



EILDienst

12/2006



Aktiver Umweltschutz:
Vor...



...und nach der Renaturierung

Aus dem Inhalt:

- Schwerpunkt: Öko-Projekte
- Positionspapier zur Novellierung des ÖPNVG
- FSI-Fachtagung: Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit

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

EILDienst – Monatszeitschrift
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen

Herausgeber:
Hauptgeschäftsführer
Dr. Martin Klein

Redaktionsleitung:
Referent Boris Zaffarana

Redaktion:
Erster Beigeordneter
Franz-Josef Schumacher
Beigeordneter Markus Leßmann
Hauptreferentin Dr. Angela Faber
Hauptreferent Dr. Marco Kuhn
Referent Dr. Hans Lühmann
Hauptreferentin Dr. Christiane Rühl
Referentin Friederike Scholz

Redaktionsassistentz:
Monika Henke

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

ISSN 1860-3319



Aus dem Landkreistag

Landkreisversammlung am 31.10.2006 im Kreis Gütersloh:

Finanzielle Perspektiven für die Kreise,
Städte und Gemeinden in NRW 419

Festvortrag: Finanzielle Perspektiven für die Kreise,
Städte und Gemeinden 421

Beschlüsse der Landkreisversammlung 2006 425

Vorstand des LKT NRW am 24. Oktober 2006 in Düsseldorf 426

Medien-Spektrum:
Aktuelle Pressemitteilungen

Kreis-Veterinäre: Landes-Unterstützung ja, Bevormundung nein! 426

5,8 Milliarden Euro sind bundesweit notwendig 427

Landkreisversammlung: Kreise zeigen Probleme auf /
Kubendorff wiedergewählt 427

Hartz-IV-Kompromiss:
Bleiben die NRW-Kreise und ihre Kommunen die Verlierer? 427

Schwerpunkt: Öko-Projekte

Ökokonten im Kreis Wesel 428

Das interkommunale Ökokonto Aggeraue –
Zwischenstand eines Modellprojektes 430

Energieträger Holz im Kreis Mettmann –
Potenzialstudie soll heimische Biomasse mobilisieren 432

Themen

Positionspapier des Landkreistages zur Novellierung
des ÖPNVG NRW 435

Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit 437

EILDienst 12/2006

Das Porträt

Dr. Olaf Gericke, Landrat des Kreises Warendorf 449

Im Fokus

Sommerimpressionen – mitten im Herbst – im Kreis Wesel:
Erlös für guten Zweck 450

Hinweise auf Veröffentlichungen 451

LANDKREISTAG



NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreisversammlung am 31.10.2006 im Kreis Gütersloh: Finanzielle Perspektiven für die Kreise, Städte und Gemeinden in NRW

Die diesjährige Landkreisversammlung fand im Kreishaus des Kreises Gütersloh statt. Der Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (LKT NRW), Landrat Thomas Kubendorff (Kreis Steinfurt) begrüßte die Teilnehmer, zu denen neben Vertretern der 31 Kreise auch die außerordentlichen Mitglieder von LVR, LWL und RVR gehörten. Sein Statement im Wortlaut:

Ich darf Sie zu unserer diesjährigen Landkreisversammlung im Kreishaus des Kreises Gütersloh ganz herzlich willkommen heißen. Nach mehreren Jahren sind wir wieder einmal in Ostwestfalen-Lippe zu Gast. Im architektonisch besonders reizvollen Kreishaus hier in Gütersloh ist Landrat Sven-Georg Adenauer der Hausherr. Ein Blick rundum zeigt, dass der Kreis Gütersloh offenbar optimale Tagungsbedingungen geschaffen hat, von denen unsere Arbeit heute sicherlich profitieren wird.

Besonders begrüßen möchte ich Frau Staatssekretärin Angelika Marienfeld in Vertretung für den Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Helmut Linssen. Herr Minister Linssen hat uns gestern mitgeteilt, dass er aufgrund einer unvorhersehbaren terminlichen Umplanung in Sachen Landeshaushalt 2007 heute Vormittag doch in die CDU- sowie in die FDP-Fraktion des Landtages gehen muss und dort den für heute Nachmittag in dieser Sache vorgesehenen Kabinettsbeschluss zu erläutern hat. Wir freuen uns aber, nunmehr mit der Staatssekretärin im Finanzministerium, Frau Angelika Marienfeld, über die finanzpolitischen Perspektiven für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen diskutieren zu können, die uns als versierte Fachfrau bekannt ist. Frau Marienfeld war lange Jahre in der Steuerverwaltung des Landes tätig und wurde bereits 1985 in das Finanzministerium abgeordnet. Im Jahre 2003 avancierte sie zur Bevollmächtigten des Landes NRW beim Bund und wurde –

ebenfalls unter Ministerpräsident Peer Steinbrück – im Oktober 2004 Chefin der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Der neue Finanzminister Dr. Helmut Linssen berief Frau Marienfeld im Juni 2005 zu seiner Staatssekretärin – gleichsam eine kleine große Koalition im Finanzministerium NRW.

Wir freuen uns, dass auch der Parlamentarische Staatssekretär Manfred Palmen als weiterer Vertreter aus der Landesregierung

Allgemeine Finanzlage und -perspektiven aus kommunaler Sicht

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin, wir möchten uns zunächst dafür bedanken, dass Sie heute in Vertretung Ihres Ministers nach Gütersloh gereist sind, um mit uns das Thema „Finanzielle Perspektiven für die Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“ zu diskutieren.

Wenn man den öffentlichen Äußerungen Ihres Ministers Glauben schenken darf, gibt es in diesem Jahr erstmals seit Langem „Gute Nachrichten für die Kommunen“. Die Zuweisungen des Landes im Gemeindefinanzierungsgesetz steigen scheinbar im zweistelligen Bereich an – ein Umstand, der das Land dazu veranlasst, von den Kommunen Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt zu verlangen, die sich in 2007 insgesamt auf etwa eine halbe Milliarde Euro belaufen.

Bevor ich im Einzelnen darauf eingehe, welche Punkte die Kreise besonders bedrücken, lassen Sie



LKT-Präsident Thomas Kubendorff machte die angespannte finanzielle Situation der Kreise in NRW deutlich.

– dem Innenministerium – und zugleich auch aus dem Landtag den Weg nach Gütersloh gefunden hat. In seiner Begleitung befindet sich Herr Ministerialdirigent Johannes Winkel, der Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums, den wir ebenfalls herzlich begrüßen. Und ich möchte gerne den Ehrenpräsidenten des LKT NRW, den langjährigen Landrat des Kreises Paderborn, Herrn Joseph Köhler, ganz besonders willkommen heißen.

mich Folgendes vorwegschicken: Die Kreise haben großes Verständnis für die angespannte Haushaltssituation des Landes. Sie dürfen bei den Landräten schon deshalb großes Verständnis erwarten, weil wir die Situation aus eigener Betroffenheit kennen. Dem Ziel der Landesregierung, bis zum Jahr 2015 – oder gar früher? – einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, fühlen wir uns eng verbunden. Es wäre schön, wenn das der kommunalen Ebene zeit-

gleich gelingen würde. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Landesebene ihre Konsolidierung nicht auf Kosten der Kommunen betreibt. Die Sanierung des Landeshaushaltes muss im eigenen Kompetenzbereich stattfinden und dort finanzwirtschaftlich greifen. Die Sparpolitik des Landes muss bei den eigenen Politikfeldern sowie den Personal- und Sachausgaben des Landes ansetzen. Eine Konsolidierung zu Lasten der kommunalen Haushalte verschiebt die Haushaltsprobleme des Landes von einem öffentlichen Haushalt in einen anderen und sollte tabu sein.

Die jüngste Haushaltsumfrage des Landkreistages und der anderen kommunalen Spitzenverbände sowie der Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums vom Juni 2006 haben gezeigt, dass die erhoffte Trendwende für die Kommunen nicht in Aussicht steht. Stattdessen liegen neue Rekordzahlen bei Kommunen in der Haushaltssicherung vor. In 2006 sind es erstmals neun Kreise, nämlich der Kreis Düren, der Oberbergische Kreis, der Rhein-Sieg-Kreis, der Rheinisch-Bergische Kreis, der Ennepe-Ruhr-Kreis, der Hochsauerlandkreis, der Kreis Siegen-Wittgenstein, der Kreis Soest und der Kreis Unna. Hierin spiegelt sich die angespannte Finanzlage der Kommunen besonders deutlich wider, da die Kreise ihre Haushalte über eine Erhöhung der Kreisumlage theoretisch immer ausgleichen können. Rechtlich ist sehr umstritten, ob die Kreise den Weg des Haushaltssicherungskonzeptes überhaupt gehen dürfen. Faktische Zwänge haben in zehn Kreisen trotz dieser Zweifel dazu geführt: Sie alle konnten ihre Haushalte nicht ausgleichen, weil ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden weitere Erhöhungen der Kreisumlage nicht zumutbar waren. In anderen Kreisen konnte der Haushaltsausgleich nur deshalb erreicht werden, weil entweder die letzten Spielräume zur Erhöhung der Kreisumlage genutzt wurden oder Einmaleffekte zum Zuge gekommen sind: Rücklagen sind – soweit noch vorhanden – aufgelöst worden und Vermögenswerte wurden eingesetzt, um einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Herausstellen möchte ich, dass im Zentrum der Bemühungen der Kreise stets das Ziel steht, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nur im unbedingt notwendigen Umfang zu belasten. Dennoch sollten – und das muss unser Ziel in der Zukunft sein – unausgeglichene Kreishaushalte die absolute Ausnahme sein. Unausgeglichene Kreishaushalte bedeuten in der Regel, dass Belastungen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Zukunft verschoben werden. Sie dürfen nur dann über-

haupt in Betracht gezogen werden, wenn die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden so katastrophal ist, dass eine weitere Belastung nicht zumutbar ist. In dieser Situation haben sich in diesem Jahr zehn nordrhein-westfälische Kreise gesehen. Das ist nachvollziehbar, wenn man sich vor Augen führt, dass die Hälfte aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen in



Auch der Ehrenpräsident des LKT NRW, Joseph Köhler (Landrat a.D. des Kreises Paderborn), war zur diesjährigen Landkreistagsversammlung gekommen, um sich über die aktuelle Lage der Kreise zu informieren. (Fotos (2): Boris Zaffarana)

diesem Jahr keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann und sich rekordverdächtige 117 Kommunen im Nothaushalt befinden – also nicht einmal ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen können. Die Zahlen sind hinlänglich bekannt – ich verzichte darauf, sie im Einzelnen zu referieren beziehungsweise zu wiederholen. Wir haben uns dazu im Rahmen unserer Stellungnahmen zum GFG 2007 und zum Landeshaushalt 2007 detailliert geäußert. Die Ursache für die ungebrochen dramati-

sche Entwicklung der kommunalen Finanzsituation liegt darin, dass die Ausgaben – insbesondere der Kreise – bei weitem stärker steigen als die Einnahmen – Ausgaben für Aufgaben, zu deren Wahrnehmung wir durch den Landesgesetzgeber verpflichtet worden sind. Seit dem Jahr 2000 hat die Kreisebene alleine im Bereich der Sozialausgaben einen Anstieg um 75% zu verkräften. Im gleichen Zeitraum sind die Zuweisungen im GFG an die kommunale Familie um eine Milliarde Euro gesunken. Diese Entwicklung lässt sich anhand eines durchschnittlichen Kreishaushaltes sehr gut verdeutlichen: Im Jahre 1980 war ein Kreishaushalt noch mit gut 25 Prozent aus Landeszuweisungen finanziert, im Jahr 1990 noch mit 16 und heute sind wir nur noch bei 10 Prozent. Dieses Auseinanderdriften von Ausgaben und Einnahmen hat dazu geführt, dass die Kreisumlage seit dem Jahr 2000 um durchschnittlich 18 Hebesatzpunkte angehoben werden musste. Damit bestehen für die Kreishaushalte heute keinerlei Spielräume mehr.

Diese Situation stellt im Land auch niemand ernsthaft in Abrede. Und die Begründung zum Entwurf für das GFG 2007 beschönigt hier nichts. Und dennoch fordert Ihr Minister, Frau Staatssekretärin, dass die Kommunen Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt leisten sollen und teilt der Presse mit, dass es „gute Nachrichten für die Kommunen gibt“. Natürlich ist Ihnen bekannt, dass der nominale Anstieg bei den Landeszuweisungen auf Sondereffekte zurückzuführen ist, die dazu geführt haben, dass der Betrag im Vorjahr auf historisch niedrigem Niveau war – ich nenne nur die Rückzahlung der Kreditierung von 674 Millionen Euro –; weitere Effekte treten hinzu. Eine sachliche Rechtfertigung, von der kommunalen Familie einen Konsolidierungsbeitrag für den Landeshaushalt zu verlangen und die Grunderwerbsteuer aus den Verbundgrundlagen für das GFG zu streichen, gibt es nicht. Dasselbe gilt für die Kürzungen, die Sie den Kommunen im Landeshaushalt zumuten – nennen möchte ich hier nur den Bereich der Krankenhausfinanzierung.

Was uns ausgesprochen unruhig macht, sind auch die Umstände, unter denen das Land die Kürzungen für angemessen hält. Es liegt lange zurück, dass das Land so viele Steuermehreinnahmen zu verzeichnen hatte wie in 2006 und voraussichtlich in 2007. Allein die geplante Mehrwertsteueranhebung führt zu Mehreinnahmen für den Landeshaushalt in einer Größenordnung von 750 Millionen Euro. Anders sieht die Situation für die Kommunalhaushalte aus. Ausweislich eines Finanz-

tableaus des Bundesministeriums der Finanzen führt die Mehrwertsteuererhöhung für die Kommunen zu einer erheblichen Belastung. Und dennoch sollen die Kommunen durch das Land in 2007 stärker belastet werden als jemals zuvor. Wir alle hier im Saal stellen uns die Frage: Wie tief wird das Land den Kreisen, Städten und Gemeinden in die Tasche greifen, wenn die Steuereinnahmen des Landes wieder rückläufig werden sollten?

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin – wir freuen uns über jeden Fortschritt, den das Land bei der Sanierung des Landeshaushaltes macht. Wir müssen uns aber entschieden dagegen wehren, dass dies auf Kosten der Kreise, Städte und Gemeinden geschieht und uns als kommunale Familie jegliche Perspektive für die Gesundung der eigenen Haushalte genommen wird. Eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wird in Nordrhein-Westfalen nur mit starken und handlungsfähigen Kommunen gelingen. Deshalb muss das Land die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen stärken und nicht durch Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt schwächen.

Hartz IV

Die Finanzlage der Kreise, Städte und Gemeinden kann in dieser Zeit nicht beschrieben werden ohne einen Bezug auf die Finanzwirkungen von Hartz IV. Hier an dieser Stelle möchte ich dazu auf detaillierte Ausführungen verzichten. Vielmehr verweise ich auf die erst vor 14 Tagen im Kreishaus des Oberbergischen Kreises veranstaltete Konferenz, die im Gummersbacher Appell gemündet ist. Der Gummersbacher Appell findet sich auch in Ihren Sitzungsunterlagen. Der Appell hat ein großes Echo in den Medien in Land und Bund gefunden. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als unser Ziel, keine Verlierer unter den Kommunen durch Hartz IV zuzulassen und die den Kommunen zugesagte finanzielle Entlastung von 2,5 Milliarden Euro tatsächlich und nicht nur virtuell zu erreichen. Das Fingerhakeln zwischen Bund und Ländern dauert noch an. In den nächsten Tagen finden dazu entscheidende Gespräche statt. Hier wissen wir uns von der Landesregierung und allen voran dem Ministerpräsidenten sehr gut vertreten und setzen

uns in engem Schulterschluss für unser gemeinsames Interesse ein. Herzlichen Dank für den Einsatz der Landesregierung! Wir hoffen, dass am Ende zweierlei bewirkt werden kann: Ein Mehrbelastungsausgleich und eine gerechte Verteilung des versprochenen Entlastungsbetrages von 2,5 Milliarden Euro. Dafür werden wir weiterhin intensiv eintreten und setzen auf alle kommunalen Vertreterinnen und Vertreter, im Rahmen ihrer Möglichkeiten insbesondere bei Entscheidungsträgern auf Bundes- und Landesebene tätig zu werden.

Bitte lassen Sie nicht nach in Ihren Bemühungen vor Ort, die tatsächliche Finanzlage der Kommunen und insbesondere der Kreise infolge von Hartz IV den Bundestagsabgeordneten in Ihrem Wahlkreis zu erläutern.

Nur mit gezielten Ansprachen von Entscheidungsträgern in Land und Bund, mit Druck von unten, von der kommunalen Ebene aus, werden wir Erfolg haben.

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 00.12.01

Finanzielle Perspektiven für die Kreise, Städte und Gemeinden

Rede von Angelika Marienfeld, Staatssekretärin im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Ich danke Ihnen, dass Sie heute mit mir Vorlieb nehmen, aber glauben Sie mir, die Anwesenheit von Herrn Dr. Linssen in Düsseldorf ist unerlässlich, da der Nachtragshaushalt 2006 und die Ergänzungsvorlage zum Haushalt 2007 in Fraktion und Kabinett zur Debatte stehen.

In der Landkreisversammlung zu den finanziellen Perspektiven für die Kreise, Städte und Gemeinden zu sprechen, heißt eigentlich, Eulen nach Athen zu tragen. Jeder von Ihnen kennt die finanzielle Situation der Kommunen aus eigener Anschauung. Ich will mich deshalb bei meinen Ausführungen auf eine kurze Situationsbeschreibung beschränken, Ihnen die Sicht des Landesfinanzministers näher erläutern – denn diese mag gelegentlich von der Ihren abweichen – und danach möglichst viel Raum für die weitere Diskussion lassen.

Die Kommunen stehen mit dem Land seit jeher in einem engen Finanzverbund. Die Bedürfnisse und Finanzierungsmöglichkeiten beider Haushaltsebenen müssen gegeneinander abgewogen werden. Die Verfassung unseres Landes stellt deshalb den Finanzausgleich mit den Gemeinden

unter den ausdrücklichen Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Die Landesregierung kennt sehr wohl die schwierige Haushaltslage der Kommunen. Auch wenn die derzeit erfreulich sprudelnde Gewerbesteuer zu einer leichten Entspannung führt, fallen aber die relevanten Haushaltsdaten seit Jahren schlecht aus. 196 Kommunen befinden sich in der Haushaltssicherung, davon unterliegen 117 dem Nothaushaltsrecht. Kumulierte Fehlbeträge von mehr als 10 Milliarden Euro, Kassenkredite auf einem Rekordhoch und seit Jahren negative Finanzierungssalden sprechen eine deutliche Sprache.

Vor anderthalb Jahren hat der Regierungswechsel stattgefunden. Die neue Landesregierung ist mit dem Ziel angetreten, die Finanzen wieder in Ordnung zu bringen. Gleich als erstes wurde ein Kassensturz durchgeführt. Dieser hat zu

einem erheblichen Korrekturbedarf in Form eines zweiten Nachtragshaushalts geführt.

Zum Ordnen der Finanzen gehört vor allem, dass die übermäßige Verschuldung zurückgeführt wird. Der reine Schuldenstand beträgt insgesamt 112 Milliarden Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung in NRW von 6.214 Euro pro Einwohner ist viel zu hoch. Um hier einen Schritt weiter zu kommen, müssen die Einnahmen als absolute Obergrenze für die Ausgaben angesehen werden.

Die neue Landesregierung hat die dauerhafte Sanierung des Landeshaushalts zu einem ihrer Schwerpunkte erklärt. Das erfordert eine mittel- bis langfristige Perspektive. Unser Konsolidierungspfad hat deshalb drei Etappenziele:

Erstens: Bis spätestens zum Ende der Legislaturperiode, also bis 2010, wollen

wir wieder Haushalte aufstellen, die die Kreditverfassungsgrenze einhalten. Ich habe keine Zweifel, dass wir dieses Ziel erreichen werden. Es ist auch ein sehr persönliches Ziel unseres Finanzministers.

Zweitens werden wir – etwa bis 2013 – die Neuverschuldung schrittweise bis auf Null zurückführen.

Und *drittens* muss am Ende des Sanierungspfades schließlich der Eintritt in den Schuldenabbau stehen. Anders können wir eine dauerhafte Sanierung der Landesfinanzen nicht erreichen. Nur so werden wir nachfolgenden Generationen gerecht.

Wir haben mit dem Haushalt 2006 bereits einschneidende Konsolidierungsmaßnah-

den Aufgaben, die sich aus der Landesverfassung ergeben, nicht nachkommen. Im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates ist in diesem Falle eine Ausnahme vom in der Landesverfassung statuierten Kreditbegrenzungsgebot zulässig.

Aufgrund der eingangs geschilderten Finanzsituation ist es leider unvermeidlich, auch die Zuweisungen an die Kommunen an die gesunkene finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes anzupassen. Dennoch steigt der Anteil der Gesamtleistungen des Landes an seine Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben weiter: von 24,3 Prozent in 2006 auf nunmehr 25,6 Prozent im Jahr 2007, und dies trotz folgender Eingriffe, die wir vornehmen:

heißt aber nicht, dass Strukturen zerschlagen werden.

2. Die Krankenhausfinanzierung

Durch das Haushaltsbegleitgesetz wird der kommunale Beitrag zur Krankenhausfinanzierung von 20 auf 40 Prozent erhöht. Wir gehen damit keinen Sonderweg. Andere Bundesländer wie etwa Bayern und Niedersachsen beteiligen die Kommunen bereits jetzt schon stärker an der Krankenhausfinanzierung. Und wir halten es auch für gerechtfertigt, alle Kommunen mit in die Pflicht zu nehmen. Schließlich profitieren die Bürger von einem funktionierenden Krankenhauswesen.

3. Die Regelungen zum SGB II

Die Landesregierung wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass die im Zusammenhang mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugesagte kommunale Entlastung in Höhe von 2,5 Milliarden Euro bundesweit tatsächlich erreicht wird. Wir beteiligen uns daher aktiv an dem Prozess für eine Anschlussregelung bezüglich der Kosten der Unterkunft. In der hier zu führenden Diskussion werden auch die besonderen Problemlagen in Nordrhein-Westfalen thematisiert, um eine angemessene Entlastung der hiesigen Kommunen gewährleisten zu können. Hierzu finden in den nächsten Tagen in Berlin weitere Gespräche statt.

4. Das GFG 2007

Die Städte und Gemeinden werden im nächsten Jahr deutlich höhere Einnahmen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten. Es bleibt bei einem Verbundsatz von 23 Prozent. Die Kommunen erhalten mit dem GFG 2007 gute 900 Millionen Euro (= + 15,6 %) mehr als noch im Jahr 2006. Der kommunale Konsolidierungsbeitrag durch Herausnahme der Grunderwerbsteuer aus dem Verbund – er macht rund 160 Millionen Euro aus – ist dabei schon abgezogen. Wir halten diese Strukturveränderung mit Blick auf die Haushaltslage beider Ebenen auch für gerechtfertigt. Ich nenne nur die wesentliche Kennzahl: Die Zinslastquote des Landes ist mit rund neun Prozent mehr als doppelt so hoch wie die der Kommunen. Diese Lasten werden den Landeshaushalt auch in der Zukunft spürbar einengen. Das Land hat darüber hinaus auch nicht die Möglichkeit, Zinsen über Gebührenhaushalte ganz oder teilweise wieder hereinzuholen. Das Land hat nämlich fast ausschließlich unrentierliche Schulden.



Finanz-Staatssekretärin Angelika Marienfeld war als Festrednerin in Vertretung von Minister Dr. Helmut Linssen nach Gütersloh gekommen.

men umgesetzt. Wir haben von allen Beteiligten hierzu Konsolidierungsbeiträge eingefordert und erhalten.

Dennoch: Die Finanzlage des Landes bleibt auch im kommenden Jahr angespannt. Es ist uns auch für das Haushaltsjahr 2007 objektiv unmöglich gewesen, einen Haushalt aufzustellen, der die Kreditverfassungsgrenze des Artikels 83 der Landesverfassung nicht überschreitet.

Ohne die Kreditverfassungsgrenze zu überschreiten, könnte das Land seinen bundesrechtlichen Verpflichtungen und

1. Die Weiterbildung

Im Weiterbildungssektor werden die Ansätze um 18,2 auf 78,2 Millionen Euro zurückgeführt. Aber es ist eine Zuführung von EU-Mitteln in Höhe von 12 Millionen Euro in diesem Bereich vorgesehen. Außerdem werden die Ansätze für die Eltern- und Familienbildung im Rahmen der politischen Schwerpunktsetzung gegenüber 2006 unverändert fortgeschrieben. Ich bin mir bewusst, dass durch die getroffenen Maßnahmen die Träger der Weiterbildung ihre Arbeit weiter optimieren müssen. Das

Manche sind jetzt vielleicht versucht, den Vergleich zum Jahr 2006 zu kritisieren. Natürlich war das Jahr 2006 vorbelastet. Sie dürfen dann aber nicht vergessen, den Grund dafür zu nennen. Dahinter steht kein Eingriff des Landes in die kommunale Finanzmasse. Hier schlägt nur die Verrechnung von Krediten der Vorjahre von insgesamt 674 Millionen Euro durch. Dieser zinslose Kredit hat die Kommunen in schwieriger Zeit unterstützt. Auf seine Rückzahlung konnten und mussten sich die Städte und Gemeinden seit langem einstellen. Außerdem kann die Steigerung von plus 900 Millionen Euro beziehungsweise plus 15,6 Prozent in 2007 gegenüber 2006 auch nicht wegdiskutiert werden!

Auch die Gewerbesteuer entwickelt sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen positiv. Die Gewerbesteuer ist in den ersten drei Quartalen 2006 brutto um 32,9 Prozent gestiegen. Die Jahresentwicklung für 2006 lässt sich anhand der Zahlen zwar noch nicht endgültig ablesen. Aber sogar der Deutsche Städtetag ging bereits im Juli 2006 von einer Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen von zwölf Prozent brutto bundesweit aus. Klar ist: Die Kommunen können bei der Gewerbesteuer unterm Strich wesentlich mehr erwarten als im besten Gewerbesteuerjahr 2000. Die Kosten für die sozialen Leistungen befanden sich Ende 2005 mit rund 11,1 Milliarden Euro und einer Steigerung von 18,3 Prozent

Die Strukturen des Gemeindefinanzgesetzes werden im nächsten Jahr durch ein Gutachten überprüft. Für die konstruktive Mitarbeit der Kommunalen Spitzenverbände bei der Formulierung der Fragestellungen danke ich. Aktuell ist die Angebotsfrist am 25.10.06 abgelaufen. Wir haben einige interessante Bewerbungen erhalten, über die das Innenministerium in Abstimmung mit meinem Hause nun zügig entscheiden wird. Das Gutachten wird sich auch mit den gelegentlich kontrovers diskutierten Vergleichsparametern für die Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsmasse beschäftigen. Der Umsatzsteuer-Normalsatz wird ab 1.1.2007 um drei auf 19 Punkte erhöht. Bei den Ländern kommt aber nur das anteilige



Sprachen bei der Landkreisversammlung mit rund hundert weiteren Teilnehmern über die finanzielle Situation der Kreise: Dr. Arnim Brux, stellvertretender LKT-Präsident und Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises, der Parlamentarische Staatssekretär Manfred Palmen, LKT-Präsident Thomas Kubendorff (Landrat des Kreises Steinfurt), Frithjof Kühn, stellvertretender LKT-Präsident und Landrat des Rhein-Sieg-Kreises, Finanz-Staatssekretärin Angelika Marienfeld, der gastgebende Landrat Sven-Georg Adenauer und LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein (v.lks.)

Im Übrigen werden wir heute Nachmittag im Kabinett über die Aufteilung dieses Mehrbetrags beschließen. Wir schlagen vor, die Schlüsselzuweisungen insgesamt um 15,6 Prozent zu erhöhen. Die allgemeinen Investitionspauschalen sollen um knapp 40 Prozent gegenüber 2006 steigen. Eine Proberechnung mit den genauen Daten für jede Gemeinde wird Ihnen spätestens in der 3. Novemberwoche zu gehen.

auf einem sehr hohen Niveau. Die Zahlen des ersten Halbjahres 2006 – die Steigerungsrate gegenüber dem Halbjahr 2005 beträgt etwa 3,3 Prozent – geben jedoch zu der Hoffnung Anlass, dass sich die künftigen Belastungen nicht weiter in diesem erschreckenden Maß erhöhen werden. Ich hoffe, dass sich mein vorsichtiger Optimismus hier bestätigt. Soviel zur Situationsbeschreibung. Die Frage ist: Wie geht es weiter, was kommt auf uns zu?

Aufkommen von zwei Erhöhungspunkten an, da das Aufkommen eines Punktes zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bestimmt ist. Nach dem Finanztableau des Bundes zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 sollen die Gemeinden ab 2008 einen Verlust bei den eigenen Steuereinnahmen von rund 350 Millionen Euro jährlich erleiden. Die Ursache: Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kann die prog-

nostizierten Verluste der Kommunen bei den gewinnabhängigen Steuern (Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) nicht kompensieren. Denn es ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Steuersatzanhebung nicht über die Preise an die Endverbraucher weitergegeben werden kann. In der Folge wird es Einschnitte bei den Unternehmensgewinnen geben.

Andererseits dürfen wir aber nicht vergessen, dass als direkte Auswirkung ab 2007 das Niveau des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um rund 90 Millionen Euro steigen dürfte. Von den Mehreinnahmen des Landes durch das erhöhte Umsatzsteueraufkommen erhalten die Kommunen über den Steuerverbund in NRW 23 Prozent. Dies sind geschätzte plus rund 230 Millionen Euro im GFG 2008 und plus rund 370 Millionen Euro im GFG 2009.

Die für 2008 geplante Unternehmenssteuerreform und ihre Auswirkungen auf die Kreise, Städte und Gemeinden ist sicherlich ein zentrales Thema für die Kommunen. Da verliert man trotz eifriger Zeitungslesens zurzeit immer mal wieder den Überblick. Aber in der Politik besteht Einigkeit darüber, dass Deutschland eine Unternehmenssteuerreform braucht. Steuersätze für Unternehmen von fast 40 Prozent sind heutzutage international nicht mehr wettbewerbsfähig. Das einvernehmliche Ziel ist deshalb eine Gesamtbelastung

von 30 Prozent, damit wir im internationalen Steuerwettbewerb Schritt halten können. Wenn wir dieses Ziel erreichen und dabei die Körperschaftsteuer nicht zu einer Bagatelsteuer verkommen lassen wollen, kann die Gewerbesteuer nicht unverändert bleiben. Das kann und will ich gar nicht verhehlen. Dabei ist jedoch allen am Gesetzgebungsprozess Beteiligten klar, dass die kommunale Finanzkraft und Finanzautonomie erhalten bleiben müssen. Dies bestätigen auch die von der Bundesregierung beschlossenen Eckpunkte für eine Unternehmenssteuerreform. Wünschenswert wäre vor allem auch eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen. Die berechtigten Forderungen der Kommunen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Unternehmen unzumutbare Mehrbelastun-

gen tragen müssen. Und gerade hier läuft die derzeitige Diskussion aus meiner Sicht in eine falsche Richtung. Es kann nicht der Sinn einer Unternehmenssteuerreform sein, die Unternehmen auf der einen Seite zu entlasten, um sie wettbewerbsfähiger zu machen, und dieses Geld auf der anderen Seite sofort wieder einzusammeln.

Wer die Diskussion um die Unternehmenssteuerreform in den vergangenen Wochen verfolgt hat, der muss überrascht sein. Da wird wenig gedankliche Leistung auf die Frage verwendet, wie der Standort gerade für ausländische Investoren attraktiv gemacht werden kann. Vielmehr rückte eine sehr spezielle Problematik in den Vordergrund: nämlich die Frage, wie kann der deutsche Fiskus verhin-

nehmensteuerreform wird jedoch bei der Struktur der staatlichen Einnahmen und damit auch bei der Gewerbesteuer Veränderungen bringen. Dies ergibt sich schon aus der notwendigen Absenkung der Steuersätze. Dafür müssen die Gemeinden einen Ersatz erhalten. Der Vorschlag unseres Hauses dazu ist eine Beteiligung am Lohnsteueraufkommen, aber keine neuen Substanzsteuern für Unternehmen. Denn ohne Unternehmen in Deutschland, bringen auch diese Steuern keine Einnahmen für die Gebietskörperschaften.

Wir treten für eine Unternehmenssteuerreform ein, die den Standort Deutschland nach vorne bringt und das kommunale Steuersystem zukunftsfähig macht. Schließlich dient die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutsch-

land gerade auch den Kommunen in struktureller und finanzieller Hinsicht in besonderem Maße. Auch hierzu finden diese Woche aktuell in Berlin weitere Gespräche statt. Nach allem, was man hört, bleibt die Gewerbesteuer erhalten, so dass wir heute über unseren Vorschlag nicht weiter diskutieren müssen. Die Gewerbesteuer entwickelt sich derzeit auch ausgesprochen gut, was nicht nur das Land, sondern insbesondere die Kommunen sehr zu schätzen wissen.

Ich möchte zum Schluss kommen. Alles in allem will ich die Situation nicht schön reden. Aber meines Erachtens sind wir auf dem richtigen Weg;

Alternativen sehe ich keine. Wir erwarten in den nächsten Tagen die Ergebnisse der Steuerschätzung. Wenn es dort weiter so gut läuft wie im Jahr 2006, erreichen wir unsere Ziele zügiger als erwartet und profitieren letzten Endes alle miteinander. Klarstellen will ich allerdings eines: Die Steuermehreinnahmen dürfen nicht dazu dienen, neue Begehrlichkeiten zu befrieden. Vielmehr hat die Landesregierung hier ganz eindeutig Position bezogen: Steuermehreinnahmen werden zur Senkung der Nettoneuverschuldung des Landes eingesetzt. Sie wissen, dass dies auch das ganz persönliche Ziel von Herrn Minister Dr. Linsen ist.



Aufmerksam lauschten die Teilnehmer der Landkreisversammlung 2006 den Ausführungen der Staatssekretärin und diskutierten im Anschluss ausführlich mit ihr über die Thesen.

(Fotos (3): Boris Zaffarana)

den, dass Gewinne, die im Inland erzielt werden, durch trickreiche Finanzierungsgestaltungen ins Ausland verlagert werden? Hier gilt es zwar Missbräuche zu verhindern – das gestehe ich gerne zu – aber nicht die Substanz von Unternehmen zu besteuern, die gar nichts mit dem Ausland zu tun haben.

Die derzeitigen Substanzsteuerelemente sind bereits ein Problem für den Standort Deutschland. Die teilweise alternativ zur Zinsbesteuerung diskutierte Grundsteuerverdoppelung für Betriebsgrundstücke geht ebenfalls in die falsche Richtung. Sie ist ein Paradebeispiel für eine Substanzbesteuerung und würde dazu führen, dass die positiven Effekte einer Unternehmenssteuerreform sofort wieder verpuffen. Ich unterstütze ausdrücklich das Ziel, die kommunalen Finanzen zu verstetigen. Die Unter-

Beschlüsse der Landkreisversammlung 2006

Zu den Themen Finanzen und Verwaltungsstrukturreform fasste die diesjährige Landkreisversammlung Beschlüsse. Sie sind nachfolgend abgedruckt:

Beschluss zur finanziellen Situation der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

1. Die Landkreisversammlung stellt fest, dass die Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nach wie vor desolat ist und die Kommunen keine Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt leisten können. Sie fordert Landtag und Landesregierung auf, die notwendige Sanierung des Landeshaushaltes nicht auf Kosten anderer öffentlicher Haushalte zu betreiben, sondern Sparmaßnahmen konsequent im eigenen originären Zuständigkeitsbereich vorzunehmen. Die geplante Herausnahme des Grunderwerbsteueraufkommens des Landes aus den Verbundgrundlagen des GFG wird strikt abgelehnt. Ebenso spricht sich die Landkreisversammlung gegen die Erhöhung der Beteiligung an der Krankenhausinvestitionsförderung von derzeit 20 auf 40 Prozent und die Kürzung bei den Weiterbildungsmitteln aus.
2. Demgegenüber begrüßt die Landkreisversammlung das ausdrückliche Votum des Landes zu Hartz IV, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Abkehr von der bisherigen Quotenregelung künftig im Wege einer Mehrbelastungsausgleichsregelung auf die Bundesländer zu verteilen. Ein solcher Verteilungsmechanismus mit vorrangigem Mehrbelastungsausgleich müsste dann bei der Weitergabe der Mittel an die nordrhein-westfälischen Kreise und kreisfreien Städte konsequent fortgeführt werden. Der Landkreistag bekräftigt den Gummersbacher Appell vom 16. Oktober 2006, mit dem die Kreise und die Vertreter von kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen den Bund auffordern, die Bundesbe-

teiligung an den Kosten der Unterkunft auf 5,7 Milliarden Euro festzusetzen, damit gewährleistet ist, dass die Hartz-IV-bedingten Belastungen auf der kommunalen Ebene kompensiert werden und die den Kommunen versprochene Entlastung von 2,5 Milliarden Euro tatsächlich eintritt. Unabhängig von der Verteilung der Bundesbeteiligung sind die Wohngeldersparnisse des Landes nach einem Schlüssel zu verteilen, der neben den Belastungen auch die Entlastungen der kreisfreien Städte und Kreise berücksichtigt.

3. Das Land wird aufgefordert, sich auf der Bundesebene weiterhin für eine Reform der Kommunalfinanzen mit dem Ziel einer Verbesserung und Verstärkung der kommunalen Einnahmen einzusetzen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen müssen erhöht und das spezifische Band zwischen Wirtschaft und Kommunen aufrechterhalten werden. Überlegungen zur Neuordnung der Kommunalfinanzen dürfen sich nicht auf die Ebene der Städte und Gemeinden beschränken. Der gewachsene Aufgabenbestand auf der Kreisebene gebietet eine Grundfinanzierung durch eigene Steuereinnahmen – als adäquater Anteil aus den gemeindlichen Steuerquellen –, um Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenzuführen.

Beschluss zur Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen

1. Der Landkreistag bekräftigt seine Bereitschaft, die Landesregierung bei einer grundlegenden Verwaltungsstrukturreform zu unterstützen und begrüßt die begleitet von intensiven Konsultationen mit den kommunalen Spitzenverbänden dazu inzwischen eingeleiteten Schritte.

2. Die nach der Auflösung staatlicher Sonderbehörden und der Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Aufgabenabbaus und der Privatisierung weiterhin von der öffentlichen Hand wahrzunehmenden Aufgaben sind grundsätzlich von der kommunalen Ebene zu erledigen. Der Landkreistag geht davon aus, dass die von der Landesregierung beabsichtigte Andockung diverser Zuständigkeiten von Sonderbehörden bei den Bezirksregierungen nur eine vorübergehende Lösung darstellt und eine echte Kommunalisierung der Aufgaben erfolgt, sobald einvernehmlich im Einzelnen festgestellt worden ist, welche dieser Bereiche künftig in kommunaler Verantwortung wahrgenommen werden sollen. Bei der konkreten Aufgabenzuordnung müssen Dezentralität und Bürgernähe den Vorrang vor Zentralität erhalten. Sofern im Rahmen der gebotenen Kommunalisierung hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche ein zentralistischer Ansatz gewählt wird, löst dies eine besondere Begründungslast dafür aus.

3. Bei der Eingliederung von Sonderbehörden und der Herabzonung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene ist eine Vollkostenerstattung nach Maßgabe des Konnexitätsprinzips zu gewährleisten. Voraussetzung dafür ist eine differenzierte und belastbare Kostenfolgeabschätzung, die nach den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes vor der Beschlussfassung über Referentenentwürfe durchzuführen ist, die Aufgabenverlagerungen auf Kreise, Städte, Gemeinden oder Landschaftsverbände vorsehen. Ansprechpartner für das Land sind insoweit nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes die kommunalen Spitzenverbände.

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 00.12.01

Vorstand des LKT NRW am 24. Oktober 2006 in Düsseldorf

Unter Vorsitz von Präsident Landrat Thomas Kubendorff, Kreis Steinfurt, trafen die Vorstandsmitglieder des LKT NRW zu ihrer Sitzung am 24. Oktober 2006 in der Geschäftsstelle des LKT NRW in Düsseldorf zusammen.

Die Vorstandsmitglieder befassten sich zunächst mit dem aktuellen Stand bei der Verwaltungsstrukturreform. Sie bekräftigten die Auffassung, dass bei der Reform der Versorgungsverwaltung die Kreise und kreisfreien Städte die geeigneten Aufgabenträger für den Schwerbehindertenbereich und die Zahlung des Elterngeldes seien. Weiterhin sprachen sie sich dafür aus, bei der Reform der anderen Sonderverwaltungen das Ziel mit Vorrang zu verfolgen, die Umweltverwaltung im Rahmen des Zaunprinzips weitgehend zu kommunalisieren. Ein weiteres Thema war die aktuelle Diskussion über die Höhe der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für die Hartz-IV-Empfänger. Der Vorstand konnte hierbei zunächst auf eine gelungene Veranstaltung im Oberbergischen Kreis zurückblicken, die der auch von der nordrhein-westfälischen Landesregierung unterstützten Forderung nach einem vorrangigen Mehrbelastungsausgleich für Verliererländer und -kommunen überzeugend Nachdruck verliehen habe. Enttäuscht musste der Vorstand jedoch zur Kenntnis nehmen, dass der Bund sich auch in einem Gespräch der Bundeskanzlerin mit Ministerpräsidenten der Länder noch nicht bereit gefunden habe, die durch die Kommunaldatenerhebung belegte Forderung nach einer Bundesbeteiligung in Höhe von 5,8

Milliarden Euro zu erfüllen. Für die weiteren Verhandlungen zeigte sich der Vorstand entschlossen, die NRW-Verhandlungslinie auf Bundesebene weiter intensiv zu unterstützen. Anschließend müsse aber auch innerhalb der NRW Kommunen durch eine andere Verteilung von Bundesbeteiligung und der Wohngeldentlastung des Landes endlich und schnellstmöglich eine gerechte Verteilung der Hartz IV Be- und Entlastungen sichergestellt werden. Die geplante Novellierung des ÖPNVG NRW war ein weiterer Tagesordnungspunkt. Begrüßt wurde, dass in einem Gespräch zwischen den stellvertretenden Vorsitzenden und Verkehrsexperten der CDU- und der FDP-Landtagsfraktion und dem Landkreistag darüber Konsens bestand, dass die vor kurzem veröffentlichten Eckpunkte des Landeskabinetts zur Novellierung des ÖPNVG NRW im weiteren Gesetzgebungsverfahren kommunalfreundlich auszugestalten seien und beispielsweise ungeachtet des insoweit gegebenen Erörterungsbedarfs die Anzahl der SPNV-Zweckverbände nicht gegen den Willen der Kreise und kreisfreien Städte reduziert werden dürfe. Ein Positionspapier, das die zentralen Erwartungen und Forderungen des Landkreistages an die Novellierung des ÖPNVG NRW zusammenfasst, wurde einstimmig angenommen (vgl. Seite 435 in dieser Ausgabe).

Außerdem nahmen die Mitglieder des Vorstandes zu Überlegungen zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes Stellung. Der Vorstand sprach sich dafür aus, das Gespräch mit den beiden anderen kommunalen Spitzenverbänden zu suchen, um einen gemeinsamen Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände für Änderungen des Landespersonalvertretungsgesetzes zu erarbeiten.

Im Anschluss diskutierte der Vorstand den Sachstand bei der Sprachstandsfeststellung. Er nahm mit Bedauern zur Kenntnis, dass das Schulministerium nicht bereit ist, den wesentlich unbürokratischeren Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände für die Durchführung des Sprachstandsfeststellungsverfahrens für vierjährige Kinder aufzugreifen.

Zum Schluss befasste sich der Vorstand mit den Überlegungen für eine Fusion der öffentlichen Unfallversicherungsträger in Nordrhein-Westfalen. Er äußerte grundsätzliche Zustimmung zu den Überlegungen, die vier öffentlichen Unfallversicherungsträger in Nordrhein-Westfalen zusammenzufassen, um dadurch Effizienz- und Effektivitätsgewinne realisieren zu können.

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 00.10.00

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Kreis-Veterinäre: Landes-Unterstützung ja, Bevormundung nein!

Presseerklärung vom 26. Oktober 2006

Die Kreis-Veterinäre aus Nordrhein-Westfalen haben heute eine positive Bilanz gezogen. „Gammelfleisch, Vogelgrippe, Schweinepest, Blauzungenkrankheit – über zu wenig Arbeit konnten wir uns wahrlich nicht beklagen. Doch das Ergebnis zählt: Die Fachleute vor Ort sind besonnen und hochprofessionell mit den Herausforderungen umgegangen und haben so die unterschiedlichsten Situationen fehlerfrei gemeistert“, resümierte Minden-Lübbeckes Landrat Wilhelm Krömer als Veterinärausschuss-Vorsitzender des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) bei der Sitzung des Gremiums im

Kreis Steinfurt. Lebensmittelüberwachung und damit Verbraucherschutz müssten auch in Zukunft Aufgabe der Kommunen bleiben. „Wir freuen uns natürlich, dass uns das Land, namentlich Landwirtschaftsminister Eckhard Uhlenberg, bei unserer täglichen Arbeit unterstützen will. Wir halten es aber nicht für zielführend, wenn staatliche Stellen versuchen, uns zu bevormunden“, betonte Krömer. Denn Lebensmittelüberwachung sei Grundlagenarbeit, die vor Ort am besten koordiniert werde könne. „Ein Ministerium fernab der zu überwachenden Betriebe kann nicht effektiv handeln“, sagte er. „Die Kreise in NRW hingegen haben nicht nur einmal unter Beweis gestellt, dass Seuchen und Lebensmittelskandale innerhalb kürzester Zeit in den Griff zu bekommen sind. Unsere kommunalen

Experten haben in Eigenregie die Verursacher aufgespürt und damit die Verbraucher geschützt.

Das Konzept risikoorientierter Kontrollen ist aufgegangen“, bekräftigte auch Dr. Martin Klein, der Hauptgeschäftsführer des kommunalen Spitzenverbands.

„Wenn uns das Land nun weitere Kontrolleure – natürlich auf Landeskosten! – zur Verfügung stellen will, werden wir uns dem natürlich nicht verschließen. Ich warne allerdings vor purem Aktionismus. Mehr Kontrolleure alleine bringen nämlich noch rein gar nichts. Entscheidend sind erfolgreiche Konzepte, die Aufwand und Ertrag möglicher Maßnahmen mit Augenmaß gegenüberstellen“, ergänzte der Verbandschef.

5,8 Milliarden Euro sind bundesweit notwendig

Gemeinsame Presseerklärung der Kommunalen Spitzenverbände in NRW vom 27. Oktober 2006

NRW-Kommunen fordern vom Bund Einlenken in den Verhandlungen über die Unterkunftskosten

Die nordrhein-westfälischen Kommunen fordern die Bundesregierung auf, ab dem Jahr 2007 deutlich mehr Finanzmittel für die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose bereitzustellen. „Der Bund hat versprochen, dass die Kommunen bundesweit durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Um dieses Versprechen einzuhalten, sind nach soli-

den Berechnungen von Ländern und Kommunen 5,8 Milliarden Euro erforderlich“, erklärten heute der Vorsitzende des Städtetages NRW, Oberbürgermeister Fritz Schramma, der Präsident des Landkreistages NRW, Landrat Thomas Kubendorff und der Präsident des Städte- und Gemeindebundes NRW, Bürgermeister Heinz Paus: „Die bisher vom Bund angebotenen rund vier Milliarden Euro reichen hinten und vorne nicht. Wenn dies das letzte Wort des Bundes bleibt, wird die Entlastung der Kommunen um Längen verfehlt.“

Die Städte, Kreise und Gemeinden würdigten die Haltung von Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern. „Das Land NRW ist hier für uns ein wichtiger Partner, weil es sich hinter die Forderungen der Kommunen gestellt hat“, so die Chefs der

drei kommunalen Spitzenverbände. Die 5,8 Milliarden Euro seien keine gegriffene Zahl, sondern orientierten sich an den tatsächlichen Gegebenheiten. Der Bund setze die Entlastung der Kommunen durch die weggefallene Sozialhilfe für Erwerbsfähige um zwei Milliarden Euro zu hoch an. Er rechne keine reale, sondern fiktive Entlastung der Kommunen vor, indem er ihnen heutige Bezieher von Arbeitslosengeld II zuschreibe, die im alten Recht gar keine Sozialhilfeempfänger waren.

„Der Bund muss jetzt einlenken“, erklärten Schramma, Kubendorff und Paus. Denn selbst die von den Ländern genannte mögliche Kompromisslinie bei 4,7 Milliarden Euro Bundesbeteiligung wäre für die Kommunen schmerzhaft: „Die volle Entlastung der Kommunen ist damit auch nicht zu erreichen.“

Landkreisversammlung: Kreise zeigen Probleme auf / Kubendorff wiedergewählt

Presseerklärung vom 31. Oktober 2006

Bei der Landkreisversammlung heute im Kreis Gütersloh haben Nordrhein-Westfalens Landräte eindringlich ans Land appelliert, die Kreise finanziell zu entlasten.

Der bei der Gremiensitzung für den Rest der Kommunalwahlperiode wiedergewählte Präsident des Landkreistags Nordrhein-Westfalen, Landrat Thomas Kubendorff (Kreis Steinfurt), forderte einen Mehrbelastungsausgleich für die Kosten, die insbesondere den ländlich geprägten Kommunen im Land als Folge von Hartz IV entstehen. „Neun der 31 Kreise in NRW haben einen nicht ausgeglichenen Haushalt. Und wenn die zugesicherten 2,5 Milliarden Euro Entlastung bundesweit hier nicht ankommen, werden möglicherweise bald alle in die Haushaltssicherung gehen müssen. Das wäre das Ende jeder kommunalen Selbstver-

waltung“, sagte er, an die Adresse von Staatssekretärin Angelika Marienfeld aus dem NRW-Finanzministerium gerichtet. Sie war als Frestrednerin zu der Veranstaltung gekommen und vertrat ihren kurzfristig verhinderten Minister Dr. Helmut Linssen (vgl. auch die Berichterstattung ab Seite 419 in dieser EILDienst-Ausgabe).

Kubendorff betonte, er freue sich darüber, dass es dem Land nach eigenem Bekunden finanziell besser gehe. „Das darf aber nicht auf Kosten der Kommunen gehen“, mahnte er. Immerhin seien die Zuwendungen des Landes in den zurückliegenden Jahren stets gesunken. „Wir gehen von einem historisch niedrigen Niveau der Kommunalfinanzbasis aus. Die zusätzlichen Belastungen und strukturellen Verschlechterungen können die Kreise und natürlich auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden kaum noch oder gar nicht mehr verkraften.“ Das Land müsse sich dafür stark machen, die Kommunen finanziell besser auszustatten – nicht zuletzt, um kommunale Investitionen wie-

der zu ermöglichen und dadurch Handwerk und Mittelstand mit Aufträgen zu versehen, die ihrerseits einen Wachstumsschub auslösten. Beispielsweise könnten größere Teile der Mehrwertsteuererhöhung für die kommunale Familie verwendet werden, anstatt ausschließlich Land und Bund zugute zu kommen.

Zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, die von der Landesregierung aktuell in Angriff genommen wird, stellte Präsident Kubendorff klar: „Kommunalisierungen bisher staatlicher Zuständigkeiten sind in vielen Fällen im Interesse einer orts- und bürgernahen Dienstleistung. Viele Aufgaben sind bei uns bestens aufgehoben, zumal wir als Bündelungsebene schon jetzt ein großes Spektrum öffentlicher Serviceleistungen vorhalten. Die ab 2007 in Kraft tretende Zwischenlösung – die Bezirksregierungen übernehmen nunmehr eine Reihe von Aufgaben staatlicher Sonderbehörden (Umwelt, Versorgungsverwaltung, Arbeitsschutz) – könne daher nur vorübergehend sein.“

Hartz-IV-Kompromiss: Bleiben die NRW-Kreise und ihre Kommunen die Verlierer?

Presseerklärung vom 6. November 2006

Die Kreise in Nordrhein-Westfalen kritisieren den in Berlin geschlossenen Hartz-IV-Kompromiss. Am Freitag hatten sich die Länderchefs mit dem Bund darauf geeinigt, den Kommunen jährlich 4,3 statt – wie zuvor geplant – 3,9 Milliarden Euro bundesweit zur Verfügung zu stellen. „Zwar haben wir nun Planungssicherheit und wissen endlich, mit welcher Summe wir rechnen können. Wirklich glücklich sind wir mit der nur auf den ersten Blick großzügigen Aufstockung um 400 Millionen Euro aber nicht“, erklärte der Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW), Dr. Martin Klein, heute in Düsseldorf. „Um die vom Bund vor Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform zugesicherte und gesetzlich festgelegte

kommunale Entlastung von 2,5 Milliarden zu erreichen, hätten wir einen Bundeszuschuss von mindestens 5,8 Milliarden Euro benötigt. Die Übereinkunft von Bund und Ländern ist also alles andere als ausreichend.“

Hinzu komme, dass es weiterhin keinen Mehrbelastungsausgleich für finanziell besonders stark gebeutelte Bundesländer (und damit ihre Kommunen) gebe. „Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers hatte sich dafür ganz in unserem Sinne eingesetzt. Ein Ausgleich unter den Ländern ist aber noch nicht vereinbart, was aber unabdingbar ist. Denn NRW ist und bleibt vorerst Verlierer der Reform“, betonte der Verbandschef. Die Kreise in NRW haben – bestätigt von der Gemeindeprüfungsanstalt des Landes – für 2005 ein Minus von 300 Millionen Euro für sich errechnet, in diesem Jahr werde sich die Belastung auf 335 Millionen noch weiter erhöhen. Und ein Ende der Finanzmisere sei nicht in Sicht. Klein: „Wenn es schon nicht zu der versprochenen Entlastung kommt, so

darf es wenigstens keine reinen Reform-Verlierer geben. Es kann nicht sein, dass sich Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen an Hartz IV gesundstoßen und wir dafür die Zeche zahlen. Am Ende muss mindestens eine schwarze Null für alle stehen.“

Der Landkreistag fordere deshalb Nachbesserungen bei der konkreten Ausgestaltung des Verteilungsmechanismus' zwischen den Ländern, damit Länder wie NRW und vor allem deren Kreise nicht finanziell belastet würden. Notfalls müsse das Land seine eigenen Einsparungen durch Hartz IV beim Wohngeld anders an die Kommunen verteilen, als es bislang geschehen ist: „290 Millionen Euro Wohngeld stehen zur Weiterleitung an Kreise und kreisfreie Städte bereit. Diese Mittel müssen, wenn zwischen den Ländern keine vernünftige Lösung zustande kommt, zu Gunsten der besonders belasteten Kommunen verteilt werden. Und das sind – während viele kreisfreie Städte ein Plus verzeichnen können – eben insbesondere die Kreise.“

Ökokonten im Kreis Wesel

Von Joachim Wittebrock,
Landschaftsarchitekt beim Kreis Wesel

Ökokonten gewinnen als Planungsinstrument immer größere Bedeutung. Da es bislang in Nordrhein-Westfalen keine rechtlichen Vorgaben zur Führung von Ökokonten gibt, fehlen verlässliche Rahmenbedingungen. Am Beispiel des Kreises Wesel soll aufgezeigt werden, wie dieses Instrument in der Praxis umgesetzt werden kann.

Begriffsbestimmung

Unter dem Begriff „Ökokonto“ soll hier ein Pool von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verstanden werden, der ohne rechtliche Verpflichtung bereits vor Durchführung von Eingriffen in Natur und Landschaft angelegt wird. Mittels normierter Bewertungsverfahren werden für die Kompensationsmaßnahmen ökologische Wertpunkte (keine Geldleistung) in Form eines Guthabens vergeben. Zum Zeitpunkt eines Eingriffes wird von diesem Guthaben je nach Umfang und Intensität der Beeinträchtigung eine entsprechende Anzahl Wertpunkte abgezogen.

Aktuellster rechtlicher Bezug stellt der § 5a LG NW dar, der mit der letzten Änderung des Landschaftsgesetzes am 10.01.2006 eingeführt wurde.

Entwicklung im Kreis Wesel

Da der Ökokontogedanke durch die Einführung über das BauROG seinerzeit zunächst im unmittelbaren Zusammenhang mit der Bauleitplanung stand, empfahl der Kreis Wesel seinen 13 kreisangehörigen Kommunen, Ökokonten aufzubauen, um die mit der Aufstellung von Bebauungsplänen verbundenen Eingriffe kompensieren zu können. Dabei galt es, den Interessen der Investoren möglichst entgegen zu kommen, denn die empfinden die Suche nach Kompensationsflächen eher als belastend und wollten sich dieser Last lieber durch eine „Einmalzahlung“ entledigen.

1997 wurden die ersten Konten eingerichtet. Mittlerweile besitzen zehn kreisangehörige Kommunen ein Ökokonto. Ausschlaggebend für eine Kontoeinrichtung war dabei stets die zeitliche Entkopplung von Eingriff und Flächensuche für die Kompensationsmaßnahme, die Freiraum für konzeptionelle Planungsstrategien bei der Beschaffung von geeigneten Flächen schafft. Es wurden nicht mehr wahllos Einzelflächen für die erforderliche Kompensation herangezogen, sondern gezielt vorhandene wertvolle Landschaftsstrukturen weiterentwickelt

(Kernzonenentwicklung) oder in defizitären Landschaftsräumen neue Strukturen geschaffen (Biotopverbund) sowie Synergieeffekte verfolgt (Wasserschutz plus Naturschutz). Somit wurde das Ökokonto mehr und mehr als Instrument aktiver städtebaulicher Planung und Entwicklung verstanden und eingesetzt.

Zu diesen kommunalen Ökokonten kamen weitere sechs Konten hinzu, die von Unternehmen und Privatpersonen mit großem Flächenbesitz (z.B. Stadtwerke Moers/Neukirchen-Vluyn, Forst-/Gutsverwaltung von Nagell) eingerichtet wurden, von denen die eine Hälfte als reine Vermarkter operiert, die andere neben der Vermarktung auch eigene Eingriffsvorhaben abdecken will.

Aktuell wurde ein Ökokonto mit einer Naturschutzstiftung (Stiftung Büngrsche/Dingdener Heide) geschlossen, die aus den Erlösen ihrer Ökopunkte weitere Naturschutzmaßnahmen in ihrem Projektgebiet finanzieren will. Zwei weitere Ökokonten stehen zurzeit vor dem Abschluss.

Ziel des Kreises Wesel ist es, möglichst über das ganze Kreisgebiet verteilt Ökokonten vorzuhalten, um in allen von Eingriffen betroffenen Landschaftsräumen auf mehrere geeignete Kompensationsmöglichkeiten vor Ort zurückgreifen zu können (Erhalt des Status quo als Ziel der Eingriffsregelung). Darüber hinaus entsteht so ein Wettbewerb unter den Kontoinhabern und wirkt der Monopolstellung einiger weniger Anbieter entgegen. Der Kreis Wesel führt selbst kein eigenes Ökokonto, um einem möglichen Konflikt zwischen seiner Aufgabe, nämlich dem Einfordern und Festlegen von Kompensationsleistungen im Rahmen der gesetzlichen Beteiligungsverfahren einerseits und der Rolle eines kommerziellen Vermarkters von Ökopunkten andererseits zu entgehen.

In Zeiten knapper Ressourcen gewinnt die Einrichtung von Ökokonten auch immer mehr an Bedeutung für die Umsetzung des Landschaftsplanes, da mit diesem Instrument Maßnahmen realisiert werden können, die ansonsten mit den – immer weiter wegbrechenden –

Finanzmitteln der Landschaftsplanung hätten durchgeführt werden müssen.

Aufbau/Einrichten eines Ökokontos

Im Kreis Wesel werden in der Regel nur großflächige beziehungsweise zusammenhängende Bereiche (ab etwa 10 ha) als Ökokontoflächen entwickelt. Die Flächenauswahl bestimmt sich dabei einerseits aus ökologischen Erwägungen oder Erfordernissen (z.B. Optimierung bereits bestehender Schutzgebiete, Umbau von nicht standortgerechten Wäldern, Erosionsschutz, Trinkwasserschutz). Andererseits offerieren aber vermehrt Grundbesitzer ihre Flächen unmittelbar. Dabei handelt es sich um Konzerne, die neben ihren eigentlichen Kerngeschäften über beträchtliches Flächeneigentum verfügen und dieses über das übliche Verpachten als landwirtschaftliche Nutzflächen hinaus oder aber aus Imagegründen vermarkten wollen.

Zunächst werden die in Frage kommenden Flächen mit den planerischen Vorgaben abgeglichen (vgl. Grafik auf S. 429). Die wesentlichsten Hinweise zur Potenzialermittlung sowie zur Leitbildentwicklung der Flächen ergeben sich dabei aus dem Landschaftsplan. Erst auf dieser Grundlage und einer detaillierten Bestandsaufnahme wird eine parzellenscharfe Maßnahmenplanung vorgenommen, die mit betroffenen Fachbehörden (z.B. Wasserbehörde) abgestimmt wird. Da in aller Regel landwirtschaftliche Nutzflächen beplant werden, legt der Kreis Wesel Wert auf eine frühzeitige Abstimmung mit der Landwirtschaft (Stichwort „Kooperationsgedanke“). Bei nicht kommunalen Ökokonten werden darüber hinaus die Standortgemeinden beziehungsweise -städte an der Planung beteiligt, um planungsrechtliche und städtebauliche Konsequenzen/Folgen (z.B. Ausweisung im FNP) oder möglicherweise entgegenstehende gemeindliche Entwicklungen (Planungshoheit) rechtzeitig zu erkennen.

Am Ende steht die Festlegung des ökologischen Aufwertungspotenzials in Form von ökologischen Werteinheiten (sog. Ökopunkte).

Ökokonto-Vertrag

Die Ökopunkte werden im Rahmen eines zwischen dem Kreis Wesel und dem Kontoinhaber zu schließenden Vertrages für den Inhaber als Guthaben festgeschrieben. Dieser öffentlich-rechtliche Vertrag gemäß § 54 VwVfG NW regelt neben dem Eingangspunktstand das Prozedere des Abbuchens von Punkten bei erfolgreicher Vermarktung. Der Vertrag ist so gestaltet, dass jederzeit ein weiteres Einbuchung von neuen, das ursprüngliche Maßnahmenpaket ergänzenden Maßnahmen möglich ist. Damit wird der (Verwaltungs-) Aufwand weitestgehend reduziert, da nicht für jede Zubuchung in den vorhandenen Vertrag eingegriffen oder gar ein eigener Vertrag geschlossen werden muss. Gleiches gilt auch für möglicherweise erforderliche Änderungen bereits abgestimmter Maßnahmen.

Der Vertrag verpflichtet den Kontoinhaber zur dauerhaften Pflege der Maßnahmen und zur Durchführung eines Monitorings zum Zwecke der Erfolgskontrolle. Dem Kontoinhaber bleibt es freigestellt, in welchem zeitlichen Ablauf er die abgestimmten Maßnahmen realisiert, jedoch darf er nur umgesetzte Maßnah-

men vermarkten, da nur sie nach § 5a LG NW als anerkannte Kompensationsmaßnahmen gelten.

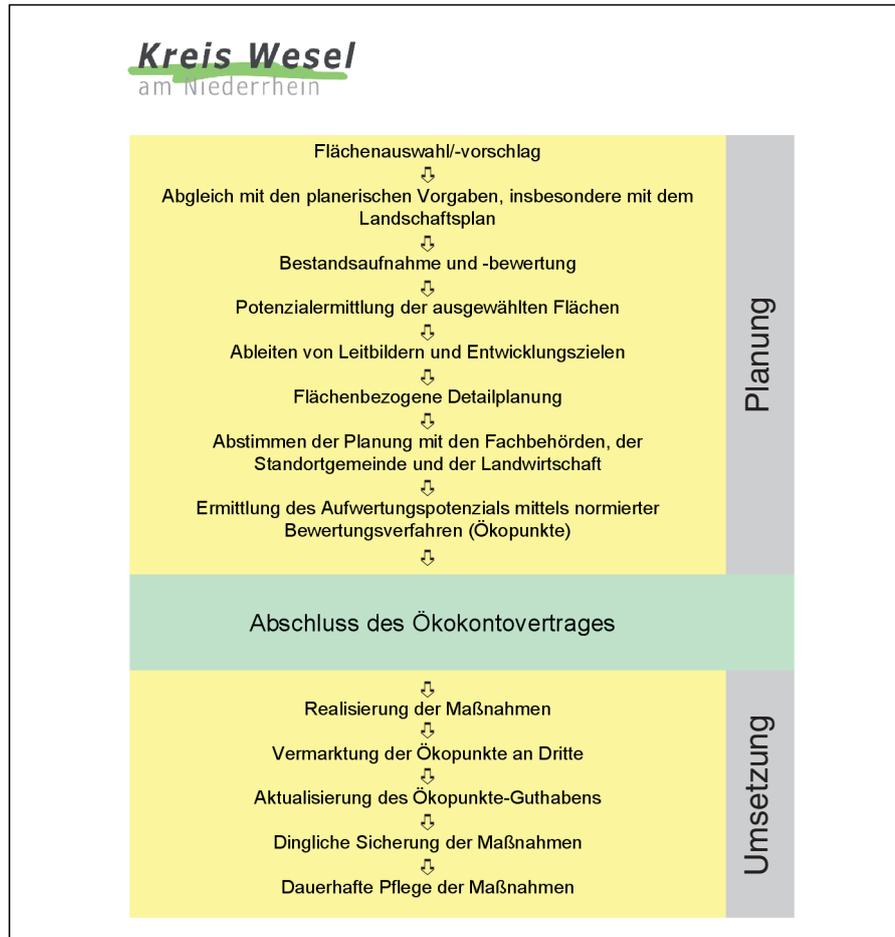
Einem Eingriff zugeordnete Maßnahmen einschließlich ihrer regelmäßigen Pflege sind dinglich zu sichern. In der Regel erfolgt dies durch einen Eintrag als beschränkt persönliche Dienstbarkeit ins Grundbuch oder per Baulast ins Baulastenverzeichnis. Überdies stimmt der Kontoinhaber einer möglichen Sicherung der

tungsarbeiten nicht ausgeführt werden, diese auch mit ordnungsrechtlichen Mitteln durchsetzbar sind.

Gleiche Regelungsinhalte wie ein Ökokontovertrag sie bietet, können aber auch über Nebenbestimmungen eines „Anerkennungsbescheides“ festgesetzt werden. Von dieser Möglichkeit wird beim Kreis Wesel in erster Linie für den mit Einführung des § 5a LG NW zu erwartenden Anstieg bei der Anerkennung von Einzelflächen und -maßnahmen speziell von Eigenverwertern Gebrauch gemacht werden.

Für die Einrichtung eines Ökokontos beziehungsweise für einen Anerkennungsbescheid erhebt der Kreis Wesel Gebühren auf der Grundlage der Tarifstelle 30.5 des Allgemeinen Gebührentarifs zur Allgemeinen Gebührenordnung NW. In Anbetracht der beträchtlichen Größe der Ökokonten und des damit erzielbaren Gewinnes auf Seiten des Kontoinhabers (Wirtschaftlicher Wert) sowie des erheblichen (Verwaltungs-) Aufwandes auf Seiten des Kreises Wesel ist der Tarifrahmen (bis 500 Euro) allerdings zu gering bemessen, eine Anhebung scheint insofern fachlich geboten.

Dies könnte ggf. mit der in § 5a Abs. 2 erwähnten Rechtsverordnung verbunden werden.



Aufbau eines Ökokontos

Maßnahmen durch Landschaftsplanfestsetzungen nach § 38 Abs. 3 LG NW zu.

Dies eröffnet neben den vertraglichen Bestimmungen die Möglichkeit, dass in dem Fall, in denen Pflege- und Unterhal-

Dies könnte ggf. mit der in § 5a Abs. 2 erwähnten Rechtsverordnung verbunden werden.

EILDIENT LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 32.95.06

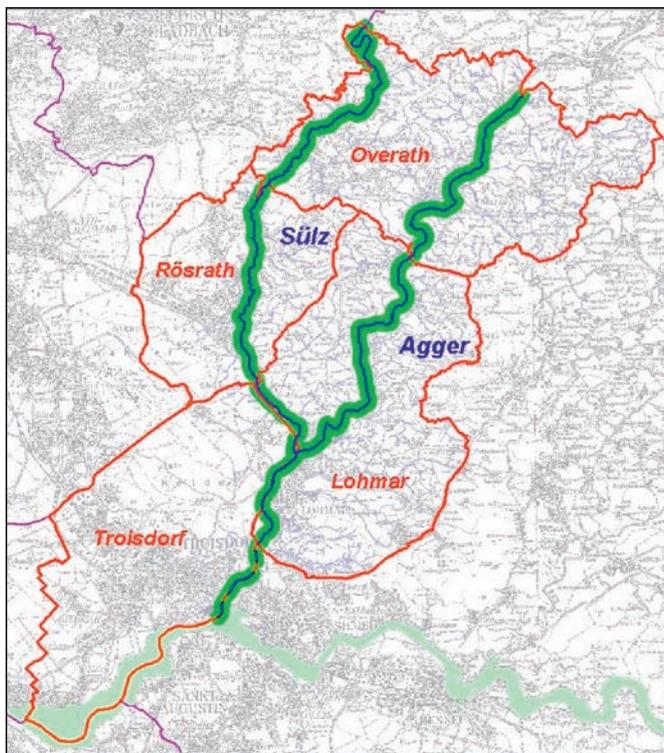
Das interkommunale Ökokonto Aggeraue – Zwischenstand eines Modellprojektes

Von Christoph Schwarz, Amt für Natur- und Landschaftsschutz des Rhein-Sieg-Kreises

1. Gewässerauen als Thema für ein Ökokonto

Ökokonten sind im kommunalen Bereich in unterschiedlichster Ausprägung inzwischen relativ weit verbreitet. Auch im privaten und halbstaatlichen Bereich (z.B. bei den Landesbetrieben) rücken Ökokonto-Regelungen immer mehr in den Vordergrund. Sie alle haben jedoch den Nachteil, sich zunächst an Verwaltungs- oder sogar Grundstücksgrenzen zu orientieren. Eine fachliche Betrachtungsweise, also das Auswählen eines bestimmten Landschaftsraumes als „Wirkungsstätte“ für Ökokonto-Maßnahmen, wird so erschwert oder findet gar nicht statt. Die Auenbereiche größerer Fließgewässer sind Paradebeispiele für zusammenhängende Landschaftsräume, die eine fachliche Betrachtung über Verwaltungsgrenzen hinweg erfordern und klassische kommunale Ökokonten an ihre Grenzen stoßen lassen. Gleichzeitig ist hier noch großes Potenzial für Aufwertungsmaßnahmen vorhanden. Größte Interessengruppe für solche Ökokonto-Modelle sind die betrof-

fenen Kommunen – es müssen also interkommunale Lösungen gefunden werden. Beispiele für solche Auenlandschaften sind der Agger- und der Sülzkorridor im Rhein-Sieg-Kreis und im Rheinisch-Bergischen Kreis (vgl. Abbildung). Die für das Projekt ausgewählten Unter- und Mittelläufe sind unterschiedlich breit



ausgeprägt und erstrecken sich für die Agger von der Mündung in die Sieg im Rhein-Sieg-Kreis bis zum Mittellauf im Rheinisch-Bergischen Kreis über etwa 30 Kilometer beziehungsweise für die Sülz von der Mündung in die Agger in Lohmar (Rhein-Sieg) bis Overath (Rhein-Berg) über etwa 20 Kilometer. Die weiter flussaufwärts anschließenden Oberläufe der Agger (etwa weitere 30 km) und der Sülz werden dabei zunächst nicht mit betrachtet¹. Die Auen der beiden Fließgewässer beinhalten sowohl relativ naturnahe Bereiche als auch Gewässerstrecken, die durch Verbau und Wehranlagen beeinträchtigt sind, also noch Aufwertungspotenzial besitzen. Denkbar wären dabei sowohl Maßnahmen in der Aue (d.h. in der Fläche) als auch Maßnahmen am oder im Gewässer (d.h.

punktuell oder linear). Ein Beispiel für eine bereits umgesetzte Maßnahme an der Sülz zeigen die Fotos 1 und 2. Betroffen sind vier Kommunen (Troisdorf und Lohmar im Rhein-Sieg-Kreis, Rösrath und Overath im Rheinisch-Bergischen Kreis), so dass nicht nur eine interkommunale, sondern auch eine kreisübergreifende Zusammenarbeit gefragt ist. Die gemeinsame Klammer bildet der Aggerverband als Träger der Gewässerunterhaltung. Die geschilderte Zusammenarbeit ist vor allem deshalb für den Naturschutz bedeutsam, weil es sich bei den Aufwertungsmaßnahmen in der Aue um sehr teure Maßnahmen handeln kann. Wenn es gelingt, diese Kosten auf mehr Schultern zu verteilen, steigen die Möglichkeiten für optimale fachliche Lösungen.

Da die Beteiligten ohnehin im Rahmen eines Projektes für die Regionale 2010 miteinander kooperieren, kam es auf Initiative des Aggerverbandes zu der Idee, die Möglichkeiten eines solchen interkommunalen Ökokontos zu prüfen. Bei den ersten Gesprächen zeigte sich, dass sich viele neue Fragen stellen, die nach innovativen Lösungen verlangen. Im Folgenden sollen die Fragestellungen aufgezeigt und erste Antworten erläutert werden. Das Projekt befindet sich noch im Aufbau, so dass Änderungen noch möglich sind.

2. Rolle der Kommunen

Das interkommunale Ökokonto unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht erheblich von den klassischen kommunalen Lösungen:

Größerer Raumbezug

Durch eine interkommunale Zusammenarbeit werden Eingriff und Ausgleich regelmäßig von den Verwaltungsgrenzen unabhängig: Eingriffe in der einen Kommune können in einer anderen kompensiert werden. Dies ist fachlich solange kein Problem, wie es sich – wie hier – um eine sinnvolle Konzeption im selben Landschaftsraum (im Auenkorridor) handelt². Es kann für die kommunale Seite aber durchaus gewöhnungsbedürftig sein, den Eingriff zwar hinzunehmen, nicht aber vom Ausgleich zu profitieren – weniger für die Kommunen, die ohnehin schon unter knappem Freiraum und fehlenden Optimierungsmög-

¹ Die Gründe liegen sowohl in der dann noch komplizierteren Handhabung (mit dem Oberbergischen Kreis wäre ein dritter Kreis betroffen) und des insgesamt geringeren Aufwertungspotenzials im Oberlauf (bedingt durch stärkere Bebauung der Aue und große Stauanlagen). Bei positiven Erfahrungen mit dem Modellprojekt wäre eine Ausweitung jedoch sehr wünschenswert.

² Fachlich fragwürdig werden Modelle, die die Kompensation „weit weg“ und losgelöst von konzeptionellen Überlegungen vorsehen – der Agger- und Sülzkorridor bildet dagegen die fachliche und räumliche Klammer für alle Beteiligten.

lichkeiten leiden, aber mehr für die übrigen Kommunen, die sich zum Beispiel durch eine Aufwertung Anreize für die Erholungsnutzung oder das Wohnumfeld versprechen. Dies erfordert von allen Beteiligten den tatsächlichen Willen zur Zusammenarbeit und eine kluge Steuerung der einzelnen Maßnahmen.

Ein- und Abbuchung

Ökokonto-Maßnahmen finden zeitlich vorgezogen vor den Eingriffen statt, müssen also vorfinanziert werden – ein Umstand, der bei vielen Kommunen problematisch werden kann. Eine Vorfinanzierung kommt dabei nur dann in Betracht, wenn bei den Kommunen Klarheit darüber herrscht,

- ob eine Vorfinanzierung von Maßnahmen erfolgen kann, die auch außerhalb des Gemeindegebietes liegen können,
- ob eine Abbuchung von Ökopunkten nur in dem Umfang erfolgen soll, wie auch Einbuchungen vorfinanziert wurden, und
- ob bei größerem Abbuchungsbedarf auch ein Zukauf von Punkten aus dem gemeinsamen Ökokonto möglich ist und wenn ja, wie der Kaufpreis ermittelt wird.

Diese Fragen müssen mit den Kommunen intensiv diskutiert werden. Zur Vereinfachung solcher kniffliger Aufgaben ist es denkbar, dem Aggerverband eine Mittlerfunktion zuzuweisen: Als zentrale Ein- und Abbuchungsstelle könnten alle „Kontengeschäfte“ über ihn laufen. Die Kommunen würden dem Aggerverband dann die jeweils erforderlichen Ökopunkte abkaufen. Das wäre denkbar, es bliebe aber zu klären, wer dann Vorfinanzierer der Maßnahmen sein soll.

3. Rolle des Aggerverbandes, Monitoring

Der Aggerverband spielt durch seinen Tätigkeitsbereich im gesamten Planungsraum eine bedeutsame Rolle. Dies gilt insbesondere für die Auswahl und die Planung von Maßnahmen, die in das Ökokonto eingebucht werden sollen. Vor allem

die Prüfung der Flächenverfügbarkeit ist sehr zeitraubend und kann in der Regel weder von den Kommunen noch den Landschaftsbehörden geleistet werden – nicht ohne Grund spielen sich Ökokonto-Maßnahmen sonst in der Regel auf Flächen ab, die im eigenen Besitz sind. Die Planung der Maßnahmen selbst stellt sich ebenfalls als sehr aufwändig dar, gerade bei den punktuell durchgeführten, aber dennoch weit reichenden Maßnahmen an Gewässern (z.B. Rückbau von Wehren). Neben der üblichen technischen Planung der Maßnahme selbst sind hier oft wasser-



Sülzau in Lohmar vor Beginn der Renaturierung, Sommer 2003

wirtschaftliche Betrachtungen und umfangreiche Untersuchungen erforderlich, um zu einwandfreien Lösungen zu gelangen. Dieser Aufwand lässt sich nicht auf üblichem Weg als Erschließungsbeitrag refinanzieren, so dass auch hier andere Lösungen gefragt sind.

Wenn die Maßnahmen schließlich umgesetzt und eingebucht sind, scheint es gerade bei umfangreichen, kostenintensiven Vorhaben unumgänglich, die weitere Entwicklung zu beobachten – tritt der erhoffte ökologische Erfolg tatsächlich ein, oder sind Änderungen vonnöten? Ein solches Monitoring ist im Prinzip bei allen Kompensationsmaßnahmen ein schon längst erkanntes Manko, das dem knappen Personal und den noch knappen Finanzen in den zuständigen Stellen geschuldet ist. Bei einem Modellvorhaben wie diesem interkommunalen Ökokonto mit Schwerpunkt Auenkorridor wäre es sträflich, keine Beobachtung zu organisie-

ren. Dies wäre ein klassisches Aufgabengebiet der Biologischen Stationen – wenn es gelingt, eine Finanzierung dieser Aufgabe sicherzustellen.

4. Die Frage der Methodik

Die klassischen Bewertungsverfahren für Eingriffe und deren Kompensation führen bei Maßnahmen, die eher punktuell oder linear durchgeführt werden, zu unbefriedigenden Ergebnissen. Da diese klassischen Verfahren mit Flächenbezug arbeiten, haben sie auf Maßnahmen, die in diesem Ökokonto-Projekt von Belang sind, einen eher abschreckenden Charakter. Die Eingriffsmethodik hat hier sicher noch Defizite. Solche Defizite sind erklärlich, denn die Entwicklung läuft angesichts zunehmender Finanzknappheit in anderen Fachgebieten seit einiger Zeit dahin, vermehrt Maßnahmen und Gelder aus der Eingriffsregelung für diese anderen Fachgebiete zu erschließen. Die Methodik hat mit dieser Entwicklung noch nicht Schritt gehalten, vermutlich auch, weil schwierige Abgrenzungsfra-



Derselbe Auenbereich nach Fertigstellung und Initialbepflanzung, Mai 2006

(Fotos (2): Aggerverband)

gen zu Nachbardiisziplinen des Naturschutzes zu klären sind. Mit der Wasserwirtschaft gibt es jedenfalls so große fachliche Überschneidungen, dass eine Weiterentwicklung der naturschutzfachlichen Methodik in diese Richtung sehr sinnvoll erscheint.

Die Beteiligten am interkommunalen Ökokonto Agger/Sülz waren schnell einig, dass zum einen Bedarf für eine methodische Anpassung besteht, und zum anderen dafür keine neue eigene Methodik entwickelt werden soll. Es ist auch im Sinne einer möglichen Öffnung des Ökokontos für andere Interessenten (Straßenbau, Versor-

gungsleitungen, Mobilfunk), wenn für die Zwecke dieses übergreifenden Ökokontos eine gängige Methode zugrunde gelegt wird. Die Wahl fiel hier auf das so genannte Verfahren Ludwig (1991)³, das in beiden betroffenen Kreisen die Standardmethode in der Bauleit- und Fachplanung ist. Derzeit wird geprüft, ob dieses Verfahren durch ein „Gewässermodul“ erweitert werden kann. Das Projekt hat also auch in dieser Hinsicht Pilotfunktion.

5. Rolle der unteren Landschaftsbehörden, Ausblick

Die Landschaftsbehörden als „Hüter“ der Eingriffsregelung haben zum einen darauf zu achten, dass die einzubuchenden Maß-

³ Ludwig, D.: Methode zur ökologischen Bewertung der Biotopfunktion von Biotoptypen, Bochum 1991.

nahmen den Standard besitzen, um als Kompensation anerkannt zu werden. Dazu muss eine intensive Abstimmung bei der Auswahl der Maßnahme stattfinden, und die durchgeführte Herrichtung bzw. die Erstpflge muss abgenommen werden. Sie entscheiden letztlich auch in den methodischen Fragen. Bei kreisübergreifenden Konten wie im hier interessierenden Fall bedeutet das eine enge Zusammenarbeit der beiden betroffenen unteren Landschaftsbehörden über fachliche, methodische und verfahrensbezogene Inhalte. Zum anderen ist ihre Aufgabe, für dieses neue Instrument zu werben, Unsicherheiten zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass das Modellvorhaben „rund“ läuft. Dazu gehört auch, als Motor des Projektes zu fungieren und die nächsten Schritte im Blick zu haben.

Im konkreten Fall des Agger- und Sülzkorridors heißt das zunächst, einen Rahmen-

vertrag zwischen allen Beteiligten zur Einrichtung des Ökokontos abzustimmen und spätestens Anfang 2007 unterschriftsreif zu haben. Dabei sollte es gelingen, auch die schwierigen Fragen der Ein- und Abbuchung zu klären. Nach Vorliegen des Rahmenvertrages kann die Suche nach den ersten geeigneten Maßnahmen beginnen – parallel sind die methodischen Fragen so rechtzeitig zu beantworten, dass die Einbuchung der ersten gefundenen Maßnahme erfolgen kann.

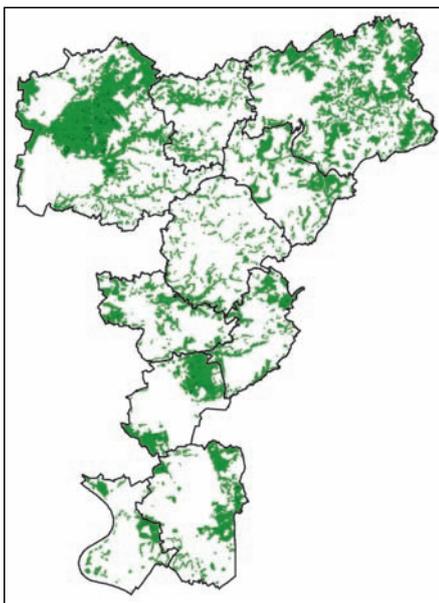
Diese Schilderung des gerade begonnenen Pilotvorhabens zeigt, wie viel Arbeit noch auf alle Beteiligten wartet und wie viele offene Fragen es noch gibt – wenn dies dazu dient, den Auenkorridor von Agger und Sülz insgesamt naturnah zu entwickeln, lohnt es den Aufwand allemal.

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 32.95.06

Energieträger Holz im Kreis Mettmann – Potenzialstudie soll heimische Biomasse mobilisieren

Von Hans-Jürgen Serwe,
Umweltdezernent des Kreises Mettmann

Zu Beginn der Kampagne des Kreises und des Forstamtes für die Nutzung von Holz war viel Überzeugungsarbeit zu leisten, da in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu Bayern und Baden-Württemberg kaum Traditionen der baulichen und energetischen Nutzung von Holz mehr existieren. Heizen mit Holz gilt fälschlicherweise bei vielen Bauherren als extrem rückständig, schmutzig und unbequem. Oft sind Bürgerinnen und Bürger gerade in aufgeklärten Milieus überdies der irrigen Meinung, der Wald würde dadurch geschädigt oder gar vernichtet. Doch das Gegenteil ist der Fall.

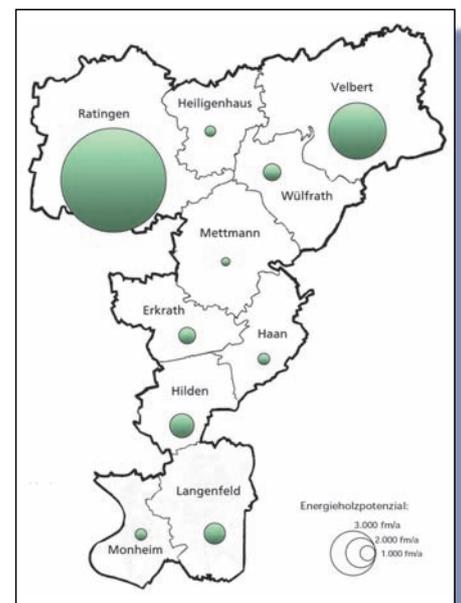


Verteilung der Waldflächen im Kreis Mettmann

In Deutschlands Wäldern kommen zu den durchschnittlich vorhandenen 320 Vorratsfestmetern pro Hektar (VFm/ha) derzeit jährlich 12,6 Volumen-Festmeter pro Hektar (VFm/ha) an Holzmasse hinzu. Aber nur 8,3 VFm/ha, das sind 72 Prozent des jährlichen Zuwachses, werden laut der Bundeswaldinventur 2004 auch genutzt. Die Holzvorräte in den deutschen Wäldern befinden sie sich nicht nur auf einem historischen Höchststand, sondern nehmen auch im Vergleich mit den europäischen Nachbarländern eine Spitzenposition ein.

Wald und Energiepotenziale

Die Waldflächen im dicht besiedelten Kreis Mettmann nehmen 18,7 Prozent der Fläche ein und liegen damit unter dem Durchschnitt von NRW mit rund 25 Prozent Waldanteil. Ratingen ist mit 2.819 Hektar Waldfläche Spitzenreiter im Kreis, gefolgt von Velbert mit 1.550 und Hilden



Verteilung des jährlichen Energieholzpotenzials aus Schwach- und Restholz

mit immerhin noch 680 Hektar. 76 Prozent der Wälder im Kreis befinden sich in Privathand. Kommunalwald stockt auf 22 Prozent der Kreisfläche. An Baumarten überwiegt flächenmäßig die Buche mit über 30 Prozent Anteil, gefolgt von der Eiche mit knapp 20 Prozent. Bezogen auf den Holzvorrat kommt die Buche bedingt durch die schon sehr alten Buchenbestände in Ratingen sogar auf einen Anteil von über 40 Prozent. Beim Holzzuwachs hat die schnell wachsende Fichte einen Anteil von 20 Prozent, jedoch überwiegen auch hier mengenmäßig bei weitem die Laubhölzer.

Bei den Waldhölzern, deren Stammholz überwiegend eine hochwertige Verwertung in der Möbel- und Bauindustrie findet, ist das Schwach- und Restholz, das bei Durchforstungsmaßnahmen oder als Kronenschnitt anfällt, für die energetische Nutzung von Bedeutung. Um die unbekanntere Größe der heimischen Energiequellen zu ermitteln, beauftragte das Umweltdezernat des Kreises im Rahmen

der Agenda 21 die Energieagentur Lippe GmbH mit der Erarbeitung einer Biomassepotenzialstudie für den Kreis Mettmann. Das Ergebnis wurde Mitte 2005 dem Fachausschuss vorgestellt und danach in den Fachgremien der kreisangehörigen Städte präsentiert. Das jährliche Energieholzpotenzial im Kreis beläuft sich danach auf 5.500 fm Nadel- und 13.218 fm Laubholz mit einem Gesamtenergiegehalt von ca. 48.000 MWh/a. Daneben gibt es weitere nennenswerte Potenziale bei unbehandelten Althölzern, bei Nebenprodukten der Holzverarbeitenden Industrie und beim Landschaftspflegeholz, von dem allein etwa 11.000 Tonnen im Jahr anfallen. Alle diese Fraktionen zusammen ergeben ein jährliches Potential von 197.000 MWh, genug um rund 10.000 konventionelle Einfamilienhäuser zu beheizen. Bei gut gedämmten Gebäuden wären es sogar doppelt so viele. Die lokale Wertschöpfung des gesamten mobilisierten Potentials beläuft sich auf jährlich zirka 7,3 Millionen Euro, die in der Region verbleiben würden, statt über den Import von Erdgas und Erdöl ins Ausland abzufließen.

Neue Kultur der Holzheizung

Bei den Holzheizanlagen unterscheidet man zwischen Scheitholzkessel, Hackschnitzelkessel und Pelletkessel. Sie unterscheiden sich durch den Brennstoff, die Technik der Brennstoffzuführung, den Kesselaufbau und die Kosten. Daneben gibt es noch die traditionellen Kachelöfen und die Kaminöfen, die beide mit Scheitholz oder mit Holzbriketts befeuert werden. Diese Öfen sind je nach Bauart auch für den Dauerbrand geeignet und können sinnvolle Ergänzungen zur fossilen Etagenheizung darstellen. Offene Kamine mögen zwar romantisch sein, bringen



Hackschnitzelbunker des Bergisch-Rheinischen Wasserverbandes in Heiligenhaus

(Foto: Serwe)

aber aufgrund des schlechten Wirkungsgrads – bis 90 Prozent der Energie gehen durch den Schornstein verloren – keinen sinnvollen Beitrag zur Wärmegewinnung. Sie können aber nachträglich mit Kaminofenkassetten nachgerüstet werden, so dass auch hier eine kontrollierte Verbrennung mit besserem Wirkungsgrad stattfindet.

Scheitholzkessel finden sich sehr häufig auf dem Land, wo gespaltenes Holz zu günstigen Bedingungen zur Verfügung steht und im Garten oder am Haus gelagert werden kann. Der Kessel wird alle acht Stunden mit Holz gefüllt und brennt dann gleichmäßig durch. Je nach Kesselgröße und erforderlicher Leistung können auch große Holzscheite in den Ofen eingestapelt werden, so dass das Holz nur sehr grob aufgearbeitet werden muss. Brennholz muss aber immer gut abgelagert sein, damit es schadstoffarm verbrennt. Ideal ist die Kombination eines Scheitholzkessels mit einem ausreichend

groß dimensionierten Wärmepufferspeicher. Hackschnitzelheizanlagen können für mittlere und große bauliche Anlagen wie Schulen, öffentliche Einrichtungen oder Wohnsiedlungen mit Nahwärmenetz eine kostengünstige Lösung darstellen. Die Brennstoffkosten betragen ca. 1,5 Ct/kWh. Das sind gegenüber den sechs bis sieben Ct/kWh für Erdgas- oder Erdölwärme paradiesische Preise. Für kommunale Einrichtungen sind Holz hackschnitzelanlagen attraktiv, weil der Brennstoff oftmals kostenlos als Landschaftspflegeholz zur Verfügung steht, das nur noch getrocknet und gelagert werden muss. So betreibt beispielsweise der Bergisch-Rheinische Wasserverband (BRW) einen 100-Kilowatt-Holzheizkessel in seinem Betriebshof in Heiligenhaus. Der Brennstoff stammt unter anderem von getrocknetem und klein gehäckseltem Holzschwemmgut aus den bergischen Bächen. Allerdings benötigt die Lagerhaltung der Holz hackschnitzel einen größeren Raumbedarf. Hackschnitzelkessel gibt es auch im Leistungsbereich unter 20 kW, jedoch wird erst beim Einsatz ab 50



Holzpellets

(Foto: Serwe)

oder gar 100 kW Leistung der erhöhte Betriebsaufwand des Kessels die geringen Brennstoffkosten wieder ausgleichen.

Pelletheizungen stark im Kommen

Pelletkessel sind die komfortabelste und emissionsärmste Form, mit Holz zu heizen. Durch die Schütffähigkeit der rund 5 mm im Durchmesser und 20 mm in der Länge messenden Pellets haben Pelletheizungen den Komfort einer Erdöl- oder Erdgasheizung erreicht. Die Pellets selbst sind nichts anderes als gepresste Sägespäne. Zwei Kilogramm Pellets ersetzen einen Liter Öl oder einen Kubikmeter Erdgas. Alles läuft bei

einer Pelletheizung vollautomatisch ab. Geliefert wird der Brennstoff mit einem Tankfahrzeug, dass die Befüllung eines Silos, Tanks oder Holzverschlags im Keller mittels Druckschlauch realisiert. Über eine Steuerungseinheit wird je nach Wärmebedarf die Brennstoffzuführung automatisch geregelt. Der Ofen zieht sich Pellets nach Bedarf nach. Er kann sogar ausgehen und zündet sich selbst wieder an. Der Preis für Pellets ist seit Jahren im Gegensatz zu den Schwankungen der Erdgas- und Erdölpreise nahezu konstant und liegt bei 3,5 bis 4,5 Ct/ kWh.

13.000 und 2005 schon 44.000. Durch die rapide steigenden Erdöl- und Erdgaspreise angetrieben werden bis Ende 2006 rund 70.000 installierte Pelletkessel erwartet. Die Prognosen gehen auch für die nächsten Jahre von einem weiter starken Wachstum aus. Hunderttausende alter Öl- und Gaskessel stehen wegen schlechter Wirkungsgrade und Emissionswerte zum Austausch an. Ein guter Teil davon könnte durch Pelletanlagen ersetzt werden. Holz ist genug da. Die technische Entwicklung geht auch in diesem Bereich rasant voran. Die neusten Errungen-

überragende Kesselwirkungsgrade zu kommen. Auch sind neue Verfahren der Rauchgaswäsche verfügbar, falls sich die Emissionsgrenzwerte ändern sollten.

Holzheizungen im Kreis

1999 bis 2006 gab es eine lukrative Landesförderung in Nordrhein-Westfalen für moderne Holzheizungen, die durch die Fördermittel des Bundes, vergeben durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), ergänzt werden. Mit den Fördermitteln sollen die höheren Investitionskosten für die Heizkessel kompensiert werden und die Markteinführung beschleunigt werden. Der preisgünstige Brennstoff Holz amortisiert die Anlagen dann in wenigen Jahren. Die gemeinsamen Kampagnen von Forstamt und Kreis haben zur Neuinstallation einer nennenswerten Anzahl von Holzkes-seln beigetragen. Neben 11 meist größeren Holzhackschnittelheizanlagen wurden 96 Pelletkessel in kleinere Gebäude eingebaut (Stand: Mai 2006). Spitzenreiter ist die Stadt Haan, in der alleine 21 solcher Kessel stehen, gefolgt von Velbert mit 17 und Langenfeld mit 12. Als bedeutsamer Faktor für die Verbreitung der Holzheiztechnik haben sich qualifizierte Handwerksbetriebe erwiesen, die den Kunden Sicherheit in ihrer Investitionsentscheidung geben.

Die geförderten Bioenergieanlagen im Kreis stellen eine Leistung von 4.820 kW Wärmeleistung bereit. Sie sparen jährlich 2.879.000 kg CO₂ ein. Bei der Anzahl der installierten Pelletanlagen ist der Kreis Mettmann in der Runde der umgebenden Großstädte führend, gegenüber Düsseldorf ist allein die vierfache Anzahl und doppelte Leistung installiert. Durch die rapide steigenden Preise von Heizöl und Erdgas hat sich die Nachfrage nach modernen Holzheizungen im Kreis spürbar erhöht. Zu wünschen ist, dass in den nächsten Jahren das Potential der holzartigen Biomasse mehr und mehr erschlossen und energetisch genutzt wird. Der Brennstoff Holz ist klimaneutral, weil nur soviel CO₂ bei der Verbrennung frei wird, wie vorher vom Baum aus der Atmosphäre gebunden wurde.

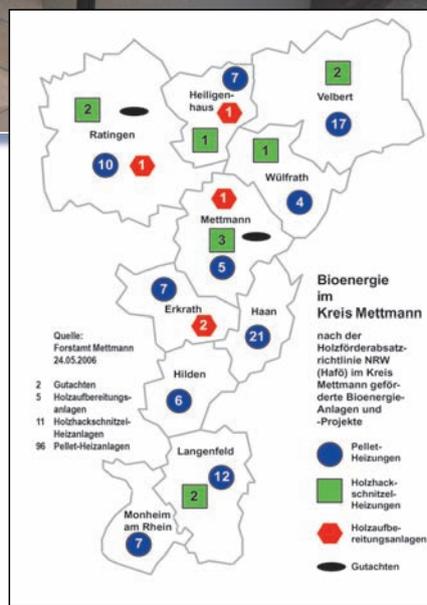


Landwirt Kneer in Wülfrath zwischen seinem Pelletheizkessel (links) und Wärmespeicher (rechts)

(Foto: Serwe)

Pelletkessel mit Anbindung an ein Brennstofflager und idealerweise mit einem Pufferspeicher für die Wärme gibt es in verschiedenen Größen. Sie sind gut geeignet für Ein- bis Zweifamilienhäuser und werden oft kombiniert mit Sollarkollektoren für die Übergangszeit und den Sommer.

Für Passivhäuser und Etagenwohnungen gibt es auch Pelletkessel mit einem kleinen Vorratsbehälter, der alle zwei bis drei Tage von Hand befüllt werden muss. Diese Kaminöfen laufen ebenfalls automatisch, sind aber sehr viel preisgünstiger und eignen sich für einzelne Räume oder kleinere hochgedämmte Objekte. Inzwischen ist das Angebot an Pelletkesseln auf dem Markt sehr umfangreich. Der Verbraucher kann zwischen mehreren Dutzend verschiedener Hersteller und Modelle wählen. Waren noch 1999 in Deutschland nur einige hundert Pelletheizungen in Betrieb, waren es 2002 rund



Übersichtskarte der nach der Holzabsatz-förderrichtlinie (Hafö) im Kreis Mettmann zwischen 1999 und Mai 2006 geförderten Holzenergieanlagen

schaften sind, analog der Entwicklung bei Gas- und Heizölkesseln, Pelletkessel mit Brennwerttechnik, die in der Lage sind, dem Abgas noch Wärme zu entziehen und so auf

Anmerkung:

Energieagentur Lippe/ Kreis Mettmann (2005): Handlungskonzept zur energetischen Nutzung holzartiger Biomasse im Kreis Mettmann. Die Studie kann gegen Rechnung (15,- Euro) bestellt werden bei: Kreis Mettmann, Umweltdezernat, Goethestr. 23, 40822 Mettmann, E-Mail: edith.rittel@kreis-mettmann.de)

Positionspapier des Landkreistages zur Novellierung des ÖPNVG NRW

Parallel zu den laufenden Gesprächen über die künftige Finanzausstattung des nordrhein-westfälischen Personennahverkehrs hat das Landeskabinett Ende September 2006 Eckpunkte zur Novellierung des ÖPNVG NRW beschlossen. Sehr allgemein gehalten, weisen diese Eckpunkte eine Reihe begrüßenswerter Ansätze auf, geben aber auch Raum für erhebliche Organisations- und Umsetzungsspielräume im weiteren Gesetzgebungsverfahren. Vor diesem Hintergrund hat am 23. Oktober 2006 ein Gespräch des Landkreistages mit den stellvertretenden Vorsitzenden der CDU- und FDP-Landtagsfraktionen, den Herren Schulte und Rasche, stattgefunden. Im Ergebnis konnte Einvernehmen erzielt werden, dass die Eckpunkte des Landeskabinetts etwa hinsichtlich eines Landesnetzes für den Schienenpersonennahverkehr oder auch hinsichtlich der Anzahl der Zweckverbände im weiteren Gesetzgebungsverfahren kommunalfreundlich auszugestalten und umzusetzen seien (vgl. hierzu die unten stehende Pressemitteilung). Damit sind die Verkehrsexperten der Regierungskoalition in einigen zentralen Punkten den kommunalen Erwartungen und Forderungen entgegengekommen, die in einem zwischenzeitlich verabschiedeten Positionspapier des Landkreistages noch einmal zusammengefasst sind:

1. Stärkung der kommunalen Aufgabenträger

Die kommunale Verantwortung für den ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge ist von den Entscheidungsträgern in den Kommunen angenommen und bei Bürgerinnen und Bürgern anerkannt. Nur auf der kommunalen Ebene, auf der ÖPNV-Leistungen zum ganz überwiegenden Teil erbracht werden, konnten und können unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Bedarfe die notwendigen Entscheidungen zur Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots getroffen werden. Trotz enger werdender finanzieller Spielräume ist es deshalb gelungen, sowohl das Verkehrsangebot auf der Schiene als auch auf der Straße auszuweiten, im Rahmen von Bus/Schiene-Konzepten abzustimmen („ÖPNV aus einem Guss“) und qualitativ zu verbessern (einheitliche Informationssysteme, Niederflurfahrzeuge, gezielte Einführung von Bedarfsverkehren etc.). Zugleich konnte die Zahl der Fahrgäste deutlich gesteigert werden. Wettbewerbsfähige Strukturen („Ersteller-Besteller-Prinzip“, Linienbündelungen, Ausschreibungen etc.) sind geschaffen worden oder werden derzeit vorbereitet.

Forderung: Um den eingeschlagenen Weg fortzusetzen, die bisherigen Erfolge absichern und eine zukunftsweisende Weiterentwicklung des ÖPNV gewährleisten zu können, ist es erforderlich, die kommunalen Aufgabenträger in ihren Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken.

2. Optimierung der Organisationsstrukturen durch die kommunalen Aufgabenträger

In den Kommunen/Regionen des Landes sind Organisationsstrukturen geschaffen worden, die sich grundsätzlich bewährt haben, beispielsweise die in einigen Regionen vorgenommene Integration von SPNV

und straßengebundenem ÖPNV mit der Möglichkeit einer flexiblen Mittelverwendung oder auch die Gründung von Managementgesellschaften. Gemeinsam ist diesen Organisationsstrukturen, dass sie durchweg über einen schlanken und kostenarmen Verwaltungsapparat verfügen. Soweit sie sich in Teilen unterschiedlich darstellen, ist das den unterschiedlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen geschuldet. Es wäre ein Rückschritt, wenn die bestehenden, auf die örtlichen/regionalen Bedürfnisse zugeschnittenen Strukturen nunmehr einseitig durch das Land geändert würden. Die Notwendigkeit einer solchen Organisationsveränderung ist im Übrigen bislang nicht überzeugend dargelegt worden.

Forderung: Um die bislang erzielten Erfolge trotz Mittelkürzungen absichern und weiterentwickeln zu können, sollte es den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den von ihnen gebildeten Zweckverbänden überlassen bleiben, ihre Organisationsstrukturen in eigener Verantwortung zu gestalten. Namentlich eine gesetzliche Vorgabe zur Reduzierung der verkehrlichen Kooperationsräume und der dort für den SPNV verantwortlichen Zweckverbände ist unter fachlichen wie politischen Erwägungen als Rezentralisierung und Schritt zur Entkommunalisierung abzulehnen. Finanzielle Belastungen der Kreise und kreisfreien Städte, die sich aus einer etwaigen Änderung der bisherigen ÖPNV-Organisation ergeben würden, wären vom Veranlasser der Änderung zu tragen.

3. Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Pauschalierung)

Das geltende Finanzierungssystem mit seiner kaum überschaubaren Zahl von Förderinstrumenten, deren Umsetzung durch Fachministerium, Bezirksregierungen, Auf-

gabenträger und Verkehrsunternehmen äußerst verwaltungsaufwendig ist, steht einer Weiterentwicklung des ÖPNV entgegen. Mit den Zielen einer konsequenten Verwaltungsvereinfachung, Schaffung von Transparenz, Gewährleistung eines effektiveren Mitteleinsatzes und Erweiterung des kommunalen Gestaltungsspielraums sollte deshalb die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf der Ebene der für den ÖPNV Verantwortlichen zusammengeführt werden. Dies entspricht dem Grundgedanken der Regionalisierung. Dabei muss ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, der den Interessen sämtlicher Regionen des Landes gerecht wird. Außerdem muss sichergestellt sein, dass es im Zuge einer Pauschalierung nicht im Ergebnis zu einer Mittelkürzung zu Lasten der kommunalen Aufgabenträger kommt.

Forderung: Auf der Ebene derjenigen, die den straßengebundenen ÖPNV und den SPNV verantworten, sind sämtliche Förderinstrumente und -mittel des Bundes sowie des Landes unter Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips zu pauschalieren und zweckgebunden zu konzentrieren. Die finanziellen Mittel müssen auf der Grundlage des aktuellen Mitteleinsatzes den Aufgaben folgen. Verwerfungen zwischen den Räumen sind zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wird eine sachgerechte Aufteilung in investive Mittel und in Mittel zur Finanzierung laufender Betriebskosten unterstützt.

4. Eigenständige Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV und des SPNV

Mit dem Grundsatz, dass die finanziellen Mittel den Aufgaben folgen, wäre es nicht vereinbar, wenn sämtliche Finanzmittel auf der Ebene der SPNV-Zweckverbände zusammengeführt und von dort für den Bereich des straßengebundenen ÖPNV den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen

würden. Dies würde nicht nur dem begrüßenswerten Ansatz einer konsequenten Deregulierung widersprechen, weil im Verhältnis zwischen Zweckverbänden und Kreisen und kreisfreien Städten neuer Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand entstehen würde. Zudem würde die Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV faktisch davon abhängen, welche Mittel nach Abzug der Kosten für die Bestellung von SPNV-Leistungen (einschl. eines möglichen SPNV-Landesnetzes, dazu nachfolgend unter Ziff. 5.) übrig bleiben – der straßengebundene ÖPNV würde in letzter Konsequenz nur noch am „am Tropf des SPNV“ hängen. Den Kreisen und kreisfreien Städten würde es bezüglich des straßengebundenen ÖPNV an der nötigen Planungssicherheit fehlen. Die auf den ersten Blick durch eine Pauschalierung scheinbar eröffneten Handlungs- und Gestaltungsspielräume würden dadurch im Ergebnis wieder genommen werden. Durch die hiernach unausweichlich in erster Linie im Bereich des straßengebundenen ÖPNV vorzunehmenden Einsparungen würde letztlich die Grundmobilität der Bürgerinnen und Bürger vor Ort in Frage gestellt.

Forderung: Im Rahmen einer grundsätzlich begrüßenswerten Pauschalierung sollte bei der Bildung einer Pauschale eine Mittelaufteilung auf die Bereiche straßengebundener ÖPNV und SPNV vorgenommen werden, um die Eigenständigkeit der Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV auf der einen und des SPNV auf der anderen Seite zu wahren. Eine Zusammenführung sämtlicher Mittel auf der Ebene der SPNV-Zweckverbände und Weiterleitung von dort an die Kreise und kreisfreien Städten für Zwecke des straßengebundenen ÖPNV wird abgelehnt.

5. Kein SPNV-Landesnetz zu Lasten des übrigen ÖPNV

Ein Bedarf für ein ausschließlich landesseitig definiertes SPNV-Landesnetz ist nicht erkennbar. Eindeutig abgelehnt wird ein SPNV-Landesnetz, das von der Landesregierung gemeinsam mit dem Landtag definiert und für den Fall einer Mittelzuweisung an/über die künftigen Zweckverbände aus der künftigen Pauschale zu finanzieren wäre. Um so mehr gilt das, wenn die Finanzierung des SPNV-Landesnetzes im Sinne eines Vorrangnetzes als fester Bestandteil der zu bildenden Pauschale gesetzt sein sollte und etwaige Mittelkürzungen deshalb allein bei den sonstigen SPNV-Leistungen und den Leistungen des straßengebundenen ÖPNV aufgefangen werden müssten, wodurch die Grundmobilität der Bürgerinnen und Bürger vor Ort in Frage gestellt würde. Erschwerend käme noch hinzu, dass nicht ausgeschlossen

werden könnte, dass ein solches Landesnetz faktisch einen Großteil der den kommunalen Aufgabenträgern zustehenden Finanzmittel binden und damit deren Gestaltungsspielraum einengen würde. Darüber hinaus ginge durch eine Abspaltung eines SPNV-Landesnetzes der heutige finanzielle Querausgleich zwischen den SPNV-Netzen verloren, woraus sich wiederum finanzielle Nachteile für die Bus/Schiene-Konzepte der einzelnen Regionen ergeben würden.

Forderung: Soweit das Land die Definition eines SPNV-Landesnetzes für notwendig halten sollte, darf dessen Ausgestaltung und Finanzierung nicht – auch nicht mittelbar – zu Lasten des übrigen ÖPNV und der bestehenden Bus/Schiene-Konzepte gehen.

6. Langfristige Sicherung der ÖPNV-Finanzierung

Mittel für den ÖPNV sind keine „Luxusausgaben“, sondern für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung des Landes und seiner Regionen unverzichtbar. Bund, Land und Kommunen tragen eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV auf Straße und Schiene. Bereits heute werden die Leistungen im SPNV regelmäßig im Wettbewerb vergeben, wobei die dann abgeschlossenen Verträge eine Laufzeit von 10 bis 15 Jahren haben. Im Busbereich zeichnet sich mittel- bis langfristig eine ähnliche Entwicklung ab. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die finanzielle Planungssicherheit für die Aufgabenträger unabdingbar.

Forderung: Die Höhe der pauschalierten Finanzmittel sollte langfristig festgeschrieben und dynamisiert werden.

7. Konzessionserteilung durch die kommunalen Aufgabenträger

Die kommunalen Aufgabenträger sind für das ÖPNV-Angebot verantwortlich. Diese Verantwortung nehmen sie nach geltendem Recht durch Planung, Organisation und Eigenerbringung oder Bestellung von Verkehrsleistungen wahr. Sie erstellen die Nahverkehrspläne und legen damit die ausreichende Verkehrsbedienung fest.

Forderung: Es ist nur konsequent, wenn den kommunalen Aufgabenträgern anstelle der Bezirksregierungen unter Erstattung anfallender Kosten (Konnexitätsprinzip) auch die Zuständigkeit für die Erteilung personenbeförderungsrechtlicher Konzessionen übertragen wird.

Presseerklärung zum Gespräch zwischen den Koalitionsfraktionen und Landkreistag vom 25. Oktober 2006

In einem Gespräch zwischen den stellvertretenden Vorsitzenden von CDU- und FDP-Landtagsfraktion, Bernd Schulte und Christof Rasche, und dem Landkreistag NRW (LKT NRW) im Landtag bestand Einvernehmen darin, dass die Ende September 2006 veröffentlichten Eckpunkte des Landeskabinetts zur Novellierung des Gesetzes über den öffentlichen Personen-Nahverkehr (ÖPNVG) kommunalfreundlich auszugestalten sind.

Die Vertreter des LKT begrüßten die Absicht der Landesregierung, den Kreisen als Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV die Finanzmittel künftig unmittelbar als Pauschalen zuzuweisen. Für den Bereich des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (SPNV) stieß auf Zustimmung, dass der SPNV wie bisher dezentral organisiert und vom Land im Einvernehmen mit der kommunalen Familie gestaltet wird. Die hier ebenfalls vorgesehene Pauschalierung der Mittel wurde begrüßt.

Die beiden Landtagsabgeordneten betonten, dass es eine einvernehmliche Definition mit den kommunalen Aufgabenträgern über die im landesweiten Interesse liegenden Schienenverkehrsverbindungen geben werde. Das Landesnetz gehe nicht zu Lasten der regionalen Linien, zumal manche Verkehrsverbindung sowohl überregionale als auch regionale Bedeutung habe und hier eine verzahnte Beurteilung geboten sei. Angesichts stark rückläufiger Bundesfinanzierung aus den so genannten Regionalisierungsmitteln in den nächsten Jahren müsse hier ein angemessenes Verhältnis der Mittel für überregionale und für regionale Linien gewährleistet werden, das nicht einseitig durch zentrale Vorgaben des Landes determiniert werden dürfe. Zugleich müsse mit dem Ziel einer Stärkung der kommunalen Aufgabenträger unter Wirtschaftlichkeitserwägungen eine Durchlässigkeit der beiden Finanzstränge ÖPNV und SPNV ermöglicht werden.

Zur Frage einer Reduzierung der verkehrlichen Kooperationsräume bestand Konsens darin, dies einvernehmlich zu lösen. Die Entscheidung über die Fortentwicklung der im Land bestehenden neun Zweckverbände liege in der Verantwortung der kommunalen Aufgabenträger. Eine gesetzliche Vorgabe zur Reduzierung der Zweckverbände scheide aus. Gegen den Willen der Kreise und kreisfreien Städte und der von ihnen gebildeten Zweckverbände werde es keine Reduzierung der Anzahl der Zweckverbände geben. Unabhängig davon wurde Erörterungsbedarf zur Anzahl der Zweckverbände gesehen, wobei eine Lösung auch in erweiterten Kooperationen der Zweckverbände auf geeigneten Feldern bestehen könne (z.B. Dachlösung).

Es wurde eine intensive Abstimmung zwischen den Koalitionsfraktionen und dem LKT im weiteren Verfahren bei der anstehenden Novellierung des ÖPNVG vereinbart.

Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit

Die Kommunen stehen vor schwierigen Organisationsentscheidungen: Angesichts knapper Kassen ist die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen notwendig, beispielsweise im Bereich des Öffentlichen Nahverkehrs oder in der Abfallentsorgung. Die finanziellen Belastungen können auf diese Weise abgemildert werden.

Der Handlungsspielraum allerdings ist mehr und mehr durch vergaberechtliche Restriktionen aus Brüssel gefährdet: Die seit einigen Jahren in deutsches Recht umgesetzten europäischen Richtlinien sehen vor, dass Aufträge unter bestimmten Voraussetzungen erst nach einer öffentlichen Ausschreibung vergeben werden dürfen. Bislang ist nicht geklärt, ob diese Ausschreibungspflicht auch im Fall einer Kooperation unter Kommunen gilt – was einen tiefen Eingriff in die Organisationshoheit der

Kreise und Städte bedeuten würde. Dementsprechend heftig und intensiv ist die um diese Frage geführte Diskussion in Rechtsprechung, Wissenschaft und Praxis. Der Europäische Gerichtshof hat die Frage noch nicht entschieden. Die Urteile deutscher Gerichte sind sehr widersprüchlich. In der kommunalen Praxis herrscht große Verunsicherung.

Das Freiherr-vom-Stein-Institut, die wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistags Nordrhein-Westfalen, hat deshalb

eine öffentliche Vortragsveranstaltung zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht“ durchgeführt. Als Experten waren Professor Dr. Martin Burgi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Ruhr-Universität, Bochum, und Hauptreferent Dr. Marco Kuhn, Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, gekommen. Ihre Ausführungen sind nebst der sich anschließenden, von FSI-Referentin Anna Roth zusammen gefassten Diskussion nachfolgend abgedruckt.

Vortrag von Professor Dr. Martin Burgi, Ruhr-Universität Bochum

I. Einleitung: Europaweite Ausschreibung statt vertrauensvoller Kooperation mit der Nachbargemeinde?

Knappe Haushalte zwingen Kommunen allerorten, über eine Umstrukturierung und Reform ihrer Aufgabenwahrnehmung nachzudenken. Dabei fällt der Blick nicht nur auf private Partner, sondern (vermehrt) auch auf die Nachbarkommune. In dieser Hinsicht besteht spätestens seit dem Beschluss des OLG Naumburg¹, das nicht nur den Fall einer Mandatierung von Auf-



Professor Dr. Martin Burgi

gaben, sondern selbst den Fall der Delegation von Aufgaben (vollständige Übertragung von Aufgaben mit befreiender Wirkung) dem Vergaberegime unterstellt hatte, große Verunsicherung. Konkret ging es dort um eine sog. Zweckvereinbarung (in anderen Bundesländern: öffentlich-rechtliche Vereinbarung)² zwischen zwei Landkreisen auf dem Gebiet der Abfallentsorgung, durch die ein Landkreis A seine Aufgaben als Entsorgungsträger vollständig auf den Landkreis B übertragen wollte, einschließlich Haushaltsführung und Satzungsbefugnis³. Hintergrund war ein von der Landesregierung Sachsen-Anhalt betriebener Zusammenschluss beider Landkreise zu einem neuen, ver-

¹ OLG Naumburg, Beschl. v. 3.11.2005, NZBau 2006, 58 ff. m. (ablehnender) Anm. Brohm.

² Zu den bestehenden Strukturen (mit Überblick über die Rechtslage in den verschiedenen Bundesländern) vgl. Burgi, Kommunalrecht, 2006, § 19 Rdnr. 8.

³ Etwaige Zweifel, ob infolge der Finanzierung durch Gebührenerhebung bei den Abfallentsorgungspflichtigen überhaupt von einem „entgeltlichen“ Auftrag i. S. v. § 99 Abs. 1 GWB und nicht eher von einer sog. Dienstleistungskonzession auszugehen war, brauchen hier nicht vertieft zu werden: Die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehende sog. Inhouse-Thematik (vgl. IV.), d. h. die Unterwerfung der Verwaltungszusammenarbeit unter vergaberechtliche Maßstäbe, stellt sich auch bei einer Qualifizierung als Dienstleistungskonzession, nur entstammen dann die zu beachtenden Maßstäbe nicht den §§ 97 ff. GWB nebst den europäischen Vergaberichtlinien, sondern allein dem europäischen Primärrecht (zu ihnen vgl. nur Burgi, NZBau 2005, 610, und noch bei Fn. 21).

größerten Landkreis. Dem gegen die Zweckvereinbarung gerichteten Nachprüfungsantrag mehrerer privater Entsorgungsunternehmen, die bislang für den Landkreis A tätig waren, gab das OLG statt: Trotz Übergangs der Satzungsbefugnis, trotz Fehlens jeglicher Privatisierungsabsicht, ja trotz unmittelbar bevorstehender Verwaltungsstrukturreform qualifizierte es die geschlossene Zweckvereinbarung als einen dem Kartellvergaberecht unterfallenden öffentlichen Auftrag und sah in der Konsequenz eine Pflicht zur europaweiten Ausschreibung.

Die Diskussion um die Anwendbarkeit des Vergaberechts auf die unterschiedlichen Formen der Verwaltungszusammenarbeit (dazu sogleich III.) hat seither nicht nachgelassen. Die Fülle der hierzu bestehenden Literatur ist unübersehbar und kann hier nicht dokumentiert werden⁴. Im Lichte der inzwischen ergangenen jüngsten EuGH-Entscheidungen soll der aktuelle Stand der Rechtsprechung skizziert und Lösungsansätze entwickelt werden für die noch offe-

nen Fragen hinsichtlich der Vergaberechtpflichtigkeit interkommunaler Kooperationen. Dabei geht es v. a. um die Reichweite des vom EuGH entwickelten Ausnahmetatbestands der sog. Inhouse-Vergabe sowie um die Frage, ob daneben noch ein weiterer Ausnahmetatbestand für bestimmte Fälle der Verwaltungszusammenarbeit anzuerkennen ist⁵; in diese Richtung weist neuerdings auch ein viel beachteter Beschluss des OLG Düsseldorf⁶. Der bereits primärrechtlich verankerte Ausnahmetatbestand des Art. 45 EG für Verträge über die Betrauung mit der „Ausübung öffentlicher Gewalt“ betrifft die meisten Daseinsvorsorgeleistungen dagegen nicht und kann in diesem Rahmen weitgehend außer Betracht bleiben⁷.

II. Unterschiedliche Welten: Verwaltungsorganisation einerseits – Wettbewerb andererseits

Auf den ersten Blick geht es bei der Frage einer möglichen Vergaberechtpflichtigkeit verwaltungsorganisatorischer Vereinbarungen um das Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Welten: Hier die vorwiegend interne, auf Dauer und Verlässlichkeit angelegte Welt der Verwaltungsorganisation, deren Basis primär die politische Rationalität bildet. Dort die Außenperspektive der Chancengerechtigkeit und der Flexibilität im Wettbewerb, die primär auf der Basis ökonomischer Rationalität gründet. Bei näherer Betrachtung kann man jedoch erkennen, dass die öffentliche Hand in weiten Bereichen bereits selbst wettbewerbliche Strukturen implementiert hat oder im Begriff ist, dies zu tun. Dies ist etwa schon dann der Fall, wenn erwogen wird, eine bestimmte Tätigkeit nicht selbst zu übernehmen, sondern insoweit mit einem anderen Akteur zusammenzuarbeiten. Dies kann entweder einer von mehreren, ja zweifelsfrei im Wettbewerb untereinander stehenden Privaten sein oder aber auch eine andere Verwaltungseinheit, die man der Kooperation mit einem Privaten vorziehen möchte. Vorwiegend noch in der Theorie wird sogar über Wettbewerb innerhalb der öffentlichen Verwaltung, d. h. nach britischem oder neuseeländischem Vorbild zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten⁸, nachgedacht – all dies zum (vermeintlichen?) Wohl der Bürger und der öffentlichen Kassen. Es liegt auf der Hand, dass in einer pluralen Verwaltungsorganisation, wie sie in der Bundesrepublik mit ihren zahlreichen selbständigen Verwaltungsträgern vorzufinden ist, eine besonders günstige Ausgangslage für solche Gedankenspiele besteht. Seit langem

wird bekanntlich unter der Überschrift „Wettbewerbsföderalismus“ ja sogar der Wettbewerb zwischen den gesetzgebenden Akteuren proklamiert⁹. Ganz ähnlich wie beim Gesellschaftsrecht, dessen Maßstäbe seit jeher in die Verwaltungsorganisation hineinwirken, wenn die Verwaltung sich für den Einsatz privatrechtlicher Organisationsformen entschieden hat¹⁰, erscheint daher auch ein Verbund¹¹ von Verwaltungsorganisations- und Wettbewerbsrecht, ein funktionales Aufeinanderbezogensein von Maßstäben jenseits tradierter Grenzziehungen denkbar.

Die der Rechtsdogmatik gestellte Frage zielt daher auf die Existenz und Reichweite jenes Verbunds verschiedener Rechtsmaßstäbe: In welchem Umfang hat die Verwaltung selbst einen Marktwettbewerb eröffnet bzw. sich selbst in diesen Marktwettbewerb hineingestellt? Und was bedeutet dies für die jeweils einschlägigen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften? Die Beantwortung dieser Fragen wird noch dadurch erschwert, dass sie vorliegend in einem Mehrebenensystem erfolgen muss, weil die zentralen wettbewerblichen Normen europarechtlicher Herkunft sind und insoweit der Definitionsmacht der europäischen Institutionen unterliegen. Es geht also nicht nur um das Verhältnis von Verwaltungsorganisationsrecht und Wettbewerbsrecht (das schon für sich schwierig zu bestimmen ist), sondern überdies – wieder einmal – um das Verhältnis zwischen europäischem und nationalem Recht und damit auch um die Spielräume von europäischer und nationaler Politik.

III. Relevante Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Für die weitere Untersuchung empfiehlt es sich, zwischen *institutionalisierten* und *nicht-institutionalisierten*¹² Formen interkommunaler Zusammenarbeit zu unterscheiden. Dabei sind mit institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit alle Fälle gemeint, in denen ein „Gemeinschaftsunternehmen“ gegründet wird. Das kann sowohl in öffentlich-rechtlicher Form als Zweckverband oder Anstalt geschehen oder auch in privatrechtlicher Form als AG bzw. GmbH. Dabei sind diese Kooperationsformen jeweils mit oder ohne Einbeziehung Privater denkbar. Ferner sind hier komplizierte Enkel- oder Geschwisterbeziehungen sowie Konzernstrukturen möglich¹³. Daneben sind Formen interkommunaler Zusammenarbeit denkbar, die *ohne* institutionalisierten Rahmen und damit ohne mitgliederschaftliche Beziehungen auskommen. In privatrechtlicher Form sind

⁴ Allein aus Oktober 2006: Krohn, NZBau 2006, 610; Düsterdiek, NZBau 2006, 618; Kämmerer, JZ 2006, 964.

⁵ Auf vorrangige Sondervorschriften, wie sie etwa die geplante Novelle der VO 1191/69 im Bereich des ÖPNV mit der Möglichkeit der Direktvergabe vorsieht, soll hier nicht eingegangen werden.

⁶ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 21.6.2006, Az.: VII Verg 17/06, VergR 2006, 777 m. Anm. Diemert.

⁷ Näher zum Umfang dieser primärrechtlichen Bereichsausnahme, vgl. Burgi, NVwZ 2007, i. E.

⁸ Zu den Aktivitäten in den genannten Ländern vgl. Musil, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005, S. 38 f.; zu Ansätzen eines Wettbewerbs innerhalb der Verwaltung in Deutschland und einer ersten rechtlichen Einschätzung vgl. dens., S. 23 ff., 47 ff., 63 ff.

⁹ Vgl. nur Nettesheim, in: Brenner/Huber/Möstel (Hrsg.), FS Badura, 2000, S. 363, jeweils m. w. N.; Bauer, DÖV 2002, 837.

¹⁰ Vgl. Ehlers, in: Verhandlungen des 63. Deutschen Juristentages 2002, Band I, 2002, E 105 ff.; Oebbecke, in: Hoppe/Uechtritz (Hrsg.), Handbuch kommunale Unternehmen, 2004, §§ 8, 9 u. 13.

¹¹ Ausführliche Entfaltung dieser neuen Kategorie zur Beschreibung und Entfaltung der Wechselwirkungen zwischen dem Regime des Öffentlichen Rechts und dem Regime des Privatrechts für die Verwaltung bei Burgi, Rechtsregime, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, Band 1, § 18 Rdnr. 34 ff.

¹² Diese Terminologie orientiert sich am Grönbuch der EU-Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30.4.2004, vgl. KOM (2004) 327 endg., Ziffer 3 (dort thematisch bedingt allerdings nur im Kontext von Public-Private-Partnerships).

¹³ Vgl. Burgi, Kommunalrecht, 2006, § 19.

dies Geschäftsbesorgungs-, Dienstleistungs-, Kauf- oder sonstige Verträge, in öffentlich-rechtlicher Form sind es Delegation (Übertragung von Rechten und Pflichten mit befreiender Wirkung) und Mandatierung (Übertragung lediglich der Aufgabendurchführung, vgl. § 23 GKG NRW). Wie sich sogleich zeigen wird, passt der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Ausnahmetatbestand der sog. Inhouse-Vergabe nicht auf alle diese Formen der Verwaltungszusammenarbeit. Insoweit ist in einem weiteren Schritt (unten V.) in Fortentwicklung der Inhouse-Rechtsprechung nach der Berechtigung eines eigenen Ausnahmetatbestands für bestimmte Formen der Verwaltungszusammenarbeit zu fragen.

IV. Entwicklung und Reichweite zur sog. Inhouse-Ausnahme

1. Die Rechtsprechungslinie zur sog. Inhouse-Vergabe¹⁴

Bekanntlich setzt die Anwendbarkeit des Vergaberechts zunächst das Vorliegen eines öffentlichen Auftrags voraus. Nach § 99 Abs. 1 GWB sind öffentliche Aufträge „entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben“, d. h. ganz allgemein Vereinbarungen zwischen zwei verschiedenen Personen. Mit seiner Entscheidung in der Rechtssache *Teckal*¹⁵ hat der EuGH insoweit allerdings eine *funktionale* Betrachtungsweise etabliert: Auch wenn bei rein formaler Betrachtung Personenverschiedenheit anzunehmen ist, sind die vergaberechtlichen Vorgaben dennoch nicht anwendbar, wenn es sich um ein sog. Inhouse-Geschäft handelt. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass (1.) die beauftragende Gebietskörperschaft über die fragliche Rechtsperson eine Kontrolle ausübt wie über eine eigene Dienststelle und (2.) diese Rechtsperson ihre Tätigkeit im Wesentlichen für diese Gebietskörperschaft verrichtet. Funktional handelt es sich dann um eine Eigenleistung des öffentlichen Auftraggebers, d. h. es fehlt an einer Beschaffung „am Markt“. Folgerichtig wurde das erste *Teckal*-Merkmal in der Rechtssache *Stadt Halle*¹⁶ näher dahin gehend konkretisiert, dass eine „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ bereits dann ausscheidet, wenn an der beauftragten Rechtsperson Private beteiligt sind – und sei es in noch so geringem Umfang. In Schrifttum und Praxis¹⁷ hatte sich daraufhin die Einschätzung etabliert, das Kartellvergaberecht finde (nur) bei einer Zusammenarbeit mit sog. gemischtwirt-

schaftlichen Unternehmen Anwendung, bei Beauftragung von Eigengesellschaften und Anstalten in alleiniger Trägerschaft könne man ihm dagegen entgegen. Durch das Urteil vom 13.10.2005 in der Rechtssache *Parking Brixen*¹⁸ erfolgte an dieser Stelle jedoch eine weitere Verschärfung dahin gehend, dass selbst bei einer alleinigen Trägerschaft unter bestimmten Umständen nicht von einer „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ ausgegangen werden kann, und zwar insbesondere dann, wenn die „baldige Öffnung für Fremdkapital“ vorgeschrieben ist und weitgehende Vollmachten für die Gesellschaftsorgane bestehen¹⁹. Bereits die Rechtssache *Mödling*²⁰ hatte zur Vermeidung von Umgehungsversuchen die Notwendigkeit einer *Gesamt Betrachtung* betont, wenn das zu beauftragende öffentliche Unternehmen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Auftragsvergabe für privates Kapital geöffnet werden soll. Durch die Entscheidung in der Rechtssache *Co.Na.Me.*²¹ erklärte der EuGH die Inhouse-Grundsätze (bereits unmittelbar aus dem Primärrecht abgeleitet) auch bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen für maßgeblich und bestätigte die soeben dargestellte Rechtsprechung nochmals insgesamt durch die Entscheidung in der Rechtssache *ANAV*²². In der Rechtssache *Carbotermo* hat er jüngst schließlich klargestellt, dass auch mehrere öffentliche Auftraggeber gemeinsam eine „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ ausüben können²³.

Bislang weitgehend ungeklärt ist die Bedeutung des zweiten *Teckal*-Merkmals²⁴. In der Rechtssache *Carbotermo* hat der EuGH hierzu lediglich ausgeführt, dass die Voraussetzung einer „Tätigkeit im Wesentlichen für die beteiligten öffentlichen Auftraggeber“ dem Schutz des Wettbewerbs diene und vor diesem Hintergrund zu interpretieren sei²⁵. Offenbar soll das Merkmal primär sicherstellen, dass tatsächlich nur eine Reorganisation der schon bislang von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgabenbereiche stattfindet; in diesem Umfang handelt es sich dann seitens der öffentlichen Hand um keine „unternehmerische Tätigkeit am Markt“.

2. Konsequenzen für interkommunale Zusammenarbeit

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass sich die Formen einer *institutionalisierten* Verwaltungszusammenarbeit bereits unschwer anhand der eben dargestellten Inhouse-Grundsätze des EuGH beurteilen lassen: Im Fall einer (zumindest bevorste-

¹⁴ Eine Dokumentation der gesamten Rechtsprechungslinie auf dem Stand von November 2005 findet sich in der Mitteilung der EU-Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen vom 15.11.2005 (KOM [2005] 569 endg.), Ziffer 4.2.

¹⁵ Bei unbefangener Lektüre könnte man in § 99 Abs. 1 GWB noch zuvor beim Unternehmensbegriff ansetzen, da es nicht dem allgemeinen Sprachgebrauch entspricht, Nachbarkommunen als „Unternehmen“ zu bezeichnen. Im europäischen Vergaberecht wird allerdings seit jeher ein funktionaler Unternehmensbegriff zugrunde gelegt; Unternehmen ist danach jede als Anbieter von Leistungen auftretende Einheit (EuGH, *Teckal*, Slg. 2000, I-10475 Rdnr. 42 f.; OLG Stuttgart, NZBau 2000, 542).

¹⁶ EuGH, Urt. v. 11.1.2005, Rs. C-26/03, *Stadt Halle*, NZBau 2005, 111; vgl. hierzu Krohn, NZBau 2005, 92.

¹⁷ Vgl. nur Krohn, NZBau 2005, 92; Burgi, NZBau 2005, 209.

¹⁸ EuGH, Urt. v. 13.10.2005, Rs. C-458/03, *Parking Brixen*, VergabeR 2005, 737, Rdnr. 67. Der EuGH nennt überdies drei weitere Merkmale, die „dafür sprechen, dass die Stadtwerke Brixen AG eine Marktausrichtung“ erreicht habe, die eine Kontrolle durch die Gemeinde „schwierig macht“: Die Rechtsform der Aktiengesellschaft, die Ausweitung des Gesellschaftszwecks auf neue „bedeutende Bereiche“ sowie die Ausweitung des geographischen Tätigkeitsbereichs der Gesellschaft auf ganz Italien und das Ausland.

¹⁹ Hier besteht eine interessante Verbindungslinie zu der in Deutschland seit langem geführten demokratierechtlich inspirierten Steuerungsdiskussion (vgl. nur Mann, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, 2002, S. 55 ff.). Weitere Überlegungen zur Konkretisierung dieser Merkmale im Schlussantrag der GA Stix-Hackl vom 12.1.2006 in der Rs. C-340/04, *Carbotermo*, NZBau 2006, Heft 2, X f., Rdnr. 20 ff.

²⁰ EuGH, Urt. v. 10.11.2005, Rs. C-29/04, *Mödling*, NZBau 2005, 704.

²¹ EuGH, Urt. v. 21.7.2005, Rs. 231/03, *Co.Na.Me.*, NZBau 2005, 592; s. auch bereits oben Fn. 3.

²² EuGH, Urt. v. 6.4.2006, Rs. 310/04, *ANAV*, NZBau 2006, 326.

²³ EuGH, Urt. v. 11.5.2006, Rs. C-340/04, *Carbotermo*, Rn. 37 ff. – Bereits der Ausgangsfall in der Rs. *Teckal* war dadurch gekennzeichnet, dass die Gemeinde, um deren Auftrag es ging, nur eine von 44 kommunalen Gesellschaftern war und nur 0,9 % der Anteile an dem beauftragten Gemeinschaftsunternehmen inne hatte; nichtsdestoweniger hielt der EuGH eine Inhousevergabe für möglich (ebenso Krohn, NZBau 2005, 95; GA Stix-Hackl in ihrem Schlussantrag vom 12.1.2006 (Fn. 19), Rdnr. 31 f.; anders Storr, LKV 2005, 525).

²⁴ Ausführliche Überlegungen hierzu im Schlussantrag der GA Stix-Hackl vom 12.1.2006 (Fn. 19), Rdnr. 73 ff.; aus der diesbezüglichen Diskussion vgl. nur Dreher, NZBau 2002, 245 (253); Riese/van den Eikel, VergabeR 2005, 590 (601); Ziekow/Siegel, VergabeR 96 (2005), 145 (148).

²⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 11.5.2006, Rs. C-340/04, *Carbotermo*, Rn. 60 ff.

henden) privaten Beteiligung an dem beauftragten „Gemeinschaftsunternehmen“ (AG, GmbH oder Zweckverband) findet das Kartellvergaberecht uneingeschränkt Anwendung. Ist eine solche private Beteiligung nicht vorgesehen, greift dagegen die Inhouse-Ausnahme; nach Maßgabe der Entscheidung *Carbotermo*, dass auch mehrere öffentliche Auftraggeber gemeinsam eine „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ ausüben können, dürfte somit insbesondere auch der Zweckverband (ohne private Beteiligung) bereits der Inhouse-Ausnahme unterfallen²⁶.

3. Offene Fragen

Von der Inhouse-Ausnahme per se nicht erfasst sind die Fälle nicht-institutionalisierter Verwaltungszusammenarbeit (Delegation, Mandatierung); diese Konstellationen sind nicht durch ein „Mutter-Tochter“-Verhältnis gekennzeichnet, weshalb das „Kontroll“-Kriterium der Inhouse-Rechtsprechung hier von vornherein keinen Sinn macht. Muss hier deshalb (wie im Fall einer funktionalen Privatisierung durch Beauftragung eines Privaten²⁷) das Vergaberecht Anwendung finden?

In der Literatur wurde diese Frage zum Teil bejaht, während eine andere Fraktion von Anfang an für eine Differenzierung zwischen (im Kern national geprägtem) Verwaltungsorganisationsrecht und euro-

päisch geprägtem Vergaberecht plädierte²⁸. Auf europäischer Ebene ist diese Frage bislang nicht entschieden. So findet sich keine EuGH-Entscheidung, die sich explizit mit diesen Formen interkommunaler Zusammenarbeit befasst. Insbesondere lässt sich dem Urteil des EuGH vom 13.1.2005 zu Kooperationsvereinbarungen in Spanien hierzu nichts entnehmen²⁹. Dort ging es nicht um eine konkrete Form der Verwaltungszusammenarbeit, sondern um die fragliche Richtlinienkonformität einer gesetzlichen Bestimmung, die sämtliche Formen von „Kooperationsvereinbarungen“ zwischen „öffentlichen Einrichtungen“ untereinander oder mit der unmittelbaren Staatsverwaltung aus dem Anwendungsbereich des Vergaberechts pauschal herausgenommen hatte. Darin erblickte der EuGH eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der einschlägigen Vergaberichtlinie – nicht mehr und nicht weniger. Für Deutschland, das eine solche Pauschalherausnahme weder kennt noch anstrebt, ist dieses Urteil kaum ergiebig. Die zentrale Frage, wann denn nun im Einzelnen die Inhouse-Ausnahme vorliegt und ob es außerhalb der davon profitierenden institutionalisierten Verwaltungszusammenarbeit weitere Ausnahmereiche geben kann, bleibt unbeantwortet. Erste Schlussstrich-Aufsätze im deutschen Schrifttum³⁰ sind daher verfrüht³¹; selbst die EU-Kommission, die sicherlich nicht im Verdacht steht, den Anwendungsbereich des Vergaberechts eindämmen zu wollen, sieht auch nach der bezeichneten EuGH-Entscheidung unverändert Klärungsbedarf und hält eine Auslegungs-Mitteilung für sinnvoll³². Ungeachtet dessen übten sich die bislang angerufenen Oberlandesgerichte, die im Unterschied zum EuGH mehrmals mit Formen der nicht-institutionalisierten Zusammenarbeit zu tun hatten, in (teilweise) voreilem EU-Gehorsam. So erklärten das OLG Düsseldorf³³ und das OLG Frankfurt am Main³⁴ das Kartellvergaberecht für anwendbar auf die Zweckvereinbarung in Gestalt der Mandatierung und das OLG Naumburg (wie eingangs geschildert) will auch die Zweckvereinbarung in Gestalt der Delegation auf eine Nachbarkommune einbeziehen³⁵.

IV. Lösungsansätze: Primärrechts- und Systemkonformität beim Umgang mit Verwaltungszusammenarbeit

Zur Lösung der noch offenen Fragen soll im Folgenden das Szenario der Anwend-

barkeit des Kartellvergaberechts auf der Grundlage der Inhouse-Rechtsprechung fortgeschrieben und vervollständigt werden, und zwar unter Orientierung an zwei Kriterien. Das erste Kriterium ist das der Primärrechtskonformität: Im Falle einer bestehenden Unsicherheit beim Umgang mit dem Sekundärrecht (hier: mit der jeweils einschlägigen europäischen Vergaberichtlinie) greift das Gebot der primärrechtskonformen Auslegung ein, das an die europäischen Organe einschließlich den EuGH, aber auch an die nationalen Behörden und Gerichte adressiert ist. Im weiteren Verlauf wird sich zeigen, dass konkret die Vorschriften des EG-Vertrags über die Kompetenzverteilung bei der Interpretation des funktionalen Auftragsbegriffs maßgeblich sein können. Das zweite Kriterium folgt aus dem bereits eingangs (I.) skizzierten Gedanken eines Verbunds von Verwaltungsorganisationsrecht und Wettbewerbsrecht, unter der Voraussetzung, dass die Verwaltung selbst wettbewerbliche Elemente implementiert hat. Wo dies der Fall ist, wäre die Anwendung des Kartellvergaberechts jedenfalls systemkonform. Daraus können im Einzelnen die folgenden Schlüsse gezogen werden:

1. Grundsätzliche Anwendbarkeit bei institutionalisierter Verwaltungszusammenarbeit, soweit nicht Inhouse-Vergabe

Hier sind wir im Anwendungsbereich der EuGH-Rechtsprechungslinie seit *Teckal*: Die institutionalisierte Verwaltungszusammenarbeit unterfällt dem Kartellvergaberecht, sobald auch nur 1% private Beteiligung besteht, und zwar auch dann, wenn diese nur angelegt ist, und aufgrund der gebotenen Gesamtbetrachtung auch in Umgehungskonstellationen nach Art der EuGH-Rechtssache *Mödling*³⁶. Nicht anwendbar ist das Kartellvergaberecht dagegen bei Vorliegen der vom EuGH selbst entwickelten und anhand der Umstände des Einzelfalls³⁷ zu prüfenden Inhouse-Kriterien: Dies trifft etwa zu auf die Inanspruchnahme der eigenen Anstalt oder einer Eigengesellschaft, soweit diese „im Wesentlichen nur für die Trägerkommune“ tätig ist, und zwar auch dann, wenn mehrere öffentliche Träger hinter der Eigengesellschaft, der Anstalt oder auch dem Zweckverband (jeweils ohne private Beteiligung) stehen³⁸. Auch die Beauftragung von Einzelunternehmen und die Beauftragung unter Geschwistern innerhalb einer Konzernstruktur unterfal-

²⁶ Wie hier jüngst OLG Düsseldorf, Beschl. v. 21.6.2006, VergabeR 2006, 777 m. Anm. Diemert.

²⁷ Vgl. insoweit nur EuGH, EuZW 2005, 26, sowie Burgi, NVwZ 2001, 601 (604 f.).

²⁸ So u. a. Burgi, NZBau 2005, 208; weitergeführt in ZG 2006, 106; Portz, VergabeR 2006, 96 ff., jeweils m. w. N. zu den Gegenauffassungen.

²⁹ EuGH, NZBau 2005, 232 mit weiterführenden Anmerkungen von Steiff, NZBau 2005, 205, und Burgi, NZBau 2005, 208.

³⁰ Steiff, NZBau 2005, 205; Hattig/Ruhland, VergabeR 2005, 425 (433 f.); Siegel, VergabeR 2006, 621.

³¹ So schon Burgi, NZBau 2005, 212.

³² Vgl. Mitteilung der EU-Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften (Fn.14), Ziffer 4.2.

³³ OLG Düsseldorf, NZBau 2004, 398.

³⁴ OLG Frankfurt a. M., NZBau 2004, 692.

³⁵ OLG Naumburg, Beschl. v. 3.11.2005 (Fn. 1); dafür auch Ziekow/Siegel, VerwArch 96 (2005), 134.

³⁶ EuGH, NZBau 2005, 704 mit Anm. Jasper/Arnold, NZBau 2006, 24; diesbezüglich weiterführende Überlegungen finden sich im Schlussantrag des GA Geelhoed vom 12.1.2006 in der Rs. C-410/04 (ANAV), NZBau 2006, Heft 2, VIII f.

³⁷ Auf die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung macht auch GA Stix-Hackl (Fn. 19), Rdnr. 52 ff., aufmerksam.

³⁸ S. bereits oben bei Fn. 23.

len insoweit grundsätzlich der Inhouse-Ausnahme³⁹.

Dass das Kartellvergaberecht – von der Inhouse-Ausnahme abgesehen – auf die institutionalisierte Verwaltungszusammenarbeit anwendbar ist, entspricht dem Primärrecht (dazu sogleich näher 3.) und ist auch systemkonform: Sobald Private in die fragliche Institution einbezogen werden, entsteht ein Marktwettbewerb um unternehmerische Chancen; das Gleiche gilt für den Fall, dass eine zu 100 Prozent kommunal beziehungsweise staatlich beherrschte Institution von sich aus Märkte jenseits der Inanspruchnahme durch die eigenen Träger erschließt. Stets gilt: Akteurswettbewerb zieht die Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Maßstäbe nach sich. Mit seiner Inhouse-Rechtsprechung hat der EuGH mithin eine überzeugende Linie gefunden.

2. Grundsätzliche Anwendbarkeit bei nicht-institutionalisierter Zusammenarbeit

Diese Linie muss fortgedacht werden in den Bereich der nicht-institutionalisierten Verwaltungszusammenarbeit hinein, mit dem sich der EuGH, wie erwähnt, noch nicht explizit beschäftigt hat. Wenn eine Kommune schlicht Waren oder Dienstleistungen bei einem anderen Verwaltungsträger oder gar bei einem Privaten (funktionale Privatisierung) beschafft, dann hat sie sich für Produkte entschieden, die auf einem bestehenden Markt angeboten werden. Ihre Entscheidung, diese Produkte bei einem anderen Verwaltungsträger zu beschaffen (etwa die PCs bei der Nachbargemeinde oder die Netzwerkpflege bei der Datenzentrale des Landes), erfolgt dann innerhalb eines Akteurswettbewerbs und unterliegt ohne primärrechtliche Beanstandung den wettbewerbsrechtlichen Maßstäben des Kartellvergaberechts⁴⁰. Für die Inhouse-Ausnahme ist kein Platz, weil keine Kontroll- oder Beherrschungsstrukturen vorhanden sind. Wiederum gilt: Akteurswettbewerb löst Wettbewerbsrecht aus.

3. Nichtanwendbarkeit bei Inanspruchnahme einer verwaltungsorganisatorischen Option ohne Beteiligung Privater

Eine Fallgruppe gibt es allerdings, in der das Kartellvergaberecht nicht anwendbar ist, und zwar infolge einer primärrechtskonformen Auslegung der Vergaberichtlinien. Dies betrifft diejenigen Formen der

Verwaltungszusammenarbeit, die auf Landesorganisationsgesetzen beruhen und ohne Beteiligung Privater stattfinden⁴¹: Zweckverband, Delegation, Mandatierung. In diesen Fällen geht es nicht um Beschaffung, sondern um Zuständigkeitsverteilung, und mithin nicht um Akteurswettbewerb, sondern um Institutionenwettbewerb⁴². Dieser ist vom Kartellvergaberecht nicht erfasst.

a) Begründung

Nach allgemeiner Auffassung und eigener Einschätzung des EuGH besitzt die EU keine Kompetenz für grundlegende, allgemeine Bestimmungen über die nationale Verwaltungsorganisation⁴³. Ob ein Mitgliedstaat zentralistisch organisiert ist oder föderal, ist grundsätzlich seine eigene souveräne Entscheidung, die das Europarecht zu respektieren hat. Für die hier zu behandelnde Frage bedeutet dies, dass die Anwendbarkeit des europäisierten Vergaberechts nicht davon abhängen darf, ob sich der jeweilige Mitgliedstaat für eine zentralistische oder für eine föderale Organisationsform mit kommunaler Selbstverwaltung entschieden hat.

Ein Mitgliedstaat, der zentralistisch organisiert ist, besäße beispielsweise keine staatlichen Untergliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit nach Art der Länder und Kommunen. Würde in einem solchen Mitgliedstaat eine staatliche Behörde X mit einer staatlichen Behörde Y eine Kooperationsvereinbarung treffen, käme wohl niemand auf die Idee, hierin einen vergaberechtspflichtigen Beschaffungsvorgang zu sehen. Mangels Rechtspersönlichkeit der beteiligten Behörde würde es schon an der notwendigen Personenverschiedenheit von Auftraggeber und Auftragnehmer (vgl. IV. 1.) fehlen. Warum sollte für die Anwendbarkeit des Vergaberechts etwas anderes gelten, wenn in einem föderal untergliederten Staat wie der Bundesrepublik eine inhaltsgleiche Kooperationsvereinbarung zwischen zwei Kommunen oder zwischen einer Kommune und einem Land getroffen wird?⁴⁴ Würde man solche Fälle einer Reorganisation der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der staatlichen Gesamtorganisation tatsächlich als vergaberechtspflichtig ansehen, so bedeutete dies einen Eingriff in die nationale Verwaltungsorganisationshoheit auch insoweit, als dadurch de facto eine Privatisierungspflicht begründet würde: Wann immer der Staat und seine selbständigen Untergliederungen eine veränderte Aufgabenverteilung innerhalb ihrer staatlichen Gesamtorganisation mit dem Ziel anstreben, ihre Aufgaben künftig effizienter zu erfüllen, wären sie sogleich zur Ausschreibung und

damit möglicherweise zur Auftragsvergabe an einen privaten Anbieter verpflichtet. Derartige Privatisierungspflichten werden durch das Kartellvergaberecht (und die ihm zugrunde liegenden primärrechtlichen Grundlagen) jedoch gerade nicht begründet; vielmehr wird durch sie lediglich an eine bereits getroffene Entscheidung zur Beschaffung in einem Akteurswettbewerb angeknüpft. Dem Staat steht es grundsätzlich frei, ob er Leistungen selbst erbringen oder am Markt an Dritte vergeben will.⁴⁵ In Ermangelung einer Kompetenz der

³⁹ Verfehlt ist die jüngst durch das OLG Celle, NZBau 2006, 130, geäußerte Ansicht, dass für die Inhouse-Ausnahme kein Raum sei, wenn das Tochterunternehmen, das die Beauftragung eines Einzelunternehmens in Erwägung zieht, „erwerbswirtschaftlich und mit Gewinnerzielungsabsicht“ tätig sei; dieses Kriterium ist in der EuGH-Rechtsprechung nicht nachweisbar.

⁴⁰ Eine Ausnahme ist in solchen Fällen nur möglich, wenn die Ausnahmenvorschrift des § 100 Abs. 2 lit. g) GWB eingreift. Sie betrifft die Auftragsvergabe an Personen, die ihrerseits „Auftraggeber i. S. d. §§ 98 Nrn. 1 - 3 GWB sind und ein auf Gesetz oder Verordnung beruhendes ausschließliches Recht zur Leistungserbringung haben“. Dass im Umkehrschluss aus § 100 Abs. 2 GWB nicht auf die Vergaberechtspflichtigkeit von Zweckverbandsbeauftragung, Delegation oder Mandatierung geschlossen werden kann, habe ich bereits früher dargelegt (NZBau 2005, 212).

⁴¹ Ausführlich dargelegt bei Burgi, NZBau 2005, 208, und dems., Der Landkreis 2005, 468. Irrelevant ist die bloß stille, d. h. kapitalmäßige, nicht aufgabenbezogene Beteiligung (vgl. zu ihr Mann, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft [Fn. 19], S. 379 f., und zu allen anderen Formen der Beteiligung Privater dems., S. 380 ff.).

⁴² Eine Institution in diesem Sinne kann definiert werden als ein System formgebundener und formungebundener Regeln einschließlich der Vorkehrung zu deren Durchsetzung. Institutionen haben den Zweck, menschliches Handeln in eine bestimmte Richtung zu lenken. Wichtige Beispiele sind das Eigentum, die Ehe und das Marktwesen (nicht aber der einzelne Marktakteur). Innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Staat und seiner Organisation hat die sog. neue Institutionenökonomik den Blick auf den Wettbewerb von Institutionen, d. h. auf die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Vorgänge gerichtet (vgl. stellvertretend Richter/Furibotn, Neue Institutionenökonomik, 3. Aufl. 2003, S. 1 ff.).

⁴³ Sog. Grundsatz der verfahrensmäßigen und organisatorischen Autonomie der Mitgliedstaaten; vgl. nur die Nachweise bei Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Fn. 25), § 51 Rdnr. 32.

⁴⁴ Auf dieser Linie nun auch Portz, VergabeR 2006, 103 f.

⁴⁵ Ebenso OLG Koblenz, NZBau 2002, 346 (347). Dies lässt sich explizit den Begründungserwägungen Nr. 27 und 76 ff. der Dienstleistungs koordinierungsrichtlinie Nr. 92/50/EG (ABl. L 209 v. 24.7.1992) entnehmen.

Gemeinschaft zur Regelung der nationalen Verwaltungsorganisationsstrukturen kann das europäische Sekundärrecht für die kommunale Zusammenarbeit in den Bahnen des jeweiligen Landesorganisationsrechts keine Regelungen enthalten. Dies ist beim Umgang mit dem Sekundärrecht (den EG-Vergaberichtlinien) zu beachten. Da weder das Sekundärrecht noch § 99 Abs. 1 GWB insoweit eine klare Aussage treffen, müssen die Ergebnisse im Wege der Auslegung gewonnen werden. Und hierbei greift das Gebot der primärrechtskonformen Auslegung⁴⁶ ein, das auch die europäischen Organe einschließlich des EuGH verpflichtet.

Die hier angestellten Überlegungen sind mithin kein Versuch, das Europarecht zu umgehen, sondern zielen vielmehr darauf ab, ihm (in Gestalt des Primärrechts) zur Geltung zu verhelfen, eine gerade in der besonders kompetenz-sensiblen Zeit einer Verfassungsreform auf europäischer Ebene indizierte Vorgehensweise. Art. 28 Abs. 2 GG, der zwar die verfassungsrechtliche Grundlage der Kooperationshoheit bildet, bietet hier im Unterschied zum europäischen Primärrecht dagegen keinen durch-

⁴⁶ Vgl. nur den Nachweis bei Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 249 Rdnr. 17.

⁴⁷ Ähnlich Ziekow/Siegel, VerwArch 96 (2005), 136 f.; Steiff, NZBau 2005, 207; a. A. Portz, VergabeR 2006, 99. Systematisch zur Bedeutung des Europarechts für die Kommunen vgl. Burgi, Kommunalrecht (Fn.2), § 4 Rdnr. 9 ff., 15 f.

⁴⁸ Näher begründet bei Burgi, NZBau 2005, 211.

⁴⁹ Abgesehen davon, dass die Abgrenzung zwischen diesen beiden Formen der Verwaltungszusammenarbeit oftmals kaum trennscharf getroffen werden kann, ist letzten Endes auch bei der Verwaltungszusammenarbeit in Gestalt der Delegation eine Art Rückfallverantwortung der delegierenden Gemeinde, jedenfalls nach Ablauf der Frist, unentrinnbar.

⁵⁰ OLG Naumburg, Beschl. v. 3.11.2005 (Fn. 1).

⁵¹ Näher begründet bei Portz, VergabeR 2006, 100 f.

⁵² OLG Düsseldorf, Beschl. v. 21.6.2006, Az.: VII Verg 17/06, VergR 2006, 777 m. Anm. Diemert.

⁵³ S. bereits oben bei Fn. 23 und bei Fn. 38. Ebenso Schröder, NVwZ 2005, 29.

⁵⁴ Die Anerkennung einer solcherart qualifizierten Ausnahme würde zudem einen sonst drohenden Widerspruch ersparen. Gründen kein Kommunen eine GmbH, so wäre dies in Anwendung der Inhouse-Ausnahme vergaberechtsfrei. Mandatiert aber nur eine einzelne Kommune ihre Nachbargemeinde im Hinblick auf eine einzelne konkret umschriebene Aufgabe mit detaillierten vertraglich fixierten Vorgaben, dann wäre das Vergaberecht anwendbar, obwohl in beiden Fällen kein Akteurswettbewerb eröffnet wird und im letzten Fall sogar mehr Einwirkungsrechte bestehen dürften sowie eine landesgesetzliche Grundlage mit Zuständigkeitsverlagerndem Inhalt nachweisbar ist.

greifenden Schutz, weil selbst durch eine noch so weite Ausdehnung des funktionalen Auftragsbegriffs jedenfalls der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt würde und Beeinträchtigungen im Randbereich fraglos durch den Integrationsauftrag des Art. 23 Abs. 1 EG abgedeckt wären⁴⁷.

Die gebotene primärrechtskonforme Auslegung des Vergaberechts bedeutet, dass Vereinbarungen, die innerhalb eines gesetzlich vorgezeichneten verwaltungsorganisatorischen Rahmens verbleiben, keine Beschaffungsvorgänge darstellen. Es handelt sich mit anderen Worten nicht um einen „Vertrag mit einem Unternehmen“, wenn lediglich verwaltungsorganisatorische Verschiebungen innerhalb der staatlichen Gesamtorganisation vorgenommen werden. Im Mittelpunkt steht hier nicht eine das Marktverhalten bzw. den Wettbewerb beeinträchtigende Drittbeschaffung, sondern eine spezifische Form der kommunalen Eigenleistung und -produktion. Insofern ist die im Wege der kommunalen Zusammenarbeit nach dem Landes-Zusammenarbeitsgesetz einbezogene Nachbarkommune ebenso „Inhouse“ wie die Eigengesellschaft. Dafür spricht übrigens auch der Modus der „Beschaffung“ durch koordinationsrechtlichen Vertrag. Dieser ist strikt von den subordinationsrechtlichen Verträgen der Verwaltung mit den Bürgern zu unterscheiden und daher von der gesamten bisherigen Rechtsprechung und Literatur zum Thema „Einbeziehung von Verwaltungsverträgen in das Kartellvergaberecht“ nicht erfasst. Für ihn gilt, dass er Ausdruck einer verwaltungsorganisatorischen Entscheidung ist⁴⁸. Ausgehend von einer funktionalen Betrachtungsweise ist insofern auch gleichgültig, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Form der Delegation oder der Mandatierung handelt⁴⁹. Irrelevant sind ferner die in der eingangs referierten Entscheidung des OLG Naumburg⁵⁰ eingeführten Kategorien des „Nicht-Auftretens wie ein Privater am Markt“ bzw. des Vorliegens eines Verwaltungsmonopols⁵¹.

Fazit: Infolge der Wahl einer anderen Institution (und nicht eines anderen Akteurs), nämlich der Institution „verwaltungsinterne Zuständigkeitsverschiebung“, kommt es nicht zu einem Verbund von Verwaltungsorganisationsrecht und Kartellvergaberecht. Allerdings sind von dieser Ausnahme nicht alle auf Landesgesetz beruhenden Formen der Verwaltungszusammenarbeit erfasst. So kann nämlich an dem Umstand, dass mit der Einbeziehung Privater in einen Zweckverband ein Stück weit die Tür zum Akteurswettbewerb geöffnet wird, auch das Vor-

handensein einer landesgesetzlichen Grundlage nichts ändern. Lässt der Landesorganisationsgesetzgeber zu, dass Private einbezogen werden, hat er selbst die Tür zum Akteurswettbewerb ein Stück geöffnet und muss es hinnehmen, dass bei einer späteren Realisierung dieser Option zusätzlich auch das Kartellvergaberecht anwendbar sein wird.

Die Notwendigkeit einer primärrechtskonformen Auslegung des Vergaberechts mit der Folge eines (von den Inhouse-Kriterien unabhängigen) eigenen ungeschriebenen Ausnahmetatbestands betont nun auch der eingangs erwähnte Beschluss des OLG Düsseldorf⁵². Gegenstand des konkreten Verfahrens war die Gründung eines Zweckverbands (ohne private Beteiligung), welcher wiederum eine Anstalt des öffentlichen Rechts i. S. v. § 114a GO NRW gegründet hatte. Zusätzlich und unabhängig von den Inhouse-Voraussetzungen thematisiert das OLG in einem selbständigen Prüfungsschritt die Nichtanwendbarkeit des Vergaberechts aufgrund primärrechtskonformer Auslegung und bejaht diese im Ergebnis; in einem obiter dictum hält das OLG ein entsprechendes Ergebnis überdies für den Fall der delegierenden Zweckvereinbarung für möglich. Dies weist deutlich auf die Anerkennung eines neuen, eigenständigen Ausnahmetatbestands im hier geforderten Sinn hin, weil mit der Inhouse-Ausnahme die Herausnahme jener Form der nicht-institutionalisierten Verwaltungszusammenarbeit nicht hätte begründet werden können (vgl. oben IV. 3.).

b) Umsetzung

Bei der institutionalisierten Verwaltungszusammenarbeit auf landesgesetzlicher Grundlage, also beim Zweckverband (ohne private Beteiligung), bedarf es keiner dogmatischen Weiterentwicklung. Vielmehr kann hier schon mit den Inhouse-Grundsätzen das vom Primärrecht geforderte Ergebnis bewirkt werden⁵³: Die Inanspruchnahme des rein öffentlich getragenen Zweckverbands fällt nicht in den Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts, da sie bereits beide Inhouse-Kriterien erfüllt.

Auf die beiden landesgesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der nicht-institutionalisierten Verwaltungszusammenarbeit (Delegation und Mandatierung), passen die Inhouse-Kriterien dagegen nicht, da sie nur auf Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit zugeschnitten sind. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH schließt es jedoch nicht aus, insoweit eine zusätzliche Ausnahme anzuerkennen. Vielmehr folgt aus der gebotenen primärrechtskonformen Auslegung des Vergaberechts, dass diese beiden Formen ebenfalls nicht dem Kartellvergaberecht unterfallen⁵⁴. Für die

Kommunen bedeutet dies, dass insoweit kein Verbund von Verwaltungsorganisationsrecht und Wettbewerbsrecht besteht und dass sie die Entscheidung über das Ob einer Verwaltungszusammenarbeit ein Stück weit autonomer gestalten können. Diesen Gestaltungsspielraum sollten nicht zuletzt die Vergabesenate respektieren. Die erwähnten Ausführungen des OLG Düsseldorf im Beschluss vom 21.6.2006 zur Vergaberechtsfreiheit der delegierenden Zweckvereinbarung sind daher zu begrüßen.

V. Ausblick

Als zusammenfassendes Fazit lässt sich festhalten, dass bereits ein gutes Stück des Klä-

rungswegs zurückgelegt ist: Alle Konstellationen mit privater Beteiligung sind vom Vergaberecht erfasst. Insoweit muss man sich dem selbst eröffneten Wettbewerb stellen und nach Möglichkeit von ihm zu profitieren suchen.

Dagegen ist die kommunale Zusammenarbeit unter dem Dach einer gemeinsamen AG oder GmbH in rein öffentlicher Trägerschaft nach den dargestellten Inhouse-Kriterien des EuGH im Grundsatz vergaberechtsfrei; obwohl vom EuGH noch nicht explizit so entschieden, dürfte insofern auch der Zweckverband (ohne private Beteiligung) bereits der Inhouse-Ausnahme unterfallen.

Wie gezeigt, gebietet dieses Ergebnis jedenfalls eine primärrechtskonforme

Auslegung der Vergabekoordinierungsrichtlinie, und zwar auch im Hinblick auf die delegierende Zweckvereinbarung; der Beschluss des OLG Düsseldorf vom 21.6.2006 weist insofern in die richtige Richtung.

Das gleiche Ergebnis gilt entgegen den überwiegenden Entscheidungen der Oberlandesgerichte auch für mandatierende Zweckvereinbarungen; hier ist für die Anwendung des Kartellvergaberichts ebenfalls kein Raum. Bis zu einer abschließenden Klärung durch den EuGH sollte dies in Brüssel, Straßburg und notfalls auch in Luxemburg standhaft kommuniziert und im Rahmen der bevorstehenden GWB-Reform klargestellt werden.

Referat von Dr. Marco Kuhn, Hauptreferent beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

In der aktuellen Diskussion um die Einwirkungen des Vergaberechts auf die interkommunale Zusammenarbeit gerät mitunter aus dem Blickfeld, was die interkommunale Gemeinschaftsarbeit ausmacht, welche Möglichkeiten und Chancen sie in der Praxis eröffnet, aber auch, welche Grenzen ihr außerhalb des Vergaberechts gesetzt sind. Diese Aspekte verdienen meines Erachtens eine nähere Betrachtung. Das mir gesetzte Thema will ich deshalb nicht auf eine rechtswissenschaftliche Bewertung beschränken, sondern mich in einem weiteren Sinne an eine Beschreibung aktueller Entwicklungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit wagen.

I. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Wenn von interkommunaler Zusammenarbeit die Rede ist, so wird damit in aller Regel auf die im Landesrecht über kommunale Gemeinschaftsarbeit vorgesehenen Handlungsformen und -instrumente Bezug genommen. Im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, dem GkG NRW, sind das die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung – zum einen die mandatierende und zum anderen die delegierende Vereinbarung – und schließlich der kommunale Zweckverband. Mitunter finden wir diese Handlungsformen auch in anderen spezialgesetzlichen Regelungen, die bestimmte Pflichtverbände, wie etwa in Nordrhein-Westfalen die Wasser- und Bodenverbände oder auch die Zweckverbände des Schienenpersonennahverkehrs, vorsehen. Zusammenfassend will ich diese

Formen der Kooperation mit dem Begriff der interkommunalen Zusammenarbeit „im engeren Sinne“ kenntlich machen. In einem weiteren Sinne verstanden, beschränkt sich die interkommunale Zusammenarbeit nicht auf die im Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit normierten Handlungsformen. Darüber hinaus gibt es weitere Formen der Kooperation, die spezialgesetzlichen Regelungen unterliegen. Beispiel dafür ist die nachbargewe-

meindliche Beteiligung bei der Erstellung von Bauleitplänen nach Maßgabe des BauGB. Oder, um einige anders gelagerte Beispiele zu nennen, die nordrhein-westfälischen Regionalräte und bestimmte Stadt-Umland-Verbände beziehungsweise Regionalverbände, wie etwa der Regionalverband Ruhrgebiet. Wenngleich in ihrer Intensität gewiss unterschiedlich ausgeprägt, sind auch diesen Handlungsformen Elemente der gemeinsamen Willensbildung

und Entscheidung sowie teilweise auch der verbandlichen Organisation eigen. Gewissermaßen unterhalb jener Ebene institutionalisierter Zusammenarbeit gibt es überdies seit langem informelle Formen der kommunalen Kooperation. So ist es gängige Praxis, dass sich Kommunen gegenseitig informieren und ihre Erfahrungen austauschen, sei es auf politischer Leitungsebene oder etwa auf Amtsleiter-treffen. Über den bloßen Austausch hinaus erwachsen daraus häufig konkrete Kooperationen in Form gemeinsamer Arbeitsgruppen zu aktuellen Themen und Fragestellungen,



Dr. Marco Kuhn, Hauptreferent beim LKT NRW

die mitunter in dauerhafte Partnerschaften nach Maßgabe des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit einmünden.

Neben diesen öffentlich-rechtlich bestimmten Kooperationsformen treten schließlich noch solche interkommunalen Kooperationen, die privatrechtlich organisiert sind. Denn Kommunen können sich bekanntermaßen bei der Organisation und Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich auch des Privatrechts bedienen und etwa unter Beachtung der einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben gemeinsam ein eigenes Unternehmen in GmbH- oder AG-Rechtsform gründen.

Unter Verzicht auf eine Fortführung dieser Aufzählung kann festgehalten werden, dass uns die interkommunale Zusammenarbeit in vielfältiger Form begegnet. Bewusst hat sie der Gesetzgeber in dieser Vielgestaltigkeit vorgesehen. Und in dieser Vielgestaltigkeit wird sie seit langem praktiziert, so dass durchaus von einer Tradition der interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen werden kann. Eine Zusammenarbeit, die – nebenbei bemerkt – über Jahre hinweg nicht oder kaum die Aufmerksamkeit der Vergabeberechtigten gefunden hat.

II. Ursachen und Motive der interkommunalen Zusammenarbeit

Zwar kann ich die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit nicht durch aktuelle statistische Erhebungen belegen. Immerhin gibt es aber eine Studie der Management-Beratung Kienbaum im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahre 2003, der unter anderem zu entnehmen ist, dass mehr als 83 Prozent der Kommunen, die sich seinerzeit an der Studie beteiligten, der Ansicht sind, die interkommunale Zusammenarbeit sei bereits von hoher Bedeutung und werde in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Diese Feststellung führt mich zu meiner nächsten Fragestellung nach den Ursachen beziehungsweise Motiven der interkommunalen Zusammenarbeit: Weshalb arbeiten Kommunen bei der Aufgabenerfüllung mit steigender Tendenz zusammen?

Verallgemeinerungen sind insoweit schwierig, als vieles ohne Zweifel den jeweiligen, höchst unterschiedlichen Gegebenheiten und Erfahrungen vor Ort geschuldet ist. Was für die eine Kommune handlungsleitend ist, mag sich für andere Kommunen völlig anders darstellen. Häufig sind es sehr unterschiedliche Ursachen und Beweggründe, die in unterschiedlichem Zusammenspiel eine interkommunale Kooperation begründen. Unter diesem Vorbehalt sind dennoch einige Hauptursachen oder – aus Sicht der handelnden Personen – Motive auszumachen,

die bei der interkommunalen Zusammenarbeit immer wiederkehren.

1. Finanzielle Lage der Kommunen

Die erste zentrale Ursache liegt auf der Hand: die nach wie vor desolante Finanzsituation der Kommunen. Mag etwa auch beim Gewerbesteueraufkommen zuletzt eine durchaus positive Entwicklung festgestellt werden können, so genügt das bei weitem nicht, um die kommunalen Haushalte strukturell auszugleichen, geschweige denn die aufgelaufenen Fehlbeträge nachhaltig abzubauen. Genaue Zahlen zu den kommunalen Verbindlichkeiten will ich Ihnen an dieser Stelle ersparen. Traurige Realität ist jedenfalls, dass sich mittlerweile fast 200 der 396 Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens in der Haushaltssicherung befinden. Davon unterliegen mehr als 100 Städte und Gemeinden infolge eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepts sogar der vorläufigen Haushaltswirtschaft. In immer mehr Kommunen wird also die Ausnahme des Nothaushaltsrechts zur Regel. Dass sich der kommunale Handlungs- und Gestaltungsspielraum sowohl im Hinblick auf pflichtige als auch im Hinblick auf freiwillige Aufgaben aufgrund dessen immer weiter verringert, bedarf wohl keiner näheren Erläuterung.

2. Steigende Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung

Verschärfend tritt hinzu, dass sich nicht etwa mit zunehmender Finanznot die Anforderungen und Erwartungen an die kommunale Aufgabenerfüllung verringern. Im Gegenteil, diese Anforderungen und Erwartungen nehmen beständig zu. Damit meine ich nicht nur die Anforderungen, die ein immer komplexer werdendes Regelwerk beispielsweise im Umwelt- oder auch im Vergaberecht mit sich bringt. Dazu zähle ich zum Beispiel auch die Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnologie, die den Kommunen immer neue Investitionen in immer anspruchsvollere Hard- und Software sowie Mitarbeiterschulungen abverlangt.

Umso dinglicher ist es, auf kommunaler Ebene alle Möglichkeiten der Konsolidierung auszuloten, die den verbleibenden Handlungs- und Gestaltungsspielraum mindestens erhalten, in Teilen vielleicht auch erweitern. Dazu gehört nach meinem Verständnis in jedem Fall auch die Prüfung, inwieweit es angezeigt ist, Aufgaben im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit zu erfüllen – „Rückgewinnung von Handlungsspielräumen durch die Bündelung von Kräften und Kompetenzen“. So gesehen ist interkommunale

Zusammenarbeit nicht nur ein lediglich vorübergehender Trend, sondern in vielen Fällen eine echte Notwendigkeit.

Soweit die Möglichkeiten und Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Praxis überprüft werden, beschränkt sich diese Prüfung im Übrigen nach meiner Wahrnehmung nicht auf die bloße Realisierung von Einsparungen zugunsten des eigenen Haushalts. Vielmehr geht es den Kommunen bei ihrer Zusammenarbeit vor allem um die Erzielung von Effizienzvorteilen. Dahinter verbirgt sich insbesondere die Erwartung einer höheren Wirtschaftlichkeit bei der gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben – also: „gleiche, idealerweise bessere Leistungen zu geringeren Kosten“.

3. Wettbewerb der Regionen

Die interkommunale Zusammenarbeit ist nicht nur aufgrund finanzieller Engpässe zu einem Thema geworden. Hinzu tritt der Wettbewerb der Regionen, dem sich mittlerweile direkt oder indirekt alle Kommunen ausgesetzt sehen. Von einer intensiveren Kooperation versprechen sich viele Kommunen eine nachhaltige Verbesserung ihrer Chancen im internationalen Standortwettbewerb. Das beginnt zum Beispiel bei der gemeinsamen Erschließung von Gewerbegebieten, der gemeinsamen Wirtschafts- und Strukturförderung einschließlich der Errichtung von Gründer- und Technologiezentren und kann bis zur gezielten Schaffung völlig neuer Organisationseinheiten gehen, wie sie mit der Städteregion Aachen geplant sind. Auslöser für die intensive Zusammenarbeit in dieser Region ist unter anderem die Erkenntnis gewesen, dass die Region Aachen geographisch in einer gewissen Randlage liegt, die es notwendig macht, sich auch im Blick auf die belgischen und niederländischen Nachbarn im Wettbewerb der Regionen neu aufzustellen.

4. Demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung steht vielleicht momentan noch nicht im Vordergrund, dürfte aber mittel- bis langfristig von großer Bedeutung für die kommunale Aufgabenerfüllung und damit auch für die interkommunale Zusammenarbeit werden. Obgleich sicher nicht in dem Maße, wie in weiten Teilen in den ostdeutschen Ländern, so sind doch auch die nordrhein-westfälischen Kommunen durchweg mit veränderten Altersstrukturen, sinkenden Einwohnerzahlen und sich damit weiter verschärfenden Haushaltslagen konfrontiert.

Insbesondere mittlere und kleinere Kommunen müssen sich deshalb die Frage stellen, wie sie angesichts sinkender Einwohnerzah-

len ihre Aufgaben dauerhaft mit der notwendigen Fachlichkeit bewältigen können. Mit eigenen Ressourcen werden sie das, so meine Prognose, auf Dauer nicht leisten können. Als eine Lösung dürfte sich diesen Kommunen deshalb die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung anbieten. Mehr noch, häufig werden die bevorstehenden Herausforderungen, soweit nicht einzelne Aufgaben etwa von kreisangehörigen Gemeinden auf den Kreis zurück übertragen werden, nur im Wege der interkommunalen Kooperation unter gezielter Bündelung der begrenzten Ressourcen gemeistert werden können. In Anlehnung an ein Projekt im Landkreis Regensburg lässt sich dieser Ansatz auf die griffige Formel „Zusammenarbeit erhält Selbstständigkeit“ bringen.

5. Kooperation anstelle staatlicher Aufgabenwahrnehmung

Ergänzend ist auf eine weitere Ursache von aktueller Bedeutung zu verweisen: die interkommunale Zusammenarbeit anstelle staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Sonderbehörden. Als Beispiel dafür ist etwa auf die Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämter hinzuweisen, die nach den Vorstellungen der Landesregierung zu integrierten Untersuchungsämtern weiterentwickelt werden sollen. Eine Besonderheit ist dabei, dass es sich um eine Zusammenarbeit beziehungsweise gemeinsame Trägerschaft kommunaler und staatlicher Ämter handeln soll. Auch im Zusammenhang mit der grundlegenden Verwaltungsstrukturreform, wie sie die nordrhein-westfälische Landesregierung in Angriff genommen hat, wird derzeit diskutiert, ob es bei Auflösung bestehender staatlicher Sonderbehörden etwa im Bereich der Versorgungsverwaltung eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Kommunen geben kann. Dabei geht es nicht um einen gesetzlichen Zwang zur Kooperation. Aber die neuen kommunalen Aufgabenträger werden sich im Zuge der Übertragung ehemals staatlicher Aufgaben mit der Frage auseinandersetzen haben, inwieweit die neuen Aufgaben nicht angesichts der jeweiligen Fallzahlen, administrativen Anforderungen und letztlich aufgrund von verwaltungsökonomischen Erwägungen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden können und möglicherweise auch wahrgenommen werden sollten.

III. Aufgabenfelder der interkommunalen Zusammenarbeit

Damit komme ich zu den konkreten Aufgabebereichen, in denen uns die interkom-

munale Zusammenarbeit begegnet. Was sind derzeit die typischen Kooperationsfelder? Und in welchen Bereichen wird die interkommunale Zusammenarbeit künftig an Bedeutung gewinnen?

Zunächst zu den typischen Kooperationsfeldern. Diesbezüglich sind aus der kommunalen Praxis einige „Klassiker“ zu nennen – zum Beispiel die Tourismusförderung und das Wirtschafts- und Regionalmarketing, der Abfallbereich, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Informationstechnologie, die Weiterbildung oder aus der jüngeren Vergangenheit die Bildung von Einkaufskooperationen. In all diesen Bereichen arbeiten Kommunen zum Teil schon seit Jahrzehnten zusammen. Üblicherweise geschieht das unter Rückgriff auf das im Landesrecht über kommunale Gemeinschaftsarbeit vorgesehene Instrumentarium, namentlich durch Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen oder durch die Gründung von Zweckverbänden. Soweit rechtlich zulässig, bedienen sich Kommunen aber auch gerne der Möglichkeiten des Privatrechts, um ihre Aufgaben in den vorgenannten Bereichen gemeinsam zu erfüllen. Hauptgrund hierfür dürfte die Erwartung sein, in privatrechtlicher Organisationsform flexibler und wirtschaftlicher, vielleicht auch unabhängiger von direkter staatlicher Aufsicht handeln zu können.

Über diese Klassiker hinaus geht die Entwicklung derzeit dahin, nahezu alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit daraufhin zu überprüfen, ob sie sich für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen. Besonders erwähnenswert scheint mir dabei zu sein, dass vermehrt nach Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Kernverwaltungen gesucht wird. Kommunen prüfen beispielsweise, ob in der Personalverwaltung, der Mitarbeiterfortbildung, im Ausbildungsbereich, dem Archivwesen, der Rechnungsprüfung, dem Kassenkreditmanagement oder dem Versicherungsmanagement kooperiert werden kann. Parallel dazu gibt es Bestrebungen, die eigentliche Erbringung von Dienstleistungen kommunenübergreifend in einem sog. zentralen „Back-Office“ zusammenzuführen und gleichzeitig die Leistungen dem Bürger in Bürgerbüros – so genannten „Front-Offices“ – dezentral in der Fläche anzubieten. Von einer solchen Bündelung der eigentlichen Bearbeitung an einer Stelle versprechen sich die Beteiligten höchstmögliche Kosten- und Effizienzvorteile. Ermöglicht wird ein solches Vorgehen, das sich allerdings nach meiner Wahrnehmung gegenwärtig noch in der Diskussions- und Entwicklungsphase befindet, durch eine entsprechend vernetzte IT-Architektur. Sofern diese zur Verfügung steht, ergeben sich völlig neue Möglichkeiten einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Kommunen, die

weit über das hinausreicht, was nach allgemeinem Verständnis gegenwärtig darunter subsumiert wird. Insoweit wird eine neue Dimension der interkommunalen Zusammenarbeit betreten.

IV. Tatsächliche Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Wenn sich meine bisherigen Ausführungen womöglich zu positiv angehört haben sollten, so will ich dem nunmehr entgegenwirken und nicht verschweigen, dass der interkommunalen Zusammenarbeit bei allen Erfolgen, die mit ihr erzielt werden können, in tatsächlicher Hinsicht Grenzen gesetzt sind.

Zu diesen Grenzen zählt, dass die Begründung und das Gelingen einer interkommunalen Zusammenarbeit immer auch von den handelnden Personen und individuellen Kontakten und Vertrauensverhältnissen abhängen. Prägende Erfahrungen, persönliche Abneigungen, möglicherweise auch unterschiedliche Parteibücher können daher einer objektiv gesehen durchaus sinnvollen Kooperation entgegenstehen. Vor allem dann, wenn sie im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder – mehr noch – im Rahmen eines Zweckverbandes nach dem GkG NRW oder einer Gesellschaft privaten Rechts vorgenommen wird, ist die interkommunale Zusammenarbeit zudem mit einem gewissen Koordinierungs-, Abstimmungs- und Organisationsaufwand verbunden. Insbesondere die „politischen Führungskosten“ beanspruchen zusätzliche öffentliche Mittel. Hinzu kommt, dass sich im Zuge der interkommunalen Kooperation kommunales Handeln zumindest in Teilen der unmittelbaren Einwirkung der jeweiligen Vertretungskörperschaften entzieht.

Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Denn die interkommunale Zusammenarbeit vermag die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen zu erweitern. Mit ihr lassen sich, wie soeben skizziert, Kostenvorteile und Effizienzgewinne realisieren und die Standortchancen verbessern. Und sie bietet sich an, um den Herausforderungen der demographischen Entwicklung zu begegnen. Es versteht sich aber, dass diese Gewinne und Vorteile mit dem durch eine Zusammenarbeit ausgelösten Aufwand und einem etwaigen Verlust an unmittelbarer Einwirkungsmöglichkeit abzuwägen sind. Diese Abwägung kann nur im Einzelfall vor Ort getroffen werden und ist kaum einer generellen Betrachtung zugänglich.

Klar ist aber auch, dass die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere gegenüber finanziellen Engpässen kein Allheilmittel sein kann. Sie bietet sich nach meinem Verständnis an, um auch aus finanziellen Erwägungen

heraus in einzelnen Aufgabenbereichen gezielt zusammenzuwirken. Sie taugt aber nicht dazu, eine desolante Finanzsituation insgesamt aufzufangen. Bei allen Vorteilen der interkommunalen Zusammenarbeit darf nicht aus dem Blick geraten, dass jede Kommune grundsätzlich in der Lage sein muss, ihre Aufgaben selbst zu erledigen. Die interkommunale Aufgabenwahrnehmung darf mit anderen Worten nicht zur Regel werden. Mit dem Bild einer in vielfältige, kaum zu überblickende Kooperationen verstrickten Kommune kann ich mich jedenfalls nicht anfreunden. Ihre Grenze muss die interkommunale Zusammenarbeit dort finden, wo sie die Grundsätze einer modernen Organisation von Verwaltungsstrukturen verletzt und zusätzliche, tatsächlich vermeidbare Verwaltungsebenen schafft und damit im Ergebnis gegen das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung verstößt.

Zusätzliche Fragen ergeben sich in dem Zusammenhang für den kreisangehörigen Raum. Bevor sich etwa kreisangehörige Gemeinden aus schierer Finanznot gerade gezwungen sehen, zu kooperieren, sollten sie auch prüfen, ob es nicht sinnvoller ist, einzelne Aufgaben auf den Kreis zurück zu übertragen. Um diese Überlegung an einem Beispiel zu verdeutlichen: Ich gehe davon aus, dass sich angesichts nachlassender Bautätigkeit und sinkender Einwohnerzahlen für eine Reihe von Gemeinden in absehbarer Zeit die Frage stellen wird, ob es verwaltungsökonomisch vertretbar ist, weiterhin untere Bauaufsichtsbehörde zu sein. Ist es wirklich sinnvoll, in einem solchen Fall mit der Nachbargemeinde zusammenzuarbeiten, die vor ähnlichen Problemen steht? Oder macht es nicht womöglich mehr Sinn, in einem solchen Fall die Aufgaben der Bauaufsicht auf den Kreis zu übertragen?

Ohne Zweifel ist das ein äußerst sensibler Punkt. Sowohl für die betreffenden Gemeinden als auch in grundsätzlicher Hinsicht, immerhin stellt sich insoweit die Frage nach dem Aufgabenbestand von Gemeinden und generell dem gestuften Aufgabenmodell. Es offenbart sich ein Zielkonflikt zwischen Bürgernähe und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung, der vielleicht in der Theorie, aber ungleich schwieriger in der Praxis aufzulösen ist. Dessen bin ich mir wohl bewusst. Der Ehrlichkeit halber müssen diese Fragen aber nach meinem Verständnis in diesem Kontext angesprochen werden, wobei es mir nicht um die Forderung nach einer generellen Hochkonzentration von Aufgaben geht, sondern um die Aufnahme solcher Überlegungen in das Bündel der vor Ort zu klärenden Fragen. Noch einige Worte zum vorerwähnten Modell von „Back-Office“ und „Front-Office“. Auf den ersten Blick ein hochinteressantes Modell, das seine größte Bedeutung vor allem bei Massenverfahren ohne zwingend

erforderlichen Bürgerkontakt erlangen dürfte. Kommunen sind deshalb gut beraten, sich näher damit auseinanderzusetzen. In rechtlicher Hinsicht sehe ich freilich das Problem, dass durch derartige Modelle die klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erschwert werden kann. Und hinsichtlich der entstehenden Kosten darf nicht vergessen werden, dass es insoweit nicht nur einer sicheren, vernetzten IT-Architektur bedarf, sondern auch dezentral in den sog. „Front-Offices“ bestimmte Fachkompetenzen vorgehalten werden müssen. Einfach gesprochen: Der Bürger wird sich auch bei Massenverfahren nicht immer damit begnügen, lediglich einen Antrag abzugeben, sondern beispielsweise auch eine fachliche Auskunft und Beratung erwarten. Das „Front-Office“ wird also mehr als eine bloße Anlaufstelle sein müssen. Dies sollte nicht unterschätzt werden und wird bei der monetären Bewertung zu berücksichtigen sein.

V. Vergaberechtliche Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Wie eingangs bereits ausgeführt, ist über Jahre hinweg kaum jemand auf den Gedanken gekommen, dass die gemeinsame Erledigung kommunaler Aufgaben ein vergaberechtlicher Vorgang sein könnte, der unter bestimmten Umständen ausgeschrieben werden müsste. Mittlerweile hat sich das Blatt gewendet. Inzwischen gibt es hierzu eine Vielzahl von Veröffentlichungen und eine relativ umfangreiche Rechtsprechung. Von einer einvernehmlichen Klärung der in Rede stehenden Rechtsfragen scheinen wir gegenwärtig aber noch weit entfernt zu sein. Es sei nur an die unterschiedliche Spruchpraxis deutscher Vergabesenate erinnert. Immerhin gibt es hier aus der jüngeren Vergangenheit einige durchaus ermutigende Signale, namentlich die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom Juni dieses Jahres.

Würde ich mich mit dieser immer umfangreicher werdenden Rechtsprechung und den vorliegenden Veröffentlichungen näher auseinandersetzen, würde das den zeitlichen Rahmen meines Referats bei weitem überschreiten. Stattdessen will ich mich bewusst auf einige Kernaussagen aus kommunaler Sicht konzentrieren.

Zunächst zur interkommunalen Zusammenarbeit „im engeren Sinn“, wie ich sie anfangs genannt habe, also der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit nach Maßgabe des GkG NRW. Hierbei handelt es sich um öffentliches Binnenrecht. Denn es werden ausschließlich öffentliche Zuständigkeiten beziehungsweise Aufgaben sowie deren Wahrnehmung innerhalb des öffentlichen

bzw. kommunalen Bereichs neu zugeordnet. Insoweit kann von einer funktionellen Identität zwischen den Beteiligten gesprochen werden. Dagegen handelt es sich nicht um einen Beschaffungsvorgang, weder um einen Einkauf von Leistungen am Markt noch um einen Einkauf von einer anderen Kommune. Auf die „Marktgängigkeit“, also darauf, ob die betreffende Kommune in einem wettbewerbsrelevanten Bereich tätig wird, kann es dabei nach meinem Verständnis nicht ankommen. Denn zum einen erweist sich die vermeintliche „Marktgängigkeit“ als relativ unscharf und taugt schon deshalb kaum als Abgrenzungskriterium. Und zum anderen wäre es nicht einsichtig, weshalb ausgerechnet für die interkommunale Zusammenarbeit ein Kriterium herangezogen werden soll, das bei der Anerkennung von In-house-Ausnahmen, die sich zumeist auch im wettbewerbsrelevanten Bereich bewegen, keine entscheidende Rolle spielt. Genauso wenig wie bei der Verwaltungs- und behördeninternen Aufgabenzuordnung besteht in den Fällen der behördenübergreifenden und damit interkommunalen Aufgabenzuordnung Raum für die Anwendung des Vergaberechts. Anderes kann erst gelten, wenn die Grenze zur Beteiligung Privater überschritten wird.

Was nicht sein kann, darf aber auch nicht sein. Würden nämlich derartige Formen der interkommunalen Zusammenarbeit dennoch dem Vergaberechtsregime unterworfen, würde die kommunale Organisationshoheit, die europarechtlich wie verfassungsrechtlich geschützt ist, ausgehöhlt werden. Die Freiheit der Kommunen, eigenverantwortlich darüber entscheiden zu können, ob sie ihre Aufgaben selbst oder gemeinsam mit anderen Kommunen oder ggf. auch durch private Dritte wahrnehmen, würde in nicht akzeptabler Weise eingeschränkt. Soweit die Möglichkeit genommen würde, Aufgaben gemeinsam mit anderen Kommunen zu erfüllen, oder wenn eine solche Möglichkeit eine vorherige Ausschreibung erforderte, käme das außerdem einem faktischen Zwang zur Privatisierung gleich. Und nicht zuletzt würde das Verhältnis zwischen der mitgliedstaatlichen Kompetenz zur Bestimmung der Verwaltungsorganisation auf der einen und der europäischen Kompetenz für das Vergaberecht auf der anderen Seite verkehrt werden. Über das Vergaberecht würde die Europäische Union ohne entsprechende Regelungskompetenz in die nationale Verwaltungsorganisation eingreifen können. Im Ergebnis würde die Anwendung des Vergaberechts davon abhängen, ob ein Mitgliedstaat eher zentralistisch oder föderal organisiert ist. Was in einem zentralistisch organisierten Staat wie Frankreich ohne Beachtung des Vergaberechts zwischen Teilen eines Verwaltungsträgers vereinbart werden kann,

soll also inhaltsgleich in Deutschland zwischen zwei Kommunen vergaberechtsrelevant sein und daher nicht ohne weiteres vereinbart werden können? Für mich wäre eine solche Konsequenz nicht nachvollziehbar.

Daher komme ich zu der Schlussfolgerung, dass die Gründung eines rein kommunalen Zweckverbandes nicht dem Vergaberecht unterliegt. Dass die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung ohne private Beteiligung anders zu beurteilen wäre, sehe ich nicht. Denn auch insoweit geht es nicht um Beschaffung, sondern um Zuständigkeitsverteilung, so dass das Vergaberecht keine Anwendung finden kann. Bezüglich der Mandatierung mag demgegenüber angeführt werden, dass es gerade nicht zu einer Aufgabenverlagerung kommt, so dass Vergaberecht anwendbar ist. Unbeschadet davon liegt aber auch der mandatierenden Vereinbarung der Fall zugrunde, dass sich eine Kommune eigenverantwortlich für eine bestimmte Form der Aufgabenerledigung entschieden hat, ohne dabei auf Private beziehungsweise den Markt zurückzugreifen. Hier sehe ich Parallelen zur Delegation, zumal die Grenzen zwischen jenen beiden Formen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ohnehin fließend sind. Deshalb sprechen meines Erachtens gute Gründe dafür, auch die mandatierende Vereinbarung nicht dem Vergaberecht zu unterwerfen.

Im Ergebnis kann nach meiner Auffassung nichts anderes gelten, wenn Kommunen ihre Aufgaben gemeinsam in privater Rechtsform erledigen, egal ob es sich in der Sache um marktgängige Leistungen handelt oder eben nicht. Genauso wie die Aufgabenübertragung auf eine zu 100 % gehaltene Eigen-gesellschaft vergaberechtsfrei ist, ist folglich auch die Aufgabenübertragung auf eine von mehreren Kommunen – ohne private Beteiligung – gemeinsam gehaltene Gesellschaft vergaberechtsfrei. Argumentativ mag dies durch Heranziehung der Teckal-Entscheidung und der sie fortführenden Rechtsprechung des EuGH abgesichert werden.

VI. Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände

Die soeben skizzierte Rechtsauffassung entspricht im Wesentlichen auch der „offiziellen“ Position der kommunalen Spitzenverbände. Obwohl das aus meiner Sicht wünschenswert wäre, ist sie aber noch nicht allgemein anerkannt. Im Gegenteil, es ist noch einiges an Überzeugungsarbeit zu leisten. Dabei finden sich durchaus Verbündete unter den Vergaberechtlern in der Lehre wie in der Judikatur, aber auch in Landesregierungen und nicht zuletzt in der Bundesregierung. Wiederholt hat etwa die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission oder auch dem Europäischen Gerichtshof

deutlich gemacht, dass sie die interkommunale Zusammenarbeit als Ausfluss kommunaler Organisationshoheit ansieht, die nicht dem Vergaberecht unterfällt. Eine Stoßrichtung kommunaler Bemühungen ist deshalb, diese Ansätze aufzugreifen und auf nationaler Ebene für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Konkret geht es darum, die vom EuGH in seiner „Spanien-Entscheidung“ vom Januar 2005 gelassenen Spielräume auszuloten und im Kartellvergaberecht eine Art von Freistellungsklausel für kommunale Kooperationen zu normieren, indem diese von der Legaldefinition des öffentlichen Auftrags ausgenommen werden. Eine entsprechende Vorgabe sah der ursprüngliche Entwurf zur Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Jahre 2005 vor, der dann wegen der vorgezogenen Bundestagswahl nicht weiter verfolgt wurde. Nunmehr soll ein neuer Gesetzentwurf zur Vereinfachung und Modernisierung des Vergaberechts vorgelegt werden. Inwieweit dieser Entwurf auch die interkommunale Zusammenarbeit thematisieren wird, ist für mich derzeit nicht einzuschätzen. Bundeswirtschaftsminister Glos hat hierzu jedenfalls bislang wenig Neigung erkennen lassen. Gewissermaßen zur Absicherung könnte zusätzlich auch auf der Ebene des Landesrechts etwas für die Rechtssicherheit getan werden. Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit könnte als reines Organisationsrecht vergaberechtskonform normiert werden, indem etwa Zweckverbände als reine Verwaltungsverbände ohne Möglichkeit einer privaten Beteiligung ausgestaltet werden.

So sinnvoll diese Aktivitäten und die damit verbundenen Ziele auch sein mögen, so sollte man sich dennoch nicht der Illusion hingeben, allein damit endgültige und gerichtsfeste Lösungen erreichen zu können. Von entscheidender Bedeutung dürfte das Bemühen sein, auf europäischer Ebene für die kommunale Position zu werben. Ziel muss es sein, dass die interkommunale Kooperation als Element der kommunalen Organisationshoheit idealerweise nicht dem europäischen Vergaberecht unterstellt wird. Jedenfalls solange, wie sie keine Binnenmarktrelevanz aufweist, gegebenfalls ergänzt um weitere Kriterien wie die Beschränkung auf einen bestimmten räumlichen Wirkungskreis. Möglicherweise, wengleich das nicht unbedingt vorrangiges Ziel ist, lässt sich in Anlehnung an das Beihilferecht auch eine Art von de-minimis-Regel für interkommunale Kooperationen formulieren.

Ohne Zweifel, ausgesprochen ambitionierte Ziele. Ein erstes Etappenziel konnte aber bereits erreicht werden, indem im April 2006 im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung unter anderem zu dieser Thematik durchgeführt wurde, in deren Rahmen

kommunale Vertreter aus ganz Europa zu Wort kamen. Bei den Parlamentariern scheint die Botschaft angekommen zu sein. Sie ließen jedenfalls in der Anhörung fraktionsübergreifend die Bereitschaft zu einer Nachbesserung des bestehenden Vergaberechts erkennen. Dass dem bald auch konkrete Taten folgen, sehe ich allerdings mit leichter Skepsis, zumal die Europäische Kommission bislang keine Neigung in diese Richtung hat erkennen lassen. Im Gegenteil, in ihrer Mitteilung zu öffentlich-privaten Partnerschaften hat sie diesbezüglich weiteren Klärungsbedarf angemeldet und eine Auslegungsmittlung nicht ausgeschlossen.

VII. Fazit

Wenn ich nach alledem ein Fazit ziehen darf, so will ich das in folgenden Thesen tun:

- Die interkommunale Zusammenarbeit wird seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. Sie reicht weit über die im Landesrecht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit vorgesehenen Handlungsformen hinaus.
- Die interkommunale Zusammenarbeit ist von hoher praktischer Bedeutung und wird in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Maßgeblich dafür sind insbesondere die desolaten Finanzsituation der Kommunen, die steigenden Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung, der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck, die demographische Entwicklung und in gewissem Rahmen auch die Übernahme staatlicher Aufgaben.
- Sofern gewollt und nicht aufgrund entgegenstehender rechtlicher Vorgaben unzulässig, können grundsätzlich alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit Gegenstand der interkommunalen Zusammenarbeit werden. Vermehrt wird nach Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Kernverwaltungen gesucht. Parallel dazu gibt es Bestrebungen, die eigentliche Erbringung von Dienstleistungen kommunenübergreifend in einem so genannten zentralen „Back-Office“ zusammenzuführen und gleichzeitig die Leistungen dem Bürger dezentral in der Fläche in Bürgerbüros – „Front-Offices“ – anzubieten.
- Die interkommunale Zusammenarbeit taugt nicht als Allheilmittel, um eine desolaten Finanzsituation insgesamt aufzufangen. Sie bietet sich stattdessen an, um auch aus finanziellen Erwägungen heraus in einzelnen Aufgabenbereichen gezielt zusammenzuwirken. Ihre Grenze findet die interkommunale Zusammenarbeit im Übrigen dort, wo sie gegen die Grundsätze einer modernen Organisation von Verwaltungsstrukturen und die Einräumigkeit der Verwaltung verstößt.

- Die interkommunale Zusammenarbeit ist Ausfluss der europa- und verfassungsrechtlich geschützten Organisationshoheit. Sie ist Aufgabenverteilung und kein Beschaffungsvorgang, weder ein Einkauf von Leistungen am Markt noch ein Einkauf von einer anderen Kommune. Genauso wenig wie bei der verwaltungs- und behördeninternen Aufgabenzuordnung besteht in den Fällen der behördenübergreifenden und damit interkommunalen Aufgabenzuordnung Raum für die Anwendung des Vergaberechts.

ordne die Pflichtenübertragung zwar als Dienstleistungskonzession ein, auch diese sei aber vom Vergaberecht ausgenommen. Dr. Dörte Diemert, Leiterin des FSI, warnte vor einer Überinterpretation des Beschlusses des OLG Düsseldorf. Die Nichtanwendung des Vergaberechts sei dort unter anderem mit dem Verweis auf das Vorliegen einer Zuständigkeitsübertragung begründet worden. Mit dieser Argumentation wären lediglich die Fälle des Zweckverbands und der Delegation als Ausnahmen anzuerkennen, nicht jedoch die Mandatierung. Sie merkte ferner an, dass

Burgi insoweit zu, als nationale Besonderheiten auf europäischer Ebene in der Tat nur schwer Bedeutung erlangen könnten. Jedoch halte er den Hinweis auf die fehlende Kompetenz der EU im Bereich der mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisation aufgrund der insbesondere durch das Scheitern der EU-Verfassung bedingten besonderen Kompetenzsensibilität der europäischen Ebene für Erfolg versprechend. Auch Kuhn warnte davor, bereits zu diesem Zeitpunkt „die Waffen vor der EU zu strecken“. Das Vergaberecht dürfe nicht mittelbar zur Aushebelung der Verwaltungsorganisation genutzt werden.

Referent Markus Söbbeke, Büroleiter des Hauptgeschäftsführers des Städtetags NRW, problematisierte die bestehende Rechtsunsicherheit. Die entstandene rechtliche Grauzone stelle für die Kommunen ein Hindernis dar. Den Ansatz der primärrechtskonformen Auslegung halte er für richtig. Er sei der Ansicht, dass bereits im Urteil „Teckal“ ein solcher Ansatz gewählt worden sei, indem darauf abgestellt werde, ob tatsächlich eine Wettbewerbsrelevanz vorliege. Es stelle sich nun die Frage, wie die bisherigen Einzelfallentscheidungen „in eine Rechtsform gegossen“ werden könnten. Burgi hielt es diesbezüglich für möglich, die Vergaberichtlinien um einen weiteren Ausnahmetatbestand zu ergänzen.

Die Relevanz des Vergaberechts in der Praxis unterstrich sodann Adrian Ziomek, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, der unter anderem auf die ursprünglich geplante Privatisierung der Stadtwerke Münster verwies. Stefan Kubel, Ratsmitglied der Stadt Gronau, zeigte sich skeptisch bezüglich der Durchsetzungskraft der von Burgi geäußerten Thesen auf europäischer Ebene. Die bisherige Rechtsprechung habe gezeigt, dass die Teckal-Kriterien als Ausnahmetatbestand eher eng auszulegen seien. Bislang sei lediglich ein nationales Gericht, das OLG Düsseldorf, umgeschwenkt. Burgi betonte, er trete nicht für eine – vom EuGH in der Rechtssache „Kooperationsvereinbarung Spanien“ für unzulässig erklärte – Privilegierung aller verwaltungsinternen Beschaffungsvorgänge ein, sondern befürworte lediglich eine Ausnahme für die Vorgänge, die ohne Beteiligung Privater im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Kooperationsformen durchgeführt würden.

Abschließend warnte Kuhn vor einem „vorseilenden Gehorsam“ gegenüber dem EuGH. Auch zukünftig müsse die kommunale Position gegenüber der europäischen Ebene mit Nachdruck vertreten werden. Die Umkehr der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf sei insoweit als erster Erfolg zu werten.

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 00.20.04



Interessiert verfolgten die Zuhörer die Ausführungen.

- Um die notwendige Rechtssicherheit zu schaffen, sollte über die Bundes- und Landesebene hinaus auf europäischer Ebene klargestellt werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit als Element der kommunalen Organisationshoheit nicht dem Vergaberecht unterliegt.

Diskussion

Im Anschluss entwickelte sich eine lebhafte Diskussion unter Moderation von FSI-Vorstandsmitglied Prof. Dr. Dirk Ehlers. Rechtsanwältin Prof. Dr. Martin Beckmann erkundigte sich unter anderem danach, warum eine Beteiligung Privater bei der interkommunalen Zusammenarbeit generell zur Anwendbarkeit des Vergaberechts führen sollte, obwohl doch die Pflichtenübertragung auf Private i. S. d. § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG allgemein als nicht ausschreibungspflichtig angesehen werde. Darauf erwiderte Burgi, dass der Fall der Pflichtenübertragung anders gelagert sei, was überwiegend mit dem Vorliegen eines Verwaltungsakts beziehungsweise eines Beleihungsakts begründet werde. Er selbst

der EuGH im Fall „Carbotermo“ den Umstand mehrerer öffentlicher Eigner lediglich als Indiz für eine hinreichende Kontrolle i. S. d. Teckal-Rechtsprechung gewertet habe. Ein noch strengere Maßstab bezüglich der In-House-Ausnahme sei daher für die Zukunft nicht auszuschließen. Burgi bezweifelte die Tauglichkeit des Abgrenzungskriteriums der Zuständigkeitsverlagerung, da dieses Manipulationsmöglichkeiten eröffne, indem der Gesetzgeber zwischen der Aufgabe an sich und der Durchführung der Aufgabe als eigene „Aufgabe“ unterscheide. Prof. Dr. Janbernd Oebbeke, Geschäftsführender Direktor des FSI, äußerte Zweifel daran, ob der Hinweis auf die besonderen deutschen Verhältnisse, namentlich auf den föderalistischen Staatsaufbau, auf europäischer Ebene durchgreife. Darin sehe er die Schwäche einer Position, die an die – letztlich national bestimmte – Rechtsform anknüpfe. In früheren Streitfällen sei es jedenfalls die Position der europäischen Ebene gewesen, dass wer sich für ein bestimmtes System entscheide, die sich daraus ergebenden Nachteile in Kauf nehmen müsse. Dem stimmte

Das Porträt: Dr. Olaf Gericke, Landrat des Kreises Warendorf

Dr. Olaf Gericke ist neuer Landrat des Kreises Warendorf und damit Nachfolger von Dr. Wolfgang Kirsch, der Mitte des Jahres an die Spitze des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe gewechselt ist.

Bei der Landratswahl am 17. September berzielte der von der CDU nominierte und von der FDP unterstützte bisherige Bürgermeister der Stadt Greven 60,5 Prozent der Stimmen. Seine Gegenkandidatin Gabriele Dönig-Poppensieker erreichte 39,5 Prozent der Stimmen. Sie wurde von der SPD vorgeschlagen und im Wahlkampf von den Grünen und der Freien Wählergemeinschaft unterstützt.

Dr. Olaf Gericke ist 40 Jahre alt, verheiratet und hat zwei Kinder. Der promovierte Volljurist war nach seinem Studium zunächst bei der Kassenzärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe beschäftigt. Anschließend wechselte er für vier Jahre als Kreisrechtsrat und persönlicher Referent des Landrates in die Kreisverwaltung in Warendorf mit dem Schwerpunkt der Kommunalaufsicht. Im Mai 2003 wurde er zum hauptamtlichen Bürgermeister der Stadt Greven gewählt.

Die Christlich-Demokratische Union mit ihren Werten und Grundsätzen ist seine politische Heimat; Gericke ist seit 20 Jahren Mitglied der CDU und engagierte sich bereits in der Hochschulpolitik an der Universität sowie in der Kommunalpolitik in Münster.

Als Bürgermeister in Greven war für ihn die Wirtschaftsförderung zentrale Aufgabe und deshalb „Chefsache“. Der Ausbau des Flughafens Münster-Osnabrück, also die Verlängerung der Start- und Landebahn, war ein Kernbestandteil seiner Arbeit. Dr. Olaf Gericke sieht in dem Ausbau eine wichtige Stärkung der Verkehrsinfrastruktur für das gesamte Münsterland, wovon insbesondere

der Mittelstand profitiert. Zudem war er einer der Initiatoren und treibende Kraft bei der Ausweisung eines über 200 Hektar großen interkommunalen Gewerbegebietes. Mit dem AirportPark am Internationalen Flughafen Münster/Osnabrück wird in Greven ein gewichtiges Standort-Argument im europäischen Wettbewerb der Regionen geschaffen.

Auch hier sind in den letzten Jahren pro Jahr rund 1000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Für Dr. Gericke ist deshalb erfolgreiche Wirtschaftspolitik zugleich auch die beste Sozialpolitik.

Einen weiteren Schwerpunkt seiner Arbeit sieht er darin, mit den vielfältigen Herausforderungen des demografischen Wandels fertig zu werden. Durch eine konsequente

familien- und kinderfreundliche Politik will er so weit wie möglich beim Rückgang der Bevölkerung gegensteuern. Nach wie vor ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eines der größten Probleme: Hier will er zum Beispiel durch die Bereitstellung weiterer Betreuungsplätze für die unter dreijährigen Kinder die Rahmenbedingungen für die Familien verbessern.

Notwendig wird es aber auch sein, sich zum Beispiel im Bereich der Pflege oder auch der Infrastruktur auf die Auswirkungen des demografischen Wandels einzustellen.

Eine grundsätzliche Haushaltspolitik sowie eine schlanke und zugleich bürgerfreundliche Verwaltung sind für ihn eine Selbstverständlichkeit. So freut es ihn natürlich sehr, dass er

als eine seiner ersten Amtshandlungen in Warendorf den ersten nach den Regeln des NKF erstellten Haushaltsplan für das Jahr 2007 vorstellen kann. Und wie es sich zum Einstand gehört: natürlich mit einer Senkung des Hebesatzes zur Kreisumlage!



Neuer Landrat des Kreises Warendorf: Dr. Olaf Gericke

(Foto: Carlo: Strack)

Auch im Kreis Warendorf will sich Dr. Olaf Gericke ganz besonders für die Stärkung des Wirtschaftsstandortes einsetzen. Zwar steht der Kreis Warendorf im Vergleich zum Land und zum Bund wirtschaftlich gut dar – die Arbeitslosenquote von zurzeit 7,3 Prozent ist die drittbeste der 33 Bezirke der Agentur für Arbeit in NRW. Dennoch ist auch der Kreis Warendorf keine Insel der Glückselig-

EILDienst LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 10.30.10

Im Fokus: Sommerimpressionen – mitten im Herbst – im Kreis Wesel: Erlös für guten Zweck

Großes Gedränge herrschte Mitte November im Foyer des Kreishauses Wesel. Zur Eröffnung der Kunstausstellung „Sommerimpressionen“ konnte der stellvertretende Landrat Heinz Dams zahlreiche Gäste begrüßen.

Das große Interesse kam nicht von ungefähr. Die ausstellende Künstlerin Gisela Lücke-Deckert ist in ihrem Hauptberuf Schulamtsdirektorin beim Schulamtsamt für den Kreis Wesel und in dieser Eigenschaft vielen Beschäftigten im Kreishaus und selbstverständlich auch den Bürgerinnen und Bürgern in dieser Region bekannt. Und so waren natürlich alle sehr gespannt auf den künstlerischen Bereich ihrer Arbeit.

So stellte der stellvertretende Landrat Heinz Dams in seiner Begrüßung fest, dass die Künstlerin mit ihrer Ausstellung in dieser doch eher tristen Zeit nochmals den Sommer ins Kreishaus geholt habe.

Extra eingeflogen aus Paris war die Schwester der Künstlerin, die in humorvoller Art und Weise in die Ausstellung einführte. Kein Wunder, verbringen die

beiden Schwestern doch die Sommerurlaube immer gemeinsam. Da kann man dann natürlich, angereichert mit einigen netten Anekdoten, einiges zu den entstandenen Arbeiten während des gemeinsamen Aufenthaltes erzählen.

Der Erlös aus dem Verkauf der Kunstwerke ist übrigens bestimmt für die „Lebenshilfe Unterer Niederrhein e.V.“. Dies bewog Heinz Dams dazu, an das bevorstehende Weihnachtsfest zu erinnern. Mit dem Kauf eines Bildes etwas Gutes tun und gleichzeitig ein „Original Lücke-Deckert“ für einen der Lieben unter dem Weihnachtsbaum; das hätte doch etwas, war seine durchaus nachvollziehbare Feststellung und Bitte an die Besucher. Eine erfolgreiche Bitte. Wurde doch das große Engagement, das die Künstlerin als Schulamtsdirektorin im sonderpädagogischen Bereich immer wieder zeigt, schon an diesem Abend reichlich belohnt.

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 12/Dezember 2006 10.30.02



Sommerimpressionen für einen guten Zweck: eine Idee, die auch im Herbst funktioniert

Über viele Jahre hinweg hat Lücke-Deckert ausschließlich Aquarelle gemalt. Erst vor zwei Jahren hat sie die Soft-Pastell-Kreide für sich entdeckt und fast parallel dazu die vollkommen andere Technik, das Malen mit Acrylfarben.

Je nach Stimmung, Motiv und Möglichkeit wählt sie abwechselnd zwischen den drei Techniken aus, um das, was sie auf ihre Weise sieht, auf Papier oder neuerdings auch auf Leinen darzustellen.

Die noch bis zum 7. Dezember ausgestellten Arbeiten spiegeln die Stimmungen der Künstlerin der letzten beiden Sommeraufenthalte in Frankreich wider. Darüber hinaus werden Arbeiten gezeigt, die auf der Insel Langeoog entstanden sind.



Eröffneten die Ausstellung im Kreishaus Wesel: Künstlerin Gisela Lücke-Deckert und der stellvertretende Landrat Heinz Dams

■ Hinweise auf Veröffentlichungen

Winkel, **Praxis der Kommunalverwaltung**, Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen (Loseblattsammlung). Landesausgabe Nordrhein-Westfalen, 366. (Doppel)Nachlieferung, € 109,60, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co., Postfach 36 29, 65026 Wiesbaden.

Die (nicht einzeln erhältliche) 366. Lieferung enthält: Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO von Decker und Konrad, Die Sozialversicherung von Gerlach, Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmen (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) von Müller-Platz, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) von Wellmann und Fröhlich, Vollzugshilfen zur Abwasserabgabe von Staudigl.

Michael Anderheiden, **Gemeinwohl in Republik und Union**, Jus Publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht, ISBN 3-16-148732-X, Verlag Mohr-Siebeck, Tübingen.

Kann in der heutigen globalisierten Welt oder dem „europäisierten“ Europa noch von einem Gemeinwohl gesprochen werden? Die Wissenschaft hat auf diese Entwicklung mit einem prozeduralen Gemeinwohlbegriff reagiert: um einem Gemeinwohl entsprechen zu können, müssen bestimmte Institutionen und Verfahren in einem Gemeinwesen vorgesehen werden, die einem allgemein nicht näher inhaltlich bestimmbar Gemeinwohl dienen können. Die vorzustellende Schrift von Michael Anderheiden geht in Abkehr zu diesem prozeduralen Gemeinwohlbegriff von der Notwendigkeit eines inhaltlich angereicherten – „materialen“ – Gemeinwohlbegriff aus. Drei wesentliche verfassungsrechtliche Voraussetzungen des Gemeinwohlbegriffs arbeitet der Verfasser heraus:

- die Grundrechte zur Sicherung individueller Interessen,
- in kollektiven Gütern können alle ihre Interessen gebündelt werden,
- eine kollektive Identität kann ein bestimmtes Gemeinwohlpotential entfalten.

Diese drei Ausgangspunkte führen den Verfasser zu einem für das öffentliche Recht zentralen Begriff des Gemeinwohls, der sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und globaler Ebene Anwendung finden kann. Er untersucht vor allem den interaktiven Gebrauch von Grundrechten und Grundfreiheiten und die Bereitstellung und Pflege kollektiver Güter. Dabei wird auch das Republikprinzip historisch angemessen erfasst. Anwendungsbeispiele für einen solchen Gemeinwohlbegriff geben dem Verfasser Aspekte im Verwaltungs-, Finanz- und Verfassungsrecht.

Für die kommunale Ebene enthält die Schrift eine Fülle von Anregungen zur Deutung des Gemeinwohlbegriffes auf kommunaler Ebene. Insbesondere im Hinblick auf die Organisation

und das Verfahren einer Gemeinwohlkonkretisierung in der Kommune werden die praktischen Auswirkungen des theoretischen materialen Gemeinwohlbegriffes deutlich: so kann beispielsweise ein und dasselbe kollektive Gut Gesundheit durch Betriebe in unterschiedlichen Organisationsformen bereitgestellt werden. Neben privaten Krankenhausträgern, gemeinnützigen Trägern von Krankenhäusern und Krankenhäusern in öffentlicher Trägerschaft kann nicht nur dem Einzelinteresse der Gesundheit des Einzelnen, sondern auch des allgemeinen Gutes der Gesundheit beigetragen werden.

Proll/Reckert (Hrsg.), **Neues Kommunales Finanzmanagement**, Rahmenbedingungen, Hintergründe, Potenziale und Fallstricke der Reform des Gemeindehaushalts, 2006, 188 Seiten, kartoniert, € 24,80, ISBN 3-89817-512-X, Bundesanzeiger Verlag, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln.

Zentrales Thema der Reform des Gemeindehaushalts ist die Umstellung der Rechnungslegung von der bisherigen Kameralistik auf die kaufmännische so genannte „Doppik“, kurz: das Neue Kommunale Finanzmanagement – NKF. Für Entscheider oder Mitarbeiter kommunaler Haushaltsgremien stellen sich hier viele Fragen, z. B.: Wo liegen die Potenziale des NKF? Welche Mitarbeiter sind wann und wie zu qualifizieren? Gibt es Angebote spezifischer Dienstleister? Wo liegen Probleme und Stolpersteine in der Umsetzung der Reform vor Ort?

Dieses Werk enthält Antworten auf diese Fragen sowie einen konkreten und schnellen Überblick zum Thema. Zu Wort kommen hier die wirklichen Praktiker und Förderer der kommunalen Doppik: Kämmerer, Bürgermeister und Projektleiter aus den Modellkommunen, Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände, Verantwortliche der kommunalen Rechenzentren, erfolgreiche Berater und Schulungsspezialisten im NKF/NKR-Umfeld. Ein Anhang zu Spezialaspekten wie der Bilanzierung von kommunalen Versorgungsverpflichtungen, Prozesskostenrechnung und NKF sowie den Potenzialen von Business Intelligence und Controlling und eine Bibliographie runden die Inhalte des Buches ab.

Piduch, **Bundshaushaltsrecht**, Kommentar, 41. Lieferung der 1. Auflage = 10. Lieferung der 2. Auflage, Stand: Dezember 2005, 216 Seiten, € 72,80, ISBN 3-17-019565-4, W. Kohlhammer GmbH, 70549 Stuttgart.

Brüning, **Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten**, Amtshaftung, Eigenhaftung, Regress, Sanktionen, 2006, 150 Seiten, kartoniert, € 24,80, ISBN 3-503-09056-8, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin-Tiergarten.

Wer innerhalb einer Kommune als Wahlbeamter oder Gemeinderatsmitglied Verantwortung übernimmt, wird mit unterschiedlichen kommunalpolitischen Vorstellungen und Einflusskanälen, komplizierten Sachthemen, knappen Finanzen, zahlreichen Rechtsvorschriften und ganz unterschiedlichen persönlichen Interessen konfrontiert. Verantwortung bedeutet auch hier, für die Folgen des eigenen Verhaltens einzustehen und ggf. haften zu müssen. Jenseits aller moralischen oder politischen Bindungen gibt jedoch ausschließlich die Rechtsordnung den Maßstab vor. Der Autor steckt in seinem Buch den Handlungsrahmen ab, dessen Überschreitung die Haftung dann ggf. auslöst. Erläutert werden Begriffe wie

- Amtshaftung
- Eigenhaftung
- Regress
- Disziplinarrecht
- kommunalrechtliche Treuepflichten oder
- strafrechtliche Verantwortlichkeit.

Auch Nichtjuristen wird mit diesem Buch eine wertvolle Orientierungshilfe an die Hand gegeben. Darüber hinaus stellt es die Strukturen der Haftung innerhalb unserer komplexen Rechtsordnung dar und unterstützt so den kommunalen Akteur bei der Orientierung. Es erklärt ausführlich über die wesentlichen Risiken auf, damit Haftungsfälle von vornherein vermieden werden können.

Schütz/Maiwald: **Beamtenrecht des Bundes und der Länder** – Gesamtausgabe B –, 266. Ergänzungslieferung, Stand: Oktober 2006, € 61,50, Bestell-Nr. 7685 5470 266, Hüthig Fachverlage, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg

Kathke, Pfeffer, Speckbacher, **Beamtenrecht – Checklisten Muster**, 44. Aktualisierung, 168 Seiten, € 45,40, Loseblatt, Bestell Nr. 7685 83600 044, Hüthig Fachverlage, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg

Maximilian Wallerath, **Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft**, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1035, 685 S., 2006, 128,- €, ISBN 3-428-11934-7, Duncker & Humblot GmbH, Postfach 41 03 29, 12113 Berlin.

Festschriften – zumal für Rechtslehrer – geraten oft und ungeprüft in die Nähe von Archivgütern theoretischen Wissens. Die vorzustellende Festschrift ist dem Trierer Rechtslehrer Peter Krause gewidmet und enthält eine Fülle von Anregungen für die kommunale Sozialpolitik. Bekanntlich sind die Vollzugs- und Finanzierungs Kompetenzen bei den Kommunen im Sozialbereich kontinuierlich gewachsen. Diese vor allem vom Bundesgesetzgeber initiierten Zuwächse bei den Kommunen macht es erforderlich, dass auch die Kommunen sich konzeptionell in den Diskurs über die Entwicklung des Sozialstaates und Sozialrechtes einschalten.

Insbesondere der erste Teil der Festschrift widmet sich dem Recht der sozialen Sicherung und enthält eine Reihe sozialer, sozialpolitischer und sozialrechtlicher Ansätze, die für kommunale und konzeptionelle Überlegungen hilfreich sind. Zu verweisen sind insbesondere auf:

- die in Fragestellung der Sozialversicherung (S. 37 ff.),
- Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von Pflegeleistungen (S.133 ff.),
- die Dogmatik des Sozialrechts (S.3 ff.) oder
- das persönliche Budget als Chance für mehr Teilhabe (S.171 ff).

Im Hinblick auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende wird die veränderte Rolle kommunaler Sozialpolitik attestiert (S. 205). Aber auch die Hinweise auf Kant's Warnung vor dem Wohlfahrtsstaat (S. 627 ff.) sind für kommunale Ansätze einer Konzeption bedeutsam. Aus diesen Gründen ist die vorgestellte Festschrift vor allem für Mitarbeiter in Kommunalverwaltungen zu empfehlen, die sich mit sozialen Fragen beschäftigen.

Ingo Richter, **Recht im Bildungssystem, eine Einführung, Grundriss der Pädagogik / Erziehungswissenschaften, Band 23**, ISBN -10: 3-17-018859-3, 18,- €, Verlag W. Kohlhammer GmbH, 70459 Stuttgart.

Pädagogen und Juristen verstehen einander schlecht; zwischen der Pädagogik und der Jurisprudenz gibt es zahlreiche Spannungsverhältnisse. Diese Einführung für Studenten und Praktiker will das wechselseitige Verständnis verbessern. Sie schildert die Funktion des Rechts im Bildungssystem und in den Bildungsinstitutionen, insbesondere in der Schule, aber auch in Kindertagesstätten, in der Berufsausbildung, in den Hochschulen und in der Weiterbildung. Jedes Kapitel wird mit einem Fallbeispiel eröffnet, das den thematischen Einstieg erleichtert. An einen knappen Rückblick auf die Geschichte der recht-

lichen Regelung des jeweiligen Bereichs knüpft die Darstellung des geltenden Rechts an mit einer Zusammenfassung des wichtigsten juristischen Wissens in wenigen Sätzen. Das Buch liefert so Basiswissen für ein Grundverständnis der rechtlichen Rahmenbedingungen in pädagogischen Handlungsfeldern vom Kindergarten bis zu der Erwachsenenbildung.

Von Lersner/Wendenburg/Versteyl, **Recht der Abfallbeseitigung (RdA) des Bundes, der Länder und der Europäischen Union**, Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Nebengesetze und sonstige Vorschriften, Ergänzungslieferung 6/06, Stand: November 2006, € 38,60, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin-Tiergarten.

Mit dieser Lieferung werden vor allem die neuesten Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in die Sammlung aufgenommen, die teilweise erst am 01.02.1007 in Kraft treten. Damit hängt auch der neue Kommentar zu § 19 KrW-/AbfG zusammen. Geändert werden auch die Abfallgesetze der Länder Bayer, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Im Europäischen Recht wurde die Abfallrichtlinie erheblich geändert und eine Richtlinie über die Fragebogen zu Abfallverbrennungsanlagen neu beschlossen.

Fluck, **Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht**, KrW-/AbfG, Abf-VerbrG, EG-AbfVerbrVO, BBodSchG, Kommentar, 66. Aktualisierung, Stand: Oktober 2006, 234 Seiten, € 70,00, Bestellnr.: 8114 7900 066, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg.

Überarbeitet wurden in dieser Aktualisierung die Stichwortverzeichnisse, die Deponiever-

ordnung sowie die Erläuterungen der §§ 6-10. Gesetzesänderungen wurden aufgenommen im KrW-/AbfG, ElektroG, UVPG, GewAbfV, DeponieV, VersatzV,AltholzV sowie in der AVV.

Fluck, **Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht**, KrW-/AbfG, Abf-VerbrG, EG-AbfVerbrVO, BBodSchG, Kommentar, 67. Aktualisierung, Stand: Oktober 2006, 198 Seiten, € 59,40, Bestellnr.: 8114 7900 067, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg.

Neu aufgenommen wurden die Kommentierung zu § 29 KrW-/AbfG sowie die Kommentierung zu § 11 DepV. Änderungen erfolgten im TierNebG sowie in weiteren, durch das KrW-/AbfG betroffenen Vorschriften, in der BestüVAbfV, der AbfKoBiV, der TgV, der 4. BImSchV und der SAbfVO. Des Weiteren erfolgten Änderungen im Landesrecht u. a. in der BBodSchGZuv Hess., der AbfBodSchZV M-V, der TierKBAnst Nds., der LaHaEntsVO NRW und der Kosten-SonderabfV RP.

Fluck/Theuer, **Informationsfreiheitsrecht IF-R/UIG** mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, 16. Aktualisierung, Stand: Oktober 2006, 192 Seiten und 2 Ordner, € 75,00, Bestellnr.: 8114 9270 016, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Im Weiher 10, 69121 Heidelberg.

In der 16. Aktualisierung haben sich u. a. Änderungen ergeben in der Kommentierung zu den §§ 13-14 UIG Bund, im Landesrecht Bremen/Mecklenburg-Vorpommern/Saarland, im EG-Recht und EG-Schadstoffregister sowie im Bereich der Rechtsprechung.