktion des Gemeindesteuersystems gestärkt und eine insgesamt bedarfsge- rechtete Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden ermöglicht. Der Widerstand dürfte insbesondere durch die Belastungsumverteilungen auf der Zahler- seite (Berücksichtigung von bisherigen Nicht-Zahlern bei der Wirtschaftssteuer, höhere Belastungen durch die Grundsteuer) resultieren. Dies ist aber im Sinne der Allgemeinheit der Besteuerung dringend geboten. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Bertelsmann-Stiftung – weitge- hend untypisch für die aktuelle Reformdis- kussion – eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems anstrebt (Stär- kung des Konnexitätsprinzips, Abbau der Regelungsdichte, Rückführung der kom- munalen Sozialhilfebelastung etc.).²² Nur solch breit angelegte Vorschläge, die auch die Wechselwirkungen der Einzelelemente des Gemeindefinanzsystems im Blick haben, bieten – ihre politische Durchsetz- barkeit vorausgesetzt – die Chance, die Gemeinden tatsächlich aus der Finanzkrise zu führen und die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu fördern. In Abbildung 3 findet sich ein Vergleich der beiden Stiftungsmod- elle, konkret der Bertelsmann Stiftung und des Kronberger Kreises. Beide Stiftungen plädieren für ein steuerliches Drei-Säulen-Modell, wobei der Vorschlag der Ber- telsmann Stiftung auch Maßnahmen zur Aufgaben- und Ausgabenkompetenz umfasst.

Ausgabenseitig war und ist die *Zusammen- führung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe* der zentrale Diskussionsschwerpunkt. Das mit dem neudeutschen Kürzel „Hartz IV“ umschriebene Maßnahmenbündel knüpft – gemeindefinanzpolitisch betrachtet – daran an, dass die Kommunen ausgaben- seitig seit Jahren vor allem durch die hohen sozialen Leistungen belastet werden. Die Lösung der Finanzprobleme struktur- schwacher Kommunen mit geringer Erwerbsquote und hoher Arbeitslosigkeit

ist nur erfolgversprechend, wenn diese auf der Ausgabenseite entlastet werden. Die Kommunen fordern deshalb schon lange eine Rückführung sozialhilfefremder Lei- stungen in die vorgelagerten Sicherungssys- teme. Das Kernargument lautet, dass die

tralen wirtschafts- und arbeitsmarktpoliti- schen Kompetenzen besitze. Sofern er diese Kompetenzen nicht sachgerecht nutzt, so ist es anreizpolitisch nicht sinnvoll, die sozialen Folgekosten primär auf die Kommunen abzuwälzen²³.

	Bertelsmann Stiftung „Reform der Gemeindefinanzen“	Kronberger Kreis (Stiftung Marktwirtschaft) „Gute Gemeindesteuern“
Aufgaben- kompetenz	– ausgabenwirksame Entscheidungen von EU, Bund und Ländern nur bei Klärung der Finanzierungsfrage (Kon- nexitätsprinzip) – stärkere Einbindung der kommunalen Ebene in föderalstaatliche Entscheidun- gen (z.B. Konsultationsausschuss)	
Ausgabenkompetenz	– Entschlackung von Detailregelungen (Standardabbau) – Flexibilisierung des kommunalen Dienst- und Arbeitsrechts – dezentrale Ressourcenverantwortung und neues kommunales Finanz- management	
Einnahmenkompetenz	– kommunale Bürgersteuer mit Hebesatz- recht (proportionaler Zuschlag auf das zu versteuernde Einkommen) – lokale Wirtschaftsteuer mit Hebesatz- recht (breite, wertschöpfungsorientierte Bemessungsgrundlage; Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen: Frei- berufler, Land- und Forstwirtschaft; Wegfall der Gewerbesteuerumlage) – kommunale Grundsteuer mit Hebesatz recht (auf Grundstücke und Immobilien; tatsächlichen Werten orientiert; Ausdeh- nung öffentliche Einrichtungen, Land- und Forstwirtschaft)	– allgemeine Bodenwertsteuer mit- Hebesatzrecht (ohne an den Immo- bilien) – allgemeine Betriebssteuer mit Hebesatzrecht (Inlandsprodukt abzgl. Investitionen; Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen, einschl. „Kommunen“) – allgemeine Bürgersteuer mit Hebesatzrecht (auf die Summe der Einkünfte)
Prämissen	– Sicherung einer aufgabengerechten Finanzierungsbasis, entsprechend Größe und Funktion (Niveauprobem) – Vorschläge bilden einen Gesamtzusam- menhang, einzelne Teile dürfen nicht heraus gebrochen werden – Bürgersteuer ist zwingend an die um- fassende Reform der Wirtschaftssteuer gekoppelt – Bürgersteuer nur sinnvoll, wenn mehr Spielraum auf der Aufgaben- und Aus- gabenseite	– ausgeprägte Wettbewerbsorientie- rung – hohe lokale Steuerkraftunterschie- de werden akzeptiert

²² Ähnlich weit angelegt ist nur das Gemeindefi- nanzmemorandum der Ruhrgebietsstädte (an dem der Verfasser des vorliegenden Beitrags mitgewirkt hat). Vgl. MEMORANDUM ZUR REFORM DES GEMEINDEFINANZSYSTEMS (2001). Von Vertretern der Ruhrgebietsstädte. Hrsg.: Stadt Essen. Essen (einsehbar auf der Website von Prof. Junkernheinrich unter <http://www.uni-trier.de/jkh> unter „Aktuel- les“).

²³ Vgl. auch JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum. (= Veröffentlichung des Ruhr-Forschungsinsti- tuts für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 1/1990).

als „letztes soziales Netz“ konzipierte kommunale Sozialhilfe nicht als Auffang- becken für die Finanzierung von Massen- arbeitslosigkeit gedacht war und ist. In einem föderalen Staatsaufbau gehört die Verteilungspolitik auf die zentrale Ebene. Zudem wird betont, dass der Bund die zen-

Trennt man zwischen Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompe- tenz, so wird deutlich, dass hier über viele Jahre eine suboptimale Arbeitsteilung herrschte. Der Bund hatte mit dem Bundessozialhilfegesetz die zentrale Ent- scheidungskompetenz, während die Kom-

munen für die Durchführung und die Finanzierung zuständig waren. Mit anderen Worten: Der Bund konnte die Leistung bestellen, die Kommunen mussten die Leistungen vor Ort finanzieren. Insofern war der Bund stärker an der Finanzierung zu beteiligen.

Mit Blick auf die Durchführungskompetenz ist unstreitig, dass diese dezentral wahrgenommen werden sollte. Dies kann sowohl durch eine Vor-Ort-Präsenz der Bundesagentur für Arbeit, aber auch durch die Kommunen erfolgen. Hier ging und geht ein Riss durch die kommunale Landschaft: Die Kreise möchten diese Aufgabe selbst wahrnehmen, und in den meisten Kreisen dürfte dies auch gut möglich sein. In großen Städten wird dies anders beurteilt – durchaus verständlich. Denn welcher Oberbürgermeister einer Großstadt möchte mit seinen geringen Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung die politische Verantwortung für die Vermittlung der Arbeitslosen übernehmen. Eine schwierige Gemengelage, die dadurch noch kompliziert wird, dass es in der Bundesrepublik Deutschland eine lange Tradition der staatlichen Vermittlung von Arbeitsplätzen gibt. Ökonomisch würde eine private Problemlösung viel näher liegen. Es ist schon eigentümlich, wenn man im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft weitgehend auf die unternehmerische Bereitstellung von Arbeitsplätzen setzt, beim Verlust des Arbeitsplatzes die Vermittlungsleistung vom Staat erwartet. Derzeit zeichnet sich ab, dass die Reform einer „Großbehörde“ wie der Bundesagentur für Arbeit außerordentlich schwer fällt. Mit der Einrichtung von Optionskommunen, die die Vermittlungsaufgabe selbst übernehmen, ist ein Wettbewerbsmechanismus installiert worden, und man wird sehen, welche Organisation der Durchführung erfolgreicher und kostengünstiger ist. Dieser Wettbewerb der Ideen hat eine einheitliche Organisationsstruktur zwar zunächst verhindert, dürfte aber mittel- und langfristig von Vorteil sein.

Mit der erfolgten Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind erhebliche finanzielle Umverteilungen verbunden. Kommunalfinanzpolitisch sollten zwei Aspekte unstreitig sein:

- Es ist richtig, dass die Problemkommunen mit überproportionaler Dauerarbeitslosigkeit und hohen Sozialleistungen – also insbesondere die Städte – finanziell stärker entlastet werden. Diese Kommunen sind teilweise über Jahrzehnte durch im föderalen Staatsaufbau falsch finanzierte Soziallasten in ihrer Investitionstätigkeit eingeschränkt worden.

- Mit dem Wegfall der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger entfällt aber auch der Grund für die im kommunalen Finanzausgleich angelegte Umverteilung zu Gunsten der Kommunen mit hoher Dauerarbeitslosigkeit. Mit dem Übergang der Finanzverantwortung an den Bund bzw. die Arbeitsagentur entfällt die Begründung für die mit dem Arbeitslosenansatz installierte interkommunale Solidarität.²⁴

Im Ergebnis werden die Zentren der Arbeitslosigkeit – nach Finanzausgleich – nicht so stark entlastet werden, wie dies die Rückführung der Sozialhilfeleistungen zunächst erwarten lässt. Und die den Soziallastenausgleich bislang finanzierenden Kommunen werden nicht so stark verlieren, wie sie dies derzeit befürchten. Wer die kommunale Landschaft in Nordrhein-Westfalen kennt, der muss hier allerdings mit einem beachtlichen intrakommunalen Konfliktpotential rechnen.

4. Für eine bessere Zukunft der Kommunalfinanzen – Oder: Lässt sich die Reformblockade überwinden?

Die politischen Bemühungen zur Reform des Gemeindefinanzsystems waren außerordentlich enttäuschend. Dies ist zunächst verwunderlich, da ja die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform allseits anerkannt wurde. Es gab kaum eine gesellschaftliche Gruppe, die eine Gemeindefinanzreform nicht für dringend geboten hielt und eigene Überlegungen in die Debatte eingebracht hatte, angefangen von den im Bundestag vertretenen Parteien über die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen und sonstigen Wirtschaftsverbände bis hin zum Bund der Steuerzahler. Nicht zu vernachlässigen sind auch die inhaltlich divergierenden Einschätzungen, Reformperspektiven und Interessenlagen der Ministerialbürokratie – mit Blick auf die Gemeindefinanzen immerhin von Finanz-, Innen-, Wirtschafts- und Sozialministerien. Nach vielen Jahren gemeindefinanzpolitischer Reformblockade waren die Erwartungen an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen außerordentlich hoch gesteckt. Mit der Neuordnung der Gewerbesteuer und der Sozialhilfefinanzierung wurden auch zwei zentrale Eckpunkte einer Reform behandelt. Dennoch waren die Hoffnungen auf einen Reformdurchbruch angesichts der Arbeitsweise der Kommission kaum realistisch:

- Reformkommission wurde nach dem Modell des „Runden Tisches“ konzi-

piert. Alle relevanten Gruppen wurden beteiligt, die mehr oder weniger eng durch die finanziellen Aspekte kommunalen Handelns berührt werden (der Bund und die Länder jeweils mit mehreren Ressorts, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter etc.). Als Konsequenz hat sich in inhaltlicher Hinsicht lediglich der kleinste gemeinsame Reformnenner als mehrheitsfähig erwiesen.

- Die Kommission hat unter einem außerordentlich hohen Zeitdruck gearbeitet. Bei einer angestrebten Laufzeit bis zur Vorlage der Reformvorschläge von etwa einem Jahr ist man auch nach mehr als der Hälfte dieser Zeit kaum über den Austausch bekannter Positionen zur Gewerbesteuerdiskussion hinausgekommen – und dies trotz massiver Ausklammerung wichtiger, aber komplexerer Inhalte. Angesichts des engen Zeitrahmens wurden die Modellrechnungen zur Beurteilung der Reformwirkungen auf nur zwei Reformvorschläge beschränkt: auf das dem einer Modernisierung der Gewerbesteuer nahe kommende so genannte Kommunalmodell und den kommunalen Zuschlag zur Körperschafts- und Einkommensteuer, dem so genannten BDI/VCI-Vorschlag.
- Zentrale Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform wurden nicht behandelt. So ist beispielsweise nicht darüber nachgedacht worden, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll und welche dieser Aufgaben in einem föderalen Staatsaufbau durch die Kommunen wahrzunehmen sind, wie die Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung gesenkt werden oder durch welche Maßnahmen die Investitionsschwäche der Kommunen überwunden werden kann. Die Behandlung des Konnexitätsprinzips wurde nicht zuletzt aufgrund des Drucks von Bund und Ländern aus der Kommissionsarbeit ausgegrenzt. Auch die Reform der kommunalen Grundsteuer fand keine Berücksichtigung.

Angesichts dieser „Vorgaben“ war das Spektrum der denkbaren Entscheidungen nicht sonderlich breit bzw. innovativ. Insofern verwundert es auch kaum, dass mit Blick auf beide Reformschwerpunkte kein Einvernehmen hergestellt werden kann. Daher wird die Gemeindefinanzreform weiter auf der politischen Agenda bleiben müssen.

Lässt sich aber die Reformblockade überwinden? Welche Rahmenbedingungen wären für eine grundlegende Reform erforderlich? Die Antwort fällt nicht leicht, und ihre Umsetzung ist es erst recht nicht. Das Modell des runden Tisches, an dem ein Ausgleich der Interessen herbeigeführt

werden soll, kann als gescheitert betrachtet werden. Es ist eher geeignet zur Reformverhinderung beizutragen (Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners mit der Tendenz zum Status quo). Abschließend seien drei Anregungen zur Diskussion gestellt:

- Der inhaltliche Zuschnitt der Reformüberlegungen muss weit sein. Singuläre Maßnahmen, etwa bei der Gewerbesteuer, reichen zur Problemlösung nicht aus. Der Vorschlag der Betelsmann Stiftung zur Reform der Gemeindefinanzen²⁵ deutet die Komplexität der zu lösenden Aufgabe an.

²⁵ Vgl. BERTELSMANN-STIFTUNG (2003): Reform der Gemeindefinanzen, a.a.O.

- Daraus folgt konsequent, dass man eine gute Vorbereitung und hinreichende Zeit zum Austausch und zur Verbesserung der Argumente benötigt. Aus den Erfahrungen ähnlich gerichteter Enquete-Kommissionen ist eine Laufzeit von zwei Jahren eher als untere Zeitgrenze anzusehen.
- Die Besetzung der Kommission darf nicht interessenlastig sein. Reformvorhaben erfordern insbesondere im finanziellen Bereich eine Kommission mit – vergleichsweise – unabhängigen und stimmberechtigten Mitgliedern und Sachverständigen (mehr „elder statesmen“ als aktuell in die Interessen eines Verbandes eingebundene Persönlichkeiten).

Vor diesem Hintergrund muss die Kultur des „besseren Argumentes“ gestärkt werden. Interessengruppen sollten ihr Wissen und ihre Wertungen beratend in die Kommission einbringen können. Stimmberechtigt dürfen sie nicht sein, denn das Gemeinwohl ist mehr als die additive Verknüpfung von Verbandsinteressen. Letztlich wird dieses aber nur funktionieren können, wenn die kritische Öffentlichkeit – unterstützt durch die Medien – die Arbeit der Kommission beobachtet und Ergebnisse auch einfordert. Die Politik darf sich kein Reformscheitern erlauben (dürfen).

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.10.01

Zur Finanzsituation in Kommunen – die Sicht eines Kreiskämmerers

Von Dr. Stefan Funke,
Kreiskämmerer des Kreises Warendorf

Den nachfolgenden um einige Fußnoten ergänzten Vortrag hielt der Kämmerer des Kreises Warendorf auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen e.V. am 18. Mai 2005 in Neuss. Die Tagung widmete sich den Kommunalfinanzen und firmierte unter der Frage: „Sind die Kommunen noch zu retten?“. Die Ausführungen beschreiben eine eindrucksvolle Momentaufnahme der finanziellen Situation eines Kreises in Nordrhein-Westfalen. Darin wird der Auffassung begegnet, dass für die Kreise die finanzielle Situation im Verhältnis zu den kreisfreien Städten und manchen kreisangehörigen Städten und Gemeinden noch entspannt sei. Das Fazit: Auch die Kreise sind in der Finanzkrise. Bisherige Konsolidierungsversuche im Kreis konnten diese Situation nicht verhindern. Beendet wird das Referat mit vier Forderungen, um der Finanzkrise im Kreis begegnen zu können.

1. Daten zur Situation

Die Finanzkrise hat die Städte im Ruhrgebiet und im Vestischen Raum schon vor längerer Zeit und in großer Intensität getroffen. Inzwischen ist der **neuerliche Schub des Leidensdrucks**, der die Kommunen seit 2001 massiv trifft, auch im **Münsterland** angekommen. Das Münsterland gilt gemeinhin als finanziell solide und blieb von gravierenden sozio-ökonomischen Problemlagen lange verschont. Diese Zeiten sind vorbei!

Der Schub trifft hier zudem auch die **kommunalen Umlageverbände** hart, die Kreise und den Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Der Aufgaben- und Ausgaben-schwerpunkt sowohl der Kreise als auch der Landschaftsverbände liegt im sozialen Bereich. Die **überbordenden Kosten der sozialen Absicherung** und der vielfältigen Formen der (Re-)Integration von benachteiligten Menschen in die Gesellschaft belasten unsere Haushalte enorm. Dies ist eine wesentliche Ursache der gegenwärtigen Finanzkrise.

Zunächst aber eine **kurze Vorbemerkung** zur kommunalen Familie: Da die Finanzverfassung vorsieht, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 373 in NRW, über die Kreisumlage maßgeblich die Kreishaushalte finanzieren, und die 31 Kreise und 23 kreisfreien Städte über **Umlagen** den größten Teil der Ausgaben der beiden Landschaftsverbände zu tragen haben, gilt: Steigen die Ausgaben und Defizite in den Umlagehaushalten, trifft dies die Städte und Gemeinden – diese haben in der kommunalen Familie am Ende die Belastungen zu schultern. Wie sieht der Haushalt im **Kreis Warendorf** im östlichen Münsterland mit seinen rund 280.000 Einwohnern und 13 Städten und Gemeinden aus?

Ich will Ihnen einige wenige **Strukturdaten** zur Finanzsituation des Kreises Warendorf nennen. Obwohl die Finanzkennzahlen der Kreise aufgrund individueller Besonderheiten nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar sind, geben sie zumindest einen Anhaltspunkt für die Kreisebene insgesamt:

- Der Kreis Warendorf leistete im letzten Jahr 46 Prozent seiner laufenden Ausgaben in den **Aufgabenfeldern Soziales und Jugend**. Das waren etwa 77 Millionen Euro. Für 2005 rechnen wir nach der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe („Hartz IV“) und der Übernahme der Unterkunftskosten für sämtliche Empfänger des Arbeitslosengeldes II mit einem **Anteil von gut 50 Prozent** an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Das sind 92 Millionen Euro.
- Zusätzlich fließen fast 24 Prozent der Ausgaben, das sind 39,5 Millionen Euro, in die Mitfinanzierung der überwiegend, das heißt zu rund 85 Prozent, sozialen Leistungen des **Landschaftsverbandes**.
- Das waren durchgerechnet zusammen 2/3 unserer Gesamtausgaben, und es werden in diesem Jahr voraussichtlich sogar 70 Prozent werden. Das **Wohl und Wehe** des Kreishaushalts spielt sich hier ab! Die Entwicklung dieser Etatbereiche bereiten einem Kreiskämmerer die größten Sorgen.

- In 2003 führten **wegbrechende Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen** der Städte und Gemeinden im Kreis Warendorf – sie haben allein bei der Gewerbesteuer innerhalb von drei Jahren einen Verlust von 1/3 des Aufkommens zu verkraften gehabt – und die neue Aufgabe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit zu einer **Erhöhung des Satzes der Allgemeinen Kreisumlage** um 5 Prozentpunkte auf 35,5 Prozent der kommunalen fiktiven Finanzkraft. Dieser Satz konnte in 2004 wegen der kreditierten Schlüsselzuweisungen leicht gesenkt werden (34,7 Prozent). In 2005 haben „Hartz IV“ und erneut reduzierte Schlüsselzuweisungen des Landes eine Zusatzbelastung von weiteren 6 Prozentpunkten gebracht.¹ Die so genannte Jugendamtsumlage i.H.v. 17,0 Prozent kommt für diejenigen Städte und Gemeinden ohne ein eigenes Jugendamt noch dazu.
- 58 Prozent der Einnahmen erlangt der Kreis aus der **Umlage**.² Sie macht bei einer kreisangehörigen Stadt mit eigenem Jugendamt durchschnittlich etwa 22 Prozent der laufenden Gesamtausgaben aus und bei einer Stadt ohne eigenes Jugendamt durchschnittlich etwa 33 Prozent. Das ist ein stolzer Anteil, der für städtische Aufgaben nicht mehr zur Verfügung steht!
- Drei der 13 Städte im Kreis Warendorf befinden sich im **Haushaltssicherungskonzept** (ebenso viele sind es auch im Münsterlandkreisen Coesfeld, in Borken sind dies zwei und in Steinfurt acht Städte); neun weitere Städte können hier die laufenden Ausgaben nur durch Vermögensveräußerungen oder eigentlich für Investitionen reservierte Rücklagemittel ausgleichen.

Ein kurzer Blick noch auf die **spezifische Situation der Kreise** in Nordrhein-Westfalen:

Neun der 31 Kreise in NRW wirtschaften aktuell im **Haushaltssicherungskonzept**. Es handelt sich hierbei um Kreise, in denen sich die Städte und Gemeinden komplett oder überwiegend ebenfalls – und teilweise schon seit über 10 Jahren (wie etwa im Kreis Recklinghausen) – im HSK befinden; vielfach sogar im „Unzustand“ der dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung nach § 81 GO.

22 Kreise können ihre Haushalte **rechnungsmäßig ausgleichen**. Das ist gut so, aber es ist kein Zeichen für entspannte Kreisfinanzen. Der Haushaltsausgleich gelingt vielmehr in den meisten Fällen durch die Veräußerung von Vermögenswerten und die Auflösung letzter Rücklagenbestände für konsumtive Zwecke sowie – als ultima ratio – durch die

Möglichkeit, den **Umlagesatz der Kreisumlage** zu erhöhen. Das hört sich einfach an; ist es aber nicht. Denn jeder Landrat weiß, wie dieses – einzig ergiebige – Finanzierungsinstrument den Leidensdruck der Städte und Gemeinden im Kreis erhöht und stets zu heftigen Diskussionen mit den Bürgermeistern und in den kommunalen Räten führt. Die Anhebung des Umlagesatzes bedarf schon deshalb einer fundierten Begründung und letztlich auch der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht bei der Bezirksregierung. Gestritten wird um jeden zehntel Umlagepunkt.

Landräte wissen aber auch, dass **unausgeglichenen Kreishaushalte** mit der Folge der Aufstellung und Umsetzung eines Haushaltssicherungskonzeptes dann keine nachhaltige Unterstützung der Städte und Gemeinden bedeuten, wenn keine positive Aussicht auf eine steigende kommunale Finanzkraft gegeben ist. Denn das Etatdefizit des Kreises muss gemäß des allgegenwärtigen § 23 GemHVO spätestens nach zwei Jahren erneut veranschlagt und ausgeglichen werden. Die Belastung kumuliert sich also, und günstiger kann die Bewertung m. E. nur dann ausfallen, wenn es deutliche Signale für eine Erholung der kommunalen Finanzkraft gibt – am besten als Folge eines **dynamischen Wachstums der Wirtschaft**, wodurch Mittel für die Deckung der Altfehlbeträge des Kreises ohne Vernachlässigung eigener notwendiger Aufgaben zur Verfügung stehen. Solche Signale fehlen leider.

2. Einige Problembereiche auf der Aufgaben- und Ausgabenseite

Ich will mich bei der **Problembeschreibung und Ursachensuche** auf die **Ausgabenseite des Kreishaushaltes** beschränken. Die Einnahmenseite ist hierfür zwar ebenfalls von elementarer Bedeutung, doch würde die Betrachtung den vorgegebenen Rahmen sprengen und außerdem wirken Steuereinnahmen nur mittelbar über die sog. Umlagegrundlagen (Finanzkraft) auf einen Kreishaushalt. Hinzu kommt, dass das Problem der wachsenden Ausgabenbelastungen in der Diskussion der letzten Jahre zur großen Gemeindefinanzreform vielleicht auch etwas zu kurz gekommen ist.

Ich will mich hierbei auf **zwei** miteinander verwobene **Problemkreise** beschränken: die ungebremste Regelungswut und die unaufhörlich steigenden Soziallasten.

Ein elementares Problem ist sicherlich die **Regelungswut der Gesetzgeber** in Land und Bund, zum Teil erzwungen durch europäisches Recht. Allzu oft beschwören Politiker Sonntags in politischen Diskussionen den Bürokratieabbau und den

„schlanken Staat“ und beschließen Montags in den Parlamenten neue Vorschriften und Leistungsgesetze, die noch dazu die Kommunen ausführen und finanzieren müssen.

Der Kreis Coesfeld hat sich einmal in 2002 die Arbeit gemacht, die **neuen Aufgaben für die Kreise** aus den vorhergehenden fünf Jahren (1998-2002) zusammenzustellen. Herausgekommen ist eine Liste mit 125 neuen Aufgaben – und alle kosten Geld, was von den Gesetzgebern leider fast immer vergessen wird.

Beispiele aus der jüngsten Zeit für Gesetze, die mit übermäßig hohem Personalaufwand in den Kreisen zu administrieren sind („**bürokratische Monstren**“), sind das **Tariftreuegesetz NRW**, das allen Vergabestellen zusätzliche Kontrollaufgaben auferlegt, die **Trinkwasserverordnung**, die zusätzliche Gesundheitsaufseher erfordert, und das **Zuwanderungsgesetz**, das unsere Ausländerämter mit zusätzlichen Prüfaufgaben für neue Mitarbeiter befrachtet.

In Deutschland gelten 2.066 Gesetze mit 46.308 Einzelnormen und 3.051 Rechtsverordnungen mit 38.776 Einzelnormen. In der Summe macht dies 85.084 einzelne Vorschriften.³ Angesichts dieser **Überregulierung** sind die Gesetzgeber dringend zu gesteigerter Selbstbeschränkung aufgerufen.

In Nordrhein-Westfalen ist im letzten Jahr nach mehreren Anläufen – endlich – das **Konnexitätsprinzip in strikter Ausprägung** in Artikel 78 Absatz 3 der Landesverfassung verankert worden.⁴ Dieses wurde erfreulicherweise noch mit einem Verfahren der **Kostenfolgeabschätzung** und der **kommunalen Beteiligung** verbunden: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemein-

¹ Im Kreis Warendorf haben sich die 13 Städte und Gemeinden und der Kreis angesichts der unwägbaren Größen vertraglich für das erste Jahr der neuen Regelung auf die Direktabrechnung der Netto-Belastung der Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie der einmaligen Leistungen nach dem Verteilungskriterium der Finanzkraft verständigt. Der Belastung von rechnerisch sechs Umlagepunkten stehen in den kommunalen Haushalten allerdings auch Entlastungen gegenüber.

² Dabei war die Kreisumlage ursprünglich als Spitzenbedarfsinstrument konzipiert.

³ Vgl. diese Zahlen bei Wolfgang Thierse: Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, in: NVwZ, 2005, Heft 2, S. 154. Auch der Bundestagspräsident wünscht „etwas mehr Selbstbeschränkung des Gesetzgebers“, ebd.

⁴ Das verfassungsändernde Gesetz ist vom 22.06.2004, vgl. GV.NW. 360.

den oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.“ Dies ist zweifelsohne eine wichtige Selbstbeschränkung des Landesgesetzgebers, und es geht hiervon eine Warnfunktion aus: Wenn das Land bei den Kommunen **bestellt**, muss es hierfür auch **bezahlen**! Und es muss vorab mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Belastungen reden.

Das Konnexitätsprinzip und der Konsultationsmechanismus sind aber natürlich in

der Praxis auch zu **beachten**. Erste Fälle zeigen leider, dass (noch) darüber hinweggesehen wird. Das war jüngst so bei den Gesetzgebungsverfahren des Schulgesetzes hinsichtlich der **Kosten integrativer Beschulung**, die dem Sozialhilfeträger aufgebürdet werden, und beim Ausführungsgesetz zum SGB XII hinsichtlich des neuen Anspruchs auf **Pflegewohngeld für solche Nicht-Landeskinder**, deren Pflegeeinrichtung ihren Sitz dort hat, wo ein Verwandter wohnt. Hoffentlich sind dies nur Anfangsprobleme. Und hoffentlich gilt die strikte Konnexität bald auch für Bundesregelungen.

Die **Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen für soziale Leistungen** sind auch in 2004 weiter gestiegen.⁵ Sie sind mit ihrer Dynamik ein wahrer Sprengsatz gerade der Kreishaushalte. Der jüngste Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums weist die Zuwachsrate der ersten drei Quartale mit +3,8 Prozent aus; das entspricht 262,5 Millionen Euro Mehraufwand. In 2002 stiegen die sozialen Leistungen schon um +3,4 Prozent und 2003 um +4,3 Prozent.⁶ Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2000 mussten die Kommunen hierzulande im letzten Jahr 1,2 Milliarden Euro oder fast 15 Prozent mehr aus ihren Haushalten für Soziales bereitstellen (9,4 Milliarden Euro); bundesweit sogar rund 6 Milliarden Euro oder +22,7 Prozent.⁷ Gegen Ausgabenanstiege in solchen Ausmaßen kann ein Kreis nicht effektiv einsparen. Da die Steuereinnahmen über die letzten Jahre bekanntlich sogar rückläufig waren, öffnet sich die **Schere zwischen Ausgaben und Steuereinnahmen** immer weiter. Die steigenden Umlagesätze der Kreise sind maßgeblich auf diesen Kostendruck zurückzuführen.

Besonders problematisch ist neben der Tatsache der Ausgabenbelastung an sich, dass die Kreise kürzlich auch noch **neue Leistungen** übertragen bekommen haben, dass es sich noch dazu um Aufgaben mit definitiv steigenden Haushaltsbelastungen handelt und dass sie schließlich **keine nennenswerten Einflussmöglichkeiten** auf die Ausgabenhöhe haben (Steuerungsvakuum).

Die Belastungen können an vier Beispielen skizziert werden:

1. Die bedarfsorientierte **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** hat der Bundesgesetzgeber 2003 zu einer neuen Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte bestimmt.⁸ Das Ziel des Gesetzes kann durchaus für sinnvoll erachtet werden: Ältere oder dauerhaft erwerbsgeminderte Menschen sollen besser unterstützt werden, wenn ihre Rente unterhalb des Existenzminimums liegt; es soll ihnen erleichtert werden, ihre Ansprüche an den Staat

geltend zu machen, ohne dass sie einen Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder befürchten müssen. Warum sind aber die Kreise und kreisfreien Städte Träger dieser neuen Sozialleistung des Bundes? **Warum** legt der Bund fest, dass sich der Anspruch gegen die Kommunen richtet?

Die Rentenversicherungsträger, die die Aufgabe ursprünglich übernehmen sollten, haben übrigens nach Prüfung dankend abgesagt. Die Kreise und kreisfreien Städte sind in dieser schwierigen Zeit „**Ausfallbürger**“. 12 Kreise und zwei kreisfreie Städte haben wegen der Problematik kommunale Verfassungsbeschwerden eingereicht.

Die Einsparungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und die Erstattungen des Bundes, durchgereicht durch die Länder, reichen bei weitem nicht aus, die **Mehrbelastungen** in den Kreishaushalten zu decken. Im ersten Jahr der Ausführung dieses Gesetzes hat der Kreis Warendorf über 1 Millionen Euro mehr bezahlt. In allen bundesdeutschen Kreisen summiert sich die jährliche Netto-Mehrbelastung in 2004 auf über 700 Millionen Euro.⁹ Die Zahl der anspruchsberechtigten Personen ist von Mitte 2003 bis Mitte 2004 im Kreis Warendorf um 13 Prozent angestiegen. Die Ausgaben lagen 2004 bei 5,1 Millionen Euro für rund 1.400 Menschen. Für dieses Jahr mussten rd. 6,0 Millionen Euro veranschlagt werden.¹⁰ Die Tendenz ist steigend. Das lässt sich schon aus der **demografischen Entwicklung** ablesen.

2. Für die **Hilfe zur Pflege** für ältere Menschen über 65 sind seit 2004 ebenfalls die Kreise komplett zuständig.¹¹ Sie haben zusätzlich zu den ambulanten Hilfen auch die teilstationäre und vollstationäre Pflege sowie die Kurzzeitpflege zu finanzieren. Diese Art der sog. Hilfen in besonderen Lebenslagen richtet sich an Menschen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung im täglichen Leben hilfsbedürftig sind. Der Kreis Warendorf hatte für diese **neue Aufgabe** in 2004 mit 7,1 Millionen Euro rund 4,3 Prozent der Gesamtausgaben aufzubringen.

Mit **großer Sorge** sehen wir in den Kreisen die Kostensteigerungen aufgrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung bei der Grundsicherung im Alter und der Hilfe zur Pflege sowie beim **Pflegewohngeld**¹² – mit einem Zuschussbedarf 2004 i.H.v. 3,4 Millionen Euro. Dies gilt zudem für diejenigen **Teilaufgaben der Eingliederungshilfe** für Behinderte, die der Kreis zu tragen hat, in diesem Jahr immerhin 1,2 Millionen Euro. Es wird mehr ältere und pflegebedürftige Menschen geben, und die Pflege in der Familie wird seltener. Zwei konkrete **Zahlenbeispiele** mögen die **Sorgen** illustrieren:

⁵ Bei diesen sozialen Leistungen handelt es sich um die gesetzlichen Sozialhilfeleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz wie der Hilfe zum Lebensunterhalt und der vielfältigen Hilfen in besonderen Lebenslagen, den Leistungen der Jugendhilfe, den Leistungen nach dem Flüchtlingsaufnahme- und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie seit 2003 der Grundsicherung. Bundesweit lag die Steigerungsrate der Ausgaben für soziale Leistungen der Kreise bei 8,4 Prozent. Vgl. auch zu differenzierten Daten Matthias Wohltmann, Kreisfinanzen 2004: Deckungslücke in den Kreishaushalten weitet sich aus – Kassenkredite auf Besorgnis erregendem Höchststand, in: Der Landkreis, 75. Jg., April/Mai 2005, S. 204.

⁶ Vgl. diese Zahlen in Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.): Kommunalfinanzbericht Januar 2005, 2005, S. 23f.

⁷ Vgl. ebda.

⁸ Die materiell rechtlichen Regelungen des (aufgehobenen) Gesetzes über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden zum 1.1.2005 als viertes Kapitel in das neue SGB XII (Sozialhilfe) integriert.

⁹ Vgl. Irene Vorholz, DLT-Sozialausschuss, in: Der Landkreis, 75. Jg., April/Mai 2005, S. 387.

¹⁰ Der Zuschussbedarf, d.h. die Ausgaben nach Abzug der Einnahmen für diese Leistung, steigt im Kreis Warendorf bislang mit einem jährlichen Plus von rd. 1 Millionen Euro von 2,8 Millionen Euro in 2003 über 3,7 Millionen Euro in 2004 auf voraussichtlich 4,7 Millionen Euro in 2005. Letzterer Anstieg ist zum Teil Folge des Wegfalls des Wohngeldes für die Hilfeempfänger im Rahmen der „Hartz IV“-Reformen.

¹¹ Dies regelt das sog. 2. Modernisierungsgesetz des Landes NRW. Die Übertragung der Finanzierungsverantwortung von den Landschaftsverbänden auf die Kreise und kreisfreien Städte vollzog sich seit 2001 in vier Stufen. In 2004 wechselte auch die Zuständigkeit.

¹² Das Pflegewohngeld wird vollstationären Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz NRW als Zuschuss zu deren investiven Aufwendungen für Heimplätze gezahlt, wenn die betreffenden Heimbewohner pflegebedürftig sind und das eigene Einkommen und Vermögen zur Deckung der Investitionskosten nicht ausreicht. Die Ausgaben tragen die Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe erst seit 2001.

- Nach überschlägiger Schätzung kostet jeder **Pflegeplatz** den Kreis Warendorf über das Pflegegeld, die Hilfe zur Pflege und die Grundsicherung durchschnittlich etwa 7 Tausend Euro pro Jahr. Da zurzeit 300 zusätzliche Plätze entstehen, müssen wir uns auf weitere rund 2,1 Millionen Euro jährlich an Ausgaben einstellen.
- Alleine für die beiden Haushaltspositionen der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe für ältere behinderte Menschen in Pflegeeinrichtungen muss der Kreishaushalt in diesem Jahr rd. 1,6 Millionen Euro mehr bereitstellen als noch im Haushaltsplan 2004. Diese **Kostensteigerung** ist höher als die Summe aller Ausgaben des Kreises für Kultur einschließlich der Musikschule.

Die **Verlagerung der Finanzierungspflicht** beim Pflegegeld (2001) und der Hilfe zur Pflege (2001 bis 2004) auf die Kreise und kreisfreien Städte entlastet die **Landschaftsverbände** ganz erheblich; die Umlagesätze und Umlagezahlungen müssten deutlich sinken – wäre da nicht die **Eingliederungshilfe**, die die Minderausgaben vollständig aufzehrt.

3. Im Jahr 2003 lagen die Ausgaben der **Leistungen zur Eingliederung behinderter Menschen** bundesweit bei 10,9 Milliarden Euro.¹³ Sie haben sich in 10 Jahren fast **verdoppelt**, weil die Fallzahlen und die Betreuungskosten in Wohn Einrichtungen oder Werkstätten gestiegen sind und das Leistungsangebot ausgeweitet wurde. Die Steigerungsraten liegen bei rund 7 Prozent jährlich. Es ist inzwischen die größte Position unter den Hilfearten der Sozialhilfe. Fachleute prognostizieren, dass diese **Steigerungsrate** zumindest für die nächsten fünf Jahre unvermindert anhalten wird. Die Eingliederungshilfe wird in Nordrhein-Westfalen kommunal und vor allem von den **Landschaftsverbänden** finanziert, die gut 50 Prozent ihrer Budgets hierfür verwenden. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe erwartet für dieses Jahr aufgrund 500 neuer stationärer und 900 neuer teilstationärer Fälle sowie der Entgeltsteigerungen einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 21 Millionen Euro. Die Belastungen überfordern die kommunale Familie. Die **Hoffnung auf Entlastung** der Kreise bei der Landschaftsumlage war **trügerisch**.

4. Die **Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe** („Hartz IV“) verändert eine Reihe von Positionen im Kreishaushalt. Die Kommunalen Spitzenverbände stellen nach Anlauf dieser neuen Sozialleistung fest, dass die kommunalen Belastungen höher und die kommunalen Entlastungen niedriger ausfallen als prognosti-

ziert, so dass der Bund seine Beteiligung an den Unterkunftskosten entsprechend der gesetzlichen **Revisionsklausel** deutlich aufstocken müsste.¹⁴ Hiergegen wehrt sich der Bund vehement. Bedauerlicherweise sind allerdings nahezu alle Elemente der komplexen Mechanismen der finanziellen Umverteilungswirkungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen umstritten. Hierzu ließe sich viel Kritisches aus der Praxis ausführen. Nur soviel: Eine valide **Nachprüfung der Umverteilungen** wird äußerst schwierig werden, wenn sie überhaupt möglich ist. Gegenwärtig weisen alle Indi-

3. Umgang mit der Situation und Lösungsansätze

Den vor allem extern verursachten Finanznöten begegnen die Kreise mit zahlreichen **internen Lösungsversuchen**; alle mit dem Ziel, die selbst zu beeinflussenden Ausgaben zu senken und auch kleinere Einnahmequellen auszuschöpfen.

So hat der Kreis Warendorf mit einer **verschärften Etat-Konsolidierungsrunde** in den letzten drei Jahren zahlreiche freiwillige Leistungen im sozialen und kulturellen Bereich gekürzt oder sogar gestrichen, Per-

Zuschussbedarf Soziales (Ausgaben – Einnahmen)	Ergebnis 2003 Millionen Euro	Ergebnis 2004 Millionen Euro	Ansatz 2005 Millionen Euro	Veränderung 2005 zu 2003 in Prozent
1	2	3	4	5
Hilfe zum Lebensunterhalt (UA 4100)	8,22	8,02	2,35	- 71,4
Hilfe zur Pflege (UA 4110)	4,14	6,51	6,66	+ 61,0
Eingliederungshilfe für Behinderte (UA 4120)	0,81	1,01	1,10	+ 36,2
Krankenhilfe, Schwangerschaft, - Familienplanung, sonst. Hilfen (UA 4130, 4140, 4800)	2,22	1,93	1,21	- 45,7
Pflegegeld (UA 4700)	3,79	3,44	3,50	- 7,7
Grundsicherung für Arbeits-suchende (UA 4820)	0	0	17,84	neu
Grundsicherung bei Alter und Erwerbsminderung (UA 4850)	2,84	3,70	4,74	+ 67,2
insgesamt	22,02	24,61	37,39	+ 69,8

katoren in Richtung einer Mehrbelastung des Kreises Warendorf – aktuell prognostizieren wir bei einem Erstattungssatz von 29,1 Prozent eine Summe von mindestens 3 Millionen Euro – und vieler anderer Kreise in NRW. Wir können nicht darauf hoffen, an der zugesagten Entlastung der kommunalen Familie im Umfang von 2,5 Milliarden Euro per anno zu partizipieren. Es drängt sich der Eindruck auf, dass wir Kreise vom Bund **nicht ernst genommen werden**.

Das **Tagesbetreuungsausbaugesetz** des Bundes bekräftigt diese Vermutung. Trotz der Finanzkrise fordert der Bund die Kommunen mit dem Gesetz zu einem – sicherlich familienpolitisch wichtigen – qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Betreuung der unter 3-jährigen Kinder auf und verplant hierfür schon einmal 1,5 Milliarden Euro der versprochenen, aber längst nicht erzielten 2,5 Milliarden Euro Entlastung aus der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. **Kritisch** ist außerdem auch hier der **direkte Durchgriff des Bundes** auf die Kommunen zu bewerten.

sonal reduziert, zwei Schullandheime und die einzige Jugendbegegnungsstätte geschlossen, mehrere nicht-strategische Unternehmensbeteiligungen veräußert und die Einnahmen konsumtiv verwendet. Außerdem machte es die schwierige Haushaltssituation erforderlich, durch Neu-Veranschuldung den mühsam über mehrere Jahre verringerten Schuldenstand innerhalb von nur zwei Jahren auf den früheren Höchststand zu erhöhen.

Dieses Konsolidierungspaket reicht aber natürlich nicht aus, die Forderung der Gemeindeordnung nach dauernder Leistungsfähigkeit zu erfüllen.

Erlauben Sie mir deshalb **als Konsequenz** aus der skizzierten Finanzsituation **zur Abrundung** meines Beitrags **vier Forderungen** zu formulieren:

1. Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Land, die für die Kommu-

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, BT-Drucksache 15/4372 vom 30.11.2004.

¹⁴ Vgl. Deutscher Städtetag: Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2004 und Prognose für 2005, Februar 2005, S. 4.

nen zusätzliche Ausgaben zur Folge haben, sollten künftig nur bei gleichzeitiger Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden dürfen. Sicherlich sollten hierbei Anreize für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung durch die Kommunen bei der Ausführung des **Konnexitätsgrundsatzes** berücksichtigt werden.

2. Die Kreise und Landschaftsverbände müssen schon heute bei den sozialen Ausgaben deutlich entlastet werden. Das trifft akut auf die Eingliederungshilfe für Behinderte zu. Da die Belastungen drückend sind, ist als **Sofortmaßnahme** zügig nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen. Denkbar

wäre etwa die Einführung eines **Bundesbehindertengeldes** als bundesfinanzierte Teilhabeleistung vorrangig zur Deckung des Eingliederungsbedarfs aus dem Haushalt für die Kriegsopferversorgung des Bundes.

3. Die Gesetz- und Verordnungsgeber sollten die kostenintensive und leistungshemmende Regelungsdichte und Detailverliebtheit zurückfahren und die **Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz** der Kommunen stärken. Dies setzt hier und in der Wirtschaft sicherlich Kreativitäts- und Effizienzpotenziale frei.
4. Dringend nötig ist – abschließend – eine gründliche und konsequente **Auf-**

gabenkritik des Staates unter Beachtung des ordnungspolitischen Subsidiaritätsprinzips bei der Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten. Dabei wird ein Ergebnis sein, dass die **Finanzierungsverantwortung** für einige große soziale Aufgaben mit gesellschaftspolitischer Bedeutung auf der **Bundesebene** richtig anzusiedeln ist. Die Verantwortung für die kostenträchtigen Folgen der demografischen Entwicklung gehört nicht auf die unterste Ebene des föderalen Staatsaufbaus.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.10.01

Neun Kreise in der Haushaltssicherung

Von Dr. Hans Lühmann,
Finanzreferenz im Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Das Innenministerium hat in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Landtag Nordrhein-Westfalen aktuelle Daten zu den Haushaltssicherungskonzepten in den Städten, Gemeinden und Kreisen veröffentlicht (LT-Drs. 13/7006). Dieser Bericht wird zum Anlass genommen, die Quellen und die aktuelle Brisanz dieses besonderen kommunalaufsichtsrechtlichen Instituts in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen.

1. Der ausgeglichene Haushalt als eherner Grundsatz des Haushaltsrechts der Kreise in Nordrhein-Westfalen

Schon die Kameralistik wusste von der Aufgabe des „Cassenwesens eines Staates“ in dem Sinne zu berichten, dass „die finanziellen Bedürfnisse des Staates mit Leichtigkeit zu befriedigen“¹ sind. Die Budgetfunktion des Haushaltsausgleichs, das heißt die Deckung von Ausgaben und Einnahmen des staatlichen Haushalts in einer bestimmten Zeitspanne, stellen ebenso wie das Prinzip des wirtschaftlichen Handelns und die Aufgabe der Haushaltskontrolle gedankliche Leitfäden der geschichtlichen

Entwicklung des Rechts der öffentlichen Haushalte dar². Der deshalb schon eherner Grundsatz des Haushaltsausgleichs verhinderte aber auch in vergangenen Jahrhunderten nicht einen gegenteiligen Zustand von Mehrausgaben im Verhältnis zu den Staatseinnahmen und eine zunehmende Verschuldung. Das in heutigen Tagen als Gesamt- oder Bedarfsdeckungsgrundsatz³ bezeichnete Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben soll die nachhaltige und stetige Erfüllung staatlicher oder auch kommunaler Aufgaben finanziell ermöglichen und absichern. Aus diesem Grund macht es Sinn, auch für die Kommunen in den Gemeindeordnungen eine Regelung über einen ausgeglichenen Haushalt vorzusehen.⁴ In NRW ist die entsprechende Rege-

lung in § 75 GO verankert. Auch im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ist ein Haushaltsausgleich in dem Sinne herzustellen, dass der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt (§ 75 Abs. 2 Gemeindeordnung).⁵

Um einen Haushaltsausgleich auch rechtlich zu befördern, wurde schon frühzeitig im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen das Haushaltssicherungskonzept als ein Instrument kommunalaufsichtlicher Einwirkung vorgesehen.⁶ Darin muss die Kommune im Falle eines unausgeglichenen Haushaltes die Kommune darstellen, auf welche Weise, mit welchen Mitteln und in welchem Zeithorizont sie ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben herstellen wird. Dieses Konzept bedarf der kommunalaufsichtlichen Genehmigung. Trotz dieses Aufsichtsinstruments kann der anfangs als Ausnahmeerscheinung⁷ angenommene Zustand der Haushaltssicherung nach den aktuellen statistischen Erhebungen des Innenministeriums in NRW als eine alltägliche Situation in den kommunalen Haushalten angesehen werden. Das Haushaltssicherungskonzept wird immer mehr zu einer „Regelbewirtschaftung kommunaler Haushalte“⁸.

¹ Heinrich Schmidt, Enzyklopädische Abriss der Cameralwissenschaft, Hermannstadt 1853, S. 163.

² Vgl. auch Sonja Strube, Sonja, Die Geschichte des Haushaltsrechts von Mittelalter bis zur Gegenwart, Berlin 2002.

³ Vgl. hierzu Christoph Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001, Hermann Pünder, Haushaltsrecht im Umbruch, Stuttgart 2003, Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin 2003.

⁴ Vgl. den Überblick bei Angela Faber, § 35 Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungs-

konzept, in: Henneke, Pünder, Waldhoff (Hrsg.), Handbuch der Kommunal Finanzen, im Erscheinen.

⁵ Vgl. hierzu Faber, a. a. O.

⁶ Das Haushaltssicherungskonzept ist seit 1991 in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verankert. In sechs weiteren Ländern ist ein solches Instrument vorgesehen. Vgl. Pünder, a. a. O. S. 240 sowie Faber, a. a. O.

⁷ Vgl. Raimund Wimmer, Kommunale Haushaltssicherung zwischen Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, NWVBl. 1998, 377, 379.

⁸ Ebenso Dieter Freytag, Claus Hamacher, Andreas Wohland, NKF NRW, Stuttgart 2005, S. 54.

2. Die Praxis unausgeglichener Haushalte in Nordrhein-Westfalen

Initiiert durch eine Kleine Anfrage im Landtag wurde Ende April 2005 die finanzielle Lage der Kommunen in Ergänzung zum Kommunalfinanzbericht vom Januar 2005 im Hinblick auf die aktuelle Situation von Haushaltssicherungskonzepten dargestellt. Danach besitzen mit Stand vom 11. April 2005 insgesamt 178 aller kommunalen Haushalte, also 42%, ein Haushaltssicherungskonzept, wobei davon 80 (45 %) keine Genehmigung erhielten. Die Statistik zeigt zugleich, dass sich das Haushaltssicherungskonzept auch nicht in jedem Fall als ein erfolgreiches Instrument erweist, um ausgeglichene Haushalte zu gewährleisten. Einige Kommunen haben trotz einer gesetzlich verankerten 4-Jahres-Frist schon über zehn Jahre unausgeglichene Haushalte.

Angesichts der hohen Anzahl und der langen Laufzeit von Haushaltssicherungskonzepten in Nordrhein-Westfalen wird über die Sinnhaftigkeit der Haushaltssicherungskonzepte, mögliche Alternativen oder korrespondierende Finanz- bzw. Aufsichtsinstrumente weiter nachzudenken sein. Auch neuere Entwicklungen wie die ungleichgewichtige Belastung mit sozialen Kosten, die entgegen der Ankündigung von bundesweiten finanziellen Entlastungen in Milliardenhöhe bei der Grundsicherung

von Arbeitsuchenden zu einer tatsächlichen Mehrbelastung in einigen Kommunen führt, könnten den Trend unausgeglichener Kommunalhaushalte verstärken.

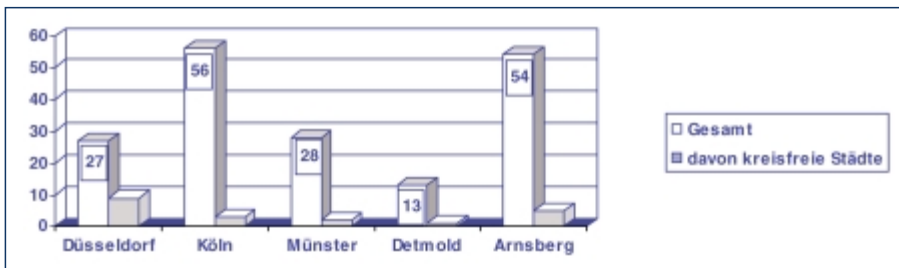
3. Unausgeglichene Kreishaushalte

Nach der laufenden Haushaltsumfrage im Landkreistag weisen neun Kreise in Nordrhein-Westfalen einen unausgebalancierten Haushalt aus¹⁰. Die Anzahl der

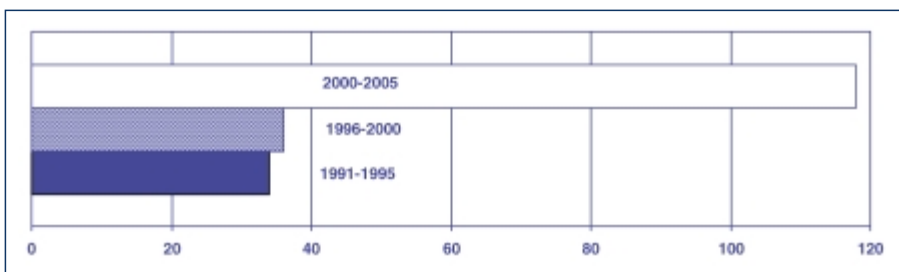
kreisangehörigen Raumes aufzufangen. Hinzu kommt, dass in der juristischen Literatur teilweise die Auffassung vertreten wird, dass Kreise als Umlageverbände gar kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen dürften, weil ein entsprechender Haushaltsausgleich stets über die Erhebung der Kreisumlage ermöglicht wird.¹²

Die bundesweite Statistik zeigt jedoch,¹³ dass der Zustand unausgeglichener Kreishaushalte kein Phänomen allein in Nord-

rhein-Westfalen, sondern auch im bundesweiten Maßstab verbreitet ist. In einigen Bundesländern sind unausgeglichene Kreishaushalte bereits überwiegend vorhanden wie zum Beispiel in Brandenburg (11 von 14), Hessen (19 von 21), Mecklenburg-Vorpommern (11 von 12), Niedersachsen (37 von 38), Rheinland-Pfalz (23 von 24), Saarland (6 von 6), Sachsen-Anhalt (20 von 21) und Schleswig-Holstein (10 von 11).



Haushaltssicherungskonzepte nach Regierungsbezirken



Anzahl der Kommunen nach dem Beginn der Haushaltssicherungskonzepte

Kreise ist seit 2000 kontinuierlich angestiegen. So befand sich im Jahre 2000 lediglich ein Kreis im Zustand der Haushaltssicherung.¹¹

Das Anwachsen der Zahl von Kreisen, die als Umlageverband unausgeglichene Haushalte ausweisen, ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil die Kreise tatsächlich die rechtlich eingeräumte Möglichkeit haben, die Defizite über die Erhöhung einer Kreisumlage zu Lasten des

¹⁰ Der Bericht des Innenministeriums geht insoweit lediglich von sechs Kreisen aus, die ein Haushaltssicherungskonzept ausweisen.

¹¹ LT-Drs. 13/232 – Kommunalfinanzbericht 2000 vom 06.11.2000, S. 21.

¹² Vgl. zur Diskussion umfangreich Faber, a.a.O.

¹³ Matthias Wohltmann, Kreisfinanzen 2005: Wo ist „Nirgendwo“? – Ein Tunnel mit ungewissem Ausgang, Der Landkreis, 2005, 213, 217.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.10.01

Auswege aus dem finanzpolitischen Elend der Kommunen?

Von Prof. Dr. Gisela Färber und Dr. Peter Wild, Speyer

I. Finanzwissenschaftliche Lösungsansätze statt weiterer Zugriff in die finanzwirtschaftliche Trick-Kiste

Die vorangestellte Frage lässt sich unter Berücksichtigung des Gedankens der Nach-

haltigkeit nicht mit finanzwirtschaftlichen Tricks zum kurzfristigen Überleben beantworten, die die Kämmerer vielleicht doch noch nicht kennen. Denn die Flucht in die Kassenkredite in einem noch vor wenigen Jahren unvorstellbaren Ausmaß zeigt überdeutlich, dass hier schon zuviel „erfunden“

wurde und dass darin auch ein Teil des Problems selbst liegt. Vielmehr zeigt die Analyse der aktuellen Situation, dass nicht mehr zugewartet werden darf und unverzüglich ein neuer Aufbruch zu organisieren ist, hin zu mehr Verantwortlichkeit und damit auch mehr Selbstbewusstsein der „kommunalen

Familie“ beim Einfordern zukunftsfähiger Lösungen vom Land und vom Bund, statt der beklemmenden Ängstlichkeit derselben, die zuletzt auch bei den Diskussionen um die 2003 wieder einmal gescheiterte kommunale Finanzreform sichtbar wurde. Im folgenden wird gezeigt, dass es Sanierungsmöglichkeiten für die kommunalen Haushalte gibt. Die Schwierigkeit liegt aber darin, dass ein Teil der Therapie und der Rahmenbedingungen hierfür von Akteuren beschlossen werden müssen, die über den Kreis der Kämmerer weit hinausreichen. Dies müssen von den Lösungen überzeugt werden. Und dies beginnt mit der ungeschminkten Darstellung der tatsächlichen Situation der kommunalen Haushalte.

II. Bestandsaufnahme: Die Finanzsituation der Gemeinden in Nordrhein- Westfalen

1. Von 1993 bis 2003 stieg die Gesamtverschuldung der nordrhein-westfälischen um 60 Prozent; darin ist enthalten als besonders negatives Strukturelement eine um das 27-fache angestiegene Verschuldung bei den Kassenkrediten, die inzwi-

de Gesamtverschuldung oder gar Konsolidierung. Denn in diesem Zeitraum sind kommunale Unternehmen privatisiert und Schulden „mitgegeben“ worden. Beim Aufsummieren der Nettokreditaufnahmen in diesem Zeitraum auf den Schuldenstand von Ende 1993 kann man als Untergrenze der tatsächlichen Gesamtverschuldung eine Summe von 29,6 Milliarden Euro ermitteln, Untergrenze deshalb, weil es keine statistische Information über die in den ausgelagerten Einheiten aufgenommenen Schulden gibt. Die Kommunen haften jedoch weiter für ihre Unternehmen, nur werden sie nicht mehr in der amtlichen Finanzstatistik ausgewiesen.

3. Im Ländervergleich nimmt NRW die schlechteste Position ein: Seine Kommunen haben die höchsten Schulden.

4. In der modernen Finanzwissenschaft werden Primärsalden (bereinigte Einnahmen ohne Veräußerungserlöse abzgl. bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben) als Indikatoren zur Bewertung öffentlicher Haushalte benutzt. Mit Ausnahme kleinster positiver Primärsalden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre „schaukeln“ sich die Primärdefizite der nordrhein-westfälischen Gemeinden im Zeitraum 1990 bis 2003 bis auf 2,7 Milliarden

grund sich verstärkender wirtschaftsstruktureller Probleme (Bevölkerung und Wirtschaftskraft), welcher das Ende des in der Vergangenheit bestehenden Vorsprungs gegenüber den Kommunen in den anderen Ländern kennzeichnet. Auch wenn ein Teil des Verlustes an überdurchschnittlicher Steuerkraft auf Steuergesetze des Bundes zurückzuführen sind, so bedeutet der Verlust an Wirtschaftskraft, dass der Einnahmerückgang kein vorübergehender sein kann. Mit dieser Entwicklung ist aber das nach wie vor überdurchschnittliche Ausgabenniveau nicht mehr vereinbar.

III. Die Ursachen der kommunalen Finanzmisere liegen klar zutage:

Vor allem eine „chronische“ Einnahmeschwäche führt zu der kommunalen Finanzmisere. Trotz Anhebung der Hebesätze bei Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Zeitraum 1990 bis 2003 sind nur stagnierende Steuereinnahmen zu verzeichnen. Aus dem Landeshaushalt sind nach langjährigen steigenden Primärdefiziten (vgl. Abb. 4) und infolge der Notwendigkeit eigener langfristiger ausgerichteter Anpassungen an die Wirt-

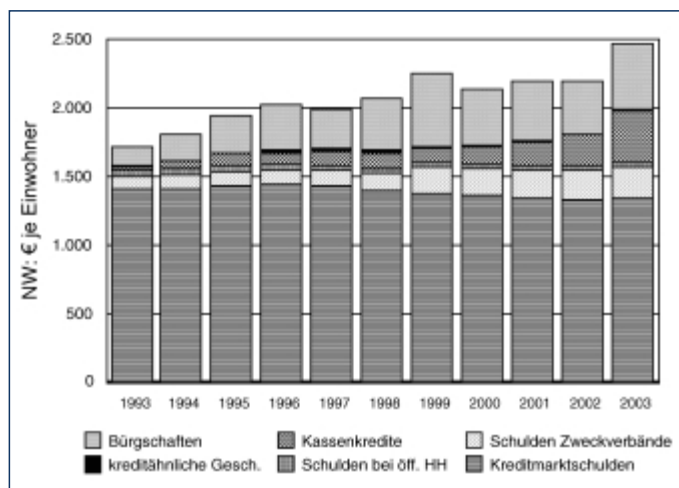


Abb. 1: Entwicklung der kommunalen Verschuldung je Einwohner in Nordrhein-Westfalen 1993-2003

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

schon ein Drittel der fundierten Schulden ausmachen. Die Kassenkredite und Unterdeckungen der Verwaltungshaushalte stiegen 2004 stiegen noch einmal um 23,8 Prozent auf 466,20 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 1). 179 Kommunen befanden sich in der Haushaltssicherung!

2. Der offizielle Schuldenstand aus Kreditmarktschuldung sinkt zwischen 1993 und 2003 zwar von 25,2 auf 24,4 Milliarden Euro. Indes ist dies kein Indiz für eine sinken-

Euro, rund 150 Euro je Einwohner hoch – dem höchsten Stand aller Flächenländer. Die Summe der Primärsalden seit 1990 beträgt 9,4 Milliarden Euro. In dieser Größenordnung lebten und leben die nordrhein-westfälischen Kommunen „über ihre Verhältnisse“, die Bedienung der aufgenommenen Schulden ist zusätzlich aufzubringen.

5. Der Datenvergleich von 1991 bis 2004 (vgl. Abb. 3) zeigt eine geradezu dramatische Erosion der Steuerbasen in NRW auf-

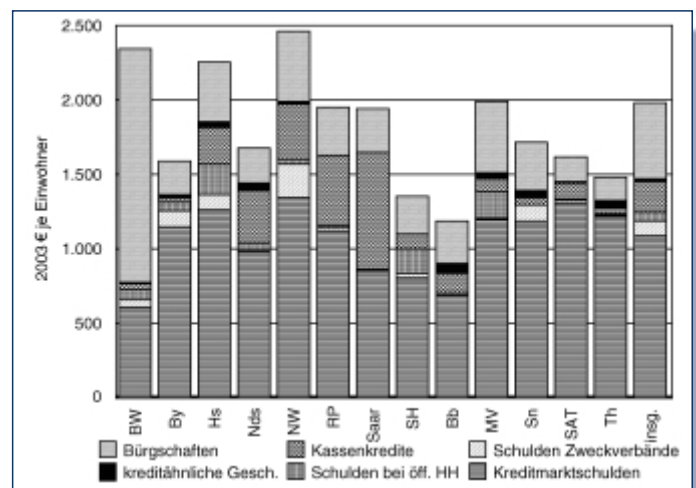


Abb. 2: Entwicklung der kommunalen Verschuldung je Einwohner 2003 im Ländervergleich

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

schaftsentwicklung und der steigenden Alterslast im Personalhaushalt bestenfalls keine Sanierungsbeiträge zu erwarten. Aus alledem folgt als wichtigste Erkenntnis: Die nordrhein-westfälischen Gemeinden können sich ihr Ausgabenniveau nicht weiter leisten: Sie müssen so schnell wie möglich ihre Primärdefizite schließen und zum Teil sogar -überschüsse erwirtschaften, um die Belastungen der in der Vergangenheit aufgenommenen Schulden zu kompensieren und wieder wettbewerbsfähig zu werden.

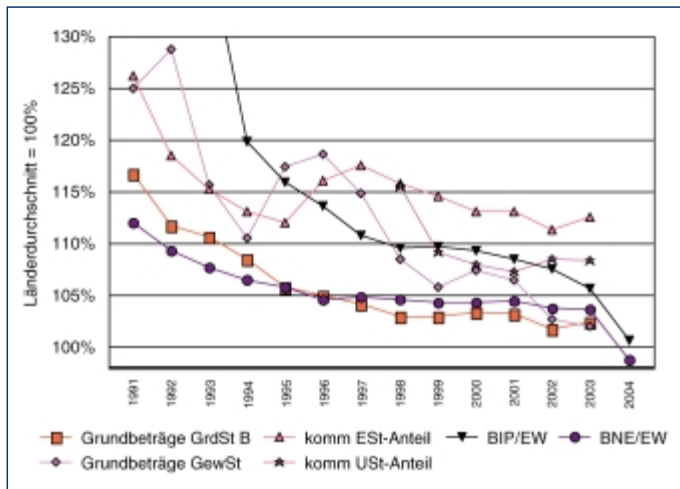


Abb. 3: Indikatoren kommunaler Steuerkraft je Einwohner 1991-2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

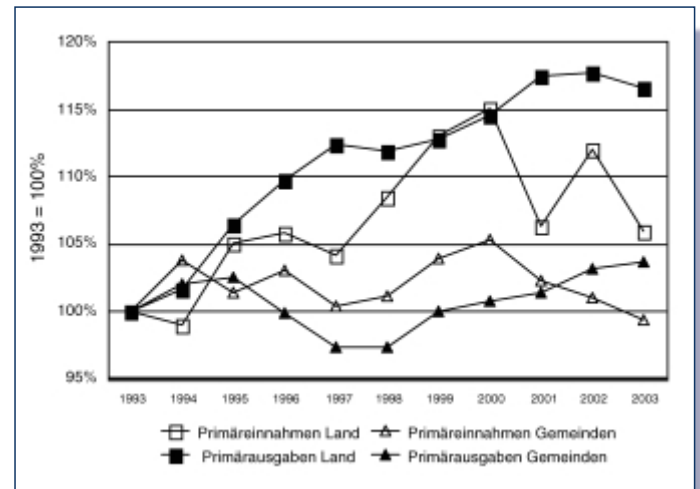


Abb. 4: Entwicklung der Primäreinnahmen und -ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

IV. Lösungsansätze aus finanzwissenschaftlicher Sicht

1. Instrumente zur Wiedergewinnung wirtschaftspolitischer Stärke

Da die Wirtschaftskraft die Steuerkraft bestimmt, hat ihre Steigerung oberste Priorität. An erster Stelle ist hier zu nennen die konsequente Pflege der kommunalen Wirtschaft durch Ausschöpfung aller Potentiale zur Deregulierung vor allem auch für die beschäftigungsintensiven Klein- und Mittelständigen Unternehmen. Manche Genehmigungsprozesse für einfache Gewerbe erzeugen - vor allem auch im Vergleich zum nahen Ausland - große Nachdenklichkeit darüber, ob es denn eher um Gewerbeverhinderung, statt -förderung gehe. Was hier als Kosten bei dem Gewerbetreibenden produziert wird, kann nicht als Steuereinnahme bei der Gemeinde ankommen. Bei Genehmigungen für Bauten sind wie in einem Teil anderer deutscher Länder zum Beispiel eine Vereinfachung durch das Instrument der „Beweislastumkehr“ denkbar. Oder: Warum enthält die Baugenehmigung nicht zugleich die Genehmigung für das Aufstellen des Bagerüsts, ohne dass die Bauausführung nicht zulässig und möglich ist? Sodann geht es um Beschleunigungen aller Genehmigungsverfahren in Form von Fristenvorgaben für Verwaltungen und -garantien für Antragsteller. Insbesondere in den wirtschaftssensiblen Dezernaten ist eine strikte Qualitätssicherung erforderlich. Die Sicherung der Qualität des Arbeitskräftepotentials kann erfolgen durch Schaffung „innovativer Milieus“

und durch Weiterbildungsangebote, die indes als solche mit individuellen, aufstiegsqualifizierenden Prüfungstests verbunden sein müssen, damit sie nicht als erweiterte Freizeitveranstaltung praktiziert werden können.

Schließlich sind zur Vermeidung unproduktiver Konkurrenzen auch Kooperationen zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden (sog. Speckgürtel) durch „Regionalverbände“ hilfreich. Hier sollen keine neuen Bürokratien geschaffen werden, sondern ein institutioneller Rahmen für faire Funktionsteilungen zwischen benachbarten Kommunen geschaffen werden, bei dem Trittbrettfahrerverhalten ausgeschlossen werden kann.

2. Allianzen für eine Wiederaufnahme der kommunalen Finanzreform

Gerade die Gemeinden brauchen modernisierte Bemessungsgrundlagen bei einer kommunalen Wirtschaftssteuer, einer modernisierten Grundsteuer mit einer Orientierung am Verkehrswert und einer Steuerpflicht öffentlicher Einrichtungen sowie ein autonomes Steuersatzrecht (oberhalb des Grundfreibetrages) bei der Einkommensteuer, wie es zum Beispiel die Bertelsmann Stiftung in Form einer Bürgersteuer vorschlägt. Ebenso erforderlich sind autonome Besteuerungsrechte für Landkreise auf dieselben Bemessungs- bzw. Hebesatzgrundlagen, damit die exorbitant gestiegene Umlagelast abgebaut werden kann. Unabdingbar ist außerdem ein praktikierbares, verursachungsbasiertes Konnexitätsprinzip. Ohne solche Veränderungen kann es keinen Aufbruch zu mehr Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit in den Kommunalhaushalten geben.

Hier ergibt sich eine spiegelbildliche Situation zu den Landeshaushalten vor dem Hintergrund einer vorerst gescheiterten Föderalismusreform, die die eigentlich wichtigen Änderungen unserer Finanzverfassung mit ihrer eingebauten Förderung der Unverantwortlichkeit schon im Ansatz ausklammerte. Dies zeigt zugleich den politischen Ansatzpunkt für kommunale Aktivitäten, die aus dem oben angesprochenen Selbstbewusstsein der Gemeinden sich entfalten müssen.

3. Reform des kommunalen Finanzausgleichs

Die notwendigen Elemente einer Neuordnung sind:

- die Sicherung des Niveaus der Schlüsselzuweisungen,
- der Einbau von Anreizen für wirtschaftspolitische Erfolge, z.B. durch größere Ausgleichsfreiheit wachsender Gewerbesteuerkraft,
- die Einrichtung eines Stadt-Umland-Finanzausgleichs mit oder ohne „Regionalverbände“,
- eine sachgerechte Berücksichtigung demographischer Veränderungen bei Bedarfsindikatoren, zum Beispiel asymmetrische Kostenverläufe, Berücksichtigung der „Qualität“ der kommunalen Bevölkerung, und schließlich
- die Schaffung von Tariftransparenz über die Tarifwirkungen.

4. Eigenständige Anstrengungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte

Die Sanierung der Haushalte muß absoluten politischen Vorrang erhalten. Zur Erhöhung der Transparenz ist der Ausweis der

kommunalen Gesamtschulden – und zwar einschließlich des Beteiligungsbesitzes sowie des Vermögens – erforderlich. Darauf aufsetzend sind moderne finanzpolitische Steuerungskonzepte zu erarbeiten und die finanzpolitische Ziele zu setzen, welche den im letzten Jahrzehnt entwickelten betriebswirtschaftlichen Instrumenten (KLR, Controlling etc.) endlich einen „finanzpolitischen Kopf“ aufsetzen. Gefragt sind hier Konzepte, welche

- aktuelle Primärdefizite schließen und zukünftig vermeiden;
- den realen Substanzerhalt des konsolidierten kommunalen Vermögens garantieren,
- die Finanzierung kommunaler Investitionen unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung intelligent und nachhaltig gewährleisten.

Gelingt es nämlich nicht, die Primärdefizite zurückzufahren, so drohen die daraus resultierenden Schulden und die ihnen nachfolgenden Zinslasten nicht nur Primärausgaben, also die Ausgaben, die zur Finanzierung kommunaler Leistungen getätigt werden, zu verdrängen, sondern auch Abwanderungsimpulse für Unternehmen und die Bevölkerung zu setzen. Ist der circulus vitiosus der Abwanderung erst einmal in Gang gekommen und steigen mit jeder abwandernden BürgerIn die Schulden und die Zinsausgaben je verbleibendem Einwohner immer schneller, so ist aus ökonomischer Sicht nur noch eine „Schließung“ der Kommune und ihre Konkurs als rationale Lösung möglich.

V. Politische Strategien zur Sanierung der kommunalen Haushalte

Das Problem fast aller Konsolidierungsmaßnahmen ist, dass sie wegen der Pflichtigkeit des übertragenen Wirkungskreises fast immer und überwiegend zu Lasten der – sog. freiwilligen – Selbstverwaltungsaufgaben gehen. Art. 28 Absatz 2 GG schützt trotz des Verfassungsranges der kommunalen Finanzautonomie die Gemeinden politisch nur unzureichend vor den einseitigen Folgen der Sanierung. Die Gemeinden „erleiden“ außerdem die Folgen der Steuerpolitik des Bundes ohne hinreichende rechtspolitisch wirksame Verteidigungsinstrumente. Vor dem Hintergrund des Umfangs der Finanzkrise einerseits und den hoffnungslos dahinsiechenden Ansätzen einer alle staatlichen Ebenen umfassenden, dringenden Reform der Regeln der Finanzverfassung hin zu mehr Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit andererseits, ist die Zeit gekommen, auch Möglichkeiten

eines „zivilen Ungehorsams“ zu prüfen und zu erproben. Zu denken wäre hier an:

- Eine Kürzung der Haushaltsansätze für Pflichtaufgaben, wenn bestimmte Anteile der Selbstverwaltungsaufgaben unterschritten werden; dies könnte sogar dem Wirtschaftsstandort nützen.
- „Fehlerhafte“ Bescheide bei politisch als grob unbillig empfundenen und unfinanzierten Gesetzesvorgaben auf Kosten der Gemeinden. Als besonders ärgerliches Beispiel sei die Erziehungshilfe für „Millionärskinder“ genannt, für deren Beseitigung keine Mehrheit auf Bundesebene zustande kommt. Notfalls muß in solchen Fällen auf dem Rechtsweg geklärt werden, wer die politischen Prioritäten bei der Sanierung der kommunalen Haushalte setzt, nachdem der Gemeinderat vorher beschlossen hat, vom geltenden Bundesrecht abzuweichen.
- Und schließlich ist an eigene Wege bei Verwaltungsgebühren zwischen „fair price“ und höherer Kostendeckung zu denken. Denn gerade hier ist Bundes- und Landesrecht aus ökonomischer Sicht zum Teil regelrecht absurd und hindert die Kommunen an einer angemessenen Deckung ihre Ausgaben seitens der Nutznießer.

VI. Finanzpolitische Schlußfolgerungen für die Kommunalpolitik

Alle einzelnen Ansätze zur Sanierung der Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen benötigen allerdings eine politische Gesamtstrategie, um sowohl den übergeordneten politischen Ebenen als auch den betroffenen Bürgern die überlebenswichtige Bedeutung der Anliegen klarzumachen und um demokratische Mehrheiten für eine Veränderung zu erringen.

- Es gilt in das öffentliche Bewusstsein zu heben und danach zu handeln, dass die Sanierung der kommunalen Haushalte für die nächste Generation den gleichen Stellenwert wie eine gute Ausbildung hat.
- Es ist politischer Mut zu aktivieren, dass nicht nur freiwillige Aufgaben gekürzt werden.
- Es wird auch mehr Mut für Verschiedenartigkeit benötigt, weil jede Kommune ihren eigenen Weg bei der Sanierung gehen muss. Darin liegt indes auch die Chance eines fruchtbaren Wettbewerbs, der sich schon bald positiv auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts auswirken wird.

- Und schließlich das wichtigste, weil es über die einzelne Gemeinde weit hinaus reicht: Die „kommunale Familie“ muß sich ohne die oben beschriebene Ängstlichkeit auf ihre ureigene politische Rolle zurückbesinnen und einen neuen Aufbruch organisieren. Gewiss: Dies ist ein großer Anspruch. Doch warum sollte nicht die „kommunale Familie“ eine umfassendere Finanzreform in Gang bringen, wenn schon die Regierungschefs von Bund und Ländern im Rahmen der Föderalismusreform die Phantasie und der Mut verließen, den Geburtsfehler unserer Finanzverfassung zu beseitigen, statt diesen aus der Verhandlung auszuklammern? Solange nämlich
- die Ausgabenkompetenz an die Verwaltungshoheit statt an die Gesetzgebungskompetenz geknüpft bleibt,
- die Zusammenführung von Einnahme- und Ausgabenkompetenz unterbleibt und
- daher die Gemeinden keine autonomen Besteuerungsrechte erhalten, fehlt die entscheidende Rahmenbedingung für eine Rettung der Gemeinden.

Diese Defizite, die vor allem auch auf der Länderebene zu konstatieren sind, belasten deshalb die kommunalen Haushalte doppelt, weil beide Ebenen in der deutschen Finanzverfassung eine „finanzpolitische Risikogemeinschaft“ bilden. Sicherlich ist der Weg zu mehr finanzpolitischer Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit noch weit. Doch warum sollte die „kommunale Familie“ als einer der wenigen nur denkbaren Akteure nicht eine politische Grundströmung erzeugen können, welche die notwendigen Reformen zur finanziellen Sanierung aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland herbeiführt. Wie sollen familienpolitische Maßnahmen wirken, wenn die Kommunen kein Geld zur Kinderbetreuung und zur Sanierung von Schulgebäuden haben, die Länder die Gehälter für die Lehrkörper von Schulen und Hochschulen nicht mehr finanzieren können und den nachfolgenden Generationen immer mehr öffentliche Schulden hinterlassen werden? Die Beseitigung der „organisierten Unverantwortlichkeit“ in der deutschen Finanzverfassung und die selbstverantwortliche Sanierung der kommunalen Haushalte sind unabdingbare Bestandteile einer nachhaltigen Politik zur Sicherung der Lebensgrundlagen der nachkommenden Generationen, wie auch eine kürzlich ins Leben gerufene Initiative junger Bundestagsabgeordneter aller Parteien belegt. Nichts Geringeres ist politisch zu schultern! Und es geht insbesondere auch die Kommunen an.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.10.01

Symposium zu Ehren von Professor Dr. Werner Hoppe

Von Inken Pehla,
Wissenschaftliche Referentin am Freiherr-vom-Stein-Institut

Das Freiherr-vom-Stein-Institut (FSI) und das Zentralinstitut für Raumplanung (ZIR) haben am 17. Juni 2005 ein wissenschaftliches Symposium aus Anlass des 75. Geburtstages von Rechtsanwalt Prof. Dr. Werner Hoppe im Erbdrostenhof zu Münster veranstaltet. Prof. Hoppe war an der Gründung des Freiherr-vom-Stein-Instituts maßgeblich beteiligt und von 1981 bis 1997 dessen erster Geschäftsführender Direktor. Festredner der Veranstaltung waren Dr. Alexander Schink, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW, Ministerialdirektor Dr. Peter Runkel, Abteilungsleiter Städtebau, Wohnungswesen im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Rechtsanwälte Baumeister, und Prof. Dr. Martin Schulte, Technische Universität Dresden.

Die Veranstaltung wurde von Prof. Dr. Hans D. Jarass, Geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung, eröffnet. Nach der Begrüßung von Prof. Hoppe und allen Gästen zeichnete Prof. Jarass die wissenschaftliche Laufbahn des Jubilars nach, die im Jahre 1958 mit dessen Promotion an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät in Münster begann. Nach einer langjährigen Tätigkeit als Anwalt und Notar und seiner Habilitation im Jahre 1970 bei Prof. Dr. Christian-Friedrich Menger übernahm Prof. Hoppe 1972 den Lehrstuhl für Raumplanung und Öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Von 1980 bis 1997 war Prof. Hoppe Geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster und von 1981 bis 1997 Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts. In den Forschungsbereichen der Institute hat sich Prof. Hoppe durch eine Vielzahl von Veröffentlichungen sowie der intensiven Betreuung zahlreicher wissenschaftlicher Arbeiten verdient gemacht. Trotz seiner zeitintensiven Tätigkeit als Rechtsanwalt seit 1995 in Berlin steht Prof. Hoppe beiden For-

schungsinstituten bis heute als beratendes Vorstandsmitglied zur Seite.

Als erster Festredner stellte Dr. Schink die Verdienste Prof. Hoppes für den wissenschaftlichen Erfolg des Freiherr-vom-Stein-Instituts heraus und bedankte sich auch persönlich bei ihm für die vielfältige Unter-

stützung. Als ehemaliger Leiter des Instituts habe er die Zusammenarbeit mit Prof. Hoppe sehr geschätzt. Der anschließende Vortrag Dr. Schinks zum Thema „Der kommunale Umweltschutz und das Europarecht“, der in diesem Heft gesondert abgedruckt ist (vgl. Seite 285), fand Prof. Hoppes ausdrückliche Zustimmung, vor allem

im Hinblick auf die rein verfahrensrechtlichen Vorgaben der SUP-Richtlinie.

„Das Raumplanungsrecht im Rahmen der Föderalismusdiskussion“ war Thema des sich anschließenden Vortrags von Ministerialdirektor Dr. Peter Runkel, Abteilungsleiter Städtebau, Wohnungswesen im

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Der Referent betonte zunächst die jahrelange fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Prof. Hoppe und dem Bundesbauministerium und wies darauf hin, dass eine Vielzahl von Vorschriften des Baugesetzbuchs und des Raumordnungsrechts auf Prof. Hoppe zurückgehen. Einführend trug Dr. Runkel dann einige Fakten zur Föderalismuskommission vor. Er verdeutlichte an Art. 84 Abs. 1 GG, der die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen durch den Bundesrat



Jubilär Prof. Dr. Werner Hoppe (M.), umringt von FSI-Direktor Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (l.) und Prof. Dr. Hans D. Jarass, Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung

regelt und nach Angaben des Referenten rund 60 Prozent aller Bundesgesetze betrifft, die Notwendigkeit, das Grundgesetz zu ändern. Als zweites, weitaus gravierenderes Problem für eine effektive Rechtssetzung nannte Dr. Runkel die in Art. 72 Abs. 2 GG geregelten Voraussetzungen, unter denen der Bund von seiner

konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und – über den Verweis in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG – seiner Befugnis zum Erlass von Rahmenrecht Gebrauch machen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei das in Art. 72 Abs. 2 GG benannte Rechtsgut „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Gefüge beeinträchtigender Weise ausein-

Raumordnung betreffende Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG der Schaffung eines Umweltgesetzbuches entgegenstehe. Die in Bezug auf das Raumplanungsrecht entwickelten Vorschläge gingen, so Dr. Runkel, dahin, den Ländern bei Bundesgesetzen, die sie als eigene Angelegenheiten ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu überlassen. Nur soweit das Bundesgesetz etwas anderes bestimme und abweichende Regelungen ausschließe, sei das Gesetz zustimmungspflichtig. Als problematisch

Bund wahrgenommene Rechtsbereiche – wie das Bodenrecht – von der Erforderlichkeitsklausel auszunehmen. Wichtiger als die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern neu zu definieren, befand der Referent allerdings die Frage, wie sich die Bundesrepublik Deutschland im Vorfeld von EU-Richtlinien wirkungsvoller als bisher in Brüssel einbringen könne. Zu dem insoweit maßgeblichen Art. 23 GG habe in der Kommission bislang keine Einigung erzielt werden können. Die Reform des Abstimmungsverfahrens zwischen Bund

und Ländern sei jedoch – wie Dr. Runkel auch in der sich anschließenden Diskussion noch einmal betonte – notwendige Voraussetzung, um in laufenden Diskussionen rechtzeitig ein einheitliches deutsches Votum einzubringen. Bezogen auf die Umsetzung des Europarechts in deutsches Recht vertrat Dr. Runkel die Ansicht, dass eine bundeseinheitliche Umsetzung einer Übertragung der Umsetzungskompetenzen auf die Länder vorzuziehen sei.

Der Vortrag von Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin



Die Gratulanten-Liste war lang bei dem Symposium.

ander entwickelt hätten oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichne. Dabei liege die eigentliche Problematik darin, dass das Bundesverfassungsgericht einen Maßstab für Änderungsgesetze, die die überwiegende Anzahl aller Gesetzesvorhaben ausmachten, schuldig geblieben sei. Bezogen auf das Raumplanungsrecht kritisierte Dr. Runkel, dass über zehn Jahre nach Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und Übertragung des Rechts der Erschließungsbeiträge auf die Länder, mit Ausnahme Baden-Württembergs und – in geringem Umfang – Bayerns, kein Land von der ihm übertragenen Kompetenz Gebrauch gemacht habe. Die Neigung der Föderalismuskommission, die Rahmengesetzgebung gänzlich abzuschaffen, bestehe nicht zuletzt deshalb, weil der die

erachtete Dr. Runkel dabei, dass die Vorschläge sowohl bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten der Länder als auch im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung keine Möglichkeit vorsähen, den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben zu übertragen. Dabei verwies er insbesondere auf die gemeindliche Bauleitplanung sowie die Baulastträgerschaft für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen. Ein weiterer, das Wohnungswesen einbeziehender Vorschlag der Kommission gehe dahin, den Zuständigkeitskatalog für die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 GG auszudünnen. Bezogen auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sehe der Kompromiss der Kommission vor, einzelne, traditionell vom



Prof. Dr. Martin Schulte, Technische Universität Dresden

Beckmann, Rechtsanwälte Baumeister, Münster, befasste sich mit dem Thema „Steinkohlebergbau unter dem Rhein – Rechtsschutz gegen Risiken des Hochwasserschutzes“. Nach einem einführenden Verweis auf die zahlreichen Publika-



Hans-Werner Rengeling, Hauptschriftleiter Deutsches Verwaltungsblatt

tionen Prof. Hoppes im Bereich des Bergrechts referierte Prof. Beckmann zunächst über die unmittelbaren wie mittelbaren Faktoren der Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre. Dabei ging er insbesondere auf die bergbaubedingten Hochwassergefahren am Niederrhein und die technischen Probleme des Hochwasserschutzes angesichts der Absenkung der Deiche durch den Kohleabbau ein. Beginnend mit einer Darstellung der für Errichtung, Führung und Einstellung eines bergbaurechtlichen Betriebs maßgeblichen Betriebsplanarten, stellte Prof. Beckmann sodann die rechtlichen Aspekte des Hochwasserschutzes dar: Für alle Betriebspläne würden grundsätzlich dieselben Zulassungsvoraussetzungen gelten, wobei im Zusammenhang mit möglichen Gefahren für die Deichsicherheit insbesondere die in § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und Nr. 9 BBergG geregelte Gefahrenabwehr beziehungsweise Abwehr von Gemeinschaften sowie das in § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse von besonderer Bedeutung seien. Zur Konkretisierung dieser Zulassungsvoraussetzungen werde auf Regelwerke wie die Richtlinie für den Abbau unter Schifffahrtsstraßen und die den Ausbau und die Sanierung von Deichen regelnden Vorschriften der DIN 19712 zurückgegriffen. Drittschutz zur Abwehr von Hochwasserrisiken könne sich, so Prof. Beckmann, grundsätzlich nur aus § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BBergG sowie dem – daneben zu vernachlässigenden – § 48 Abs. 2 S. 1

BBergG ergeben. § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BBergG sei nämlich im Sinne des Bundesverfassungsgerichts über seinen Wortlaut hinaus dahingehend auszulegen, dass nicht nur Leben und Gesundheit Beschäftigter und Dritter im Betrieb geschützt würden, sondern die gebotene Vorsorge auch auf alle sonstigen Dritten zu erstrecken sei. Allerdings beziehe sich der Drittschutz nach der Rechtsprechung des OVG Münster nur auf den Bereich der Gefahrenabwehr und nicht auch auf darüber hinausgehende Belange der Gefahrenvorsorge. Prof. Beckmann führte weiter aus, dass den für die Deichsicherheit zuständigen Behörden eine Einschätzungsprerogative im Sinne eines verwaltungsgerichtlichen nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums zustehe. Hinsichtlich des Verfahrens sei weiter zu beachten, dass die Frage der Deichsicherheit zwar grundsätzlich bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans Berücksichtigung finde, eine detaillierte Prüfung aber erst bei den Sonderbetriebsplänen erfolge. Allerdings müsse nach einem vom OVG Münster aufgestellten Prioritätsgrundsatz Hochwasserschutz zu jeder Zeit gewährleistet und die erforderlichen Deichertüchtigungsmaßnahmen fertiggestellt sein, bevor der Einwirkungsbereich des Abbaus die Deiche erreiche. Abschließend stellte Dr. Beckmann fest, dass ein Rechtsschutz Drittbetroffener gegen Hochwassergefahren auf einem bestimmten Niveau gewährleistet sei, dass die Frage, ob und inwieweit weiter Steinkohle unter dem Rhein gewonnen werden solle, aber weniger eine rechtliche, als vielmehr eine politische Frage sei. In der nachfolgenden



Ministerialdirektor Dr. Peter Runkel

Diskussion betonte er zudem die bestehende Abhängigkeit der zuständigen Behörden von externen Gutachtern bei der Gefahreinschätzung.

Der nachfolgende Vortrag von Prof. Dr. Martin Schulte, Technische Universität Dresden, Habilitand von Prof. Hoppe, der ihm ebenfalls für dessen langjährige Unterstützung dankte, trug den Titel „Die kommunalen Stiftungen in den (novellierten) Landesstiftungsgesetzen“. Prof. Schulte fasste unter den Begriff der kommunalen Stiftungen alle Stiftungen, deren Stiftungszweck zum Aufgabenbereich einer kommunalen Gebietskörperschaft gehört und die von dieser Körperschaft verwaltet werden. Das Recht der rechtsfähigen kommunalen Stiftungen ergebe sich zum einen aus dem eigentlichen Stiftungsrecht, das neben den grundsätz-



Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann

lichen Bestimmungen des BGB für privatrechtliche Stiftungen in den Stiftungsgesetzen der Länder geregelt sei, und zum anderen aus dem jeweiligen Kommunalverfassungs- bzw. Organisationsrecht der Länder, dessen Regelungen die Vorschriften des Landesstiftungsgesetzes zum Teil modifizierten und ersetzten. Angesichts notwendiger Änderungen der Landesstiftungsgesetze aufgrund einer bundesrechtlichen Reform der §§ 80 ff. BGB hätten Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland die Gelegenheit genutzt, auch das Recht der kommunalen Stiftungen zu ändern: In Baden-Württemberg sei die Form der Bekanntmachung der Anerkennung, des Erlöschens und des Zusammenlegens von Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts geändert worden. Nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 StiftG n. F. könne die Bekanntmachung jetzt auch in der Form, die für die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde vorgesehen sei, erfolgen, wenn der satzungsmäßige örtliche Wirkungskreis der Stiftung auf eine Gemeinde begrenzt sei. Diese Änderung gehe auf eine Anregung des Landkreista-

ges zurück und bezwecke eine Kosteneinsparung. Nach der Neufassung des § 20 Abs. 1 des saarländischen Stiftungsgesetzes werde die bisherige strikte räumliche Zweckbegrenzung etwas aufgeweicht und der Stiftungszweck dürfe nunmehr zumindest unwesentlich über das Gebiet der kommunalen Körperschaft hinausreichen. Durch diese Norm werde die bisherige Genehmigung der Stiftung weiter durch den bundesrechtlich vorgeschriebenen Terminus der Anerkennung ersetzt. Zudem könne die Stiftung ausdrücklich als rechtsfähige kommunale Stiftung hervorgehoben werden. Die Neuerung im niedersächsischen Stiftungsgesetz bestehe lediglich darin, dass die Stiftungsbehörde vor Anerkennung der Stiftung der Kommunalaufsichtsbehörde die Gelegenheit geben müsse, die Errichtung der Stiftung kommunalaufsichtlich zu prüfen. Die umfassendste Änderung des Landesstiftungsrechts sei in Rheinland-Pfalz zu finden. Von Prof. Schulte explizit begrüßt wurde die Aufnahme des formellen Erfordernisses der ausdrücklichen Errichtung oder Anerkennung als kommunale Stiftung. Weiter seien bei der Verwaltung kommunaler Stiftungen nunmehr die allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen des Stiftungsrechts zu beachten und die Rechtsaufsicht über die kommunalen Stiftungen werde nun von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde nach den stiftungsrechtlichen Bestimmungen wahrgenommen. In Nordrhein-Westfalen sei der im März 2002 durch die CDU-Fraktion eingebrachte Entwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und des Stiftungsgesetzes hingegen gescheitert. Das mittlerweile reformierte Landesstiftungsgesetz Nordrhein-Westfalen enthalte zu den kommunalen Stiftungen keine Regelungen. Prof. Schulte schloss mit der Erkenntnis, dass auch das Recht der kommunalen Stiftungen eher durch Evolution, denn durch Revolution geprägt sei. In der Diskussion verdeutlichte er, dass zwar ein empirisch nachweisbarer Anstieg an Stiftungsgründungen bestehe, es sich hierbei allerdings häufig um staatliche Einrichtungen handle, die sich rechtlichen Bindungen zu entziehen suchten. Ziel sollte es aber sein, privates Vermögen als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements in

eine Rechtsform zu bringen, in der es zweckgebunden eingesetzt werde.

In der sich anschließenden Rede von Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Hauptschriftleiter des Deutschen Verwaltungsblatts, Osnabrück, und erster Habilitand von Prof. Hoppe, wurde Prof. Hoppe der Dank der Schriftleitung des Deutschen Verwaltungsblatts und des Carl Heymanns Verlags übermittelt. Er überreichte ein zu Ehren Prof. Hoppes herausgegebenes Festheft des Deutschen Verwaltungsblatts. Bereits 1979 trat Prof. Hoppe in die Schriftleitung des Deutschen Verwaltungsblatts ein und betreute zunächst den Rezensionsteil. Bereits ein Jahr später übernahm er die Aufgabe des Hauptschriftleiters und war nun auch für den Abhandlungsteil zuständig. Unter seiner Betreuung entstanden 456 DVBl.-Hefte, davon nahezu 60 Sonderhefte, mit rund 1500 Abhandlungen und 500 Tagungs- und Rechtsprechungsberichten. Dabei prägte Prof. Hoppe das Bild der Zeitschrift auch mit bislang 86 eigenen Beiträgen. Das zu seinen Ehren publizierte Festheft enthält Beiträge zur Planerhaltung (Präs. BVerwG a. D., Prof. Dr. Horst Sander), zum Umweltrecht (Prof. Dr. Fritz Ossenbühl), zur Planungspflicht der Gemeinden (Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Moench) und zum Luftverkehrsrechtstag bzw. den Planungsrechtstagen (Prof. Dr. Stür und Dr. Dietmar Höing).

Nach der Überreichung des Festheftes ergriff Prof. Hoppe das Wort, um sich bei einer Vielzahl der Anwesenden, vor allem den Veranstaltern, den Referenten und den Autoren des DVBl.-Sonderheftes, persönlich zu bedanken und gemeinsame Erinnerungen ins Gedächtnis zu rufen. Prof. Hoppe nutzte die Gelegenheit aber auch, um seine Wünsche an das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht zu formulieren und gleichzeitig zu kritisieren, dass dieses den „Weg der begrifflichen Klarheit“ verlasse, den er – zusammen mit Dr. Runkel – bei der begrifflichen Fassung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung beschritten habe. Dass sich die Landesplanung in NRW im Landesentwicklungsprogramm, im Landesentwicklungsplan und den Gebietsentwicklungsplänen vor allem in Hinblick auf Bestimmtheit und Bestimmbarkeit nicht an die Vorgaben des Raum-

ordnungsgesetzes gehalten habe, zeige sich insbesondere in der Centro-Oberhausen-Entscheidung vom 16. Juni 2005. Keines der so genannten Ziele der Raumordnung in diesen drei Regelwerken, auf die sich die Bezirksregierung Düsseldorf berufen habe, habe der gerichtlichen Prüfung standgehalten. Außerdem werde deutlich, was die Landesplanung mit der Zulassung atypischer Entscheidungen in Raumordnungszielen infolge von Soll-Zielen ohne jede raumordnungsrechtliche Bindung angerichtet habe. Die Gründe für die seines Erachtens offensichtlichen Mängel der Landesplanung sah Prof. Hoppe in einer Diskrepanz zwischen der Raumwissenschaft und dem Stand des Raumordnungsrechts, die sich insbesondere im Festhalten der Landesplanung an dem von wissenschaftlicher Seite als weitgehend obsolet bezeichneten zentralörtlichen Gliederungsprinzip manifestiere. Weiter bemängelte Prof. Hoppe die nicht differenzierte Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Raumwissenschaft und im Raumordnungsrecht. Ohne zu berücksichtigen, dass die Normierung der Nachhaltigkeit im ROG und im BauGB 2004 eine normative Kategorie darstelle und einen einigermaßen exakt umrissenen Inhalt als Abwägungsleitlinie habe, scheine in der Raumwissenschaft das Nachhaltigkeitsprinzip als allgemein einsetzbares raumordnerisches Steuerungsmittel oder Leitprinzip gängig zu sein. Dabei werde nicht unterschieden, ob dieses Prinzip argumentativ als juristisch-normative Kategorie, als rechtspolitische Forderung oder als raumwissenschaftliche Leitvorstellung verwendet werde. Seinen Vortrag schloss Prof. Hoppe mit dem Wunsch, dass sich die Raumordnung und Landesplanung wieder strikter rechtlicher Dogmatik und begrifflicher Schärfe verpflichtet fühlen sollten. Mit dem von Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, ebenfalls Habilitand von Prof. Hoppe, gehaltenen Schlusswort, in dem die aktuellen Beiträge des Jubilars gewürdigt wurden, endete die durch eine große Bandbreite an Themen ausgewiesene Veranstaltung.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 00.20.04

Auswirkungen des Europarechts auf den kommunalen Umweltschutz

Aus Anlass des 75. Geburtstags von Professor Dr. Werner Hoppe, dem ehemaligen Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts (FSI), hat das FSI zusammen mit dem Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster ein Symposium veranstaltet. Auch Dr. Alexander Schink, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, gratulierte und hielt ein Referat zum Thema „Auswirkungen des Europarechts auf den kommunalen Umweltschutz“. Seine Rede drucken wir nachfolgend ab.

I.

Wir haben uns heute hier aus Anlass des 75. Geburtstags von Herrn Prof. Hoppe zu diesem kleinen Symposium versammelt. Zum Gratulieren ist es noch zu früh, denn der Geburtstag ist ja erst morgen. Lassen Sie mich deshalb die Gelegenheit nutzen, Ihnen, Herr Prof. Hoppe, danken. Dank habe ich zu sagen einmal namens des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, zum anderen aber auch ganz persönlich:

Das Freiherr-vom-Stein-Institut, einen der heutigen Mitveranstalter, haben Sie, sehr geehrter Herr Prof. Hoppe, gemeinsam mit Herrn Dr. Adalbert Leidinger, der heute auch hier ist, aus der Taufe gehoben. Im nächsten Jahr werden wir das 25-jährige Bestehen des Instituts, dessen Träger der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ist, feiern können. Von 1980 bis 1997 waren Sie der Geschäftsführende Direktor dieses Instituts und haben es gelenkt und geleitet. Sie haben die Hauptverantwortung für den wissenschaftlichen Erfolg des Instituts getragen. Die Forschungsthemen haben Sie ebenso weitgehend bestimmt wie die Auswahl der Leiter und der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Heute kann man sagen: Es war eine Erfolgsgeschichte. Die Schriftenreihe des Instituts umfasst bis heute 52 Bände. Vier der Leiter des Instituts haben sich bislang dort habilitiert. Zahlreiche Dissertationen, in der Regel mit einer weit überdurchschnittlichen Bewertung, sind im Institut verfasst worden. Allein mit diesen Zahlen lässt sich der Erfolg schon belegen. Wichtiger ist aber folgendes: Als das Institut gegründet wurde, ist dies in der Erkenntnis geschehen, dass die rechtswissenschaftliche Durchdringung kreisbezogener Themen höchst defizitär war. Dies hat sich inzwischen nicht zuletzt dank des Freiherr-vom-Stein-Instituts und Ihrer Initiativen grundlegend geändert. Das Institut hat sich der Aufgabe angenommen, nicht nur die grundlegenden Fragen der Stellung der Kreise im Verfassungs- und Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik aufzuarbeiten – erinnert sei in diesem Zusammenhang etwa an die Arbeiten von Herrn Oebbecke zum Thema Zweckverbandsbildung, Selbstverwaltungsgarantie und sein Ge-

meindeverbandsrecht sowie eine kleine Schrift zum Subsidiaritätsprinzip –, vor allem ist es Aufgabe des Instituts gewesen, Einzelaspekte der Aufgabenerfüllung in den Kreisen näher zu beleuchten. So sind eine Reihe von systematischen Darstellungen zu kreisbezogenen Themen entstanden. Erinnert sei nur an das Abfallrecht von Elke Bartels, das Naturschutzrecht, das ich verfasst habe, eine Darstellung zum Schulorganisationsrecht von Dr. Ansgar Müller, unser Symposium zur Gemeindeprüfung, das Stiftungsrecht von Frau Twehuis, das Veterinärrecht von Frau Adam und zuletzt das Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen von Herrn Hoffmann.

Für viele Aufgabenfelder, in denen die Kreise aktiv sind, sind so erstmals grundlegende Darstellungen erarbeitet worden. Daneben hat sich das Institut intensiv mit Fragen der Finanzierung der Kommunen und der Kreise befasst. Erinnert sei nur an das grundlegende Werk von Ingolf Deubel zum Gemeindefinanzierungssystem Nordrhein-Westfalen, das erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen gehabt hat. Frau Diemert, die jetzige Leiterin arbeitet derzeit an einer Darstellung zu Haushaltssicherungskonzepten. Daneben sind viele Einzelfragen behandelt worden, die für die Kommunen von erheblichem Interesse sind. Die Palette reicht von Genehmigungsvorbehalten im Kommunalverfassungsrecht über die Auftragsverwaltung und Organleihe, die kom-

munale Wirtschaftsförderung, die kommunale Elektrizitätsversorgung, das neue Steuerungsmodell bis hin zu Fragen interkommunaler Produktvergleiche. In den letzten Jahren sind als Folge der Kooperation mit dem Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband eine Reihe von Arbeiten zu sparkassenbezogenen Themen hinzugekommen, die grundlegende Rechtsfragen der Sparkassen behandelt haben. Erinnert sei schließlich an die vielfältigen Vortragsveranstaltungen und Tagungen, die im Institut durchgeführt worden sind. Kommunalverfassung in Europa und Umweltschutz und Umwelt-



Dr. Alexander Schink, Hauptgeschäftsführer des LKT NRW

recht in Europa waren dabei ebenso Themen der Veranstaltungen wie das kommunale Finanzsystem, die nordrhein-westfälische Bauordnung und die neuen abfallrechtlichen Vorschriften, die das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz gebracht hat. Sie sehen, meine Damen und Herren, das Freiherr-vom-Stein-Institut verantwortet

eine große Palette von wissenschaftlichen Arbeiten und Symposien zu Themen und Fragen, die für die Kreise in Nordrhein-Westfalen, ja die Kommunen insgesamt von Bedeutung sind. Ich glaube, dass das Institut deshalb in seiner bisherigen Arbeit für die kommunale Familie in der Bundesrepublik und hier insbesondere die Kreise erhebliches geleistet hat. Nicht nur die Wissenschaft, vor allem auch die Praxis profitiert von der Arbeit des Instituts. Fragen, die für die Praxis von grundlegendem Interesse sind, werden im Institut einer wissenschaftlichen Klärung zugeführt. Ein Erfahrungsaustausch zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis wird hier organisiert. Dies ist in der kommunalen Welt der Bundesrepublik Deutschland einzigartig. Ihnen, Herr Prof. Hoppe, ist heute

nochmals dafür zu danken, dass Sie die Initiative hierfür mit der Gründung des Freiherr-vom-Stein-Instituts und seiner langjährigen wissenschaftlichen Leitung gesetzt haben.

Ganz persönlich muss ich mich bei Ihnen deshalb bedanken, weil Sie meinen Berufsweg in den Zeiten, in denen ich im Freiherr-vom-Stein-Institut mit Ihnen zusammengearbeitet habe, entscheidend mitgeprägt haben. Wichtig war dabei, dass Sie stets großes Vertrauen in ihre Mitarbeiter und auch in mich gesetzt haben. Sie haben uns immer große Freiheiten bei der Forschung gelassen, dabei aber stets darauf geachtet, dass niemand schreibt, dass die Kreise abgeschafft gehören. Das Entstehen der Arbeiten haben Sie stets genau beobachtet, dort eingegriffen, wo es notwendig war und sie so auf einen wissenschaftlich ertragreichen Weg gebracht. Davon haben, so glaube ich, alle die im Institut gearbeitet haben, sehr stark profitiert. Das gilt auch für mich. Ich habe bei Ihnen viel gelernt, was ich später sehr gut gebrauchen konnte und ohne das ich heute nicht dort wäre, wo ich jetzt bin.

II.

Ich komme jetzt zum Thema. Es soll gehen um den kommunalen Umweltschutz und seine Beeinflussung durch das Europarecht. Lassen Sie mich zunächst etwas zum Thema sagen: Viele werden sagen, es ist doch klar, dass er darüber spricht, denn schließlich ist das Umweltrecht sein Steckenpferd. Und: Als Geschäftsführer des Landkreistages muss er ja auch schließlich zu kommunalen Themen reden. Da ist sicher viel Wahres dran. Dennoch habe ich mir bei der Wahl des Themas doch etwas mehr gedacht. Ich wollte damit auf die wissenschaftlichen Arbeiten von Werner Hoppe Bezug nehmen. Wie viele von Ihnen wissen, sind sowohl das Kommunalrecht als auch das Umweltrecht Aushängeschilder, die für seine wissenschaftlichen Arbeiten stehen. Neben dem Planungsrecht, das Werner Hoppe ganz wesentlich mitgeprägt hat¹ und dem planerischen Abwägungsgebot, das uns auf der kommunalen Ebene vor allem in der Bauleitplanung begegnet², galt das wissenschaftliche Interesse Werner Hoppes dem Kommunalrecht und dem Umweltrecht. Seine Dissertation beschäftigte sich unter dem Titel „Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände“³ mit grundlegenden Fragen der Verfassungsstruktur von Gemeindeverbänden. Nahezu ein Klassiker war seine gemeinsam mit Karl Zuhorn verfasste „Gemeinde“-Verfassung, in der er das

Gemeinderecht Nordrhein-Westfalen erläutert hat⁴. Die auch heute bei den anstehenden Kreisreformbestrebungen in vielen Bundesländern wieder aktuellen Fragen der kommunalen Neugliederung hat hat Werner Hoppe gemeinsam mit Hans-Werner Rengeling grundlegend in der Schrift zum Thema „Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform“⁵ aufgearbeitet. Auch in jüngster Zeit hat er sich als Mitherausgeber des Handbuchs kommunale Unternehmen⁶ mit kommunalen Fragestellungen befasst. Grundlegende Fragen des Umweltschutzes hat er in seinem Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1979 erarbeitet⁷. Sein „Umweltrecht“⁸ ist eines der Standardwerke dieses Rechtsgebiets. Vor diesem Hintergrund lag es nahe, ein Thema zu wählen, dass sowohl kommunalrechtliche als auch umweltrechtliche Aspekte beinhaltet. Das Europarecht schließlich ist deshalb mit hinzugekommen, weil hiervon seit längerem die wichtigsten Impulse für eine Veränderung des Umweltrechts, aber auch der Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik ausgehen⁹. Welche Veränderungen dies sind und wie sie in der kommunalen Praxis wirken, soll im folgenden paradigmatisch am Bereich des kommunalen Umweltschutzes aufgezeigt werden.

1. Europa und die Kommunen

Europa und die Europäische Union stehen derzeit offenbar nicht besonders hoch im Kurs. Die Abstimmungen über die Europäische Verfassung in Frankreich und den Niederlanden verdeutlichen dies in besonders eindrucksvoller Weise. Auch in der Bundesrepublik macht sich mancherorts eine europakritische Haltung breit. Das gilt insbesondere für die kommunale Ebene. Europa und die Wirkungen der Europäischen Union lösen dort jedenfalls keine Begeisterungstürme aus. Im Gegenteil: Das was von der Europäischen Union zu den Kommunen kommt, wird eher als Bedrohung, als unangemessene Einflussnahme, als Änderung zum Schlechteren wahrgenommen. Kommunale Aufgaben werden zunehmend vom europäischen Recht bestimmt. Das gilt sowohl für den Aufgabenbestand, als auch den Aufgabeninhalt und die Organisation. Das gilt auch und gerade für den Umweltschutz und damit für ein Aufgabenfeld, bei dem einerseits wichtige Zuständigkeiten auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind (zum Beispiel Naturschutz, Abfallentsorgung, Wasserver- und -entsorgung, Bodenschutz) und bei dem andererseits ein Politikfeld betroffen ist, auf dem die Europäische Union besonders aktiv ist. Angesichts der vielfältigen Veränderungen, die das Europäische

¹ Die wichtigsten Arbeiten Werner Hoppes zum Planungsrecht sind zusammengefasst in: Werner Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Ausgewählte Veröffentlichungen, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 182, 1998. Vgl. auch die FS für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Planung, München 2000.

² Grundlegend: Hoppe, Bauleitplanung und Eigentumsgarantie – Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BauGB, DVBL. 1964, 165 ff.; ders., Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG) –, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4, Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, BauR 1970, 17 ff.; ders., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts – Bemerkungen zu rechtsstaatlichen Anforderungen an die Begriffsbildung im Planungsrecht, DVBL. 1974, 641 ff.; ders., Die „Zusammenstellung des Abwägungsmaterials“ und die „Einstellung der Belange in die Abwägung“ nach Lage der Dinge bei der Planung, DVBL. 1977, 136 ff.; ders., in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, § 5; ders., Die Abwägung im EAG-Bau nach Maßgabe des § 1 Abs. 7 BauGB, NVWZ 2004, 903 ff. Ausführlich: Hoppe, in: Werner Hoppe/Christian Bönker/Susann Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, § 5.

³ Stuttgart 1958.

⁴ 2. Aufl., Siegburg 1962.

⁵ Frankfurt, 1973.

⁶ Vgl. Werner Hoppe/Michael Uechtritz, Handbuch kommunaler Unternehmen, 2004.

⁷ Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDtRL 38 (1979, 211 ff.).

⁸ Werner Hoppe/Martin Beckmann/Petra Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000.

⁹ Auch mit europarechtlichen Fragen hat sich Werner Hoppe befasst. Dazu: Werner Hoppe/Alexander Schink, Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, Köln 1990; Hans-Uwe Erichsen/Werner Hoppe/Adalbert Leidinger, Kommunalverfassung in Europa, Köln 1988. Eine Zusammenstellung der Schriften Werner Hoppes (bis 2000) findet sich in Wilfried Erbguth/Janbernd Oebbecke/Hans-Werner Rengeling/Martin Schulte, Planung (Fn. 1), S. 1099 ff.

Recht in der Bundesrepublik bislang bereits gebracht hat, wird von manchen die Frage gestellt, ob wir die kommunale Selbstverwaltung bundesrepublikanischer Prägung mit ihren vielfältigen Aufgaben der Daseinsvorsorge in einigen Jahren überhaupt noch wieder erkennen werden oder ob nicht vielmehr gerade wegen der europarechtlichen Durchdringung des nationalen Rechts und hier insbesondere der europäischen Tendenz zur Liberalisierung die deutschen Kommunen nicht zukünftig allein auf ordnende, planende und soziale Aufgaben beschränkt sein werden¹⁰. Einsichten in die Notwendigkeiten von Veränderungen der hergebrachten kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland durch Europa gibt es nur vereinzelt. Meist hört man aus der Praxis demgegenüber eine gewisse Europamüdigkeit, ja einen Verdruss über die Europäische Union, die dabei ist, die überkommene Selbstverwaltung in der Bundesrepublik zu zerstören. Ob es wirklich so ist, mag man mit Fug und Recht bezweifeln. Alarmierend ist der Befund aber dennoch, denn dabei gerät aus dem Blick, welche wichtige Funktion die Europäische Union gerade für uns in der Bundesrepublik als Exportnation zur Sicherung unseres Lebensstandards hat. Gleiches gilt für die Friedens- und Freiheitssicherung, die wesentliches Element der Europäischen Union ist. Gerade an Letztere haben wir uns offenbar längst gewöhnt. Genauso wie der gemeinsame freie Markt in Europa sind sie uns selbstverständlich geworden – ein Befund, der bei historisch orientierter Betrachtung keineswegs selbstverständlich ist.

Bei näherem Hinsehen und bei systematischer Betrachtung lassen sich folgende Vorwürfe zu den Einwirkungen des Europarechts auf den kommunalen Umweltschutz ausmachen – der Umweltschutz steht hier nur beispielhaft für Einwirkungen auf andere kommunale Aufgabenfelder:

- Das Europarecht hat eine administrative Überforderung der Kommunen zur Folge. Dies zeigt sich insbesondere bei den Verfahrensregelungen über Umweltinformationen, Umweltverträglichkeits- und Umweltprüfung, verstärkter Bürgerbeteiligung und Anforderungen an den Gewässerschutz.
- Europa bringt zuviel an Umweltschutz: Hierfür werden die Wirkungen der FFH-Richtlinie, der Wasserrahmenrichtlinie, aber auch die Feinstaubdiskussion angeführt.
- Europa kann zu einer finanziellen Überforderung der Kommunen führen. Haftungen für alte Deponien oder Boden- und Grundwasserschäden, die auf 30 Jahre begrenzt sind, werden hierfür als Beispiel genannt.

- Europa führt zu überzogenen Erwartungen an die Kommunen. Die Feinstaubdiskussion mag hierfür als aktuelles Beispiel angeführt werden.
- Europa hat Einschränkungen der Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen zur Folge. Die Wirkungen der FFH-Richtlinie auf die Bauleitplanung und die Beschränkungen bei wirtschaftlicher Betätigung durch die strikten Ausschreibungsvorgaben des Europarechts mögen verdeutlichen, um was es geht.
- Europa schränkt die kommunale Organisationshoheit ein. Ausschreibungspflichten für alles und jedes möge hier aus kommunaler Sicht als Beispiel dienen.
- Schließlich wird Europa vorgeworfen, im Bereich der Daseinsvorsorge durch die Liberalisierungspolitik zu einem immensen Aufgabenverlust auf der kommunalen Ebene zu führen. Abfallwirtschaft, die Wasserver- und -entsorgung sind Beispiele aus dem Umweltbereich, in denen solche Phänomene zu beobachten sind. Im Folgenden soll anhand einiger Beispiele die Frage gestellt werden, ob die genannten Vorwürfe wirklich zutreffen. Dabei wird sich zeigen, dass viele der Probleme, die wir beklagen, zwar europarechtlichen Ursprungs sein mögen, aber zumindest eine hausgemachte Verstärkung erfahren oder Folge eines verfehlten Umgangs mit den europarechtlichen Vorgaben sind.

2. Einzelaspekte der Wirkung des Europarechts auf den kommunalen Umweltschutz

a) Administrative Überforderung der Kommunen

Viele umweltbezogene Verwaltungsverfahren und viele kommunale Aufgaben sind durch europäisches Recht nicht unerheblich verändert worden. Die Umweltinformationsrichtlinie¹¹, die auf der Aarhus-Konvention¹² beruhende Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zur Umweltinformation¹³ und die UVP-Richtlinie¹⁴ haben nicht unerhebliche kommunale Auswirkungen. In materieller Hinsicht sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere gewässerschutzrechtliche Vorgaben der EU von Bedeutung, wie sie etwa als Folge der Trinkwasserrichtlinie¹⁵ und der Wasserrahmenrichtlinie¹⁶ von Bedeutung sind.

aa) Umweltinformationen

Das auf der Umweltinformationsrichtlinie zurückgehende Gesetz über Umweltinformationen¹⁷ gibt jedem einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. Anspruchsberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen des

Privatrechts (§ 4 Abs. 1 UIG). Der Anspruch richtet sich auf alle Umweltinformationen, die bei einer Behörde vorhanden sind, es sei denn einer der Ausschlussgründe der §§ 7, 8 UIG ist gegeben (unter anderem vorbereitende Schriftstücke, Schutz privater Belange)¹⁸. Eine europarechtliche Verstärkung sollen diese Rechte zukünftig durch die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen bekommen¹⁹. Insbesondere sind die Mitgliedsstaaten hiernach verpflichtet, Umweltinformationen in

¹⁰ Alexander Schink, Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, EildLKT NRW 2005, 132, 134.

¹¹ Richtlinie 90/313/EWG v. 07.06.1990, ABl. EG L 158/56.

¹² Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, abgedruckt in NVWZ 2001, Beilage I zu Heft 3.

¹³ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU L 41/26.

¹⁴ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. EG Nr. L 175, S. 40, geändert durch Richtlinie 97/11/EG v. 03.03.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5.

¹⁵ Richtlinie 80/778/EWG v. 15.07.1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie), ABl. EG Nr. L 229 v. 30.08.1980, S. 11, zuletzt geändert durch Richtlinie vom 03.11.1998, ABl. EG Nr. L 1.

¹⁶ Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik vom 23.10.2000 (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL), ABl. EG Nr. L Nr. 327/1, geändert durch Entscheidung 2445/2001/EG v. 20.11.2001, ABl. EG Nr. L Nr. 331/1.

¹⁷ Gesetz über Umweltinformationen (UIG) v. 08.07.1994, BGBl. I 1994, S. 1490; zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.07.2001, BGBl. I S. 1950.

¹⁸ Zur Anspruchsberechtigung und zum Anspruchsinhalt und zu den Ausschlussstatbeständen näher Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht (Fn. 8), § 9 RN 83 ff.; Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, Umweltrecht, 2005, § 5 RN 128 ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 4 RN 40 ff. Zum Thema auch Hans-Uwe Erichsen, Planung und Umweltinformationen nach europäischem und deutschem Recht, in: Planung, FS Hoppe (Fn. 9), S. 927 ff.

¹⁹ Näher dazu Christian Schrader, Informationsrechte in Planungsverfahren – Stand und Veränderungen, NUR 2000, 487, 490 ff.; Alexander Schink, Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht – Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren – Rechtsschutz, EurUP 2003, 27 ff.

der Form zur Verfügung zu stellen, wie dies vom Antragsteller gewünscht wird (Art. 3 Abs. 4 RL 2003/4/EG), Vorbereitungen für

²⁰ Im Internet zur Verfügung zu stellen sind zum Beispiel umweltrechtliche Vorschriften, auch völkerrechtlicher und supranationaler Art, Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt, Berichte über Fortschritte bei umweltschutzbezogenen Politiken, Plänen und Programmen, Umweltzustandsberichte, Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umweltauswirkung oder wahrscheinliche Auswirkungen auswirken, Genehmigungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen und Umweltvertragsprüfungen und Risikowerte, die den Zustand von Umweltbestandteilen (Luft, Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft, natürliche Lebensräume, Küsten- und Meeresgebiete, Artenvielfalt und die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen) betreffen.

²¹ EuGH, Urt. v. 09.09.1999 – RsC-217/98, NVWZ 1999, 1209 ff. Dazu: Angela Faber, Die Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes für die Kommunalverwaltung, DVBl. 1995, 722, 728 f.; Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht (Fn. 8), § 9 RN 94; Röger, Umweltinformationsgesetz, § 10 RN 16. A. A. Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 RN 185.

²² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197, S. 30. Zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen dieser Richtlinie Alexander Schink, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NUR 2005, 143 ff.

²³ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, abgedruckt in NVWZ 2001, Beilage I zu Heft 3.

²⁴ Dazu: von Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.; Astrid Eppiney/Wolfgang Scheyli, Die Aarhus-Konvention, 2002; Scheyli, Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Archiv für Völkerrecht 2000, 217 ff.; Alexander Schink, Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht – Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren – Rechtsschutz, EurUP 2003, 27 ff; Zschesche, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.

²⁵ Mit Wirkungen insbesondere für das Immissionsschutzrecht, wo es eine Verbandsklage bislang nach nationalem Recht nicht gibt. Dazu Schink, EurUP 2003 (Fn. 24), 27, 32. Zu den europarechtlichen Vorgaben für die Verbandsklage: Christian Callies, Europäische Vorgaben für die umweltrechtliche Verbandsklage, EurUP 2003, 7 ff.

²⁶ Vgl. § 61 BNatSchG.

²⁷ Zu diesen Regelungen: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht (Fn. 18), § 10, Rn. 61; Peter Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 61 Rn. 14 ff. Zur altruistischen Verbandsklage auch Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht (Fn. 8), § 11 Rn. 84 ff.

eine solche Auskunft zu treffen und im Internet bestimmte Umweltinformationen allgemein zugänglich zu machen (Art. 7 RL 2003/4/EG). Nach der RI 2003/90/313/EWG ist weiter insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass sichergestellt wird, dass das Recht zum Zugang auf Umweltinformationen wirksam ausgeübt werden kann. Dazu gehört zum Beispiel die Benennung von Auskunftsbeamten, der Aufbau und die Unterhaltung von Einrichtungen zur Einsichtnahme in die gewünschten Informationen und die Vorhaltung von Verzeichnissen und Listen über Umweltinformationen, die im Besitz von Behörden oder Informationsstellen sind, mit klaren Angaben, wo solche Informationen zu finden sind²⁰. Die Richtlinie über Umweltinformationen betrifft auch die Kommunen; das gilt auch für die RL 2003/4/EG. Die Kommunen sind hiernach verpflichtet, bei ihnen vorhandene Umweltinformationen jedem Dritten ohne Nachweis eines Interesses zur Verfügung zu stellen, soweit nicht Ausnahmetatbestände vorliegen.

Akzeptanz hat diese Verpflichtung bei den Kommunen nie gefunden. Befürchtet worden ist, dass die Kommunen insbesondere von Umweltverbänden mit zahlreichen Nachfragen überzogen würden und damit ihrer eigentlichen Sacharbeit nicht mehr nachkommen könnten. Manche Kommunen haben versucht, über die Kostenregelung des § 10 Abs. 1 UIG Nachfrager abzuschrecken, in dem sie in die Gebührenerhebung auch die Kosten einbezogen haben, die für die Zurverfügungstellung der Informationen entstanden sind. Hiermit sind sie jedoch gescheitert, da Art. 5 UIRL es lediglich zulässt, dass die Mitgliedsstaaten Gebühren für die Übermittlung der Informationen erheben²¹. Tatsächlich hat sich inzwischen gezeigt, dass der Umweltinformationsanspruch die Kommunen keineswegs überfordert. Solche Nachfragen werden in der Regel äußerst selten gestellt. Da dann auch nur die vorhandenen Daten herausgegeben werden müssen, ist der Aufwand bei der Zusammenstellung und Herausgabe der Umweltinformationen in der Regel im Übrigen gering. Von einer administrativen Überforderung durch das Recht auf Umweltinformationen kann deshalb wohl keine Rede sein. Anders zu beurteilen sind sicherlich die neuen Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen im Internet auf der Basis der Richtlinie 2003/4/EG, die von den Kommunen neue Aktivitäten verlangen. Hinzuweisen ist im vorliegenden Zusammenhang aber auch darauf, dass Transparenz und Offenheit in der Verwaltung gerade im Bereich des Umweltschutzes nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig sind, um die notwendige Offenheit und Akzeptanz für behördliches

Handeln zu finden. Einer Aufgabenmehrbelastung steht hier ein wichtiges umweltpolitisches Ziel gegenüber, das in einer demokratischen Gesellschaft seine Berechtigung hat und angesichts der bisher nur geringen zusätzlichen Belastung der Kommunen, aber auch der anderen im Bereich der Umweltverwaltung tätigen Behörden im Ergebnis sicherlich zu begrüßen ist.

bb) Bürgerbeteiligung im Verfahren

Alle Umweltverfahrensregelungen der EU verpflichten zu einer Beteiligung der Bürger in Zulassungsverfahren, und zwar nicht nur national, sondern u. U. auch grenzüberschreitend. Solche Vorgaben enthalten zum Beispiel die UVP-Richtlinie und die UP-Richtlinie²². Verstärkt werden diese Pflichten durch die zur Umsetzung der Aarhus-Konvention²³ dienende Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten²⁴. Durch diese Richtlinie wird insbesondere der Kreis der in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren stets zu Beteiligten erweiterte auf Umweltverbände; zugleich wird ihnen in allen diesen Verfahren ein Verbandsklagerecht eingeräumt²⁵. Wesentliche Neuerungen stellen diese Verfahrensvorgaben der EU nicht dar. Wie die UIRL dienen sie insbesondere dazu, das Verfahren transparenter und für die Öffentlichkeit in Bezug auf Umweltinformationen bei der Zulassung von Vorhaben durchschaubarer und nachvollziehbarer zu machen. Das dient der Akzeptanz von Entscheidungen, überfordert die Kommunen aber schon deshalb nicht, weil sie die Öffentlichkeit in Zulassungsverfahren ohnehin beteiligen müssen und eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände schon auf der Basis des BNatSchG, also des nationalen Rechts in allen Verfahren vorgegeben ist, die zu Befreiungen von Ver- und Geboten in Schutzgebieten führen, oder bei Planfeststellungsverfahren, bei denen Eingriffe in Natur und Landschaft zugelassen werden²⁶. Dabei kann der Zugang zu Gerichten auch nach EU-Recht durch Präklusionsvorschriften beschränkt werden, wie sie in § 61 Abs. 2 BNatSchG enthalten sind²⁷. Eine administrative Überforderung ist vor diesem Hintergrund auch in der Verstärkung des Rechts der Bürgerbeteiligung in Zulassungsverfahren kaum zu erblicken.

cc) Umweltverträglichkeitsprüfung/ Umweltprüfung

Auch die Kommunen sind vom Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung betroffen. Das gilt insbesondere für die Bauleitplanung, für die mit

dem Europaanpassungsgesetz Bau vom 24.07.2004²⁸ eine Umweltprüfung für alle Bauleitpläne verbindlich vorgegeben worden ist²⁹. Die Umweltprüfung ist damit ein Instrument, das insbesondere auf der gemeindlichen Ebene in der Flächennutzungsplanung und bei Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen ihren Anwendungsbereich findet³⁰. An die Kommunen werden bei der Bauleitplanung hierdurch bei der Ermittlung der Umweltbelange und deren Einbeziehung in die planerische Abwägung neue Anforderungen gestellt. Sie haben insbesondere einen Umweltbericht zu erstellen, dessen notwendiger Inhalt den Vorgaben der Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2 a BauGB zu entnehmen ist, und nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB die ermittelten Umweltauswirkungen zu beschreiben und zu bewerten³¹. Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB sind sie weiter verpflichtet, vor Erarbeitung des Umweltberichts gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB für jeden Bauleitplan festzulegen, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Umweltbelange für die Abwägung erforderlich ist; dem Umweltbericht ist eine allgemein verständliche zusammenfassende Darstellung beizufügen; er ist Gegenstand der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und ist gemäß § 5 Abs. 5, 9 Satz 8 BauGB mit den Angaben nach § 2 a BauGB der Planbegründung beizufügen – mit der Folge einer Verpflichtung zur Fortschreibung des Umweltberichts bis zum Beschluss über den Bauleitplan³²; schließlich ist er in der Abwägung zu berücksichtigen. Als weiteres neues Verfahrenselement hat die Gemeinde ein Monitoring, eine Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen als Folge der Planrealisierung durchzuführen (vgl. § 4 c BauGB). Für die gemeindliche Bauleitplanung sind damit im Interesse des Umweltschutzes vielfältige neue Vorgaben gemacht worden. Dabei hat sich der Bundesgesetzgeber nicht auf die heute viel beschworene Eins-zu-Eins-Umsetzung des Europarechts beschränkt, denn dies hätte lediglich erfordert, einige wenige Bebauungspläne einer Umweltprüfung zu unterziehen. Er hat dieses Instrument vielmehr generell für die Bauleitplanung eingeführt und damit allen Gemeinden für alle Bauleitpläne im Interesse des Umweltschutzes erhebliche neue Verfahrensregelungen aufgebürdet. Auch hier wird man allerdings sagen müssen, dass dies voraussichtlich zu keiner Überforderung der Kommunen führen wird. Zumindest seit der Abhandlung Werner Hoppes über die Ermittlung der für die Abwägung maßgebenden Belange und die Zusammenstellung des planerischen Abwägungsmaterials³⁴ steht fest, dass die Gemeinden in der Bauleitplanung

verpflichtet sind, das abwägungsrelevante Material vollständig zu ermitteln und zusammenzustellen. Nichts weiter als dies wird für den Umweltbereich durch die Verpflichtung zur Erstellung eines Umweltberichts verlangt. Allerdings wird insoweit ein formalisiertes Verfahren vorgegeben. Damit mögen in der administrativen Umsetzung bei der Planung Probleme verbunden sein. Insbesondere neigen deutsche Behörden bei der Durchführung von Umweltprüfungen zur besonderen Gründlichkeit. Manchmal kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sämtliche Umweltprobleme Eingang in eine solche Prüfung finden müssen, obwohl sie mit dem Ausgang des Verfahrens nichts zu tun haben. Notwendig ist dies nicht: Die Umweltprüfung ist ein reines Verfahrenselement, das zudem entscheidungsorientiert ist und damit nur solche Belange aufklären muss, die für die Entscheidung auch von Relevanz sind³⁵. Insbesondere werden die umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen für den Bebauungsplan, wie sie nach den einschlägigen bauplanungsrechtlichen, lärmschutzrechtlichen, wasserwirtschaftlichen, naturschutzrechtlichen und sonstigen umweltbezogenen Vorschriften bestehen, in keiner Weise verändert³⁶. Bei dieser Betrachtung ist die Umweltprüfung – sieht man einmal vom formalisierten Verfahren ab, eigentlich nichts wesentlich Neues. Sie verpflichtet die Gemeinde zu dem, was sie auch sonst schon hat tun müssen, nämlich zu einer gründlichen Recherche, Zusammenstellung, Bewertung und Einbringung des umweltbezogenen Abwägungsmaterials in der Bauleitplanung. Die Einführung der Umweltprüfung als Regelverfahren für grundsätzlich alle Bauleitpläne ist dabei vor diesem Hintergrund eher von Vorteil, denn ein aufwendiges Screening, wie es nach § 3 b ff. UVPG für UVP-pflichtige Vorhaben – und früher auch für die Bauleitplanung³⁷ – durchzuführen ist³⁸, entfällt für die Bauleitplanung. Sicherlich wird es einige Zeit dauern, bis die neuen Vorschriften eingeübt sind, denn deren „Halbwehrzeit“ beträgt, salopp gesprochen, in der Bauleitplanung in der Regel mehrere Jahre. Unüberwindbare administrative Probleme werden die Gemeinden mit den neuen Umweltanforderungen für die Bauleitplanung indessen nicht haben.

dd) Wasserrecht

Allerdings gibt es durchaus Vorgaben der EU, die zu einer administrativen Überforderung der Kommunen führen können. Ein Beispiel hierfür sind die vielfältigen wasserwirtschaftlichen Vorgaben der EU. Die

²⁸ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an die EU-Richtlinien (Europaanpassungsgesetz EAG-Bau) v. 24.07.2004, BGBl. I, 1359.

²⁹ Zur SUP-Richtlinie: Reinhard Hendler (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sogenannte Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004; ders., Zum Begriff der Pläne und Programme in der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, DVBL. 2003, 227 ff.; ders., Der Geltungsbereich der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, NuR 2003, 1 ff.; Alexander Schink, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht, NVWZ 2005, 615 ff.; ders. NUR 2005 (Fn. 22), 143 ff.; Christiane Uebbing, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen, 2004, S. 139 ff. und durchgehend. Zu den Vorentwürfen der SUP-RL: Rudolf Steinberg, Umweltverträglichkeitsprüfung von Programmen und Plänen, in: Planung, FS Hoppe (Fn. 9), S. 493 ff. Zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung: Arno Brunzel, Umweltprüfung in der Bauleitplanung, 2005; Battis/Krautzberger/Löhr, Die Änderungen des Baugesetzbuches durch das Europaanpassungsgesetz (EAG-Bau 2004), NJW 2004, 2553 ff.; Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht (Fn. 2), § 5 Rn. 70; Hans-Joachim Koch/Reinhard Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl. 2004, § 11 Rn. 29 a; Michael Krautzberger, Die Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren nach dem EAG-Bau 2004, UPR 2004, 241 ff.; Michael Krautzberger/Bernhard Stürer, Städtebaurecht 2004: Umweltprüfung und Abwägung – vom schlichten Wegwägen zum Grundsatz der nachhaltigen Trauerarbeit, DVBL. 2004, 914 ff.; Stephan Mitschang, Fachlich-methodische Anforderungen einer Umweltprüfung im Rahmen der Flächennutzungsplanung, ZfBR 2004; Wilfried Erbguth, EAG-Bau E: Änderungen des Raumordnungsrechts, NUR 2004, 91; Wilfried Erbguth/Peter J. Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2005, Rn. 840 ff.; Wilfried Erbguth/Jörg Wagner, Grundzüge des öffentlichen Baurechts, 4. Aufl. 2005, § 3, 28 ff. Vgl. auch Werner Hoppe, Die Abwägung im EAG-Bau nach Maßgabe des § 1 Abs. 7 BauGB 2004, NVWZ 2004, 903 ff.

³⁰ Zur sonstigen Anwendung im Bereich der Raumordnung, der Verkehrswegeplanung, der abfallwirtschaftlichen, wasserwirtschaftlichen und immissionsschutzrechtlichen Planung: Schink, NVWZ 2005 (Fn. 29), 615, 620 ff.

³¹ Näher zum Inhalt des Umweltberichts Brunzel, Umweltprüfung in der Bauleitplanung (Fn. 29), S. 59 ff., 101 ff.

³² Erbguth/Wagner, Grundzüge des öffentlichen Baurechts (Fn. 29), § 3 RN 38.

³³ Näher hierzu: Stürer/Sailer, Monitoring in der Bauleitplanung, BauR 2004, 1392. Zum Monitoring auch Schink, NUR 2005 (Fn. 22), 149 f.

³⁴ DVBL. 1977 (Fn. 2), 136 ff. Zur Ermittlung von Belangen in der Planung und ihrer Bedeutung für die planerische Abwägung: Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht (Fn. 2), § 5 Rn. 45 ff, 48 ff, 62 ff 70 ff.

³⁵ Schink, NVWZ 2005 (Fn. 29), 615 f

³⁶ Schink, ebd.

³⁷ Dazu: Ulrich Kuschnerus, Die Novellierung des UVPG und des BauGB – Auswirkungen auf die Rechtsprechung, in: Willy Spannowsky/Stephan Mitschang (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, 2002, S. 125 ff.; ders., Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, BauR 2001, 1346, 1352 ff.; Alexander Schink, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, UPR 2004, 81, 86 f.; Frank Stollmann, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, NuR 2003, 586, 588; Bernhard Stüer, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, BauR 2001, 1195, 1204 f.

³⁸ Zum Screening-Verfahren nach § 3 c UVPG: Martin Beckmann, Die Vorprüfung nach § 3 c UVPG, DVBl. 2004, 794 ff.; ders., Entscheidungskontext der allgemeinen Vorprüfung, in: Senator für Bau, Umwelt und Verkehr Bremen (Hrsg.), Die Vorprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004, S. 25 ff.; Harald Ginsky, Die Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c UVPG, das., S. 51 ff.; Karsten Dienes, in: Werner Hoppe (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung, 2. Aufl. 2003, § 3 c Rn. 5 ff.; Heinz-Joachim Peters, Umweltverträglichkeitsprüfung, 2. Aufl. 2003, § 3 c Rn. 5 ff.; Alexander Schink, Die Vorprüfung in der UVP nach § 3 c UVPG, NVwZ 2004, 1182 ff.; ders., in: Senator für Umwelt, Vorprüfung, ebd., S. 5 ff.; Christoph Sangenstedt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 c UVPG, Rn. 1 ff.

³⁹ Richtlinie 98/83 des Rates vom 03.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. EG Nr. L 330, S. 32.

⁴⁰ Verordnung über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch – Trinkwasserverordnung – v. 21.05.2001, BGBl. I, S. 959

⁴¹ Ausführlich zu den Pflichten Gerlinde Dauber, Probleme bei der Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie, Eildienst LKT NRW, 2004, 10 ff.; Knobling, Überwachung der Kleinanlagen (Eigen- und Einzelwasserversorgungsanlagen, Hausbrunnen), in: Grihmann/Hässelbarth/Schwerdtfeger (Hrsg.), Die Trinkwasserverordnung, 4. Aufl. 2003, S. 83 ff.; Gran, Die Trinkwasserverordnung aus der Sicht der Überwachungsbehörden, das., S. 25. Zur Trinkwasserverordnung auch: Rüdiger Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 26 ff.; Sven Oliver Hoffmann, Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen, 2004, S. 135 ff.; Per Seeliger, Die neue Trinkwasserverordnung, ZfW 2001, 141 ff.

⁴² Dazu Dauber, ebd.

⁴³ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik v. 23.10.2000, ABl. EG Nr. L 327 S. 1.

⁴⁴ Vgl. §§ 50 a, 56, 90 a Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 03.05.2005, GVBl NRW 463. Zu den Abwasserbeseitigungsplänen nach nordrhein-westfälischem Recht: Hoffmann, Gewässerschutzrecht (Fn. 41), S. 185 ff., 202 ff., 324 ff., 338 ff.

⁴⁵ Zu den Umsetzungsanforderungen der Wasserrahmenrichtlinie für das deutsche Recht vgl. nur Breuer, Wasserrecht (Fn. 41), Rn. 75 ff.

Trinkwasserrichtlinie³⁹, mit der erreicht werden soll, dass Wasser für den menschlichen Gebrauch unbedenklich verwendet werden kann, verlangt beispielsweise eine Überwachung der Wasserentnahmestellen, bei der zu prüfen ist, ob das dem Verbraucher zur Verfügung stehende Wasser den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie und insbesondere den in Art. 5 festgelegten Parameterwerten entspricht. In Deutschland ist die Trinkwasserrichtlinie durch die Trinkwasserverordnung vom 21.05.2001⁴⁰ umgesetzt worden. § 18 Abs. 1 der Trinkwasserverordnung erstreckt die Überwachungspflicht des Gesundheitsamtes dabei auf alle Trinkwasserversorgungsanlagen, und zwar auch auf Sanitärinstallationen und Nichttrinkwasserversorgungsanlagen in öffentlichen Gebäuden, wie Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Gaststätten, Hotels, Heimen und Gemeinschaftseinrichtungen, die Trinkwasserversorgung bei Sport- und Volksfesten, Zeltlagern u. a. und verpflichtet – vgl. § 19 Abs. 4 Trinkwasserverordnung – dazu, Überwachungsmaßnahmen in der Regel jährlich durchzuführen. Die Frist kann auf zwei Jahre verlängert werden, wenn innerhalb eines Zeitraumes von vier Jahren kein Grund zur Beanstandung gegeben war⁴¹.

Im Sinne des Gesundheitsschutzes sind diese strengen Überwachungsvorschriften sicherlich sinnvoll. Das Problem ist nur, dass sie mancherorts nicht vollzogen werden können. In manchen Kreisen in Nordrhein-Westfalen existieren mehr als 10.000 Trinkwasserentnahmestellen, die jährlich kontrolliert werden müssten⁴². Ein solcher Aufwand ist nicht zu leisten. Soll die Trinkwasserverordnung und damit EU-Recht vollständig umgesetzt werden, wären Hersharen von Kontrollbeamten notwendig. Diese zu finanzieren ist derzeit jedenfalls kaum möglich. Administrative Überforderungen auf der Grundlage von EU-Recht gibt es damit auch im Umweltbereich durchaus. Die Liste ließe sich insbesondere um lebensmittelrechtliche und verbraucherschutzrechtliche Vorschriften erweitern.

Das Problem dabei ist: Sinnvoll sind die strengen Überwachungsnormen allemal. Angesichts der Finanzmisere, die es derzeit bei den Kommunen in der Bundesrepublik gibt, lassen sie sich aber kaum vollziehen. Hinzu kommt, dass die Vorgaben des EU-Rechts nicht selten in der Bundesrepublik stark verfeinert und verschärft worden sind. Dies gilt zum Beispiel für die Überwachungsintervalle nach der Trinkwasserverordnung. Die EU schreibt eine Überwachung, nicht indessen bestimmte Überwachungsintervalle vor. Ähnliches gilt für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie⁴³.

Die Aufstellung von Wasserversorgungskonzepten, von Abwasserkonzepten oder die Freihaltung eines zehn Meter breiten Gewässerrandstreifens, in dem zum Beispiel der Umbruch von Dauergrünland, das Ausbringen von chemischen Pflanzenschutzmitteln und der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen untersagt sind, wie sie nach nordrhein-westfälischem Wasserrecht verlangt werden⁴⁴, kennt die Wasserrahmenrichtlinie⁴⁵ nicht. Sie sind Erfindungen des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers, die sicherlich dazu beitragen können, die Gewässerqualität zu verbessern. EU-rechtlich notwendig sind diese Instrumente indessen keinesfalls – mit der Folge, dass nach außen der Eindruck entsteht, das EU-Recht zwingt zu all den genannten Maßnahmen, während hierfür letztlich der nationale Gesetzgeber die Verantwortung trägt.

Damit soll nicht bestritten werden, dass es eine administrative Überforderung der Kommunen im Bereich des Umweltrechts als Folge der Umsetzung von EU-Recht gibt. Wichtig ist nur, dass immer genau auf die Ursachen geschaut werden muss. Häufig ist es der nationale Gesetzgeber, der durch seine Umsetzungsstrategie das wirkliche Problem erst geschaffen hat.

b) Überbordender Umweltschutz durch EU-Recht?

Nicht selten entsteht in der kommunalen Praxis der Eindruck, durch das EU-Recht werde ein Zuviel an Umweltschutz verlangt, und hierdurch würden kommunale Handlungs- und Entfaltungsspielräume eingeschränkt. Die Hamsterplage, von der Nordrhein-Westfalen heimgesucht wurde, ist hierfür ein treffendes Beispiel: Im Grenzgebiet zwischen Aachen und den Niederlanden sowie im Rheinischen Tiefland waren Hamsterbauten gefunden worden – die Hamster selbst hatte niemand gesehen. Da es sich beim Feldhamster um eine Art handelt, die nach der FFH-RL geschützt ist, geriet sowohl die Realisierung des grenzüberschreitenden Bebauungsplanes als auch des Braunkohlekraftwerks in den Blick von Umweltschützern: Eine Verträglichkeitsprüfung müsste her; die Realisierung beider Projekte sei höchst zweifelhaft. Im Landtagswahlkampf haben diese Vorgänge zu dem Vorwurf geführt, für manche seien Hamster wichtiger als Arbeitsplätze und eine sichere Energieversorgung. Letztlich ist damit bei näherem Hinsehen auch die EU gemeint, denn sie hat uns mit dem Erlass der FFH-RL die Feldhamsterplage beschert. Nicht bestreiten lässt sich, dass insbesondere die FFH-Problematik zu erheblichen Beschränkungen von kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten führt.

Dort, wo Vogelschutzgebiete oder FFH-Schutzgebiete liegen, ist für jeden Plan, für jedes Projekt, das realisiert werden soll, in der Regel eine Verträglichkeitsprüfung⁴⁶ durchzuführen, mit der geklärt werden soll, ob der Plan oder das Projekt mit den europarechtlich motivierten Schutzziele einer Unterschutzstellung als Vogelschutz- oder FFH-Gebiet vereinbar ist. Das gilt auch dann, wenn es sich nur faktische Vogelschutzgebiete⁴⁷ oder potenzielle FFH-Gebiete⁴⁸ handelt. Beschränkungen in den Entwicklungsmöglichkeiten von Gemeinden kann dies zweifelsohne zur Folge haben. Zu erinnern ist daran, dass wegen des Schutzes der Wiesenweide große Teile der Kreise Unna und Soest geschützt werden müssten und dass das Gebiet mancher Gemeinde zu einem Drittel, ja manchmal zu mehr als der Hälfte in Vogelschutz- oder FFH-Gebieten liegt. Auch Flussniederungen können innerhalb von Gemeindegebieten wegen der besonderen Flussfauna und -flora FFH-Schutzgebiete mit der Folge sein, dass Industrieansiedlungen dort zumindest schwierig zu realisieren sind. Ist dies ein Zuviel an Umweltschutz? Die Frage hängt wohl eher von einer politischen, vielleicht auch einer ethisch-moralischen Sicht ab: Derjenige, der die Erhaltung des europäischen Naturerbes auch im Interesse künftiger Generationen für ein wichtiges Ziel hält, wird diese Frage verneinen. Der aber, für den die Arbeitsplatz- und Infrastrukturentwicklung im Vordergrund steht, wird eher für eine Nachrangigkeit des Naturschutzes plädieren. Auch im vorliegenden Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nicht alle Probleme, die es mit FFH-Richtlinie und ihrer Umsetzung gibt, aus Brüssel kommen. Von ganz besonderer Bedeutung ist auch hier der nationale Vollzug. Die Länder haben einen Beurteilungsspielraum bei der Auswahl der Gebiete; wie eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wird und welches Ergebnis sie hat, bestimmt nicht die EU. Es sind vielmehr die nationalen Behörden, in deren Verantwortung die Durchführung dieser Ergebnisse fällt. Auch für die FFH-Richtlinie lässt sich deshalb sagen, dass viele Probleme, die sie auslöst, EU-rechtlichen Ursprungs sind. Auch hier muss allerdings immer genau danach gefragt werden, wer uns tatsächlich das Problem beschert hat. Wenn FFH- und Vogelschutzgebiete mit dem Ziel ausgewiesen werden, bestimmte missliebige Projekte zu verhindern, kann man sich genauso wenig bei der EU beschweren wie in den Fällen, in denen die Ausweisung jenseits der Vorgaben des EU-Rechts mit dem Ziel erfolgt, eine Minimalumsetzung vornehmlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchzuführen.

c) Finanzielle Überforderung

Bei der Umsetzung von EU-Recht geht es nicht selten auch ums Geld. Umweltschutz ist teuer. Jeder, der von solchen Maßnahmen betroffen ist, neigt deshalb dazu, seine finanziellen Pflichten nach Möglichkeit zu minimieren. Dies hat nicht selten Niederschlag auch im EU-Recht. So sieht die EU-Richtlinie über die Umwelthaftung⁴⁹ beispielsweise vor, dass eine Haftung für Schäden an Boden, Wasser und dem Naturhaushalt⁵⁰ den Verursacher nur für eine Zeit von 30 Jahren trifft. Folge davon wird sein, dass die Umweltbehörden nach Ablauf von 30 Jahren seit Eintritt des Schadensereignisses die finanziellen Folgen einer Sanierung oder Überwachung allein werden tragen müssen. So werden die bisherigen unbegrenzten Haftungsregelungen, die für das deutsche Recht beispielsweise im Bodenschutz maßgebend sind⁵¹, zugunsten der Verursacher und zu Lasten der Umweltbehörden verschoben. Betroffen davon sind insbesondere auch die Kommunen, die als Bodenschutz- und für die Abfallüberwachung zuständigen Behörden die finanziellen Folgen von Sanierungen, die innerhalb der 30-Jahres-Frist nicht abgeschlossen sind, tragen müssen. Damit werden ungeachtet dessen, dass die Umwelthaftungsrichtlinie nur auf Neuschäden, nicht aber auf Altlasten Anwendung findet, den Kommunen durch das EU-Recht erhebliche Haftungsrisiken aufgebürdet. Denn sie sind es, die in diesen Fällen die Sanierung letztlich alleine zu bezahlen haben. Freilich sei auch hier auf einen Gesichtspunkt hingewiesen: Bestimmungen darüber, wer für Boden- und Gewässersanierungen zuständig ist und wen damit nach Ablauf von 30 Jahren die Haftung trifft, trifft der nationale Gesetzgeber und nicht die EU. Letztlich geht es deshalb unabhängig von der Frage, ob eine öffentlich-rechtliche Haftung auf 30 Jahre begrenzt sein sollte, um eine Umsetzungsproblematik und nicht ausschließlich um Folgewirkungen des EU-Rechts.

d) Überzogene Erwartungen an kommunale Aufgabenerfüllung

Das neue Umweltproblem in der Bundesrepublik heißt Feinstaub. Im Jahre 2005 ist dieser Umweltschädling entdeckt worden. Ursache hierfür ist eine seit dem 01.01.2005 in der Bundesrepublik über §§ 47, 48 a BImSchG und die 22. BImSchV umgesetzte EU-Luftqualitätsrichtlinie. Jeder weiß es inzwischen: Wird der Grenzwert für Feinstaub an 52 Tagen überschritten, sind Maßnahmen notwendig. Die zuständigen Stellen haben einen Aktionsplan aufzustellen, in dem festzulegen ist,

⁴⁶ Zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL: Martin Beckmann/Heiner Lambrecht, Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmegenehmigung nach § 19 c BNatSchG, ZUR 2000, 1 ff.; Antje Düppenbecker/Stefan Greiwing, Die Auswirkungen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auf die Bauleitplanung, UPR 1999, 173 ff.; Wilfried Erbguth, Ausgewiesenen und potentielle Schutzgebiete nach FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie, NuR 2000, 130 ff.; Erbguth/Wagner, Öffentliches Baurecht (Fn. 29), § 3 Rn. 79 ff.; Martin Gellermann, Natura 2000, 2. Aufl. 2001, S. 1 ff.; ders./Matthias Schreiber, Zur Erheblichkeit von Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen, NuR 2003, 205 ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht (Fn. 8), § 15 Rn. 137 ff.; Alexander Schink, Der Einfluß der FFH-Richtlinie auf die Bauleitplanung, in: Planung, FS Hoppe (Fn. 9), S. 589 ff.; ders., Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, 417 ff.; ders., Die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG, DÖV 2002, 45 ff.; Wolfgang Schrödter, Aktuelle Fragen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie, NdsVBL 1999, 173, 201 ff.

⁴⁷ Dazu zuletzt Klaus Füller, „Faktische Vogelschutzgebiete“ und Übergang auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 7 FFH, NVwZ 2005, 144 ff.

⁴⁸ Dazu EuGH Urt. v. 13.1.2005 – RS. C-117/03 –, NUR 2005, 242, NVwZ 2005, 311, ZUR 2005, 194. Zu dieser Entscheidung: Klaus Füller, Abschied von den „potentiellen FFH-Gebieten“?, NVwZ 2005 628 ff.

⁴⁹ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L Nr. 143/56 vom 30.4.2004.

⁵⁰ Überblick über den Regelungsgehalt der Umwelthaftungsrichtlinie bei Peter Becker, Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung für Vermeidung und Sanierungen von Umweltschäden, NVwZ 2005, 371 ff.; Peter Beyer, Eine neue Dimension der Umwelthaftung in Europa?, ZUR 2004, 257 ff.; Josef Falke, Neueste Entwicklungen im europäischen Umweltrecht, ZUR 2004, 244 ff.; Palme/A.U.J. Schumacher/Schlee, Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung, EurUP 2004, 204 ff.; Alexander Schink, Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, EurUP 2005, 67 ff.; ders. Umwelthaftung – Konsequenzen auf kommunaler Ebene, in: Frenz/Schink (Hrsg.), Die Abfallwirtschaft im normgeberischen Dauergriff, 2005, S. 139 ff.; Frank-Andreas Schendel, Umwelthaftung – Anforderungen an die nationale Umsetzung und Konsequenzen für Unternehmen, das. S. 135 ff.

⁵¹ Zur „Ewigkeitshaftung“ nach deutschem Bodenschutzrecht: Matthias Dombert, NJW 2001, 927; Walter Frenz, Bundesbodenschutzgesetz, 2000, § 4 III Rn. 180 ff.; Ludger-Anselm Versteil, in: Versteil/Sondermann, Bundesbodenschutzgesetz, 2002, § 4 Rn. 128. Zur Begrenzung der Haftung des Zustandsverantwortlichen: BVerfG, Beschl. V. 16.02.2000, BVerfGE 102, 1. Dazu zuletzt: Peter M. Huber/Sebastian Unger, Grundlagen und Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit des Grundeigentümers im Umweltrecht, VerwArch 96 (2005), 139 ff.

welche Maßnahmen kurzfristig zu ergreifen sind (§ 47 Abs. 2 Satz 1 BImSchG). Die im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung der Werte zu verringern oder den Zeitraum, während dessen sie überschritten worden sind, zu verkürzen.⁵² In der öffentlichen Diskussion konzentriert sich vieles auf Maßnahmen, die die Kommunen zu verantworten haben. Schon bei der Einfahrt nach Düsseldorf wird mach

⁵² Dazu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht (Fn. 18), § 9 Rn. 38; Kloepper, Umweltrecht (Fn. 18), § 14 Rn. 347.

⁵³ Für den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß § 23 GKG NRW OLG Düsseldorf, NZBau 2004, 398; für § 24 KGG Hess: OLG Frankfurt Beschl. v. 7.9.2004 – 11 Verg 11, 12/04, NZBau 2004, 692. Zu diesen Entscheidungen: Ralf Gruneberg, Die interkommunale Abfallwirtschaft in Zweckverbänden aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, in: Frenz/Schink (Fn.), S. 55, 70 ff.; ders., Interkommunale Kooperation nach dem 13.01.2005, AbfallR 2005, 85 ff.; Holger Schröder, Die vergaberechtliche Problematik der interkommunalen Zusammenarbeit am Beispiel der Bildung von Zweckverbänden, NVwZ 2005, 25 ff.; Martin Burgi, Warum die „kommunale Zusammenarbeit“ kein vergaberechtspflichtiger Beschaffungsvorgang ist, NZBau 2005, 208 ff.; Holger Schröder, in: House-Vergabe zwischen Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand?, NZBau 2005, 127; Volker Flömer/Stephan Thomeius, Interkommunale Zusammenarbeit unter Vergaberechtsvorbehalt?, NZBau 2004, 660.

⁵⁴ RsC-26/03 – (Stadt Halle/TREA-LEUNA) – DÖV 2005, 427 = NVwZ 2005, 187 = NZBau 2005, 111 = DVBl. 2005, 365.

⁵⁵ Martin Beckmann, In-house-Geschäfte und de-facto-Vergaben, AbfallR 2005, 37 ff.; Gerhard Darbringhausen, Aktuelle Folgerungen aus der neuesten Rechtsprechung des EuGH zur Problematik der „in-house-Vergaben“, Gemeindehaushalt 2005, 107 ff.; Friedrich Ludwig Hausmann/Peter Friedrich Bultmann, Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Stadt Halle“, NVwZ 2005, 377 ff.; Krämer, Anfang vom Ende für gemischtwirtschaftliche Unternehmen?, EILDienst Städtetag 2005, 46 ff.; Wolfram Krohn, „Aus“ Für In-House-Vergaben an gemischtwirtschaftliche Unternehmen, NVwZ 2005, 92 ff. Zum Thema auch Jan Ziekow/Thorsten Siegel, Public-Private-Partnerships und Vergaberecht: Vergaberechtliche Sonderbehandlung der „In-State-Geschäfte“?, VerwArch 96 (2005), 117 ff. Zur Bedeutung des Vergaberechts für die öffentlichen Unternehmen: Olaf Otting/Frank Peter Ohler, in: Hoppe/Uechtritz, Kommunale Unternehmen (Fn. 6), § 14.

⁵⁶ C-84/03 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Königreich Spanien) –, NVwZ 2005, 431.

⁵⁷ Zu dieser Entscheidung: Gruneberg, in: Frenz/Schink (Fn. 53), S. 55, 65 ff.; ders., AbfallR 2005 (Fn. 53), 85 ff.; Andreas Kersting/Thomas Siems, Ausschreibungspflicht für staatliche Kooperationen?, DVBl. 2005, 477 ff.

⁵⁸ Dazu nur Gruneberg und Kersting/Siems, jeweils ebd. (Fn. 57)

heutzutage daran erinnert, dass die Corneliusstraße als betroffene Verkehrsanlage für die Durchfahrt von LKW über 7,5 Tonnen gesperrt ist. Zuvor war die Straße angefeuchtet worden. Weitere Maßnahmen wie die Sperrung der Durchfahrt für alle Diesel-PKW ohne Russfilter drohen. Betrachtet man diese Maßnahmen, die auch in anderen Städten getroffen werden, könnte man den Eindruck gewinnen, die Kommunen seien es, die letztlich der Feinstaubbelastung Herr werden könnten. Straßensperren, Umplanungen und eine andere Verkehrsführung werden als Maßnahmen genannt, um das Problem zu bewältigen. Dies hieße, das Problem nicht bei den Wurzeln zu packen, sondern an Symptomen zu kurieren. Die Kommunen haben im vorliegenden Zusammenhang sicherlich eine Mitwirkungslast. Sie sind verpflichtet durch die vorgenannten Maßnahmen das Ihre zur Feinstaubminimierung zu tun. Wirkliche Abhilfe kann davon jedoch nicht erwartet werden. Dazu wäre eine Feinstaubemissionsminderung bei Dieselfahrzeugen, im Hausbrand und in der Industrie notwendig. Hierzu hat sich die Bundesrepublik aber bislang nicht durchbringen können.

Dieser Vorgang zeigt: Manchmal sind die Kommunen zwar (auch) Adressaten EU-rechtlicher Vorschriften; von ihnen die Lösung eines Umweltproblems zu erwarten, wäre jedoch eine völlige Fehleinschätzung kommunaler Möglichkeiten und Grenzen in Bezug auf ein bestimmtes Problemfeld.

e) Einschränkungen kommunaler Organisationshoheit

Müssen wir ausschreiben? Dies ist eine typische Frage, wenn es darum geht, Umweltschutzaufgaben in Kooperation mit Privaten oder öffentlich-rechtlichen Partnern zu organisieren. Diese Frage war schon früher in der Regel mit „Ja“ zu beantworten. Das „Ja“ wird zukünftig noch häufiger die Antwort sein müssen, und zwar auf der Grundlage des EU-Rechts. Das OLG Düsseldorf und das OLG Frankfurt hatten den Kommunen schon im vergangenen Jahr ins „Vergabe“-Handbuch geschrieben, dass auch der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, mit denen bestimmte Aufgaben insbesondere auf dem Feld des Umweltschutzes auf eine andere Kommune übertragen werden sollen, nicht immer vor einer Ausschreibung schützt⁵³. Der EuGH hat inzwischen eine noch weitere Eingrenzung gebracht: Durch Urteil vom 11.1.2005⁵⁴ hat er entschieden, dass sich die Kommunen private Partner, mit denen sie eine Gesellschaft gründen wollen, nur durch eine Ausschreibung

suchen können, wenn die neu gegründete Gesellschaft entgeltliche Dienstleistungen erbringen soll⁵⁵. In einer Entscheidung vom 13. Januar 2005⁵⁶ hat EuGH weiter entschieden, dass es ein nationales Verbot der Vergabe öffentlich-rechtlicher Bauaufträge an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften außerhalb eines Vergabeverfahrens nicht geben darf⁵⁷. Viele sehen durch diese Entscheidungen deutscher Obergerichte und des EuGH vor allem auf der Grundlage des EU-Rechts die kommunale Organisationshoheit eingeschränkt: Seit der Entscheidung des EuGH vom 11. Januar 2005 dürfte die vergaberechtsfreie Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, denen die Wahrnehmung von Umweltaufgaben, zum Beispiel im Abfallbereich, übertragen wird, beendet sein. Die Kommunen können damit nicht mehr frei darüber entscheiden, mit welchem Partner sie diese Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Auch die vergaberechtsfreie interkommunale Kooperation ist ins Wanken geraten. Sowohl die deutschen Obergerichte, als auch der EuGH haben dieser deutliche Riegel vorgeschoben.

Ein Aus für solche Kooperationen bedeutet dies allerdings keineswegs: Sowohl das OLG Düsseldorf als auch das OLG Frankfurt haben nur so genannte mandatorische Vereinbarungen im Blick gehabt. In den zugrunde liegenden Fällen war die andere Kommune wie ein Privater in die Erfüllung einer Aufgabe eingeschaltet worden, dies allerdings nicht mit einem privatrechtlichen Vertrag, sondern auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Sich auf kommunaler Seite darüber zu empören, dass öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nunmehr ausschreibungspflichtig sind, ist vor diesem Hintergrund verfehlt. Denn die Vorgänge könnte man als Rechtsformmissbrauch charakterisieren. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist gerade abgeschlossen worden, um ausschreibungsfrei dasselbe Ziel wie bei Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages zu erreichen. Wer dabei ertappt wird, muss sich nicht wundern, dass auf diesen Umstand hingewiesen wird und er dazu verpflichtet wird, dieses Geschäft auszuschreiben. Delegierende Vereinbarungen sind demgegenüber auch nach der Rechtsprechung des EuGH weiter zulässig. Seine Entscheidung vom 13. Januar 2005 betrifft nur Vergaben von Dienstleistungen und anderen Leistungen, nicht aber Vorgänge, bei denen Zuständigkeiten übertragen werden. Gerade dies ist bei einer delegierenden Vereinbarung oder dem Abschluss eines Zweckverbandes aber gerade der Fall⁵⁸. Solche Vorgänge sind damit weiterhin vergaberechtsfrei möglich. Zu den PPP-Modellen ist zu sagen, dass sich zwar jeder gerne seinen Partner, mit dem er

vertrauensvoll in einem Unternehmen zusammenarbeiten will, frei auswählt. Das gilt auch und gerade für Kommunen, etwa im schwierigen Bereich der Abfallentsorgung. Andererseits führt die Gründung eines Unternehmens mit einem privaten Partner aber letztlich dazu, dass andere Unternehmen vom Wettbewerb um den Auftrag dauerhaft ausgeschlossen werden. Über den Vertrag wird nämlich letztlich erreicht, dass die öffentliche Aufgabe von der Kommune und dem Unternehmen gemeinsam wahrgenommen werden. Anderen Bietern wird von vornherein überhaupt keine Chance gegeben, ins Geschäft zu kommen. Letztlich schränkt das europäische Vergaberecht damit die Organisationshoheit der Kommunen im Bereich der Wahrnehmung von Umweltaufgaben bei der Bildung von PPP-Modellen nicht unerheblich ein. Gerechtfertigt ist dies aber allemal. Denn gerade im Bereich der Abfallentsorgung, um ein Beispiel zu nennen, ist funktionierender Wettbewerb ein hohes Gut, schon um die Entsorgungspreise zugunsten der Gebührenzahler niedrig zu halten und qualifizierte und finanzstarke Unternehmen für diese Aufgabe zu finden. Damit mag man zwar eine Beschränkung der kommunalen Organisationshoheit durch das europäische Vergaberecht konstatieren. Wirklich kritisieren kann man dies im Ergebnis jedoch keineswegs.

f) Aufgabenverlust im Bereich der Daseinsvorsorge

Der für die Kommunen problematischste Bereich, in dem sie Einwirkungen des EU-Rechts unterliegen, ist der der Daseinsvorsorge⁵⁹. Das betrifft insbesondere auch Aufgaben des Umweltschutzes, nämlich die Abfallentsorgung, die Wasserver- und die Abwasserentsorgung. Den Kommunen wird dabei zwar nicht die Befugnis bestritten, Aufgaben der Daseinsvorsorge selbst wahrzunehmen. Insbesondere aus dem Wettbewerbs- und Beihilfenrecht ergeben sich jedoch erhebliche Tendenzen zur Liberalisierung von bislang in kommunalen Monopolen wahrgenommenen Aufgaben. Dabei geht es sowohl um das Ob als auch das Wie der Aufgabe⁶⁰. Dies sei am Beispiel der Abfallentsorgung verdeutlicht: In der Abfallentsorgung greift das Recht des Freien Warenverkehrs zumindest bei Abfällen zur Verwertung. Hierfür gilt das europäische Wettbewerbsrecht⁶⁰ mit der Folge, dass Überlassungspflichten für gewerbliche Abfälle zur Verwertung von den kommunalen Gebietskörperschaften nicht geltend gemacht werden können und ein Export solcher Abfälle nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht mit der Begründung unterbunden werden kann, kommunale Anlagen seien nicht ausgelas-

tet, bestimmte Kriterien für die Zulässigkeit einer Verwertung nach nationalem Recht seien nicht erfüllt oder eine ausländische Anlage erfülle nicht die nationalen Umweltstandards⁶². Weitergehend wird in der politischen Diskussion in der Bundesrepublik geltend gemacht, dass sich aus dem europäischen Recht ein Vorrang der privaten Entsorgungstätigkeit mit der Folge ergibt, dass sämtliche Gewerbeabfälle und auch alle Abfälle aus privaten Haushaltungen zukünftig von Privaten entsorgt werden sollten – freilich mit einer Gewährleistungsfunktion der Kommunen⁶³. Ob diese Forderungen abgewehrt werden können, steht derzeit in den Sternen. Unterliegt die Abfallverwertung dem Wettbewerbsrecht, sind Überlassungspflichten auch für diesen Bereich schwer zu begründen mit der Folge, dass die kommunale Entsorgungszuständigkeit hierfür (vgl. § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG) vielleicht nicht ganz zu Unrecht in Frage gestellt wird. Die Folgen dieser Ausgangslage sind bekannt: Die Abfälle haben sich sozusagen den Weg in das billigste Loch gesucht mit der Folge, dass insbesondere dort, wo die Kommunen, wie in Müllverbrennungsanlagen, hohe Entsorgungspreise verlangt haben, kaum noch Abfall zur Beseitigung angekommen ist. Die Entsorgungszuständigkeit für die gewerblichen Abfälle ist so den Kommunen schleichend entzogen worden. Auslastungsprobleme für solche Anlagen waren die Folge, ja die Kommunen sind gescholten worden, insoweit erhebliche Fehlinvestitionen getätigt zu haben⁶⁴. Gerade wegen der EU-rechtlichen Vorgaben droht den Kommunen die Abfallentsorgung als eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge zu entwinden. Es ist vorstellbar, dass sie hier demnächst auf die Aufgabe der Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus privaten Haushaltungen begrenzt sind. Ob dies tatsächlich so kommen wird, mag man vor allem deshalb bezweifeln, weil mit der Vorbehandlungspflicht für Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, die ab dem 1.5.2005 gilt, die Kapazitäten für die Entsorgung von Abfällen zur Verwertung aus gewerblichen Herkunftsbereichen in Deponien verschlossen und die Restkapazitäten in Müllverbrennungsanlagen erheblich geringer geworden sind. Es mag deshalb zukünftig wieder mehr Beseitigungsabfälle aus gewerblichen Herkunftsbereichen geben. Sicher ist dies indessen keineswegs und am rechtlichen Problem ändert dies nichts.

Entwicklungen wie in der Abfallwirtschaft könnten zukünftig auch bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung möglich sein. Nach Auffassung der Europäischen Kommission und der deutschen Wirtschaft jedenfalls sollte auch hier ein freier Markt, sollte auch hier Wettbewerb herrschen mit

der Folge, dass die deutschen kommunalen Monopole durchbrochen werden würden. Ob dies allerdings alles so kommt, steht in den Sternen. Gerade der Bereich der Daseinsvorsorge ist aber derjenige kommunale Zuständigkeitsbereich, der in erheblichem Umfang gefährdet ist. Die Liberalisierungspolitik der EU kann gerade hier dazu führen, dass eine wichtige, die deutsche kommunale Selbstverwaltung prägende Aufgabe demnächst aus dem Zuständigkeitsbereich der Kommunen ganz überwiegend verschwinden wird. Das kann man so wollen. Aus kommunaler Sicht jedenfalls sollte davor gewarnt werden, alle Aufgaben, die Private erledigen können, ihnen auch unbesehen zu übertragen. Privater Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung sind nicht allein seligmachende Kriterien bei der Frage, wer eine Aufgabe erledigen soll. Demokratische Gestaltung der örtlichen Verhältnisse, Kontrolle durch die Bürger und die Bestimmung darüber, mit welchen Mitteln sich eine Kommune welche Aufgabe leisten möchte

⁵⁹ Begriff nach Ernst Forstthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938, S. 6. Vgl. auch dens., Der Staat der Industriegesellschaft, 2. Aufl. 1971, S. 76 ff.; Michael Ronellenfisch, in: Hoppe/Uechtritz, Handbuch kommunale Unternehmen (Fn. 6), § 2 Rn. 3 ff.

⁶⁰ Zur Problematik aus jüngster Zeit, jeweils mit Nachweisen: Matthias Knauff, Die Daseinsvorsorge im Visier Europas, VR 2004, 296 ff.; Alexander Schink, Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, EILDienst LKT NW, 2005, 132 ff., demnächst im DVBl.; Christian Scharpf, Der Einfluss des Europarechts auf die Daseinsvorsorge, EuZW 2005, 295 ff.

⁶¹ Frenz, UPR 2000, 210; Wolfgang Kahl, in: Klopfer, Abfallwirtschaft in Bund und Ländern, 2004, S. 75, 79 ff.; Frank Petersen, Die kommunale Abfallentsorgung – auf der Gratwanderung zwischen Daseinsvorsorge und Liberalisierung, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 575, 588 ff.; Peter J. Tettinger, Überlassungspflichten für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle zur Verwertung an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und europäisches Gemeinschaftsrecht, JbUTR 2003, 211, 233 ff.

⁶² EuGH, Urt. v. 13.2.2003 – RsC 228/00 –, NVWZ 2003, 455 ff. Dazu: Walter Frenz, NUR 2003, 395 ff.; Hartmut Gaßner/Leonie Fichtner, Urteile des EuGH zur Einstufung der Abfallverbrennung als Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren, AbfallR 2003, 50, 53; Frank Petersen, Neue Strukturen im Abfallrecht – Folgerungen aus der EuGH Judikatur, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen des deutschen und europäischen Abfallrechts, 2004, S. 11 ff.; Alexander Schink, Die Entscheidung des EuGH vom 13. Februar 2003 und die kommunale Abfallwirtschaft, AbfallR 2003, 106 ff.; ders., Deregulierung und Gebührenschaube – Ursachen und Folgen, AbfallR 2005, 50, 53 f.

⁶³ Schink, AbfallR 2005 (Fn. 62), 50 f.

⁶⁴ Zur Situationsanalyse zuletzt Schink, AbfallR 2005 (Fn. 63), 50 ff. mit Nachweisen.

sind ebenfalls Werte, die bei der Zuordnung von Aufgaben zu berücksichtigen sind⁶⁵. Ob die Sicherungen, die Artikel 86 Absatz 2 und Artikel 16 des EU-Vertrages hierfür unter dem Gesichtspunkt der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorhalten, ausreichen, um einem kommunalen Aufgabenentzug entgegenzuwirken, mag man mit Recht bezweifeln. Insbesondere lässt sich Artikel 16 EGV, der die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge zu tragen, „dass die Grundsätze und Bedingungen für die Funktion der Dienste von allgemeinem öffentlichen Interesse so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können“ keine Sicherung der Daseinsvorsorge entnehmen. Sie entzieht nämlich die Daseinsvorsorge der Geltung des Wettbewerbsprinzips gerade nicht⁶⁶. Artikel 86 Abs. 2 EGV rechtfertigt es im Übrigen nur dann, Ausnahmen von der Wettbewerbsfreiheit für Unternehmen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, zu machen, wenn dieses ansonsten in der Erfüllung der

ihm übertragenen besonderen Verpflichtungen gefährdet würde⁶⁷. Alle Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge im Umweltbereich können mit dieser Erwägung sicherlich nicht dauerhaft erhalten werden.

3. Fazit

Im Ergebnis zeigt sich, dass die vielfältigen Vorwürfe, die gegen die Beeinflussung des kommunalen Umweltrechts durch das europäische Recht erhoben werden, nur teilweise gerechtfertigt sind. Noch am Ehesten treffen sie dort zu, wo über das Vehikel der Liberalisierung und des Wettbewerbsrechts den Kommunen Aufgaben entzogen werden. Die Daseinsvorsorge, die insbesondere auch im Bereich kommunalen Umweltschutzes stattfindet, steht auf dem europäischen Prüfstand. Aus kommunaler Sicht ist dies mehr als problematisch. In diesem Bereich sollten Anstrengungen dazu, zum Beispiel über eine Rahmenrichtlinie oder nationale Bestimmungen zur Definition von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse unternommen werden, um die Bereiche der Daseinsvorsorge, die politisch zum Kernbestand kommunaler Aufgabenerfüllung gehören, europarechtsfester zu machen⁶⁸. Welche dies sind, darüber wird man sicherlich trefflich streiten können. Die Hausmüllentsorgung etwa oder die Wasserversorgung sollten meines Erachtens jedoch dazu gehören, da es hier um essentielle Grundbedürfnisse der Bevölkerung geht, deren qualitativ hochwertige Erledigung ständig und dauerhaft sichergestellt werden muss.

Kritisch sind sicherlich auch manche Verschärfungen und hiermit verbundener administrative Überforderungen der kommunalen Ebene zu sehen. Immer muss dabei jedoch in den Blick genommen werden, welche Verantwortung von Europa und welche von der Bundesrepublik selbst oder den Bundesländern ausgeht. Häufig zeigt sich dabei, dass in Deutschland auf das Europarecht draufgesetzt wird, dieses geradezu als Anlass dafür genommen wird, Umweltvorschriften und Standards zu verschärfen oder im Vollzug politische Forderungen mit dem Vehikel europäischen Umweltrechts durchzusetzen. Für solche Mechanismen kann Europa kaum die Verantwortung zugewiesen werden. Eine differenzierte Betrachtung ist deshalb angezeigt.

Anlass dazu, dass Europarecht zu geißeln und zu verteufeln und als Grund für alle als übel empfundene Entwicklungen im kommunalen Umweltschutz auszumachen, besteht bei näherer Analyse sicherlich nicht. Im Gegenteil: An der Systematisierung von Umweltprüfungen, einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungs- und Planungsverfahren sowie einem transparenten Verwaltungshandeln, wie es vom EU-Recht im Bereich des Umweltschutzes vorgegeben ist, besteht in einem demokratischen Staat ein erhebliches Interesse. Gleiches gilt unter Wettbewerbsaspekten für ein bestimmtes Niveau des Umweltschutzes. All dies wird durch das EU-Recht gewährleistet. Dies ist gut und richtig so und sollte auch so bleiben.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 61.60.01

⁶⁵ Schink, EILDienst NRW 2005, 132.

⁶⁶ Wie hier: Knauff, VR 2004 (Fn. 60) 297 f.; Gerhardt, Beihilfen für öffentliche Dienstleistungen, 2003, S. 273; Pielow, Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, 2001, S. 103; Schink, EILDienst LKT NRW 2005, 138; Streinz, Europarecht, 5. Aufl. 2001, Rn. 842.

⁶⁷ EuGH, Slg 1997 – I, 5699, 5782 f.; Slg 2000 – I, 3743, 3775 = DVBl. 2002, 392; vgl. auch Papier, DVBl. 2003, 686, 693; Knauff, VR 2004 (Fn. 60), 296 f.

⁶⁸ Schink, EILDienst NRW 2005 (Fn. 60), 140.

Der demographische Wandel in Nordrhein-Westfalen und seine Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft

Von Prof. Dr. Christoph M. Schmidt,
RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum

Vortrag im Rahmen der Landrätekongress des LKT NRW
in Berlin am 12. Mai 2005¹

1. Hintergrund

Ein durchgreifender demographischer Wandel, der zu einer Alterung und gar Schrumpfung der Bevölkerung führen wird, ist der Hintergrund für nahezu alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

Entwicklungen im vereinten Europa (siehe u.a. Schmidt 2004). Diese Tendenz zur fortschreitenden Bevölkerungsalterung liegt in der stetig steigenden Lebenserwartung und den dauerhaft niedrigen Geburtenraten begründet, welche die immer kleiner werdenden, aufeinander folgenden Geburtsjahrgänge realisieren. War dieser Prozess in Deutschland bis vor kurzer Zeit noch durch andere Großereignisse überlagert, wie etwa die gewaltige Bildungsnach-

frage der geburtenstarken Jahrgänge und die Probleme der deutschen Wiedervereinigung, so genießt er mittlerweile erhöhte Aufmerksamkeit in der politischen und öffentlichen Debatte.

Dabei sind demographische Entwicklungen sehr langfristig angelegt. Wir kennen die Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands in den kommenden Jahren und Jahrzehnten schon recht genau, da die meisten unserer künftigen Mitbürger bereits in

¹ Der Autor dankt Herrn Dr. Uwe Neumann für seine Unterstützung bei der Vorbereitung der Präsentation.

unserer Mitte weilen (siehe für eine umfassendere Diskussion dieser Umstände Schmidt 2004). Daher sind auch die demographischen Vorausberechnungen auf der Bundes- und – mit deutlich höherer Restunsicherheit – der Länderebene recht ernst zu nehmen. Nordrhein-Westfalen droht gar bereits bis zum Jahre 2020 leicht zu schrumpfen, im Vergleich zu einem leichten Anwachsen, das für die Bundesrepublik insgesamt vorhergesagt wird.

Nun ist dies keineswegs per se beunruhigend. Bei hohem Lebensstandard und bis ins hohe Alter leistungsfähig alt zu werden, ist ja alles andere als eine Schreckensbotschaft. Was jedoch Anlass zur Sorge gibt, ist die Ordnung unserer Wirtschaft, denn die Institutionen, die unser Leben in vielen Bereichen – auf dem Arbeitsmarkt oder bei den sozialen Sicherungssystemen, um nur die prominentesten Aspekte zu nennen – einrahmen, sind nicht darauf ausgerichtet, sich gleichsam organisch an diese neuen demographischen Gegebenheiten einzustellen. Ausgehend von einer kurzen Diskussion der regionalen Heterogenität des demographischen Wandels ordnet der vorliegende Beitrag diese Diskussion mit Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen regionalpolitischer Gestaltung des Geschehens und insbesondere auf das Land Nordrhein-Westfalen ein.

2. Regionale Heterogenität

Sowohl bei den augenblicklichen demographischen Strukturen als auch bei den prognostizierten Änderungen der nächsten Jahre zeichnet sich eine bemerkenswerte regionale Heterogenität ab. Dabei sticht neben den Neuen Bundesländern das Ruhrgebiet und damit eine der wichtigsten Regionen des Landes NRW deutlich heraus. Beobachter der Region argumentieren seit langem, dass das Ruhrgebiet der demographischen Entwicklung Deutschlands um ein gutes Jahrhundert voraus läuft (Klemmer 2001). Auch innerhalb dieser Metropolregion sind die Prognosen äußerst heterogen. So rechnet das zuständige Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS 2004) beispielsweise für die großen Städte Duisburg, Essen und Gelsenkirchen gar mit einer Schrumpfung um rund 10% der Bevölkerung bis 2020. Eine Reflektion dieser Vorlaufseigenschaft findet sich bereits heute in der Altersstruktur der Ruhrgebietsbevölkerung (Neumann und Schmidt 2004). So sind im Ruhrgebiet Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bereits heute unterrepräsentiert. Man spricht in der entsprechenden regionalwissenschaftlichen Literatur von einem selektiven Prozess der Reurbanisierung, der Familien typischerweise in die Randlagen der Kernstädte führt. Dies stimmt insofern nachdenklich, als natür-

lich junge Erwerbspersonen eine wichtige Basis für eine wettbewerbsfähige regionale Wirtschaft darstellen. Ein weiterer starker Rückgang der Bevölkerung würde zum fortgesetzten Niedergang der Nachfrage auf den Gütermärkten und zu einer Verstärkung der Problemlage bei den Kommunal финанzen führen.

Dies wird das ohnehin wachstumsschwache Ruhrgebiet nur schwer verarbeiten können. Andererseits sind ja gerade die wirtschaftlichen Probleme erst der Auslöser für die Abwanderungstendenzen aus der Region – die beiden Kernprobleme des Ruhrgebiets, Strukturwandel und Alterung – bedingen einander wechselseitig. Daher sind sie im Sinne empirisch abgesicherter Ursache-Wirkungs-Ketten nur schwer intellektuell zu durchdringen und somit auch nur sehr schwer durch geeignete Maßnahmen abzumildern. Nur diejenige regionale Politik, die den richtigen Hebel findet, wird jedoch die begonnene Abwärtsspirale beenden können. Meist verdichten sich mehrere Problemdimensionen



Perspektiven der demografischen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, wissenschaftlich analysiert von Professor Dr. Christoph Schmidt vom Rheinisch-Westfälischen Institut in Essen

nen zu einer problematischen Gesamtsituation auf der Stadtteil- bzw. Kreisebene, man beobachtet eine deutliche räumliche Segregation. Bereits heute sind typischerweise die kleinräumigen Einheiten mit hoher Betroffenheit von Sozialhilfe auch diejenigen, bei denen andere sozio-demographische Charakteristika in negativer Weise konzentriert sind (Neumann 2005).

3. Eine intellektuelle Struktur

Die Wirtschaftswissenschaft kann dazu beitragen, diese sich wechselseitig verstärkenden Probleme – wirtschaftlicher Niedergang einerseits, schrumpfender

Anteil der jungen Bevölkerungsteile andererseits – besser zu verstehen und ggf. der regionalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Lösungsansätze anzubieten. Sie bedient sich in ihrem Forschungsansatz des zentralen Leitbilds vom Menschen als rationalem Entscheidungsträger, der sich in einer von Knappheiten geprägten Umwelt bewegt (eine tiefere Diskussion bietet Schmidt 2004). Dabei genießen Güter und Faktoren, die im Vergleich zu anderen relativ knapp sind, eine recht hohe, solche, die im Überfluss vorhanden sind, eine eher geringe Wertschätzung.

Aus dieser abstrakten Perspektive ist der demographische Wandel zunächst einmal vor allem eine Verschiebung in relativen Knappheiten – auf Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkten. Die tatsächlichen und virtuellen Märkte erlauben nun eine mehr oder weniger rasche Anpassung an Veränderungen in diesen relativen Knappheiten. Bei rascher Anpassung kommt es eher zu Verschiebungen der relevanten Preise – am Arbeitsmarkt beispielsweise der Löhne. Bei gehemmter Anpassung kommt es stattdessen zu einer Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragten Mengen – auf dem Arbeitsmarkt beispielsweise zur Arbeitslosigkeit: Sind künftig die Löhne der älteren Arbeitnehmer aufgrund eines tradierten Senioritätsprinzips weiterhin deutlich höher als die jüngerer Arbeitnehmer, obwohl die Jungen relativ knapp und somit vergleichsweise produktiv sein werden, so kann das nur zu einem Ergebnis führen, hoher Altersarbeitslosigkeit.

Aus dieser Perspektive weist die mit dem demographischen Wandel auftretende Veränderung der Altersstrukturen auf den unterschiedlichsten tatsächlichen und virtuellen Märkten Analyseprobleme auf drei intellektuellen Ebenen auf. Die erste Analyseebene diskutiert alle relevanten Implikationen der Änderung in der Altersstruktur im Querschnitt: welche Änderungen, z.B. in der Lohnstruktur oder in der Struktur der Güternachfrage, ergeben sich, wenn die Verhaltensweisen der Menschen entlang ihres Lebensverlaufs nicht durch den demographischen Wandel selbst beeinflusst werden? Für Fragen dieser Art bewirkt der demographische Wandel lediglich eine Verschiebung der Gewichte auf den relevanten Märkten. So wird die fortschreitende Alterung der Bevölkerung auf dem Markt für personenbezogene Dienstleistungen schon allein aufgrund der verstärkten Nachfrage deutliche Spuren hinterlassen.

Die zweite Analyseebene diskutiert Anpassungsreaktionen im Verhalten der Menschen, deren individuelle Lebensverläufe in ein sich wandelndes demographisches Umfeld eingebettet sind. So wird eine Kern-

frage der Zukunft beispielsweise sein, inwieweit sich die Bildungsinvestitionen nachfolgender, kleinerer Generationen entwickeln werden. Einerseits werden junge Menschen auch mit bescheidener Ausbildung relativ knapp und somit auf dem Arbeitsmarkt gefragt sein, so dass Bildungsinvestitionen nicht mehr so attraktiv erscheinen. Andererseits wird sich durch die zweite große gesellschaftliche und wirtschaftliche Hintergrundströmung unserer Zeit, die Globalisierung, die Rendite für Ausbildung drastisch erhöhen – junge Menschen ohne gute Ausbildung werden mit vergleichbaren Menschen aus aller Welt in enger Konkurrenz stehen. Somit steht zu vermuten, dass die Bildungsinvestitionen der Zukunft eher hoch sein dürften.

Dieses Beispiel zeigt, dass der demographische Wandel auch auf Verhaltensentscheidungen von Menschen einen starken Einfluss besitzen kann, der weit über die bloße Verschiebung von relativen Marktgewichten hinausgeht. Andere wichtige Verhaltensanpassungen entlang des Lebenszyklus betreffen die Entscheidung über Familienbildung und Kinderzahl, über die regionale Wanderung und den Eintritt ins Rentenalter. Das Beispiel der Bildungsinvestition demonstriert aber auch, dass in einer soliden Analyse neben dem demographischen Wandel noch weitere gesellschaftliche Strömungen beachtet werden müssen.

4. Regionale Wanderungsbewegungen

Die dritte Analyseebene schließlich spricht Fragen der Institutionen und der Wirtschaftspolitik an und lotet die konkreten Möglichkeiten aus, mit staatlichen Eingriffen für ausgewählte Zielgruppen die adversen Konsequenzen des demographischen Wandels abzumildern. Dem oben skizzierten intellektuellen Gedankengerüst folgend kann dies einerseits durch einen Eingriff in die effektiven relativen Gewichte auf den beschriebenen Märkten geschehen, also beispielsweise durch die gezielte Anwerbung qualifizierter Zuwanderer in eine Region, die dort einer hohen Prävalenz der gering qualifizierten unter den jungen Arbeitnehmern entgegen wirken sollen. Andererseits kann Politik auch gezielt versuchen, Verhaltensänderungen der in der Region ansässigen Menschen entlang des Lebenszyklus zu bewirken, z.B. durch die Bereitstellung eines attraktiven Bildungsangebots.

Aus der regionalen Sicht erscheint zumindest im Hinblick auf kurz- und mittelfristig zu erzielende Erfolge vor allem bedenkenswert, inwieweit es gelingen kann, durch die Schaffung eines attraktiven Umfelds eine

Region, eine Stadt oder einen Stadtteil derart attraktiv zu gestalten, dass junge, qualifizierte Familien angezogen werden. Zur Beantwortung dieser Frage erscheint es sinnvoll, sich kurz die Grunderkenntnisse der ökonomischen Migrationsforschung zu besinnen. Dieser Forschungszweig sieht Wanderungen als Ergebnis vorhandener siedlungsstruktureller Differenzierungen einerseits – aus einer Region mit vergleichsweise alter Bevölkerung wird kaum noch jemand wegziehen – und rationaler Wanderungsentscheidungen andererseits.

Familien, die sich zu einer räumlichen Veränderung entschließen, müssen kurzfristig hohe direkte und indirekte Kosten tragen, um in der Zukunft Erträge aus dieser Entscheidung erzielen zu können – es handelt sich also um eine klassische Investitionsentscheidung. Diese Investitionsentscheidung ist noch dazu mit hoher Unsicherheit behaftet, was die künftigen Erträge anbetrifft, so dass es sehr wahrscheinlich keine Entscheidung ist, welche die Betroffenen in leichtfertiger Art und Weise treffen. So ist es auch nicht verwunderlich, dass das Phänomen der Migration vor allem junge Erwachsene und ihre Familien betrifft, die in eine andere Region wandern, um dort bessere Lebensverhältnisse zu finden. Die Möglichkeit, angesichts der hohen indirekten Kosten der Wanderung, wie etwa des Verlusts eines Kreises an Freunden und Verwandten, in den darauf folgenden Jahren Erträge zu erwirtschaften, die diese Kosten rechtfertigen, ergibt sich nahezu ausschließlich für junge Menschen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass das Ruhrgebiet, wenn es weiterhin über die Alterung und Sterblichkeit hinaus an Menschen verlieren sollte, vor allem bei den jungen Erwachsenen Einbußen hinnehmen müsste. Diese Erkenntnisse bedeuten aber auch, dass die kleinräumigen Prognosen des LDS mit großer Zurückhaltung zu interpretieren sind. Auftragsgemäß handelt es sich dabei um reine Fortschreibungen der jüngsten Vergangenheit, die zwar den jeweiligen Ausgangszustand in der kleinräumigen Einheit angemessen aufnehmen, aber natürlich hinsichtlich der relativen Wanderungsanreize zwischen diesen Einheiten sehr schweigsam bleiben müssen. Während die künftige demographische Struktur des gesamten Landes vor allem von – recht verlässlich vorherzusagenden – natürlichen Bevölkerungsbewegungen bestimmt werden dürfte, wächst die relative Bedeutung von – weit schwerer zu prognostizierenden – Wanderungsbewegungen für diese Entwicklungen, je kleinräumiger die betrachteten Einheiten werden. Dies sollte nicht dazu führen, dass beispielsweise die großen Städte des Ruhrgebiets,

wie etwa Duisburg und Essen, für die eine derartige Fortschreibung eine dramatische Schrumpfung vorausgesagt hat, sich jetzt entspannt zurücklehnen sollten. Je nachdem, wie sich die kleinräumigen Wanderungsentscheidungen der Zukunft von denen der Vergangenheit unterscheiden sollten, kann es ja weniger dramatisch oder noch dramatischer werden. Die Botschaft ist stattdessen, dass jede Stadt und jede Region eine ernstzunehmende Chance haben, auch auf ihr demographisches Geschick einen gewissen Einfluss zu nehmen, beispielsweise durch den Versuch, besondere Attraktivität für die begehrten jungen, gut ausgebildeten Erwachsenen mit Familie auszustrahlen. Die kleinräumigen Projektionen des LDS als sichere Vorausberechnungen ernst zu nehmen, wäre hingegen äußerst naiv. Alle regionalen Entscheidungsträger des Landes sind gut beraten, in ihren Entscheidungen jeweils ein Bündel von Alternativszenarien zu bedenken.

5. Erfolgversprechende Regionalpolitik

Jede gute Regionalpolitik wird angesichts der großen Herausforderungen, die der demographische Wandel und die Globalisierung unserem Wirtschaftsleben beschere, mit gleichermaßen hoher Bescheidenheit und großem Einsatz operieren müssen (siehe u.a. Schmidt 2005). Letztendlich werden Regionen nur auf der Basis privatswirtschaftlicher Initiative prosperieren können. Die weiteren Wurzeln des wirtschaftlichen Leistungsstands einer Region sind vielfältig und betreffen neben der Landes- und Regionalpolitik vor allem die Ausgangslage und den gesamtwirtschaftlichen Rahmen. So hat das Ruhrgebiet eine montanindustrielle Struktur geerbt, die es unter keinen Umständen in wenigen Jahrzehnten abschütteln konnte. Die aktuelle Wachstumsschwäche Deutschlands trug in den letzten Jahren dazu bei, dass der nötige Strukturwandel noch schmerzhafter ablief, als es in einem prosperierenden gesamtwirtschaftlichen Umfeld möglich gewesen wäre.

In diesem Sinne kann die regionale Wirtschaftspolitik nur einen gewissen Beitrag leisten, nicht jedoch erfolgreichen Strukturwandel weitgehend gestalten. Sie kann nichtsdestoweniger auch viele Fehler machen, wie etwa die Ausdehnung einer Struktur konservierenden Unterstützung wirtschaftlich unhaltbarer Wirtschaftszweige. Dies ist z.B. mit der zu lange anhaltenden und sehr kostenintensiven Unterstützung des Steinkohlebergbaus geschehen. Drei Hebel stehen der Regionalpolitik zur Verfügung, um Erfolg versprechend zu operieren, (i) die Förderung von Investitio-

nen in Humankapital, (ii) eine sinnvolle Wirtschaftsförderung und (iii) die Förderung der kommunalen Zusammenarbeit.

Da Deutschland das Niveau seiner Prosperität nur halten können, wenn die produktive Kapazität der Bevölkerung entsprechend mit den weltweiten Entwicklungen Schritt hält, ist die Förderung von Humankapitalinvestition ein unabdingbares Element jeder guten Wirtschaftspolitik, national wie regional. Dabei sind wiederum drei Ebenen angesprochen, die Bildung, die Forschung und der Wissenstransfer aus der Forschung in die Wirtschaft. Regionen, die auf diesen drei Ebenen eine gute Infrastruktur anbieten, werden im regionalen Standortwettbewerb Vorteile erzielen. Dies zeichnet sich in der Diskussion um sog. innovative Cluster bereits heute deutlich ab.

Derartige Cluster können natürlich nur bedingt künstlich erzeugt werden – es wird wohl nie ein von höherer Warte geplantes Silicon Valley geben können. Andererseits sollte eine zielführende Regionalpolitik wohl genau darauf abzielen, zumindest die richtigen Keime für die künftige Ausbildung derartiger Regionen zu setzen. Neben die Herstellung einer anspruchsvollen Infrastruktur in Forschung und Wissenstransfer tritt als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik dabei eine aktive Wirtschaftsförderung. Auch hier gilt: Nicht dass die öffentliche

Hand Geld ausgibt, ist entscheidend, sondern wofür. Gute Wirtschaftsförderung ist (i) konzentriert und generös, (ii) vergibt Mittel in wettbewerblichen Verfahren und (iii) begrenzt die Förderung zeitlich, um sich selbst tragende Strukturen zu schaffen. Vor allem setzt sie auf die Erkenntnisse wissenschaftlich gestützter Evaluationsforschung, um gute und weniger gute Projekte zu erkennen.

Schließlich muss es der gerade der regionalen Politik in NRW gelingen, besser als bislang die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger und Vorhaben der kommunalen Entscheidungseinheiten zu koordinieren. Auch wenn es dazu keine einheitliche Verwaltungsstruktur geben muss, so würde gerade eine Metropolregion wie das Ruhrgebiet davon profitieren, in wichtigen Fragen mit einer Stimme zu sprechen. Letztendlich liegt die Prosperität einer Region gerade in Zeiten starken gesellschaftlichen und demographischen Wandels auch im mentalen Bereich begründet. Sowohl das Eigenbild der Region als auch der Respekt, mit der ihr im nationalen Kontext begegnet wird, könnte durch ein entschiedeneres und einmütigeres Auftreten deutlich verbessert werden.

Literatur

Klemmer, Paul (2001), Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausfor-

derung? Schriften und Materialien zur Regionalforschung 7. RWI, Essen.

LDS – Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (Hrsg.) (2004), Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen – Bevölkerungsprognose 2002–2020/40. Statistische Berichte A 18. Düsseldorf.

Neumann, Uwe (2005), Ökonomisch-demographische Segregationsmechanismen – Aktuelle Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region. RWI : Materialien 18. RWI, Essen.

Neumann, Uwe und Christoph M. Schmidt (2004), Strukturwandel und ökonomische Entwicklungsperspektiven des Ruhrgebiets – Ursachen und Folgen des demographischen Wandels. vhw FW 2004 (3): 138–141.

Schmidt, Christoph M. (2004), Unaufhaltbarer Niedergang oder Chance zur Erneuerung? – Die deutsche Gesellschaft im demographischen Wandel und seine Reflektion in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. RWI, Essen, mimeo.

Schmidt, Christoph M. (2005), Champions League oder Provinztheater? – Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen. In National-Bank AG (Hrsg.), Geschäftsbericht 2004. Essen, 98–113.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 12.31.01

Die aktuelle Rechtsprechung zu In-house-Geschäften und zur interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht des Landkreistages NRW

In der jüngeren Vergangenheit sind auf europäischer und nationaler Ebene mehrere Gerichtsentscheidungen ergangen, die die vergaberechtlichen Bindungen der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Blickpunkt gerückt haben. In der Folge wurden und werden anerkannte Formen der Zusammenarbeit sowohl mit privaten Partnern als auch mit kommunalen Partnern zunehmend in Frage gestellt. Unter Hinweis auf Schadensersatzforderungen in erheblichem Umfang werden Kommunen von interessierter Seite dazu gedrängt, bis hin zur Auflösung bestehender Verträge die (vermeintlich) gebotenen Konsequenzen möglichst umgehend zu ziehen. Vor diesem Hintergrund erheben die folgenden Ausführungen nicht den Anspruch auf eine umfassende rechtswissenschaftliche Analyse, sondern verstehen sich in erster Linie als Versuch einer ordnenden Beschreibung der aktuellen Rechtsprechung zur vergaberechtlichen Seite sog. In-house-Geschäfte bzw. der interkommunalen Zusammenarbeit und den sich daraus für anerkannte Formen kommunaler Aufgabenerfüllung ergebenden Konsequenzen. Zugleich soll damit ein Beitrag zur Versachlichung der gegenwärtig auf verschiedenen Ebenen geführten Diskussion geleistet werden.

A. Ausgangslage

I. Entscheidungen zur Zusammenarbeit von Kommunen mit eigenen bzw. teilweisen Gesellschaften (In-house-Geschäfte)

Nach der sog. Teckal-Entscheidung des EuGH vom 18.11.1999 (Rs. C-107/98)

kann ohne Beachtung des Vergaberechts auf die Ausschreibung eines Dienstleistungsauftrags, den ein öffentlicher (kommunaler) Auftraggeber mit einer Gesellschaft abschließt, an der er selber beteiligt ist, ausnahmsweise dann verzichtet werden, wenn es sich um ein sog. In-house-Geschäft handelt. Das ist der Fall, wenn der Auftrag-

geber über die betreffende Gesellschaft eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben kann (Kontrollkriterium) und die Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen für den Auftraggeber verrichtet (Wesentlichkeitskriterium). Unter welchen Voraussetzungen diese beiden Kriterien als erfüllt angesehen werden können, wird allerdings

seit Veröffentlichung des Teckal-Urteils kontrovers diskutiert. Besonders umstritten war die vergaberechtsfreie In-house-Konstellation im Zusammenhang mit der Beauftragung sog. gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Diesbezüglich sind Beteiligungshöhen des privaten Partners von 10%, 20%, 25%, 50% und mehr als Ausschlusskriterien erörtert worden.

Nunmehr hat der EuGH auf ein Vorabentscheidungsersuchen des OLG Naumburg mit Urteil vom 11.01.2005 (Rs. C-26/03) klargestellt, dass prinzipiell jedwede – auch nur minderheitliche – Beteiligung eines privaten Partners am Kapital einer Gesellschaft, an der auch der betreffende öffentliche Auftraggeber beteiligt ist, ausschließt, dass der Auftraggeber über diese gemischtwirtschaftliche Gesellschaft eine ähnlich Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen. Ob dies auch dann gelten soll, wenn neben dem betreffenden Auftraggeber weitere Kommunen beteiligt sind, brauchte der EuGH in dem Zusammenhang nicht zu entscheiden. Fest steht jedenfalls, dass bei der Beteiligung Privater unabhängig von der jeweiligen gesellschaftsvertraglichen Ausgestaltung schon das erste Kriterium eines In-house-Geschäfts nicht erfüllt ist, sodass diese Gesellschaften nicht mehr freihändig beauftragt werden können.

II. Entscheidungen zur interkommunalen Zusammenarbeit

1. Beschluss des OLG Düsseldorf vom 05.05.2004 (VII Verg 78/03)

Mit Beschluss vom 05.05.2004 hat der Vergabesenat des OLG Düsseldorf festgestellt, dass die Erbringung bestimmter Leistungen, im vorliegenden Fall das Einsammeln und Befördern von Altpapier, nicht ohne vorhergehenden Wettbewerb im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen mandatierenden Vereinbarung zwischen zwei Kommunen gem. §§ 1, 23 Abs. 1, 2. Alternative, Abs. 2 Satz 2 GKG NRW organisiert werden könne. Stattdessen seien die betreffenden Leistungen im Wege eines transparenten Vergabewettbewerbs gem. §§ 97 ff. GWB zu vergeben. Ein einschlägiger Ausnahmetatbestand ergebe sich weder aus der Dienstleistungskoordierungsrichtlinie 93/36/EWG noch aus § 100 Abs. 2 GWB. Angesichts des abschließenden Charakters dieser Vorgaben bleibe kein Raum, über die unterhalb des Europa- und Bundesrechts angesiedelten Bestimmungen des GKG NRW weitere Ausnahmen von der Anwendung des Vergaberechts zu schaffen. Aus den Bestimmungen des (Landes-) Rechts über die kommunale Gemeinschaftsarbeit könne mit anderen Worten kein Ausschluss des europäischen Vergaberechts hergeleitet werden.

2. Beschluss des OLG Frankfurt/M. vom 17.08.2004 (11 Verg 11 und 12/04)

Der Entscheidung des OLG Frankfurt/M. lag eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen zwei Kommunen über die Sammlung von Restabfall, Bioabfall sowie PPK-Abfällen zugrunde. Im Ergebnis lehnt auch das OLG Frankfurt/M. hinsichtlich des anwendbaren Vergaberechts eine abweichende Beurteilung durch das hessische Landesrecht über die kommunale Gemeinschaftsarbeit oder § 16 KrW-/AbfG ab. Die Anwendung des Vergaberechts könne nicht mit einer Vereinbarung, die im vorliegenden Fall mandatierenden Charakter hatte, ausgeschlossen werden. Ohne diese Frage abschließend zu beantworten, deutet das Gericht darüber hinaus an, dass nach seiner Auffassung die überwiegenden Gründe dafür sprechen, dass auch im Falle einer echten Zuständigkeitsübertragung durch eine delegierende Vereinbarung ein Vergabeverfahren durchzuführen sei.

3. Urteil des EuGH vom 13.01.2005 (Rs. C-84/03)

Der EuGH hat sich in seinem Urteil vom 13.01.2005 erstmals mit Kooperationen zwischen öffentlichen Einrichtungen befasst, wobei es konkret um eine mitgliedstaatliche Regelung (des Königreichs Spanien) ging, die Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts vom Anwendungsbereich des Vergaberechts und damit vom Zwang zur öffentlichen Ausschreibung ausnimmt. Im Ergebnis hat der EuGH festgestellt, dass Vereinbarungen zwischen öffentlichen Verwaltungen nicht generell und von vornherein durch eine nationale gesetzliche Regelung dem Vergaberecht entzogen werden können.

B. Anerkannte Formen der Zusammenarbeit mit privaten und kommunalen Partnern im Lichte der aktuellen Rechtsprechung (Fallkonstellationen)

I. Zusammenarbeit von Kommunen mit eigenen bzw. teileigenen Gesellschaften (In-house-Geschäfte)

Nach wie vor gibt es bei der Zusammenarbeit von Kommunen mit eigenen bzw. teileigenen Gesellschaften Fallkonstellationen, die vergaberechtsfrei sind, während in anderen Fällen nach der vorstehend skizzierten Rechtsprechung das Vergaberecht zu beachten ist.

1. Vergaberechtsfreie Zusammenarbeit von Kommunen mit eigenen bzw. teileigenen Gesellschaften

In folgenden Fällen besteht keine Verpflichtung zur Beachtung des Vergaberechts:

a) Aufgabenerfüllung mit eigenen Mitteln

Erfüllt eine Kommune ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln, z.B. durch einen Eigenbetrieb ohne Rechtspersönlichkeit, und schaltet sie hierbei keine externen Einrichtungen ein, liegen kein öffentlicher Auftrag und damit auch keine Vergaberechtspflichtigkeit bei der „Beauftragung“ dieser kommunalen Einrichtung vor.

b) Aufgabenerfüllung durch 100% eigene bzw. öffentliche Gesellschaft

Hat eine Kommune eine zu 100% von ihr getragene Gesellschaft (Eigengesellschaft) gegründet, stellt diese Gesellschaft zwar eine eigenständige juristische Person dar, die sich rechtlich von ihr unterscheidet. Allerdings erkennt der EuGH die Möglichkeit einer vergaberechtsfreien Beauftragung dieser Gesellschaft durch ihren Eigentümer unter den Voraussetzungen der eingangs erwähnten Teckal-Rechtsprechung an. Mangels entgegenstehender Rechtsprechung gilt dies grundsätzlich auch für den Fall, dass an der Gesellschaft mehrere Kommunen beteiligt sind. Neben der in diesen Fällen regelmäßig als gegeben anzusehenden Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle (Kontrollkriterium) ist jedoch die weitere Voraussetzung einzuhalten, dass die Gesellschaft im Wesentlichen für ihren oder ihre Gesellschafter tätig wird (Wesentlichkeitskriterium), wobei nach wie vor offen ist, was im einzelnen unter dieser Voraussetzung zu verstehen ist. Ob das bislang meist übliche (analoge) Heranziehen der 80%-Regel aus § 10 Abs. 1 der Vergabeverordnung im Streitfall seitens des EuGH anerkannt würde, muss bezweifelt werden.

c) Vergaben von Sektorauftraggebern

Kommunale Auftraggeber, die im Sektorenbereich (Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität, Gas und Wärme sowie Verkehr) tätig sind, können unter den Voraussetzungen von § 10 der Vergabeverordnung die mit ihnen verbundenen Unternehmen ohne vorhergehende Ausschreibung mit der Erbringung von Leistungen beauftragen. Verbunden sind solche Unternehmen, auf die der Auftraggeber unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann oder die einen beherrschenden Einfluss auf den Auftrag ausüben können oder die ebenso wie der Auftraggeber dem beherrschenden

den Einfluss eines anderen Unternehmens unterliegen. Weitere Voraussetzung für eine Nichtanwendung des Vergaberechts auf verbundene Unternehmen ist, dass bei Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträgen das verbundene Unternehmen mindestens 80% des während der letzten drei Jahre erzielten durchschnittlichen Umsatzes aus der Erbringung von Leistungen für die mit ihm verbundenen Unternehmen erwirtschaftet hat.

d) Vergabe von Dienstleistungskonzessionen

Beim Abschluss von Dienstleistungskonzessionen werden Leistungen nicht gegen ein Entgelt, sondern gegen die Einräumung eines Nutzungsrechts erbracht. Unbeschadet davon, dass bei der Vergabe solcher Dienstleistungskonzessionen ein gewisser Grad an Wettbewerb und Transparenz sichergestellt sein muss, findet das Vergaberecht darauf grundsätzlich keine Anwendung.

2. Vergaberechtspflichtige Formen der Beauftragung teileigener Gesellschaften

Von einer Vergaberechtspflichtigkeit ist hingegen in folgenden Fällen auszugehen:

a) Beauftragung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft

Bei jedweder – auch nur minderheitlichen – Beteiligung eines privaten Partners am Kapital einer Gesellschaft, an der auch ein öffentlicher Auftraggeber beteiligt ist, liegen die Voraussetzungen für ein vergaberechtsfreies In-house-Geschäft nicht vor. Denn nach der eingangs erwähnten Entscheidung des EuGH vom 11.01.2005 übt der betreffende Auftraggeber über die teileigene Gesellschaft keine Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen aus. Obgleich diese Feststellung aus Anlass einer Vergabe aus dem Bereich der Dienstleistungen getroffen wurde, wird man sie auch auf Liefer- und Bauleistungen übertragen müssen. Dass die grundsätzliche Ausschreibungsverpflichtung durch eine entsprechende gesellschaftsvertragliche Regelung (Reduzierung des Einflusses des privaten Gesellschafters auf „Null“) vermieden werden könnte, lässt der EuGH im Übrigen nicht erkennen. Mithin ist im Ergebnis festzuhalten, dass sich gemischtwirtschaftliche Gesellschaften künftig um die Aufträge ihrer kommunalen Gesellschafter im Wettbewerb mit anderen Unternehmen bewerben müssen.

b) Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft

Zwar unterfällt die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft für sich

genommen nicht dem Vergaberecht. Jedoch kann diese Gesellschaft nach ihrer Gründung nicht frei beauftragt werden, sondern wird sich, wie soeben ausgeführt, um Aufträge ihres kommunalen Anteilseigners bewerben müssen, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie den betreffenden Auftrag nicht erhält. In einem solchen Fall wäre die Gesellschaft in letzter Konsequenz wieder aufzulösen, was einen unnötigen Verwaltungs- und Kostenaufwand auslöst. Deshalb sollte die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft immer zusammen mit der Vergabe der jeweiligen Dienstleistung betrieben werden. Auch die Ausweitung der Beauftragung einer bestehenden gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft durch Übertragung weiterer Dienstleistungen bedarf jeweils einer neuen Vergabe. Insoweit muss allerdings nicht zwingend eine Ausschreibung durchgeführt werden. Als Verfahren zur Gründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften oder zur Ausweitung der Beauftragung einer bestehenden Gesellschaft bietet sich wegen der damit verbundenen Komplexität regelmäßig das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Veröffentlichung einer Vergabebekanntmachung an. Denn das Verhandlungsverfahren eröffnet den Auftraggebern die notwendigen Verhandlungsspielräume und ermöglicht die Durchführung des Vergabeverfahrens in mehreren Verfahrensschritten, die zu einer Reduktion der Bieter und zur Konkretisierung des Angebots führen. Allerdings müssen in jedem Verfahrensschritt Transparenz und Nichtdiskriminierung gewährleistet sein und dokumentiert werden.

II. Beachtung des Vergaberechts bei der interkommunalen Zusammenarbeit

Auch bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt:

1. Vergaberechtsfreie Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

a) Aufgabenübertragung auf eine andere Kommune

Werden im Rahmen einer entsprechenden Vereinbarung bestimmte Aufgaben vollständig auf eine andere Kommune übertragen, so ist diese sog. delegierende Vereinbarung grundsätzlich nicht ausschreibungspflichtig. Denn die betreffende Aufgabenübertragung ist Ausfluss einer freien Organisationsentscheidung und somit ein (interner) Organisationsakt, nicht aber die Beschaffung einer Bau-, Liefer- oder Dienstleistung am Markt. Die Aufgaben übernehmende Kommune erbringt dann keine Leistung für die Aufgaben abgebende Kommu-

ne, sondern erfüllt eine eigene Aufgabe. Außerdem fehlt es an der Zahlung eines Entgelts der Aufgaben abgebenden an die Aufgaben übernehmende Kommune.

b) Zusammenarbeit bei ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehaltenen Aufgaben

Soweit sich Kooperationen auf Aufgaben beziehen, die ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehalten sind, und somit nicht am Markt erbracht werden können, besteht keine Pflicht zur Anwendung des Vergaberechts. Denn in einem solchen Fall tritt die kooperierende Kommune nicht wie ein Privater am Markt als Unternehmer auf und erbringt keine Leistungen in Konkurrenz zu privaten Mitbewerbern. Konkret ist dies anzunehmen, wenn ein Wettbewerb am Markt aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ausgeschlossen ist, es sich also um öffentliche Aufgaben im Sinne einer Monopoltätigkeit der öffentlichen Verwaltung handelt.

c) Interkommunale Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes

Noch nicht endgültig geklärt ist die vergaberechtliche Relevanz der interkommunalen Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes. Unbeschadet davon, dass diese Frage im Rahmen eines von der EU-Kommission vor dem EuGH gegen die Bundesrepublik Deutschland angestregten Vertragsverletzungsverfahrens geklärt werden wird, gehen die kommunalen Spitzenverbände wie auch die Bundesregierung derzeit davon aus, dass bei einer rein interkommunalen Zusammenarbeit (ohne private Beteiligung) in Form eines Zweckverbandes das Vergaberecht prinzipiell keine Anwendung findet, weil es an einem öffentlichen Auftrag und der Zahlung eines Entgelts fehlt. Das gelte auch für den Fall, dass seitens der Verbandsmitglieder Zahlungen zur Finanzierung des Zweckverbandes geleistet werden. Denn hierbei handele es sich nicht um Entgelte für empfangene Leistungen, sondern um öffentlich-rechtliche Beiträge. Wenn mehrere Kommunen ihre bislang gesondert erbrachten Aufgaben und Leistungen in eine gemeinsam getragene öffentliche Einrichtung einbringen (z.B. die Abwasserentsorgung), handele es sich um einen Vertrag bzw. eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen verschiedenen „öffentlichen Auftraggebern“. Die beteiligten Kommunen erfüllen nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesregierung in einer gemeinsamen Organisation jeder einzelnen Kommune obliegende Aufgaben. Dabei erfolgt eine echte Kompetenzverlagerung (Delegation) auf den Zweckverband,

was zu einem Kompetenzverlust bei seinen Mitgliedern führt, die insoweit vollständig von ihren Verpflichtungen befreit werden. Eine Verpflichtung zum Einkauf der Leistungen am Markt und damit zur Anwendung des Vergaberechts ergibt sich nach dieser Rechtsauffassung erst dann, wenn die Entscheidung gefallen ist, dass die betreffende Leistung von einem Privaten erbracht werden soll. Demgegenüber räumt zwar auch die EU-Kommission ein, dass es im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit Fälle geben könne, in denen ein interkommunaler Zusammenschluss eine rein administrative (interne) Maßnahme darstellt, die nicht den europarechtlichen Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr unterliegt. Dafür sei allerdings die vollständige Übertragung der Dienstleistungen von der bisher beseitigungspflichtigen Körperschaft auf die Organisationsform des interkommunalen Zusammenschlusses erforderlich, wovon beispielsweise nicht gesprochen werden könne, wenn die übertragende Kommune mitbestimmungsberechtigtes Verbandsmitglied mit eigenen Kontroll- und Informationsrechten wird.

d) Gemeinschaftliche Durchführung von Aufgaben in Form einer Zweckvereinbarung

Verzichten die beteiligten Kommunen formell auf die Gründung eines Zweckverbandes und schließen stattdessen eine auf einen bestimmten Bereich beschränkte Zweckvereinbarung ab, ist darin kein öffentlicher Auftrag zu sehen. Gegenstand der Vereinbarung ist die gemeinschaftliche Durchführung von Aufgaben, wobei die zugrunde liegenden Befugnisse bei den Beteiligten verbleiben. Alle beteiligten Kommunen haben und erfüllen jeweils ihre eigene Aufgabe. In diese gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung können private Dritte nicht einbezogen werden, weil sie nicht Träger einer kommunalen Aufgabe sein können. Mithin fehlt es an einem Beschaffungsvorgang am Markt und an einer Entgeltzahlung, so dass eine solche Zweckvereinbarung nicht auszeichnungspflichtig ist.

e) Beleihungen

Die Anwendung des Vergaberechts setzt den Abschluss von Verträgen zwischen Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen (kommunalen) Auftraggebern voraus. Soweit Leistungen nicht auf vertraglicher Basis, sondern aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung (eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung oder eines Verwaltungsaktes) erbracht werden, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Dementsprechend hat auch der BGH in seinem Beschluss vom

12.06.2001 (X ZB 10/01) entschieden, dass kein Vertrag im vergaberechtlichen Sinne vorliegt, wenn eine auf Gesetz beruhende Beleihung erfolgt. Anerkanntermaßen unterliegt eine Beleihung weder nach Artikel 1a der EG-Dienstleistungs Koordinierungsrichtlinie noch nach § 99 Abs. 1 GWB einer vergaberechtlichen Überprüfung, weil es an einem entgeltlichen Vertrag fehlt.

f) Übertragung von Vermögen

Die Übertragung des Eigentums an kommunalem Vermögen auf einen privaten Dritten ist ein vergaberechtsfreier Veräußerungsvorgang. Voraussetzung für die Vergaberechtsfreiheit ist allerdings, dass mit der Veräußerung nicht das Recht zur Erbringung einer Dienstleistung (Dienstleistungsvertrag oder Dienstleistungskonzession) verbunden ist.

2. Vergaberechtspflichtige Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

a) Aufgabenerledigung im Wettbewerb mit Privaten

Beschränkt sich die interkommunale Zusammenarbeit darauf, dass eine Kommune eine andere Kommune oder einen Zweckverband, dem sie selbst nicht angehört, mit einer Leistung beauftragt, für die ein Wettbewerbsmarkt besteht, die also keine ureigene kommunale bzw. hoheitliche Aufgabe darstellt und somit ebenso durch einen Privaten erbracht werden könnte, liegt ein öffentlicher Auftrag vor. Dieser unterfällt dem Vergaberecht. Soweit nämlich eine kommunale Gebietskörperschaft marktgängige Leistungen anbietet, muss sie sich im Verhältnis zu der die Leistung nachfragenden Kommune vergaberechtlich als gewerbliches Unternehmen behandeln lassen. Die Entgeltlichkeit, die für einen vergaberechtspflichtigen öffentlichen Auftrag vorausgesetzt wird, ist bereits dann gegeben, wenn nur eine Kostenerstattung vereinbart wird.

b) Aufgabenerledigung im Rahmen einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung

In die Kategorie der Aufgabenerledigung durch eine andere Kommune fällt auch die mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung, bei der im Gegensatz zur delegierenden Aufgabenübertragung die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe bei der abgebenden Gebietskörperschaft verbleibt. Dies gilt unabhängig davon, ob im konkreten Fall Wettbewerb herrscht. Denn es geht in der Sache um die Beschaffung einer Bau-, Liefer- oder Dienstleistung gegen ein Entgelt.

C. Konsequenzen für die kommunale Praxis

Die vorstehend skizzierte Rechtsentwicklung engt die kommunalen Handlungsspielräume erheblich ein und beschränkt damit zugleich die verfassungsrechtlich verbürgte Stellung der Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände sind deshalb aufgerufen, vor allem den auf europäischer Ebene Verantwortlichen den besonderen Charakter der Zusammenarbeit mit privaten und mehr noch mit kommunalen Partnern als Ausfluss der Entscheidungsfreiheit der Kommunen zu verdeutlichen, ihre Bedürfnisse selbst mit eigenen Ressourcen erfüllen zu können, und somit die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Kooperationshoheit zu verwirklichen. Mit einer raschen Änderung der geltenden Rechtslage in diesem Sinne ist aber realistischlicherweise nicht zu rechnen. Daher sind die Kommunen heute gehalten, bei künftigen Kooperationen mit privaten und kommunalen Partnern die aktuelle Rechtsprechung zu beachten und jeweils eine sorgfältige vergaberechtliche Prüfung vorzunehmen. Während diese Anforderung an den Abschluss künftiger Kooperationen im Prinzip außer Zweifel steht, ist derzeit äußerst fraglich, wie bestehende Verträge zu behandeln sind, die womöglich mit kommunalen oder privaten Partnern unter Verstoß gegen das Vergaberecht geschlossen wurden. Die Beantwortung dieser Frage erweist sich als schwierig. Denn weder das europäische noch das nationale Recht regeln präzise, welche zivilrechtlichen Folgen ein möglicher Vergaberechtsverstoss hat. Nach – aus kommunaler Sicht zu unterstützender – Auffassung der Bundesregierung gilt diesbezüglich das Prinzip „pacta sunt servanda“, sodass trotz fortwirkender Vergaberechtswidrigkeit für die Vertragsparteien keine Pflicht zur Kündigung bestehender Verträge entsteht und erst recht keine Nichtigkeit eintritt. Demgegenüber hat der EuGH mit Urteil vom 18.11.2004 (Rs. C-126-03) die Auffassung vertreten, dass mittels dieses Prinzips ein fortwirkender Vergabeverstoss nicht ausgehebelt werden kann. Es sei seine Aufgabe, einen Rechtsverstoß festzustellen, und sodann Sache der Mitgliedstaaten, diesen Rechtsverstoß zu beseitigen. Daran anknüpfend hat die EU-Kommission beim EuGH in mehreren Fällen die Festsetzung von Zwangsgeldern gegen die Bundesrepublik Deutschland in erheblicher Höhe beantragt, weil diese einem Rechtsverstoß nicht abgeholfen hat. Sofern es zu einer entsprechenden Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland kommen sollte, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Bundesregierung im Innenverhältnis bei den beteiligten Gebietskörperschaften schadlos halten und das Zwangsgeld „durchreichen“

wird. Weiterhin ist in dem Zusammenhang zu beachten, dass die EU-Kommission beabsichtigt, im Rahmen der anstehenden Revision der EU-Rechtsmittelrichtlinien eine Verpflichtung zur Rückgängigmachung unzulässig direkt vergebener Aufträge einzuführen.

Festzuhalten ist mithin, dass sich zu einer zentralen Fragestellung, wie nämlich vergaberechtswidrig geschlossene Verträge zu behandeln sind, noch keine allgemein anerkannte Rechtsauffassung gebildet hat. Hinzu kommt, dass die tatsächlichen Fallgestaltungen in der kommunalen Praxis erheblich voneinander abweichen, sodass hierzu gegenwärtig keine allgemeingültigen Empfehlungen ausgesprochen werden können. Unabhängig von den aktuellen Bestrebungen der kommunalen Spitzenverbände, insbesondere auf europäischer Ebene eine

gerichts feste Absicherung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Gestaltungsspielräume zu erreichen, ist den Kommunen jedenfalls zu einer Prüfung zu raten, ob ihre laufende Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und/oder ihre Verträge mit (gemischtwirtschaftlichen) Gesellschaften der aktuellen Rechtsprechung genügen. Sofern das nicht der Fall ist, wird weiterhin zu prüfen sein, ob etwaige Vergaberechtsverstöße nicht ex nunc geheilt und laufende Verträge nicht einfach angepasst werden können, wobei allerdings zu beachten ist, dass derartige Vertragsänderungen vergaberechtlich zumeist als neue (ausschreibungspflichtige) Vertragsabschlüsse einzuordnen sein werden. Hiernach als vergaberechtswidrig erkannte Verträge sollten nicht in jedem Fall vorschnell aufgelöst werden. Vielmehr sollte eine Risikoabwägung vorge-

nommen werden, in deren Rahmen das Risiko einer unter Umständen erheblichen Zwangsgeldzahlung u.a. dagegen abzuwägen ist, ob beispielsweise im konkreten Fall überhaupt mit einem Kläger zu rechnen ist, dem Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen – vergaberechtlicher Rechtsschutz wird nur oberhalb der EU-Schwellenwerte gewährt – und der ein Interesse an einer gerichtlichen Auseinandersetzung hat, oder ob damit zu rechnen ist, dass die EU-Kommission im Rahmen ihrer Kontrollzuständigkeiten von sich aus (unter Umständen auf Initiative der politischen Opposition vor Ort) tätig wird. Von dem Ergebnis dieser Abwägung sollte das weitere Vorgehen abhängig gemacht werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.13.00

Archivische Aufgaben der Kommunen im digitalen Zeitalter

Thesen des Arbeitskreises der Kreisarchive im Landkreistag NRW, der Arbeitsgemeinschaft der Stadtarchive des Städtetags NRW und der Arbeitsgemeinschaft der Stadt- und Gemeindearchive des Städte- und Gemeindebundes NRW

Die Bewahrung und Vermittlung des historischen Erbes der Kommunen ist eine öffentliche Aufgabe, die eigenverantwortlich von ihnen wahrgenommen werden muss. Bei ihrer Erfüllung leisten die Kommunalarchive einen wesentlichen Beitrag. Als Gedächtnis von Kommune und Verwaltung speichern sie Wissen, sichern und bewahren wertvolles Kulturgut. Archive dienen der Rechtsstaatlichkeit, sie garantieren die Transparenz und Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns und gewährleisten damit den Bürgerinnen und Bürgern Rechtssicherheit. Der historischen Forschung und allen geschichtlich Interessierten stellen sie einzigartige Quellen zur Verfügung. Als öffentliche Service-Einrichtungen fördern sie die lokale und regionale Identität des Einzelnen.

Tiefgreifende Veränderungen in der Verwaltung stellen die Kommunen und ihre Archive vor neue Herausforderungen bei der Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben. Bestrebungen, die Verwaltungen wirtschaftlicher und effektiver zu gestalten, führen zum Einsatz neuer Informationstechnologien („e-government“, „virtuelles Rathaus“ etc.). Diese Entwicklung bietet neben Vorteilen wie rascher Informationsbeschaffung, -verteilung und -verarbeitung auch Risiken. So können die Lesbarkeit, Dauerhaftigkeit, Integrität und Authentizität elektronischer Speichermedien derzeit,

auch vor dem Hintergrund immer kürzerer Innovationszyklen im Hard- und Softwarebereich, nicht garantiert werden. Damit sind Erhalt und Nutzung der gespeicherten Informationen gefährdet. Langfristig droht den Kommunen ein dauerhafter, unwiederbringlicher Informationsverlust, wenn diese neuen Herausforderungen nicht rechtzeitig erkannt und Konzepte dafür entwickelt werden.

Die Kommunen sind deshalb aufgerufen, auf der Basis der folgenden Punkte Handlungsstrategien und -konzepte zu entwickeln, die darauf abzielen, die dauerhafte Aufbewahrung und Nutzbarkeit elektronischer Unterlagen zu gewährleisten:

1. Die den Kommunen durch das Archivgesetz NW zugewiesene Aufgabenstellung erstreckt sich – zusätzlich und mit steigender Tendenz – auf elektronische Unterlagen. Daraus ergibt sich die gesetzliche Pflicht zur Aufbewahrung, Erhaltung, Erschließung und Nutzbarmachung archivwürdiger elektronischer Unterlagen.
2. Um den sich hieraus ergebenden Anforderungen effizient, effektiv und Kosten sparend gerecht zu werden und das aus archivischer Sicht Gebotene mit dem technisch Machbaren zu vereinbaren, bedarf es einer regelmäßigen Abstimmung zwischen den für allgemeine

Organisationsfragen, den IT-Bereich sowie den für das Archivwesen Verantwortlichen. Insbesondere ist bei jeder projektierten IT-Anwendung das Kommunalarchiv schon in der Planungsphase zu beteiligen.

3. Archivierung im Sinne des Archivgesetzes NW bedeutet die dauerhafte und unbefristete Aufbewahrung in der Zuständigkeit des Archivs. Dazu sind die notwendigen konzeptionellen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen zu schaffen.
4. Die Kommunalverwaltungen tragen Sorge für die Vollständigkeit der elektronischen Unterlagen, dazu gehörender Verwaltungsvorgänge sowie deren Sachzusammenhang und Einfügung in die jeweilige Organisationseinheit, die Wiederauffindbarkeit einzelner Dokumente und die Rekonstruierbarkeit der einzelnen Bearbeitungsschritte.
5. Das Archiv hat die fachliche Zuständigkeit für die nach Archivgesetz NW archivierten elektronischen Unterlagen. Pflege und Aufbewahrung erfolgen nach archivfachlichen Kriterien, auch in einem Rechenzentrum oder der IT-Abteilung der handelnden Verwaltung.
6. Bei der Pflege und Aufbewahrung elektronischer Unterlagen muss darauf geachtet werden, dass sie unveränderbar und damit vor missbräuchlichen

Eingriffen geschützt sowie in konvertierbaren oder migrationsfähigen Standards verfügbar sind. Angesichts ihrer nur begrenzten Lebensdauer sind archivwürdige elektronische Unterlagen zudem regelmäßig in aktuelle Formate zu überführen.

Um eine effektive, effiziente und kostensparende Wahrnehmung archivischer Aufgaben unter Berücksichtigung der vorstehend erwähnten Aspekte zu gewährleisten, empfiehlt es sich, unter Einbeziehung der für allgemeine Organisationsfragen, den IT-Bereich sowie den für das

Archivwesen Verantwortlichen entsprechende Handlungsstrategien und -konzepte verbindlich festzulegen und umzusetzen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 41.22.01

„Sterntaler-Projekt Siegen Wittgenstein“ für zerstörte Tsunami-Region

Langfristige Hilfe für eine von der Flutkatastrophe in Südostasien verwüstete Region – das ist das Ziel des „Sterntaler-Projektes Siegen-Wittgenstein“, für das Landrat Paul Breuer gemeinsam mit den mit den Bürgermeistern der Städte und Gemeinden wirbt: „Wir sind uns einig, dass eine solche Aktion über viele Jahre hinweg angelegt sein muss und eine breite Beteiligung der Bürgerschaft erfordert. Mir war es daher besonders wichtig, dass alle Kommunen dahinter stehen“, betont Breuer

Die zunächst fünf Jahre angelegte Aktion setzt auf eine Verbindung künstlerischen Schaffens mit einer zuverlässigen und nachvollziehbaren Hilfe für die betroffenen Menschen und geht auf die Initiative von Melli Ermert-Heinz aus Burbach zurück. In Anlehnung an das Märchen „Sterntaler“ der Brüder Grimm soll es daran erinnern, dass alles, was man gibt, zurückkommt, dass, wer ein Herz für andere hat, selbst reich beschenkt wird und man immer etwas geben kann, auch wenn man wenig hat.

Die Idee: Künstler aus der Region gestalten einmal im Jahr ein anspruchsvolles Motiv zum Thema „Sterntaler“, das anschließend in Druck geht. Den ersten Kunstdruck „Das Sterntaler-mädchen“ hat bereits die Neunkirchener Künstlerin Irmtraut Schniedenharn realisiert und zur Verfügung gestellt. In einer Auflage von 30.000 Stück soll das hochwertige Bild im gesamten Kreisgebiet Interessenten finden – für eine Spende von jeweils fünf Euro. Ein privater Sponsor, der ungenannt bleiben möchte, hat den Druck der Motive finanziert. Der Erlös fließt in ein konkretes Projekt der Hilfsorganisation „humedica International“. Für die internationale Hilfsorganisation war schon unmittelbar nach der Flutwelle am 26. Dezember 2004 der Arzt Dr. Martin Müller aus Neunkirchen im Norden Sri Lan-

kas im Einsatz. Dort hat er dazu beigetragen, eine dauerhafte medizinische Versorgung für die Menschen aufzubauen und hat unter schwierigsten hygienischen Bedingungen den verletzten Menschen geholfen. Von der zu erwartenden Spendensumme soll in Manipal, im Norden Sri Lankas, eine Schule für 200 Schüler gebaut werden. Dort soll nach europäischem Standard unterrichtet werden. Als Standort wurde Manipal ausgewählt, da dort in den vergangenen zehn Jahren bereits ein



Stellten gemeinsam das Sterntaler-Projekt für die Opfer des Tsunamis vor: Dr. Martin Müller, Landrat Paul Breuer, Melli Ermert-Heinz, Irmtraut Schniedenharn und Christoph Ewers (v.lks.).

humedica-Zentrum mit Kinderheim, Kindertagesstätte, Arzt- und Zahnarztpraxis sowie zwei mobile Kliniken entstanden ist. Die Schule soll Flutopfern und Kindern aus anderen Regionen der Jaffna-Halbinsel offen stehen. Die Kinder können die Schule mit dem sogenannten A-Level-Abschluss beenden. Das A-Level entspricht in etwa dem deutschen Abitur – die

Zugangsvoraussetzung für den Besuch einer Universität.

Kinder, die weiter entfernt wohnen, haben während der Schulzeiten die Möglichkeit, in einer so genannten „Boarding-School“ (Schülerwohnheim) zu wohnen. Darüber hinaus wird ein Schulbus-Shuttle eingerichtet, der die Kinder täglich von zu Hause abholt und nach Schulschluss wieder nach Hause bringt. Zusätzlich soll auch eine Ausbildungsstätte mit etabliert werden, in den Schulabgänger Lehrberufe erlernen können. Bürgermeister Christoph Ewers, als Leiter der Bürgermeisterkonferenz: „Die Städte und Gemeinden zeigen mit dieser Aktion, dass sich eine ganze Region solidarisiert. Wir hoffen, dass viele Menschen ein Sterntalerbild erwerben und somit dazu beitragen, dass möglichst viele der Kinder eine Schulbildung erhalten können und so später ihre Existenz sicherstellen können. Schön wäre es natürlich auch, wenn sich möglichst auch Unternehmen bereit erklären würden, die Aktion zu unterstützen. Die Bilder sind beispielsweise hervorragend als Geschenk geeignet.“

Die Aktion soll so unbürokratisch wie möglich laufen: Ihr Erlös fließt zu hundert Prozent in die Schule. Erhältlich ist das „Sterntaler-mädchen“ in den Bürgerbüros beziehungsweise Rathäusern der Städte und Gemeinden sowie im Kreishaus. Auch die Schulen im gesamten Kreisgebiet sollen angesprochen und zum Mitmachen aufgefordert werden. Melli Ermert-Heinz, Initiatorin der Aktion, ist optimistisch: „Das Thema des Sterntaler-märchens lässt sich hervorragend in den Unterricht einbauen. Für die Schulen wurden extra Informationen ausgearbeitet, um das Thema den Schülerinnen und Schülern nahe zu bringen. Wir hoffen, dass viele Schulen mitmachen und die Aktion unterstützen.“

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 21.21.10

Das Porträt: Manfred Müller, Landrat des Kreises Paderborn

„Demokratie lebt von ständigen Veränderungen, fairem Wettstreit und den besseren Alternativen“. Mit diesen Worten hatte der Christdemokrat Manfred Müller um das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler geworben. Mit Erfolg: Auf Anhieb wählten ihn die Bürgerinnen und Bürger am 26. September 2004 zum neuen Landrat des Kreises Paderborn. Müller erlangte gleich im ersten Wahlgang überzeugende 57,54 Prozent der abgegebenen Stimmen, 70.111 Wähler votierten somit per Stimmzettel für einen Wechsel an der Spitze der Kreisverwaltung.

Von den insgesamt 228.102 Wahlberechtigten aus den zehn Städten und Gemeinden hatten 124.195 von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht. Die Wahlbeteiligung lag somit bei 54,45 Prozent. Für den Einzelbewerber und Amtsinhaber Dr. Rudolf Wansleben entschieden sich 21.595 Bürgerinnen und Bürger (17,71 Prozent).

Der neue Landrat ist ein Kind der Region mit „starker Bindung an die Heimat“. Am 21. Januar 1961 wurde er in Atteln im Kreis Paderborn geboren. Atteln selbst ist ein Ortsteil der Stadt Lichtenau, dessen Bürgermeister er einmal werden sollte. Der überzeugte Christdemokrat hat bereits in jungen Jahren in der Jungen Union und Schüler Union mitgearbeitet, danach später verschiedene Ebenen der Partei durchlaufen und viele Jahre den CDU-Stadtverband Lichtenau geleitet. 1989 begann seine Laufbahn im Rat der Stadt Lichtenau. 1992 wurde er zum ehrenamtlichen Bürgermeister, damals mit 31 Jahren der jüngste in Nordrhein-Westfalen, von Lichtenau gewählt. 1999 kürten ihn dann die Bürgerinnen und Bürger der größten Flächengemeinde des Kreises Paderborn mit einer überzeugenden Mehrheit von über 79 Prozent bei zwei Gegenkandidaten zu ihrem hauptamtlichen Bürgermeister.

Der gelernte Diplom-Verwaltungswirt hatte zuvor 18 Jahre für die Stadt Pader-

born gearbeitet und leitete dort zuletzt das Referat für Finanzen im Baudezernat. Von 1995 bis 1999 war er Geschäftsführer der Sander Lippe-See Gesellschaft Kommunale GmbH. Müller ist seit 1983 verheiratet und hat eine 15-jährige Tochter.

Müller bezeichnet sich als Teammensch und setzt auf Kooperation, um Ressourcen und Energien auf den verschiedensten Ebenen zu bündeln. „Gemeinsam können wir für die Region etwas bewegen. Ich



Manfred Müller

selbst verstehe mich als Motor und Moderator dieser neuen Gemeinsamkeit“. Mit diesen einführenden Sätzen beschrieb Müller in seiner Antrittsrede im Rahmen der konstituierenden Kreistagssitzung die Devise seiner künftigen Amtsführung. Den Kreis Paderborn möchte er zukunfts-fähig gestalten, was nur gelingen könne, wenn genügend Arbeitsplätze vor Ort und

ein investitionsförderndes Klima geschaffen würden. Zwar könnten Politik und Wirtschaft selbst keine Arbeitsplätze schaffen, aber die nötigen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern. Die Wirtschaftsförderung bildet somit ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit. Dazu gehöre auch die zeitgemäße Ausrichtung einer Verwaltung: Die Kreisverwaltung Paderborn verstehe sich als kundenorientierter Dienstleister, ihre Modernisierung mit schnellen Antwort- und Bearbeitungszeiten werde er vorantreiben. Fragt man ihn nach Daten und Fakten zu seiner Person, beginnt er mit seiner Familie, „denn meine Frau und Tochter geben mir die Kraft, mich für die Menschen der Region einzusetzen“, erklärt Müller. Die Familienpolitik liegt ihm somit am Herzen, denn „die Familie ist die Keimzelle der Gesellschaft und die Kraftquelle für unsere Leistungsfähigkeit“, so Müller, der bereits als Bürgermeister der Stadt Lichtenau vorbildliche Familienpolitik umgesetzt hat. Wenn trotz knapper Kassen Außergewöhnliches in Sachen Familien-, Kinder- und Jugendarbeit in der Stadt mit seinen 15 Ortsteilen geleistet werden konnte, dann liege das auch am hohen ehrenamtlichen Engagement. Deshalb wertet der neue Verwaltungschef auch die Förderung des Ehrenamtes als einen weiteren wichtigen Baustein seiner Tätigkeit.

Zeit zum Eingewöhnen blieb dem neuen Landrat übrigens nicht, denn die Haushaltsberatungen standen an. Dabei setzte und setzt der Verwaltungschef auf seine rund 1500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Kreisverwaltung und der Kreispolizeibehörde. Mit ihnen gemeinsam möchte er eine gute Gesamtdienstleistung für die Bürgerinnen und Bürger erbringen und künftige Herausforderungen erfolgreich bewältigen. Dazu sagt er selbst: „Ich habe Vertrauen in Menschen, ich setze auf Menschen. Sie sind unser wertvollstes und wichtigstes Potenzial“.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.30.10

Im Fokus: Der Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband (AAV)

Von Sabine Schidlowski-Boos

Mitte der 80er Jahre wuchs das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer langfristigen Planung der Abfallentsorgung in Deutschland, insbesondere für die Entsorgung der Abfälle aus Industrie und Gewerbe. Gleichzeitig begann die systematische Erfassung und in Einzelfällen die Sanierung von Altlasten.

Sei der Abfallentsorgung stellte sich unter anderem die Frage, ob in Nordrhein-Westfalen ausreichend Kapazitäten für die Entsorgung von so genannten Sonderabfällen, also gefährlichen Abfällen vorhanden waren und wer für Bau und Betrieb dieser Anlagen verantwortlich sein sollte. Die zunehmende Erfassung von Altlastenver-

die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen, kurz AAV genannt.

Der 1989 gegründete Verband mit Sitz in Hattingen sollte von den Unternehmen, die über Verbrennungs- oder Behandlungsanlagen oder Deponien für industrielle Abfälle verfügten, so genannte Lizenz-

entgelte in Höhe von maximal 50 Millionen Mark pro Jahr erhalten, um damit Aufgaben im Bereich der Abfallwirtschaftsplanung durchzuführen und falls notwendig eigene Abfallentsorgungsanlagen errichten und betreiben.

ten gedacht. Obwohl das AAV-Gesetz von der Mehrzahl der betroffenen Wirtschaftsunternehmen „toleriert“ wurde, gab es doch vereinzelte Klagen vor Verwaltungsgerichten, von denen eine Anfang 1996 über das OVG-Münster dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der Verfassungskonformität vorgelegt wurde. Damit drohte das Kooperationsmodell zu scheitern. Der Verband erhielt keine Lizenzentgeltzahlungen mehr und konnte aus Mitgliedsbeiträgen nur noch seine laufenden Kosten und in begrenztem Umfang Aufgaben im Bereich der Abfallwirtschaftsplanung finanzieren.

Im Frühjahr 2000 kam dann das endgültige Aus für das Lizenzmodell. Die Richter in Karlsruhe erklärten das AAV-Gesetz für nichtig. Zur Diskussion der Landesregierung über Auflösung des Verbandes oder Einführung einer anderen gesetzlich begründeten Finanzierung, zum Beispiel über Gebühren aus einer landesweiten

Andienungs-
pflicht für Sonderabfälle, kam im Herbst 2000 ein Angebot von Teilen der bisherigen Verbandsmitglieder über eine freiwillige Mitfinanzierung. Bedingung war allerdings, dass sich das Land NRW und die Kommunen ebenfalls finanziell beteiligten. Der Vorschlag führte 2002 schließlich zum Abschluss eines Kooperationsvertrages zwischen



In Wesel hat sich der AAV an der Sanierung eines ehemaligen Gaswerkes beteiligt.

dachtsflächen vermittelte den Eindruck, als wenn die Kommunen und hier ihre Ordnungsbehörden von einer riesigen Kostenlawine überrollt würden, da in vielen Fällen kein leistungsfähiger Sanierungspflichtiger zur Finanzierung heranziehbar war.

Vor diesem Hintergrund suchte der damalige Umweltminister Klaus Matthiesen das Gespräch mit Wirtschaft und Kommunen, um ein gemeinsames Modell zur Bewältigung der vorstehend beschriebenen Probleme und vor allem zur Bereitstellung von Finanzmitteln zu verabreden. Das Ergebnis war das 1988 verabschiedete Gesetz über



Heute steht auf dem Gelände, das mitten in der Innenstadt liegt, ein Einkaufszentrum.

Der größte Teil der von der Wirtschaft zu zahlenden Lizenzentgelte war aber zur Unterstützung der Kreise, Städte und Gemeinden bei der Sanierung von Altlasten

schen Land, Wirtschaft und Kommunen, der es einem „neuen“ AAV ermöglichte, seine erfolgreiche Arbeit bei der Sanierung von Altlasten fortzusetzen und der als wei-

teren Aufgabenschwerpunkt die Aufbereitung der sanierten Grundstücke (Flächenrecycling) zum Zweck einer Wiedernutzung erhielt.

Neue Verhandlungen

Eine Änderung und Fortschreibung der Vereinbarung wurde zu Beginn 2005 notwendig, weil die Vertragspartner der Wirtschaft ihren bisherigen Finanzierungsanteil von 4,09 Millionen Euro für das Jahr 2005 und die Folgejahre nicht mehr aufbringen konnten und den Kooperationsvertrag vom 14.11.2002 fristgerecht zum Ende des Jahres 2004 aufgekündigt hatten. Hintergrund für die Finanzierungsprobleme der Wirtschaftsunternehmen war die allgemein schwierige Geschäftslage vieler AAV-Mitgliedsunternehmen, bei den Unternehmen der Entsorgungswirtschaft die drastisch gesunkenen erzielbaren Preise für Entsorgungsdienstleistungen und in einigen Fällen die Veränderungen in der Eigentümerstruktur. Nach intensiven Verhandlungen zwischen Wirtschaftsvertretern, unter Federführung des BDI-NRW, und dem Umweltministerium konnten bis Ende 2004 die Eckpunkte für einen geänderten Kooperationsvertrag vereinbart werden, die dann im Änderungsvertrag vom 01.04.2005 festgeschrieben worden sind. Konsequenz für die Arbeit des AAV ist damit, dass in den nächsten beiden Jahren das Beitragsaufkommen insgesamt auf zirka 7,0 Millionen Euro absinken wird, wobei für das Jahr 2006 noch eine Finanzierungslücke von 1,0 Millionen Euro besteht, die durch Einwerbung neuer Mitgliedsunternehmen aus der Wirtschaft geschlossen werden soll. Ziel der neuen Vereinbarung ist es deshalb, auch im laufenden Jahr 2005 ein Konzept für eine langfristig stabile Finanzierung des AAV zu entwickeln, dass von allen Mitgliedergruppen mitgetragen wird.

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Finanzierung wird die praktische Unterstützung durch den AAV von den Kommunen in NRW in der Regel gerne angenommen, was der zurzeit bearbeitete Maßnahmenplan mit insgesamt 26 Sanierungsprojekten eindrucksvoll dokumentiert.

Die aktuellen Projekte des AAV

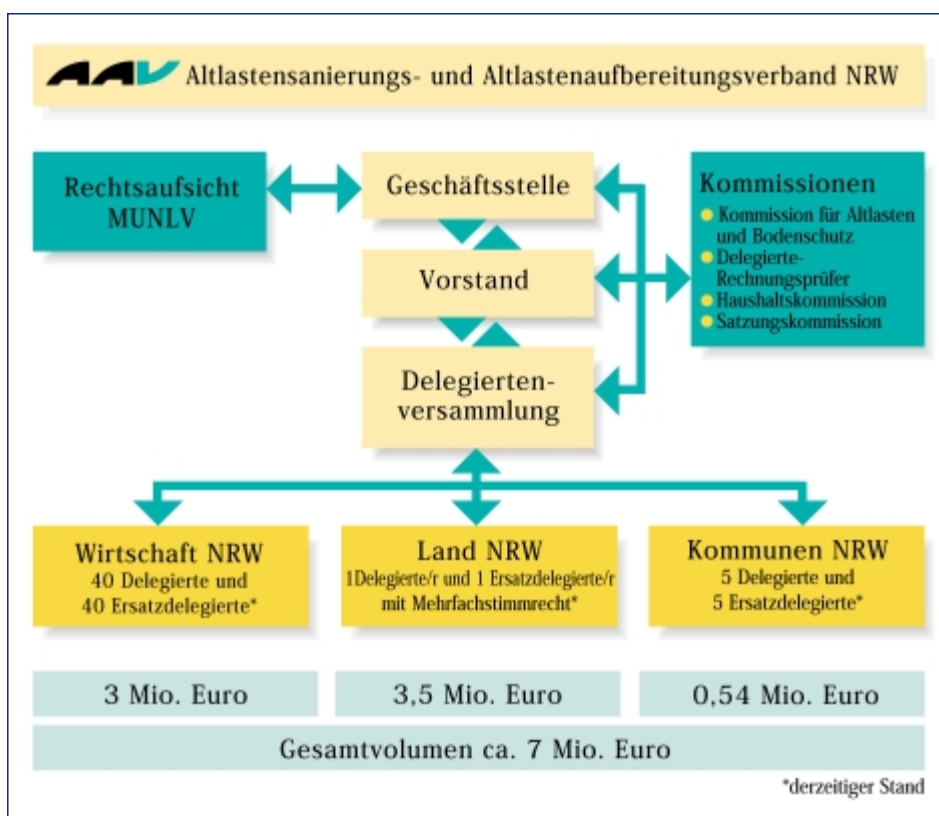
Die 26 Sanierungsprojekte umfassen ein Projektvolumen von 50 Millionen Euro und befinden sich in unterschiedlichen Ausführungsstufen in der Abwicklung. Neben 23 Altstandorten gehören zwei Altablagerungen und ein noch laufender Betrieb mit schädlichen Bodenverunreinigungen zu den Projekten des Maßnahmenplanes. Bei 20 Projekten liegt neben schädlichen Bodenveränderungen auch eine Grundwasserunreinigung vor und bei acht Projekten soll neben der Gefahrenabwehr auch eine Flächenaufbereitung zum Zwecke der Wiedernutzung erfolgen. Insgesamt 19 Projekte befinden sich derzeit in der Bearbeitung, zwei Projekte sind inzwischen abgeschlossen. Bei den übrigen Projekten müssen entweder die Eintrittsvoraussetzungen für ein Tätigwerden des AAV noch geschaffen werden oder die Projekte

sind vorläufig zurückgestellt. An vier Standorten sollen kurzfristig Sanierungsmaßnahmen beginnen.

Altlasten-Projektabwicklung beim AAV

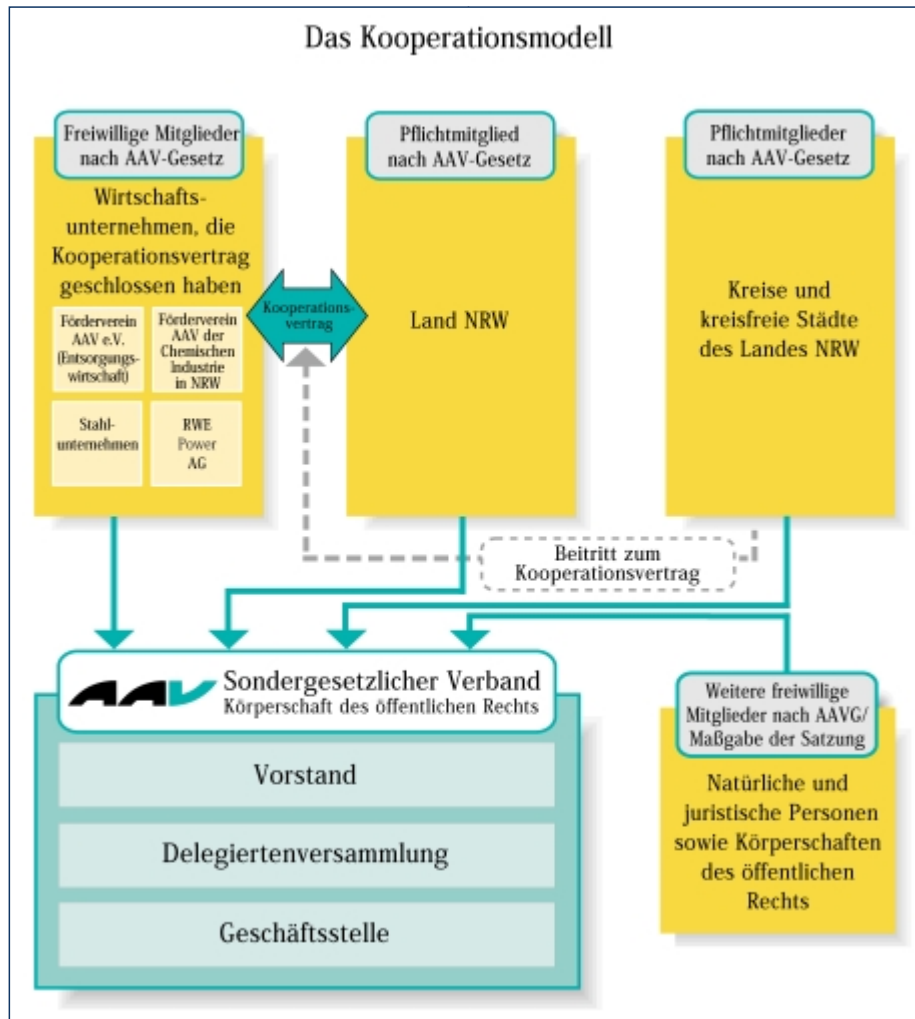
Bevor bei einer Sanierungsmaßnahme kontaminierter Boden bewegt oder schadstoffbelastetes Grundwasser gereinigt wird, ist ein erheblicher Umfang an Untersuchungs- und Planungsarbeiten zu leisten. Dies bezieht sich nicht nur auf den ingenieurtechnischen und naturwissenschaftlichen Teil der Sanierungsarbeiten, sondern auch und insbesondere auf die Behandlung schwieriger Rechtsfragen und die Verhandlung der notwendigen Verträge. Auf den AAV bezogen bedeutet dies zunächst einmal die Prüfung der eingegangenen Projektanmeldungen im Hinblick auf die Einbeziehung und die Leistungsfähigkeit von potenziellen Störern und ganz allgemein auf das Vorliegen der gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen des AAV-Gesetzes.

Sofern man sich mit der anmeldenden Kommune über Anzahl und Verursachungsanteil der einzubeziehenden Störer – also Verursacher, Gesamtrechtsnachfolger, Grundstückseigentümer und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt – verständigt hat, besteht die Aufgabe nun darin, deren weitest gehende finanzielle Beteiligung an der Sanierungsmaßnahme zu erreichen. Weil der ordnungsrechtlich mögliche Weg meistens sehr lang und oft mit ungewissem Ausgang verbunden ist, streben wir in der Regel eine freiwillige Beteiligung der Ordnungspflichtigen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an. Auch hierzu sind manchmal viele Verhandlungsrunden notwendig. Hinzu kommt, dass mitfinanzierende Ordnungspflichtige bisweilen auch ein Mitentscheidungsrecht bei den zu



ungsstufen in der Abwicklung. Neben 23 Altstandorten gehören zwei Altablagerungen und ein noch laufender Betrieb mit schädlichen Bodenverunreinigungen zu den Projekten des Maßnahmenplanes. Bei 20 Projekten liegt neben schädlichen Bodenveränderungen auch eine Grundwasserunreinigung vor und bei acht Projekten soll neben der Gefahrenabwehr auch eine Flächenaufbereitung zum Zwecke der Wiedernutzung erfolgen. Insgesamt 19 Projekte befinden sich derzeit in der Bearbeitung, zwei Projekte sind inzwischen abgeschlossen. Bei den übrigen Projekten müssen entweder die Eintrittsvoraussetzungen für ein Tätigwerden des AAV noch geschaffen werden oder die Projekte

teil der einzubeziehenden Störer – also Verursacher, Gesamtrechtsnachfolger, Grundstückseigentümer und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt – verständigt hat, besteht die Aufgabe nun darin, deren weitest gehende finanzielle Beteiligung an der Sanierungsmaßnahme zu erreichen. Weil der ordnungsrechtlich mögliche Weg meistens sehr lang und oft mit ungewissem Ausgang verbunden ist, streben wir in der Regel eine freiwillige Beteiligung der Ordnungspflichtigen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an. Auch hierzu sind manchmal viele Verhandlungsrunden notwendig. Hinzu kommt, dass mitfinanzierende Ordnungspflichtige bisweilen auch ein Mitentscheidungsrecht bei den zu



planenden Sanierungsmaßnahmen beanspruchen und damit häufig auch hier ein umfangreicher Abstimmungsprozess stattfindet. Komplizierter werden die Vertragsverhandlungen, wenn bereits bestehende Altverträge zwischen Kommunen und Störern einbezogen werden sollen, bei denen zwischenzeitlich, zum Beispiel durch Grundstücksverkauf, die Vertragspartner gewechselt haben. Nicht zu vergessen sind bei der Planung von Sanierungsmaßnahmen die Belange der

Nachbarschaft hinsichtlich Belastung durch Verkehr, Lärm et cetera oder auch durch eine sich ausbreitende Grundwasserbelastung. Hier kann es dazu kommen, dass neben den ordnungsrechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Verfahren auch zivilrechtliche Vereinbarungen beziehungsweise Klagen berücksichtigt werden müssen, die zum Teil unabhängig von öffentlich-rechtlichen Verfahren betrieben werden. Die nach Klärung aller Fragen und Abschluss der notwendigen Verträge

durchzuführenden Untersuchungsarbeiten und die Abwicklung der anschließenden Sanierungsmaßnahmen erscheinen uns manchmal als der wesentlich einfachere Teil der gesamten Projektabwicklung. Der AAV tritt bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen in der Regel als Projektträger und Federführer auf, immer aber in enger Abstimmung mit der anmeldenden Kommune und gegebenenfalls auch mit weiteren Vertragspartnern des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Darüber hinaus findet eine sehr effektive und erfolgreiche Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Landesbehörden statt, die letztlich durch die Mitgliedschaft des Landes NRW auch Teil des Verbandsmodells sind.

Bereits im öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrag wird die Frage der Refinanzierung durch Wertsteigerung des Sanierungsgrundstückes geregelt. Dazu wird auf die Regelungen des § 25 BBodSchG Bezug genommen beziehungsweise es werden weitere vertragliche Regelung über eine Beteiligung des AAV an den Verkaufserlösen getroffen. Die Frage der zukünftigen Grundstücksnutzung muss natürlich bereits bei der Festlegung des Sanierungskonzeptes berücksichtigt werden. Bei der Planung und Durchführung der konkreten Sanierungsmaßnahme werden dann bereits Überlegungen für eine notwendige Erschließung des Sanierungsgrundstückes einbezogen.

Nach Abschluss der Sanierung unterstützt der AAV aus eigenem Interesse die Kommune bei der Suche nach zukünftigen Nutzern, um möglichst frühzeitig zumindest einen Teil der aufgewendeten Sanierungskosten zurückerstattet zu bekommen.

Weitere Informationen sind unter www.aav-nrw.de zu erhalten.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.30.02

Kurznachrichten

Allgemeine Verwaltungsaufgaben

Studiengang Modernes Verwaltungsmanagement

Neue Ansprüche an Selbstverwaltung sowie verstärkte Forderungen nach Servi-

ceorientierung in der öffentlichen Verwaltung führen dazu, dass Dienststellen herausgefordert werden, ihre Organisation und Arbeit neu zu konzipieren. Zunehmend gefragt sind Führungskräfte, die entsprechende Veränderungsvorhaben fundiert gestalten und kompetent begleiten können. Das Institut für Arbeitswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum hat

daher die neue Studienrichtung „Modernes Verwaltungsmanagement“ in den bereits bewährten Studiengang „Master of Organizational Management“ integriert. Das Studienprogramm richtet sich am mittleren und höheren Leitungspersonal in Verwaltungen, Beschäftigte im gehobenen und höheren Dienst sowie Führungskräfte in Verwaltungen von Schulen und Hoch-

schulen. Der Studiengang kann berufsbe-
gleitend absolviert werden.



**Leitet das Institut für Arbeitswissenschaft
an der Ruhr-Universität Bochum: Prof. Dr.
Thomas Herrmann**

Den Herausforderungen kompetent begegnen

In Kooperation mit der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht hat das Institut für Arbeitswissenschaft sein Lehrangebot im Hinblick auf die neuen Zielgruppen konsequent ausgebaut und spezifiziert. Neben zentralen Themen des Managements von Organisationen, etwa der Auseinandersetzung mit innovativen Controllingkonzepten, Fragen des Projektmanagements und der Implementierung neuer Technologien in Arbeits- und Organisationsprozesse, werden spezifische Herausforderungen der aktuellen Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung bearbeitet. Dabei stehen Umsetzungsprobleme von Zielvereinbarungen, die Ausgestaltung von Public Private Partnerships sowie neue Steuerungskonzepte und -instrumente in der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt. Dies erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Rechtsfragen.

Flexibler modularer Aufbau

Praxisnähe, Projektorientierung, Interdisziplinarität und kleine Kursgrößen zählen zu den Merkmalen der Arbeit in den Modulen. Diese gliedern sich in Selbstlern- und Präsenzphasen und ermöglichen eine flexible Gestaltung des Studiums. Die theoretische Auseinandersetzung mit Konzepten und Instrumenten modernen Verwaltungs-

managements wird flankiert durch die praktische Erprobung und Bewertung der Modelle und Maßnahmen durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Dabei unterstützt werden diese von Ihren Dozentinnen und Dozenten: Sie leiten Selbstlernphasen an, moderieren Modulsitzungen und leisten im Bedarfsfall Hilfestellung.

Bewerbungsschluss am 15. November

Die Teilnahme am Studiengang „Master of Organizational Management“ mit der Studienrichtung „Modernes Verwaltungsmanagement“ setzt einen guten Hochschulabschluss in einem Studiengang mit einer Regelstudienzeit von mindestens sechs Semestern voraus. Um zum Auswahlverfahren zugelassen zu werden, müssen die Bewerberinnen und Bewerber zudem Berufserfahrung in der öffentlichen Verwaltung im Umfang von mindestens achtzehn Monaten vorweisen. Die neue Studienrichtung startet Anfang März 2006. Bewerbungen sind noch bis zum 15. November 2005 möglich. Für eine Teilnahme werden Gebühren in Höhe von 1000 Euro pro Semester erhoben.

Weitere Informationen und Bewerbungsunterlagen:

Dr. Martin Kröll, Institut für Arbeitswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum;
Tel. 0234/ 32-23293, -27721; E-Mail:
Martin.Kroell@rub.de; Internet:
<http://www.rub.de/iaw>

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 41.20.01

Digitales „Helferlein“ unterstützt BürgerService im Kreis Soest

Kundenorientierung war schon immer das oberste Gebot im BürgerService des Kreises Soest. Jetzt kann die zentrale Anlauf- und Kontaktstelle im Kreishaushaus-Foyer die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger noch schneller, besser und effizienter erledigen. Das Zauberwort heißt helpLine. Dahinter verbirgt sich eine Informationsdatenbank, auf die alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch während eines Telefongesprächs schnell zugreifen können.

Die Serviceabteilung des Kreises Soest sieht sich täglich mit einer Vielzahl von Anfragen konfrontiert: „Wir ziehen in den Kreis Soest. Wie finde ich die passende Berufs-

schule für unsere Kinder? Und wie ist eigentlich der Mietspiegel?“ – „Ich möchte einen Oldtimer anmelden. Muss ich da etwas Besonderes berücksichtigen?“ – „Wo kann ich meinen EU-Führerschein beantragen?“ Um ein derart breites Anfragespektrum bewältigen zu können, bietet helpLine ein gut organisiertes Wissensmanagement.

„Bürgerinnen und Bürger interessieren sich weniger für die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungsstruktur. Ihr Bedürfnis ist es, unmittelbaren Zugang zu den benötigten Informationen zu erhalten“, ist Abteilungsleiter Gerd Helms sicher. Deshalb stellt der BürgerService sich der Herausforderung, so viele Anfragen wie möglich in Eigenregie zu handhaben. Eine möglichst große Anzahl von Aufgaben soll dabei im BürgerService komplett erledigt werden, ohne dass eine andere Abteilung eingeschaltet wird.

Dafür stellt die neue Software das passende Handwerkszeug dar. Wichtige Informationen werden in diesem digitalen „Helferlein“ als Lösungsartikel erfasst und thematisch gegliedert, so dass die passende Antwort sekundenschnell zur Verfügung steht. Weitere Details wie notwendige Dokumente, gesetzliche Grundlagen, Gebühren und Dokument-Anhänge mit Unterlagen werden strukturiert abgelegt. Neue Artikel oder Änderungen, die sich zum Beispiel durch geänderte Gesetzesvorgaben ergeben, werden automatisch an alle Service-Mitarbeiter verteilt. Durch die geordnete elektronische Informationsablage können Dokumente schnell und unbürokratisch versendet werden. Gerd Helms: „Auch komplexe Anliegen sind so beherrschbar und können zuverlässig bearbeitet werden.“

Als Vorreiter unter den deutschen Kreisverwaltungen setzt der Kreis Soest schon seit 1998 auf den BürgerService als zentrale Schnittstelle der verschiedenen Fachbereiche zu den 309.000 Einwohnern in 14 Städten und Gemeinden. Das Konzept „Alles aus einer Hand“ hat sich bewährt. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger schätzen dem BürgerService als zuverlässigen Ansprechpartner, der sofort weiterhilft. Im vergangenen Jahr wurde mit 56.899 Kundenkontakten ein Rekordergebnis verzeichnet. Geschätzt werden nicht zuletzt die erweiterten Öffnungszeiten. Der Bürger-Service ist mittags durchgehend und auch am Samstagvormittag geöffnet. Die Öffnungszeiten im Einzelnen: Montag bis Mittwoch 8 bis 17 Uhr, Donnerstag 8 bis 18 Uhr, Freitag 8 bis 13 Uhr, Samstag 9 bis 12 Uhr.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 13.24.02

Finanzen

Handreichung für Kommunen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat sein Versprechen eingelöst, zur Unterstützung der Kommunen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen eine umfangreiche Handreichung zur Verfügung zu stellen. Die zweibändige Publikation enthält eine umfassende Zusammenstellung der rechtlichen Regelungen, Erläuterungen zu den einzelnen Regelungen und im Band zwei eine umfangreiche Darstellung unterschiedlicher Mustertexte von Satzungen, Planunterlagen sowie die bisherigen Runderlasse des Innenministeriums für das doppelte Rechnungswesen der Gemeinden. Den 467 Seiten beigelegt ist eine CD-ROM, auf der die entsprechenden Texte auch als Datei abgelegt sind. Hervorhebenswert ist dabei, dass die entsprechenden Mustertexte im Word-Format vorliegen, so dass sie unmittelbar für die territorialen Belange im Kreis umgearbeitet werden können.

Inhaltlich konzentriert sich die Darstellung auf die Änderung der Gemeindeordnung, die Regelungen in der Gemeindehaushaltsverordnung und die Bestimmungen im Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Insoweit werden nicht alle im Artikelgesetz des Neuen Kommunalen-Finanzmanagement-Gesetzes erfolgten gesetzlichen Änderungen dargestellt. Dennoch kann der Prognose in der Publikation gefolgt werden, dass die vorliegenden Erläuterungen zu den haushaltsrechtlichen Regelungen den Einstieg in das neue Haushaltsrecht erleichtern werden.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.20.00.1

Auftakttagung „Doppische Kreishaushalte“

Am 07.06.2005 fand im Kreis Gütersloh eine erste Tagung zur Einführung der Doppik auf Kreisebene in Nordrhein-Westfalen statt. Sie setzte sich zum Ziel, bei der Haushaltsumstellung erkannte Sachfragen zur Bewertung des Kreiseigentums oder zur Eröffnungsbilanz auch durch Nutzung externen Sachverständigen zu klären und zugleich einen Erfahrungsaustausch zwischen den 31 Kreisen und den beiden

Landschaftsverbänden zu entwickeln und zu fördern.

Nach Begrüßung durch den Kreisdirektor des Kreises Gütersloh, Herrn Jung, und dem Hauptgeschäftsführer des Landkreistages, Herrn Dr. Schink, gab Herr Tiemann vom Kreis Gütersloh einen Gesamtüberblick über die bisherigen Erfahrungen dieser Pilotkommune, die im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements gesammelt wurden. Dabei stellte er ausgehend von der vom Kreis definierten Zielsetzung die Projektorganisation, den Zeitplan und detaillierte Umstellungsaspekte wie IT, Bilanzierung, Qualifizierung oder organisatorische Veränderungen vor. Dieser Darstellung schloss sich ein Vortrag von Herrn Wirtschaftsprüfer und Steuerberater Josef Rakel, PwC, zu den unterschiedlichen Verfahren über die Bewertung des Eigentums und ihre Konsequenzen an. Er stellte die Informationsfunktion des doppelten Haushaltes in den Vordergrund und erläuterte das in Nordrhein-Westfalen geltende Zeitwertkonzept mit den unterschiedlichen Methoden des Vergleichs-, Ertrags- oder Sachwertes. Dieser instruktive Vortrag führte zu einer sehr lebhaften Diskussion über mögliche Gestaltungsspielräume bei der Bewertung des Kreisvermögens und den möglichen Konsequenzen. Die Konsequenzen beziehen sich nicht nur auf die Gestaltung der laufenden Belastung oder der Ausweisung eines außerordentlichen Aufwandes, sondern sind auch im Hinblick auf die Gestaltung der Kreisumlage oder im Hinblick auf die Aussagefähigkeit interkommunaler Vergleiche zu sehen. Gegenstand der Diskussion waren auch konkrete Fragen wie die Bewertung von einer Sparkassenbeteiligung oder die konkrete Beachtung von Bodenrichtwerten bzw. einer angenommenen Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen.

Den zweiten Sachvortrag hielt Herr Dr. Mark Fudalla, KPMG, zu Fragen der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses sowie den entsprechenden strategischen Auswirkungen. Dabei stellte er insbesondere das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes in den Vordergrund und erläuterte die Auswirkungen der Eröffnungsbilanz auf einen Haushaltsausgleich. Insbesondere die Rücklagen und die unterschiedlichen Rückstellungen, die in einer Eröffnungsbilanz auszuweisen sind, haben erhebliche Fernwirkungen auf den Haushaltsausgleich.

Nach der Mittagspause erfolgte ein aktiver Erfahrungsaustausch zu ausgewählten Problemen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Die Diskussionen wurden durch zahlreiche Statements der unterschiedlichen Kreise zu bestimmten Themen angeregt:

- Aus dem Kreis Steinfurt wurde über die Strategien zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements berichtet.
- Zu Fragen der Bewertung und Inventarisierung des Eigentums erfolgte ein Statement aus Sicht des Kreises Lippe.
- Die Zukunft der Kosten-Leistungsrechnung im doppelten Haushalt wurde konträr aus Sicht der Kreise Borken, Euskirchen und Unna dargestellt.
- Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation des Kämmererwesens stellte der Kreis Düren in einem kurzen Statement dar.

Die Teilnehmer der Tagung sind sich darüber einig, dass solche Erfahrungsaustausche auch zukünftig stattfinden sollen. Dazu wird der Landkreistag in einem gewissen zeitlichen Abstand weitere Tagungen organisieren, zugleich wird ein geschlossenes Internetportal errichtet, in welchem die Kreise Erfahrungen zur Einführung doppelter Kreishaushalte darstellen und Probleme diskutieren können. Ein wesentliches Ergebnis dieser Tagung besteht gerade darin, dass die Umlageverbände spezifische Interessen- und Problemlagen bei der Einführung der Doppik berücksichtigen müssen.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 20.20.00.1

Recht

Landesrecht jetzt kostenlos im Internet einzusehen

Wer seine Rechte kennen will, hat in NRW jetzt eine neue Informationsquelle: Die Landesregierung bietet ab sofort das gesamte Landesrecht kostenfrei in einer Online-Datenbank an. „In unserer Zeit der elektronischen Medien ist dieser neue Service unverzichtbar. Er ist eine wichtige Ergänzung zum schon bestehenden Internet-Angebot des Landes“, erklärte dazu das Innenministerium. Der neue Service steht unter www.recht.nrw.de bereit. Das Angebot richtet sich an alle interessierten Bürgerinnen und Bürger.

Die Inhalte des neuen „Bürgerservice Landes-RECHT“ werden halbjährlich jeweils im Juli und im Januar aktualisiert. Eine Volltextsuche in den Überschriften ist möglich. Daneben gibt es eine alphabetisch sortierte Liste der Gesetze und Verordnungen. Die einzige technische Voraussetzung ist ein Internetzugang. Die einzelnen Gesetze und Verordnungen sowie die Anlagen sind als pdf-Dateien einzeln aufrufbar und können ausgedruckt werden. Eine Speicherung oder ein Download der einzelnen

Dateien sind aus urheberrechtlichen Gründen nicht möglich.

Neben diesem neuen Angebot stehen weiterhin Gesetze, Verordnungen und Erlasse des Landes im Internet auch tagesaktuell zur Verfügung. Dieses Angebot ist kostenpflichtig. Weitere Informationen dazu sind unter <http://sgv.im.nrw.de> erhältlich. Unter dieser Adresse kann auch kostenfrei ein Newsletter abonniert werden, der Interessenten am Tage des Erscheinens eines Gesetz- und Verordnungsblattes und eines Ministerialblattes per Mail über dessen Inhalt unterrichtet.

Sowohl die Sammlung des Gesetz- und Verordnungsblatts (SGV.NRW.) als auch die Sammlung der Landeserlasse (SMBL.NRW.) sind jeweils auch als CD-ROM erhältlich. Zweimal im Jahr wird eine aktualisierte Version herausgegeben, die einzeln oder im Abonnement erworben werden kann. Über das elektronische Angebot hinaus gibt es das nordrhein-westfälische Landesrecht selbstverständlich auch weiterhin in der bewährten gedruckten Form.

EILDIENT LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.11.05.3

Sicherheit und Ordnung

Berichtigung

Im EILDIENT vom Juni 2005 ist uns in der Bildunterschrift auf Seite 231 ein Fehler unterlaufen. Karl Peter Brendel diskutierte bei der Landrätekonzferenz selbstverständlich im Namen der FDP und nicht von Bündnis 90/Grüne. Wir bitten, den Fehler zu entschuldigen.

EILDIENT LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 31.10.04

Schule

Kreis Unna: Berufskolleg kooperiert mit Fachhochschule Soest

Zurzeit immer wieder in der Diskussion: Bildungspolitiker und Arbeitgeber fordern eine Verkürzung der Studienzeiten und die an einem Studium interessierten Schülern eine intensivere Vorbereitung auf diesen neuen Ausbildungsabschnitt. Das Hellweg-Berufskolleg in Unna unternimmt seit März 2004 entscheidende Schritte, um die Kontakte zu Fachhochschulen in der Region zu stärken. Die Angebote beider Bildungsinstitutionen sollen miteinander koordiniert

werden, um den Schülern in einem fließenden Übergang den frühen Einstieg ins Studium zu ermöglichen.

Bereits im Frühjahr 2004 legten Schulleiter Dietrich W. Wulf und Prof. Dr. Berthold Bitzer, Dekan des Fachbereichs Elektrotechnik der FH Soest, erste Grundsätze einer zukünftigen Zusammenarbeit fest. Inzwischen sind diese Vorüberlegungen einer Zusammenführung der ITA-Ausbildung und der FH-Ausbildung zu „Eckpunkten eines Kooperationsvertrages“ gereift.



Dietrich W. Wulf (Leiter des Hellweg-Berufskollegs), Prof. Dr. Wieland Richter (FH Südwestfalen), Kreis-Schuldezernent Dr. Volkhard Wrage, Prof. Dr. Ulrich Schwarz (FH Südwestfalen) und Landrat Michael Makiolla nach der Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung (v.lks.) (Foto: Kreis Unna)

Besonders begabten Schülern des 3. Ausbildungsjahres der Informationstechnischen Assistenten soll ein Gasthörerstatus gewährt werden, der es ihnen z.B. ermöglichen soll, an Übungen im Bereich Mathematik und Klausuren wie Informatik I teilzunehmen wie auch Teile des Praktikums „Physik“ durchzuführen.

Der nächste Schritt war jetzt die Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarungen zwischen Vertretern des Berufskollegs und der Fachhochschule Südwestfalen, Standort Soest. Damit es so schnell wie möglich ernst wird mit der „Probe-Uni“ an HBU und FH Soest trafen sich deren Vertreter, um die Zusammenarbeit in Gegenwart des Landrates des Kreises Unna, Michael Makiolla und des Schuldezernenten des Kreises, Dr. Volkhard Wrage, zu besiegeln. Beabsichtigt ist desweiteren, erläuterte Schulleiter Wulf nach der Unterzeichnung, das Kooperationsmodell auf das Freiherr-von-Stein-Berufskolleg in Werne auszudehnen.

EILDIENT LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 11.15.12.1

Kultur

LWL-Archäologin warnt vor Schatzsuche

Die Chefarchäologin des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL), Dr. Gabriele Isenberg, hat vor Schatzsuchern gewarnt: „Wer zu unkontrollierten Grabungen nach verlorenen Schätzen aufruft, schadet der Wissenschaft.“ Es sei ein großes Unglück, dass Raubgräber sich

zum Teil mit Metallsonden auf die Suche nach alten Münzen oder wertvollen historischen Schmuckstücken machten, was aber gerade in der wärmeren Jahreszeit immer wieder passiere.

„Die Archäologen brauchen sowohl den Fund als auch die genaue Fundsituation. In welcher Erdschicht steckt etwas, welche anderen Funde waren dort, wie lag eine Münze? Das sind für uns

wichtige Fragen“, sagte die Archäologin. Diese Befunde würden den Wissenschaftlern wertvolle Hinweise geben, die durch unprofessionelle Raubgräber zerstört würden. Isenberg: „Selbst manche Hobby-Forscher mit den besten Absichten schaden durch ihren Eifer mehr, als dass sie nützen. Sie verdunkeln unseren Zugang zur Geschichte.“ In jedem Falle müsse eine Grabung durch die Behörden genehmigt werden.

EILDIENT LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 41.10.01

Soziales

Kreis Unna fördert Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Neuer Service für Beschäftigte

Landesweit einmal mehr eine Vorreiterrolle übernimmt der Kreis Unna: Landrat Michael Makiolla unterschrieb jetzt einen Vertrag, der eine betrieblich unterstützte Kinderbetreuung (B.u.K.) regelt. Dabei



Unterzeichneten den Vertrag zwischen B.u.K. und dem Kreis: Unnas Landrat Michael Makiolla und Jutta Ishording, Geschäftsführerin von B.u.K., hier mit der Gleichstellungsbeauftragten des Kreises, Gabriele Bierwolf-Siegrist (Mitte).

handelt es sich um einen Beratungs- und Vermittlungsservice, den Beschäftigte des Kreises bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuung in Anspruch nehmen können. „Wir wollen den demografischen Wandel gestalten, deshalb müssen wir die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie fördern“, so der Landrat. Der Kreis Unna hat hier bereits konkrete Zeichen gesetzt und ein Bündnis für Familien im Kreis Unna initiiert und dabei den Schulterschluss mit rund 80 Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft vollzogen.

Nach mehreren renommierten Unternehmen der Privatwirtschaft aus der Region bietet nun der Kreis Unna als erste Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen seinen Beschäftigten die Leistungen von B.u.K. an und beweist damit erneut seine Familienfreundlichkeit. Die fünf Mitarbeiterinnen von B.u.K. mit Firmensitz in Dortmund bieten als pädagogische Fachkräfte den Beschäftigten des Kreises eine kompetente individuelle Beratung zu Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie umfassende Informationen unter anderem zu finanziellen, rechtlichen und pädagogischen Fragen der Betreuung.

Vermittelt werden qualifizierte Tagesmütter und Kinderfrauen für die regelmäßige Betreuung, aber auch Plätze in Einrichtungen oder befristete Betreuungsangebote zum Beispiel für die Schulferien. Auch kurzfristige Hilfe bei Ausfall der bisherigen Betreuungsperson oder Erkrankung des Kindes wird bei Bedarf organisiert. Dabei können die Mitarbeiterinnen von B.u.K. auf ein Netz von über 800 qualifizierten Betreuungspersonen zurückgreifen und achten sorgfältig darauf, für jede Familie die individuell geeignetste Betreuungslö-

sung herauszusuchen. Die Kosten für diese Beratungs- und Vermittlungsleistung übernimmt der Kreis Unna für seine Beschäftigten, die eigentliche Betreuung zahlen die Beschäftigten selbst.

Die Initiative für B.u.K. ist entstanden aus der Zusammenarbeit der Gleichstellungsstelle und des Personals des Kreises Unna, um die Beschäftigten in der Regelung

der Kinderbetreuung zu unterstützen. „Eine verlässliche und kompetente Kinderbetreuung ist für Mütter und Väter eine unerlässliche Voraussetzung, Beruf und Familie zu vereinbaren und ihre Arbeit ungestört leisten zu können. Dies kommt nicht nur ihnen sondern auch ihrem Dienstherrn, der Kreisverwaltung Unna, zu Gute“, so die Gleichstellungsbeauftragte des Kreises, Gabriele Bierwolf-Siegrist. „Wir investieren viel Geld in die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Investition muss sich für die Verwaltung und für die Mitarbeiter rechnen. Und hier sind wir mit B.u.K auf dem richtigen Weg“, so Landrat Makiolla.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 50.01.00

Runder Tisch „GewAlternativen“ im Kreis Borken mit neuem Projekt „Männer stellen sich ihrer Gewalt“

Gewalt in Familien spielt sich nicht selten im Verborgenen ab. Gerade auch für die Opfer – in der Regel Ehefrau und Kinder – ist dieses schlimme Schicksal vielfach ein Tabuthema. Der Runde Tisch „GewAlternativen“ im Kreis Borken nimmt sich seit geraumer Zeit der von häuslicher Gewalt Betroffenen an, um ihnen wirkungsvoll zu helfen. Dabei haben die Mitglieder der Initiative nicht nur die Opfer, sondern auch die Täter im Blick, und das aktuell mit einem ganz besonderen, für das Westmünsterland bislang einzigartigen Angebot: Männer, die ihrer Gewalttätigkeit gegenüber Frau und Kindern absagen wollen, erhalten ab sofort

qualifizierte Beratung, um sie in diesem Sinne nachhaltig zu bestärken.

Die amtlichen Zahlen der Polizei und ihrer Opferschutzbeauftragten bestätigen die Wichtigkeit dieses Vorhabens. Die Experten auch in den Beratungsstellen fordern daher mit Nachdruck solche Hilfestellungen, damit die typischen Wiederholungstaten nicht mehr erfolgen. So sei Täterarbeit gleichzeitig Opferschutz. Dies ist auch das Motto der eigens eingerichteten Arbeitsgruppe Täterarbeit des Runden Tisches, die hierfür die Unterstützung von Borkens Landrat Gerd Wiesmann erhielt. Der Verwaltungschef machte sich persönlich dafür stark, dass das wichtige Projekt in der Startphase 2005 mit Finanzmitteln des Kreises abgesichert wird. „Weil wir sehen, dass Schutzmaßnahmen für die Opfer nicht ausreichen, unterstützen wir den Aufbau dieses neuen Angebotes. Wir sind froh, dass diese Initiative in unserem Kreis entstanden ist und bitten die Bevölkerung um Unterstützung. Wir hoffen, dass mit diesem Angebot gewalttätige Männer ihren Weg heraus aus der Gewalt finden. So ist den betroffenen Familien wirkungsvoll geholfen.“

In der Arbeitsgruppe Täterarbeit wirken Fachleute aus Bewährungshilfe und Beratungseinrichtungen, aus der Männerarbeit der evangelischen Kirche, aus der kreislichen Jugendarbeit sowie Mitglieder der Initiative „Männer gegen Männergewalt-Euregio“ mit. Die Beratungsarbeit selbst wird ab sofort von einem qualifizierten und zertifizierten Berater in Gronau und Stadtlohn durchgeführt. Zu erreichen ist er über die Telefonnummer 0177 - 736 77 66. Das Angebot, das auch der Evangelische Kirchenkreis Steinfurt-Coesfeld-Borken und das Diakonische Werk unterstützen, gilt für Menschen aus dem gesamten Kreisgebiet. Bei der Realisierung sind die Verantwortlichen auf finanzielle Hilfe angewiesen. Ein Spendenkonto ist unter der Kontonummer 21212 bei der Sparkasse Gronau, Bankleitzahl 401 540 06, Stichwort: Täterarbeit, eingerichtet. Ansprechpartner für weitere Informationen ist Thomas Dreessen von der IKG Männerarbeit in Nordwalde, Telefon: 02573-9386-11.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 53.01.00.9

Modellprojekt des Kreises Unna zur Integration älterer Migranten ausgewertet: Durch Wissensvermittlung Hemmschwellen senken

Wie die mitunter schwierige Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten

verbessert werden kann, hat ein dreijähriges, Ende November 2003 beendetes Modellprojekt im Kreis Unna beleuchtet. Eine Umfrage bei rund 100 älteren Migranten zu Beginn des Projektes machte deutlich, dass viele von ihnen im Gegensatz zu gleichaltrigen Deutschen nicht wussten, welche Ansprüche und Möglichkeiten sie z.B. bei Hilfs- oder Pflegebedürftigkeit haben.

Bei dem in Bergkamen und in Lünen durchgeführten Projekt ging es vor allem um die besonderen Bedarfe der älteren Einwanderer aus der Türkei. Bei insgesamt neun Veranstaltungen für Migrantinnen und Migranten reichte die Themenpalette von der Pflegeversicherung und dem Verbraucherschutz über Angebote der Altenhilfe bis hin zur gesundheitlichen Vorsorge für frauenspezifische Erkrankungen. Zwei Exkursionen u.a. zum Landtag NRW ergänzten das Programm, an dem rund 190 Migranten teilnahmen.

Doch nicht nur die älteren Migranten selbst standen im Blickpunkt. Regelmäßig wurden z.B.: auch rund 550 Fachleute und Multiplikatoren im Kreis Unna schriftlich informiert. Es gab 41 Referate und Gespräche in verschiedenen politischen und fachlichen Gremien. Acht weitere Veranstaltungen zur Förderung kultureller Sensibilität wandten sich an Mitarbeiter der Altenarbeit und -hilfe. Rund 150 Interessierte erhielten dabei Hilfen im Umgang mit der in Zukunft sehr stark wachsenden Gruppe älterer Migranten. Themen der Treffen waren unterschiedliche kulturspezifische Bilder vom Altern oder auch kulturell geprägte Gesundheitskonzepte. Anschauungsunterricht gab es beim Besuch in einem multikulturellen Seniorenzentrum in Duisburg.

Das Modellprojekt war vom Land mit rund 270.000 Euro gefördert worden. Für Konzeptionen und Organisation zeichneten die Koordinationsstelle Altenarbeit im Kreis Unna, das Multikulturelle Forum Lünen sowie die Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) des Kreises Unna verantwortlich. Die Evaluation übernahm die Gerontologin Dr. Vera Gerling vom Institut für Gerontologie in Dortmund. Informationen sind auf den Internet-Seiten erhältlich: www.kreis-unna.de oder bei der Koordinationsstelle Alternarbeit des Kreises Unna (Hans Zakel, Tel. 02303/27 22 50).

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 50.39.00

Wirtschaft

Gemeinsam zum Erfolg durch regionale Unternehmensnetzwerke

Regionale (kommunale) Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung haben in den vergangenen Jahren grundlegende Änderungen erfahren. Generell geht es heute weniger darum, alle Anstrengungen auf eine (neue) Branche zu konzentrieren, als vielmehr darum, bereits vorhandene Branchen im kommunalen oder regionalen Umfeld bei ihrer Spezialisierung, Ausdifferenzierung, Neuorientierung und ihrem Wachstum zu unterstützen. Inhaltlich orientiert sich diese Neuausrichtung auf kommunaler bzw. regionaler Ebene zunehmend an sog. „Clustern“, worunter im Kern die Schaffung von Netzwerken regionaler Akteure aus Unternehmen, Politik und Verwaltung zur strategischen Bündelung vorhandener Ressourcen verstanden wird.

Wie sich die Bildung von Clustern aus Unternehmenssicht darstellt, ist seitens des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie untersucht worden. Die deutschlandweit in insgesamt 227 Kreisen und kreisfreien Städte durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass Firmen einer Branche, die räumlich nahe beieinander angesiedelt sind, ein gemeinsames Netz von Zulieferern unterhalten, Forschungsressourcen gemeinschaftlich nutzen und eng mit Hochschulen zusammenarbeiten, gegenüber einzeln agierenden Konkurrenten oftmals Wettbewerbsvorteile haben. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist in den auf der Ebene der betreffenden Kreise und kreisfreien Städte identifizierten Clusterbranchen von 1998 bis 2004 um 2,3% gestiegen, während die Mitarbeiterzahl in den übrigen Metall- und Elektro-Industrie-Bereichen um 4,4% geschrumpft ist. Von der engen Zusammenarbeit zwischen den Firmen aus dem Bereich der Metall- und Elektro-Industrie, ihren Lieferanten und den Forschungseinrichtungen profitiert nach der Studie in den Regionen, die ein oder mehrere Cluster aufweisen, aber nicht nur die Metall- und Elektroindustrie selbst. Auch die Gesamtbeschäftigung entwickelte sich in diesen Kreisen zwischen 1998 und 2004 mit minus 0,4% deutlich besser als in den übrigen Regionen Deutschlands, wo sie um 4,2% zurückging. Grundsätzlich zählt sich also, so die Verfasser der Studie in ihrem Fazit, der Schulterschluss der wirtschaftlichen und politischen

Akteure in einer Region in den meisten Fällen aus. Nähere Einzelheiten sind unter www.iwkoeln.de (IW-Trends) abrufbar.

EILDienst LKT NRW

Nr. 7-8 Juli/August 2005 80.10.01

Verkehr

Investitionszuschuss für die Ruhrtalbahn

Das Land Nordrhein-Westfalen, der Bund und die Europäische Kommission fördern den Ausbau der Ruhrtalbahn zwischen den Haltepunkten Hagen-Hauptbahnhof und Bochum mit einem Investitionszuschuss von 1.132.000 Euro. Das Projekt wird federführend vom Regionalverband Ruhr (RVR) umgesetzt. Die Finanzmittel sollen genutzt werden, um neue Zugänge zu den industriehistorischen und landschaftlichen Attraktionen der Region zu schaffen. Geplant ist der Ausbau der Kernstrecke zwischen den Bahnhöfen Hattingen und Wetter-Wengern, zusätzliche Haltepunkte entstehen in Hattingen (Bahnsteig im Bereich Westfälisches Industriemuseum Henrichshütte) und Wetter-Oberwengern. Dadurch werden das Westfälische Industriemuseum Henrichshütte sowie die Stadt Wetter und der Harkortsee für die Fahrgäste besser erreichbar. Darüber hinaus ist vorgesehen, die bestehenden Einstiegs- und Ausstiegsstellen an der Burg Blankenstein, am Haus Kemnade und der Ruine Hardenstein aufzuwerten. Zudem sind vier neue Bahnübergänge sowie eine touristische Beschilderung aller Haltepunkte vorgesehen. Die Gesamtkosten für dieses Paket liegen bei 1.415.000 Euro, rund 300.000 Euro übernimmt der RVR.

„Die Bahn spielt für die Attraktivität des mittleren Ruhrtals eine entscheidende Rolle. Außerdem liefert sie einen wichtigen Beitrag, wenn es darum geht, Freizeit umweltbewusst und autofrei zu gestalten. Sie ist die ideale Kombination zu den Rad- und Bootangeboten“, freut sich Landrat Dr. Arnim Brux (Ennepe-Ruhr-Kreis) in seiner Funktion als Vorsitzender der Lenkungsgruppe „Ruhrtal“ über die Förderzusage. Bereits seit Anfang dieser Saison macht die Ruhrtalbahn ihren Fahrgästen ein erheblich ausgeweitetes Angebot, es gibt mehr Fahrtage und eine längere Strecke. Erstmals fährt die Bahn an insgesamt 56 Tagen im Jahr und das auf der Strecke zwischen Hagen-Hauptbahnhof und dem Eisenbahnmuseum in Bochum-Dahlhausen. An 17 Terminen pendelt eine Dampflok mit acht historischen Wagen zwischen den Stationen, an den übrigen Tagen rollt ein Schienenbus aus den 60er Jahren durch das Ruhrtal. Weitere Informationen

über die Ruhrtalbahn liefert das Internet unter www.ruhrtalbahn.de, weitere Informationen über das mittlere Ruhrtal finden sich unter www.dasruhrtal.de.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 36.16.04

Chipkarte für Technik von morgen schon heute im Ennepe-Ruhr-Kreis erhältlich

Zwar hat das Europaparlament erst kürzlich die Einbaupflicht von so genannten digitalen Tachographen in Neufahrzeuge von August 2005 auf August 2006 verschoben, die für diese Technik notwendigen Chipkarten können Berufskraftfahrer aber bereits jetzt bei der Führerscheinstelle des Ennepe-Ruhr-Kreises beantragen. „Trotz der längeren Übergangsfrist werden die digitalen Geräte die bisherigen Fahrten-schreiber mit Tachoscheibe auf lange Sicht ablösen. Wir haben uns daher rechtzeitig auf die damit verbundenen Anforderungen eingestellt“, erläutert Christian Götte, Leiter der Führerscheinstelle im Kreishaus.

Der digitale Tachograph wird wie sein mechanischer Vorgänger im Armaturenbrett von LKW über 7,5 Tonnen und Bussen eingebaut und zeichnet die Zulassungsnummer des Fahrzeugs sowie Zeit, Geschwindigkeit und Entfernung bei den Fahrten für den jeweiligen Fahrer auf. Ereignisse und Störungen, zum Beispiel eine unterbrochene Stromzufuhr, eine nicht funktionierende Karte oder zu hohe Geschwindigkeit, werden ermittelt und gespeichert. Der Fahrer erhält zudem eine Warnung, wenn er die zulässige Lenkzeit überschreitet. Um den Tachographen ordnungsgemäß einsetzen zu können, benötigt der Fahrer eine spezielle Bedienerkarte. Sie wird vom Kraftfahrtbundesamt auf Antrag hergestellt, für das Bearbeiten der Anträge ist die Führerscheinstelle zuständig. Auf der Karte befinden sich neben den Angaben zur Person ein eingescanntes Passfoto sowie die Unterschrift des Inhabers.

„Manipulationen wie Fahrzeugwechsel und Austausch der Tachoscheiben sollen so deutlich erschwert werden“, nennt Götte die Zielrichtung des Gesetzes. Die Initiatoren hoffen, dass die Polizei so wesentlich



Peter Niksic (r.) war der erste, der die „Chipkarte der Zukunft“ erhielt. Zur Erinnerung überreichte ihm Christian Götte von der Führerscheinstelle einen Bildband über den Ennepe-Ruhr-Kreis.

besser in der Lage ist, das Einhalten der Lenk- und Ruhezeiten zu kontrollieren. Sie sehen darin einen wichtigen Beitrag für mehr Sicherheit auf den Straßen und für Buspassagiere.

Im Ennepe-Ruhr-Kreis war der Schwelmer Peter Niksic, Berufskraftfahrer bei der Spedition Schmidt, jetzt der erste, der die Chipkarte für den digitalen Tachographen beantragt hat.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 36.11.00

„NRWelo“ – Tour durch den Ennepe-Ruhr-Kreis in landesweiter Broschüre

„Erfahren Sie die schönsten Seiten von NRW“ – mit dieser Aufforderung ist jetzt ein Magazin für Radfahrer und Freizeitrad-

ler erschienen. In Zusammenarbeit mit den touristischen Regionen in NRW wurden 15 Tagestouren zusammengestellt, die Lust aufs Radfahren machen sollen. „Eine der Touren führt durch den Ennepe-Ruhr-Kreis“, freut sich Dieter Wagner von der EN-Agentur darüber, dass die Region mit 57 Kilometern und einem Rundkurs zwischen Wetter, Witten, Hattingen und Sprockhövel, zwischen Ruhrtal und Hügelland vertreten ist.

In der 52-seitigen Broschüre finden sich sowohl flache Etappen für Familien und untrainierte Pedalritter als auch bergige und sportliche Touren für anspruchsvolle Radfahrer. Anschauliche Karten illustrieren den Verlauf, kurze Texte erläutern die Streckenführung. Damit man schon vor dem Start weiß, worauf man sich einlässt, wird bei allen Touren der Schwierigkeitsgrad angegeben. „Da die Rundtour Ennepe-Ruhr durch ebene Landschaft nahezu ohne Hügel verläuft, fällt sie in die Kategorie „für Familien und untrainierte Radler“, verrät Wagner. Tipps zu Sehenswürdigkeiten, Anreisemöglichkeiten und buchbaren Urlaubsangeboten runden das Magazin ab.

„NRWelo“ soll vor allem Tagestouristen aus Nordrhein-Westfalen ansprechen, die Erstauflage liegt bei 60.000 Exemplaren. Herausgeber ist Nordrhein-Westfalen Tourismus e.V., beteiligt waren außerdem die Landesregierung, der ADFC Landesverband NRW sowie das Landesvermessungsamt NRW und die Barmer. Für die „Rundtour Ennepe-Ruhr“ lieferte die EN-Agentur die notwendigen Informationen.

Interessenten erhalten „NRWelo“ kostenlos im Internet unter www.nrw-tourismus.de sowie per E-Mail unter gisela.peter@mvel.nrw.de. Der praktische Rad-Ratgeber liegt zudem in den nordrhein-westfälischen Niederlassungen der Barmer sowie bei den ADFC-Geschäftsstellen aus.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 80.40.01

Hochsauerlands Landrat Leikop tritt zurück

Landrat Franz-Josef Leikop, Hochsauerlandkreis, tritt zurück. „Im Herbst 2005 finden in Deutschland Bundestagswahlen statt. Ich habe mich entschlossen, zum Termin der Bundestagswahl als Landrat des Hochsauerlandkreises zurückzutreten“, erklärte Leikop. Der Schritt war laut Leikop erst mit der Bundestagswahl 2006 geplant.

„In Kürze befinde ich mich in meinem 64. Lebensjahr. Die vergangenen fast 15 Jahre als Landrat haben mir viel Freude gemacht, vor allem die vielen Begegnungen mit den unterschiedlichsten Menschen in unserem schönen Kreis. Die harte Arbeit in den letzten Jahren haben bei mir aber auch gesundheitliche Spuren hinterlassen“, erläutert der Briloner seinen Schritt.

Um den Bürgerinnen und Bürgern einen weiteren Wahlgang zu ersparen, hat Landrat Franz-Josef Leikop sich entschlossen, seinen Rücktritt jetzt einzureichen und die Landratswahl mit der Bundestagswahl zu verbinden. Leikop weiter: „Diese Entscheidung ist mir nicht leicht gefallen, sie ist aber auch im Interesse der Menschen unseres Kreises, da so

hohe Kosten eingespart werden können. Ich bedanke mich für das enorme Vertrauen, das mir die Bürgerinnen und Bürger sowie der Kreistag entgegengebracht haben.“

Vor zehn Jahren trat Franz-Josef Leikop den Posten des hauptamtlichen Landrates an. Der Chef der Kreisverwaltung war damit der erste hauptamtlich gewählte Landrat in Nordrhein-Westfalen. Zuvor leitete der Briloner schon von Dezember 1991 an als ehrenamtlicher Landrat die Sitzungen des Kreistages.

Von November 1999 bis September 2002 stand Franz-Josef Leikop als Präsident dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen vor.



Tritt zurück:
Landrat Franz-Josef Leikop,
Hochsauerlandkreis

Auch in Berlin engagierte sich der Landrat von Dezember 2000 bis November 2003 als Vizepräsident des Deutschen Landkreistages.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.30.10

25. Jubiläum als Behördenleiter: Dr. Wolfgang Kirsch

Ein in der heutigen Zeit seltenes Jubiläum konnte jetzt Dr. Wolfgang Kirsch, Landrat des Kreises Warendorf, feiern: Seit 25 Jahren steht er ununterbrochen als Hauptverwaltungsbeamter an der Spitze einer Verwaltung.

1950 wurde er in Frankfurt am Main geboren. Nach seinem Abitur am Frankfurter Liebig-Gymnasium begann er sein Jura-Studium in Berlin, wechselte aber nach einem halben Jahr nach Bonn als Bundesgeschäftsführer des Ringes Christlich-Demokratischer Studenten, wo er dann ein Jahr stellvertretender Bundesvorsitzender war. Trotz des politischen

Einsatzes schaffte er beide juristischen Staatsexamen mit Prädikat und schloss dann noch eine Promotion an. Seine erste berufliche Station war das Bundesamt für

Zivilschutz in Bad Godesberg. „Nebenbei“ war Dr. Kirsch von 1975 bis 1980 Mitglied des Rates der Stadt Bonn und planungspolitischer Sprecher seiner CDU-Fraktion.



Das Jubiläum wurde im Kreishaus gefeiert - mit dabei (v. lks.): Landrat a.D. Hans-Léo Kausemann mit seiner Frau Doris (Oberbergischer Kreis/Wipperfürth), Kreisdirektor Dr. Heinz Börger, Maria Kirsch und Jubilar Dr. Wolfgang Kirsch, LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink, Franz-Josef Buschkamp, 1. stellv. Landrat Kreis Warendorf

Gerade 30 Jahre war er jung, als ihm am 28. April 1980 seine Ernennungsurkunde zum Stadtdirektor der Stadt Wipperfürth im Oberbergischen Kreis ausgehändigt

wurde. Ein „Traumjob“, der es ihm ermöglichte, sein Hobby als Kommunalpolitiker und seinen Beruf als Verwaltungsjurist zusammenbringen. Sieben Jahre blieb er in Wipperfürth. Schon in dieser Zeit bewies er seine Fähigkeiten als Krisenmanager; er schaffte es, die hochverschuldete Stadt Wipperfürth wieder auf finanziell eigenständige Füße zu stellen. Am 1. Januar 1987 wechselte Dr. Kirsch dann als Oberkreisdirektor zum Kreis Warendorf und wurde damit Chef von rund 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Leiter der Kreispolizeibehörde mit über 400 Polizisten und zusammen mit den Schulräten Leiter des Schulamtes. Nach seiner ersten Amtszeit wurde er im Januar 1995 einstimmig mit den Stimmen aus allen vier Fraktionen des Kreistages in seinem Amt als Oberkreisdirektor bestätigt. Die CDU nominierte den bewährten OKD zu ihrem Landrats-Kandidaten – und im September 1999 wurde Dr. Kirsch mit 60,3 Prozent der Stimmen gleich im ersten Wahlgang zum ersten hauptamtlichen Landrat gewählt. Auch bei seiner Wiederwahl im September 2004 konnte er dieses hervorragende Ergebnis bestätigen. Sein Motto: „Tue recht und scheue niemand!“

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 11.41.30

Herzlichen Glückwunsch unseren Jubilaren

Seinen 65. Geburtstag feiert im Juli das Sklever CDU-Kreistagsmitglied Dr. Klaus Krebber. Sein 55. Lebensjahr vollendet Peter Kruck aus dem Lipper Kreis-

tag. 50 Jahre wird Heinz-Werner Neumann, Kreistag Herford. Und im August feiert Klaus Schild aus dem Kreis Recklinghausen seinen 55. Geburtstag.

Der EILDienst gratuliert.

EILDienst LKT NRW
Nr. 7-8 Juli/August 2005 10.26.03

Hinweise auf Veröffentlichungen

Deutscher Bundestag/Bundesrat/Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), **Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung**, 2005, 1048 Seiten, kartoniert, ISBN 3-930341-71-9, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Sekretariat, Leipziger Straße 3, 10117 Berlin.

Auch wenn die Föderalismuskommission nach der abschließenden Sitzung am 17.12.2004 den ihr erteilten Auftrag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung an den Bundestag und Bundesrat zurückgegeben hat, sind die Ergebnisse ihrer umfassenden und intensiven Arbeit nach wie vor von Interesse. Die Kommission verfolgte das Ziel, den föderalen Staatsaufbau Deutschlands zu reformieren. An dieser Aufgabe hat sich nichts verändert. Aus diesem Grund ist es verdienstvoll, wenn der deutsche Bundestag und der Bundesrat eine Dokumentation über die Zusammensetzung, Arbeitsweise und die Materialien der Föderalismuskommission herausgibt. Nach Einschätzung der beiden Vorsitzenden der Kommission, Franz Müntefering und Dr. Edmund Stoiber, wurde für etliche Problemfelder mit viel Sachkenntnis und politischer Phantasie an Lösungen gearbeitet. Nach ihrer Einschätzung war die Beratungsatmosphäre von einem fairen Umgang miteinander, hohem Sachverstand und dem Willen zum Kompromiss geprägt.

Die Dokumentation ist in drei Teile gegliedert und enthält auf einer mitgelieferten CD-ROM zahlreiche Materialien im Originaltext. Teil eins der Dokumentation berichtet vom Auftrag, dem Verfahren und Beratungsablauf in der Föderalismuskommission. Der umfangreiche Teil zwei (zirka 1.000 Seiten) stellt eine themenbezogene Auswertung der Beratungen innerhalb der Föderalismuskommission dar. Dabei stehen die Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte, die Finanzbeziehungen, Fragen der Hauptstadt oder Länderneugliederung im Vordergrund. Teil drei enthält ein Verzeichnis der Materialien. Die mitgelieferte CD-ROM enthält Materialien wie die Einsetzungsbeschlüsse, Mitgliederlisten, Sitzungsprotokolle, Kommissionsdrucksachen, Arbeitsunterlagen, Protokollvermerke und Ergebnisvermerke der Sitzungen der Projektgruppen sowie Grundlagenpapiere und weitere interessante Dokumente.

Neben vielen anderen Themen sind für die Kreisebene vor allen Dingen drei Darstellungen herauszugreifen: Der Durchgriff auf die Kommunen (Seite 77 ff.), die Verankerung eines Konnexitätsprinzips auf Bundesebene (Seite 796 ff.) und die verfassungsrechtliche Verankerung eines kommunalen Anhörungsrechts (Seite 1.003 ff.).

Mohr/Sabolewski, **Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen**, Unterstützungsgrundsätze, Vorschussrichtlinien, Kommentar, 60. Ergänzungslieferung, 308 Seiten, Stand:

Oktober 2004, 61. Ergänzungslieferung, 282 Seiten, Stand: Januar 2005, Loseblattausgabe, DIN A 5, Grundwerk eingeordnet bis zum Liefertag 2.400 Seiten in zwei Ordnern, € 104,00, ISBN 37922-0153-4, Verlag Reckinger & Co., Postfach 1754, 53707 Siegburg.

Mit der 60. Lieferung werden vor allem die das Beihilfenrecht ergänzenden Vorschriften auf den neuesten Stand gebracht. Die Änderungen der Unterstützungsgrundsätze und der Vorschussrichtlinien wurden eingearbeitet und kommentiert. Darüber hinaus wurde zu beihilfenrechtlichen Zweifelsfragen Stellung genommen. Abgerundet wird diese Lieferung durch ein überarbeitetes Sachverzeichnis.

Mit der 61. Lieferung werden die Änderungen der Verwaltungsvorschriften zum Beihilfenrecht in den Kommentar eingearbeitet und eingehend erläutert. Zu zahlreichen Zweifelsfragen – auch zum ärztlichen und zahnärztlichen Gebührenrecht und zu den Abrechnungsbestimmungen der Gesundheits- und Medizinalfachberufe – wird Stellung genommen. Ein Schwerpunkt der Kommentierung sind die Ausführungen zu wissenschaftlich anerkannten, wissenschaftlich noch nicht anerkannten und von der Beihilfefähigkeit ausgeschlossenen Behandlungen und Mitteln. Das Heilmittelverzeichnis und Hilfsmittelverzeichnis wurden vollkommen überarbeitet.

Lewer/Stemann, **Reisekostenrecht des Landes Nordrhein-Westfalen**, Kommentar, 66. Ergänzungslieferung, 388 Seiten, Stand: April 2005, Loseblattausgabe, DIN A 5, Grundwerk eingeordnet bis zum Liefertag 1.799 Seiten, in zwei Ordnern, € 104,00, ISBN 3-7922-1057-7, Verlag Reckinger & Co., Postfach 1754, 53707 Siegburg.

Mit dieser Lieferung wird die Kommentierung des Reisekostenrechts fortgeschrieben und die reisekostenrechtlich relevanten Bestimmungen auf den aktuellen Stand gebracht. Berücksichtigt wurden die Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Landesreisekostengesetzes, des Landesumzugskostengesetzes und der Trennungsentschädigungsverordnung. Neben der Kommentierung werden die aktuellen Gesetzes- und Verordnungstexte, Verwaltungsvorschriften sowie Tabellen über die wichtigsten reisekostenrechtlichen Abfindungssätze zur Verfügung gestellt.

Sonia Strube, **Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart**, eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, Band 45, 292 Seiten, 2002, € 74,00, ISBN 3-428-10763-2, Duncker & Humblot GmbH, Postfach 41 03 29, 12113 Berlin.

Mit der Umsetzung eines neuen kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen wird eine Jahrhunderte währende Tradition in den öffentlichen Haushalten abgeschlossen. Die Kameralistik im Haushaltsrecht wird von einer doppischen Haushaltsführung abgelöst. Auch aus diesem Grund ist es sinn- und verdienstvoll, sich historischer Ursprünge zu vergewissern und Grundlinien in der Entwicklung des Haushaltsrechts aufzuzeigen. In der vorzustellenden Schrift analysiert die Autorin die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart aus ökonomischer Sicht. Geplante und durchgeführte Haushaltsreformen werden vor dem Hintergrund der Budgetfunktionen beleuchtet. Die Untersuchung des Haushaltsrechts erfolgt für die Bundes- und Länderebene und beginnt mit der Entwicklung des Haushaltswesens in den Territorialstaaten des 14. und 15. Jahrhunderts. Der Schwerpunkt liegt in der Analyse des Haushaltsrechts der frühkonstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts und in der Weimarer Zeit. Darüber hinaus wird die Entwicklung des Haushaltsrechts in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg sowie des europäischen Haushaltsrechts dargestellt. Sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart rufen finanzielle Engpässe in der Regel Haushaltsreformen hervor. Grundlegende Reformen finden jedoch nur in Zeiten einschneidender wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Veränderungen statt. Trotz zahlreicher Haushaltsreformen wird auch das heutige Budgetrecht den Anforderungen moderner Budgetfunktionen nicht gerecht. Damit wird die Untersuchung auch zu einem Plädoyer für die Doppik in den Landeshaushalten und im Bundeshaushalt.

Schütz/Maiwald, **Beamtenrecht des Bundes und der Länder – Gesamtausgabe B –**, 244.. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2005, 306 Seiten, € 72,- Bestell-Nr. 7685 5470 244, Hüthig Fachverlage, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg

Bergmann/Möhrle/Herb, **Datenschutzrecht**, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, den Datenschutzgesetzen der Länder und zum bereichsspezifischen Datenschutz, 30. Ergänzungslieferung (Stand: Dezember 2004), ISBN 3-415-00616-6, 43,50 Euro, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München

Die 30. Ergänzungslieferung (Stand Dezember 2004) enthält u.a. das Abkürzungsverzeichnis auf dem neuesten Stand, den fünften Teil der Systematik Datenschutzrecht im Ausland, die Kommentierung von § 8 BDSG Schadensersatz durch öffentliche Stellen, die Kommentierung von § 11 BDSG Datenverarbeitung im Auftrag mit Muster-Vertrag, die Kommentierung von § 12 BDSG Anwendungsbereich (der öffentlichen Stellen des Bundes), die Kommentierung von §

26 BDSG, weitere Aufgaben des BfD, weitere Kommentierungen zu § 28 BDSG Datenverarbeitung im Privatwirtschaftsbereich mit sämtlichen Vertragstypen. Außerdem sind enthalten: weitere Kommentierungen zum LDSG BW, die Vorbemerkungen zum Sozialgesetzbuch sowie Neu-Kommentierung des SGB X ab § 74 bis § 85 a.

Schandau/Drees, **Das Jagdrecht in Nordrhein-Westfalen**, Kommentar, 6. Nachlieferung, Stand: April 2005, 392 Seiten, € 51,60, Gesamtwerk: 804 Seiten, € 68,80, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 32 29, 65026 Wiesbaden.

Mit dieser Lieferung wurden die neuesten Änderungen des Bundesjagdgesetzes, zuletzt vom 24.08.2004, sowie des Landesjagdgesetzes, zuletzt vom 17.12.2003, in der Kommentierung berücksichtigt. Neuerliche und wesentliche Änderungen erfolgten durch das Waffengesetz sowie durch die für den Jäger bedeutsame Allgemeine Waffengesetz-Verordnung. Überarbeitet wurden insbesondere beim Bundesjagdgesetz § 11 (Jagdsteuer), § 15 und § 17 (zum aktuellen Waffengesetz) und § 44 (zum Tierkörperbeseitigungsrecht). Neu in den Anhang aufgenommen wurden das Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz und die dazugehörige EU-Verordnung. Die im Anhang abgedruckten Vorschriften wurden auf den aktuellen Stand gebracht.

Mohr/Sabolewski, **Umzugskostenrecht Nordrhein-Westfalen**, Kommentar, 34. Ergänzungslieferung, 286 Seiten, Stand: Oktober 2004, 35. Ergänzungslieferung, 320 Seiten, Stand: März 2005, Loseblattaussgabe, DIN A 5, Grundwerk eingeordnet bis zum Liefertag 1.574 Seiten in zwei Ordnern, € 84,00, ISBN 3-7922-0156-8, Verlag Reckinger & Co. Postfach 1754, 53707 Siegburg.

Schwerpunkt der 34. Lieferung ist der Abdruck und die Kommentierung der neuen Vorschriften über die Gewährung von Leistungen zu Auslandsumzügen und über die Zahlung von Auslandsstrennungsentschädigung. Da nach den Neuregelungen die Vorschriften des Bundes sinngemäß anzuwenden sind, wurden auch diese sowie die hierzu ergangenen ausführlichen Anwendungshinweise aufgenommen. Die Verfasser haben die umfangreichen Neuerungen zum Anlass genommen, den Kommentar insgesamt neu zu gliedern und damit für die Anwender übersichtlicher zu gestalten.

Schwerpunkt der 35. Lieferung ist der Abdruck und die Kommentierung der Änderungen des Landesumzugskostenengesetzes, des Bundesumzugskostenengesetzes, des Landesreisekostenengesetzes und der Trennungsentschädigungsverordnung. Darüber hinaus wurden die das Umzugskostenrecht ergänzenden Vorschriften auf den neuesten Stand gebracht und weitere Regelungen neu aufgenommen.

Birgitta Stindt, **Private Arbeitsvermittlung**, Effizienzsteigerung für den Arbeitsmarkt-

ausgleich durch mehr Kooperation und Wettbewerb, Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht, Band 7, 1. Auflage 2005, 216 Seiten, kartoniert, € 42,00, ISBN 3-8329-1060-3, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG, Postfach 1030 10, 76484 Baden-Baden.

Die Vermittlung Arbeitssuchender in den so genannten ersten Arbeitsmarkt hat in Deutschland aus Sicht der Organisation zwei Veränderungen erfahren: Zum einen wurde das staatliche Vermittlungsmonopol durch die Zulassung privater Vermittler aufgebrochen. Zum zweiten wurde die staatliche Vermittlung in Teilbereichen (SGB II) kommunalisiert. Ein Wettbewerb zwischen privaten, kommunalen und bundesstaatlichen Akteuren ist im Entstehen. Die mit Stand Juli 2004 angefertigte Dissertation widmet sich der privaten Arbeitsvermittlung. Bevor ihre rechtlichen Grundlagen untersucht werden, erfolgt zunächst ein Abriss der historischen Entwicklung der privaten Arbeitsvermittlung. Diese hat die aktuelle Gesetzeslage in nicht unerheblicher Weise geprägt. Dargestellt wird außerdem die ökonomische Bedeutung privater Arbeitsvermittlung. Dem schließt sich eine Darstellung des durch Verfassung, europäisches Gemeinschaftsrecht und internationales Recht vorgegebenen Rahmens für eine Ausgestaltung des Vermittlungsmarktes an. Schließlich widmet sich die Arbeit der näheren Auseinandersetzung mit den Vorschriften des SGB III zur Arbeitsvermittlung durch Private. Dort wird zunächst der Begriff der privaten Arbeitsvermittlung geklärt, wobei insbesondere die Geltung eines einheitlichen Begriffs erörtert wird. Das besondere Augenmerk richtet sich auf die Frage, mit welchen gesetzlichen Mitteln Wettbewerb und Kooperation zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung verfolgt wird. Im Einzelnen geht es um die Ausgestaltung von Kooperation durch die Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung nach § 37 SGB III und um das Konzept eines Wettbewerbs nach §§ 292 ff. SGB III. In diesem Zusammenhang wird auch die Position der öffentlichen Arbeitsvermittlung als Wettbewerber beleuchtet. Anschließend zeigt die Verfasserin, welcher Kompromiss zwischen möglichst weitgehender Liberalisierung auf dem Vermittlungsmarkt und dem gebotenen Schutz der Arbeitsmarktteilnehmer gefunden wurde.

Model, **Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, – Sozialhilfe – (SGB XII)**, 34. Aufl. 2005 (nach 33 Aufl. BSHG), XLII und 240 Seiten, Taschenformat, kart. 16,00 €, ISBN 3-7922-0001-05, Verlag Reckinger & Co., Postfach 1754, 53707 Siegburg.

Auch bei dieser Auflage wird an der bewährten Praxis festgehalten, sämtliche Rechtsverordnungen zur Durchführung des SGB XII abzudrucken. Zusätzlich ist die Budgetverordnung aufgenommen worden. Im Rahmen der Einführung sind eine Synopse zum SGB XII und eine Übersicht der Änderungsgesetze zum BSHG eingefügt, die dem Gesetzesanwender die Orientierung in dem neu gestalteten Sozialhilferecht erleichtern wird.

Klinger/Kunkel/Peters/ Fuchs, **Sozialhilferecht – SGB XII mit SGB II und AsylbLG**, 1. Aufl. 2005, 229 Seiten, kartoniert, € 19,00, ISBN3-8329-1104-9, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden

Das Kompendium Sozialhilferecht gibt einen schnellen, einprägsamen und differenzierten Überblick über die wichtigsten Grundsätze, Leistungs- und Verfahrensfragen der Neuregelungen durch das SGB XII. Mit zahlreichen Schaubildern, Prüfungsschemata, Musterbescheiden und Lernzielkontrollen bietet das Werk einen guten Einstieg für Studierende wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Sozialverwaltungen und bei freien Trägern. Der Band entstand in enger Kooperation mit dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge.

Thomas Krodol, **Das sozialgerichtliche Eilverfahren**, 1. Auflage 2005, 219 Seiten, € 34,00, kartoniert, ISBN 3-8329-1103-0, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden.

Die besondere Praxisrelevanz des sozialgerichtlichen Eilverfahrens wird seit dem 01.01.2005 deutlich. Die ersten aussagekräftigen Gerichtsentscheidungen zu dem SGB II finden sich in Eilbeschlüssen der Sozialgerichte. Der Grund besteht darin, dass für die Rechtsverwirklichung häufig das Zeitmoment eine entscheidende Rolle spielt. Rechtsschutz in der Hauptsache kommt daher nicht selten zu spät, so dass nur einstweiliger Rechtsschutz helfen kann. Für den sozialgerichtlichen Bereich wurde der einstweilige Rechtsschutz mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes mit Wirkung ab dem 02.01.2002 umfassend kodifiziert. Dabei hat der Gesetzgeber die Konzeption der §§ 86, 97 Sozialgerichtsgesetz alte Fassung aufgegeben und sich an die Regelungen des verwaltungsgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzes in den §§ 80, 123 Verwaltungsgerichtsordnung angelehnt, die in analoger Anwendung auch schon vor dem 02.01.2002 zur Schließung der damals bestehenden Regelungslücken des sozialgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzes herangezogen wurden.

Die sozialrechtlichen Besonderheiten werden anhand von Beispielen aus der sozialgerichtlichen Praxis deutlich gemacht. Der Prüfungsreihenfolge bei einem Eilantrag folgend, werden zunächst die formellen Fragen untersucht. Die Probleme des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens sind – wie die forensische Praxis zeigt – vor allem bei den in der Regel über Erfolg und Misserfolg des Eilantrags entscheidenden materiellen Voraussetzungen der Eilentscheidung, also bei der Begründetheit des Eilantrags, angesiedelt. Dementsprechend liegt hier der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen, wobei zwischen den so genannten Anfechtungssachen und den so genannten Vornahmesachen zu unterscheiden ist. Nach der Darstellung der Zulässigkeits- und Begründetheitsprobleme werden grundlegende Fragen des Eilverfahrens, die Abgrenzung zu anderen Eilentscheidungen und Probleme der neuen Sozialleistungen nach dem

SGB II und XII sowie kostenrechtliche Aspekte erörtert. Abschließend wird die Entwicklung des sozialgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzes kurz dargestellt.

Christian Storr/Rainer Albrecht, **Das neue Zuwanderungsrecht**, Textausgabe mit Einführung, Übergangsregelungen und allen Verordnungen, 2005, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, 362 Seiten, 13,80 Euro, ISBN 3-415-03519-0, Richard Boorberg Verlag, GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart.

Das topaktuelle Praxisbuch bietet alle für das neue Zuwanderungsrecht relevanten Gesetze und Verordnungen, eine ausführliche Einführung zu den Neuerungen, Informationen zu Übergangsregelungen, Synopsen mit Gegenüberstellungen von altem und neuem Recht.

Hauck/Noftz, **Gesetzliche Krankenversicherung, SGB V**, Loseblatt-Kommentar, einschl. Lieferungen 7/04 bis 2/05, 8057 Seiten, DIN A 5, einschließlich 4 Ordnern € 149,00, ISBN 3 503 02788 2, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin-Tiergarten.

Die Stärken dieses Kommentars zum SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung liegen eindeutig in seiner Aktualität und in der fachlich fundierten Kommentierung von hochrangigen und sachkundigen Autoren. Die inhaltsreichen zügig erscheinenden Nachlieferungen helfen bei der Bearbeitung schwieriger Fragen.

Die Lieferung 7/04 enthält u.a. die vom Gemeinsamen Bundesausschuss neu gefassten Arbeitsunfähigkeits-, Krankentransport-, Krankenhausbehandlungs-, BUB- und Rehabilitations-Richtlinien (C400, 435, 450, 455 und 485). Im Kommentar-Teil sind K § 5 umfangreich und K § 6 vollständig überarbeitet worden.

Die Lieferung 8/04 enthält ausschließlich die wesentlich erweiterte Neukommentierung der für das Verfahren der Wirtschaftlichkeitsprüfung der vertragsärztlichen Versorgung zentralen Vorschrift des § 106. Diese ist durch die umfangreichen Änderungen notwendig geworden, welche diese Vorschrift durch das GMG erfahren hat.

Die Lieferung 1/05 ergänzt u.a. den Gesetzestext um die am 21.12.2004 und m.W.v. 1. bzw. 2.01.2005 in Kraft getretenen Teile des GMG und der zwischenzeitlichen weiteren Änderungsgesetze. Neu aufgenommen wird die Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2005. In das Werk eingefügt wird die Kommentierung des neuen § 197a. K §§ 13 und 18 sind aus Anlass ihrer weitgehenden Änderungen vollständig überarbeitet worden.

Die Lieferung 2/05 setzt in erster Linie die Aktualisierung des Kommentar-Teils fort. Darüber hinaus werden die unter C 415, 425, 465 und 480 abgedruckten Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses auf den letzten Stand der Änderungs-Beschlüsse dieses Gremiums gebracht.

Boeddinghaus/Hahn/Schulte, **Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**, Landesbauordnung, Kommentar, 50. Aktualisierung, Stand: 01. März 2005, 150 Seiten, € 40,40, Bestell-Nr.: 80730672050, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Emmy-Noether-Straße 2, 80992 München.

Mit der vorliegenden Aktualisierung werden zahlreiche Erläuterungen aktualisiert, unter Berücksichtigung der neuesten Gesetzgebung und Rechtsprechung, so unter anderem die Ausführungen zu den §§ 1, 2, 3, aber auch zu den §§ 28, 81, 82, 83, 85 und 86. Schwerpunktmäßig wurde § 75 LBO NRW (Baugenehmigung und Baubeginn) komplett überarbeitet.

Dürr/Middeke, **Baurecht Nordrhein-Westfalen**, 3. Auflage 2005, 186 Seiten, kartoniert, € 22,00, ISBN3-8329-0849-8, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden.

Das durch eine gründliche Überarbeitung wieder auf den aktuellen Stand der Gesetzgebung gebrachte Kompendium stellt im ersten und zweiten Teil die für die juristische Ausbildung und Praxis wichtigsten Bereiche des Bauplanungsrechts und des nordrhein-westfälischen Bauordnungsrechts dar. Weitere Abschnitte behandeln Fragen des Nachbarschutzes sowie den Rechtsschutz im Baurecht. Zahlreiche Beispiele aus der Rechtsprechung veranschaulichen die Erläuterungen; auf den neuesten Stand gebrachte Hinweise auf die Rechtsprechung, insbesondere des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen ermöglichen eine Vertiefung der Fragen. Das Buch ist primär für die juristische Ausbildung gedacht; hilfreich ist es aber auch für die Praktiker in Verwaltung und Wirtschaft, die sich über die neueste Entwicklung im Baurecht nach der Novellierung durch die Anpassung des Baugesetzbuches 2004 an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz – EAG-Bau) und der Bauordnung 2000 schnell und kompakt informieren wollen.

Christian S

Schaetzell, **Baugesetzbuch 2004 (BauGB)**, Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO), Kommentar, 11. Nachlieferung, Stand: Mai 2005, 178 Seiten, € 26,60, Gesamtwerk: 180 Seiten, € 122,80, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 36 29, 65026 Wiesbaden.

Die Kommentierung zum neuen BauGB 2004 liegt nun für den ersten Teil – Bauleitplanung – für die §§ 1 bis 19 vor. Diese Regelungen befassen sich u. a. mit der Aufgabe, dem Begriff und den Grundsätzen der Bauleitplanung, mit der Beteiligung der Öffentlichkeit, mit der Beteiligung der Behörden, mit dem Städtebaulichen Vertrag sowie mit der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen im Hinblick auf die Sicherung der Bauleitplanung.

Ferner/Kröninger (Hrsg.), **Baugesetzbuch**, Handkommentar, 1. Auflage 2005, 636 Seiten, gebunden, € 68,00, ISBN 3-8329-0231-7, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden.

Mit der anzuzeigenden Publikation liegt ein neuer weiterer Kommentar zum Baugesetzbuch vor. Hervorzuheben ist, dass er dem Untertitel „Handkommentar“ gerecht wird. In verständlichen und prägnanten Darstellungen wird der Inhalt des Baugesetzbuchs anschaulich, wobei auch auf die Literatur und die wesentlichen Entscheidungen der Rechtsprechung verwiesen wird. Der vorliegende Kommentar zum Baugesetzbuch ist der Struktur des Baugesetzbuchs folgend in vier Kapitel gegliedert. Im ersten Kapitel befasst er sich mit dem allgemeinen Städtebaurecht untergliedert in Bauleitplanung, Sicherung der Bauleitplanung, Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung; Entschädigung, Bodenordnung, Enteignung, Erschließung und Maßnahmen für den Naturschutz. Das zweite Kapitel befasst sich mit dem besonderen Städtebaurecht untergliedert in allgemeine Vorschriften, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Soziale Stadt, Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote, Sozialplan und Härteausgleich, Miet- und Pachtverhältnisse sowie städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Das dritte Kapitel enthält sonstige Vorschriften zu den Themen Wertermittlung, allgemeine Vorschriften; Zuständigkeiten; Verwaltungsverfahren; Planerhaltung und Verfahren vor den Kammern (Senaten) für Baulandsachen. Das vierte Kapitel befasst sich schließlich mit Überleitungs- und Schlussvorschriften. Abgerundet wird dieser für die Verwaltungspraxis bestens geeignete Kommentar durch zahlreiche Formulare und Mustertexte.

Von Lersner/Wendenburg, **Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der Europäischen Union**, Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Nebengesetze und sonstige Vorschriften, Ergänzungslieferung 1/05, Stand: Januar 2005, € 34,80, ISBN 3-503-08666-8, Ergänzungslieferung 2/05, Stand: Februar 2005, € 38,00, ISBN 3-503-08803-2, Ergänzungslieferung 3/05, Stand: März 2005, € 32,90, ISBN 3-503-08828-8, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin-Tiergarten.

Mit Lieferung 1/05 werden einige Änderungen von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen in die Sammlung eingefügt. Neu ist lediglich die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Abfallrechts und die Verordnung desselben Landes über die Zuständigkeit für die Bestimmung von Untersuchungsstellen.

Mit Lieferung 2/05 werden im Europäischen Recht die Änderungen der Verpackungsrichtlinie und die neue Umweltrichtlinie eingeführt. Im Landesrecht wurde u. a. das sächsische Abfallgesetz und die Naturschutzgesetze von Brandenburg, Hamburg und Sachsen-Anhalt geändert. Neu sind die Zuständigkeitsverordnungen im Bodenschutzrecht der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz und das sächsische Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

Mit Lieferung 3/05 werden die letzten Änderungen des KrW-/AbfG in das Werk aufgenommen. Im bundesrechtlichen Teil wurden das BImSchG, das Atomgesetz, das Raumordnungsgesetz und das BNatSchG geändert. Auch die 4. BImSchV und die Bodenschutzverordnung wurden geändert. Im landesrechtlichen Teil sind vor allem die

Änderungen des Berliner KrW-/AbfG und einiger Hamburger Rechtsvorschriften hervorzuheben. Neu ist der Brandenburgische Abfallwirtschaftsplan.

Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, KrW-/AbfG, Abf-VerbrG, EG-AbfVerbrVO, BBodSchG, Kommentar, 56. Aktualisierung, Stand: Mai 2005, 258 Seiten, € 74,40, Bestellnr.: 8114 7900 057, Verlagsgroupe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg.

Neu aufgenommen in den Kommentar wurde die Kommentierung der §§ 30, 33 KrW-/AbfG und der EG-Umwelthaftung sowie Neuaufnah-

men und Aktualisierungen von Vorschriften (Bundes- und Landesrecht).

Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, KrW-/AbfG, Abf-VerbrG, EG-AbfVerbrVO, BBodSchG, Kommentar, 56. Aktualisierung, Stand: April 2005, 250 Seiten, € 75,00, Bestellnr.: 8114 7900 056, Verlagsgroupe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg.

Neu aufgenommen wurden die „Kommentierung zu § 54 KrW-/AbfG“ sowie das „ElektroG“. Änderungen ergaben sich in „Landesrechtliche Vorschriften / Diverse Neuaufnahmen sowie Aktualisierungen“.

Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
an der Universität Münster

Band 13 – Wolff: **Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen**, 1980

Band 14 – Erichsen, **Die Vertretung der Kommunen in den Mitgliederorganen von juristischen Personen des Privatrechts**, 1980

Band 15 – Humpert, **Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungsrecht**, 1990 – vergriffen –

Band 16 – Hoppe/Schink (Hrsg.), **Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration**, 1990

Band 17 – Hoppe/Erichsen/Leidinger (Hrsg.), **Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwaltung – 10 Jahre Freiherr-vom-Stein-Institut**, 1991

Band 18 – Vietmeier, **Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe – Auftragsverwaltung und Organleihe in Nordrhein-Westfalen**, 1992

Band 19 – Faber, **Europarechtliche Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung – Die Bedeutung des Art. 92 – 94 EWGV für die kommunale Selbstverwaltung**, 1992

Band 20 – Hoppe/Schulte (Hrsg.), **Rechtsschutz der Länder in Planfeststellungsverfahren des Bundes – Dargestellt am Beispiel des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen**, 1993

Band 21 – Bodanowitz, **Organisationsformen für die kommunale Abwasserbeseitigung**, 1993

Band 22 – Brügge, **Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie**, 1993

Band 23 – Adam, **Veterinärrecht – Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen**, 1993

Band 24 – Hoppe/Bauer/Faber/Schink (Hrsg.), **Rechts- und Anwendungsprobleme der neuen Bauordnung NW**, 1996

Band 25 – Krebs, **Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Elektrizitätsversorgung**, 1996

Band 26 – Twehues, **Rechtsfragen kommunaler Stiftungen**, 1996

Band 27 – Hoppe/Bauer/Faber/Schink (Hrsg.), **Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**, 1996

Band 28 – Otting, **Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen**, 1997

Band 29 – Schnell, **Freie Meinungsäußerung und Rederecht der kommunalen Mandatsträger unter verfassungsrechtlichen, kommunalrechtlichen und haftungsrechtlichen Gesichtspunkten**, 1997

Band 30 – Oebbecke/Bauer/Faber (Hrsg.), **Umweltrecht und Kommunalrecht**, 1998

Band 31 – Freisburger, **Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit**, 2000

Band 32 – Oebbecke/Bauer/Pünder (Hrsg.), **Perspektiven der kommunalen Sparkassen**, 2000

Band 33 – Obermann, **Die kommunale Bindung der Sparkassen: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen ihrer Ausgestaltung**, 2000

Band 34 – Lohmiller, **Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen – Eine Untersuchung über die Rechtsgrundlagen der Beteiligungsfinanzierung durch kommunale Sparkassen**, 2000

Band 35 – Schefzyk, **Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen**, 2000

Band 36 – Faber, **Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen**, 2001

Band 37 – Schulenburg, **Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme**, 2001

Band 38 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Kommunal Finanzen**, 2001

Band 39 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der Diskussion**, 2001

Band 40 – Lüttmann, **Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen**, 2002

Band 41 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik**, 2002

Band 42 – Hörster, **Die Wahrnehmung der Sozialhilfearbeiten im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen**, 2002

Band 43 – Pünder, **Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung**, 2003

Band 44 – Harks, **Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben und Grenzen**, 2003

Band 45 – Schepers, **Internet-Banking und sparkassenrechtliches Regionalprinzip**, 2003

Band 46 – Kulosa, **Die Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten von Kommunen – Eine betriebswirtschaftliche Analyse**, 2003

Band 47 – Placke, **Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich**, 2004

Band 48 – Wittmann, **Der Sparkassenverbund**, 2004

Band 49 – Lübbecke, **Das Kommunalunternehmen – neue Organisationsform im kommunalen Wirtschaftsrecht von Nordrhein-Westfalen**, 2004

Band 50 – Hoffmann, **Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben**, 2004

Band 51 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), **Kommunalverwaltung in der Reform**, 2004

Die Veröffentlichungen der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts sind im Deutschen Gemeindeverlag/Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, erschienen und nur über den Buchhandel zu beziehen.