



Aus dem Inhalt:

- Schwerpunkt: Der Vertrag von Lissabon
- Reform der Jobcenter: Steuerung und Gestaltungsspielräume
- Stellungnahmen zur Schuldenbremse und zum „Rettungsschirm Kommunen“
- Sprachförderung neu organisieren



Der Weg zum kinder- und familienfreundlichsten Bundesland führt über die Kommunen

Mit dem nahenden Ende einer Legislaturperiode ist in allen Handlungsfeldern der Politik der Zeitpunkt für eine Rückschau und Bewertung gekommen. Für die Kinder- und Jugendhilfe geschieht dies in Form des 9. Kinder- und Jugendberichts der nordrhein-westfälischen Landesregierung. Unter dem Titel „Bildung, Teilhabe, Integration – Neue Chancen für junge Menschen in Nordrhein-Westfalen“ hat die Landesregierung jüngst die Bilanz für die Jahre 2005 bis 2010 vorgelegt. Bereits anhand des Umfangs von 274 Seiten lässt sich schnell erkennen, dass es sich hierbei um eines der zentralen gesellschaftspolitischen Themen der vergangenen Jahre handelt.

Der Bericht dokumentiert, wie die Lebenswirklichkeit junger Menschen in NRW durch die Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe in NRW positiv beeinflusst werden konnte. Die Kreise mit ihren Jugendämtern waren und sind der Landesregierung hierbei nicht nur ein verlässlicher Partner, sondern gestalten die Lebensverhältnisse in den Kreisen ganz maßgeblich. Denn Kinder- und Familienfreundlichkeit ist nicht nur eine ambitionierte politische Zielsetzung des Landes – das für sich im Ländervergleich selbstbewusst die Form des Superlativs anstrebt –

sondern auch ein Leitsatz für alle Akteure in den Kreisen, die in verschiedenen Rollen in die Kinder- und Jugendarbeit eingebunden sind. Eine leistungsfähige soziale Infrastruktur für Kinder und Jugendliche begründet heute mehr denn je auch einen Standortvorteil im Wettbewerb der Regionen.

Mit dem Kinderbildungsgesetz wurden in der Betreuung von Kindern bis zum sechsten Lebensjahr neue Maßstäbe gesetzt, die neben einer individuellen und damit besseren Förderung der Kinder auch auf eine Stärkung der Familien abzielen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist heute eine Notwendigkeit, die sich nicht auf eine kleine Gruppe der Gesellschaft beschränkt.

Der Faktor Bildung in der Kinderbetreuung hat nun in NRW den Stellenwert gewonnen, den er im europäischen Ausland, so etwa in Frankreich oder den Benelux-Länder, teilweise bereits seit Jahren innehat. Insbesondere die frühkindliche Bildung legt dabei die Grundlagen für eine Entwicklung, wie sie der Titel des Jugendberichts fast im Sinne einer Kausalkette beschreibt. Bildung ist unerlässliche Voraussetzung für eine Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Teilhabe wiederum schafft Integration.

Durch diese Neuausrichtung werden den Kreisen zahlreiche Anstrengungen in fachlicher und finanzieller Hinsicht abverlangt. Der Ausbau differenzierter Betreuungsangebote für Kinder bis zum dritten Lebensjahr ist im Gange. Die Weiterentwicklung von Kindertagesstätten hin zu Familienzentren, also die Schaffung von Netzen für Kinder und Eltern, ist vielerorts bereits erfolgt. Für die Bestimmung des Grades der Kinder- und Familienfreundlichkeit im Land ist somit primär das kommunale Angebot und dessen Inanspruchnahme ausschlaggebend.

Wie aber passen diese Fortschritte zu anderen gesellschaftlichen Entwicklungen, welche die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe berühren?

Im Europäischen Jahr 2010 gegen Armut und soziale Ausgrenzung wird als erstes von drei Themenfeldern, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sichtbar gemacht wissen möchte, „Jedes Kind ist wichtig – Entwicklungschancen verbessern“, genannt. Dieser Satz könnte ohne weiteres der Begründung des Kinderbildungsgesetzes in NRW entnommen sein. In die gleiche Richtung zielen die Aktivitäten des Landes mit dem Runden Tisch „Hilfe für Kinder in Not“. An diesem werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Einkommensarmut bei Kindern und Jugendlichen und ihrer vielschichtigen Auswirkungen erörtert.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem aktuellen Urteil zu den SGB II – Regelsätzen entschieden, dass eine schematische, prozentuale Ableitung der Regelleistung für Kinder vom Regelsatz für Erwachsene unzulässig ist. Gerügt wurde, dass keine Ermittlung des spezifischen Bedarfs von Kindern erfolgt ist, so etwa bei den Aufwendungen für Bildungsmaterialien. Alle drei Beispiele zeigen, dass sich das Bewusstsein für die Belange von Kindern und Jugendlichen und damit zugleich der Blick auf bestehende Defizite deutlich geschärft hat. Sie zeigen aber auch, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ihren Beitrag in der kommunalen Versorgung erbringen, dadurch aber nicht alle Strukturprobleme auffangen können. Gerade die Bekämpfung der Kinderarmut ist ein Paradebeispiel für eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der sich alle Sozialleistungsträger stellen müssen. Der Beitrag der Kommunen hierzu hängt indessen vor allem von ihrer finanziellen Gesamtausstattung ab.

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Telefon 02 11/300491-0
Telefax 02 11/300491-660
E-Mail: presse@lkt-nrw.de
Internet: www.lkt-nrw.de

Impressum

EILDienst – Monatszeitschrift
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen

Herausgeber:
Hauptgeschäftsführer
Dr. Martin Klein

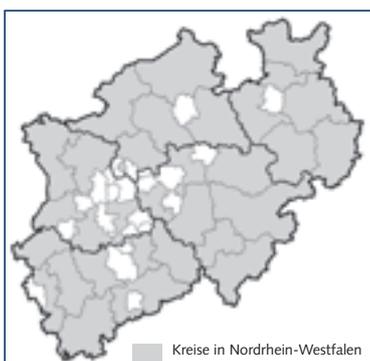
Redaktionsleitung:
Pressesprecherin Christina Stausberg

Redaktion:
Erster Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Beigeordneter Reiner Limbach
Referent Dr. Markus Faber
Referentin Dr. Andrea Garrelmann
Referentin Dorothee Heimann
Referent Dr. Christian von Kraack
Referent Dr. Kai Zentara

Redaktionsassistentz:
Christine Gröbner, Monika Dohmen

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

ISSN 1860-3319



Auf ein Wort 69

Thema aktuell

Reform der Jobcenter:
Steuerung und Gestaltungsspielräume sind kein Widerspruch 72

Aus dem Landkreistag

Kommunalfinanzen im Mittelpunkt –
Sitzung des Vorstands des LKT NRW am 23.02.2010 75

Schwerpunkt: Vertrag von Lissabon – Konsequenzen für die Kommunen

Der Vertrag von Lissabon: Neue Kompetenzen in Europa 76

Brüsseler Gespräch des Landkreistages –
Der Lissabon-Vertrag und seine Auswirkungen auf die Kommunen 78

Neue Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen! 79

Europäischer Gerichtshof erkennt kommunale Selbstverwaltung an 80

Die Auswirkungen des Lissabon-Vertrages auf die Kommunen 82

Subsidiaritätsprinzip und Subsidiaritätsklage – Neue Perspektiven zum Schutz
der kommunalen Ebene 84

Themen

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW zur Schuldenbremse 87

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW
zum „Rettungsschirm Kommunen“ 90

Sprachförderung neu organisieren –
Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW 95

Das Porträt

Michael Breuer, Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes 101

Im Fokus

Gleichstellungs-Aktionsplan des Kreises Steinfurt 103

EILDienst

3/2010



Medien-Spektrum:

Aktuelle Pressemitteilungen

Auflösung der Jobcenter gefährdet Erfolg von Hartz IV	104
Kommunale Spitzenverbände fordern Nachbesserungen der Gesetzentwürfe – Jobcenter-Reform muss kommunalen Einfluss auf die örtliche Arbeitsmarktpolitik sichern	105
Landkreistag zu Hartz IV-Regelsätzen: Kreise fordern Ausgleich für Soziallasten	105
Kommunen befürchten Mängel bei der Volkszählung: 1,50 Euro pro Bürger reichen nicht aus	106

Kurznachrichten

Allgemeines

Zahl der Asylbewerber im Jahr 2009 erneut gestiegen	106
Eröffnung der Regionale 2016 Agentur	106

Arbeit und Soziales

Ein Jahr Ehrenamtskarte in Siegen-Wittgenstein	106
Der „Generationenatlas“ für Nordrhein-Westfalen	107
Jahresbericht und Förderprogramm 2009/2010 der JobAgentur EN	107
Jahresbericht 2009 zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Kreis Steinfurt	107

Bildung und Schule

Mädchen bei höheren Schulabschlüssen in NRW vorn	108
--	-----

Umweltschutz

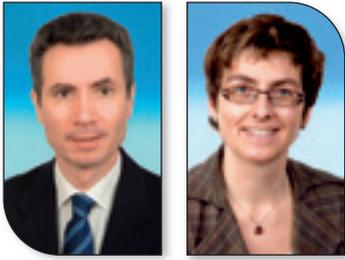
Kampagne für Kommunen – „Gemeinsam für Klimaschutz“ mit lokalen Klima-Allianzen	108
Größtes regionales Biomasseheizwerk in Moers eingeweiht	108
Umweltminister Uhlenberg bringt Verordnung über Transport von Wirtschaftsdünger in Bundesrat ein	109

Persönliches

Dr. Ansgar Hörster neuer Kreisdirektor des Kreises Borken	109
---	-----

Einbanddecken und Stichwortverzeichnis 2009	109
---	-----

Hinweise auf Veröffentlichungen	109
---------------------------------	-----



Reform der Jobcenter: Steuerung und Gestaltungsspielräume sind kein Widerspruch

Von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des LKT NRW, und Christina Stausberg, Hauptreferentin beim LKT NRW

I. Aktuelle Situation

Vor mehr als zwei Jahren – im Dezember 2007 – hat das Bundesverfassungsgericht die Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGen) für verfassungswidrig erklärt. Seither tobt der politische Streit um die Neuorganisation der Jobcenter. Nachdem im vergangenen Jahr ein Kompromissvorschlag von Bundesarbeitsminister Scholz (SPD) und den Ministerpräsidenten Beck (SPD) und Rüttgers (CDU) für eine Grundgesetzänderung am Votum der Unions-Bundestagsfraktion scheiterte, drohte eine Trennung der Aufgaben von Arbeitsagenturen und Kommunen – nach Einschätzung vieler Praktiker der „worst case“.

Nach intensiven Beratungen haben sich die Fraktionsspitzen von Union und FDP mit den unionsgeführten Ländern im Februar 2010 nunmehr darauf verständigt, die Zusammenarbeit der beiden Träger über eine Grundgesetzänderung abzusichern (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 2/Februar 2010, S. 29). Um dafür die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit herzustellen, ist eine Verständigung mit der SPD erforderlich. Bekanntlich drängt die Zeit: Spätestens zum 31.12.2010 läuft sowohl das bisherige ARGE-Modell nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus als auch das Optionsmodell, in dem in einem befristeten Modellversuch 69 Kommunen bundesweit die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende alleine wahrnehmen.

Der Teufel steckt wie immer im Detail. In ersten Sondierungsgesprächen zwischen den Koalitionsfraktionen und der SPD waren besonders die Fragen umstritten, wie viele Kommunen zusätzlich künftig Langzeitarbeitslose in Eigenregie im Rahmen des Optionsmodells betreuen dürfen und wie die Aufsicht über die ARGen und Optionskommunen ausgestaltet werden soll. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) strebt eine sog. Bundesaufsicht an. Das steht im Widerspruch zur bisherigen Regelung und auch zum verfassungsrechtlichen Regelfall der Länderaufsicht.

Zur Begründung beruft sich der Bund darauf, dass es sich beim deutlich größeren Anteil der Mittel für die Grundsicherung für Arbeit um Bundesmittel handele. Die Länder reklamieren dagegen ihr Interesse an einer

Mitgestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf Länderebene und betonen die regionalen Besonderheiten, die bei der Umsetzung der Arbeitsförderung zu beachten seien. Die Träger schließlich – Arbeitsagenturen und Kommunen – befürchten den Verlust ihrer Gestaltungsspielräume und dass sie zwischen den verschiedenen Aufsichtsinstanzen „zerrieben“ werden. Alle Interessen sind berechtigt und nachvollziehbar. Hier soll vor dem Hintergrund der bisherigen Aufsichtspraxis der Frage nachgegangen werden, wie ein Ausgleich der Interessen gelingen könnte und wie eine sinnvolle Steuerung bei der gleichzeitigen Erhaltung der Gestaltungsspielräume ausgestaltet werden kann.

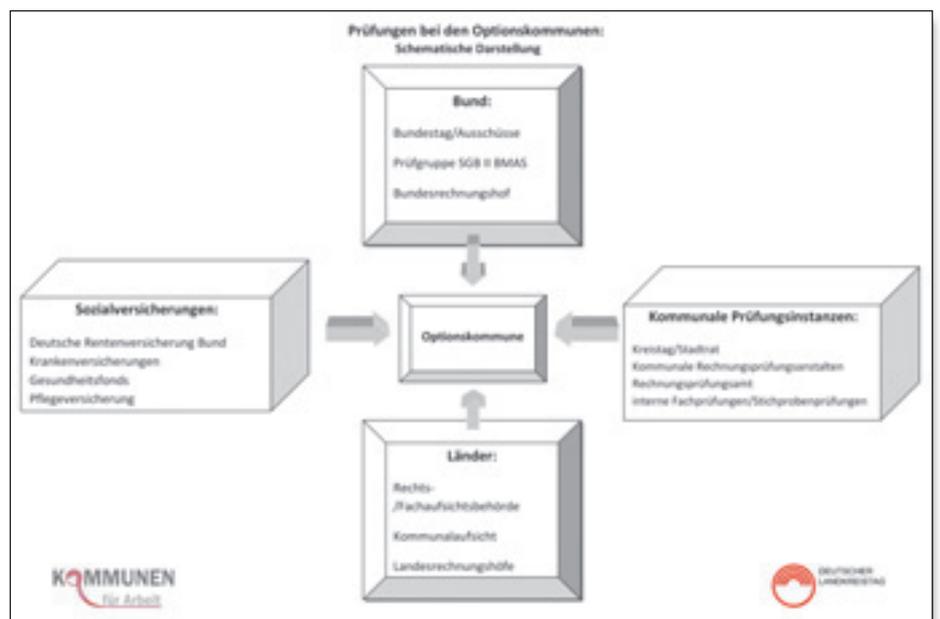
II. Die bisherigen Mechanismen von Prüfung, Aufsicht und Steuerung sind intransparent

1. Die Optionskommunen

Nicht erst seit der aktuellen Debatte um die SGB II-Neuorganisation, sondern bereits in der Vergangenheit wurde immer wieder besonders von Seiten des Bundes eine angeblich intransparente Mittelverwendung durch

die Optionskommunen kritisiert. Dies überrascht, da gerade die Optionskommunen einer Vielzahl von Prüf- und Aufsichtsaktivitäten unterworfen sind. Möglicherweise führt gerade das Nebeneinander einer Vielzahl ungestimmter Prüfaktivitäten zu dem unbestimmten Eindruck, eine zentrale, übergeordnete (Finanz-)Steuerung sei nicht vorhanden. Die Optionskommunen selbst jedoch klagen über eine ständige übermäßige Kontrolle und eine dauernde intensive Prüfaktivität, bei der sich in aller Regel etwaige vorgebrachte Kritikpunkte nach aufwändigen Gegenchecks in Luft auflösen.

Um allen Missverständnissen vorzubeugen: Die Optionskommunen fühlen sich selbstverständlich einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung und einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung verpflichtet, und sie sind bereit, in vollem Umfang Transparenz über den Einsatz und die Verwendung der Bundesmittel herzustellen. Dies nicht zuletzt im eigenen Interesse – zwar entfällt der Löwenanteil an den Kosten auf den Bund, aber auch die Kommunen sind mit eigenen Mitteln in erheblichem Umfang an „Hartz IV“ beteiligt. Jeder Langzeitarbeitslose, der durch erfolgreiche Jobvermittlung das SGB II-System verlässt, entlastet die kommunalen Kassen. Die Unterkunfts-



Quelle: Gerd Goldmann, Deutscher Landkreistag

kosten für die Hartz IV-Empfänger belasten die Sozialhaushalte erheblich und tragen überproportional zur prekären Lage der kommunalen Haushalte bei. Übrigens – und das sei hier nur am Rande angemerkt – nicht etwa, weil die Kommunen schlecht wirtschafteten, sondern weil der Bund seinen Finanzierungsanteil an den Unterkunftskosten gekürzt hat, während die tatsächlichen Kosten zumindest stabil bleiben, im weiteren Verlauf der Wirtschaftskrise aber absehbar noch weiter anwachsen werden.

Folgende rechtliche Grundlagen bestehen für die Prüfung der Mittelverwendung und die Aufsicht bei den Optionskommunen:

- § 47 Abs. 1 SGB II regelt, dass die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger den zuständigen Landesbehörden obliegt. Darüber hinaus kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erlassen.
- Mit der Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift (KoA-VV) wurden detaillierte und überprüfbare Grundlagen für die Abrechnung der Bundesmittel bei den Optionskommunen geschaffen.
- Die zwischen dem BMAS und der jeweiligen Optionskommunen abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung legt darüber hinaus Finanzierungsgrundlagen und Berichtspflichten fest.

Danach übt der Bund formal keine Aufsicht über die Optionskommunen aus, sondern diese obliegt allein den Ländern. Allerdings greift das BMAS faktisch über die Finanzkontrolle unmittelbar in die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der Optionskommunen ein. Es hat eine Prüfgruppe für die Optionskommunen eingerichtet, die auf der Basis eines festgelegten Prüfkonzepts umfangreiche Prüfungen bei den Optionskommunen durchführt. Gegen das Prüfkonzept bestehen allerdings erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken, auch von Seiten der Länder. Umstritten sind besonders die Rechtsgrundlagen für die Prüftätigkeit sowie die Reichweite und der Umfang der Prüfbefugnis des Bundes. Geprüft wird nämlich nicht nur die korrekte Abrechnung der Bundesmittel, sondern auch die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes. Damit wird jedoch die Grenze zur Aufsicht überschritten, mehr noch, durch die vom Bund umgesetzten Sanktionsmechanismen in Form von Rückforderungen vermeintlich zu unrecht gezahlter Mittel wird ein faktisch weit reichender und im Vorfeld wirkender Eingriff in die Aufgabenwahrnehmung bis hin zu Einzelfragen durchgesetzt. Insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung

der sogenannten weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F. gibt es unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits. Bis Ende 2008 bildeten die weiteren Leistungen eine Rechtsgrundlage für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die nicht durch die Instrumente der klassischen Arbeitsförderung abgedeckt waren. Während das BMAS versuchte, die Umsetzung der weiteren Leistungen auf Grund finanz- und ordnungspolitischer Vorstellungen zu begrenzen – zum Beispiel die Gewährung von Ausbildungskostenzuschüssen mit dem Hinweis zu untersagen, diese seien im SGB III abschließend geregelt – haben die Optionskommunen die Rechtsvorschrift mit Hinweis auf die Besonderheiten der Zielgruppen im SGB II eher weit ausgelegt und sie zum Beispiel dafür genutzt, bewährte und erfolgreiche Maßnahmen aus der Hilfe zur Arbeit fortzusetzen oder Maßnahmen umzusetzen, mit denen sie bessere Erfolge als mit den Instrumenten der klassischen Arbeitsförderung erzielen konnten. In ihrer Rechtsauffassung wurden und werden sie von den Ländern unterstützt.

Das BMAS erkennt die durch nachweisbare Eingliederungserfolge gestützte Argumentation jedoch nicht an und hat im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung Rückforderungen in Höhe der für diese Maßnahmen gezahlten Bundesmittel gegen die Optionskommunen geltend gemacht – Mittel, die diese unmittelbar aus dem kommunalen Haushalt begleichen müssen. Das BMAS hat außerdem mit Schwierigkeiten beim Mittelabruf gedroht, falls die Rückzahlung ausbleibe. Das Drohszenario hat faktisch zu einer Anpassung der Aktivitäten der Optionskommunen geführt. Gleichwohl fehlt dem Verhalten des BMAS eine rechtsstaatliche Grundlage. Deshalb sahen sich zahlreiche Optionskommunen veranlasst, den Klageweg gegen diese Rückforderungen des Bundes zu beschreiten. Eine Begrenzung der Haftung nach allgemein anerkannten rechtlichen Maßstäben ist daher eine wichtige Forderung der Optionskommunen an die SGB II-Neuorganisation.

Für die Optionskommunen besteht mithin eine Situation, nach der die rechtlichen

Die Rechtsgrundlagen für die Aufsicht und die faktischen Wirkungen der Prüfungen fallen bei den Optionskommunen auseinander und führen zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten.

Grundlagen für die Aufsicht und die faktisch gesetzten Wirkungen deutlich auseinanderfallen. Das nicht akzeptable Ergebnis

ist ein äußerst intransparentes System, in dem Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten verwischt sind und große Verhaltensunsicherheiten bei den Kommunen bestehen.

2. Die Arbeitsgemeinschaften (ARGen)

Nicht minder komplex und unerfreulich ist die Situation bei den ARGen. Dies allerdings weniger auf Grund des Auseinanderfallens von rechtlichen Grundlagen und gelebter Wirklichkeit, sondern auf Grund des Strukturproblems, das der ARGE inhärent ist: Gleichzeitig Diener zweier Herren zu sein. Damit das funktioniert, müssten die beiden Träger der ARGE – Arbeitsagenturen und Kommunen – gleichermaßen zugunsten gemeinsamer Lösungen auf den eigenen Regelungsanspruch verzichten (was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts mit der Verfassung nicht vereinbar ist). Dafür wurde in den Arbeitsgemeinschaften die Trägerversammlung eingerichtet. In der Praxis herrschen jedoch die Weisungsmechanismen der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit einer Vielzahl detaillierter Vorgaben und Anweisungen vor. Die Aufsicht der Länder geht oftmals ins Leere bzw. beschränkt sich auf den Aufgabenbereich der kommunalen Träger.

Die Rechtsgrundlagen für die Aufsicht der ARGen sind wie folgt geregelt:

- § 44 b Abs. 3 SGB II regelt die Aufsicht über die ARGE durch die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem BMAS.
- § 47 SGB II regelt die Aufsicht des BMAS über die Bundesagentur für Arbeit und deren Leistungen nach dem SGB II.

Im Vorgriff auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelte das BMAS bereits Anfang 2007 – aufbauend auf der Rahmenvereinbarung für die beiden Träger – ein sogenanntes Rollenpapier, nach dem zwischen einer „Gewährleistungsverantwortung“ – die bei den Arbeitsagenturen liegt – und einer „Umsetzungsverantwortung“ – die bei den ARGen liegt – unterschieden wurde. Die Eingriffsrechte der beiden Träger an der Trägerversammlung vorbei in die ARGen wurden gestärkt, der ursprüngliche Ansatz der ARGE als einer gemeinschaftlichen Einrichtung von zwei gleichberechtigten Trägern dagegen aufgegeben und die Rolle der Trägerversammlung abgewertet. Indem sie ihre „Gewährleistungsverantwortung“ für die gesetzlichen Aufgaben der BA gegenüber den ARGen ohne Abstimmung mit den kommunalen Trägern wahrnehmen, fungieren die örtlichen Arbeitsagenturen als Quasi-Aufsichts- und Kontrollbehörden ge-

genüber den ARGEn und dominieren die Aufgabenwahrnehmung einseitig. Ganz abgesehen von der fehlenden Akzeptanz dieser Aufsichtsrolle in den ARGEn – zumal die Arbeitsagenturen selbst nur für den kleineren Teil, nämlich ein gutes Drittel der Arbeits-

Der ursprüngliche Ansatz der ARGE als einer gemeinschaftlichen Einrichtung von zwei gleichberechtigten Trägern wurde an der Trägerversammlung vorbei zu Gunsten eines stärkeren Eingriffsrechts der beiden Träger in die ARGEn aufgegeben. Bei der Aufgabenwahrnehmung der ARGEn dominiert die weisungsbeherrschte zentralistische BA-Struktur.

losen zuständig sind, die ARGEn dagegen für zwei Drittel der Arbeitslosen –, führen die detaillierten Vorgaben und (Einzel-) Weisungen und Nachkontrollen zu einer von den Beschäftigten in der Praxis empfundenen ständigen Drangsalierung, übermäßigen Ressourcenvergeudung und Überbürokratisierung der Arbeit der ARGEn.

III. Ein neues Zielsteuerungssystem im SGB II ist erforderlich

In der aktuellen Diskussion hat der Deutsche Landkreistag zu Recht an die Entschließung

des Gesetzgebers im Hinblick auf Aufsicht und Steuerung im SGB II umrissen wurde (vgl. Kasten). Bereits zu diesem Zeitpunkt bestand die Idee, eine bundesseitige Steuerung der Aufgabenwahrnehmung durch Zielvereinbarungen vorzunehmen. Dieses Ziel hat auch Eingang in das Gesetz gefunden. In § 48 SGB II heißt es:

„Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch abschließen. Die Vereinbarungen können

1. *erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ersetzen,*
2. *die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie für Verwaltungskosten zulassen.“*

Umgesetzt wurde seither ein Zielvereinbarungssystem zwischen dem BMAS und der Bundesagentur für Arbeit, das bis auf die Ebene der ARGEn heruntergebrochen wurde. Das Problem in der bisherigen Umsetzung ist jedoch, dass die Zielvereinbarungen nicht als echte Vereinbarungen gelebt werden, sondern von den Trägern vor Ort oftmals als Vorgaben empfunden werden,

trollprozess ausgeliefert, in dem die Leiter der Arbeitsagenturen engmaschig und detailverliebt sogenannte „Zielnachhaltedialoge“ mit den ARGEn führen. Darüber hinaus ersetzen die Zielvereinbarungen nicht – so wie es eigentlich sein sollte – die Steuerung im Detail, sondern es werden weiterhin zusätzlich sogenannte Mindeststandards umgesetzt und viele Einzelweisungen erteilt. Ein künftiges Zielsteuerungssystem für das SGB II, das sowohl für die Optionskommunen als auch für ein ARGE-Nachfolgemodell gelten könnte, muss diesen Problemen Rechnung tragen.

Durch die Einführung eines echten, erneuerten Zielsteuerungssystems könnten die bisherigen unklaren Strukturen abgelöst und eine ergebnisorientierte Gesamtsteuerung eingeführt werden. Statt wie bisher das „Wie“ der Mittelverwendung vorgeben zu wollen, sollte das „Was“, also die zu erreichenden Ziele, präzise beschrieben und operationalisiert werden. Bei der Ausgestaltung des Ziel-systems sollte den berechtigten Interessen von Bund, Ländern und SGB II-Trägern Rechnung getragen werden. Aufsicht und Prüfung bleiben unberührt, sollten jedoch streng auf ihren eigentlichen Zweck begrenzt bleiben.

In der folgenden Tabelle (abgedruckt auf S. 75) ist die mögliche Ausgestaltung eines Zielsteuerungssystems im SGB II dargestellt.

Ein Zielsteuerungssystem im SGB II sollte flankiert werden durch kontinuierliche Prozesse zur Verbesserung der Arbeit der Träger vor Ort. So haben die Optionskommunen bereits im Jahr 2005 einen bundesweiten Benchmarkingprozess eingeleitet, in dem mit Hilfe von Kennzahlen sachgerechte Lösungen für die Aufgabenwahrnehmung entwickelt und ausgestaltet wurden. Ein solcher durch die örtlichen Träger gleichsam von unten selbst getragener Verbesserungsprozess erscheint zielführender als Vorgaben von oben, die den tatsächlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Regionen nicht gerecht werden können. Hilfreich könnte auch eine Zertifizierung der Träger auf freiwilliger Basis mit weiteren zu entwickelnden Differenzierungen sein. In jedem Fall sollte ein lernendes System entstehen, das einerseits Gestaltungsspielräume für die unmittelbare Arbeit vor Ort bietet, andererseits Prozesse und Ergebnisse transparent macht und den Finanz- und Steuerungsinteressen von Bund und Ländern angemessen entgegenkommt.

Gleichlautende Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 19.12.2003:

„Das Gesetz sieht die Bildung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern vor. Darüber hinaus räumt es den kreisfreien Städten und Kreisen die Option ein, ab dem 01.01. 2005 anstelle der Agenturen für Arbeit auch deren Aufgaben – und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wahrzunehmen. Zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II schließt das Bundesministerium für Arbeit mit der Bundesagentur für Arbeit Zielvereinbarungen ab. Die Bestimmungen zu den Zielvereinbarungen sind derart anzupassen, dass sie zwischen den kommunalen Trägern, die von der Option Gebrauch machen, deren zuständigen obersten Landesbehörden und der Bundesagentur abgeschlossen werden. Die kommunalen Träger sind gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit, soweit sie Aufgaben anstelle der Agentur für Arbeit wahrnehmen, auskunfts- und berichtspflichtig. Im Übrigen findet die Aufsicht über die kommunalen Träger durch die Länder statt; die jeweils zuständige oberste Landesbehörde ist gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit auskunfts- und berichtspflichtig. Der Bund zahlt den kommunalen Trägern für die anstelle der Agentur für Arbeit wahrgenommenen Aufgaben für die Bedarfsgemeinschaften entsprechende Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten. Er erstattet die Kosten für das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld. Das Bundesgesetz wird Anreizsysteme für effiziente Leistungserbringung vorsehen.“

von Bundestag und Bundesrat vom 19.12. 2003 erinnert, mit der seinerzeit der Wille

die nicht realistisch sind. Darüber hinaus sehen sich die Träger einem ausufernden Kon-

Mögliche Ausgestaltung eines Zielsteuerungssystems im SGB II

	Option	ARGE-Nachfolgemodell
Aufsicht	Länder	Die bisherigen intransparenten Aufsichtsstrukturen durch die Aufteilung der Aufsicht auf Bund und Länder sollte vermieden werden. Stattdessen bietet es sich an, analog zu den Optionskommunen (gesetzliche Verpflichtung zur Bildung einer besonderen Einrichtung) Anstalten des öffentlichen Rechts nach Landesrecht zu bilden, deren Aufsicht den Ländern obliegt. Der Bund steuert über das Zielsystem.
Prüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Bund prüft Mittelverwendung gem. KoA-VV • Prüfungen der zuständigen Behörden (BMAS / Bundesrechnungshof) 	<ul style="list-style-type: none"> • Träger prüfen Mittelverwendung • Prüfungen der zuständigen Behörden (Bundesrechnungshof)
Zielsteuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Bund schließt Zielvereinbarung mit den Ländern. • Länder ergänzen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden die Zielvereinbarungen um landesspezifische Ziele und operationalisieren sie. • Die Länder schließen Zielvereinbarungen mit den Optionskommunen. • Die Umsetzung erfolgt eigenverantwortlich durch die Optionskommunen. • Ergebniskontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Bund schließt Zielvereinbarungen mit den Ländern und der BA. • Länder ergänzen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Regionaldirektion die Zielvereinbarungen um landesspezifische Ziele und operationalisieren sie. • Die Länder schließen Zielvereinbarungen mit den Einrichtungen. • Die Umsetzung erfolgt eigenverantwortlich durch die Einrichtungen. • Ergebniskontrolle

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.20.03

Kommunalfinanzen im Mittelpunkt – Sitzung des Vorstands des LKT NRW am 23.02.2010

Unter dem Vorsitz von Präsident Landrat Thomas Kubendorff, Kreis Steinfurt, fand am 23.02.2010 eine Sitzung des Vorstands des LKT NRW in Düsseldorf statt. Das beherrschende Schwerpunktthema war die sich gewaltig verschlechternde Situation der **Kommunalfinanzen**. Angesichts eines historischen Einbruchs der Steuereinnahmen – im Bereich der Gewerbesteuer bis zu 90% – und der mit deutlich steigender Tendenz wachsenden Sozialausgaben der Kreise vor allem in den Bereichen der Hartz IV-Unterkunftskosten, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und der Hilfe zur Pflege waren sich die Vorstandsmitglieder einig, vor Ort alles zu unternehmen, um die Haushalte zu entlasten. Dies sei jedoch allenfalls ein Tropfen auf den heißen Stein, da die eigentlichen Kostentreiber – die bundesrechtlichen Vorgaben für Sozialleistungen – nicht durch die Kommunen selbst beeinflusst werden könnten. Auch der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige hat sich in den letzten Jahren eklatant auf die Kreishaushalte niedergeschlagen. Erforderlich sei hier, neben einer dauerhaften und angemessenen Finanzierungsbeitrag des Bundes, auch auf eine Reduzierung der sozialen Kosten hinzuwirken und dabei die Sozialbalance zu wahren. In der öffentlichen Debatte müssten Schwerpunkte in den Handlungsfeldern gesetzt werden, die für den kreisangehörigen Raum wirklich wichtig seien.

Weiteres Thema der Sitzung war der aktuelle Stand der Verhandlungen zur **Neuorganisation der Jobcenter**. Der Vorstand begrüßte die erklärte Absicht der Bundesregierung, über den Weg einer Verfassungsänderung das bisherige Optionsmodell zu verstetigen und die Zusammenarbeit zwi-

schen Kommunen und Arbeitsverwaltung in einem ARGE-Nachfolgemodell abzusichern. Dies sei auch ein Erfolg der gemeinsamen Initiativen sowohl in den Gesprächen mit den Bundestagsabgeordneten vor Ort als auch der Bemühungen des Landkreistages auf Landes- und Bundesebene. Jetzt komme

es darauf an, dass in den Verhandlungen der Regierungsfractionen mit der SPD insbesondere in der Frage der Ausweitung der Optionskommunen gemeinsame Lösungen gefunden würden. Der Vorstand des Landkreistages NRW sprach sich außerdem für die **Einführung eines Ba-**

chelor-Studiengang für den kommunalen Verwaltungsdienst an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung aus. Verbunden damit sei allerdings die Erwartung, dass die Fachhochschule die kommunale Fachpraxis im Sinne einer engen Verzahnung von Theorie und Praxis angemessen und fortlaufend in die inhaltliche und organisatorische Gestaltung des Studiengangs einbezieht und ein systematisches Qualitätsmanagement einrichtet. Ferner betonte der Vorstand, dass den kommunalen Einstellungsbehörden im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten der Studierenden ausreichende Flexibilität gewährt werden müsse. Zudem wurde hervorgehoben, dass der Bachelor-Studiengang für den kommunalen Verwaltungsdienst im

Regelfall den Abschluss der Berufsqualifizierung darstellt.

Schwierigkeiten erwarten die Landräte, falls, wie durch das Land geplant, den Kreisen und kreisfreien Städte die Zuständigkeit für die örtliche Durchführung der für das nächste Jahr vorgesehenen Volkszählung – **Zensus 2011** – zugewiesen wird. Insbesondere reichen die den Kommunen dafür in Aussicht gestellten Mittel nicht aus, den Aufwand für die Volkszählung zu finanzieren. Ein finanzieller Ausgleich müsse die Besonderheiten des kreisangehörigen Raumes und vor allem die Notwendigkeit des Aufbaus abgeschotteter Statistikstellen in den Kreisen angemessen berücksichtigen. Eine Unterdeckung sei in Zeiten extrem schwieriger

kommunaler Haushalte nicht hinnehmbar. Außerdem sei eine ex-post-Nachberechnungsklausel im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich.

Weitere Themen der Vorstandssitzung waren neben einem Austausch zur Praxis des Ausbaus schneller Internetverbindungen im ländlichen Raum, des sog. Breitbandes, die Auswertung des 10. Brüsseler Gesprächs des Landkreistages zur Kommunalpolitik (vgl. dazu in diesem EILDienst-Heft S. 78f) sowie das Transparenzgesetz NRW.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 00.10.00



Der Vertrag von Lissabon: Neue Kompetenzen in Europa

Von Andreas Krautscheid,
Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und
Medien des Landes Nordrhein-Westfalen

Die europäische Einigung wurde nach einem bekannten Zitat von Jacques Delors oft mit einem Fahrrad verglichen:

„Europa ist wie ein Fahrrad: Wenn es nicht vorwärts kommt, fällt es um.“

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat Europa wieder Fahrt aufgenommen. Die Verantwortlichen werden nun zu beweisen haben, dass sie Europa auch lenken können. Doch was ändert sich durch den neuen Reformvertrag?

Erst einmal bleibt die Europäische Union auch weiterhin ein eigenständiges, supranationales Gebilde, das mit der partiellen Ausübung unmittelbarer Staatsgewalt, z.B. im Wege von Verordnungen oder in der Form der Rechtsprechung Merkmale eines Bundesstaates verwirklicht, ohne die eines Staatenbundes aufzugeben. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem „Maastricht-Urteil“ vom 12. Oktober 1993 den Begriff des Staatenverbunds geprägt, in dem zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union die Souveränität geteilt ist. Seit dem „Lissabon-Urteil“ vom 30. Juni 2009 sprechen die Verfassungsrichter von einer europäischen Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten. Damit generiert die europäische Integration ein völkerrechtliches Konstrukt von neuer Qualität.

„Mit der Entwicklung der europäischen Grundlagenverträge haben die regionale und die kommunale Ebene mit jeder Vertragsänderung eine Aufwertung im Gemeinschaftsrecht erfahren.“

Im föderalen Aufbau der Europäischen Union spielen aber nicht nur die Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle. Auch die Regionen und Kommunen nehmen zusehends eine besondere Verantwortung für den eu-

ropäischen Integrationsprozess wahr. Mit der Entwicklung der europäischen Grundlagenverträge haben die regionale und die kommunale Ebene mit jeder Vertragsänderung eine Aufwertung im Gemeinschaftsrecht erfahren. Im Lissabonner Vertrag verdeutlichen die Artikel 4 und 5 des Vertrags über die Europäische Union und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit den Stand der Entwicklung. Mit dem Bekenntnis zur regionalen und zur lokalen Selbstverwaltung als Ausdruck der nationalen Identität, wie es im Absatz 2, Satz 1 des Artikels 4 heißt, hat die Stellung der Regionen und Kommunen in Europa eine neue Dimension erreicht. Das entspricht im Übrigen auch dem Subsidiaritätsprinzip, das bekanntlich keine Erfindung der europäischen Integration ist. Ausgehend von Aristoteles, weiterentwickelt von Thomas von Aquin und geprägt von der katholischen Soziallehre ist es heute staatsrechtliches Allgemeinut und aus unseren demokratischen Strukturen nicht mehr wegzudenken.

Stärkung des Subsidiaritätsprinzips

Im europäischen Rechtsetzungsprozess ist das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag

von Lissabon noch einmal deutlich gestärkt worden. Das gilt auch im Hinblick auf die kommunale Ebene. So können nun auch die Kommunen über den Ausschuss der Regionen (AdR), der über ein eigenständiges Subsidiaritäts-Klagerecht verfügt, bei Bedarf gegen Rechtssetzungsakte der Europäischen Union juristisch vorgehen.

„Im europäischen Rechtsetzungsprozess ist das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag von Lissabon noch einmal deutlich gestärkt worden.“

Für die deutschen Länder ist insbesondere das Instrument der Subsidiaritätsprüfung von besonderem Gewicht. Sie nehmen die Subsidiaritätsprüfung nach einem festen Schema in institutionalisierter Form über den Bundesrat vor, der nach europäischer Lesart zweiten Kammer des nationalen Parlaments in Deutschland. In ihrer Gesamtheit bilden die nationalen Parlamente neben dem Europäischen Parlament und dem Rat nunmehr eine Art dritte Kammer der europäischen Rechtssetzung. Diese „dritte Kammer“ hat – stark vereinfacht dargestellt – folgende beiden Möglichkeiten: Rügt ein Drittel der nationalen Parlamente innerhalb der vorgeschriebenen Acht-Wochen-Frist ein Gesetzgebungsvorhaben als subsidiaritätswidrig („gelbe Karte“), so muss der Ent-

wurf überprüft werden. Ist es die Mehrheit („orange Karte“), so können das Europäische Parlament mit einfacher und der Rat mit 55-Prozent-Mehrheit den Vorschlag stoppen. Außerdem steht jedem nationalen Parlament der Weg zum Europäischen Gerichtshof offen („rote Karte“), um dort die

mit Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zugestandene Kompetenz. Danach legen diese beiden Organe durch Verordnungen die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere wirtschaftlicher und finanzieller Art, fest, die das aufgabenorientierte Funktionieren der

allerdings auch hier die Praxis den tatsächlichen Handlungsspielraum aufzeigen. Wie Handlungsspielräume kooperativ zwischen verschiedene Akteuren erschlossen und ausgeschöpft werden, dürfte im Übrigen gut am Beispiel der noch fein zu justierende Arbeitsteilung zwischen den Gre-



Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Brüssel

Vereinbarkeit eines europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen zu lassen. In diesen komplizierten Prozess, der aber auch einen nachhaltigen Mehrwert für die europäische Normsetzung begründet, sind nun auch die einzelnen Landesparlamente eingebunden.

Kommunale Daseinsvorsorge

Neben den beschriebenen institutionellen Kompetenzen regelt der Vertrag von Lissabon weitere, für die kommunale und die regionale Ebene relevante Bereiche. So hat er beispielsweise die Koordinaten zugunsten der Regionen und Kommunen und des nationalen, regionalen und kommunalen Handlungsspielraums insbesondere auch bei der Daseinsvorsorge verschoben. Im Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse werden die wichtige Rolle und der weite Ermessungsspielraum der regionalen und lokalen Behörden neben denen der nationalen explizit erwähnt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings eine dem Europäischen Parlament und dem Rat

Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sicherstellen sollen. Die Ausgestaltung dieses weiten Feldes bedarf mit Sicherheit noch großer Anstrengungen. Vor allem die Konkurrenzen der auf den verschiedenen Ebenen handelnden Akteure wird die konkrete Umsetzung der Daseinsvorsorge weiterhin vor große Herausforderungen stellen. Da kann es nur hilfreich sein, dass die kommunale Daseinsvorsorge in der Lissabon-Begleitgesetzgebung eine besondere Erwähnung gefunden hat. So ist in den Gesetzen zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und zur entsprechenden Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag (EUZBBG) ein Parlamentsvorbehalt berücksichtigt, der sich ausdrücklich auch auf Vorhaben der Europäischen Union in Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge bezieht. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist sich der für sie daraus ergebenden Verantwortung gegenüber den Kommunen im Land sehr wohl bewusst. Wie in vielen anderen Regelungsbereichen des Vertrags von Lissabon und der dazugehörigen Begleitgesetzgebung wird

mien und Funktionsträgern der Europäischen Union zu beobachten sein. Das Verhältnis zwischen der rotierenden Präsidentschaft und dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates oder auch zwischen der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und dem jeweiligen Außenminister der rotierenden Ratspräsidentschaft bietet hier einiges an Potential.

„Insgesamt wird die umfassende und erfolgreiche Umsetzung des Vertrags von Lissabon einen langen Atem erfordern.“

Insgesamt wird die umfassende und erfolgreiche Umsetzung des Vertrags von Lissabon einen langen Atem erfordern. Aber ich sehe Europa auf gutem Weg, sich seine größere Transparenz, klarere Kompetenzabgrenzung und besseren Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für alle Entscheidungsebenen zu erschließen sowie die langfristige Zielperspektive einer europäischen Bundesstaatlichkeit zu bewahren.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2



Brüsseler Gespräch des Landkreistages - Der Lissabon-Vertrag und seine Auswirkungen auf die Kommunen

Von Dr. Andrea Garrelmann,
Referentin beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Die Konsequenzen des Lissabon-Vertrages für die Kommunen waren Thema des diesjährigen Brüsseler Gesprächs des Landkreistages NRW, das nunmehr bereits zum zehnten Mal stattfand. Auf Einladung von Landrat Thomas Kubendorff als Präsident des Landkreistages NRW trafen sich Abgeordnete des Europäischen Parlaments, Vertreter nordrhein-westfälischer Kreise sowie eine Reihe weiterer kommunaler Experten aus ganz Deutschland in den Räumen der Landesvertretung NRW bei der Europäischen Union in Brüssel, um über die Konsequenzen des Lissabon-Vertrages für die Kommunen zu diskutieren.

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon sind die mehrjährigen Verhandlungen über die institutionelle Reform der

EU bis auf weiteres abgeschlossen worden. Der Lissabon-Vertrag stärkt auf vielerlei Weise die Bedeutung der Kommunen; ins-

besondere wird das Recht auf kommunale Selbstverwaltung erstmals in einem primärrechtlichen Dokument anerkannt.

Aus diesem aktuellen Anlass fand am 27.01.2010 in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel das mittlerweile 10. Brüsseler Gespräch des Landkreistages unter der Überschrift „Nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages – Konsequenzen für die Kommunen“ statt. Diese regelmäßig stattfindenden Gespräche zu aktuellen europapolitischen Themen mit Kommunalrelevanz sollen in einem offenen Dialog für die Anliegen der Kommunen in einer erweiterten Europäischen Union sensibilisieren.

Als besonderer Gast nahm auch der Landtagsabgeordnete Werner Jostmeier (CDU), Vorsitzender des Hauptausschusses des Landtags NRW und designierter Vorsitzender der deutschen Delegation des Ausschusses der Regionen, an der Diskussion teil. Dem Ausschuss der Regionen wird durch den Lissabon-Vertrag ausdrücklich ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof mit Blick auf die Verletzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips bei EU-Rechtssetzungsakten zugestanden, was von den Teilnehmern als erfreuliche Berücksichtigung kommunaler Interessen gewertet wurde.

Kommunen erwarten mehr Gestaltungsspielräume

In seiner Eröffnungsansprache zeigte Landrat Thomas Kubendorff zunächst die Erwartungen auf, die durch die Regelungen des Lissabon-Vertrages in den Kommunen geweckt werden. Zunächst einmal wird die Subsidiaritätskontrolle nun auch auf die kommunale Ebene ausgedehnt und damit ein höherer Begründungsaufwand der Kommission für eine Gemeinschaftsmaßnahme geschaffen. Darüber hinaus sollen die repräsentativen Verbände bei allen Aktivitäten der EU ein Anhörungsrecht bekommen. Dadurch wird die Grundlage für die lange geforderte stärkere Einbindung auch der kommunalen Spitzenverbände in den euro-



LKT-Präsident Landrat Thomas Kubendorff führt in das Thema ein. Auf dem Podium v.l.n.r.: Frau Heide Rühle, MdEP, Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, Frau Sabine Verheyen, MdEP, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten), Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein, Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Vizepräsident Landrat Thomas Hendele, Landkreistag Nordrhein-Westfalen.



Sabine Verheyen, MdEP (Bildmitte) in der Diskussion.

päischen Gesetzgebungsprozess geschaffen; so kann durch die Wahrung kommunaler Gestaltungsspielräume vor Ort eine größere Akzeptanz europäischer Entscheidungen erreicht werden.

Im Verlauf der Diskussion kam auch die schwierige Finanzsituation der Kommunen zur Sprache. Im Zusammenhang mit Förderungen und Kofinanzierungen der EU erklärte MdEP Sabine Verheyen jedoch, dass das Parlament eine 100 %-Förderung weiterhin ablehne, um ein ausreichendes Eigeninteresse der Kommunen an dem jeweiligen Projekt sicherzustellen. Zudem kämen die Projekte auch jeweils direkt der Kommune zugute. Über die weiteren Bedingungen müsse auf Landesebene diskutiert werden. Auch die aufwändige Ausgestaltung der Antragsverfahren – bei aller Anerkennung der NRW-Verfahrensvereinfachungen – wurde kritisch angesprochen. Gerade kleinere Kommunen sehen wegen der hohen im Vorfeld entstehenden Kosten häufig bereits von einer Teilnahme an Förderprogrammen und Antragsverfahren ab. Frau MdEP Verheyen wies hierzu zunächst auf die Notwendigkeit detaillierter und europäischer Förderkriterien hin. Sie setze sich stets dafür ein, die Verfahren möglichst einfach zu halten, erwarte aber auch konkrete Anregungen durch die Kommunen.

Gegenstand des Gesprächs waren auch Themen aus dem Vergaberecht: Hierzu berichtete Frau MdEP Heide Rühle, derzeit Be-

richterstatterin für den Initiativbericht „Neue Entwicklungen im öffentlichen Beschaffungswesen“, über die Anhörung zu ihrem Bericht, die nur wenige Stunden vor dem Brüsseler Gespräch stattgefunden hatte. Die Bemühungen würden sich derzeit darauf richten, anhand der EuGH-Rechtsprechung neue Regelungen zu treffen, ohne Gesetze erlassen zu müssen. Es sei bekannt, dass Ausschreibungen nicht zwangsläufig zu einer Verbilligung des Verfahrens führen. MdEP Rühle machte hierzu deutlich, dass versucht werde, die Schwellenwerte soweit möglich zu erhöhen. Die Erweiterung der Ziel2-Förderung auf nicht-strukturschwache Regionen wurde von Landrat Kubendorff positiv hervorgehoben. Frau MdEP Verheyen betonte hierzu die beispielhaft gute Effizienz beim Einsatz der Fördermittel. Das NRW-Modell dürfe als Vorzeigemodell bezeichnet werden.

Austausch über Europa wichtig

Abschließend betonten die Vertreterinnen des Europäischen Parlaments übereinstimmend, dass die Möglichkeiten der Einbringung gerade der Kommunen in die europäischen Prozesse vor dem Hintergrund des Lissabon-Vertrags noch besser ausgeschöpft werden könnten. Der Einfluss der Kommunen steige auch im Zuge der Neustrukturierung des Ausschusses der Regionen, in dem

die Anzahl der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände von drei auf sechs verdoppelt werde. Ein Austausch über Europa und eine strukturierte Zusammenarbeit sei besonders auch auf kommunaler Ebene wichtig. Notwendig hierfür sei ein regelmäßiger und frühzeitiger Kontakt zwischen kommunalen, nationalen und europäischen Vertretern, beispielsweise in Form von runden Tischen.

Die Teilnehmer waren sich einig, dass das zehnte Brüsseler Gespräch des Landkreistages die Auswirkungen und Chancen des Lissabon-Vertrages für die Kommunen in einer lebhaften und anregenden Runde verdeutlicht hat. Insbesondere die kompetenten Referentinnen und die Diskussionsfreude der Teilnehmer führten zu einem regen und sehr offenen Austausch von Ideen und Anregungen, die auch über das Thema Lissabon-Vertrag hinausgingen. Das Gespräch zeigte, dass nicht nur Europa seine „Kommunal-Blindheit“ weiter ablegen muss, sondern dass sich auch umgekehrt die kommunale Ebene – als wesentliche Ausführungsebene europäischer Rechtssetzung – verstärkt in europäische Belange einbringen sollte. Der Vertrag von Lissabon stellt hierzu einige Möglichkeiten zur Verfügung.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2



Neue Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen!

Von Sabine Verheyen, Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags hat die „Kommunalblindheit“ der Europäischen Union ein Ende. Obwohl die Kommunen mittlerweile selbst stark von den Entscheidungen der Europäischen Union betroffen sind, da ca. zwei Drittel der europäischen Vorgaben direkte oder indirekte Auswirkungen auf die kommunalen Aufgabenfelder haben, hatten sie bislang nur geringe Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene, und ihre Rechte waren im Vergleich zu den Bundesländern unzureichend geschützt.

Dies ändert sich mit den neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon deutlich. Durch die Einführung eines Frühwarnsystems für Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips wird die Kommission verpflichtet, schon vor dem Vorschlag für einen Rechtsakt durch Anhörungen von Spitzenverbänden eine Folgeabschätzung für die kommunale Ebene durchzuführen. In der Prüfungsphase eines Kommissionsvorschlags durch das Europäische Parlament wird den

nationalen Parlamenten ein Anhörungsrecht zugestanden, um zu prüfen, ob die entsprechende Maßnahme tatsächlich auf europäischer Ebene besser erfüllt werden kann. Daher steht die Kommission künftig in der Beweispflicht, dass eine Maßnahme oder ein Rechtsakt auf europäischer Ebene besser erfüllt werden kann, als auf kommunaler Ebene. Kann dieser Beweis nicht erbracht werden, bleibt die Angelegenheit im Zuständigkeitsbereich der Kommune.

Eine weitere Verbesserung der Stellung der Kommunen im europäischen Mehrebenensystem ergibt sich durch die erstmalige explizite Verankerung des Rechts auf kommunale und regionale Selbstverwaltung im europäischen Vertragswerk. Der Grundsatz, dass die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst gestalten können, um Beschlüsse so bürgernah wie möglich zu fassen, wird durch die Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips auf die regi-

onale und lokale Ebene gewährleistet. Die Festschreibung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung hat zudem zur Folge, dass den Kommunen das Recht der eigenverantwortlichen Erbringung von grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge garantiert wird. Dies impliziert zudem, dass der Europäische Reformvertrag von der reinen Binnenmarktorientierung des freien Wettbewerbs zugunsten einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft abrückt.

Wie sich dies zukünftig in der Praxis gestaltet, hängt zu einem hohen Maß davon ab, in wie weit die Europäische Kommission von ihrer neuen EU-Verordnungskompetenz bei Diensten der Daseinsvorsorge Gebrauch machen wird. Im Europäischen Parlament hat sich speziell zu diesem Thema eine überfraktionelle „Intergroup“ formiert, welche diese Problematik in den kommenden Monaten diskutieren wird.

Im Hinblick auf das Ausmaß, den Stellenwert und die rechtliche Organisation öffent-

licher Dienstleistungen, beispielsweise bei der Wasserversorgung, dem öffentlichen Personen-Nahverkehr, dem Betrieb von Kindergärten und Krankenhäusern, existieren zwischen den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. Dementsprechend ist es nicht immer einfach, die über Jahrhunderte in Deutschland gewachsenen und gut funktionierenden Strukturen der Daseinsvorsorge hinreichend zu

munalpolitisch interessierten Parlamentariern, den kommunalen Spitzenverbänden, kommunalen Vertretern im Ausschuss der Regionen (AdR) und weiteren Betroffenen an einem Runden Tisch in Brüssel geschehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als Profiteure des Lissabon-Vertrags betrachtet werden können. Daher

„Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags hat die Kommunalblindheit der Europäischen Union ein Ende.“

schützen. Um die Interessen der deutschen Kommunen effektiv in den Politikgestaltungsprozess in Brüssel einbringen zu können, ist es daher unerlässlich, weitere Foren für den Informationsaustausch zwischen der europäischen und der kommunalen Ebene zu schaffen. Dies könnte zum Beispiel durch das regelmäßige Zusammentreffen von kom-

ist es von besonderer Wichtigkeit, dass die Kommunen ihre „Europabetroffenheit“ ernst nehmen und sich aktiv in Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene einbringen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2



Europäischer Gerichtshof erkennt kommunale Selbstverwaltung an

Von Heide Rühle,
Mitglied des Europäischen Parlaments,
Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz

Die bewährte und in vielen europäischen Mitgliedstaaten seit langem praktizierte Kooperation zwischen Städten und Gemeinden (interkommunale Zusammenarbeit) ist in den letzten Jahren durch das EU-Recht zunehmend unter Druck geraten. Die Revision der EU-Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe im Jahr 2004 haben leider nicht zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geführt. Das zeigen die zahlreichen Gerichts- und Beschwerdeverfahren.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat nun erfreulicherweise in den letzten Monaten in mehreren Urteilen die Vertragsfreiheit von Kommunen bekräftigt und die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit gestärkt. Er hat damit noch vor Inkrafttreten des Reformvertrages von

erkenntnis des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes mit einbezogen.

Zum Hintergrund:

Der EuGH interpretiert die Europäischen Verträge – wie die EU-Kommission – so, dass

minierungsfreien Verfahren ausschreiben müssen. Das gilt im Prinzip auch für die Beauftragung einer kommunalen Zweckgesellschaft! Aber es gibt Ausnahmen: Wenn eine Dienstleistungskonzession vergeben wird, gelten nicht die Vergabe-Richtlinien, sondern nur die allgemeinen Prinzipien der EU-Verträge. Und wenn diese Konzession im Bereich der öffentlichen Hände bleibt, kann ein vergabefreies Verfahren, ein sogenanntes In-House-Geschäft, getätigt werden. Voraussetzung für das In-House-Verfahren sind die sogenannten Teckal-Kriterien, die der EuGH 1999 in einem Urteil definiert hat: Über die beauftragte Gesellschaft muss der öffentliche Auftraggeber eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben, und die Gesellschaft darf im Wesentlichen nur für ihn tätig sein. Außerdem hat der EuGH im Jahr 2003 im Urteil

Der Reformvertrag von Lissabon im Wortlaut:

„Der Artikel 3 wird aufgehoben und der folgende Artikel 3a wird eingefügt:

- (1) Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel 3a bei den Mitgliedstaaten.
- (2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.

Lissabon die entsprechenden Konsequenzen gezogen und in seinen Urteilen die An-

öffentliche Auftraggeber grundsätzlich alle Aufträge in einem transparenten und diskri-

„Stadt Halle“ C-26/03 festgehalten, dass eine solche Kontrolle ausgeschlossen ist, wenn auch nur 1 Prozent privates Kapital in der entsprechenden Zweckgesellschaft steckt.

Jüngste Urteile des EuGH zur interkommunalen Zusammenarbeit:

Im Urteil C-295/05 entschied der EuGH am 19.04.2007 dass es ausreiche wenn öffentliche Gesellschafter einer öffentlichen Zweckgesellschaft mit 1 Prozent am Kapital der Gesellschaft beteiligt sind, solange diese Zweckgesellschaft völlig in öffentlichem Besitz ist und die Gesellschafter weisungsbefugt sind. Und am 18.12.2007 entschied der EuGH in einem anderen Rechtsstreit (C-532/03, Irische Rettungsdienste) gegen die EU-Kommission, dass eine öffentliche Einrichtung auch ohne einen speziellen schriftlichen Vertrag in Wahrnehmung ihrer eigenen, unmittelbar durch Gesetz verliehenen Zuständigkeiten, Dienste ohne formelle Ausschreibung übertragen bekommen kann. Diese Urteile sind Ausdruck eines gewandelten Bewusstseins des EuGHs gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung. Im Urteil C-324/07, Coditel-Brabant (23.11.2008) führt der EuGH aus, dass entgegen der Position der EU-Kommission bei einem gemeinsamen Zweckverband keine der beteiligten öffentlichen Stellen eine alleinbestimmende Kontrolle ausüben muss, sondern eine gemeinsam ausgeübten Kontrolle ausreicht: „Zu verlangen, dass die Kontrolle durch eine öffentliche Stelle in einem solchen Fall individuell sein muss, würde bewirken, in den meisten Fällen, in denen eine öffentliche Stelle einem Zusammenschluss weiterer öffentlicher Stellen wie einer interkommunalen Genossenschaft beitreten möchte, eine Ausschreibung vorzuschreiben... Ein solches Ergebnis wäre aber mit der Systematik der Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge und der Konzessionen nicht vereinbar. Eine öffentliche Stelle

hat nämlich die Möglichkeit, ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen administrativen, technischen und sonstigen Mitteln zu erfüllen, ohne gezwungen zu sein, sich an externe Einrichtungen zu wenden.“ (Randnotiz 47 und 48)

Das weitestgehende Urteil hat die Große Kammer des EuGH am 09. Juni 2009 gefällt. Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens war die Übertragung der Abfallbeseitigung vier niedersächsischer Landkreise auf die Stadtreinigung Hamburg, eine Anstalt öffentlichen Rechts, ohne Ausschreibung; gegen dieses Vorgehen klagte die EU-Kommission vor dem EuGH. Der EuGH hat gegen den Schlussantrag des Generalanwaltes entschieden, und dies in der Besetzung der Großen Kammer. Man kann also davon ausgehen, dass es dem EuGH um ein Grundsatzurteil ging.

Der EuGH verneint eine Ausschreibungspflicht auch für die Fälle, wenn sich Kommunen nicht zu einer gemeinsamen Einrichtung, etwa einem Zweckverband zusammenschließen, sondern ihre Zusammenarbeit auf rein vertraglicher Ebene regeln. Ausdrücklich schreibt der Gerichtshof mit diesem Urteil zudem die Rechtsprechung fort, dass die freie Entscheidung über die Erbringung von im allgemeinen Interesse liegenden Dienstleistungen auch die Entscheidung umfasse, diese in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen zu erbringen. Damit stärkt er die Wahlfreiheit der Kommunen und nicht zuletzt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt.

Kriterien für eine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit

Dennoch stellt das Urteil keinen Freibrief für jegliche Zusammenarbeit zwischen Kommunen dar.

Der EuGH sieht die interkommunale Zusammenarbeit unter folgenden Kriterien als vergaberechtsfrei an:

1. Für die gemeinsame Erbringung einer allen Kommunen obliegenden öffentlichen Aufgabe,
2. durch ausschließlich öffentliche Stellen, also ohne Beteiligung Privater.

Last but not least: auch zur Frage wann eine Dienstleistung als Konzession zu werten und somit nicht dem Vergaberecht unterliegt, hat der EuGH für den Wasser- und Abwasserbereich eine wichtige Entscheidung getroffen (C-206/09 Eurawasser vom 10.09.2009). Nach Ansicht des EuGH sind Dienstleistungskonzessionen in der Wasserwirtschaft nicht dadurch ausgeschlossen, dass das Benutzungsverhältnis im Rahmen einer Satzung geregelt und mit einem Anschluss- und Benutzungszwang ausgestattet ist. Das wirtschaftliche Risiko, das bei einer Dienstleistungskonzession vorzuliegen habe, könne auch in einem eingeschränkten Umfang vorliegen. Der EuGH bekräftigt, dass es öffentlichen Auftraggebern freistehe, Dienstleistungen mittels einer Konzession erbringen zu lassen, wenn sie der Auffassung sind, dass die Erbringung der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Leistung so am besten sicherzustellen ist. Eine zwingende Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass die Kommission von der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit künftig absieht, sofern die oben dargelegten Kriterien erfüllt sind. Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherpolitik (IMCO) hat mich beauftragt einen Bericht über die „Neuesten Entwicklungen im Bereich Öffentliche Auftragsvergabe“ zu erstellen. Dies ist nun eine Chance, dem Europäischen Parlament die Möglichkeit zu geben, diese neuen Entwicklungen zu kommentieren und die Kommission aufzufordern die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2



Die Auswirkungen des Lissabon-Vertrages auf die Kommunen

Von Dietmar Brockes,
Stellvertretender Vorsitzender der
FDP-Landtagsfraktion NRW

Unsere Vision ist ein Europa der Bürger. Deshalb möchten wir die Menschen mitnehmen nach Europa, das dem Land NRW und seinen Bürgerinnen und Bürgern beträchtliche Chancen eröffnet. Als wichtige Industrieregion und starker Wirtschaftsstandort im Herzen Europas profitiert NRW vom Erfolg des europäischen Integrationsprozesses. Die Vision Europa lässt sich nicht von oben verordnen. Dies zeigten negative Referenden und der lange Weg hin zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages. Neben einer bürgernahen, transparenten sowie institutionell reformierten, politisch handlungsfähigen und zukunftsfesten EU ist es für uns im Sinne der Subsidiarität ein vordringliches Ziel, die Mitwirkung von Land und Kommunen in europäischen Angelegenheiten zu stärken und die Subsidiaritätskontrolle effektiv wahrzunehmen. Nicht jede Aufgabe in Europa ist auch eine Aufgabe für „Brüssel“.

Ich begrüße es, dass der Vertrag erstmals ausdrücklich die Kommunen als wichtige Ebene im Zusammenhang mit der Subsidiarität nennt und damit das kommunale Selbstverwaltungsrecht erstmals primärrechtlich verankert. In der Zeitschrift „Der Landkreistag 10/2009“ gab es hierzu bereits viele Stimmen.¹ Ja, der Lissabon-Vertrag stärkt die Rechte der regionalen und lokalen Ebene. Immer wieder wurde in der Vergangenheit die Frage gestellt, ob wir eine kommunale Europapolitik brauchen. Regelmäßig wurde die juristisch schwierige Position der Kommunen im europäischen Mehrebenen-system und die bisherige Integration der Kommunen in das Rechtssystem der EU analysiert. Dabei wurde regelmäßig auf den grundsätzlichen Vorranganspruch des EU-Rechts (BVerfG: „Solange“) auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht und der formal nur im Grundgesetz über Art. 28 garantierten kommunalen Selbstverwaltung hingewiesen.

Eine historische Chance wird eröffnet

Der EU-Vertrag von Lissabon sichert den Kommunen nunmehr ein lange verfolgtes Ziel. Mit der Anerkennung des lokalen Selbstverwaltungsrechts wird die historische Chance eröffnet, die Kommunikation innerhalb der Europäischen Union stärker von „unten nach oben“ zu lenken. Auch die FDP ist der Ansicht, dass die Stimmen der Länder und Kommunen nur dann ausreichend Gehör finden, wenn die kommunale Ebene und ihre kommunale Selbstverwaltung als originäres Recht in der EU gestärkt bleiben. Die stärkere Beteiligung der Länder und Kommunen macht die EU demokratischer und für die Bürger transparenter. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für weitere Integrationsschritte.

¹ Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung. Herausgegeben vom Deutschen Landkreistag. 79. JG. Oktober 2009.

Der Umstand, dass die Institution der kommunalen Selbstverwaltung im Vertragsgefüge der Europäischen Union ausdrücklich berücksichtigt wird, wird allein aber nicht genügen, um den Städten, Gemeinden und Kreisen auch faktisch den bestmöglichen Einfluss insbesondere auf die Normsetzung der Europäischen Union zu verschaffen. Papier ist bekanntlich geduldig. Jetzt geht es um die Frage, wie das Recht und der vorhandene Wille zur Mitwirkung effektiv wahrgenommen werden können. Dazu benötigen die Kommunen insbesondere frühzeitige Informationen über anstehende Vorhaben und ausreichende Einbindung in den innerstaatlichen Anhörungs- und Abstimmungsprozess.

Wie kann Mitwirkung effektiver wahrgenommen werden?

Das nunmehr auf europäischer Ebene verankerte Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung und diesbezügliche Anhörungen sollen auch dazu dienen, gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen. Dies ist wichtig, da gerade die Kommunen stark vom Handeln der EU in Form von EU-Rechtsakten und Förderprogrammen betroffen sind. Insbesondere vor dem Hintergrund einer stetigen Zunahme von Regulierungsdichte und Eingriffstiefe der EU-Rechtsakte bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die EU-Kommission die Akteure vor Ort und deren Wissen zur Umsetzung ihrer Initiativen stärker einbinden wird. Die Präsenz der Kommunen über ihre Interessenverbände in Brüssel, die informelle Verknüpfung, der Austausch und die Pflege von Netzwerken sowie die frühzeitige Problemerkennung und Thematisierung wird natürlich weiterhin ein wesentlicher Erfolgsfaktor sein.

Auch für den Landtag NRW stellt sich derzeit die Frage, wie dem Grundsatz der Subsidiarität optimal zur Geltung verholfen wer-

den kann. Durch die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente erhalten die Landesparlamente mehr Möglichkeiten, sich in die Arbeit der EU aktiver einzubringen. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird mit Hilfe der neu geschaffenen Regelung verstärkt kontrolliert. Dies und die Tatsache, dass auch das Europäische Parlament als Stimme der Bürger mehr Gewicht erhält, sorgt für einen Zuwachs an Demokratie und Legitimität in der Funktionsweise der EU. Hinzu kommen Veränderungen im Ausschuss der Regionen einschließlich Klage-recht. Für die Mitglieder des Landtags bleibt der direkte Kontakt zu den Institutionen und den Akteuren auf europäischer Ebene auch weiterhin von entscheidender Bedeutung.

Adressat der Maßnahmen der EU-Kommission waren bislang unmittelbar nur die 27 Mitgliedstaaten. Aufgrund des Vertrags von Lissabon ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaft nunmehr verpflichtet, den nationalen Parlamenten ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte unmittelbar zuzuleiten. Der Landtag hatte sich bereits vor zwei Jahren an Prüfläufen des Subsidiaritätsnetzwerks des ADR beteiligt. Anfang Februar erreichte mich nun das erste Früh-wardokument, das vom Sekretariat des Bundesrates nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon über die Staatskanzlei NRW dem Landtag von Nordrhein Westfalen übermittelt wurde. Die Frist für eine eventuelle Rüge endet am 29. März 2010. Bereits der sogenannte Subsidiaritätstestlauf, an dem sich der Landtag NRW beteiligte, hat gezeigt, dass die effektive Wahrnehmung der Subsidiaritätskontrolle innerhalb der kurzen Fristen im parlamentarischen Betrieb durchaus eine ernsthafte Herausforderung darstellt.

Ergänzende Vereinbarung von Landtag und Landesregierung

Der Landtag ist auf Informationen durch die Landesregierung angewiesen, da er im

Gegensatz zu Bundestag und kommunalen Spitzenverbänden kein eigenes Büro vor Ort in Brüssel hat. Entsprechend erarbeiten Landtag und Landesregierung eine ergänzende Vereinbarung über Unterrichtung und Mitwirkung des Landtags in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsprüfung nach dem Vertrag von Lissabon. Die Beratungsabläufe müssen daraufhin untersucht werden, wie eine möglichst schnelle und effiziente Mitwirkung erreicht werden kann. Es gilt dabei nicht nur zu prüfen, ob sich die Maßnahme im Rahmen der der EU übertragenen Kompetenzen hält, sie den Grundsätzen von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit genügt und wie die konkreten Gesetzesfolgen für NRW abzuschätzen sind. Bei Bedenken wird sich in der Praxis je nach Themen- und Politikfeld auch die Mobilisierung von Interessenzusammenschlüssen unter Ländern und/oder unter Kommunen in Deutschland und Europa bei der Wahrnehmung von bestimmten Interessen als enorme Herausforderung gestalten. Aufgrund der oft heterogenen Interessenslagen und Strukturen innerhalb der Union sowie dem oft engen Zeitplan wird es sich wohl als schwierig erweisen, gemeinsame Positionen zu finden und effektiv und wirksam zu vertreten, ohne das bereits im Vorfeld Kontakte bestanden. Neben einem regelmäßigen Informations- und Meinungsaustausch der Akteure in und aus NRW ist insoweit eine vertikale Kommunikation und Kooperation zwischen Kommunen, Land und Bund als auch horizontal zwischen Städten, Kreisen und Gemeinden in NRW, Deutschland und Europa sowie zwischen den Bundesländern (Landesregierungen sowie Landtage selbst) und mit anderen europäischen Regionen sehr wichtig. Dies ist wichtige Voraussetzung, um Positionierungen und Interessenzusammenschlüsse gegen Maßnahmen zu ermöglichen. Die Arbeit des Ausschusses der Regionen, in dem ich derzeit als stellvertretendes Mitglied fungiere, bietet hierzu als Vertretung der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften Europas im gewissen Rahmen bereits entsprechende Möglichkeiten. Gleiches gilt für den Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Ich meine, dass darüber hinaus eine intensive Zusammenarbeit und Abstimmung der Vertretungen der Länder und des Bundes unter Einbeziehung der Parlamente und kommunalen Spitzenverbände ein wichtiges Ziel sein muss.

Wachsender Einfluss der Kommunen auf Europa erforderlich

Dem gewachsenen Einfluss Europas auf die Kommunen muss ein wachsender Einfluss der Kommunen auf Europa folgen. Die

Landkreise sind in vielen Bereichen von europäischen Maßnahmen und Rechtsunsicherheiten betroffen, etwa im Bereich der Daseinsvorsorge, der interkommunalen Zu-

abbau. Mit einer europäischen Rechtsprechung, die immer bürokratischer, kostenintensiver und unübersichtlicher erscheint, kann niemand zufrieden sein.



Das Europäische Parlament in Straßburg.

Foto: Europäisches Parlament/Architecture Studio Europe/SERS

sammenarbeit, Vergabefragen oder der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik. Ich unterstütze ausdrücklich Forderungen nach einer besseren europäischen Rechtssetzung und nach mehr Anstrengungen beim Bürokratie-

Aufgrund der in diesem Jahr endenden Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung plant die EU, im Juni über die nachfolgende Entwicklungsstrategie „Europa 2020“, bezeichnet als Post-Lissabon-

Strategie, zu entscheiden. Im Rahmen der Konsultation der Kommission zu der Strategie und den Schwerpunktbereichen hat NRW positiv Stellung genommen. Die FDP NRW unterstützt die Fortführung einer gemeinsamen europäischen Entwicklungsstrategie, welche grundlegende und prioritäre Ziele vorgibt und die Politiken auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene vorgibt. Dabei müssen diese ausreichend offen für regionale Besonderheiten und Unterschiede sein. Nachhaltiges Wachstum, Innovation und Beschäftigung mit wichtigen Fragen wie etwa internationale Wettbewerbsfähigkeit und Ausbau von Forschung, Zukunftstechnologien und -branchen, Bürokratieabbau, gesunde öffentliche Finanzen und die zukünftige Kohäsionspolitik stehen hier auf der Agenda. Die Regionen als bedeutende Akteure bei der Realisierung der

Ziele der Lissabon-Strategie und der Post-Lissabon-Strategie müssen insoweit in die

kommunale Ebene gleichermaßen ein Interesse haben und verfolgen!

Dietmar Brockes ist stellvertretendes Mitglied im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union. In der laufenden Mandatsperiode hat das Land Nordrhein-Westfalen ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied im Ausschuss. Dietmar Brockes ist durch den Landtag mandatiert.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) vertritt in der Europäischen Union die Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Er hat 344 Mitglieder, die als Mandatsträger vor Ort tätig sind und nur zu jährlich fünf Plenartagungen und einigen Sitzungen der insgesamt sechs Fachkommissionen des AdR in Brüssel zusammenkommen.

Die deutsche Delegation umfasst insgesamt 24 Mitglieder und 24 Stellvertreter. Danach sind jeweils 21 durch die Länder entsandt, drei repräsentieren die kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund.

Vorbereitung und Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ intensiv einbezogen werden. Hieran müssen das Land NRW und seine

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2



Subsidiaritätsprinzip und Subsidiaritätsklage – Neue Perspektiven zum Schutz der kommunalen Ebene

Von Dr. Markus Faber,
Referent beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Der Vertrag von Lissabon stärkt nachhaltig die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auf der Ebene der europäischen Union. Auch wenn es nach wie vor kein originäres Recht auf kommunale Selbstverwaltung auf europäischer Ebene gibt (nur bestehende Strukturen der Selbstverwaltung werden in Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag geschützt), so kann doch das Prinzip der Subsidiarität in Teilen diese Lücke ausfüllen. Dies gilt vor allem, wenn man das Subsidiaritätsprinzip im Kontext mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung im nationalen Recht in Art. 28 Abs. 2 GG auf Bundesebene und in Art. 78 LVerf NRW auf Landesebene betrachtet.

Das Subsidiaritätsprinzip stellt als europäisches Strukturprinzip¹ vereinfachend ausgedrückt die Frage, wann die Union im Rahmen einer bestehenden Einzelermächtigung tätig werden darf. Das Subsidiaritätsprinzip in der Formulierung des Lissabon-Vertrages aus Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag (ex-Art. 5 EGV) besagt, dass in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, die Union nur tätig werden darf „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können (...)“. Diese Vertragsänderung ist insoweit bemerk-

wenswert, weil damit erstmals in dieser Ausdrücklichkeit der Vorrang der regionalen und lokalen Aufgabenwahrnehmung Eingang in den Vertragstext auf europäischer Ebene gefunden hat. Was im Einzelnen unter der regionalen oder lokalen Ebene im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag zu verstehen ist, ist nach dem Konzept des Vertrages und insbesondere nach der Formulierung in Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag grundsätzlich den verfassungsrechtlichen und organisationsrechtlichen inneren Strukturen der Mitgliedsstaaten überlassen. Dass bedeutet, dass das deutsche Konzept der Gliedstaatlichkeit von Bund und Ländern und der kommunalen Selbstverwaltung unterhalb der Ebene der Länder nach dem Zusammenspiel von Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag und Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag explizit durch das Subsidiaritätsprinzip geschützt ist. Ob dabei die Kreise im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag als regionale oder lokale Ebene zu sehen sind, mag dahinstehen; aufgrund der engen Verwurzelung mit der ortsnahen Aufgabenerledigung dürften Kreise in diesem Sinne als lokale Ebene einzuordnen sein.

Der Schutz des Subsidiaritätsprinzips

(1.) Will man den Schutzzumfang des Subsidiaritätsprinzips bestimmen, muss zunächst auf das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme (Formulierung in Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag) abgestellt werden². Hier lag in der Vergangenheit jedoch der Schwachpunkt des Subsidiaritätsprinzips, weil die Gemeinschaftsorgane prärogativ die Zielvorgaben bestimmen konnten³. Damit konnten die Gemeinschaftsorgane über das Instrument einer Zieldefinition, zum Beispiel durch Vorgabe des Zieles der rechtlichen Angleichung zwischen den Mitgliedsstaaten oder den Abbau von unterschiedlichen Regulierungsniveaus unter den Mitgliedsstaaten, das Subsidiaritätsprinzip de facto leer laufen lassen. Einschränkungen dergestalt, dass die Organe der Gemeinschaft bei der Festlegung der Ziele einer Maßnahme wiederum mitgliedstaatliche Eigenarten zu beachten hatten, wurde auf der Grundlage des bisherigen Rechts vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages überwiegend abgelehnt⁴. Dies ist

¹ Zur originären Bedeutung als Strukturprinzip Schelter, EuZW 1990, 217 ff.; vergl. auch Geiger, EUV/EGV, 4. Aufl., 2004, Art. 5 EGV Rdnr. 5 „Architekturprinzip Europas“.

² Vergl. hierzu Geiger, EUV/EGV, Art. 5 EGV Rdnr. 8; ebenso Pieper, DVBl. 1993, 705, 709.

³ So Lienbacher, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl., 2008, Art. 5 EGV Rdnr. 21.

⁴ Vergl. zu dieser Diskussion Lienbacher, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 5 EGV Rdnr. 22.

auch einer der entscheidenden Gründen, warum der EuGH bislang in keinem Fall dem Subsidiaritätsprinzip eine entscheidende beschränkende Wirkung zuerkannt hat⁵.

Mit dem Lissabon-Vertrag sind jedoch einige systematische Änderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes in Kraft getreten, die eine neue, wesentlich kommunalfreundlichere Auslegung nahe legen.

Zum einen haben nun, wie oben ausgeführt, die vertragsschließenden Mitgliedsstaaten in Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag explizit die zentrale, regionale und lokale Ebene als Vergleichsmaßstab für das Subsidiaritätsprinzip anerkannt. Dem würde es widersprechen, wenn man den Organen der Gemeinschaft nun das Recht zuerkennen würde, Ziele einer Maßnahme festzusetzen, ohne dabei die Besonderheiten eines dezentral gegliederten Staatsaufbaus in den Mitgliedsstaaten umfassend zu berücksichtigen. Zum zweiten wird in Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag der Europäischen Union aufgegeben, die grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen der Mitglieder einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zu achten. Damit impliziert ist der (relative) Schutz bestehender Verwaltungs- und Verfassungsstrukturen in den Mitgliedsstaaten. Zum dritten ist zu beachten, dass die Mitgliedsstaaten im Protokoll (Nr. 2) „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ in Artikel 8 ausdrücklich ein Rechtsschutzinstrument für die Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips vor dem EuGH geschaffen haben. Ein solches Instrument würde aber leer laufen, wenn dem Subsidiaritätsprinzip die selbe (eingeschränkte) Geltungskraft zuerkannt würde wie vor dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages. Die Neueinführung der Subsidiaritätsklage führt zu einer stärkeren vertragssystematischen Stellung des Subsidiaritätsprinzips insgesamt.

Aus den genannten Gründen lässt sich schlussfolgern, dass die Organe der Union zukünftig bereits bei der Festsetzung der Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme die Bedeutung einer Aufgabe für die zentrale, regionale oder lokale Ebene in den Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen haben. Das Gleiche dürfte für die Bedeutung der grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen (Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag) der Mitgliedsstaaten gelten. Mit anderen Worten ausgedrückt: Wenn eine Aufgaben bei einer Mehrzahl von Mitgliedsstaaten gegenwärtig dezentral erledigt wird, so müssen die Organe der EU dies und die Bedeutung dieser Aufgabe für die Selbstverwaltungsrechte umfassend bereits bei der Festlegung der Ziele eines Gesetzgebungsaktes berücksichtigen. In Zukunft werden also Kommission, Rat und Parlament dazu aufgerufen sein, im Rah-

men der Festlegung der Ziele einer Maßnahme bereits eine umfassende Abwägung auch unter Berücksichtigung der Strukturprinzipien der nationalen Verfassungen zu treffen.

(2.) In einem zweiten Schritt ist dann zu prüfen, ob diese festgelegten Ziele ausreichend auf zentraler, regionaler, oder lokaler Ebene in den Mitgliedsstaaten verwirklicht werden können oder wegen ihres Umfangs oder Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Auch bei diesem *Effizienzkriterium*⁶ wird in Zukunft die gestärkte

Handlungsspielräume auch unter Berücksichtigung der gestärkten Bedeutung der regionalen oder lokalen Ebene hingenommen (=gerechtfertigt) werden kann.

Praktisch relevant dürfte dies vor allem bei geplanten Regelungen der Union werden, die typischerweise in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten auf kommunaler oder regionaler Ebene verortet sind. Beispiele hierfür sind Vorgaben für den kommunalen Umweltschutz, Regelungen zur kommunalen oder regionalen Verkehrsentwicklung oder Vorgaben mit Wirkung auf das örtliche oder



Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nach dem Lissabon-Vertrag in wesentlich bedeutungsvollerem Umfang als bisher als Prüfungsmaßstab zu beachten sein. Deshalb kann man nicht alleine nur auf die Effizienz einer Regelung abstellen, sondern es ist vielmehr in jedem Fall eine *Abwägung nach dem Prinzip der (wesentlich) besseren Aufgabenwahrnehmung* vorzunehmen⁷. Bei einer typischen regionalen oder lokalen Aufgabe muss nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon – schon in Anbetracht der gestärkten Stellung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung in Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag – in besonderer Weise auf die Ortsnähe einer bestimmten Aufgabe im Rahmen der Abwägung abgestellt werden. Es kommt demnach darauf an, ob eine Regelung der Union im Vergleich zu einer zentralen, regionalen oder lokalen Regelung so weitreichende Vorteile bietet, dass bei einer kommunal verwurzelten Aufgabe die Einschränkung der regionalen und lokalen

regionale Planungsrecht. Allerdings ist die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene nach wie vor nicht absolut, sondern nur relativ geschützt. Es bedarf stets einer Abwägung mit dem konkreten Ziel einer geplanten Maßnahme. Will die Union beispielsweise einen „Standortwettbewerb um das geringste Umweltniveau“ verhindern, so wären dazu auch unter der Geltung des gestärkten Subsidiaritätsprinzips durchaus Maßnahmen im kommunalen Wirkungsbereich zulässig. Jedoch sind unter dem Lissabon-Vertrag stets eine strenge – und nachvollziehbare – Rechtfertigung einer potenziellen Regelung auf Unionsebene und der Nachweis wesentlicher Vorteile einer europäischen Regelung erforderlich.

⁵ Lienbacher, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 5 EGV Rdnr. 32.

⁶ Hierzu Geiger, EUV/EGV, Art. 5 EGV, Rdnr. 8.

⁷ Pieper, DVBl. 1993, 705, 709; umfassend hierzu Kahl, AöR 1993, 439.

Die Subsidiaritätsklage

Erstmals mit dem Vertrag von Lissabon ist eine Möglichkeit geschaffen worden, eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips explizit vor dem Europäischen Gerichtshof geltend zu machen. Geregelt ist diese Klageart in

gliedsstaates zu erheben. Auf Deutschland bezogen bedeutet dies, dass sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat (nicht jedoch die Landesparlamente) klageberechtigte Organe sind. Eine Umsetzung in die deutsche Rechtsordnung ist bereits durch Art. 23 Abs. 1 a GG und das Integra-

über den Ausschuss der Regionen ist hierfür sicherlich ein wichtiger Weg. Allerdings ist dieser Weg nur eröffnet, wenn es um eine Angelegenheit geht, bei der der Ausschuss der Regionen ein Anhörungsrecht besitzt. Zum anderen darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Besetzung und Interessenlage im Ausschuss der Regionen von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat zum Teil sehr dispers ist. Deshalb sollten die Kommunen darauf drängen, dass ihnen parallel auch ein effektiver Weg über die klageberechtigten Organe auf deutscher Ebene eröffnet wird. Dies wird in erster Linie der Bundesrat sein, denn staatsorganisationsrechtlich sind die Vertreter der Bundesländer im Bundesrat dazu berufen, die Belange der Kommunen (als staatsorganisatorisch den Ländern zugerechnet) bei der Gesetzgebung und anderen Maßnahmen auf Bundesebene durch den Bundesrat wahrzunehmen. Wie können also kommunale Interessen bei einer möglichen Entscheidung über die Erhebung der Subsidiaritätsklage durch den Bundesrat hinreichend berücksichtigt werden?

(1.) Zum einen könnte der Bundesrat den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene ein Anhörungsrecht bezüglich der Erhebung der Subsidiaritätsklage einräumen. So ist zum Beispiel vorstellbar, dass in der Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt wird, dass der zuständige Ausschuss des Bundesrates auf einen Antrag eines (alternativ: mindestens zwei) kommunalen Spitzenverbandes auf Bundesebene über die Frage, ob Subsidiaritätsklage erhoben werden soll, zumindest beraten muss. Damit stünde der kommunalen Ebene zwar kein eigenes Klagerecht, aber doch zumindest ein entsprechendes Verfahrens- und Anhörungsrecht zu. Parallel sollte darauf hingewirkt werden, dass auch im Bundesrat in der Geschäftsordnung – ähnlich wie das Viertel-Quorum im Bundestag – ein Quorum für die Erhebung der Subsidiaritätsklage eingeführt wird, das deutlich unter der Mehrheit der Stimmen im Bundesrat liegt (zum Beispiel bei einem Viertel der Stimmen im Bundesrat oder bei einem Antrag, der von drei Bundesländern unterstützt wird).

(2.) Zum zweiten ist eine Regelung auf Landesebene vorstellbar, die den kommunalen Spitzenverbänden das Recht einräumt, zumindest eine Beratung über die Erhebung der Subsidiaritätsklage zu eröffnen. Dies müsste in der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) geregelt werden. Eine Regelung könnte so aussehen, dass auf Antrag mindestens eines kommunalen Spitzenverbandes (alternativ: mindestens zwei) jedenfalls auf der Ebene des zuständigen Fachministeriums darüber beraten und entschieden werden muss, ob das Land Nordrhein-Westfalen über seine Vertreter im Bun-



Art. 8 des Protokolls (Nr. 2) „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Demnach ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die wegen eines Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes der Union gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben werden.

Besonders interessant sind dabei zwei prozessuale Aspekte bei der Normierung der Subsidiaritätsklage in Art. 8 des Protokolls:

- Zum einen ist der Ausschuss der Regionen bei Gesetzgebungsakten, bei denen er angehört werden muss, klageberechtigt. Die Beteiligungsrechte des Ausschusses der Regionen richten sich dabei nach Art. 307 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEU-Vertrag). Obligatorisch ist die Anhörung zum Beispiel in Bereichen der Verkehrspolitik, bei Beschlüssen zur Sozialgesetzgebung, im kulturellen Bereich oder bei Beschlüssen im Zusammenhang mit der Umweltpolitik. Insgesamt gibt es aber nach wie vor auch unter dem Vertrag von Lissabon kein umfassendes Beteiligungsrecht des Ausschusses der Regionen für alle kommunal oder regional relevanten Sachfragen.
- Zum anderen ist auch ein nationales Parlament oder eine Kammer eines nationalen Parlaments berechtigt, Subsidiaritätsklage im Namen des jeweiligen Mit-

tionsverantwortungsgesetz erfolgt. Im Bundestag ist nach Art. 23 a Abs. 1 a GG bereits eine Minderheit von einem Viertel der Mitglieder für die Klageerhebung ausreichend; der Bundesrat kann die Voraussetzungen für eine Klageerhebung nach § 12 Abs. 2 Integrationsverantwortungsgesetz in der Geschäftsordnung selbst regeln.

Gerade das Klagerecht des Bundesrates dürfte für die Kommunen von Bedeutung sein, sind doch die Vertreter der Länder im Bundesrat dazu berufen, kommunale Interessen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene wahrzunehmen. Da aber die kommunale Ebene die Ebene ist, die der primäre Adressat der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Lissabon sein soll, muss innerstaatlich nunmehr ein starkes Augenmerk auf das Klagerecht des Bundesrates (und die mögliche Wahrnehmung kommunaler Interessen) gelegt werden.

Forderungen an den Bund und an das Land NRW

Nach dem zuvor Gesagte muss es Ziel für die Kommunen sein, eine effektive Möglichkeit eingeräumt zu bekommen, das sie besonders schützende Subsidiaritätsprinzip gerichtlich wirksam durchzusetzen. Der Weg

desrat gem. § 26 Abs. 1 Geschäftsordnung Bundesrat einen Antrag auf Erhebung der Subsidiaritätsklage in den Bundesrat einbringt.

Beide dargestellten Wege sind verfassungs- und europarechtlich zulässig und würden der materiell gestärkten Position der Kommunen auch eine wirkungsvolle prozessuale

Stellung an die Seite stellen. Natürlich können die Kommunen weder den Bundesrat zur Klageerhebung noch die Vertreter der Landes Nordrhein-Westfalen zu Stellung eines bestimmten Antrages im Bundesrat zwingen, sie können aber sehr wohl verlangen, dass sich der Bundesrat und die Landesvertreter im Bundesrat im Rahmen des neuen

Rechtes des Bundesrates aus Art. 23 Abs. 1a GG eingehend mit den kommunalen Anliegen und der kommunalen Rechtsstellung in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip auseinandersetzen.

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 3/März 2010 10.10.15.2

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW zur Schuldenbremse

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat in der öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)“, Drucksache 14/10358, Stellung genommen.

Die Stellungnahme ist im Folgenden in wesentlichen Auszügen abgedruckt:

Kommunale Belange

11. In der Gesetzesbegründung auf Bundesebene heißt es: „Dieser [angesprochen ist Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz] bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen“. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht einen Verweis auf die Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz vor.

Fragen:

a) Ist Normadressat des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht ausschließlich das Land?

Ja. Die Tatsache, dass sich Art. 109 Abs. 3 Satz 1 bis 3 GG wiederum auf die Haushalte des Bundes und der Länder bezieht, steht dem nicht entgegen, da die vorgesehene Verweisung in Art. 83 Abs. 3 LVerf NRW allein vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen Art. 83 Abs. 1 LVerf NRW gelesen werden kann.

b) Ist unter Berücksichtigung der ausschließlich auf Bundesebene gewählten Gesetzesbegründung sowie der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehenen Verweisung auf Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz davon auszugehen, dass die Kommunen gerade nicht Normadressaten der Schuldenbremse sind?

Ja. Auf Bundesebene ist mit der jetzigen Fassung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 bis 3 GG die Entscheidung getroffen worden, die Kommunen und die Sozialversicherungsträger nicht in die neue Schuldenregel des Bundes einzubeziehen (vgl. zur Begründung dafür den Text der Frage 11 a), oben). Im Gegensatz hierzu ist in Art. 109 Abs. 2 und Abs. 5 GG n.F. bei der Verpflichtung zur Einhaltung des Art. 104 des EG-Vertrags – wegen der monolithischen Betrachtung Deutschlands aus Sicht des Europarechts – unstrittig die Gesamtheit von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern einbezogen.

Es ist zu befürchten, dass Bund und Länder bei der Aufstellung ihrer jeweiligen Haushalte zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben Lasten auf die Sozialversicherungsträger und die Kommunen „wegdrücken“ könnten. Angesichts der Einschränkung der Verschuldungsspielräume des Landes wäre es daher denkbar, dass das Land versucht sein könnte – statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus einzuschlagen – den kommunalen Finanzausgleich als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einzusetzen.

Zwar haben die kommunalen Spitzenverbände zur Kenntnis genommen, dass das Finanzministerium in seinem „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2010 (LT-Vorlage 14/3169) geäußert hat, beim Steuerverbund im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs werde für den Berichtszeitraum ein unveränderter Verbundsatz von 23 Prozent angenommen. Bei den Zahlungen des Landes im Steuerverbund werde damit proportionalität zur Entwicklung der Steuereinnahmen vorausgesetzt (aaO, S. 21). Insbesondere im Bereich des Kommunalen Steuerverbunds stünden dem Haus-

haltsgesetzgeber nur relativ geringe Gestaltungsspielräume zur Verfügung. Daher würden die Konsolidierungsbedarfe auch mit der Maßgabe berechnet, dass in den genannten Bereichen keinerlei Einsparungen vorgenommen würden (aaO, S. 32 f.).

Diese Aussagen stellen sich programmatisch positiv dar und zeigen, dass das Finanzministerium sich der kommunalen Befürchtungen zur Umsetzung der Schuldenbremse bewusst ist. Die Gefahr einer Kompensation fehlender Neuverschuldungsoptionen des Landes über den Kommunalen Steuerverbund sollte politisch dennoch nicht als gering eingeschätzt werden. Es handelt sich um Aussagen, deren politische Umsetzung wesentlich vom Willen zur Nutzung von Einsparpotentialen in anderen Sektoren abhängt, die dem Land ab 2013 zur Verfügung stehen.

Auch innerhalb der Föderalismuskommission II ist diese Befürchtung daher vorgebracht worden. Die dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung stehende Alternative einer Einbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse wurde von der Föderalismuskommission wegen eines anderen Aspektes nicht vorgeschlagen (siehe auch oben, Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3): Es sei bei einer derartigen Regelung schwer vorstellbar, wie – unter Berücksichtigung des Prinzips der Kommunalen Selbstverwaltung – das Landesparlament fristgerecht einen Haushalt aufstellen könne, wenn sich die hierbei zulässige Schuldenaufnahme quasi als Residualgröße aus den Kreditaufnahmen der Kommunen ableite. Zusätzliche Regelungen auf landesgesetzlicher Ebene ermöglichen es jedoch, sowohl die Nachteile einer Einbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse als auch die Risiken einer Nicht-Einbeziehung zu umgehen (Details siehe Antwort zu Frage 14).

12. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410; Besonderer Teil) wird Artikel 109 Grundgesetz, auf den Artikel 83 Landesverfassung neuer Fassung verweisen würde, in den Kontext zu den für den Gesamtstaat verbindlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gestellt. Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt, wobei der Bund auch Verantwortung für die implizite Verschuldung trägt und die Länder „für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände einstehen“ müssen.

Fragen:

a) *Bedeutet dies, dass das Land Nordrhein-Westfalen vom Bund im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens auch für die Defizite seiner Kommunen in Anspruch genommen werden könnte?*

Ja. Der gegenüber dem Bund bestehende Haftungstatbestand findet sich normiert in Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG. Dieser würde auch bei durch den Finanzministerrat verhängten Sanktionen nach dem Euro-Stabilitätspakt Anwendung finden, die auf der zweiten Stufe eines Defizitverfahrens möglich sind. Im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens können Sanktionszahlungen von 0,2 bis zu 0,5 Prozent des bundesdeutschen BIP verhängt werden; der Finanzministerrat kann zudem verlangen, eine unverzinsliche Einlage in „angemessener Höhe“ zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit korrigiert ist. Zur Höhe der denkbaren Sanktionszahlungen ist darauf hinzuweisen, dass das bundesdeutsche BIP derzeit bei etwa 2,404 Billionen € (2009) liegt. Gegen die Bundesrepublik Deutschland wären auf dieser Grundlage daher rechnerisch Geldstrafen zwischen ca. 5 und 12 Milliarden € möglich. Die Aufteilung dieser Sanktionszahlungen ist im Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG) geregelt. Die Länder tragen 35 Prozent der Sanktionszahlungen; diese Sanktionszahlungen werden unter denjenigen Ländern, die einschließlich der Defizite ihrer Gemeinden/Gemeindeverbände ein Finanzierungsdefizit aufweisen, zu 35 Prozent nach der Einwohnerzahl und zu 65 Prozent nach dem Anteil am Finanzierungsdefizit der Länderebene aufgeteilt.

b) *Sind vor diesem Hintergrund vorgebrachte Befürchtungen, mit einer landeseigenen Schuldenbremse würden*

Konsolidierungsverpflichtungen des Landes auf die kommunale Ebene überwältigt werden können, überzeugend?

Die Berücksichtigung der kommunalen Finanzierungsdefizite im Rahmen der Haftungsbeteiligung im Zuge eines EU-Defizitverfahrens schränkt den von einer Schuldenbremse ausgeübten Konsolidierungsdruck nicht ein. Die eingangs ausgeführten Befürchtungen haben auch vor diesem Hintergrund Bestand. Die Einbeziehung der Kommunen in die Ermittlung des Anteils an etwaigen Sanktionszahlungen bedeutet lediglich, dass hierdurch kein zusätzlicher fiskalischer Anreiz zur Verlagerung von Defiziten in die Kommunen gegeben wird. Es existiert allerdings eine politische Anreizkomponente, die aus Sicht der Landespolitik darin liegen könnte, für die Haftung „nicht selbst“ (d.h. wegen der Verantwortung für den Landeshaushalt), sondern nur wegen der „Mithaftung“ für die Defizite „anderer“ (d.h. bspw. der kommunalen Gebietskörperschaften) politisch verantwortlich zu sein.

c) *Würde eine Schuldenbremse auf Landesebene zwingend zu Einsparungen bei den Kommunen führen und wer würde darüber entscheiden?*

Eine Schuldenbremse auf Landesebene, deren Adressat – wie im vorliegenden Entwurf der Landesregierung vorgeschlagen – allein das Land selbst ist, würde nicht zwingend zu Einsparungen bei, d.h. „in“ den Kommunen führen, da diese nicht entsprechend verpflichtet wären. Die Problematik läge in diesem Fall jedoch darin, dass das Land – jenseits der Aussagen des Finanzministeriums in seinem „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2010 (vgl. dazu die Antwort zur Frage 11 b), aaO, S. 32 f.) – versucht sein könnte, die Zuweisungen an die Kommunen zu beschneiden, um den Landeshaushalt im Hinblick auf die ab dem Haushaltsjahr 2020 erforderliche Einhaltung des Verbots struktureller Neuverschuldung zu sanieren. Sollten dem Land ab 2013 zur Verfügung stehende Einsparpotentiale in anderen Sektoren dazu nicht ausreichen, ist zu befürchten, dass die neue Schuldenregel mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Lasten der kommunalen Ebene umgesetzt wird.

13. Der Finanzausstattungsanspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände ist insoweit eingeschränkt, als das Land nur

„im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten“ hat. Es wird die Befürchtung geäußert, dass die Schuldenbremse die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes weiter einschränken könne.

Fragen:

a) *Erhöhen oder schwächen Einnahmen aus Krediten im Hinblick auf einen mittleren und längeren Zeitraum die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes? Wie wirkt in diesem Kontext der über 30 Jahre kumulierte, exorbitant hohe Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen?*

Einnahmen aus Krediten stellen – im Gegensatz zur landläufigen Meinung – nicht notwendigerweise eine Schwächung der Leistungsfähigkeit des Landes dar. Zentralen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit hat jedoch die Verwendung der kreditfinanzierten Ausgaben: Sofern den später erforderlichen Zins- und Tilgungszahlungen keine direkten oder indirekten positiven Effekte aus den kreditfinanzierten Ausgaben gegenüberstehen, hat die Kreditfinanzierung die finanzielle Leistungsfähigkeit geschwächt.

b) *Ist nicht bereits die Regelung in Artikel 109 Grundgesetz ab 2020 für das Land Nordrhein-Westfalen verbindlich?*

Ja. Da Nordrhein-Westfalen ausweislich des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LVerf NRW ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist, verpflichtet die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG das Land Nordrhein-Westfalen unmittelbar.

c) *Ist nicht unabhängig von der Frage einer landeseigenen Schuldenbremse ein ausgeglichener Landeshaushalt ohne neue Kredite wünschenswert bzw. aus Sicht der Generationengerechtigkeit zwingend erforderlich und sind daher die immer wieder geäußerten Ängste, dass sich nichts ändern darf, überzogen?*

Ein ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichener Landeshaushalt wäre – ebenso wie strukturell ausgeglichene Kommunalhaushalte – wünschenswert. Dies gilt insbesondere dann, wenn die stattfindenden Änderungen dazu führten, dass beiden Ebenen – dem Land wie den Kommunen – ein solcher Ausgleich ermöglicht würde.

Ein ausgeglichener Haushalt sagt, sofern er in kameraler Systematik geführt wird, nichts zur Generationengerechtigkeit aus, weil er keine Rückschlüsse über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch zulässt. Ein ausgeglichener doppischer Haushalt ist aufgrund der Einbeziehung der Vermögensveränderungen hingegen ein deutlicher Hinweis auf eine generationengerechte Finanzpolitik.

14. Sind aus Ihrer Sicht die Interessen der Kommunen bei dem Vorschlag der Landesregierung für eine Schuldenbremse ausreichend berücksichtigt worden? Welche Auswirkungen sind für die Kommunen zu befürchten, wenn das Land keine Neuverschuldung mehr eingehen kann? Welche Anforderungen sind an die Kommunalfinanzierung zu stellen, damit die Kommunen nicht in einen weiteren Unterfinanzierungsdruck geraten sollen?

Die Interessen der Kommunen sind bei dem Vorschlag der Landesregierung für eine Schuldenbremse **nicht** ausreichend berücksichtigt.

Bereits die Expertenanhörung vom 17. September 2009 zur Thema Schuldenbremse (Ausschussprotokoll 14/947) hat die diesbezüglichen Bedenken der kommunalen Spitzenverbände bestätigt. Der Grundkonflikt zwischen Land und Kommunen wurzelt in der derzeitigen Fassung des Art. 79 LVerf NRW, auf die auch schon in der Vorbemerkung zu Frage 13 Bezug genommen wurde.

Die Kommunen erwarten eine finanzielle Mindestausstattung, d.h. eine Mindestfinanzierung, die gewährleistet, dass der vorhandene Aufgabenbestand vom Grundsatz her abgearbeitet werden kann, ohne sich jährlich neu zu verschulden.

Der Ansatz des Landes macht demgegenüber – unter Verweis auf die Formulierung „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ in Art. 79 LVerf NRW – das Volumen der Zuweisungen abhängig von einem Wohlstandsvergleich zwischen dem Land und der kommunalen Ebene. Mit anderen Worten: Das Land gibt das, was es entbehren zu können glaubt.

In der verfassungsseitig sanktionierten Möglichkeit, den Kommunen weniger Ressourcen zuzuweisen, als sie nach einer streng aufgabenbezogenen Betrachtungsweise benötigen, steckt eine ernste Gefahr für das – von allen Beteiligten doch eigentlich im Konsens als richtig erachtete – Ziel, eine immer höhere Verschuldung zu Lasten nachfolgender Generationen zu vermeiden. Indem die Städte, Kreise, Gemeinden und Land schaftsverbände verpflichtet werden,

immer mehr Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge in einer immer höheren Qualität wahrzunehmen, ohne dass die zur Verfügung gestellten Ressourcen mit dieser Entwicklung Schritt halten könnten, wird der weitere Weg in die Verschuldung für die Kommunen vorgezeichnet.

Die Schuldenbremse, so richtig sie im Ansatz ist, verschärft zwangsläufig den vorstehend beschriebenen Konflikt zwischen Land und Kommunen hinsichtlich des vom Land zu leistenden kommunalen Finanzausgleichs. Wenn das Land zukünftig – und zwar nicht erst ab 2020 – engere Vorgaben hinsichtlich des eigenen Haushaltsausgleichs erfüllen muss, ist die Gefahr, dass die nötigen Spielräume durch eine andere Austarierung des Finanzausgleichs zu Lasten der Kommunen geschaffen werden, evident. Die Versuchung, den unangenehmen Weg des Aufgabenabbaus zu vermeiden und stattdessen in den kommunalen Finanzausgleich einzugreifen, liegt auf der Hand.

Die Landesverfassung schützt vor diesen Gefahren in ihrer heutigen Ausgestaltung nicht. Wenn es mit der Landesverfassung als vereinbar angesehen wird, dass das Land eine kommunale Mindestausstattung unterschreitet, solange dies durch einen Armutsvergleich von Land und Kommunen genügend gestützt wird, bedeutet dies, dass die Kommunen immer weiter in die Verschuldung getrieben werden. Die bilanzielle Überschuldung zahlreicher Kommunen ist eine logische Folge dieser Entwicklung.

Wer die Ziele der Schuldenbremse ernsthaft verfolgt, darf nicht nur die eigene Ebene im Blick haben. Für die Bürgerinnen und Bürger macht es auf lange Sicht keinen entscheidenden Unterschied, ob die Schulden beim Bund, beim Land oder bei den Kommunen schneller wachsen. Eine wirkungsvolle Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung setzt damit zugleich voraus, dass ein Mechanismus geschaffen wird, der eine systematische Unterfinanzierung der Kommunen als des letzten und entscheidenden Glieds in der Kette öffentlicher Haushalte ausschließt. Die Änderung des Art. 83 LVerf NRW muss deshalb flankiert werden durch eine Änderung des Art. 79 LVerf NRW, die wie folgt formuliert werden könnte:

Artikel 79

(1) Das Land garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit

eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Lage versetzen, neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen. Das Land gewährleistet einen übergemeindlichen Finanzausgleich.

Die weiteren Regelungsinhalte des Artikels 79 alte Fassung würden in einem neu einzuführenden Absatz (2) verankert.

Unter diesen gesetzlichen Rahmenbedingungen dürfte sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung der Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit und die vorgeschriebene Verschuldungsbegrenzung seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Wäre das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich aber außerstande, diese finanzielle Mindestausstattung zu sichern, bliebe ihm allein die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben zu verzichten oder den Kommunen neue Steuern bzw. Einnahmequellen zu erschließen. Nur auf diese Weise kann dem Grundanliegen der Schuldenbremse wirksam Rechnung getragen und zugleich die Kommunen vor einer zunehmenden finanziellen Überforderung geschützt werden.

15. Eine Schuldenbremse für die Länder kann nicht ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden gesehen werden. Welche zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen wären erforderlich, um sowohl die Haushalte des Landes als auch der Kommunen ohne neue Schulden auskommen lassen zu können?

Es muss sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite aller Ebenen betrachtet werden. Hier ist festzuhalten, dass die kommunalen Zuschussbedarfe im Zuge von zusätzlichen Aufgaben, Standarderhöhungen und Fallzahlensteigerungen seit 1980 allein bis 2006 um 144,7 Prozent¹ angestiegen sind. Insbe-

¹ Zunahme der kommunalen Zuschussbedarfe zwischen 1980 und 2006 um 144,7%; vgl. Junkernheinrich/Micosatt, Kreisschlüsselmasse und Soziallastenausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, Kurzfassung – Stand: 26. Juni 2009, Rdnr. 32, S. 18.

sondere im Bereich der sozialen Leistungen ist es zu einem starken und durch die kommunalen Gebietskörperschaften – im Gegensatz zu Bund und Ländern – nicht steuerbaren Anstieg der Sozialausgaben gekommen: Betrug der bundesweite Anstieg in den zehn Jahren 1992 bis 2002 6,2 Mrd. Euro, machte er in den sechs Jahren von 2003 bis 2009 bereits 10 Mrd. Euro aus. Die Schlüsselzuweisungen, also die frei verfügbaren Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz, sind im Zeitraum von 1980 bis 2006 hingegen lediglich um 62 Prozent gestiegen. Schon daraus folgt, dass es zu einer nachhaltigen Konsolidierung der Haushalte sowohl des Landes als auch der Kommunen erforderlich sein wird, zunächst keinerlei zusätzlichen Leistungsansprüche insbesondere im Sozialsektor einzuführen oder existierende im Umfang zu erhöhen. Sodann werden zusätzliche Finanzierungsbeiträge anderer staatlicher Ebenen – bspw. des Landes und des Bundes – und die Eingrenzung von Leistungsansprüchen Gegenstand von Erwägungen und Entscheidungen sein müssen. Die bei unverändertem Katalog von landesrechtlich verursachten oder durchgereichten kommunalen Pflichtleistungen bestehenden Einsparpotentiale wären dagegen bei weitem nicht ausreichend: Der Umfang des Bestandes freiwilliger

Aufgaben liegt bei den Kommunen nur noch bei zwischen einem und drei Prozent.

16. Welche strukturellen Änderungsnotwendigkeiten sehen Sie bei der Gemeindefinanzierung insbesondere vor dem Hintergrund, dass Nordrhein-Westfalen nicht nur die höchsten kommunalen Kassenkredite bundesweit aufweist, sondern auch eindeutig die schlechteste Entwicklung in diesem Bereich in den letzten Jahren zu beklagen hat?

Die Gemeindefinanzierungsgesetze des Landes dürfen sich bei der Gestaltung des Steuerverbundes nicht allein auf die obligatorischen Verbundgrundlagen beschränken. In Anbetracht der sich weiter verschlechternden Finanzsituation der kommunalen Haushalte sollte die Grunderwerbssteuer, wieder – wie bis zum Jahr 2006 – mit vier Siebteln ihres Aufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund einbezogen werden. Zudem muss die Gesamthöhe des Verbundsatzes von mindestens 23 Prozent beibehalten werden: Derzeit ist im Verbundsatz von 23 Prozent ein pauschalierter Belastungsausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes in Höhe von 1,17 Verbundsatzpunkten enthalten, der jedoch vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 2007 nicht auskömmlich ist.

Wegen der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen müsste der originäre Verbundsatz in Höhe von mindestens 23 Prozentpunkten jedoch auch ohne Einrechnung dieses pauschalierten Belastungsausgleichs beibehalten werden.

Im Übrigen ist der seit 1999 als sogenannter Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen ausgewiesene Befrachtungsbetrag des Steuerverbundes in Höhe von 166,2 Millionen € abzuschaffen, da die kommunale Finanzsituation es den Kommunen nicht ermöglicht, einen Konsolidierungsbeitrag zu Gunsten des Landeshaushalts zu erbringen: Nach Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände werden im laufenden Haushaltsjahr nur 11 Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen. Bereits derzeit befinden sich etwa 40 Kommunen im Stadium der drohenden bilanziellen Überschuldung. Dieser Kreis wird aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Auch Belastungen außerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes – wie etwa die vierzigprozentige Beteiligung an den Krankenhausinvestitionen – müssen daher dringend zurückgenommen werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 20.20.03

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW zum „Rettungsschirm Kommunen“

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zum „Rettungsschirm Kommunen“ (LT-Drs. 14/9063 und LT-Drs. 14/10021) am 24.02.2010 Stellung genommen. Die Stellungnahme ist im Folgenden im Wortlaut abgedruckt:

Frage 1:

Wie bewerten Sie den Umfang der landeseitigen Zuwendungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes vor dem Hintergrund, dass diese seit 2006 kontinuierlich angestiegen sind und in 2009 ihren historischen Höchststand erreicht haben?

Der Anstieg bei den Zuwendungen im Gemeindefinanzierungsgesetz ist systemimmanente Folge der grundgesetzlich verankerten Verpflichtung des Landes, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) zu beteiligen. Im Rahmen des sog. Verbundquotensystems erhalten die Kommunen einen näher zu bestimmenden prozentualen Anteil am Steueraufkommen des Landes. Die Kommunen partizipieren also lediglich an der Einnahmeentwicklung des Landes:

Wachsen die Einnahmen des Landes, steigen im Wege der Beteiligung auch die Zuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz. Die absolute Zuweisungshöhe ist somit lediglich Ergebnis eines Rechenprozesses. Die eigentlichen „**Stellschrauben**“ zur **Beurteilung der Zuweisungspolitik des Landes** im Gemeindefinanzierungsgesetz sind vielmehr andere. So ist hinsichtlich der Höhe der Zuweisungen – als der Einnahmeseite im GFG – zunächst entscheidend,

- an welchen Steuereinnahmen (Verbundgrundlagen) und
- in welcher Höhe (Verbundquote) die Kommunen beteiligt werden.

Bei den Verbundgrundlagen beschränkt sich das Land Nordrhein-Westfalen jedoch als einziges Flächenland auf das verfassungsrecht-

lich vorgeschriebene Minimum – nämlich auf die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz hat das Land die auch schon zuvor bescheidene Beteiligung der Kommunen an den Landessteuern vollständig eingestellt und die bis dahin noch erfolgte Berücksichtigung eines Vier-Siebtel-Anteils der Grunderwerbsteuer im Steuerverbund aufgegeben. Trotz erheblicher Zuwächse bei den Aufgaben und Ausgaben erfolgte seit über 20 Jahren keinerlei Anhebung der Verbundquote – im Gegenteil: Die seit über 20 Jahren unveränderte Verbundquote i.H.v. 23 Prozent steht inzwischen „nur noch auf dem Papier“, da ein Anteil von 1,17 Prozentpunkten als Ausgleich für Belastungen im Zuge der Beteiligung der Kommunen an der deutschen Einheit gewährt und einer späteren Abrechnung unterworfen wird.

Darüber hinaus sind den Kommunen weitere finanzielle Zusatzbelastungen auferlegt worden, die ihre Handlungsmöglichkeiten einschränken. So wird ihnen – trotz der zwischenzeitlich verbesserten Finanzlage des Landes – seit 1999 ein sogenannter Haushaltskonsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts in Höhe von 166,2 Mio. Euro auferlegt. Auch die 2002 eingeführte 20%ige und später auf 40% erhöhte Beteiligung an den Krankenhausinvestitionen stellt eine ganz erhebliche Belastung der kommunalen Haushalte dar.

Die genannten „Stellschrauben“ müssen hingegen so austariert sein, dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gewährleistet werden. Eine Beurteilung der Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs darf deshalb nicht allein bei der Einnahmenseite verharren, sondern sie muss zwingend auch die Entwicklung der **Aufgaben- und Ausgaben-seite** in den Blick nehmen:

Hier ist aber festzuhalten, dass die kommunalen Zuschussbedarfe im Zuge von zusätzlichen Aufgaben, Standarderhöhungen und Fallzahlensteigerungen seit 1980 allein bis 2006 um 144,7 Prozent¹ angestiegen sind. Insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen ist es zu einem starken und kommunalerseits nicht steuerbaren Anstieg der Sozialausgaben gekommen: Betrag der bundesweite Anstieg in den zehn Jahren 1992 bis 2002 6,2 Mrd. Euro, machte er in den sechs Jahren von 2003 bis 2009 bereits 10 Mrd. Euro aus. Die Schlüsselzuweisungen, also die frei verfügbaren Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz, sind im Zeitraum von 1980 bis 2006 hingegen lediglich um 62% Prozent gestiegen.

Betrachtet man die Höhe der Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz im Verhältnis zur Aufgaben- und Ausgabenbelastung der Kommunen, so ist ein immer stärkeres Auseinanderklaffen von Einnahme- und Ausgabeentwicklung und ein zunehmendes Auseinanderdriften zwischen armen und reichen Kommunen festzustellen. Die erwähnten steuerstarken Jahre 2006 – 2008 haben diese Entwicklung nur vorübergehend und auch nicht in allen Kommunen abbremsen können. Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigt sich vielmehr in dem enormen weiteren Anstieg der Kassenkredite, welche inzwischen die Rekordmarke von 17 Mrd. € überschritten haben, in der zunehmenden Zahl von bilanziell überschuldeten Kommunen und schließlich in den erheblichen Einschnitten der kommunalen Daseinsvorsorge in den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften.

Frage 2:

Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung den Umstand, dass rd. 85% der Zuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz frei verfügbar sind?

Die Schlüsselzuweisungen machen mit knapp 85% den weitaus größten Teil der Finanzzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz aus. Die Kommunen erhalten diese Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel, d.h. sie können über diese Finanzmittel frei verfügen und sie dort einsetzen, wo vor Ort entsprechender Bedarf besteht.

Bei dieser Form der Zuweisungen ist der kommunale Freiheitsgrad daher deutlich größer als bei den zweckgebundenen Zuweisungen, insbesondere den zweckgebundenen Sonderpauschalen (Schul- und Bildungspauschale, Sportpauschale). Bei letzteren ist die Einnahme- und Ausgabeautonomie der Kommunen durch landespolitische Vorgaben und Zielsetzungen weitgehend eingeschränkt. Die Städte, Gemeinden und Kreise vor Ort wissen am besten, wie die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sachgerecht und wirtschaftlich verwendet werden. Dem Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung entspricht daher ein möglichst hoher Anteil der Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz.

Das gilt gerade auch mit Blick auf die insgesamt zurückgehende Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs. Während die Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt werden, erfolgt die Verteilung der pauschalierten Zweckzuweisungen nämlich finanzkraftunabhängig. Von pauschalierten Zweckzuweisungen profitieren alle, auch abundante Kommunen. Ein möglichst hoher Anteil an Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz gewährleistet somit, dass die Zuweisungen maßgeblich anhand der Kriterien Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt werden, und die mittels Zweckzuweisungen verfolgten landespolitischen Lenkungszwecke zugunsten einer passgenauen Mittelverwendung vor Ort in den Hintergrund treten. Gerade bei einer insgesamt rückläufigen Finanzausgleichsmasse ist eine Verteilung nach Finanzkraft und -bedarf vorrangig zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund haben es die kommunalen Spitzenverbände vehement kritisiert, dass der Anteil der zweckgebundenen Mittel durch die Umschichtungen zugunsten der Schul- und Bildungspauschale von rd. 14 auf rd. 15 Prozent gestiegen und der Anteil der allgemeinen Zuweisungen dementsprechend von 86 auf 85 Prozent gesunken ist.

Frage 3:

Wie bewerten Sie den Umstand, dass die Landesregierung den Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets II mit 2,38 Mrd. € (rd. 84 Prozent der Gesamtmittel) das größte antizyklische Konjunkturprogramm seit Bestehen des Landes zur Verfügung gestellt hat?

Die kommunalen Spitzenverbände haben nachdrücklich begrüßt, dass in Nordrhein-Westfalen ein hoher Anteil der Gesamtmittel aus dem Konjunkturpaket II an die Kommunen geflossen ist. Die Fokussierung auf kommunale Investitionen ist nach unserem Dafürhalten auch zielführend:

Auf die Kommunen entfallen rund zwei Drittel der Investitionen der öffentlichen Hand; von einer Erhöhung des Investitionsvolumens in diesem Bereich sind daher besonders breite Konjunkturimpulse zu erwarten – Impulse, die ohne die zusätzlichen Mittel kaum gesetzt werden können. Denn anders als Bund und Ländern ist den Kommunen das sog. „deficit spending“, also das Recht, aus konjunkturellen Gründen einen unausgeglichenen Haushalt aufzustellen, nicht erlaubt. Im Gegenteil erwartet die Kommunalaufsicht von den Kommunen auch in der jetzigen Finanzkrise, dass öffentliche Ausgaben an die einbrechenden Einnahmen angepasst und schmerzliche Einsparungen in den kommunalen Haushalte sowie erhebliche Gebühren- und Hebesatzerhöhungen vorgenommen werden.

Darüberhinaus sind die zum Erhalt, zur Erneuerung und zum Ausbau der Infrastruktur getätigten kommunalen Investitionen aufgrund der schwierigen Finanzsituation vieler kommunaler Haushalte ohnehin seit Jahren rückläufig. So sind die kommunalen Sachinvestitionen ausweislich des Kommunalfinanzberichts des Innenministeriums aus September 2009 von 6,4 Mrd. € im Jahr 1992 auf inzwischen nur noch 2,92 Mrd. € im Jahr 2008 zurückgegangen.² Auch wenn in diesen Zahlen teilweise auch andere Effekte (Ausgliederungen, Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement) zum Tragen kommen, zeigt dies den enormen Investitionsverfall bei der kommunalen Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund sind die Mittel aus dem Konjunkturpaket sehr zu begrüßen, auch wenn diese bei weitem nicht ausreichen, um den skizzierten Investitionsverfall aufzulösen.

¹ Zunahme der kommunalen Zuschussbedarfe zwischen 1980 und 2006 um 144,7%; vgl. Junkerheinrich/Micosatt, Kreisschlüsselmasse und Soziallastenausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, Kurzfassung – Stand: 26. Juni 2009, Rdnr. 32, S. 18.

² S. Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums NRW – September 2009, S. 42.

Abschließend sei klarstellend der Hinweis gegeben, dass die Mittel des Konjunkturpakets II aufgrund ihrer investiven Bindung nicht zur Entlastung der laufenden kommunalen Haushalte eingesetzt werden können.

Frage 4:

Wie sehen Sie die Erweiterung des Ausnahmekatalogs zur Erbringung des kommunalen Eigenanteils mit der Ergänzung zum Haushalt 2010, vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Landes, Kommunen in schwieriger Haushaltslage wieder Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu eröffnen?

Die Verringerung der erforderlichen Eigenmittelanteile für unterfinanzierte, überschuldete Kommunen im Rahmen der landeseigenen Förderprogramme löst die bestehenden strukturellen Probleme in keiner Weise. Es ist vielmehr dringend erforderlich, Konzepte zu einer nachhaltigen Sanierung der kommunalen Haushalte zu entwickeln. Dabei muss der dauerhafte Ausgleich der laufenden Haushalte durch Abbau struktureller Defizite erreicht werden. Voraussetzung dafür ist neben dem Abfangen der bundesrechtlich normierten, pflichtigen Ausgabelasten im Sozialbereich auch eine nachdrückliche Lösung beim Umgang mit den aufgelaufenen Altfehlbeträgen. Nur auf dieser Basis hat nachhaltige kommunale Entwicklung und eine darauf gerichtete Landesförderung eine tragfähige Basis.

Die Förderung kommunaler Projekte insbesondere im Städtebau ist zweifelsohne eine wichtige Aufgabe und ein zentrales Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung. Die städtebauliche Sanierung und Entwicklung als Kernaufgabe des Landes und der Kommunen sowie ihre Verstetigung ist – auch und gerade in Zeiten angespannter Haushalte – eine strategische Zukunftsaufgabe. Förderung trägt dauerhaft zur Steigerung der Attraktivität der Städte bei; die von ihr ausgelösten städtebaulichen Investitionen wirken wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitisch positiv.

Eigenmittelforderungen in Fachprogrammen fördern die Diskrepanz zwischen armen und reichen Kommunen. Insofern ist es berechtigt, eine Differenzierung der Eigenmittelanforderungen auch in Abhängigkeit der Haushaltssituation vorzunehmen. Gleichwohl ist festzustellen, dass überschuldete Kommunen oder von der Überschuldung bedrohte Kommunen nicht bzw. kaum in der Lage sein werden, selbst einen Eigenanteil von 10 Prozent zu erbringen, zumal auch z.B. Veräußerungserlöse von Grundstücken nur im Ausnahmefall zur Erbringung von Eigenanteilen eingesetzt werden können. Dass zweckgebundene Spenden für die Bemessung der Zuwendung außer Betracht bleiben

und insoweit den verbleibenden Eigenanteil des Zuwendungsempfängers ersetzen können, wird nur in Einzelfällen den Zugang zu den Fördertöpfen ermöglichen. Es sind vor allem Kommunen mit einer sehr niedrigen Eigenkapitalquote, die in den kommenden Jahren mit einer Überschuldungssituation rechnen. Die Folgen der sich auf-türmenden Altsschulden zeigen sich in den kommunalen Bilanzen, aber auch in einer zunehmend zerfallenden öffentlichen Infrastruktur und in einem immer schwerer zu gewährleistenden Mindestangebot öffentlicher Dienstleistungen. Beides wirkt sich massiv auf die Standortattraktivität der hochverschuldeten NRW-Kommunen aus.

Lösungen für die riesigen strukturellen Probleme einzelner Kommunen können nach unserer Einschätzung nur in Kooperation von Land und betroffenen Kommunen im Rahmen eines Konsolidierungspaktes entwickelt werden. Bislang ist aber nicht erkennbar, dass das Land ernsthafte Schritte hin zu einer Eingrenzung der pflichtigen Ausgabelasten der Kommunen und einer nachdrücklichen Lösung beim Umgang mit den aufgelaufenen Altfehlbeträgen ginge. Die kommunalen Altfehlbeträge werden jedoch zunehmend auch zu einem Problem des Landes. Bereits derzeit befinden sich etwa 40 Kommunen im Zustand der drohenden bilanziellen Überschuldung, was die Frage der Verantwortung des Landes als Träger des kommunalen Finanzausgleichs aufwirft.

Frage 5:

a) Teilen Sie die Auffassung, dass die Gewerbesteuer eine hohe konjunkturelle Reagibilität aufweist?

Die Gewerbesteuer weist eine höhere Konjunkturreegibilität als andere kommunale Steuereinnahmen auf. Verglichen mit der Körperschaftsteuer ist die Konjunkturreegibilität der Gewerbesteuer jedoch gering. Auch wenn sich derzeit die hohe Konjunkturreegibilität der Gewerbesteuer negativ bemerkbar macht, darf nicht übersehen werden, dass die Konjunkturreegibilität einer Steuer bei der Bewertung einer Steuer als kommunale Steuer lediglich ein Kriterium unter vielen darstellt.

Um die Gewerbesteuer nicht zusätzlich zu destabilisieren, wird von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert, die bei der Unternehmensteuerreform umgesetzte qualitative Verbesserung der gewinnunabhängigen Elemente der Bemessungsgrundlage keinesfalls zurückzunehmen. Eine Einbeziehung der bislang von der Gewerbesteuer befreiten Freiberufler würde die Konjunkturreegibilität weiter absenken und zur Verstetigung der Einnahmen beitragen.

b) Wie bewerten Sie das Vorhaben der Bundesregierung, eine Kommission zur Neuordnung der Kommunalfinanzen einzurichten und in diesem Zusammenhang die Gewerbesteuer durch eine zuverlässigere und weniger konjunkturanfällige Einnahmequelle zu ersetzen?

Die Spitzenverbände haben ihre aktive und konstruktive Mitarbeit bei der geplanten Kommission zur Gemeindefinanzierung zugesagt. Aus kommunaler Sicht ist unabdingbar, dass die Kommission nicht nur die Einnahmenseite, sondern auch die Ausgabenseite im kommunalen Finanzsystem betrachtet.

Die Kommunen haben eine Abschaffung der Gewerbesteuer stets ablehnen müssen. Am Maßstab der Gewerbesteuer gemessen, wurden die in der Vergangenheit diskutierten „alternativen Finanzierungsmodelle“ den Anforderungen an eine gute Gemeindesteuer nicht ausreichend gerecht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewerbesteuer hinsichtlich des Ziels der Aufkommensstabilität bis heute noch nicht einmal vollständig ausgeschöpft worden sind. In diesem Zusammenhang vertrauen wir auch auf die Zusage der Bundeskanzlerin, die Gewerbesteuer nicht gegen das Votum der Kommunen in Frage zu stellen.

Frage 6:

Die Antragsteller kritisieren in ihrem Antrag zu erwartende Steuerausfälle im Rahmen der Einkommenssteuer. Angesprochen sind damit die Auswirkungen aufgrund der beabsichtigten Erhöhung des Kinderfreibetrages und der Erhöhung des Kindergeldes. Wie bewerten Sie das Ziel der Bundesregierung, gerade Familien zu entlasten?

Das Steuer- und Abgabensystem hat neben der Finanzierungsfunktion auch lenkungs-politische Aufgaben und die Grundsätze gerechter Lastenverteilung zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Gesamtabwägung können dabei grundsätzlich auch familienpolitische Zielsetzungen einbezogen werden. Die Fragestellung blendet jedoch aus, dass eine stärkere Berücksichtigung familienpolitischer Zielsetzungen im Steuersystem grundsätzlich auch aufkommensneutral gestaltet werden kann, indem entsprechende Entlastungsmaßnahmen an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Die Einbindung lenkungs- bzw. sozialpolitischer Ziele muss insoweit im Einklang mit dem Grunderfordernis einer hinreichenden Finanzausstattung aller Staatsebenen stehen.

Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände richtet sich deshalb auch nicht gegen die familienpolitischen Prioritätensetzungen des Bundes oder deren Berücksichtigung im

Steuerrecht, sondern gegen die völlig unzureichende (Gegen)-Finanzierung der bezeichneten Maßnahmen. Die Kommunen lehnen allgemeine Steuerentlastungen nicht generell ab. Es ist für sie jedoch nicht erkennbar, wie sie vor dem Hintergrund der äußerst angespannten Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen eine weitere Schwächung ihrer Einnahmehasis verkraften sollen, ohne dass Qualität und Verlässlichkeit der gerade in Krisenzeiten elementar wichtigen kommunalen Leistungen gefährdet würden. Die Kommunen warnen vor Steuerensenkungen, die die kommunale Leistungsfähigkeit ernsthaft gefährden könnten. Ein Verzicht auf eine Gegenfinanzierung (und damit eine Verpflichtung der Kommunen zur eigenverantwortlichen Ausgabenkonsolidierung) ist den Kommunen vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzlage vieler Städte, Gemeinden und Kreise nicht mehr zumutbar und mit Blick auf den Umfang der fremdbestimmten Ausgabenverpflichtungen auch praktisch unmöglich.

Bereits im Jahr 2010 werden die Kommunen voraussichtlich bundesweit mit einem Gesamtdefizit von 12 Mrd. Euro abschließen. Auch für die Jahre 2011 bis 2013 erwarten wir Finanzierungsdefizite in der Größenordnung von mehr als 10 Mrd. Euro. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind – bedingt durch eine Reihe von zusätzlichen finanzpolitischen Fehlentwicklungen in der Landespolitik – in besonderer Weise von dieser Problematik betroffen.

Daher erwarten wir, dass keine weiteren Steuerensenkungen ohne eine entsprechende Kompensation für die kommunalen Einnahmeverluste erfolgen.

Frage 7:

Bund, Länder und Kommunen werden durch die geplanten Steuerentlastungen von den zu erwartenden Wachstumseffekten profitieren. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund, dass die hierzu notwendigen Steuerinvestitionen auf alle politischen Ebenen (Bund, Ländern, Kommunen) zu verteilen sind?

Der in der Frage verwendete Begriff der „Steuerinvestitionen“ ist uns in dieser Form nicht geläufig und im Übrigen irreführend. Wir interpretieren die Frage daher dahingehend, dass die zu erwartenden Steuerausfälle auf allen politischen Ebenen als „Investition“ in die politische Zielsetzung der Erzielung von mehr Wirtschaftswachstum verstanden werden.

Für die Beantwortung der so verstandenen Frage, ob die Steuerverluste eine gute „Investition“ darstellen, ist zunächst ein Blick auf die wahrscheinlichen oder zumindest erwarteten Auswirkungen der jüngsten Steuerrechtsänderungen erforderlich. Dabei sind

nach unserer Einschätzung die unmittelbaren und zeitnahen Auswirkungen auf die Steuererträge wesentlich verlässlicher prognostizierbar als der erhoffte Beitrag der Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums.

Schon jetzt muss für das Jahr 2010 mit einem laufenden Defizit des kommunalen Gesamthaushaltes von mehr als 12 Mrd. Euro gerechnet werden. Auch in den Folgejahren bis mindestens 2013 ist mit weiteren Defiziten in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen.

Die zu erwartenden Defizite in bislang nicht gekannter Größenordnung resultieren neben steigenden Sozialausgaben vor allem auch aus Steuermindereinnahmen. So sind für die Kommunen (bundesweit) für das Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2008 Steuermindereinnahmen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro prognostiziert worden, was einem Rückgang um 13,6 % entspricht. Dieser dramatische Einnahmefall ist wiederum in erster Linie durch die zur Stützung der konjunkturellen Entwicklung im Zeitraum von November 2008 bis Januar 2010 beschlossenen Steuererleichterungen mit einem Volumen von insgesamt mehr als 33 Mrd. Euro hervorgerufen worden. So entfallen von den Steuermindereinnahmen der Kommunen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro mit einem Anteil von 5,8 Mrd. Euro mehr als die Hälfte dieser Steuermindereinnahmen auf Steuerrechtsänderungen und nicht etwa auf konjunkturbedingte Sondereinflüsse.

Hinzu kommen weitere Einnahmeverluste durch die Teilhabe der Kommunen an den Steuermindereinnahmen der Länder über die kommunalen Finanzausgleichssysteme. Die kommunale Ebene leistet damit bereits heute einen ganz erheblichen „Investitionsbeitrag“ zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung, der sie bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit geführt hat. Bei einer Reihe von Kommunen ist diese Grenze bereits überschritten. Weitere Einschnitte in die kommunale Finanzausstattung sind nicht mehr verkraftbar.

Damit scheint aber das Ende der Erosion der kommunalen Steuerbasis noch nicht erreicht. Mit dem zurzeit im Bundestag diskutierten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Bt.-Drs. 17/506) drohen weitere Einnahmeverluste für die kommunalen Gebietskörperschaften. Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben die Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 09.02.2010 zum Anlass genommen, vor massiven zusätzlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von jährlich weit mehr als 1,7 Mrd. Euro zu warnen, die im Falle einer Umsetzung der in diesem Gesetzgebungsverfahren zusätzlich unterbreiteten Reform-

vorschläge zur Besteuerung der Funktionsverlagerung und zur Hinzurechnungsbesteuerung bei Finanzdienstleistungsunternehmen Bund, Ländern und Kommunen drohen. Allein für die kommunale Ebene ist dabei mit einem zusätzlichen Ausfallvolumen von jährlich deutlich mehr als 650 Mio. Euro zu rechnen.

Die entscheidende Frage ist somit, ob die in dem Einleitungssatz zur Fragestellung enthaltene Behauptung zutrifft, dass Bund, Länder und Kommunen durch die geplanten Steuerentlastungen von den zu erwartenden Wachstumseffekten profitieren (und dass dieser Profit auch geeignet ist, die unmittelbar drohenden Einnahmefälle mittelfristig zu kompensieren).

Hinter der Einleitungsbemerkung zu Frage 7 steht offensichtlich die Theorie, dass Steuerensenkungsprogramme in der Lage sind, sich über das induzierte Wachstum selbst zu finanzieren. Dass diese Rechnung unter dem Strich nicht aufgeht, legen die Erfahrungen mit den Steuerensenkungsprogrammen der Vergangenheit nahe. So sei beispielsweise an die Erfahrungen der Umsetzung der Steuerpolitik der Chicagoer Schule im Rahmen der Reaganschen US-Einkommensteuerreformen der achtziger Jahre erinnert: Die Steuereinnahmen stiegen zwar nach einigen Jahren leicht an. Die durch die Reformen verursachten Mindereinnahmen glichen sie jedoch auch langfristig nicht wieder aus. Hinzuweisen ist zudem auf eine Reihe neuerer wissenschaftlicher Studien, die die Wachstumswirkungen bisheriger Steuerreformen untersuchen. Hierauf hat auch der Finanzwissenschaftler Clemens Fuest in einem Kommentar zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz in der Süddeutschen Zeitung vom 05.10.2009 unter der Überschrift „Klingt gut, ist aber schlecht“ eindringlich hingewiesen.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem im November 2009 vorgelegten Jahresgutachten 2009/10 ausgeführt, dass er in der Rückführung der – durch die Krise bedingten und notwendigen – staatlichen Neuverschuldung die größte fiskalpolitische Herausforderung der neuen Legislaturperiode sieht. Die Konsolidierung sollte ab dem Jahr 2011 vorangetrieben werden. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lasse sich diese gewaltige Konsolidierungsaufgabe „bei realistischer Betrachtung“ aber nicht bewältigen. Die Haushaltskonsolidierung sollte demnach an der Ausgabenseite ansetzen.

Im Rahmen seiner Bewertung des Koalitionsvertrages nimmt der Sachverständigenrat auch Stellung zu den im Entwurf für ein Wachstumsbeschleunigungsgesetz bereits in Angriff genommenen steuerpolitischen Sofortmaßnahmen der Koalition. Dabei

macht er deutlich, dass der von den Koalitionsparteien durchgesetzte Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages ab dem 01.01.2010 keinerlei Wachstumsimpuls beizumessen ist. „Zu der von der Koalition erhofften ‚spürbaren Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums‘ dürften diese Maßnahmen so gut wie nichts beitragen. Sie treiben aber den Konsolidierungsbedarf weiter in die Höhe“, heißt es in dem Gutachten. Im Bereich der Einkommensteuer sieht der Sachverständigenrat zwar langfristig grundsätzlich Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen.

Als im Wachstumssinne vergleichbar ineffizient beurteilt der Sachverständigenrat auch die umsatzsteuerliche Entlastung des Hotelgewerbes. Als Fazit zur Frage 7 lässt sich somit festhalten:

Angesichts der Größensituation der zu erwartenden Steuerausfälle und der bereits jetzt äußerst desolaten Finanzsituation vieler Kommunen sind die vorgenannten Steuerentlastungen für die Kommunen nicht verkraftbar. Eine Kompensation durch Wachstumseffekte in einer vergleichbaren Höhe ist unwahrscheinlich.

Frage 8:

Wie bewerten Sie das Vorhaben der Bundesregierung gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Entlastungen für die Kommunen, z. B. durch Flexibilisierung von Standards hinzuwirken?

Dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP ist unter dem Punkt „Moderner Staat“ (Seite 113) das Ziel zu entnehmen, „Entlastungen für die Kommunen, z. B. Flexibilisierung von Standards und Gleichstellung bei gesamtstaatlichen Aufgaben, und Erweiterungen des kommunalen Handlungsspielraums zu identifizieren“. Diese Zielsetzung ist seit langem fester Bestandteil des Forderungskatalogs der kommunalen Spitzenverbände, ebenso auch die Zielsetzungen des „Bürokratieabbaus“, dem die Koalitionspartner erklärtermaßen weiterhin ein hohes Gewicht beimessen wollen.

Um in diesem gesamten Themenkomplex greifbare Erfolge zu erzielen, ist eine Flexibilisierung von Standards und eine Überprüfung von kommunalen Aufgaben ein wichtiges Element, das an Bedeutung auch noch zunehmen wird: Viele Kommunen sind bereits heute finanziell kaum noch in der Lage, freiwillige Leistungen anzubieten. Gerade die freiwilligen Aufgaben prägen aber das Leben der Bürger vor Ort. Bibliotheken, Schwimmbäder oder der öffentliche Nahverkehr sind zentrale Faktoren der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und schon daher Kernstück kommunaler Selbst-

verwaltung. Damit nicht ein Zustand eintritt, in dem die Kommunen ihre Aufgaben überhaupt nicht mehr erfüllen können, müssen alle Standards und kommunalen Aufgaben auf den Prüfstand. Insgesamt müssen die Kommunen bei den von Bund und Ländern auferlegten Aufgaben entlastet werden. Dies gilt auch für staatliche Standards, deren Abbau unabdingbar ist.

Bei aller Wertschätzung der erklärten Zielsetzungen des Bundes zur „Flexibilisierung von Standards“, zu „Bürokratieabbau“ und „Normenkontrolle“ müssen allerdings den Erklärungen konkrete Umsetzungsschritte folgen. Dass hier eine gewisse Skepsis angebracht ist, zeigt der Rückblick auf den vergangenen 16. Deutschen Bundestag, in dem auf Initiative der Bundesregierung hin der „Bürokratieabbau“ ebenfalls zu einem Kernziel erhoben worden war: Mit 610 Bundesgesetzen bei 537 direkt von der Regierung eingebrachten Gesetzesinitiativen war die Bundesregierung im Bereich der Regulierung aktiv wie nie zuvor in einer Legislaturperiode. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen natürlich Zielvorhaben, die auf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Wege diverser Entlastungen gerichtet sind. Dies darf aber nicht nur Fragen der Flexibilisierung und Standards beinhalten, sondern muss auch die finanzielle Entlastung der Kommunen bei der Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben umfassen. Der Hinweis des Koalitionsvertrages auf von der Bundesregierung geplante Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen bezieht sich auf die an anderer Stelle im Koalitionsvertrag genannte Kommission zur Gemeindefinanzierung. In dieser Kommission werden die kommunalen Spitzenverbände aktiv mitarbeiten und ihren Sachverstand einbringen. Die Zielsetzung einer besseren Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes wird ausdrücklich begrüßt. Nur so kann verhindert werden, dass in Unkenntnis der Strukturen vor Ort wirklichkeitsfremde Regelungen getroffen werden. Aber auch hierzu gilt, dass den erklärten Zielsetzungen Taten folgen müssen.

Frage 9:

Was erwarten Sie von der Ankündigung der Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern eine Bestandsaufnahme der kommunalen Belastungen vorzunehmen und dabei die Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einzubeziehen?

Die Fragestellung nimmt ebenfalls erkennbar Bezug auf Aussagen der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP auf Bundesebene vom 26.10.2009. Dort wird unter der Überschrift „Kommunalpolitik“ Folgendes ausgeführt:

„Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen strapaziert und Fragen nach der Güte kommunaler Leistungsfähigkeit aufgeworfen. Wir beabsichtigen, den Ländern vorzuschlagen, eine gemeinsame Bestandsaufnahme zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vorzulegen. Dabei sind auch Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Konnextätsprinzip) und der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes einzubeziehen, ebenso der Anschluss des ländlichen Raums an die Breitbandversorgung.“

Ferner ist unter der Überschrift „Mittelfristige Ziele für die Unternehmensbesteuerung“ die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung angekündigt.

Nach unserer Kenntnis sind über die Passagen aus der Koalitionsvereinbarung hinaus bislang noch keine Überlegungen veröffentlicht worden, wie sich die Bundesregierung die konkrete Umsetzung vorstellt. Dem Vernehmen nach will sich das Bundeskabinett Ende Februar mit der Thematik befassen und dann auch das Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene suchen.

Vorbehaltlich einer auf konkrete Umsetzungspläne bezogenen Bewertung halten wir die Ankündigung, das Thema „Gemeindefinanzierung“ auf die politische Agenda zu setzen, für absolut richtig. Irritierend ist allerdings, dass durch die Einordnung der geplanten Kommission in den thematischen Kontext des Kapitels „Mittelfristige Ziele für die Unternehmensbesteuerung“ die Bedeutung dieses Ansatzes für die Kommunen nicht hinreichend gewürdigt wird. Wir sehen die Gefahr, dass das Thema Gemeindefinanzierung allein auf die Einnahmeseite bezogen und im Übrigen Politikzielen untergeordnet wird, die nicht in erster Linie die Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen im Blick haben.

Aus unserer Sicht ist entscheidend, dass sich eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung nicht auf die Einnahmeseite beschränkt, sondern mindestens gleichgewichtig auch die Aufwandsseite untersucht und konkrete Vorschläge zur Entlastung der Kommunen unterbreitet.

In diesem Zusammenhang wäre als vorbereitender Schritt eine gemeinsam mit den Ländern vorzunehmende Bestandsaufnahme zum Umfang der bereits heute vielfach überstrapazierten Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise eine wichtige und richtige Voraussetzung. Wir erwarten, dass diese Schritte nicht auf die lange

Bank geschoben, sondern zeitnah ergriffen werden.

Frage 10:

Hans Werner Sinn (Präsident des ifo-Instituts, 19. Oktober 2009): „Die Kaufkraftstärkung, die mit einer Steuersenkung verbunden ist, kommt gerade recht, denn die Krise ist noch lange nicht vorbei.“

Thomas Strabhaar (Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts, 27.10.2009): „In der Zeit der größten Staatsverschuldung der Bundesrepublik Steuern zu senken, ist hochriskant. Aber dieser Weg ist alternativlos.“ „Der andere Weg wären Steuererhöhungen gewesen, diese hätten allerdings das Wachstum stranguliert.“

Wie bewerten Sie die Ausführungen hochrangiger Ökonomen?

Die Bewertung der vorstehend zitierten Ausführungen wird leider dadurch erschwert, dass zwar die Zeitpunkte, nicht aber die Quellen genannt sind, so dass nicht nachvollzogen werden kann, in welchem Kontext und mit welcher inhaltlichen Begründung die Äußerungen getätigt wurden. Hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis unmittelbar und

zeitnah drohende Steuereinnahmeverluste auf der einen Seite zu erwarteten Wachstumseffekten auf der anderen Seite stehen, verweisen wir auf die Antwort zu Frage 7. Unabhängig davon erlauben wir uns noch einen Hinweis auf einen Wertungswiderspruch zwischen der Selbstfinanzierungs-Philosophie staatlicher Steuersenkungsprogramme und den Leitlinien, die in Nordrhein-Westfalen für kommunalaufsichtsrechtliches Handeln festgelegt worden sind.

In der zitierten Aussage von Thomas Strabhaar wird der Weg der Steuersenkung als alternativlos dargestellt, da Steuererhöhungen das Wachstum strangulierten. Wenn man diese Behauptung als zutreffend unterstellte, schlosse sich aus kommunaler Sicht die Frage an, warum bezogen auf die Konsolidierung in Schieflage geratener kommunaler Haushalte eine ganz andere Beurteilung Platz greifen soll. Kommunen, die gezwungen sind, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, werden von den Kommunalaufsichtsbehörden regelmäßig dazu angehalten, ihre Steuersätze – auch über den Durchschnitt der Steuersätze vergleichbarer Kommunen hinaus – anzuheben. In den Richtlinien des Innenministeriums mit

dem Titel „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 06.03.2009 findet sich der Hinweis, dass es zu den Erfolgsfaktoren eines Haushaltssicherungskonzeptes gehöre, dass die Gemeinde ihre Möglichkeiten zur Erzielung von ordentlichen Erträgen ausschöpft. Eine Senkung von Steuerhebesätzen könne erst dann in Betracht kommen, wenn das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ erreicht sei und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuersätze nicht gefährdet werde.

Eine solche Diskrepanz der Herangehensweise zwischen staatlicher und kommunaler Ebene wäre allenfalls dann erklärbar, wenn es sich um unterschiedliche Steuerschuldner handelte, die von den jeweiligen Maßnahmen betroffen wären. Dies ist aber nicht der Fall. Die von Unternehmenssteuersenkungen betroffenen Unternehmen sind dieselben, die anschließend mit höheren Steuersätzen der finanziell ausgebluteten Kommunen konfrontiert werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 20.06.19

Sprachförderung neu organisieren – Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW (Städtetag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW) hat für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Generationen, Familie und Integration des Landtags NRW am 28.01.2010 zum Thema „Sprachförderung neu organisieren“ (LT-Drs. 14/9073) die folgende Stellungnahme abgegeben:

Voranstellen möchten wir, dass der Sprachstandsfeststellung verbunden mit einer frühzeitigen Sprachförderung im Hinblick auf die Schaffung einer größeren Chancengerechtigkeit für alle Kinder eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Sprachkompetenzen von Kindern und Jugendlichen sind ein wichtiger, wenn nicht gar der zentrale Schlüssel zum Bildungserfolg. Sprachförderung in Kindertagesstätten muss dabei vom Grundsatz her als eine Querschnittsaufgabe betrachtet werden, die fester Bestandteil der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen sein sollte. In der Vergangenheit gab es in Nordrhein-Westfalen neben zahlreichen Einzelprojekten und halbjährlichen Sprachförderkursen vor der Einschulung, die aber an bestimmte Voraussetzung geknüpft waren und nicht flächendeckend angeboten wurden sowie Sprachfördermaßnahmen in der Eingangsphase der Grundschulen keine spezielle Sprachstandsfeststellung und anschließende Sprachförderung. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbän-

de die gesetzliche Festschreibung der Feststellung des Sprachstandes zu einem frühen Zeitpunkt und eine sich daran anschließende Sprachförderung von Kindern mit Förderbedarf als notwendige und sinnvolle Schritte für mehr Chancengerechtigkeit ausdrücklich begrüßt. Sinnvoll ist die Sprachstandserhebung aber nur dann, wenn im Anschluss eine fundierte und hinreichende Sprachförderung der förderbedürftigen Kinder gewährleistet ist.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Fortentwicklung des Sprachstandsfeststellungsverfahrens – nach Durchführung des ersten Durchgangs im Jahr 2007 – zu deutlichen Verbesserungen im Verfahren geführt hat. Insbesondere die stärkere Einbeziehung der Fachkompetenz der Erzieherinnen und Erzieher in den Kindertageseinrichtungen wird von den kommunalen Spitzenverbänden in diesem Zusammenhang ausdrücklich begrüßt.

Dennoch ist der mit dem Verfahren verbundene Aufwand nach wie vor als hoch zu bewerten. Die Arbeitsgemeinschaft der

kommunalen Spitzenverbände hätte sich an dieser Stelle gewünscht, dass das Land auf die von den kommunalen Spitzenverbänden entwickelte Verfahrensalternative zurückgegriffen hätte. Diese Verfahrensalternative, die gegenüber den zuständigen Ressorts bereits 2007 vorgetragen wurde, sieht wie folgt aus: In der ersten Stufe der Sprachstandsfeststellung wird auf die formalisierte Beteiligung der Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer verzichtet und stattdessen auf die Förderempfehlungen der Erzieherinnen und Erzieher der Kindertageseinrichtungen zurückgegriffen. Die bei den Fachkräften der Kindertageseinrichtungen vorhandenen Kompetenzen und das Erfahrungswissen über den Sprachstand der Kinder werden genutzt, so dass vielen Kindern eine überflüssig formalisierte Testsituation erspart würde. In die zweite Stufe der Sprachstandsfeststellung kämen dann nur die Kinder, bei denen die Erzieherinnen und Erzieher entweder einen Förderbedarf annehmen oder nicht eindeutig ablehnen können sowie diejenigen Kinder, die keine Kin-

dertageseinrichtung besuchen und die Kinder, bei denen die Eltern mit der Förderempfehlung der Erzieherinnen bzw. Erzieher aus der ersten Stufe nicht einverstanden sind. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) hatte die entsprechende Verfahrensalternative seinerzeit mit dem Hinweis auf den Wortlaut des §36 Abs. 2 Schulgesetz abgelehnt und hieraus gefolgert, dass das Schulamt für die Durchführung aller Phasen des Sprachstandsfeststellungsverfahrens zuständig sei und daher auf allen Verfahrensstufen Lehrerinnen und Lehrer zwingend zu beteiligen seien. Die kommunalen Spitzenverbände waren und sind hingegen der Auffassung, dass dem Schulamt nach §36 Abs. 2 Schulgesetz zwar eine „Gewährleistungsverantwortung“, nicht aber eine „Erfüllungsverantwortung“ für die Sprachstandsfeststellung bei den zwei Jahre vor der Einschulung befindlichen Kindern zukommt. Nicht auf allen Verfahrensstufen müssen daher zwangsläufig Lehrerinnen und Lehrer eingesetzt werden. Hinsichtlich der Einzelheiten zu der von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vorgeschlagenen Verfahrensalternative weisen wir auf unsere Stellungnahme zur Anhörung „Sprachstandserhebung und Sprachförderung“ am 09.11.2007 (Drs. 14/1659). Eine flächendeckende Erfassung des Sprachförderbedarfs aller vierjährigen Kinder in Nordrhein-Westfalen über ein Sprachstandsfeststellungsverfahren wird – mit den oben beschriebenen Einschränkungen – als bedeutsam und bundesweit innovativ bewertet, da in anderen Bundesländern überwiegend erst fünfjährige Kinder getestet werden. Jedoch ermöglicht das Testverfahren nur die Feststellung des Ist-Standes eines Kindes in seiner sprachlichen Entwicklung zu einem bestimmten Zeitpunkt und berücksichtigt nicht den Migrationshintergrund von getesteten Kindern. Wichtig ist unserer Einschätzung nach zudem eine regelmäßige Überprüfung des Sprachstandes der Kinder in den Einrichtungen anhand eines Beobachtungsverfahrens (z.B. SISMIK oder SELDAK), welches in der täglichen Arbeit der Kindertageseinrichtungen angewendet werden kann und aufwendige Ressourcenbindungen zu einem bestimmten Zeitpunkt verhindert.

Zu dem überreichten Fragenkatalog nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. *Wie beurteilen Sie den Ressourceneinsatz beim Sprachstandsfeststellungsverfahren Delfin 4 und seiner lückenlosen Erfassung aller Kinder in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zu den Effekten auf die Sprachfähigkeit der Kinder bei ihrer Einschulung? Sehen Sie Alternativen zu diesem Vorgehen? Sehen Sie Möglich-*

keiten, mit vergleichbarem Aufwand bessere Effekte zu erzielen?

Der Ressourceneinsatz beim Sprachstandsfeststellungsverfahren Delfin4 wird nach wie vor insgesamt als sehr hoch eingeschätzt. Die gesamte Organisation des Verfahrens setzt ein Zusammenspiel unterschiedlicher Ämter voraus. Die Sicherstellung des Tests, die Beantragung von Fördermitteln und die Umsetzung der Sprachförderung sind nur durch zusätzliches Personal zu gewährleisten; zudem werden Overhead-Kapazitäten bei den Schul- und Jugendämtern benötigt. Insgesamt reichen die zeitlichen und personellen Ressourcen sowohl in den Kindertageseinrichtungen als auch in den Grundschulen nicht aus. So fallen an den Grundschulen beispielsweise Unterrichtseinheiten aus, damit die Lehrkräfte den Test in den Kindertageseinrichtungen durchführen können.

Teilweise wird auch der mit der Beantragung der Mittel beim Landesjugendamt verbundene Arbeitsaufwand als sehr hoch bewertet. Die Umstellung auf eine kindbezogene Förderung mit Vorlage der jeweiligen Bescheinigung führt zu erheblicher Mehrarbeit, die die Kommunen mit zusätzlichen Kosten belasten.

Vor Ort haben die Erkenntnisse der Praktiker aus Kindergarten und Schule dazu geführt, dass insbesondere folgende Aspekte gemeinsam von den zuständigen Fachbereichen verbessert wurden:

- mehr Zeit zum Nachgespräch einzuplanen und zu organisieren;
- das Wissen und die Erfahrungen der Erzieherinnen und Erzieher stärker ins Testergebnis einfließen lassen;
- die Tests in gewohnter Umgebung für die Kinder stattfinden zu lassen;
- frühzeitige und umfassende Transparenz und Informationen für die Eltern, damit Stresssituationen für Eltern und Kinder soweit wie möglich vermieden werden;
- möglichst hoher Grad an Normalität bei der Durchführung (Vermeidung von klassischen Testsituationen);
- die Lehrkräfte, die bei der Durchführung des Testverfahrens beteiligt sind, besuchen die entsprechende Kindertageseinrichtung bereits vor der Durchführung des eigentlichen Testverfahrens;
- die Bildung gemeinsamer Testteams zwischen Erzieherinnen und Erziehern sowie Lehrerinnen und Lehrern.

Als Alternative zum derzeitig praktizierten Sprachstandsfeststellungsverfahren weisen wir auf den seinerzeit bereits 2007 von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vorgelegten Verfahrensvorschlag, bei der in der ersten Teststufe

auf eine formalisierte Beteiligung der Grundschullehrer und Grundschullehrerinnen verzichtet wird (vgl. die ausführlichen Darlegungen zum Verfahrensvorschlag auf Seite 2 unserer Stellungnahme). Sofern das MSW an seiner rechtlichen Einschätzung von §36 Abs. 2 Schulgesetz festhält – wovon auszugehen ist – wäre die Schaffung entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen, die die Durchführung der ersten Testphase ausschließlich durch die Fachkräfte der Kindertageseinrichtungen ermöglichen würde, wünschenswert. Die Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen sind aufgrund ihres ohnehin bereits vorhandenen Wissens um den Entwicklungsstand der Kinder mit weniger Aufwand in der Lage, den Sprachentwicklungsstand der Kinder zutreffend einzuschätzen. Zudem sollten die Fachkräfte speziell für die Thematik geschult werden. Auch hierfür müsste das Land die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

2. *Können aus Ihrer Sicht aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden, die die Wirksamkeit der Förderung (Sprachfähigkeit) und die finanziellen Aufwendungen hierfür in ein Verhältnis setzen?*

Zurzeit kann diese Frage aus Sicht der Jugendhilfe nicht seriös beantwortet werden. Konzeptionell ist es wünschenswert, dass die Sprachförderung durch die/den betreuende/n Erzieher/in erfolgt. Der Aufwand, den das Regelpersonal für die Sprachförderung aufbringt, sollte durch Zusatzkräfte ausgeglichen werden. Sprachförderung sollte dabei einerseits in Kleingruppen als gezielte Unterstützung des (Zweit-)Spracherwerbs und mit Einsatz angemessener Lehr- und Lernmaterialien sowie Methoden stattfinden. Sprachförderung ist und sollte durchgängige Praxis im pädagogischen Alltag der Kindertageseinrichtungen sein. Aspekte wie individualisierte Sprachförderung, ganzheitliches Lernen, Wahlfreiheit des Kindes, anregungsreiche Lernumgebung, gute Zusammenarbeit mit den Eltern und eine positive, ressourcenorientierte Grundhaltung der Erzieherinnen und Erzieher dem Kind und seiner Familie gegenüber stellen dabei die pädagogische Basis dar. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis zeigen, dass in Kindertageseinrichtungen insbesondere mit einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund häufig eine weitere, gezielte Sprachförderung in Kleingruppen notwendig ist. Hierfür muss mehr Personal eingebunden werden, welches in Ergänzung zu den bestehenden Landesmitteln von den Kommunen hoch bezuschusst wird.

3. *Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass für die Kinder, bei denen ein zusätzlicher*

Sprachförderbedarf festgestellt wird, landesseitig ein Betrag von 340,- Euro zur Verfügung gestellt wird?

Die zusätzliche finanzielle Förderung aus dem Kinderbildungsgesetz in Höhe von jährlich 340,00 Euro bzw. aktuell 345,00 Euro pro Kind ist gerade auch vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen ein wichtiges Engagement des Landes. Die Förderung über Pauschalen wird als positiv bewertet und ermöglicht eine gewisse Planungssicherheit, aber wie bei jeder Pauschalförderung wird die Pauschale nicht immer den individuellen Anforderungen des zu fördernden Kindes gerecht. Die Finanzierung ist flexibel ausgestaltet, wodurch Aufwand für Fortbildungen und Sachkosten ermöglicht wird.

Die Festlegung des zusätzlichen Sprachförderbedarfes seitens des Landes im Rahmen von 340,00 Euro bzw. aktuell 345,00 Euro pro Kind ist das Ergebnis der seinerzeit geführten Konnexitätsgespräche zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden. Bereits damals wurde vereinbart, dass die landesweit zur Verfügung gestellte Summe im Rahmen der für das Jahr 2011 vorgesehenen Revision des KiBiz auf seine Auskömmlichkeit hin überprüft werden muss.

In der praktischen Umsetzung der Sprachförderung ermöglicht der Betrag jedoch nur den Einsatz von Honorarkräften bzw. alternativ den Einsatz von Fachkräften nur bei einer gewissen Anzahl von Kindern, so dass eine Kontinuität der Betreuung nicht immer gegeben ist. Für die individuelle Förderung wäre der Einsatz von hauptamtlichen Sprachförderkräften notwendig. Diese ist jedoch mit der derzeitigen Finanzlage in den Kommunen häufig nicht leistbar. Eine kontinuierliche, qualitativ hochwertige Sprachförderung, die die Finanzierung von zusätzlichem Personal, Sprachfördermaterialien und Fortbildungen umfasst, erfordert weitere Unterstützung seitens des Landes.

4. Wie bewerten Sie die fachliche, personelle und finanzielle Ausstattung der Kindertageseinrichtungen und Schulen in Bezug auf die Sprachdiagnostik und -förderung?

Die Notwendigkeit einer besseren fachlichen, personellen und finanziellen Ausstattung wird gesehen.

Für den Bereich Kindertageseinrichtungen ist festzustellen:

Die Kompetenzen „Sprachdiagnostik und Sprachförderung“ sind zu intensivieren und perspektivisch in die Ausbildung und das Anforderungsprofil der Erzieher und Erzieherinnen aufzunehmen. Insbesondere im

Hinblick auf die personelle Ausstattung bindet die Diagnostik Zeit ohne Zugabe von zusätzlichen Ressourcen. Lediglich integrativ arbeitende Einrichtungen verfügen über (zusätzliche) Ressourcen im Bereich Sprachdiagnostik und Sprachförderung.

Um die sprachliche Entwicklung der Kinder mit zusätzlichem Sprachförderbedarf adäquat unterstützen bzw. durchführen zu können, benötigen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen häufig noch zusätzliche Fortbildungen, auch die über das obligatorische Personal in den Kindertageseinrichtungen hinaus eingesetzten Sprachtrainerinnen und Sprachtrainer benötigen Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation der Kommunen können diese nicht in zufriedenstellendem Maße angeboten werden.

Für den Bereich der Grundschulen ist festzustellen:

Für die Sprachdiagnostik wird den Grundschulen kein zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt, für die Diagnostik sollen Lehrkräfte und sozialpädagogische Fachkräfte beispielsweise aus Integrationsstellen oder Förderstellen benannt werden. Dies führt dazu, dass Förderstunden entfallen. Bei Grundschulen mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund trifft es Kinder, die in besonderer Weise auf diese Förderung angewiesen sind.

5. Sollte die testende Institution mit der fördernden übereinstimmen? Wie wäre dies zu ermöglichen?

Ja, die testende Institution und die fördernde Institution sollten – wenn möglich – übereinstimmen. Dies wäre sowohl im Interesse der Kinder, die getestet werden, als auch im Sinne der Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen, die aus ihrer praktischen Arbeit bereits über umfassende Kenntnisse über den Sprachstand und den Entwicklungsstand der Kinder verfügen. Erzieherinnen und Erzieher sind die Fachkräfte der Elementarpädagogik in den Kindertageseinrichtungen und sollten daher auch grundsätzlich die testenden und fördernden Personen der Kinder sein. Dabei sollte allerdings gewährleistet sein, dass die Tests von einer speziell für die Diagnostik geschulten Fachkraft der Kindertageseinrichtung durchgeführt werden und dabei auch das Wissen über den Gesamtentwicklungsstand des jeweiligen Kindes berücksichtigt wird und nicht isoliert nur der Sprachentwicklungsstand. Dafür sind entsprechende Personalressourcen vorzuhalten.

Im derzeit praktizierten Sprachstandsstellungsverfahren ist es bei einer guten Kooperation zwischen Kindertageseinrichtung und Schule umsetzbar, dass die testende Institution mit der fördernden über-

einstimmt. Eine Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen könnte noch zusätzlich dazu beitragen.

Diagnostik sollte integraler Bestandteil des pädagogischen Anforderungsprofils für Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrerinnen und Lehrer sein. Hinsichtlich beider Professionen wird hier noch Verbesserungsbedarf gesehen.

6. Wie bewerten Sie die früheren Maßnahmen zur Feststellung des Sprachförderbedarfes (bis 2006) im Vergleich zu dem landesweiten Sprachtest „Delfin 4“, der in diesem Jahr zum dritten Mal durchgeführt wurde?

Im früheren Verfahren der Sprachförderung – vor Einführung des Sprachstandsstellungsverfahrens – wurde der Bedarf von den Tageseinrichtungen benannt. Die Einschätzung leitete sich aus Beobachtungen der Erzieherinnen und Erzieher ab. Eine Beantragung von Maßnahmen konnte jedoch nur erfolgen, wenn eine Tageseinrichtung mindestens 50 Prozent Kinder mit Sprachförderbedarf hatte. Kinder, die keine Tageseinrichtungen besucht haben, sind erst im Alter von fünf Jahren mit Cito getestet worden. Der Sprachtest nach Delfin 4 ist indes demgegenüber differenzierter, individueller und wird flächendeckend und frühzeitig durchgeführt. Mit Delfin 4 wurde ein standardisiertes Verfahren entwickelt, welches auch wissenschaftlichen Untersuchungen und Erfahrungen aus der Praxis Rechnung trägt, dass eine zunehmende Einbeziehung von Kindern mit deutscher Muttersprache in die Sprachförderung notwendig geworden ist. Im jetzigen Verfahren haben alle Kinder mit diagnostiziertem Sprachförderbedarf ohne Einschränkungen die Möglichkeit auf eine Sprachförderung, dies ist zur Schaffung einer verbesserten Chancengerechtigkeit für alle Kinder unverzichtbar.

Bei früheren Maßnahmen vor 2006, insbesondere der Überprüfung im Rahmen der Einschulungsuntersuchung, stand der eventuelle therapeutische Sprachförderbedarf im Vordergrund. Die Maßnahmen waren keine verbindlichen, standardisierten Diagnostik-Instrumente, so dass Delfin 4 insoweit als wichtige Ergänzung angesehen wird.

Seit der Anpassung des Testverfahrens im Hinblick auf den zweiten Durchlauf im Jahr 2008 werden auch verstärkt die Erkenntnisse und Beobachtungen der Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen berücksichtigt. Der Einsatz von Delfin 4 hat zudem den Blick auf Sprachauffälligkeiten von Kindern in den Kindertageseinrichtungen weiter geschärft. Aus Sicht der Kommunen sind daneben weitergehende lokale Verabredungen sinnvoll, um regional eine vergleichbare Qualität der Sprachfördermaßnahmen zu sichern.

7. Wie bewerten Sie die Tatsache, dass die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Zusammenhang mit Delfin 4 und der sogenannten zusätzlichen Sprachförderung nicht systematisch evaluiert wurden und dennoch auf alle Kinder im Land angewendet werden?

Eine systematische Evaluation der bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Zusammenhang mit Delfin 4 ist wünschenswert und notwendig, sowohl im Hinblick auf eine Überprüfung des Testverfahrens als auch in Bezug auf eine gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung. Eine frühzeitige Evaluation hätte möglicherweise zu einer größeren Akzeptanz des Verfahrens in der Fachöffentlichkeit und vor allem auch zu verlässlichen Aussagen hinsichtlich seiner Wirkungen beitragen können. Zudem wäre es wünschenswert gewesen, wenn zeitgleich mit der Einführung des Sprachstandsfeststellungsverfahrens ein Förderkonzept mit entsprechender Handreichung für die Erzieherinnen und Erzieher im Elementarbereich vorgelegen hätte. Als problematisch wird im Hinblick auf eine geplante Evaluation angesehen, dass – auch aber nicht nur allein aufgrund der Trägerrautonomie – verschiedene Konzepte der Sprachförderung angewandt werden und die Bedingungen, unter denen Sprachförderung geleistet wird, z. B. bezogen auf die Qualifizierung des Personals, die Förderkonzepte, die Materialien und Handreichungen und die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel, insgesamt sehr heterogen sind.

8. Halten Sie eine Evaluation zur Wirksamkeit der im KiBiz verankerten Sprachförderung bereits zum jetzigen Zeitpunkt für sinnvoll?

Ja. Es besteht insgesamt ein dringender Bedarf, den Erfolg der Sprachfördermaßnahmen verbindlich und einheitlich zu evaluieren. Insgesamt gibt es (erste) positive Rückmeldungen über den Erfolg der Fördermaßnahmen aus den Schulen. Um jedoch konkrete Aussagen treffen zu können, bedarf es weiterer Instrumente. Das hierzu aktuell getestete Verfahren „Delfin 5“ ist dazu geeignet, wenn es flächendeckend eingesetzt wird. Ob es für eine detaillierte Evaluation ausreicht, kann erst die detaillierte Arbeit mit diesem Testverfahren zeigen. Die Kinder, die im ersten Durchgang im Jahr 2007 getestet worden sind, befinden sich jetzt in der Schule und eine Evaluation wäre gut möglich. Bei der Evaluation, die über einen längeren Zeitraum angelegt sein sollte, müssten aber auch die Sprachförder-

maßnahmen, die jeweils durchgeführt worden sind, berücksichtigt werden, um Empfehlungen für die Sprachförderkonzepte aussprechen zu können. Nur eine Evaluation der in Nordrhein-Westfalen eingeleiteten Maßnahmen kann zeigen, ob der eingeschlagene Weg wirklich den erwarteten Erfolg bringt.

9. Wie hoch schätzen Sie den Erfolg der Sprachförderung ein, die aufgrund der Sprachstandserhebung Delfin 4 festgelegt und erfolgt ist? Sind bereits messbare Erfolge erzielt worden?

An dieser Stelle ist nur eine spekulative Einschätzung möglich. Aus den Kindertageseinrichtungen werden durchaus Erfolge wahrgenommen. Dazu passt die Rückmeldung von Schulen, die im Rahmen der Schulanmeldungen festgestellte Sprachkompetenz habe sich verbessert. Wirkungen lassen sich jedoch verlässlich nur mit entsprechenden Testinstrumenten messen. Der Erfolg der zusätzlichen Sprachförderung auf der Basis von Delfin 4 ist jedoch schwerlich zu trennen von Sprachfördermaßnahmen, die in vielen Einrichtungen auf der Grundlage von Befunden anderer in der Praxis bewährter Verfahren wie beispielsweise SISMIK und SELDAK, stattfinden.

10. Wie bewerten Sie die diagnostische und prognostische Tragfähigkeit des Sprachtestes Delfin 4

- a. im Allgemeinen (bezogen auf alle Kinder)?
- b. bezogen auf Kinder, deren Muttersprache nicht deutsch ist?
- c. bezogen auf Kinder, die noch nicht vier Jahre alt sind?
- d. bezogen auf Kinder, bei denen eine von Fachärzten diagnostizierte Behinderung im sprachmotorischen Bereich festgestellt wurde?

zu a)

Mit kleinen Verbesserungen lässt sich der Test in der Regel gut auf die gesamte Zielgruppe anwenden. Für die ganzheitliche Entwicklungsunterstützung eines Kindes sollte aber – wie bereits oben angemerkt – auch das sonstige Wissen über seinen Gesamtentwicklungsstand berücksichtigt werden, nicht isoliert nur der Sprachentwicklungsstand. Zu bedenken ist, dass manche Kinder aufgrund des Testcharakters ihre Mitarbeit verweigern und es sich bei den Ergebnissen von Delfin 4 lediglich um eine punktuelle Momentaufnahme handelt. Ein Vorteil von Delfin 4 liegt ohne Zweifel darin, dass hierdurch auch Kinder erreicht werden, die (noch) keine Kindertageseinrichtung besuchen.

zu b)

Kinder, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, werden in diesem Diagnoseverfahren nicht gesondert berücksichtigt, aus Sicht der Praktiker sollte hier eine differenzierte Betrachtung erfolgen und entsprechend nachgebessert werden.

Zum Beispiel wird nicht berücksichtigt, dass sie Quatschwörter nicht selten sehr gut nachsprechen können, da sie zum einen gar nicht wissen, dass diese Wörter keine wirkliche Bedeutung haben und sie sich außerdem noch viele Wörter durch reines Nachsprechen aneignen. Hier ist die diagnostische Tragfähigkeit von Delfin 4 in Frage zu stellen. Auf die Problematik der Anwendung von Quatschsätzen und Kunstwörtern hatte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bereits in ihrer Stellungnahme zur Anhörung „Sprachstandserhebung und Sprachförderung“ am 09.11.2007 (Drs. 14/1659) hingewiesen.

zu c)

Für Kinder, die noch keine vier Jahre alt sind, scheint der Test nicht geeignet, da das verwendete Spiel in der Abbildung und im Aufbau insoweit eine Überforderung darstellt. Allein eine Veränderung der Auswertungsmatrix dürfte insoweit nicht ausreichend sein.

zu d)

Kinder, die über eine sprachmotorisch diagnostizierte Behinderung verfügen, können ebenfalls teilnehmen, da der Sprachtest auf eine pädagogische Sprachförderung abzielt. Der Test kann aber auf keinen Fall eine fachärztliche Diagnostik ersetzen. Vielmehr sollten klare Aussagen zum Umgang mit behinderten bzw. von Behinderung bedrohten Kindern in die Durchführungsrichtlinien aufgenommen werden. Die Sprachstandsfeststellung stellt dabei eine wichtige Ergänzung zu den anderen notwendigen therapeutisch diagnostischen Verfahren dar. Wenn es sich hingegen um ein Kind mit komplexeren Behinderungen handelt, scheint die diagnostische und prognostische Tragfähigkeit fragwürdig, da das betroffene Kind dann beispielsweise bereits die Fragestellung nicht verstehen oder sich nicht anhand des Spielplans orientieren, geschweige denn Sätze oder Phantasiewörter nachsprechen kann. Die Prognose und eine anschließende Sprachförderung sind nicht automatisch ein Garant, dass sich die sprachlichen Fähigkeiten altersgemäß bis zur Einschulung verbessern. Hier ist es wichtig, ein Sprachförderkonzept zu entwickeln, das ganz genau auf die Bedürfnisse des einzelnen Kindes abgestimmt wird. Die Testergebnisse von Delfin 4 sind nach Einschätzung der Erfahrungen aus der Praxis hierfür nicht allein aussagekräftig genug, um daraus ein individuelles Förderkonzept zu entwickeln. Hierfür sind

früh einsetzende, ressourcen- und entwicklungsorientierte Beobachtungsverfahren (z.B. SISMIK und SELDAK), die auch die mutter- und mehrsprachige Kompetenz zugewandelter und binationaler Kinder berücksichtigen, einem einmaligen Test im Alter von vier Jahren vorzuziehen.

11. Welche Aspekte und Basiskompetenzen gehören zur Sprachaneignung eines Kindes und müssen in Sprachstandserhebungen berücksichtigt werden? Ist die Berücksichtigung einer Mehrsprachigkeit notwendig oder mindestens wünschenswert?

Über die bereits in Delfin 4 verankerten Aspekte und Basiskompetenzen hinaus ist die Betrachtung des Gesamtentwicklungsstandes eines Kindes und der dafür relevanten Hintergründe – beispielsweise die Bedingungen des Lernortes Familie – dringend erforderlich. Sprachförderung muss in die Förderung der Gesamtentwicklung eines Kindes eingebettet sein. Zudem sind allgemeine Lerndispositionen wie Neugier, Sinneswahrnehmung, kognitive Verarbeitungsstrukturen zu berücksichtigen.

Die Berücksichtigung der Mehrsprachigkeit – der Mutter-, Herkunfts- oder Familiensprache – ist wünschenswert und relevant, um festzustellen, ob eine allgemein verzögerte Sprachentwicklung oder aber ein Förderbedarf in der deutschen Sprache vorliegt. Auch etwaige mehrsprachige Kompetenzen von Kindern sollten berücksichtigt werden. Kinder mit nicht deutscher Muttersprache sollten weiterhin erleben, dass ihre Familiensprache Achtung und Wertschätzung erfährt. Die Wertschätzung der Familiensprache ist für die Ausbildung des Selbstbewusstseins und für die Identitätsentwicklung von erheblicher Relevanz. Daher ist die Einbeziehung der Mehrsprachigkeit auch in die Diagnostik und Förderung wünschenswert.

12. Wie valide sind die Ergebnisse einer punktuellen Sprachstandsfeststellung vierjähriger Kinder, gerade auch im Vergleich zu Beobachtungsverfahren?

Eine abschließende Einschätzung ist an dieser Stelle nur schwerlich möglich. Beobachtungsverfahren sind auf eine längere Betrachtung der Kinder angelegt, sind zudem unterschiedlich ausgestaltet und nicht selten von subjektiven Elementen geprägt. Mit Blick auf die Entwicklung der Kinder werden Beobachtungsverfahren dennoch als aussagekräftiger bewertet, andererseits kann nur durch eine punktuelle Sprachstandsfeststellung der aktuelle Entwicklungsstand und Förderbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt werden. Punktueller

Sprachstandsfeststellungsverfahren werden hingegen unter anderem durch die Tagesform und die Atmosphäre während der Testsituation maßgeblich beeinflusst. Förderkräfte sollten daher, wie in der Handreichung dargelegt, flexibel und individuell mit den Ergebnissen der punktuellen Untersuchung umgehen und alle relevanten Aspekte und Erkenntnisse bei ihrer Tätigkeit zu Grunde legen.

13. Sehen Sie neben den im Antrag „Sprachförderung neu organisieren“ (Landtagsdrucksache 14/9073) benannten Defiziten in der Testung und Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter weitere Vor- oder Nachteile in den beschriebenen Verfahren?

Nein. Allerdings sollte für Kinder, die als sog. „Seiteneinsteiger bzw. Seiteneinsteigerinnen“ – beispielsweise aus dem Irak oder Iran – nach den beiden Testphasen von Delfin 4 in den Kindertageseinrichtungen aufgenommen werden, zwingend sichergestellt werden, dass – zusätzlich und unterjährig – Landesmittel bereitgestellt und gezahlt werden. Ein entsprechendes einfaches Antrags- und Förderverfahren ist zwingend und umgehend sicherzustellen. Die Durchführung eines Sprachtests für diese Kinder ist regelmäßig obsolet, da diese Kinder die deutsche Sprache nicht verstehen und sprechen können.

14. Zeichnet sich bei den Förderorientierungen ein Veränderungsbedarf ab? Wenn ja, inwieweit sollten auch noch andere Aspekte miteinbezogen werden?

Bei einer „finanziellen“ Förderorientierung wäre es hilfreich, wenn zumindest auf der kommunalen Ebene gemeinsame Förderkonzepte umgesetzt werden, die abgestimmt auf Grundschulebene fortgeführt werden. Insgesamt scheint eine höhere Verbindlichkeit, beispielsweise in Form von Empfehlungen, sinnvoll.

Die Förderorientierungen bieten kein individuelles Konzept für die Sprachentwicklung des einzelnen Kindes an. Es werden nur allgemeine und hinlänglich schon seit vielen Jahren bekannte Verfahren, die die Sprachentwicklung unterstützen, aufgezeigt. Ein Schwerpunkt sollte auf das Zusammenwirken aller an der Erziehung und Bildung eines Kindes Beteiligten gelegt werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung von Kindertageseinrichtungen und Schulen unter Einbeziehung der Erziehungsberechtigten als gleichberechtigte Partner.

15. Wie bewerten Sie die Instrumente zur Sprachstandsfeststellung von vierjährigen Kindern in Nordrhein-Westfalen,

auch im Vergleich zu den Verfahren in anderen Bundesländern?

Eine abschließende Bewertung ist aus Sicht der Kommunen nicht möglich. Als positiv ist insbesondere hervorzuheben, dass die Sprachstandsfeststellung in Nordrhein-Westfalen frühzeitig und flächendeckend durchgeführt wird und alle Kinder – auch die, die (bisher) keine Kindertageseinrichtungen besuchen – erfasst.

In anderen Bundesländern finden Tests zur Sprachstandsfeststellung überwiegend erst bei fünfjährigen Kindern statt. Dies ist für eine erfolgreiche Sprachförderung jedoch zu spät. Derzeit ist festzustellen, dass sich einige Bundesländer an Nordrhein-Westfalen orientieren und auf eine frühzeitigere Sprachstandsfeststellung setzen wollen.

16. Welche Erfahrungen sind bundesweit mit Sprachförderkonzepten für Kinder von Geburt bis zum Alter von zehn Jahren gemacht worden? Wie sehen Sie diese Erfahrungen im Vergleich zum Verfahren in Nordrhein-Westfalen?

Es liegen uns keine detaillierten Informationen über die Erfahrungen mit Sprachförderkonzepten bundesweit für Kinder von Geburt bis zum Alter von zehn Jahren vor. Ein Vergleich zum Verfahren in Nordrhein-Westfalen ist uns daher leider nicht möglich und kann unserer Einschätzung nach verlässlich nur im Rahmen einer umfangreichen Expertise gemacht werden.

17. Welche Impulse für die Testung und Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter lassen sich formulieren aus aktuellen Ergebnissen der Forschung

- zur Didaktik der deutschen Sprache (auch: Deutsch als Fremdsprache) und Linguistik?
- in Psychologie, Hirnforschung und Kognitionswissenschaften?
- in Entwicklungspsychologie und Pädagogik?

zu a) und zu b)

Hierzu ist keine abschließende Einschätzung möglich.

zu c)

Am wichtigsten für die Diagnose des Sprachentwicklungsstandes ist der Einsatz eines Beobachtungsverfahrens, das eine individuell auf das Kind bezogene Förderung ermöglicht. Voraussetzung für die Förderung ist eine gute Qualifikation der Fachkräfte. Die Fortbildungen dazu sollten folgende Schwerpunkte beinhalten:

- den Vorbildcharakter im Umgang mit der eigenen Sprache bewusst machen

- Wissen zur Sprachentwicklung vermitteln, das auch den grammatikalischen Bereich einschließt
- Wissen über Inhalte verschiedener Förderkonzepte, um diese bezogen auf die Förderbedürfnisse der Kinder einsetzen zu können.

Ein weiterer wichtiger Impuls ist die Wertschätzung der Familiensprache. Dies schließt eine Sprachförderung auch in der Muttersprache mit ein. Hier ist es sehr wichtig, die Eltern einzubinden. Die Sprachförderkonzepte sollten Zeiten für eine regelmäßige Wiederholung des Gelernten beinhalten, damit sich die Kinder Neues auch langfristig einprägen. Die neuesten Ergebnisse der Hirnforschung bestätigen dies noch einmal ausdrücklich. Die Atmosphäre und die Einrichtung der Lernorte ist ein weiteres wesentliches Kriterium.

Kinder sollten die Sprachförderung nicht nur im alltäglichen Geschehen erhalten, sondern unbedingt auch zusätzlich in kleinen Gruppen. Dies ermöglicht ein viel konzentrierteres und intensiveres Auseinandersetzen mit Sprache und ist für einen erfolgreichen Spracherwerb unverzichtbar. Bei der Methodenauswahl in der Sprachförderung sollte man weiterhin berücksichtigen, dass Kinder durch Bewegung besser lernen können.

18. Wie bewerten Sie den Umstand, dass immer wieder Beteiligte an den Sprachtests kritisieren, es kämen „falsche“ Ergebnisse heraus, die einen Förderbedarf nahelegen, obwohl sich alle darin einig sind, dass ein solcher nicht vorliegt, wie auch umgekehrt, dass offensichtlicher Sprachförderbedarf nicht erkannt wird?

Dieses Phänomen ist aus der Praxis bekannt und resultiert aus dem Testverfahren. Die Ergebnisse des Sprachstandsfeststellungsverfahrens Delfin 4 sind abhängig von verschiedenen Faktoren: Der physischen und psychischen Verfassung des Kindes während des Tests, der Ausgestaltung der Testsituation, der Qualifikation und Zusammenarbeit der Testpersonen sowie einem vorhandenen Interpretationsspielraum bei den Ergebnissen und der Punktevergabe. „Falsche“ Ergebnisse können daher nicht in jedem Einzelfall ausgeschlossen werden – zumal Delfin 4 für viele Kinder eine ungewohnte Situation darstellt –, aber bei einer guten Zusammenarbeit und einem inhaltlichen Austausch zwischen den Lehrkräften und Erzieherinnen und Erziehern lässt sich ein fehlerhaftes Ergebnis leicht korrigieren. Wenn es an den Ergebnissen des Sprachtestes Zweifel gibt, sollten die verantwortlichen Beteiligten versuchen herauszufinden, wie diese entstanden sind und welche Konsequenzen hieraus zu ziehen sind.

19. Welche Reaktionen zeigen die Kinder in der konkreten Situation der Sprachstandserhebung?

Die beschriebenen Reaktionen der Kinder sind sehr unterschiedlich. Teilweise sind die Kinder sehr offen und zugänglich und führen den Test spielerisch und neugierig durch, teilweise verschließen und verweigern sich die Kinder auch oder können sich nicht auf den Test konzentrieren.

Wie aus der Pädagogik bekannt, reagieren Kinder sensibel auf besondere Situationen. Hier spielen die Gestaltung des Testverfahrens, die geschaffene Atmosphäre sowie die Beziehung zu den beteiligten Erwachsenen – Erzieherinnen bzw. Erzieher und Lehrerinnen und Lehrer – eine wesentliche Rolle, wie die Kinder hiermit umgehen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Kinder entscheidend beeinflusst, ist das Verhalten der Eltern und ihre Erwartungshaltung an das Kind.

20. Wie wird die Sprachstandfeststellung nach Ihren Erkenntnissen von Erzieherinnen und Erziehern, Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern sowie den Eltern angenommen?

Mittlerweile gehört die Sprachstandsfeststellung zum Alltag, wird aber von den beteiligten Fachkräften aufgrund der hiermit verbundenen Ressourcenbindung zum Teil nach wie vor kritisch bewertet. Beobachtungsverfahren werden gegenüber dem punktuellen Sprachstandsfeststellungsverfahren häufig bevorzugt oder aber zumindest als notwendige Ergänzung betrachtet. Die Haltung der Eltern gegenüber dem Verfahren ist unterschiedlich und zeigt Facetten von Gleichgültigkeit bis zu hoher Erwartung an das Vermögen des Kindes. Bei bildungsfernen Eltern oder Eltern mit Migrationshintergrund erfolgt zum Teil eine Übertragung der Verantwortung an die Tageseinrichtungen, da sie die Kompetenz für Vermittlung von Sprache, insbesondere die Zweitsprache, primär bei den Fachleuten sehen.

21. Welche Sprachförderkonzepte in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern sind Ihnen bekannt und wie bewerten sie diese vor dem Hintergrund aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse?

Prinzipiell kann gesagt werden, dass unterschiedliche Ansätze und Programme vertreten werden, die jedoch immer im Kontext zum Bildungsverständnis bewertet werden müssen. Eine konkrete wissenschaftliche Empfehlung, die sich aus einer Langzeitbeobachtung der sprachlichen Entwicklung von Kindern ableitet, liegt nicht vor. Auf kommunaler Ebene wird – neben Delfin 4 – mit unterschiedlichen Konzepten gearbeitet. Dazu zählen beispielsweise:

- Programme der RAA – „Rucksack – KiTa“ und „Griffbereit“
- Elke Schlösser – „Wir verstehen uns gut – Spielerisch Deutsch lernen“
- Zvi Penner – „Neue Wege der sprachlichen Frühförderung von Migrantenkindern“, „Kon-Lab“
- Petra Küspert, Wolfgang Schneider – „Hören, lauschen, lernen, Würzburger Trainingsprogramm zum Erwerb der Schriftsprache“
- Christiane Christiansen, „Wuppis Abenteuer – Reise durch die phonologische Bewusstheit“
- Karin Jampert, Anne Zehnauer, Petra Best, Andreas Sens, Kerstin Leuckefeld, Mechthild Laier – „Kinder – Sprache stärken! Sprachliche Förderung in der Kita: das Praxismaterial“
- Programm „Hocus und Lotus“
- Rodger Loos – „Zweitsprachenerwerb“
- „Kinder Sprache stärken“ des DJI
- Sprachkonzept „Kikus“ des Zentrums für Mehrsprachigkeit und Integration München
- Literacy-Projekte
- diverse Arbeitsmaterialien des SPI

Die Kindertageseinrichtungen entwickeln anhand der vorhandenen Förderprogramme ein einrichtungsspezifisches Konzept, das auf die Bedarfe in der sprachlichen Bildung ihrer Kinder abgestimmt ist.

22. Wie bewerten Sie die Tatsache, dass mit der Sprachtestung für Kinder keine daraus abgeleiteten individuellen Förderempfehlungen verbunden werden?

Individuelle Förderempfehlungen, wie sie aus anderen Tests und im Rahmen eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses prinzipiell ableitbar sind, wären für die Förderung in der Kindertageseinrichtung grundsätzlich hilfreich, würden aber ggf. auch an ressourcenbedingte Grenzen stoßen. Individuelle Empfehlungen, die sich ausschließlich aus den Ergebnissen von Delfin 4 herleiten, beinhalten hingegen eine einseitige und punktuelle Wahrnehmung von Sprache. In vielen Kindertageseinrichtungen werden daher zusätzlich noch die Beobachtungsverfahren SSMIK und SELDAK durchgeführt und im Sinne einer Gesamtschau mit dem Entwicklungsstand des Kindes bewertet. Mit Hilfe der Handreichung zu Delfin 4 ist aber eine Erstellung eines „Sprachkompetenzprofil“ des Kindes möglich, welches im Anschluss eine individuellere Förderung möglich macht. Teilweise werden die Fördermaterialien zu Delfin 4 aber als wenig praxistauglich und insoweit verbesserungsbedürftig bewertet.

Das Porträt: Michael Breuer, Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

Michael Breuer, Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes, will die Sparkassen als Marktführer im Kundengeschäft als „Bastion“ gegen eine wachsende Konkurrenz ausbauen. Der EILDienst interviewte ihn zur Zukunft der Sparkassen und den anstehenden Herausforderungen.

EILDienst: Anfang 2008 haben Sie das Amt des Präsidenten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes übernommen – welche Erwartungen hatten Sie an die neue Aufgabe und haben sich diese bislang erfüllt?

Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband (RSGV) ist der Dachverband der 34 Sparkassen im Rheinland. Er ist mit rund 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer der bedeutendsten Regionalverbände der Sparkassenorganisation in Deutschland. Oberstes Gremium des RSGV ist die Verbandsversammlung, die sich aus Vertretern der Sparkassen und ihrer Träger, der Kommunen und Kreise, zusammensetzt.

Die Aufgaben des RSGV sind vielfältig: Er steht in engem Dialog zur kommunal- und landespolitischen Ebene; er informiert und berät den Landtag und die Landesregierung, die die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sparkassenaktivitäten festlegen beziehungsweise eine Aufsichtsfunktion ausüben.

Darüber hinaus unterstützt der RSGV seine Mitgliedssparkassen mit einer breiten Palette von Serviceleistungen: Er berät sie in geschäftspolitischen und rechtlichen Fragen, initiiert und koordiniert bankfachliche Konzepte und betreut Projekte in den Sparkassen. Des Weiteren konzipiert und realisiert der RSGV Marketingaktivitäten wie Werbekampagnen, Verkaufsförderungsaktionen und Messebeteiligungen. In seiner Sparkassenakademie bietet der RSGV Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter der Sparkassen an. Die Prüfungsstelle des RSGV führt gesetzlich vorgeschriebene und sonstige Prüfungen durch, insbesondere die des Jahresabschlusses.

Michael Breuer: Ich bin mit dem Anspruch angetreten, meinen Beitrag zu leisten, die Sparkassen im Rheinland bei sicherlich schwierigeren Herausforderungen zukunfts- und konkurrenzfähig aufzustellen, ohne dabei die Merkmale kommunal verfasster, öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute aus den Augen zu verlieren. Allerdings gestehe ich zu, dass mit der Finanzkrise zusätzliche Aufgaben und Probleme zu bewältigen sind, die

in dieser Bedeutung und Schwere sicherlich nicht vorhersehbar waren.

Was halten Sie von den Kreisen? Welche Bedeutung haben die Kreise für die Tätigkeit der Rheinischen Sparkassen?

Die Kreise sind ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung. In unserer subsidiär verfassten Gesellschaftsordnung spielen sie eine bedeutende Rolle für die Daseinsvorsorge der Menschen, eine Rolle,



Michael Breuer

die sie selbstbewusst auch gegenüber zentralistischen Bestrebungen verteidigen sollten. Darüber sind sie Identität stiftend für das regionale Bewusstsein der Menschen. Sie sind Bindeglied und Regulierungsorgan bei sehr lokalen Fragen und Herausforderungen. Für die Sparkassen im Rheinland haben sie eine wichtige Funktion. Sie sind zum Teil Träger unsere Sparkassen, ihre Vertreter gehören wichtigen Gremien der Sparkassen und der Verbände an. Sie bringen ihre Kompetenz vor allem bei Fragen der regionalen Wirtschaftsstruktur, Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung in die Gremien der Sparkassen und der Verbände intensiv ein.

Im September 2008 hat die Finanzmarkt-krise mit der Lehman-Pleite ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Welche Auswir-

kungen hat diese Krise auf die Rheinischen Sparkassen und die Arbeit Ihres Verbandes? Welche Rolle haben die Sparkassen in der aktuellen Krisensituation?

Die Sparkassen in Deutschland haben sich in der Krisensituation der letzten Jahre und Monate als Stabilitätsfaktor erwiesen. In Deutschland gibt es weit über 400 Sparkassen. Auch dort werden Fehler gemacht, aber nicht dieselben Fehler und nicht zur gleichen Zeit. So wirkt dieses regional aufgestellte System von Sparkassen und auch Volks- und Raiffeisenbanken mit seiner Granulat-Struktur stark krisendämpfend. Wir stellen fest, dass sowohl bei den Sparkassen wie auch bei den Volks- und Raiffeisenbanken das Kreditvolumen an kleinere und mittlere Unternehmen im vergangenen Jahr – von einem Rekord-Niveau aus – noch einmal gesteigert worden ist. Als Verband können wir die Sparkassen vor allen Dingen ermuntern und anhalten, die Krise als Chance zu sehen: Sie sollten vereinzelt Versuchungen der Vergangenheit, den 'sparkassenpolitischen Pfad der Tugend' zu verlassen – das heißt sich von den direkten Geschäften mit den Kunden vor Ort zu entfernen – endgültig widerstehen.

Halten Sie die auf Landes- und Bundesebene ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Wirtschaftskrise – insbesondere die Konjunkturpakete – für geeignet, deren Auswirkungen dauerhaft abzumildern? Was wäre passiert, wenn die Politik nicht eingegriffen hätte?

Die Maßnahmen der Politik haben geholfen. Sicherlich hatten wir als Sparkassenfamilie beim Finanzmarktstabilisierungs-Fortentwicklungsgesetz Punkte anzumerken, mit denen wir nicht einverstanden waren. Aber insgesamt haben die Politik auf Bundesebene und auf Landesebene wie auch die Tarifpartner auf die sich durch den Zusammenbruch von Lehmann Brothers in kurzer Zeit rapide verschärfende Krise schnell, unideologisch und entschlossen reagiert. Dies gilt für die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, für die Maßnahmen zur Konjunkturunterstützung in den Jahren 2008 und 2009 und mit Augenmaß erst jüngst getroffenen Vereinbarungen der Tarifpartner gerade hier in Nordrhein-Westfalen. Wenn wir heute feststellen, dass sich

die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse gegenüber dem Zeitpunkt vor der Krise trotz einer historisch schlechten wirtschaftlichen Entwicklung im vergangenen Jahr kaum verändert hat, so ist dies vor allem ein Verdienst dieser Maßnahmen.

Sie sind zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der WestLB AG. Wie beurteilen Sie die Zukunft der Landesbanken? Wie wird sich die WestLB AG auf Grundlage des jüngst gefundenen Modells weiter entwickeln? Welche Auswirkungen auf die Sparkassen sehen Sie?

Die Neuordnung des Landesbanken-Sektors in Deutschland war schon vor Beginn der Finanzkrise überfällig und ist inzwischen dringender denn je. Wir brauchen keine Vielzahl von Landesbanken, sondern eine Konzentration auf ein, zwei Institute. Wir haben hier kein Erkenntnis-Defizit sondern ein Umsetzungsdefizit. Es ist wichtig, dass sich die zentralen Eigentümer der Landesbanken, also in der Regel die Länder und die Sparkassen, endlich auf ein Konzept verständigen. Die Vorschläge der Sparkassen liegen auf dem Tisch. Ich hoffe jetzt, dass auch die Politik ihr Versprechen wahr macht und ernsthaft eine Konsolidierung der Landesbanken angeht. Die Westdeutsche Landesbank ist dazu bereit und durch die im November gemeinsam von Eigentümern und Bund gefundene Zukunftslösung auch in der Lage hierzu. Mit der Aufteilung der WestLB in eine Abwicklungsanstalt und Kernbank hat die WestLB eine gute Ausgangslage, um stark und selbstbewusst in den Konsolidierungsprozess einzutreten. Gleichzeitig ist es gelungen, für die Sparkassen eine zwar herausfordernde, aber doch zu bewältigende Regelung zu finden, die Garantieverpflichtungen im Rahmen der Abwicklungsanstalt aufzubringen, ohne das Kerngeschäft, die Kreditversorgung der kleineren und mittleren Unternehmen, zu gefährden.

Wie ist das Verhältnis der Rheinischen Sparkassen zu ihren Trägern, den Kreisen, Städten und Gemeinden?

Das Verhältnis der rheinischen Sparkassen zu ihren Trägern ist vertrauensvoll und von

einem hohen Verantwortungsbewusstsein gekennzeichnet. Unsere Kreise, Städte und Gemeinden wissen, was sie an ihren Sparkassen haben. Umgekehrt ist es auch erfreulich, festzustellen, dass sich inzwischen überall die Meinung durchgesetzt hat, dass die Sparkassen verantwortungsvoll und mit betriebswirtschaftlichem Augenmaß die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Region und damit sowohl die wirtschaftliche Prosperität in ihren Kreisen, Städten und Gemeinden als auch das Wohlergehen ihrer Kunden im Blick haben. Problematisch wurde es in der Vergangenheit, wenn Sparkassen als Wirtschaftsförderungsinstitut eingesetzt wurden, ohne auf betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten zu achten. Solche Tendenzen waren aber auf Einzelfälle beschränkt und gehören zum Glück der Vergangenheit an.

Im November 2008 hat der Landtag ein neues Sparkassengesetz verabschiedet, dessen Neuregelungen in einigen zentralen Punkten von den kommunalen Spitzenverbänden ebenso wie den beiden Sparkassen- und Giroverbänden kritisiert worden sind. Wie sind die ersten Erfahrungen mit den neuen Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Sparkassen?

Bei den Beratungen zur Novellierung des Sparkassengesetzes haben die kommunalen Spitzenverbände und die Sparkassenverbände gemeinsam in der Endphase der Beratungen noch einige entscheidende Änderungen erreichen können. Dabei ging es auch um das Verhältnis der Sparkassen zur Zentralbank der Sparkassen. Ich bin froh, dass diese Vertikalisierungstendenz vom Tisch ist. Die Änderungen, die wir dort erreicht haben, erweisen sich gerade in der jetzigen Situation als vorteilhaft. Was den optionalen Ausweis von nicht-fungiblem Trägerkapital angeht – gegen den sich die Kommunal- und Sparkassenfamilie immer mit guten Argumenten gewehrt hat –, gibt es bis jetzt klugerweise in keiner Sparkasse Tendenzen, von dieser Option Gebrauch zu machen. Im Gegenteil, in einigen Sparkassen wird in der Satzung ein Ausschluss des Ausweises von Trägerkapital festgeschrieben. Was die im Gesetz geforderte Sachkenntnis der Gremien-Mitglieder der Sparkassen

angeht, so nehmen wir dies sehr ernst. Wir haben intensive Schulungen zum Beispiel für neu gewählte Verwaltungsratsmitglieder angeboten, die sehr gerne angenommen werden und auf eine positive Resonanz stoßen.

Welches sind Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen, die auf die Sparkassen in den nächsten Jahren zukommen?

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass vor allem die Institute in Schwierigkeiten geraten sind, die das klassische Kundengeschäft in den vergangenen Jahren sträflich vernachlässigt haben. Hier wird ein Umdenken bei vielen Finanzinstituten stattfinden. Das heißt automatisch, im Kundengeschäft wird es eine größere Konkurrenz geben. Das ist aber nun einmal bislang die Domäne der Sparkassen. Keine Frage also, dass wir als Marktführer hier besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Bastion gegen eine wachsende Konkurrenz nicht nur zu behaupten, sondern sogar erfolgreich auszubauen. Solche Anstrengungen sind in einer dezentralen Organisation sicherlich manchmal etwas aufwendiger als in zentralen Strukturen. Den Sparkassen bietet sich aber auch die Chance, differenzierte und regionalspezifische Angebote zu machen. Wir müssen für die Zukunft einen gesunden Mix finden zwischen Konzentration und Vielfalt, zwischen Bündelung der Kräfte und Pluralismus der Ideen und Konzepte.

Bis Ende 2012 haben sich die beiden Sparkassen- und Giroverbände nach dem Willen des Landesgesetzgebers zusammenzuschließen, um einen einheitlichen NRW-Sparkassenverband zu bilden. Beide Verbände sind sehr unterschiedlich strukturiert, nicht nur hinsichtlich der jeweiligen Bilanzsummen und der Größe, Anzahl und Vernetzung der jeweiligen Mitglieds-sparkassen. Was sind die spezifischen Befürchtungen und Erwartungen, aber auch Forderungen dazu aus Sicht des RSGV?

Es ist richtig, dass die Sparkassenfamilie einschließlich der kommunalen Familie in Nordrhein-Westfalen eine freiwillige Fusion vorgezogen hätte, statt sie als eine gesetzliche Vorgabe des Landesgesetzgebers umzusetzen. Dennoch, so glaube ich, sollten wir nach vorne schauen und nicht von Befürchtungen, Erwartungen und Forderungen sprechen, sondern von Herausforderungen und Chancen.

Allerdings ist mir wichtig zu sagen, dass dieser Fusionsprozess der beiden Verbände zuallererst kommunale Fragen unserer Träger berührt. Ich denke, hier müssen die Vorgaben für Struktur, Aufgabenkatalog, Charak-

Zur Person:

Michael Breuer ist seit dem 1. Januar 2008 Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes Düsseldorf. Er ist verheiratet und hat zwei Kinder. Nach seinem Studium der Volkswirtschaftslehre war er zunächst als Steuerberater und Wirtschaftsprüfer tätig. Von 1995 bis 2007 war er Mitglied des Landtags und Mitglied des Fraktionsvorstands der CDU-Landtagsfraktion, von Juni 2005 bis Oktober 2007 war er Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit dem 8. Januar 2008 ist er außerdem Aufsichtsratsvorsitzender des WestLB AG.

ter und Ausgestaltung des gemeinsamen Verbandes formuliert werden. Ich bin sicher, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbände diese Vorgaben vertrauensvoll, offen und in freundschaftlich-kollegialer Kooperation umsetzen werden.

Wie geht denn Ihr privates Umfeld mit Ihrem zeitintensiven Job um?

Die Familie mit sehr viel Toleranz, ich selbst oft mit einem schlechten Gewissen der Familie gegenüber.

Was machen Sie zum Ausgleich einer harten Arbeitswoche? Bleibt Ihnen überhaupt Zeit für irgendwelche Hobbys?

Ich jogge gelegentlich – allerdings zu wenig. Außerdem verfolge ich mit großer Be-

geisterung und manchmal auch großer Leidenschaft die Ergebnisse meiner – für einen Rheinländer eher untypisch – beiden Lieblingsvereine Borussia Mönchengladbach und 1. FC Köln.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 00.10.04

Im Fokus: Gleichstellungs-Aktionsplan der Kreisverwaltung Steinfurt

Von Anni Lütke Brinkhaus,
Gleichstellungsbeauftragte des Kreises Steinfurt

Der Beitritt zur EU-Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene und der damit verbundene Gleichstellungs-Aktionsplan gehören zu den TOP 13 + 1 Projekten des Kreisentwicklungsprogramms 2020 im Handlungsfeld „Weiterentwicklung der Kreisverwaltung“. Die Grundsatzbeschlüsse sind gefasst, die Rahmenbedingungen gesetzt; jetzt sind alle aufgefordert, den Gleichstellungs-Aktionsplan in die Realität der täglichen Arbeit bei der Kreisverwaltung Steinfurt umzusetzen. Das sind die Leitsätze für den Ersten Gleichstellungs-Aktionsplan der Kreisverwaltung; er ist das Ergebnis eines fast zweijährigen, lebendigen Diskussionsprozesses von Politik und Verwaltung.

Entstehung der Europäischen Charta für die Gleichstellung

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) hat in den Jahren 2005/2006 im Rahmen eines von der EU-Kommission finanziell unterstützten Projektes in einer Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnerinnen und Partnern aus zwölf Ländern eine Charta für die Gleichstellung erarbeitet mit dem Ziel, dass möglichst viele Gemeinden und Regionen in der ganzen Europäischen Union diese unterzeichnen, sich den Zielen verpflichten und einen Aktionsplan aufstellen. Für Deutschland wirkten die Deutsche Sektion der RGRE und die Stadt Frankfurt am Main mit. Am 12. Mai 2006 hat der RGRE die EU-Charta verabschiedet.

Die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene bietet neue Herausforderungen, Chancen und Perspektiven. Die EU-Charta gibt einen Handlungsrahmen vor, und die Beitrittskommunen verpflichten sich, innerhalb von zwei Jahren nach Unterzeichnung diesen Rahmen mit Inhalten zu füllen.

Startsignal für die Gleichstellungsbeauftragte

Das war das Startsignal für mich, konkret zu prüfen, ob die in der EU-Charta verankerten sechs Grundsätze in der Kreisverwaltung angewandt und umgesetzt werden können:

- Das Grundrecht der Gleichstellung von Frauen und Männern flächendeckend umsetzen,
- Diskriminierungen und Benachteiligungen bekämpfen,

- ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen sicherstellen,
- Geschlechterstereotypen beseitigen,
- die Geschlechterperspektive in alle Aktivitäten von Lokal- und Regionalregierungen einbeziehen,
- Aktionspläne und Programme als notwendige Instrumente für die Umsetzung realisieren.

Nach meiner Auffassung hat die Handlungsmaxime der EU-Charta, flächendeckend in Europa die gleichen Handlungsansätze der Gleichstellungspolitik zu manifestieren und damit der Gleichstellungspolitik eine stärkere Schubkraft und Akzeptanz zu sichern, sie in alle Bereiche von Politik, Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft und Verwaltung einfließen zu lassen und dort umzusetzen, eine grundlegende Bedeutung. Deshalb war es für mich wichtig, die EU-Charta mit Politik und Verwaltung zu thematisieren.

Politische Beschlüsse

Auf meine Initiative hin hat sich die Gleichstellungskommission des Kreistages am 9. Oktober 2007 zum ersten Mal mit den Inhalten der Charta befasst. Die Mitglieder der Gleichstellungskommission haben sich im Jahre 2008 in drei Sitzungen damit befasst und erste Lösungsvorschläge für einen Gleichstellungs-Aktionsplan erarbeitet. Verwaltung und Politik waren sich einig, keinen „Papiertiger“ zu erstellen, sondern ein maßgeschneidertes Paket für die Kreisverwaltung Steinfurt zu schnüren, das Hand und Fuß hat. Die Gleichstellungskommission

hat eine einstimmige Empfehlung an den Kreistag ausgesprochen, dass die EU-Charta im Kreis Steinfurt angewandt und umgesetzt werden soll.

Der Kreistag des Kreises Steinfurt hat am 15. Dezember 2008 den einstimmigen Beschluss gefasst, der Europäischen Charta beizutreten und sie zu unterzeichnen.

Unterzeichnung der Charta

Am 24. Februar 2009 hat der Landrat im Beisein der Mitglieder der Gleichstellungskommission die EU-Charta unterzeichnet. Der Kreis Steinfurt war damit die erste Kommune im Münsterland und der zweite Kreis in NRW, die den Beitritt zur EU-Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern vollzogen hat.

Mit der Unterzeichnung der Beitrittserklärung zur EU-Charta haben sich Politik und Verwaltung verpflichtet, die Grundsätze der EU-Charta in all ihre Entscheidungen einfließen zu lassen und vor Ort umzusetzen.

Gleichzeitig hat er sich verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren ab Unterzeichnungsdatum einen ersten Gleichstellungs-Aktionsplan zu entwickeln. Im Gleichstellungs-Aktionsplan sind Ziele, Prioritäten, Maßnahmen und Ressourcen festzulegen; außerdem ist ein Zeitrahmen für die Umsetzung zu benennen.

Umsetzung der EU-Charta – Auftakt-Workshop

Ziel von Politik und Verwaltung war es, sofort nach Unterzeichnung der Beitrittserklärung aktiv an der Gestaltung zur Umsetzung zu arbeiten.

Deshalb fand am 27. Mai 2009 ein gemeinsamer Workshop mit Politik und Verwaltung statt. Hier sollten die ersten Ideen, Gedanken und Vorschläge zur Aufstellung des Gleichstellungs-Aktionsplanes erarbeitet werden. Eingeladen waren Abordnungen aller Fraktionen aus dem Kreistag, insbesondere die Mitglieder der Gleichstellungskommission, die Führungskräfte aus der Verwaltung und aus jedem Amt eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter.

Für das Impulsreferat konnte die Leiterin des Amtes für Chancengleichheit der Stadt Heidelberg, Dörthe Domzig, gewonnen werden, die einen umfangreichen Erfahrungsschatz aus der Entwicklung des Heidelberger Aktionsplanes im Gepäck hatte.

In drei moderierten Workshops zu den Themen „Erwerbsarbeit und Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, „Die Kommune als Dienstleisterin“ und „Bildung – Lebenslanges Lernen“ wurden erste Vorschläge und Ideen zur Aufstellung eines Gleichstellungs-Aktionsplanes erarbeitet.

Verabschiedung des Ersten Gleichstellungs-Aktionsplanes im Kreistag

Die Vorschläge aus dem Auftakt-Workshop und die Vorschläge aus der Gleichstellungskommission wurden in einem Entwurf zusammengestellt und verwaltungsintern beraten. Von den neun Handlungsfeldern der EU-Charta wurden in dem Aktionsplan fünf Handlungsfelder mit insgesamt 17 Zielen und 24 Maßnahmen als Schwerpunktthemen eingearbeitet.

Handlungsfelder des Aktionsplans sind:

- Die politische Rolle der Kommune
- Allgemeiner Rahmen für die Gleichstellung
- Die Kommune als Arbeitgeberin
- Die Kommune als Auftraggeberin
- Die Kommune als Dienstleisterin

Zu den Handlungsfeldern werden jeweils Ziele und Maßnahmen festgelegt, außerdem werden Prioritäten, Ressourcen und ein Zeitrahmen für die Umsetzung bestimmt. Die Ziele betreffen dabei die Bereiche Umsetzung der EU-Charta allgemein, Erwerbstätigkeit, allgemeine Verpflichtungen, geschlechtergerechte Maßnahmen, Auftragsvergabe, Bildungswesen und lebenslanges Lernen, Gesundheit sowie Sicherheit und Gewaltfreiheit. Sie umfassen neben allgemeinen Zielsetzungen sowohl konkrete Planungen der Kreisverwaltung wie zum Beispiel die Einrichtung einer Servicestelle Familienbüro für die Kinderbetreuung oder die Aufstellung eines genderorientierten Personalkosten-Haushalts als auch die Festlegung von Berichtspflichten wie zum Beispiel die Darstellung der erzielten Ergebnisse in der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Gleichstellungskommission hat am 3. September 2009 den Aktionsplan beraten und dem Kreistag einstimmig zur Beschlussfassung empfohlen.

Der Kreistag hat am 21. September 2009 einstimmig den Ersten Gleichstellungs-Aktionsplan der Kreisverwaltung Steinfurt beschlossen. Darüber hinaus verpflichtet sich die Kreisverwaltung Steinfurt, den Prozess laufend zu evaluieren; es ist vorgesehen, dass der Kreistag Ende 2011 erstmals über die Ergebnisse informiert wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Mit dem Beitritt und der Unterzeichnung der EU-Charta und dem jetzt vor uns liegenden Gleichstellungs-Aktionsplan sind wir einen großen Schritt voran gekommen. Der Plan ist das vorläufig letzte Glied einer Kette von Aktivitäten, mit denen die Gleichstellungspolitik in eine neue Vernetzung auf europäischer Ebene gestellt wird.

Der entwickelte Gleichstellungs-Aktionsplan fließt in alle Bereiche von Politik und Verwaltung ein. Der Frauenförderplan der Kreisverwaltung Steinfurt bildet eine gute Grundlage für die Umsetzung der Charta. Einige Aspekte der Charta sind bereits jetzt Bestandteil der frauenpolitischen Arbeit in der Kreisverwaltung.

„In der Welt von heute und morgen ist eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern auch der Schlüssel zu unserem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg – nicht nur auf europäischer oder nationaler Ebene, sondern auch in unseren Regionen, Städten und Gemeinden.“

Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene

Der Kreis Steinfurt ist der erste Kreis im Münsterland und der zweite Kreis in Nordrhein-Westfalen, der mit dem Beitritt und der Unterzeichnung der EU-Charta den Prozess der Gleichstellung neue Impulse gibt und diese mit der Verabschiedung des Gleichstellungs-Aktionsplanes in das Stadium der aktiven Gestaltung überleitet.“

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 11.11.21

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Auflösung der Jobcenter gefährdet Erfolg von Hartz IV

Presseerklärung vom 14. Januar 2010

Vor den Folgen der geplanten Auflösung der Jobcenter warnte der Landkreistag Nordrhein-Westfalen heute in Düsseldorf. Der Erfolg der gesamten Hartz IV-Reform werde durch die Pläne der Bundesregierung gefährdet. „Die Probleme mit Hartz IV sind hausgemacht“, sagte LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein. „Durch die ständigen Veränderungen am Gesetz und die seit Jahren dauernde Diskussion um die richtige Organisation konnte sich die Arbeit der Jobcenter nie richtig konsolidieren.“ Dies führe zu einer hohen Fehleranfälligkeit des Sys-

tems mit einer großen Zahl falscher Bescheide und vielen Klagen vor den Sozialgerichten. „Wenn jetzt auch noch die Jobcenter aufgelöst werden, befürchten wir ein Chaos“, so der Chef des Kommunalverbandes weiter.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen repräsentiert als kommunaler Spitzenverband der Kreise elf der 18 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in NRW und damit auch einen großen Teil der 1,6 Millionen Hartz IV-Empfänger. „Die Kreise sind Partner der Arbeitsagenturen in den Jobcentern“, erläuterte Martin Klein. „Wir wissen genau, wo der Schuh drückt.“ Damit sich die Arbeit in den Jobcentern verbessern könne, sei sehr schnell eine Lösung der Organisations-

frage erforderlich – bereits Ende 2007 hatte das Bundesverfassungsgericht die Jobcenter für verfassungswidrig erklärt und eine Übergangsfrist bis 2010 eingeräumt. „Die einzige sinnvolle Lösung ist eine Verfassungsänderung“, erklärte Martin Klein. Nur so sei eine Betreuung aus einer Hand für Langzeitarbeitslose sicherzustellen. Was passiert, wenn die Jobcenter aufgelöst werden, zeigt das Beispiel der Städteregion Aachen. Erst im Oktober vergangenen Jahres fusionierten der Kreis Aachen und die Stadt Aachen zur Städteregion – mit dem Ziel einer effizienten, bürgerfreundlichen und zukunftsorientierten Aufgabenerledigung. Dafür wurden auch die Jobcenter von Stadt und Kreis

Aachen zusammengeführt. Sollte die Auflösung der Jobcenter Gesetz werden, würde diese Fusion nicht nur wieder zurückgedreht, sondern geradezu ins Gegenteil

verkehrt. Statt aus zwei Jobcentern eine gemeinsame Einheit zu bilden, müssten mehr als 50.000 Menschen in der Region ihre Leistungen bei zwei Behörden bean-

tragen. „Das kann ich weder den betroffenen Menschen noch meinen Mitarbeitern erklären“, sagte dazu Stefan Graaf, Geschäftsführer des Jobcenters.

Kommunale Spitzenverbände fordern Nachbesserungen der Gesetzentwürfe – Jobcenter-Reform muss kommunalen Einfluss auf die örtliche Arbeitsmarktpolitik sichern

Presseerklärung vom 29. Januar 2010

Mit den Plänen der Bundesregierung zur Jobcenter-Reform wird es in Zukunft für Langzeitarbeitslose keine Hilfen aus einer Hand mehr geben. Darauf wiesen die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen heute in Düsseldorf hin. Die bisher gemeinsam von Kommunen und Arbeitsagenturen erbrachten Leistungen würden wieder aufgespalten – die Arbeitsagenturen wären dann für den Lebensunterhalt und die Arbeitsvermittlung, die Kommunen für die Wohnkosten und die sozialen Angebote zuständig. „Wir bedauern, dass der Bund einer Verfassungsänderung zum Erhalt der Arbeitsgemeinschaften eine Absage erteilt hat“, sagten der Geschäftsführer des Städtetages NRW, Dr. Stephan Articus, der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW, Dr. Martin Klein, und der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW, Dr. Bernd Jürgen Schneider.

Mit der Entscheidung für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung werden die bestehenden gut funktionierenden Strukturen

aufgelöst werden müssen, es gibt zwei Bescheide, zwei zuständige Stellen und einen höheren Verwaltungsaufwand mit erheblichen zusätzlichen Kosten.

Durch freiwillige Kooperationsvereinbarungen soll ein Höchstmaß an Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Agenturen erreicht werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die kommunale Seite ihren Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort geltend machen kann. Dafür sind nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände dringend Nachbesserungen am Gesetzentwurf notwendig.

Durch Vorentscheidungen der Arbeitsagenturen – etwa zur Hilfebedürftigkeit oder zu den Sanktionen – dürfe die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht verletzt werden. Das bisher in den Jobcentern eingesetzte kommunale Personal müsse Gewissheit haben über den weiteren und künftigen Einsatz. Die Kommunen dürften nicht zum bloßen Zahlmeister ohne eigene Gestaltungsmöglichkeiten degradiert werden.

„Durch die Möglichkeit der freiwilligen Kooperation können wir kommunales Know-how zwar einbringen, etwa bei der Jobvermittlung oder für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Allerdings ist völlig klar, dass die getrennte Aufgabenwahrnehmung kein gleichwertiger Ersatz für die Arbeitsgemeinschaften sein kann“, verdeutlichten Stephan Articus, Martin Klein

und Bernd Jürgen Schneider. Das Fazit: Die bessere Lösung sehen die Verbände nach wie vor in einer Verfassungsänderung, durch die die bisherige Zusammenarbeit in den Jobcentern nahtlos fortgesetzt werden könnte.

Es ist richtig, das Optionsmodell auch über das Jahr 2010 hinaus zu sichern. Die konkreten Pläne dazu stoßen bei Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund aber auf Kritik. 69 Optionskommunen bundesweit, zehn davon in Nordrhein-Westfalen, nehmen die Aufgaben der Jobcenter alleine, ohne Beteiligung der Arbeitsagenturen wahr. Sie sollen diese Aufgaben – ohne Erhöhung ihrer Anzahl, was vor allem bei den NRW-Kreisen auf Kritik stößt – zwar fortsetzen dürfen, allerdings nur unter ausgeweiteter Kontrolle des Bundes, mit zusätzlichen Haftungsrisiken und sogar mit Verzinsung möglicher Rückforderungen des Bundes. „Wenn der Bund die Konditionen so gestaltet, dass sie den Gehalt und die Tragfähigkeit dieses kommunalen Modells in Frage stellen, werden viele Optionskommunen ihre Aufgabenwahrnehmung überdenken“, warnen die Verbandsvertreter.

Die kommunalen Spitzenverbände rufen die Landesregierung auf, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren für die Position der Kommunen stark zu machen. Obwohl es höchste Zeit für eine Lösung der Jobcenter-Frage sei, dürfe eine Lösung nicht zu Lasten der Betroffenen und der Kommunen gehen.

Landkreistag zu Hartz IV-Regelsätzen: Kreise fordern Ausgleich für Soziallasten

Presseerklärung vom 09. Februar 2010

Armut von Kindern zu verhindern, ist ein herausragendes gesellschaftliches Ziel, aber die Kosten können durch die Kommunen nicht alleine geschultert werden. Darauf wies der Landkreistag Nordrhein-Westfalen anlässlich des heutigen Urteils des Bundesverfassungsgerichts hin. Das Gericht hat der Bundesregierung aufgetragen, die Höhe der Hartz IV-Leistungen zu überprüfen. „Wenn Familien Hartz IV beziehen, ist das Kind im wahrsten Sinne des Wortes schon in den Brunnen gefallen“, sagte LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein. „Deshalb setzen die Kommunen mit der Armutsprävention von Kindern schon viel früher an, mit Bildungsangeboten, Kinderbetreuung,

Unterstützung an den Schulen und bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz.“ Dafür seien jedoch ausreichende finanzielle Spielräume erforderlich, die den Kommunen zunehmend entzogen würden – auch durch eine mögliche Erhöhung der Regelsätze für Hartz IV.

Mit der Einführung von Hartz IV sollten die Kommunen bundesweit um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Geld, das in den Ausbau der Kinderbetreuung fließen sollte. Die Mittel sind bei den NRW-Kommunen nie angekommen. Im vergangenen Jahr sind die Kommunen in NRW sogar um 60 Millionen Euro zusätzlich belastet worden. „Der Bund hat seinen Anteil an den Wohnungskosten immer weiter verringert“, sagte Martin Klein. „Und durch einen Taschenspielertrick sorgt er dafür, dass Kostensteigerungen – zum Beispiel durch die Erhöhung der Regelsätze – überwiegend bei

den Kommunen landen.“ So werden die Einnahmen von Hartz IV-Beziehern wie zum Beispiel das Kindergeld oder Unterhaltsleistungen zuerst bei den Bundesleistungen angerechnet und erst dann bei den kommunalen Leistungen. Wenn die Kosten steigen, werden also einfach mehr Einnahmen beim Bund angerechnet und weniger bei den Kommunen – die Kosten der Kommunen steigen überproportional.

„Das Existenzminimum besonders von Kindern muss gesichert sein“, so der Verbandsvertreter weiter. „Aber mindestens genauso wichtig ist, dass wir die wichtigen kommunalen Angebote in den Bereichen Gesundheit und Bildung weiter vorhalten können und dass bei den Kindern die Leistungen ankommen, die sie wirklich brauchen.“ Die Landesregierung sei aufgefordert, dies in dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren offensiv zu vertreten.

Kommunen befürchten Mängel bei der Volkszählung: 1,50 Euro pro Bürger reichen nicht aus

Presseerklärung vom 23. Februar 2010

1,50 Euro pro Bürgerin und Bürger will das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen für die geplante Volkszählung im nächsten Jahr zahlen – zu wenig, um den damit verbundenen Aufwand zu finanzieren. Darauf wies der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in seiner heutigen Sitzung hin. Im nächsten Jahr müssen nach Vorgaben der EU und des Bundes etwa zehn Prozent der Bevölkerung zu wichtigen statistischen Angaben befragt werden, um

nach der letzten Volkszählung im Jahr 1987 wieder eine umfassende Bevölkerungsstatistik zu erstellen. Das Land plant, die Kommunen mit der Durchführung der Befragung zu betrauen.

„Uns soll wieder einmal eine Aufgabe aufgebürdet werden, ohne dass dafür eine realistische und auskömmliche Gegenfinanzierung realisiert wird“, beanstandet LKT-Präsident Landrat Thomas Kubendorff. „Bei einem so großen Projekt wie der Volkszählung bleiben dann zwangsläufig Arbeiten liegen – schließlich können wir nicht zaubern.“ Beispielsweise sei für die Kontrolle der siebenseitigen Fragebögen bloß eine Arbeitszeit von zwei Minuten pro Haushalt vorgesehen, im Durchschnitt also

eine gute Minute pro Person. Das reiche nicht aus, um die komplexen statistischen Angaben auf Richtigkeit zu überprüfen. Fehler in der Statistik wären vorprogrammiert. „Wir befinden uns in der größten kommunalen Finanzkrise seit dem zweiten Weltkrieg. Es kann nicht sein, dass auf der einen Seite Bund und Land kostenträchtige Aufgaben auf die Kommunen überwälzen, wir aber auf der anderen Seite nicht mehr in der Lage sind, unseren originären Aufgaben wie zum Beispiel dem Ausbau der Kinderbetreuung gerecht zu werden,“ so Thomas Kubendorff weiter. „Wir fordern das Land auf, einen auskömmlichen Belastungsausgleich für die Kommunen herzustellen. Sonst werden wir die Aufgabe nicht durchführen können.“

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 00.10.03.2

Kurznachrichten

Allgemeines

Zahl der Asylbewerber im Jahr 2009 erneut gestiegen

Das Bundesministerium des Inneren hat neue Angaben zur Entwicklung der Zahl der Asylbewerber veröffentlicht. Danach ist die Zahl der Asylbewerber in 2009 im Vergleich zum Vorjahr zwar erneut angestiegen, bleibt aber im Vergleich zu früheren Jahren niedrig. So betrug die Zahl der Asylbewerber im Jahr 2009 bundesweit 27.700 (im Vergleich z. B. zum Jahr 1992: 440.000). Nach wie vor stammen die meisten der Bewerber aus dem Irak. Die zweitstärkste Gruppe der Asylbewerber kommt aus Afghanistan. Größere Kontingente stammen ferner aus der Türkei, dem Kosovo, dem Iran und Vietnam. Als asylberechtigt im Sinne von Art. 16a GG wurden im Jahr 2009 452 Personen anerkannt.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.51.00

Eröffnung der REGIONALE 2016 Agentur

Rund 130 Gäste aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Institutionen waren am 9. Februar im Sportschloss Velen dabei, als die REGIONALE 2016 Agentur, die künftig die Steuerung des Regionale-Prozesses in der Region West-Münsterland übernehmen wird, offiziell eröffnet wurde. Nach der Begrüßung durch den Velener Bürgermeister Dr. Christian Schulze Pellengahr gaben zunächst die Landräte Dr. Kai Zwicker vom

Kreis Borken und Konrad Püning vom Kreis Coesfeld Rückblicke auf die vergangenen bzw. Ausblicke auf die nächsten Aktivitäten im Rahmen der Regionale 2016.

Lutz Lienenkämper, Minister für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, beschrieb in seiner Ansprache die Regionale als ein einzigartiges Angebot, das Profil der Region West-Münsterland im wirtschaftlichen, städtebaulichen, kulturellen und landschaftlichen Bereich zu schärfen. Hierfür sicherte er auch die Unterstützung der Landesregierung im Regionale-Prozess zu. Am Ende seiner Ansprache überreichte Minister Lienenkämper dann Uta Schneider, der Geschäftsführerin der Regionale 2016-Agentur, symbolisch den Schlüssel zu den Agenturräumen.

Für die Durchführung der mittlerweile achten Regionale, die im Jahr 2016 ihren Abschluss haben wird, hat die Region westliches Münsterland den Zuschlag bekommen. Dieser Region gehören die Kreise Coesfeld und Borken einschließlich ihrer kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Kommunen Dorsten, Haltern am See, Hamminkeln, Hünxe, Schermbeck, Selm und Werne an. Zur Koordination des Regionale-Prozesses wurde die Regionale 2016 Agentur GmbH gegründet, die Anfang 2010 in einem historischen Nebengebäude des Sportschlusses Velen die Arbeit aufgenommen hat. Im Rahmen des Strukturprogramms Regionale sollen die Qualitäten und Eigenheiten der Region herausgearbeitet werden, um Impulse für deren zukünftige Entwicklung zu geben. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Umsetzung der Regionalen organisatorisch und finanziell.



Das Bild zeigt (v.l.n.r.) Dr. Kai Zwicker (Landrat des Kreises Borken), Uta Schneider (Geschäftsführerin der Regionale 2016 Agentur GmbH), Lutz Lienenkämper (Minister für Bauen und Verkehr des Landes NRW) und Konrad Püning (Landrat des Kreises Coesfeld) vor den Räumlichkeiten der neuen Regionale 2016 Agentur.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 00.00.00

Arbeit und Soziales

Ein Jahr Ehrenamtskarte in Siegen-Wittgenstein

Siegen-Wittgenstein war der erste Kreis in Nordrhein-Westfalen, der die Ehrenamtskarte des Landes flächendeckend eingeführt hat. Die ersten Karten wurden am 9. Februar 2009 im Rahmen der Zukunftskonferenz „Leben heißt handeln!“ in Anwesenheit von Armin Laschet, Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW, in der Siegerlandhalle ausge-

geben. Aus Anlass des 1. Jahrestages der Einführung hatte Armin Laschet Landrat Paul Breuer, Kreis Siegen-Wittgenstein, zu einem Podiumsgespräch im Rahmen eines Empfanges eingeladen.



Bilanz nach einem Jahr Ehrenamtskarte im Kreis Siegen-Wittgenstein (v.l.): Bürgermeister Eckhard Günther (Freudenberg), Bürgermeister Steffen Mues (Siegen) und Landrat Paul Breuer, Kreis Siegen-Wittgenstein.

Menschen, die sich in besonderem Umfang für das Gemeinwohl engagieren, können mit der Karte die Angebote öffentlicher, gemeinnütziger und privater Einrichtungen vergünstigt nutzen. Die Karte ist landesweit gültig. Bis zum 31. Dezember 2009 sind genau 1.022 Ehrenamtskarten in Siegen-Wittgenstein ausgegeben worden, knapp die Hälfte davon in der Stadt Siegen (499). 41 Prozent aller Karten wurden von Frauen beantragt, 59 Prozent von Männern. Bei den Altersgruppen überwiegen die 46- bis 65-Jährigen mit rund 37 Prozent, gefolgt von der Altersgruppe der 31- bis 45-jährigen (ca. 25 Prozent) und der über 65-Jährigen (ca. 24 Prozent). Der Anteil jüngerer Menschen dagegen ist gering (11 Prozent der 21- bis 30-Jährigen, 3 Prozent der unter 20-Jährigen). Landrat Paul Breuer sieht hier eine Aufgabe für die Zukunft. „Gerade unter jungen Leuten werden wir die Ehrenamtskarte noch bekannter machen und dafür auch das Internet und andere „junge“ Medien nutzen“, so Landrat Paul Breuer. Rund Zweidrittel der Ehrenamtskarten-Inhaber engagieren sich sechs bis zehn Stunden in der Woche, 25 Prozent sind fünf Stunden pro Woche ehrenamtlich aktiv, 7 Prozent elf bis 15 Stunden und 3 Prozent sogar mehr als 15 Stunden.

In Siegen-Wittgenstein werden aktuell 82 Vergünstigungen für Ehrenamtskarten-Inhaber angeboten. Das reicht von Ermäßigungen in kommunalen Einrichtungen bis hin zu Vergünstigungen im Einzelhandel. Auch die Sportfreunde Siegen unterstützen Ehrenamtskarten-Inhaber mit Ermäßigungen beim Eintritt und dem Kauf von Fanartikeln. Mit der Ehrenamtskarte erhalten die Inhaber aber nicht nur Vergünstigungen im Kreis Siegen-Wittgenstein, sondern in ganz Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es

derzeit schon fast 1.000 Vergünstigungen in 58 Kommunen. Eine Übersicht über alle Angebote finden Interessierte im Internet unter www.ehrenamtskarte-nrw.de.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.01.00

Der „Generationenatlas“ für Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration hat die NRW-Statistikstelle einen interaktiven „Generationenatlas“ für das Internet entwickelt. Der Atlas gibt in Form einer interaktiven Projektkarte einen Überblick über die vielfältigen Projekte und Initiativen, in denen generationenübergreifende Begegnung und Unterstützung in Nordrhein-Westfalen stattfindet. Derzeit sind für 360 Projekte Kurzbeschreibungen in Form von Steckbriefen abrufbar. Die Internetpräsenz bietet Nutzern darüber hinaus die Möglichkeit, neue oder noch nicht berücksichtigte Projekte und Initiativen über ein Web-Formular zu melden. Diese werden für die Visualisierung in der Karte georeferenziert und nach einer redaktionellen Prüfung in die Projektdatenbank eingetragen. Rückschlüsse sowohl auf den Bedarf als auch auf die Potenziale für generationenübergreifende Projekte in den Regionen Nordrhein-Westfalens lassen darüber hinaus die vorhandenen Strukturkarten zu: Ein Mausklick auf einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt in den Strukturkarten ermöglicht den Download des vollständigen Profils dieser Region bezüglich der Bevölkerungs- und Sozialstruktur als PDF-Dokument. Der Generationenatlas steht im Internet unter www.generationenatlas.nrw.de bereit.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.35.01

Jahresbericht und Förderprogramm 2009/2010 der JobAgentur EN

Die JobAgentur des Ennepe-Ruhr-Kreises hat den Jahresbericht und das Förderprogramm zur Wiedereingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt für die Jahre 2009/2010 veröffentlicht. Neben einer Darstellung der Gesamtsituation werden Informationen zu den Fallzahlen und den Grunddaten der Hilfebedürftigen veröffentlicht, institutionelle Voraussetzungen zur Wiedereingliederung in Arbeit beschrieben, wesentliche Jahresergebnisse für das Jahr 2009 dargestellt und die Planungen für das Jahr 2010 erläutert. Darüber hinaus ist ein Bericht über den Beschäftigungspakt für Ältere II für die Projektphase 2008 bis

2010 enthalten. Abgerundet wird der Bericht durch die Veröffentlichung der Bildungszielplanung 2010 sowie durch eine Übersicht der Sozialstrukturdaten der Hilfeempfänger im Kreis.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis geht – bei allen Unwägbarkeiten der Prognose – für das Jahr 2010 von einem weiteren schleichenden Anstieg der Fallzahlen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. Da sich unter den Neuzugängen zunehmend arbeitsmarktnähere Personen mit einer aktuellen Erwerbsbiografie befinden, soll die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt das primäre Ziel der JobAgentur sein. Der im Jahr 2009 eingerichtete spezialisierte Arbeitgeberservice habe gezeigt, dass sich durchaus zusätzliche Stellen akquirieren lassen, die mit Arbeitslosen aus dem Bereich des SGB II besetzt werden können. Daneben soll mit einer gezielten Zielgruppenarbeit sowie mit einem umfangreichen Projektangebot auf die Krise reagiert werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.22.06

Jahresbericht 2009 zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Kreis Steinfurt

Auf ein schwieriges Jahr blickt der Kreis Steinfurt mit seinem Jahresbericht 2009 zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zurück. Anders als zu Beginn des Jahres befürchtet, hat sich die Wirtschafts- und Finanzkrise jedoch (noch) nicht so gravierend im SGB II ausgewirkt, so dass der Kreis mit einem „blauen Auge“ davongekommen ist: Die Arbeitslosenzahlen im SGB II haben sich im Vergleich zum Vorjahr nicht erhöht. Allerdings ist die Zahl der Leistungsempfänger – also der Menschen, die insgesamt auf Arbeitslosengeld II für ihren Lebensunterhalt angewiesen sind – im Verlauf des Jahres um 5,6 Prozent angestiegen. Den Grund für die vergleichsweise positive Entwicklung sieht der Kreis in der zielgerichteten Arbeit des SGB II-Systems im Kreis, also des Amtes STARK (Steinfurt Arbeitsförderung kommunal), der Städte und Gemeinden und der GAB.

So wurden sehr früh im Jahr 2009 die zusätzlich vom Bund bereit gestellten Mittel aus dem Konjunkturpaket II genutzt, um sieben zusätzliche Vermittlerinnen und Vermittler einzustellen und im Rahmen einer Qualifizierungsoffensive rund 200 zusätzliche Plätze in Maßnahmen anzubieten. Außerdem wurden zusätzlich vermittlungsorientierte Maßnahmen für Frauen eingerichtet, und der Kreis Steinfurt beteiligte sich am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“. Die Beratungsstrukturen für junge Menschen, ins-

besondere mit der Zielrichtung Ausbildung, wurden verbessert, so dass die SGB II-Jugend- arbeitslosigkeit einen Tiefstand erreicht hat. Alle Beteiligten blicken nun verhalten opti- mistisch in die Zukunft und hoffen, dass sich die Gesamtarbeitslosigkeit nicht erheb- lich steigern wird.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.22.06

Bildung und Schule

Mädchen bei höheren Schul- abschlüssen in NRW vorn

Nach Auswertungen der NRW-Statistik-Be- hörde verließen im Sommer 2009 mit einer Gesamtzahl von 219.090 zwei Prozent we- niger Schüler eine allgemeinbildende Schu- le in Nordrhein-Westfalen als ein Jahr zu- vor. 58,6 Prozent der Hauptschüler schlossen mit einem Hauptschulabschluss und 32,4 Prozent mit der Fachoberschulreife ab. Von

und ohne Hauptschulabschluss waren da- gegen Jungen mit Anteilen von 57,0 bzw. 59,9 Prozent häufiger vertreten.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 40.10.20

Umweltschutz

Kampagne für Kommunen – „Gemeinsam für Klimaschutz“ mit lokalen Klima-Allianzen

Die Kommunen sind die zentrale Handlungs- ebene, wenn es darum geht, einen wirksamen Klimaschutz einzuleiten. Deshalb unterstützt und berät die LAG 21 NRW Kommunen und Kreise mit landesweiten Kampagnen und Projekten, Tagungen und Fachkonferen- zen bei einer zukunftsfähigen Kommunal- und Regionalentwicklung. Die Landesar- beitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) versteht sich als landeswei- tes Netzwerk für eine Nachhaltige Entwick-

Kirche von Westfalen, Verbraucherzentrale NRW, Naturschutzbund NRW, Eine-Welt- Netz NRW und vielen weiteren Akteuren. Die Kampagne wird von der Stiftung Um- welt und Entwicklung Nordrhein-Westfa- len und dem Evangelischen Entwicklungs- dienst gefördert. Weitere Informationen finden Sie auf der Webseite der [www. gemeinsam-fuer-klimaschutz.de](http://www.gemeinsam-fuer-klimaschutz.de).

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 61.60.19

Größtes regionales Biomasse- heizwerk in Moers eingeweiht

Am 19. Februar 2010 haben Staatssekre- tär Dr. Jens Baganz vom NRW-Wirtschafts- ministerium und Landrat Dr. Ansgar Müller, Kreis Wesel, am Berufskolleg in Moers das Biomasseheizwerk des Kreises Wesel ein- geweiht. „Dabei handelt es sich um die regi- onal größte holzbeheizte Heizungsanlage in öffentlicher Trägerschaft. Der Kreis be-

Schulabgänger von allgemein bildenden Schulen in NRW im Sommer 2009

Schulform	ohne Abschluss	Haupt- schulab- schluss	Fach- ober- schulreife	Fach- hoch- schulreife	Hoch- schul- reife	Ins- gesamt
Hauptschule	4 126	26 670	14 751	–	–	45 547
<i>Mädchenanteil</i>	40,7 %	42,3 %	46,9 %	–	–	43,7 %
Realschule	619	1 415	51 393	–	–	53 427
<i>Mädchenanteil</i>	46,5 %	47,7 %	51,0 %	–	–	50,9 %
Gesamtschule	938	8 101	13 130	1 889	9 727	33 785
<i>Mädchenanteil</i>	47,5 %	46,6 %	48,9 %	53,2 %	55,3 %	50,4 %
Gymnasium	323	612	6 741	4 368	54 835	66 879
<i>Mädchenanteil</i>	41,8 %	50,8 %	53,6 %	53,2 %	55,5 %	55,1 %
sonst. Schulen ¹⁾	7 386	4 859	3 122	1 339	2 731	19 452
<i>Mädchenanteil</i>	38,2 %	38,4 %	48,3 %	45,6 %	54,1 %	42,6 %
Insgesamt	13 392	41 657	89 137	7 596	67 293	219 090
<i>Mädchenanteil</i>	40,1 %	43,0 %	50,1 %	51,8 %	55,5 %	49,9 %

¹⁾ Freie Waldorfschule, Förderschule, Volksschule, Weiterbildungskolleg

den Realschulabgängern hatten 2,6 Pro- zent einen Hauptschul- und 96,2 Prozent den mittleren Schulabschluss in der Tasche. Bei den Gesamtschülern gingen 38,9 Pro- zent mit der Fachoberschulreife und 28,8 Prozent mit der Hochschulreife ab. An Gym- nasien schlossen 82 Prozent der Abgänger mit dem Abitur ab.

Knapp die Hälfte der Schulabgänger im Sommer 2009 waren Mädchen; allerdings waren Schülerinnen bei höheren Abschlüs- sen mit 55,5 Prozent (Hochschulreife) bzw. 51,8 Prozent (Fachhochschulreife) überre- präsentiert. Bei den Schulentlassungen mit

lung und als Verbindungsglied zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung. Mit der Zielsetzung, möglichst viele lokale Klima-Allianzen in NRW zu gründen, hält die LAG 21 NRW ein kostenloses Angebot für Kommunen in NRW bereit. Neben der Prozessberatung zur Erstellung eines Klima- schutzkonzeptes und Tagungen zur inhaltli- chen Weiterbildung erhalten die Teilnehme- den professionelle Öffentlichkeitsmaterialien. Die Kampagne „Gemeinsam für Klimaschutz“ führt die LAG 21 NRW in Kooperation mit der Klima-Allianz NRW durch – einem brei- ten Bündnis bestehend aus Evangelischer

absichtigt „weiter auf den Energieträger Holz zu setzen und plant weitere Anlagen“, so Dr. Müller bei der Einweihung. Der Kreis- tag hatte am 14.06.2007 beschlossen, den CO₂-Ausstoß der kreiseigenen Liegenschaf- ten bis 2012 um rund 24 Prozent (1.500 to/a) zu reduzieren und den Anteil der er- neuerbaren Energien am gesamten Primär- energieverbrauch der kreiseigenen Liegen- schaften von 3 Prozent auf rund 15 Prozent zu erhöhen. Dafür stellt der Kreis Wesel jäh- rlich zusätzliche Mittel in Höhe von 750.000 Euro für die energetische Modernisierung der Gebäude und hausanlagentechnischen

Einrichtungen zur Verfügung. Mit der Inbetriebnahme von zwei holzbeheizten Heizungsanlagen für die energetische Versorgung kreiseigener Liegenschaften in Moers und Alpen erreicht der Kreis Wesel bereits jetzt die Hälfte seines erklärten Klimazieles sowie die voraussichtliche Einsparung von rund 2 Millionen Euro Betriebskosten in den nächsten 20 Jahren. Zudem erhält der Kreis für die Errichtung der Anlagen und der Nahwärmenetze Zuschüsse des Landes aus dem europäischen Förderprogramm „progress“ sowie aus dem Förderprogramm „JIM.NRW“ des Landes NRW zur Erneuerung von Heizkesselanlagen in Höhe von rund 55.000 Euro.

Der holzartige Brennstoff wird aus regionaler verfügbarer Biomasse gewonnen. Die Kreis Weseler Abfallgesellschaft mbH wird den Brennstoff aus Landschaftspflegeholz und kommunalen Grünabfällen gewinnen und als Brennstoff aufbereiten. Nach dem Motto „Aus der Region für die Region“ unterstützt der Kreis Wesel damit einen regionalen ökonomischen und ökologischen Stoffkreislauf und bindet heimische Rohstoffe für die Energiegewinnung als Endprodukt.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 61.60.19

Umweltminister Uhlenberg bringt Verordnung über Transport von Wirtschaftsdünger in Bundesrat ein

Mit der von NRW-Umweltminister Eckhard Uhlenberg am 12.02.2010 in den Bundesrat eingebrachten Verordnung zu Dokumentations- und Nachweispflichten bei der Verbringung von Wirtschaftsdünger sollen zukünftig Transparenz und Kontrollmöglich-

lichkeiten für Wirtschaftsdünger verbessert werden.

Gülle und Stallmist sind wertvolle Dünger, die im landwirtschaftlichen Betriebskreislauf teure und mit hohem Energieaufwand hergestellte mineralische Düngemittel ersetzen können. Häufig fällt bei Tierhaltungsbetrieben oder großen Biogasanlagen eine große Menge Gülle oder Stallmist an, die von diesen Betrieben jedoch mangels genügend landwirtschaftlicher Fläche nicht selbst nach guter fachlicher Düngepraxis verwertet werden können. In steigendem Umfang werden daher Wirtschaftsdünger zu anderen landwirtschaftlichen Betrieben gebracht.

Bisher gibt es für die Betriebe keine Verpflichtung, den Verbleib der Düngemittel bis zur konkreten Verwertungsfläche zu dokumentieren. Eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung ist daher kaum möglich. Betriebe, die selber keine Düngung durchführen, unterliegen bisher nicht dem Düngerecht und können daher nicht kontrolliert werden.

Die beantragte Verordnung (BR-Drs. 16/10) soll diese Regelungslücke schließen und den Behörden ermöglichen, die Abgabe, den Transport und die Verwertung bei den aufnehmenden Betrieben besser zu kontrollieren. Für die betroffenen Betriebe ist die Verordnung mit keinem wesentlichen Mehraufwand verbunden, da die geforderten Aufzeichnungen in der Regel schon durch die notwendigen Geschäftsunterlagen abgedeckt sind. Mit der vorgesehenen Bagatelldgrenze sind die Anforderungen auf Betriebe mit relevanten Mengen begrenzt.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 61.60.01

Persönliches



Dr. Ansgar Hörster neuer Kreisdirektor des Kreises Borken

Am 1. Februar 2010 trat Dr. Ansgar Hörster seinen Dienst als neuer Kreisdirektor des Kreises Borken an. Bereits im vergangenen November war der 43-jährige Jurist durch den Kreistag gewählt worden. Er ist Nachfolger von Werner Haßenkamp, der zum neuen Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW berufen wurde.

Dr. Ansgar Hörster

Ansgar Hörster ist verheiratet und wohnt mit seiner Frau und seinen beiden Kindern zurzeit noch in Telgte. Nach seinem Jurastudium promovierte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts, der Forschungsstelle des Landkreistages NRW an der Universität Münster, zum Thema „Die Wahrnehmung der Sozialhilfefunktionen im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen“. Seit 2006 arbeitete er beim Kreis Coesfeld. Dort war er Dezernent für öffentliche Sicherheit, Bauen und Umwelt. Vorher war er beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe als Referent des 1. Landesrates und als Leiter des Referats Allgemeine Kommunalangelegenheiten tätig.

EILDienst LKT NRW
Nr. 3/März 2010 00.10.04

Einbanddecken und Stichwortverzeichnis 2009

Die Knipping Druckerei und Verlag GmbH, Birkenstraße 17, 40233 Düsseldorf, hält Einbanddecken für den EILDienst des Jahres 2009 bereit. Sie können zum Preis von 6,70 Euro plus Mehrwertsteuer zuzüglich

2,80 Euro Versandkosten unmittelbar bei der Druckerei bestellt werden.

Telefon: 0211 / 91 444 0
Telefax: 0211 / 91 444 24

Das Stichwortverzeichnis für das Jahr 2009 liegt diesem EILDienst-Heft bei.

EILDienst LKT NRW
Nr. 2/Februar 2009 00.10.04

Hinweise auf Veröffentlichungen

Fhr. zu Guttenberg, **Entwurf – Verfassung und Verfassungsvertrag**, konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU, Schriften zum Internationalen Recht, Band 176, ISBN 978-3-428-12534-0, 88,- €, Verlag Duncker & Humblot GmbH, Postfach 41 03 29, 12113 Berlin.

Zielsetzung und Schwerpunkt der Arbeit ist eine vergleichende Untersuchung der konstitutionel-

len Entwicklungslinien in den USA und EU. Hierzu legt der inzwischen als Bundesverteidigungsminister amtierende Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg Eckpunkte und Grundlagen der jeweiligen Verfassungsgeschichte dar und beleuchtet das US-amerikanische sowie ein „europäisches“ Verfassungsverständnis.

Im Ergebnis lässt sich das Erwachsen eines „transatlantischen Verfassungsfundamentes“ konstatieren. Die Verfassungswerdung Amerikas ist so-

sehr auch eine europäische wie die europäische Verfassungsentwicklung auch eine amerikanische ist. Ihre Festigung und Bestätigung fanden und finden der US-amerikanische Verfassungsstaat sowie die europäische Verfassungsgemeinschaft unter anderem durch Verfassungsgebung, Verfassungsinterpretation und Verfassungsprinzipien. Drei Themenkomplexe, die ebenfalls einer transatlantischen vergleichenden Analyse unterzogen werden. Neben der Erörterung kodifizierter Wege zur Verfassungs(vertrags)ergänzung und –

änderung stellt der Autor die Rollen der beiden obersten Gerichte sowie Grundgedanken und Strukturelemente des amerikanischen Verfassungsstaates und der europäischen Verfassungsgemeinschaft einander gegenüber. Vergleichende Anmerkungen zu den jeweiligen Konventsverfahren und -ergebnissen (1789 und 2003-4) beschließen mit der Frage nach den Lehren für die EU resümierend die Analyse zweier Verfassungsgebungsprozesse.

Am Ende der Arbeit steht eine Betrachtung der verfassungsmäßig verankerten Gottesbezüge auf beiden Seiten des Atlantiks. Die Darstellung erstreckt sich auch auf die Verfassung der jeweiligen Einzelstaaten sowie der deutschen Bundesländer.

Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB XII, Sozialhilfe, Kommentar, 19. Ergänzungslieferung, Erich Schmidt Verlag GmbH Co., Postfach 30 42 40, 10724 Berlin

Die 19. Ergänzungslieferung enthält einige Neukommentierungen aufgrund gesetzlicher Änderungen (so bei §28a und §54), Aktualisierungen im Gesetzestext sowie zahlreiche Ergänzungen innerhalb des Kommentarteils mit neuer Rechtsprechung und relevanter Literatur.

Kulartz/Kus/Portz, Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 2. Auflage, 2009, ca. 1200 Seiten, ISBN 978-3-8041-2281-9, 109,- Euro, Werner Verlag, Reitmorstr. 8. D-80538 München

Die Reform des GWB-Vergaberechts ist in Kraft getreten. Kompetent und mit langjähriger Erfahrung erläutern die Verfasser das neue Vergaberechtssystem. Damit erhalten die Leser und Anwender des Kommentars eine fundierte, aktuelle und umfangreiche Kommentierung der §§97 – 129 GWB. Neben den Gesetzesänderungen bilden die vielen Entscheidungen der Rechtsprechung einen Schwerpunkt der Kommentierung. Dabei bleibt es bei dem Anspruch, die aktuellen Probleme des Vergaberechts sowohl wissenschaftlich fundiert, als auch praxisorientiert zu kommen-

tieren. Hierfür steht insbesondere das Autorenteam aus Vertretern von Kommunalverbänden, Richtern und Rechtsanwälten.

Kindhäuser, Strafgesetzbuch, Lehr- und Praxiskommentar, 4. Auflage 2010, 1308 Seiten, ISBN 978-3-8329-4602-9, Nomos Verlagsgesellschaft, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Württemberg

Der erfolgreiche Lehr- und Praxiskommentar vermittelt das strafrechtliche Grundlagenwissen und eignet sich in erster Linie für alle, die in der Praxis und in der beruflichen Tätigkeit auf ein umfassendes, jedoch komprimiertes Nachschlagewerk im Zusammenhang mit den Vorschriften des Strafgesetzbuches zurückgreifen wollen.

Unter intensiver Einbeziehung von Literatur und Rechtsprechung leistet der Kommentar für die Verwaltungspraxis und für die juristische Praxis eine vertiefte Durchdringung des Rechtstoffes und verdeutlicht die dogmatischen Grundlagen und Zusammenhänge des Strafrechtes.

Satzger/Schmitt/Widmaier, StGB – Strafgesetzbuch, Kommentar, 1. Auflage 2009, 2577 Seiten, ISBN 978-3-452-268525, 110,- Euro, Karl-Heymanns Verlag, Luxemburger Straße 449, 50939 Köln,

Der Heymann StGB Kommentar zeichnet sich durch Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und eine klare Textstruktur aus. Ein einheitlicher Aufbau der Kommentierungen macht schnelles Nachschlagen möglich.

Ob Praktiker in Verwaltungen, Strafverteidiger oder Richter: Der neue StGB Kommentar berücksichtigt ganz besonders die Bedürfnisse der Praxis. Um die Praxistauglichkeit des Werkes sicherzustellen, haben sich die Kommentatoren beim Verfassen ihrer Texte ganz besonders stark an die höchstrichterliche Rechtsprechung orientiert. Ob Verkehrsdelikte, Wirtschaftsstraftaten oder Amtsdelikte – das Werk bietet die Antwort auf die Fragen, die sich in der Strafrechtspraxis stellen. Ferner zeichnet sich die Kommentierung durch

einen Verzicht auf überbordende Zitathäufungen aus und ermöglicht durch einen schnellen thematischen Zugriff einen Zugang auf die wesentlichen Informationen.

Kreisordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, Kommunalpolitische Vereinigung Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft mbH, 2009, 1608 Seiten, 54,- €, ISBN 978-3-940906-06-9

Landesgeschäftsführer Klaus-Viktor Kleerbaum, KPV NRW, und Manfred Palmes MdL, Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium NRW haben einen neuen Kommentar zur Kreisordnung NRW herausgegeben. Nicht nur die Kreisordnung, sondern auch alle Normen der Gemeindeordnung, die für die Kreise gelten, werden darin erläutert. Die Bearbeiter – Landräte, Bürgermeister sowie Angehörige von Kreisverwaltungen und der kommunalen Spitzenverbände – haben besonderen Wert auf einen hohen Praxisbezug gelegt. Die entsprechenden Kenntnisse aus der Kommunalpolitik und der Rechtsberatung für Haupt- und Ehrenamt sind in die Erläuterungen mit eingeflossen. Die Publikation wertet die jüngste Rechtsprechung und Literatur aus und berücksichtigt die aktuelle Verwaltungs- und Aufsichtspraxis. Zudem sind erste Erfahrungen mit der 2007 nochmals in einigen Bereichen novellierten Kreisordnung in die Kommentierung eingeflossen. Ergänzt werden die Erläuterungen durch Gesetzes- und Verordnungstexte, aktualisierte Mustersatzungen und Geschäftsordnungen sowie Hinweise auf weiterführende Literatur. Das Werk wendet sich insbesondere an die Mitglieder der Kreistage und der Kreisverwaltungen, aber auch an alle mit Kommunalrecht befassten Juristen und Institutionen.

Mergler/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe, Teil I, Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitssuchende –, Kommentar, 14./15. Lieferung, Stand: Juli/Oktober 2009, ISBN: 978-3-17-018573-9/-3, Kohlhammer GmbH Verlag, 70549 Stuttgart

Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
an der Universität Münster

- Band 22 – Brügge, **Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie**, 1993
- Band 23 – Adam, **Veterinärrecht – Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen**, 1993
- Band 24 – Hoppe/Bauer/Faber/Schink (Hrsg.), **Rechts- und Anwendungsprobleme der neuen Bauordnung NW**, 1996
- Band 25 – Krebs, **Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Elektrizitätsversorgung**, 1996
- Band 26 – Twehues, **Rechtsfragen kommunaler Stiftungen**, 1996
- Band 27 – Hoppe/Bauer/Faber/Schink (Hrsg.), **Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**, 1996
- Band 28 – Otting, **Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen**, 1997
- Band 29 – Schnell, **Freie Meinungsäußerung und Rederecht der kommunalen Mandatsträger unter verfassungsrechtlichen, kommunalrechtlichen und haftungsrechtlichen Gesichtspunkten**, 1997
- Band 30 – Oebbecke/Bauer/Faber (Hrsg.), **Umweltrecht und Kommunalrecht**, 1998
- Band 31 – Freisburger, **Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit**, 2000
- Band 32 – Oebbecke/Bauer/Pünder (Hrsg.), **Perspektiven der kommunalen Sparkassen**, 2000
- Band 33 – Obermann, **Die kommunale Bindung der Sparkassen: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen ihrer Ausgestaltung**, 2000
- Band 34 – Lohmiller, **Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen – Eine Untersuchung über die Rechtsgrundlagen der Beteiligungsfinanzierung durch kommunale Sparkassen**, 2000
- Band 35 – Schefzyk, **Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen**, 2000
- Band 36 – Faber, **Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen**, 2001
- Band 37 – Schulenburg, **Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme**, 2001
- Band 38 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Kommunal Finanzen**, 2001
- Band 39 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der Diskussion**, 2001
- Band 40 – Lüttmann, **Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen**, 2002
- Band 41 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Pünder (Hrsg.), **Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik**, 2002
- Band 42 – Hörster, **Die Wahrnehmung der Sozialhilfaufgaben im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen**, 2002
- Band 43 – Pünder, **Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung**, 2003
- Band 44 – Harks, **Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben und Grenzen**, 2003
- Band 45 – Schepers, **Internet-Banking und sparkassenrechtliches Regionalprinzip**, 2003
- Band 46 – Kulosa, **Die Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten von Kommunen – Eine betriebswirtschaftliche Analyse**, 2003
- Band 47 – Placke, **Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich**, 2004
- Band 48 – Wittmann, **Der Sparkassenverbund**, 2004
- Band 49 – Lübbecke, **Das Kommunalunternehmen – neue Organisationsform im kommunalen Wirtschaftsrecht von Nordrhein-Westfalen**, 2004
- Band 50 – Hoffmann, **Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben**, 2004
- Band 51 – Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), **Kommunalverwaltung in der Reform**, 2004
- Band 52 – Lühmann, **Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch II (SGB II)**, 2005
- Band 53 – Niggemeyer, **Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen – eine Untersuchung am Beispiel von Zusammenschlüssen nordrhein-westfälischer Sparkassen**, 2005
- Band 54 – Diemert, **Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW unter Berücksichtigung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements**, 2005
- Band 55 – Becker, **Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Eine Untersuchung der wesentlichen Einflussfaktoren auf die Gesetzgebung am Beispiel des LPVG NRW**, 2006
- Band 56 – Oebbecke/Ehlers/Klein/Theurl/Diemert (Hrsg.), **Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken**, 2006
- Band 57 – Pehla, **Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe – eine Untersuchung der Institutssicherung der Sparkassen und Landesbanken unter besonderer Berücksichtigung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes**, 2006
- Band 58 – Oebbecke/Ehlers/Klein/Diemert (Hrsg.), **Zwischen kommunaler Kooperation und Verwaltungsreform**, Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts, 2006
- Band 59 – Schütte-Leifels, **Die Grundsätze der Sozialhilfe nach der Reform**, 2007
- Band 60 – Thiemann, **Rechtsprobleme der Marke Sparkasse**, 2008
- Band 61 – Tepe, **Verfassungsrechtliche Vorgaben für Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Gemeindeverbandsebenen**, 2009
- Band 62 – Roth, **Die allgemeine Lebensmittelüberwachung als Instrument des Verbraucherschutzes – Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage und der Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen**, 2009

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