



60. JAHRGANG • DEZEMBER

12
2006

STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

THEMA

GEMEINDEORDNUNG



AUSSERDEM

DIGITALFUNK

VERGNÜGUNGSSTEUER

PRÄSIDIUM



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Die Gemeindeordnung ist so etwas wie das Grundgesetz der kommunalen Welt. Als solches nimmt sie unter den zahlreichen Einzelgesetzen des Landtages eine herausragende Position ein. Denn sie enthält die Spielregeln, nach denen sich die politischen Akteure vor Ort zu richten haben. Ein Grundgesetz sollte deswegen der ruhende Pol in den Stürmen der Alltags-Gesetzgebung des Landes sein. Wenn von 1994 bis 2002 allein zehn Änderungen an der NRW-Gemeindeordnung vorgenommen wurden und bis 2006 noch einmal 16, zeigt dies eines: Wir wissen noch nicht so recht, welche Spielregeln auf kommunaler Ebene gelten sollen.

Insofern ist das Ansinnen der NRW-Landesregierung, die Gemeindeordnung - ein weiteres Mal - zu reformieren, begrüssenswert. Und zwar dann, wenn diese neuerliche Reform einen Prozess, der 1994 angestoßen wurde, zum Abschluss bringt. Wir haben uns in Nordrhein-Westfalen für die Einheitsspitze in Kommunen und Kreisen - sprich: hauptamtliche, direkt gewählte (Ober-)Bürgermeister und Landräte - entschieden. Dieses Konzept hat sich nach überwiegender Ansicht der Experten und Praktiker bewährt. Nach anderthalb Wahlperioden wünschen sich nur wenige die alte Doppelspitze zurück.

Jedoch hat dies Folgen für das Kräfteverhältnis zwischen Rat, Verwaltung und Verwaltungsspitze. Viele Ratsmitglieder befürchten ein Übergewicht des hauptamtlichen Bürgermeisters und wollen seine



Kompetenzen im Bereich Personal und Verwaltungsorganisation beschnitten sehen. Andere wiederum halten den Wechsel zur direkt gewählten Einheitsspitze erst dann für vollendet, wenn die Wahlzeit der Bürgermeister und Landräte auf acht Jahre ausgeweitet und deren Wahl von der Ratswahl abgekoppelt ist. Der Städte- und Gemeindebund NRW hat sich bereits vor geraumer Zeit für diese Fortentwicklung ausgesprochen. Gleichwohl bietet sich heute in den Städten und Gemeinden ein differenziertes Meinungsbild. Es ist Aufgabe der Landesregierung, hier den Konsens wieder herzustellen und rasch in der Gemeindeordnung zu verankern. Dabei darf es nicht zu zweifelhaften Tauschgeschäften innerhalb der Regierungskoalition von CDU und FDP kommen. Ein Deal „Beibehaltung der fünfjährigen Wahlzeit gegen Verschärfung des Gemeindegewirtschaftsrechts“ wäre doppelt gegen kommunale Interessen gerichtet. Die rechtlich eng begrenzten wirtschaftlichen Aktivitäten der Städte und Gemeinden sind auf örtlicher Ebene in Wahrheit kein Streitpunkt mit Unternehmen und Handwerksbetrieben. Wer hier die Axt ansetzt, gefährdet die vornehmste Aufgabe der Kommunen: die Daseinsvorsorge.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



Erweitertes Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen mit Zuwendungsrecht Nordrhein-Westfalen 2006

Schnellorientierung, Normanwendung, Landeshaushaltsverordnung mit Verwaltungsvorschriften, Basistexte, Jährliches Haushaltsrecht, Ergänzende Erlasse, v.

Paul Köhler, A 4, 470 S., 25 Euro, Verlag Berger-Koehler, 1. Aufl., 2006, ISBN 3-00-019457-6

Mit der Erstauflage dieses Buches wird für Lehre und Praxis eine Angebotslücke geschlossen, die seit zweieinhalb Jahren besteht. Die Idee des Buches ist, eine klar gegliederte Darstellung der haushalts- und zuwendungsrechtlichen Normen anzubieten. Die beiden sich überlappenden Rechtsgebiete sollen auf diese Weise handhabbar präsentiert werden. Unterschieden wird somit auch zwischen einem Basisset an allgemeinen Rechtsgrundlagen und jährlich wiederkehrenden sowie ergänzenden Regelungen. Vorangestellte Kurzeinführungen in das Haushalts- und Zuwendungsrecht ermöglichen dem Lernenden wie dem Praktiker eine erste rasche Orientierung im Regelungsgeflecht. Darüber hinaus wird der Teil Zuwendungsrecht gesondert herausgestellt. Des Weiteren sind zusätzliche Erlasse und Rechtsgrundlagen mit aufgenommen worden.

Bau und Betrieb von Versammlungsstätten

Kommentar zur Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättV 2005) einschließlich der darauf beruhenden landesrechtlichen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, v. Volker Löhr und Gerd Gröger; BB-Kommentar, 446 S., 16 x 22,5 cm, 69 Euro, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Frankfurt/Main, 2. Aufl., 2006, ISBN 3-8005-1442-7



Bauvorschriften, Sicherheitskonzepte für öffentliche Gebäude und die Frage nach der Verantwortung sind spätestens nach dem Einsturz zahlreicher Bauten im vergangenen Winter Thema öffentlicher Diskussion. Die Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättV) dient als Vorlage für den Erlass landesrechtlicher Vorschriften über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten. Anlass für die Neubearbeitung des Kommentars sind die 2005 vollzogenen weit reichenden Änderungen der MVStättV von 2002. Die Neukomentierung berücksichtigt insbesondere die Erfahrungen und Diskussionen zwischen Bauaufsicht, Brandschutzdienststellen, Bauherren und Betreibern von Versammlungsstätten. Sie stellt eine grundlegende Ergänzung zu den Begründungen und Erläuterungen der ARGEBAU Fachkommission Bauaufsicht dar. Behandelt werden unter anderem geänderte Bauvorschriften, Art und Umfang des Bestandsschutzes, Anwendungsbereich bei Veranstaltungen, Sicherheitskonzepte, Verantwortung für Veranstaltungstechnik und Betrieb sowie die wichtigsten Abweichungen auf der Ebene der Landesverordnungen.

INHALT

60. Jahrgang
Dezember 2006

BÜCHER UND MEDIEN 4
NACHRICHTEN 5

THEMA GEMEINDEORDNUNG

HANS-GERD VON LENNEP
Zum Verhältnis von Rat und Bürgermeister
in einer neuen NRW-Kommunalverfassung 6

Stellungnahmen zur Verlängerung der
Bürgermeister-Wahlzeit und zur Entkopplung
von Bürgermeisterwahl und Ratswahl

Bürgermeister Elmar Reuter, Olsberg 8
Bürgermeister Erhard Pierlings, Meinerzhagen 9
Bürgermeister Werner Becker-Blonigen, Wiehl 10
Bürgermeister Prof. Dr. Hans-Jürgen Schimke, Laer 12

HERBERT NAPP
Gemeindevirtschaftsrecht aus Sicht der Kommunen 14

Feier zum 50. Geburtstag von StGB NRW-
Hauptgeschäftsführer Dr. Bernd Jürgen Schneider 15

MICHAELA HOGEWEG
Die Anstalt öffentlichen Rechts -
Möglichkeiten der Fortentwicklung 16

LUTZ GOLLAN
Anforderungen an die Interkommunale
Zusammenarbeit 18

TAYFUN KELTEK
Repräsentation von MigrantInnen
auf kommunaler Ebene 20

Jahresrückblick 2006 und Ausblick auf 2007 -
Interview mit StGB NRW-Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider 23

HANS-GERD VON LENNEP
Konzepte zur Einführung des Digitalfunks 25

Beschlüsse des StGB NRW-Präsidiums vom 31.10.2006 27

MARC BAAK, RUTH MARIA FISCHER
Neue Entwicklungen bei der Vergnügungssteuer 28

IT-NEWS 30

ANDREAS KASPER
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein Überblick 30

GERICHT IN KÜRZE 33
Titelfoto: Stadt Neuss

EnergieAgentur.NRW startet Anfang 2007

Die Energieagentur NRW und die Landesinitiative Zukunftsenergien NRW werden zum 1. Januar 2007 in der neuen EnergieAgentur.NRW zusammengeführt. Dadurch sollen Synergieeffekte für die beiden Organisationen entstehen. Die neue EnergieAgentur.NRW will in Kompetenz-Netzwerken den NRW-Unternehmen eine Plattform für strategische Allianzen bieten. Darüber hinaus werden Energiedienstleistungen in Form von Initial- und Contractingberatung für Unternehmen und Verwaltungen sowie Informations- und Weiterbildungsangebote für Fach- und Privatleute vermittelt. Auch Angebote zur Schulung des Nutzerverhaltens gehören zum Aufgabenbereich. Standort der Einrichtung bleibt Wuppertal und Gelsenkirchen mit einer Geschäftsstelle in Düsseldorf.

Weniger Einwohner in Nordrhein-Westfalen

Die Bevölkerungszahl Nordrhein-Westfalens ist im ersten Halbjahr 2006 weiter zurückgegangen. Am 30. Juni 2006 hatte das bevölkerungsreichste Bundesland nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS NRW) 18.039.847 Einwohner, 18.258 weniger als Ende 2005. Zwar zogen mehr Menschen nach NRW, als das Land verließen. Der Wanderungsgewinn von gut 2.700 Personen reichte jedoch nicht aus, um den Sterbefallüberschuss von rund 21.000 Personen auszugleichen. Dabei verlief die Entwicklung in den Regionen unterschiedlich. Während in den Regierungsbezirken Arnsberg, Düsseldorf, Detmold und Münster Rückgänge zu verzeichnen waren, stieg die Einwohnerzahl im Regierungsbezirk Köln. Größte Stadt in NRW ist weiterhin Köln mit 986.168 Einwohnern.

Neues Frauengefängnis mit 190 Haftplätzen im Bau

In der Stadt **Willich**, Ortsteil Anrath, entsteht eine neue Haftanstalt für Frauen. Der Neubau mit 190 Haftplätzen soll das „Königliche Frauengefängnis“ von 1903 ersetzen, dessen 140 Plätze dem benachbarten Männergefängnis zugeschlagen werden. Mit der Fertigstellung wird 2008 gerechnet. Wie NRW-Justizministerin Roswitha Müller-Piepenkötter beim symbolischen Ersten Spatenstich betonte, sollen Frauenanstalt und Männervollzug in Willich trotz einer gemeinsamen Mauer selbstständig bleiben. In ganz NRW sind derzeit gut 18.000 Straffällige inhaftiert, knapp 1.000 davon Frauen.

Kleinerer Rat nach der nächsten Kommunalwahl

Der Rat der Stadt **Jülich** wird nach der Kommunalwahl 2009 weniger Mitglieder haben. Wie die Stadtverordneten einstimmig beschlossen, wird die Zahl der Ratsmandate von derzeit 42 auf 38 re-

duziert. Dem Beschluss vorausgegangen war ein erfolgreiches Bürgerbegehren zur Ratsverkleinerung, welches Mitglieder der Unabhängigen Wählergemeinschaft Jülichs Überparteiliche Liste (UWG JÜL) initiiert hatten. Diese erhofft sich jährliche Einsparungen von bis zu 20.000 Euro an Sitzungsgeldern und Verwaltungsaufwendungen. Im April 2006 war der Antrag der UWG JÜL auf Ratsverkleinerung von der Mehrheit des Rates abgelehnt worden.

Kindergärten vorbildlich im Energiesparen

Die Kindergärten in der Stadt **Hattingen** sind „energie-fit“. Das bestätigt die Bilanz des dreijährigen Pilotprojekts „Erlebnis Energie“, an dem sich 26 städtische Einrichtungen beteiligt hatten. Im Rahmen des Projektes wurden Mitarbeiterinnen geschult und Kinder spielerisch an das Energiesparen herangeführt. So konnten im Bereich Heizenergie einige Einrichtungen den Verbrauch um bis zu 25 Prozent reduzieren. Im Durchschnitt wurde der Bedarf an Wärmeenergie um 16 Prozent vermindert, bei Strom um bis zu 13 Prozent und bei Wasser um etwa zehn Prozent. Initiatoren des Pilotprojekts waren der evangelische Kirchenkreis Hattingen-Witten, die Stadt Hattingen, der Katholische Gemeindeverband Hattingen-Schwelm und die Energieagentur NRW.

165 Millionen Euro für den ländlichen Raum

Die Land- und Forstwirte sowie die Kommunen haben 2006 im Rahmen des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ rund 165 Mio. Euro erhalten. Rund 90 Mio. Euro davon entfielen auf Agrarumweltmaßnahmen, den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Weitere Förderbereiche stellen die Dorferneuerung und die Flurbereinigung mit zusammen 24,5 Mio. Euro dar, die Forstmaßnahmen mit 17,5 Mio. Euro sowie die Agrarinvestitionsförderung mit 14,5 Mio. Euro. Ende 2006 läuft das NRW-Programm „Ländlicher Raum“ aus, für das die Landesregierung in den vergangenen sieben Jahren insgesamt 788 Mio. Euro bereitgestellt hat. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 will sie die Entwicklung des ländlichen Raums mit knapp 800 Mio. Euro unterstützen.

30 Jahre deutsch-niederländische Kooperation beim Naturschutz

Der grenzüberschreitende Naturpark Maas-Schwalme-Nette blickt auf sein 30-jähriges Bestehen zurück. Beim Festakt im niederländischen Roermond betonte NRW-Umweltminister Eckhard Uhlenberg die Bedeutung der deutsch-niederländischen Kooperation. Um die gute Zusammenarbeit weiter zu verbessern, wurde ein Zweckverband gegründet, der die projektbezogene Arbeit im Naturpark bündeln und intensivieren soll. Der Naturpark erstreckt sich beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze und umfasst Teile der Kreise Kleve, Viersen und Heinsberg sowie der Stadt Mönchengladbach und auf niederländischer Seite Gebiete von elf Gemeinden von Echt-Susteren im Süden bis Venlo im Norden.

Bürgermeisterwahlzeit stiftet neuen Streit

Foto: Stadt Gütersloh



Noch werden die Stimmen für Bürgermeister und Räte in NRW wie hier bei der Kommunalwahl im September 2004 am selben Tag abgegeben und ausgezählt

Trotz hinreichend klarer Vorgaben im Koalitionsvertrag der CDU-FDP-Landesregierung ist die Reform der NRW-Gemeindeordnung ins Stocken geraten, insbesondere über den Status der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen

Die die Landesregierung tragenden Parteien CDU und FDP haben sich in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 16.06.2005 auf die Fortführung des 1994 begonnenen Reformprozesses der Kommunalverfassung geeinigt. Basis der Überlegungen sollte der Bericht der Reformkommission des NRW-Innenministeriums von 2002 sein.

Die damalige Expertenkommission hatte den Auftrag zu prüfen, ob es infolge des übereilten Abschlusses der parlamentarischen Beratungen 1994 und anlässlich der

Änderungen in den Folgejahren (bis 2002 zehn Änderungen; bis 2006 15 Änderungen) zu Spannungen aufgrund der Nordrhein-Westfälischen Gemeindeordnung gekommen ist. Insbesondere sollte sich die Expertenkommission mit der Frage beschäftigen, ob die Kompetenzen von Rat und Bürgermeister genauer austariert werden können und ob die Kommunikation zwischen hauptamtlicher und ehrenamtlicher Verwaltung hinreichend öffentlich und umfassend ausgestaltet ist.

Insofern lohnt ein Vergleich der Empfehlungen der Expertenkommission mit den Eckpunkten aus der Koalitionsvereinbarung. Darin heißt es: „Die Stellung der (Ober-)Bürgermeister und Landräte im System des kommunalen Verfassungsrechts im Hinblick auf Entscheidungs- und Verantwortungsabgrenzung zum Rat beziehungsweise Kreistag soll neu bestimmt werden.“ Die Einzelaspekte hinter dieser Aussage machen - neben der umstrittenen Reform des Gemeindefinanzrechts - maßgeblich den seit Monaten schwelenden partei-internen Streit aus.

VERLÄNGERUNG DER AMTSZEIT

Bereits vor Reform der NRW-Gemeindeordnung im Jahre 1994 gehörte die Frage der Verlängerung der Amtszeit des Hauptverwaltungsbeamten und die damit zusammenhängende Abschaffung der verbundenen Bürgermeister- und Ratswahl zu den umstrittensten Reformvorhaben. Die Expertenkommission aus dem Jahre 2002 konnte sich in dieser Frage nicht einig und kam mehrheitlich zu der Empfehlung, die Bürgermeister nicht zeitgleich mit dem Rat zu wählen und die Amtszeit des Bürgermeisters auf sechs Jahre festzusetzen.

Demgegenüber will die CDU-FDP-Landesregierung die Amtszeit der (Ober-) Bürgermeister und Landräte auf acht Jahre ausdehnen. Dies deckt sich mit einem Beschluss des Präsidiums des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen (StGB NRW) vom 20.02.2000. Für die Verlängerung der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten spricht im Wesentlichen:

- die hiermit verbundene Stärkung der Unabhängigkeit des Amtsinhabers. Dieser wird weniger aufgrund der politischen Grundstimmungen gewählt, sondern vielmehr aufgrund seiner persönlichen und fachlichen Kompetenz.
- die größere Kontinuität der Amtsführung
- die größere Attraktivität des Amtes für Bewerber aus der freien Wirtschaft

Dagegen wird unter anderem angeführt, dass

- die Verlängerung der Amtszeit maßgeblich unter versorgungsrechtlichen Aspekten betrieben wird;
- Rats- und Bürgermeisterwahl im Prinzip nicht zu trennen sind, da auch die Parteien sich bei der Bürgermeisterwahl engagieren;
- die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen rapide zurückgehen würde und nicht einzusehen wäre, warum die Bürgerinnen und Bürger bei der Besetzung des Bürgermeisteramtes weniger wählen dürfen als bei der Besetzung des Rates.

FRAGE DER PERSONALFÜHRUNG

Mit der Neufassung des § 74 GO im Jahre 1994, wonach - vorbehaltlich einer anderen Regelung in der Hauptsatzung - der

Hauptverwaltungsbeamte die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen trifft, sollte es allen Städten, Gemeinden und Kreisen ermöglicht werden, diese Zuständigkeiten für sie angemessen zu regeln. Zu Fragen der Personalkompetenz gab es in der Vergangenheit zwei Gerichtsentscheidungen. Das Verwaltungsgericht Aachen hat entschieden, dass sich der Rat nicht jegliche Personalkompetenz vorbehalten kann. Das Verwaltungsgericht Minden hat für eine kleine kreisangehörige Gemeinde eine Entscheidungsgrenze von damals 10.000 D-Mark für zulässig erachtet und dies damit begründet, dass 93 Prozent der Entscheidungen in diesem Rahmen liegen.

Da § 62 Abs. 1 GO dem Bürgermeister die Verantwortung für die gesamte Verwaltung zuweist, erfordert dies nach Ansicht der Expertenkommission kongruente Kompetenzen der organisatorischen Personalführung mit den dienstrechtlichen Personalentscheidungen. Insofern wurde die Frage diskutiert, ob § 74 Abs. 1 Satz 3 GO gänzlich zu streichen sei, um dem Bürgermeister umfassende Personalentscheidungskompetenz zuzuweisen.

Die Expertenkommission hat diesbezüglich die Empfehlung ausgesprochen, § 74 Abs. 1 Satz 3 GO zu ändern. Künftig sollte die Hauptsatzung bestimmen können, dass die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen über Führungskräfte - unmittelbar unterhalb der Beigeordneten- oder Dezernentenebene - vom Rat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister getroffen werden. Komme es zu keinem Einvernehmen, sollte der Rat mit einer Mehrheit von zwei Drittel der Stimmen der Anwesenden allein entscheiden. Bei Nichterreichen der Zweidrittelmehrheit sei nach Auffassung der Kommission ein erneuter Versuch des Einvernehmens zu unternehmen.

Diese Empfehlung der Expertenkommission entsprach der Forderung des StGB NRW-Präsidiums, die personalrechtlichen Befugnisse zwischen Bürgermeister und Rat neu zu regeln. Die vorgeschlagene Kann-Regelung für Personalentscheidungen des Leitungspersonals im Einvernehmen zwischen Bürgermeister und Rat gibt beiden Organen einen gleichrangigen Einfluss auf das Führungspersonal, überlässt andererseits alle weiteren Personalentscheidungen dem Bürgermeister als Alleinverantwortlichem für die gesamte Verwaltung.

RÜCKHOLRECHT DES RATES

Gemäß § 41 Abs. 3 gelten Geschäfte der laufenden Verwaltung im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält. Mit dieser Änderung der Kommunalverfassung 1994 wurde die bislang geltende Unterscheidung zwischen „einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung“ und „Geschäften der laufenden Verwaltung“ aufgegeben.

Die damals bereits diskutierte Idee, dem Bürgermeister die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener gesetzlicher Zuständigkeit zuzuweisen, fand im Gesetzgebungsverfahren keine Mehrheit. Denn dies hätte die Zuständigkeit des Rates für alle Verwaltungsangelegenheiten in Frage gestellt oder beseitigt. Diskutiert wurde in der Expertenkommission, ob das Rückholrecht des Rates abgeschafft werden sollte. Dies wurde vonseiten des Präsidiums des StGB NRW befürwortet. Das Gremium war der Auffassung, dass man nur so der Stellung des Bürgermeisters als Leiter der Verwaltung und unmittelbar demokratisch legitimiertem Organ gerecht werde.

Die Expertenkommission stellte fest, dass es im Anschluss an die Kommunalwahl 1999 zahlreiche und vielschichtige Aktivitäten zur Neuabgrenzung der Aufgaben von Bürgermeister und Rat gegeben habe. Dies würde es nahelegen, eine befriedende gesetzliche Regelung zu suchen. Gleichwohl war man der Auffassung, dass die Streitigkeiten, die mit dem Rückholrecht zusammenhängen, doch lokale Ursachen haben und letztlich eine sachgerechte Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung am besten vor Ort vorzunehmen sei. Insofern sah die Expertenkommission von einer Empfehlung zur Änderung des § 41 Abs. 3 GO ab.

KONTROLLE DER VERWALTUNG

Die Expertenkommission hatte empfohlen, das Informations- und Akteneinsichtsrecht der Ratsmitglieder auszubauen. Dies geschah unter Hinweis auf eine Regelung in Niedersachsen, nach der das einzelne Ratsmitglied zum Zweck der Überwachung und eigenen Unterrichtung vom Bürgermeister Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde verlangen kann.

Die Koalitionsvereinbarung in Nordrhein-Westfalen beschränkt sich auf eine



Foto: Stadt Detmold

Verwaltung, Politik und Repräsentation gehören in NRW zu den Aufgaben der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister - hier der 2004 gewählte Verwaltungschef von Detmold Rainer Heller (r.) mit seinem Amtsvorgänger Friedrich Brakemeier

Aussage, dass einzelnen Ratsmitgliedern und Gruppen ein Anspruch auf angemessene und zur Mandatsausübung notwendige Mittelausstattung eingeräumt werden soll. Gleichzeitig ist vorgesehen, die Mindestfraktionsgröße im kreisangehörigen Bereich auf zwei Personen und im kreisfreien Bereich auf drei Personen festzulegen.

Während bei Fraktionen und Gruppierungen ein erhöhter Kommunikationsaufwand entsteht, der eine Gleichstellung zwischen Gruppierung und Fraktion rechtfertigt, fehlt dies beim einzelnen Ratsmitglied. Da dieses nicht mit sich selbst Kommunikation betreiben muss, ist eine entsprechende Mittelausstattung nicht erforderlich.

Vielmehr würde es sich in solchen Fällen um eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung im Sinne des § 45 GO handeln. Wenn dies gewollt ist, so wäre dies auch in dieser Norm zu regeln. Hinzu kommt, dass die Begrifflichkeit der „notwendigen Mittelausstattung“ gesetzestechnisch unzureichend ist und in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen wird.

Die jüngsten Pressemitteilungen über den Stand der Diskussion zur Reform der Gemeindeordnung zeigen: Der Ton wird rauher. Ein Vier-Augen-Gespräch zwischen den Fraktionsvorsitzenden von CDU und FDP wurde ohne weitere Terminierung abgesagt. „Die Bürgermeister sind jetzt Chefsache“, titelten die „Ruhr-Nachrichten“ am 26.09.2006. Die nächsten Kommunalwahlen finden im Herbst 2009 statt. Gleichwohl drängt die Zeit - insbesondere dann, wenn im Zuge der GO-Reform auch das Kommunalwahlgesetz geändert werden soll. ●

Reformgedanken zur Vollendung bringen

Seit Mitte der 1980er-Jahre werden in der Bundesrepublik zwei große Reformansätze für die Kommunalverwaltung diskutiert. Ein Ansatz zur Kommunalverfassungsreform sah in den unklaren Leitungsstrukturen der norddeutschen Städte und Gemeinden einen wesentlichen Grund für deren finanziell schlechtere Lage als die der süddeutschen Städte. Politik- und Verwaltungswissenschaftler schlagen als Abhilfe die Stärkung des Verwaltungschefs nach dem Vorbild des Bürgermeisters in der süddeutschen Ratsverfassung und die Direktwahl des Verwaltungschefs vor. Der zweite Ansatz zielt auf eine grundlegende Binnenreform der Kommunalverwaltung nach dem Vorbild von Wirtschaftsunternehmen.

die Veränderungen der Machtstrukturen zu ihrem Nachteil befürchten. Das sind die Akteure auf der Ebene der - ohne jeden Zweifel - wichtigen Fraktionsvorsitzenden, der Ratsmitglieder sowie herausragende Akteure in der Bürgerschaft, den Unternehmen und Vereinen oder auch solche aus der Funktionärschicht der politischen Parteien.

ZUKUNFTSFÄHIGES MANAGEMENT

Es geht aber nicht um die Veränderung von Machtstrukturen, sondern um die Zukunftsfähigkeit des Managements an der Spitze des „Konzerns Stadt“. Unsere Gesellschaft und zuvörderst die Kommunen können die großen Herausforderungen der Zukunft nur bewältigen, wenn es gelingt, Visionen für die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden zu vermitteln. Das ist eine anspruchsvolle Aufgabe - gerade für die Bürgermeister, die in ihrer Person seit eh und je das Spannungsverhältnis zwischen politischer Rationalität und effi-

zienter Verwaltungsführung überbrücken müssen.

So kommt ihnen eher die Aufgabe eines Moderators zu, der möglichst von allen Beteiligten getragene Lösungen entwickeln muss, insbesondere wenn die Entscheidungsfindung konfliktreich ist. Bürgermeister sind im Idealfall Promoter von Reformen gegenüber dem Rat und der Bürgerschaft und müssen als Moderator sowie Lotse die Meinungen sammeln und lenken.

Viele Untersuchungen und Publikationen kommen zu dem Ergebnis, dass die Stärkung der Position des Bürgermeisters nach dem Vorbild der süddeutschen Ratsverfassung der richtige Weg ist. Ferner erfordert die fortwährende Binnenmodernisierung der Kommunalverwaltung offenkundig einen analytisch denkenden Bürgermeister.

Analytisch denken heißt, mit Daten und

Informationen umzugehen, daraus für das strategische Management oder für die Zukunft der Stadt Folgerungen zu treffen, dazu den wirtschaftlichen und finanziellen Überblick zu behalten. Ein solcher Typ Verwaltungschef wird es nicht leicht haben, von der Bür-

gerschaft als ihresgleichen angesehen und gewählt zu werden. Deshalb bedarf es auch einer ausgeprägten Sozialkompetenz und des Geschicks im Umgang mit Menschen.

Stellungnahme zur Verlängerung der Bürgermeister-Wahlzeit sowie zur Entkopplung von Bürgermeisterwahl und Ratswahl



Elmar Reuter ist Bürgermeister der Stadt Olsberg und Sprecher der CDU-Gruppe im StGB NRW-Präsidium

Ich verfolge die Reformdiskussion seit meiner ersten Wahl zum Hauptverwaltungsbeamten 1980. Die ersten konkreten Erkenntnisse lieferte in Nordrhein-Westfalen 1986 die so genannte Schleberger-Kommission in der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU. Seitdem gibt es eine Fülle von Auseinandersetzungen zu der Thematik - insbesondere in der landes- und kommunalpolitischen Arbeit der Parteien, Fachverbände und kommunalen Spitzenverbände.

In den Diskussionen, die auch heute wieder aufflammen, gibt es seit fast 20 Jahren jeweils eine fachliche und eine politische Wahrnehmung des Themas. In den politischen Foren werden die in Umfragen, Analysen sowie in der Fachliteratur vertretenen Gesichtspunkte, die für eine Verlängerung der Bürgermeister-Wahlzeit und die Entkopplung von der Ratswahl sprechen, von denjenigen beiseite geschoben,

PRESESTIMMEN

„Westfälische Nachrichten“ vom 07.11.2006

Hartz-IV-Kosten: Städte unzufrieden

Düsseldorf (Inw). Die Kommunen in NRW sind mit der Einigung zwischen Bund und Ländern über die Verteilung der Wohnkosten für Hartz-IV-Empfänger unzufrieden. Der Landkreistag nannte die Vereinbarung „alles andere als ausreichend“. NRW bleibe „vorerst Verlierer der Reform“. Auch der Städte- und Gemeindebund hält die Entlastung für unzureichend. Der Bund will sich im nächsten Jahr mit 4,3 Milliarden Euro an den Un-

terkunftskosten beteiligen. Das sind 400 Millionen Euro mehr als in diesem Jahr. Die NRW-Kommunen sehen sich bei der Verteilung der Gelder benachteiligt. „Es kann nicht sein, dass sich die Stadtstaaten an Hartz IV gesundstoßen und wir die Zeche zahlen“, so der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages, Martin Klein. Notfalls müsse das Land seine eigenen Einsparungen beim Wohngeld auf besonders belastete Kommunen verteilen.

ABSCHIED VOM „MACHTMENSCHEN“

Damit ist der „ausgeprägt machtbesusste Bürgermeister“ der Vergangenheit zuzuordnen. Bürgermeister der Zukunft müssen eine herausragende Persönlichkeit besitzen, kreativer und innovativer Kommunikator sein, aber weniger ein traditioneller Machtmensch.

Angesichts solcher Herausforderungen wird auf eine andere Art und Weise als in der häufig eher machtpolitisch geführten Diskussion deutlich, dass eine Verlängerung der Wahlzeit der Bürgermeister eine größere Kontinuität der Amtsführung in genau dieser Konstellation sichert. Sie gibt den betreffenden Persönlichkeiten Gelegenheit, ihre Vorstellungen innerhalb dieser verlängerten Amtszeit durchzusetzen. Die Bürger können am Ende der Wahlzeit anhand der realisierten Projekte und Maßnahmen erkennen, inwieweit ein Amtsinhaber das in ihn gesetzte Vertrauen rechtfertigt.

Das ist bei der gegenwärtigen fünfjährigen Amtszeit unter Berücksichtigung einer Einarbeitungszeit und der Langfristigkeit von Veränderungsprozessen kaum möglich. Aus Sicht der Personalgewinnung diene eine längere Amtszeit sicherlich auch dazu, das Amt attraktiv auszugestalten. Man sollte dem auch dadurch Rechnung tragen, dass die Rechtsstellung der (Ober-)Bürgermeister und Landräte gesetzlich geregelt wird, um die Attraktivität dieser Ämter auch durch status- und versorgungsrechtliche Vorschriften zu erhöhen.

Die Abkopplung von der Wahlzeit des Rates, die schon immer heftig diskutiert worden ist, aber sich mehrheitlich auf den verschiedensten Ebenen als Forderung durchgesetzt hat, beruht vornehmlich auf der Überlegung, dass nicht die parteipolitische Zugehörigkeit des Bürgermeisters, sondern seine Fachlichkeit zur Ausübung der Aufgabe im Vordergrund steht. Die durch ihre eigenständige Wahl legitimierten Hauptverwaltungsbeamten sind in ihrer persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit gestärkt, können die Verwaltung effektiver führen und für fundierte politische Vorstellungen im Rat besser werben.

Mein Fazit: Es ist an der Zeit, nun endlich die Reformgedanken zur Vollendung zu bringen. Ich bin für eine achtjährige Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten und die Abkopplung von der Ratswahl. ●

Erfolg auch in fünf Jahren möglich

Keine Überraschung: Manche, die vor der Kommunalwahl 1999 für die Verlängerung der Wahlzeit der jetzt hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von fünf auf acht Jahre und für die Abkopplung der Bürgermeisterwahlen von den Ratswahlen gewesen sind, sehen das heute differenzierter. Die Argumente für oder gegen die Abkopplung der Wahlen und die Verlängerung der Amtszeit sind hinlänglich bekannt, die kommunal- und verbandspolitischen Positionen scheinen festgezurrt.

Dennoch geraten die Lager in Bewegung - einerseits wegen der koalitionsbezogenen Betrachtungen im Düsseldorfer Landtag, andererseits wohl auch deshalb, weil sich zur Mitte der 2. Kommunalwahlperiode nach 1999 einiges klarer zeigt. Die Befürworter einer längeren Wahlzeit sehen darin eine Steigerung der Attraktivität des Bürgermeisteramtes und insbesondere eine notwendige Regelung, um Kandidatinnen oder Kandidaten außerhalb des öffentlichen Dienstes den Zugang zum Bürgermeisteramt - frei von Risiken oder Benachteiligungen für ihre Versorgungsansprüche - zu öffnen. Dies war und ist ein wichtiges Argument.

Gleichwohl muss dies nicht überzeugen, weil die Versorgung nach vorübergehender Ausübung politischer Mandate einer generellen, in Teilbereichen bereits auf den Weg gebrachten Neuregelung bedarf. Dem berechtigten Anliegen, qualifizierte, leistungsorientierte und zulässigerweise auch ihre eigene spätere Versorgung betrachtende Bewerberinnen oder Bewerber für ein Bürgermeisteramt zu gewinnen, muss durch ein eigenständiges Dienstrecht Rechnung getragen werden. Die Verfestigung tradierter beamtenrechtlicher Versorgung stellt hier den Blick für das Notwendige.

AMBIVALENTE KONTINUITÄT

Eine längere, beispielsweise achtjährige Amtszeit ermöglicht den Bürgermeisterinnen

und Bürgermeistern unbestreitbar eine kontinuierlichere Amtsführung. Ihnen bleibt mehr Zeit für die Realisierung ihrer Vorstellungen und - so sollte es sein - für erfolgreiches Arbeiten. Für beides gelten aber die jeweiligen kommunalpolitischen Rahmenbedingungen. Ebenso wenig wie es Argumente dafür gibt, dass erfolgreiches Arbeiten nach einer kürzeren Wahlzeit von fünf Jahren nicht fortgesetzt werden könnte, gibt es solche dafür, dass bei Verbleib im Amt nach zwischenzeitlicher Änderung der Ratsmehrheiten allein die Tüchtigkeit oder das Können Garant für die Fortsetzung überzeugender bürgermeisterlicher Leistung sein werden.

So relativiert sich die Bedeutung der Wahlzeit. Erfolgreiche, überzeugende Amtsinhaber werden damit weniger Schwierigkeiten haben. Sie dürfen auf ihre Bestätigung für eine folgende Wahlzeit setzen. Sollten hingegen Reputation und Leistung aus welchen Gründen und wo auch immer unterschiedlich eingeschätzt werden, bieten Bürgermeist

terwahlen auch nach fünf Jahren durchaus Gelegenheit, eine politische Legitimation zu festigen - oder zu verlieren.

In dem Maße, wie die Argumente für eine längere Wahlzeit der Bürgermeister an Gewicht verlieren, schwindet auch deren Bedeutung für die Abkopplung der Bürgermeisterwahl von der Ratswahl. Unsere Städte brauchen beides: Gute Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wie ebenso gute Ratsmitglieder - und sie brauchen ein überzeugendes Zusammenwirken von Rat und Verwaltung.

DER AUTOR



Erhard Pierlings ist Bürgermeister der Stadt Meinerzhagen und Sprecher der SPD-Gruppe im StGB NRW-Präsidium

Stellungnahme zur Verlängerung der Bürgermeister-Wahlzeit und zur Entkopplung von Bürgermeisterwahl und Ratswahl

KLARE KOMPETENZZUORDNUNG

Letzteres setzt möglichst wenig an Spannungen, Reibungsverlusten oder gar Blockaden zwischen Bürgermeister, Fraktionen und Verwaltung voraus, vielmehr eine klarere, der Verantwortung des Bürgermeisters gerecht werdende Zuordnung der Kompetenzen. Hier mag - auch historisch betrachtet - der Kern des Problems liegen.

Waren es vor 1999 vielerorts die auseinanderstrebenden Kräfte zwischen (formell) ehrenamtlichen Oberbürgermeistern und Bürgermeistern auf der einen sowie hauptberuflichen Oberstadtdirektoren und Stadtdirektoren auf der anderen Seite, die zunehmend als System belastend empfunden worden sind und letztlich zur Reform der Gemeindeordnung geführt haben, so können es heute wiederum hier und da ähnliche auseinanderstrebende Kräfte sein, jetzt zwischen hauptamtlichen Bürgermeistern und den Vorsitzenden der Ratsfraktionen, die das kommunalpolitische Handeln erschweren.

Dieses Phänomen ist offensichtlich systemimmanent. Es tritt lediglich wegen der unterschiedlichen individuellen, persönlichen Verhältnisse in den Kommunen mal stärker, mal schwächer oder auch gar nicht zutage. Jedenfalls dürfte es durch die Entkopplung der Wahlzeiten eher verschärft werden. Dem gegenüber eröffnet der Gleichlauf der Wahlzeiten auch hier Transparenz in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung und -jedenfalls da, wo die Dinge zum Guten bestellt sind - auch das gemeinsame Herausstellen erfolgreicher Arbeit in Politik und Verwaltung.

Zusätzliche Termine für Bürgermeisterwahlen lassen außerdem kaum auf hohe Wahlbeteiligungen hoffen. Dies zeigen die Erfahrungen aus den Stichwahlen. Eher steht zu erwarten, dass entkoppelt sowohl Rats- wie auch Bürgermeisterwahlen noch schwächere Wahlbeteiligungen finden werden.

Auch wenn der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen es anders sieht: Die fünfjährige Wahlzeit für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister macht - künftig ausgestaltet mit einem eigenständigen Dienstrecht und einer klaren Kompetenzzuweisung - Sinn. Sie belebt die notwendige Auseinandersetzung innerhalb der kommunalpolitischen Gruppen ebenso wie die zwischen Politik und Administration. Sie sorgt für Transparenz und hält für die Amtsinhaber oder die Amtsbewerber zeitgleich mit den Wahlen zu den Räten beides offen - Bestätigung wie Ablehnung. ●

Gute Beschlüsse in die Tat umsetzen

Die Diskussion über eine Kommunalverfassungsreform verläuft in Nordrhein-Westfalen trotz klarer Aussagen in der Koalitionsvereinbarung und klarer Übereinstimmung in den programmatischen Aussagen beider Regierungsparteien überraschend bedenkenschwer und zähflüssig. Im Gegensatz zu allen benachbarten Bundesländern - und erst recht Süd- und Ostdeutschland - hat Nordrhein-Westfalen nach jahrzehntelanger Diskussion und einer fünfjährigen Übergangsphase mit der Kommunalwahl im Jahre 1999 endgültig von der norddeutschen Ratsverfassung Abschied genommen. Diese von den Engländern nach dem Krieg eingeführte Verfassung mit dem Charakteristikum des allzuständigen Rates, des ehrenamtlichen Bürgermeisters und der Ratsexekutive in Form des Stadt- oder Gemeindedirektors wurde durch Zusammenlegung der Ämter des Bürgermeisters und des Verwaltungschefs beendet.

Mit dem Bürgermeister neuer Art wurden kommunalverfassungsrechtlich zwei Organe geschaffen, welche die Bürgerschaft vertreten. In der Konsequenz werden auch beide Organe unabhängig voneinander gewählt und haben jeweils eigene Kompetenzbereiche. Der Bürgermeister und sein Verwaltungsvorstand spiegeln die Notwendigkeit zunehmender Professionalisierung wider - gerade angesichts der Größe nordrhein-westfälischer Kommunen.

Der Rat stellt die ehrenamtliche Vertretung dar und ist Ausdruck des Grundsatzes repräsentativer Demokratie.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten beide Organe für die Bürgerschaft klar erkennbare Verantwortungsbereiche haben, über deren Wahrnehmung die Bürgerschaft durch den Wahlakt ihr Urteil abgeben sollte. Beide Wahlakte wurden unterschiedlich ausgeprägt, denn bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters sollte der Aspekt der Persönlichkeit, deren

Qualifikation und soziale Kompetenz, Führungseigenschaft und Bürgernähe von entscheidender Bedeutung sein.

Anders hingegen ist die Ratswahl strukturiert, bei der, neben der Gemeindeordnung und dem Kommunalwahlrecht, das Parteiengesetz gewisse „Spielregeln“ vorgibt.

WAHLZEIT MEIST ENTKOPPELT

Die in fast allen Bundesländern vorgenommene Hervorhebung der Unterschiedlichkeit beider kommunaler Organe durch Festlegung eines klaren Kompetenzkatalogs für Rat und Bürgermeister ist in Nordrhein-Westfalen ebenso wenig durchgeführt worden wie die Entkopplung der Wahlzeiten. Grundgedanke war, dass der Bürgermeister als Persönlichkeit in einer längeren, der durch vielfache Willensbildung verlangsamt kommunalen Entwicklung gerecht werdenden Wahlperiode für Kontinuität sorgen sollte. Hingegen sollte der Rat im üblichen Zyklus von meist fünf Jahren erneuert oder bestätigt werden. Unter dieser

bipolaren Betrachtung haben, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, die meisten Länder unterschiedliche Wahlzeiten für Bürgermeister und Rat eingeführt.

Bei der Betrachtung nordrhein-westfälischer Diskussionsverläufe muss man immer wieder die Grundalternativen und deren Akzentuierung betrachten:

- Soll der Bürgermeister parteipolitisch eingebunden und ratsorientiert sein oder soll er persönlichkeitsdefiniert und

DER AUTOR



Werner Becker-Blonigen ist Bürgermeister der Stadt Wiehl

Stellungnahme zur Verlängerung der Bürgermeister-Wahlzeit sowie zur Entkopplung von Bürgermeisterwahl und Ratswahl

- gesamtbürgerschaftlich bezogen sein?
- Sollen die Bürger an der personellen Entscheidung über den Bürgermeister und der Zusammensetzung von Vertretungsgremien maßgeblich beteiligt sein oder soll die Wahlentscheidung durch die Vorauswahl der Parteien geprägt sein?

Nach Belieben könnte man noch die Elemente von direkter und repräsentativer Demokratie in der Gemeinde erörtern, aber das wäre ein noch weitergehendes Thema. Tatsache ist, dass Süd- und Südwestdeutschland sowie Nord- und Ostdeutschland ihre Kommunalverfassung in oben beschriebener Weise fortentwickelt haben. Zuletzt hat Niedersachsen, ausgehend von derselben britisch induzierten Kommunalverfassung, die Wahlzeiten für Rat und Bürgermeister entkoppelt, deren Kompetenzen katalogisiert und abgegrenzt sowie Kumulieren und Panaschieren eingeführt.

STÄRKERES PERSÖNLICHKEITSPROFIL

Die Entwicklung in den anderen Bundesländern hat zu einem deutlich verstärkten Persönlichkeitsprofil bei den Anforderungen an das Amt des Bürgermeisters geführt. Ähnliches gilt für die Ratswahl. Die Klarheit der Verantwortung hat mehr Transparenz für die abstimmenden Bürger erbracht und andererseits den werbenden Parteien andere, bürgerschaftlich orientierte Anstrengungen auferlegt. Der aktive Einfluss der Parteien auf das kommunale Geschehen ist keineswegs geschrumpft, er hat nur einen anderen Akzent und Bezug erhalten.

In Nordrhein-Westfalen müssten wir die Entwicklung in den Nachbarbundesländern sorgfältiger beobachten und mit dem „Lackmestest der Bürgernähe und sozialen Identifikation“ prüfen. Stattdessen diskutieren wir über „Sonnenkönige“ - dieser Habitus ist nicht amtsabhänigig, sondern in vielen Funktionsbereichen zu beobachten -, Kosten des Wahlkampfes, Wahlhäufigkeit, geringe Wahlbeteiligung (dann dürfte der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt die letzte Wahl gar nicht angenommen haben) und vieles mehr - und zwar weitgehend unter dem Gesichtspunkt der parteipolitischen Opportunität und des Erhalts von Einfluss.

Meine Schlussfolgerung nach fast 28 Dienstjahren - 18 als Stadtdirektor und

zehn als Bürgermeister - ist, dass man klar wissen muss,

- welche Bedingungen man schaffen und welche Persönlichkeiten man für die Wahrnehmung öffentlicher Ämter gewinnen will;
- welcher Grad an Mitwirkung der Bürgerschaft eingeräumt werden soll und wieviel Vorenthaltung die parteipolitische De-

finition von Demokratie sich zu praktizieren zutraut.

Die Beispiele aus Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen und viele andere sollten uns ermahnen, keine Scheindiskussion zu führen und keinen Popanz aufzubauen. Die Koalition sollte den Mut haben, einmal gefasste Beschlüsse auch in die Tat umzusetzen. ●

PRESESTIMMEN

„Westfalenpost“ vom 10.11.2006

Land gibt Kommunen Millionen

Zuweisungen steigen, Lasten auch

Von Nina Grunsky

DÜSSELDORF/HAGEN.

Die NRW-Kommunen erhalten für 2007 vom Land 284 Millionen Euro mehr als bisher im Etat geplant.

Insgesamt weist das Land den Kommunen 6,7 Milliarden Euro zu. „Das sind 904 Millionen Euro mehr als im Vorjahr“, erklärte NRW-Innenminister Ingo Wolf gestern.

Allerdings profitieren längst nicht alle Gemeinden von dem Geldsegen, auch nicht in Südwestfalen. So bekommt die Stadt Hagen 3,7 Millionen Euro weniger als 2006 (-5,2 Prozent), Breckerfeld hingegen 1,2 Millionen Euro mehr (+279%). In Arnsberg steigen die Zuweisungen um +29%, in Brilon +58%, Wenden +165%, in Drolshagen sinken sie hingegen um 40%, Werdohl -67%. Wenn die eigenen Steuereinnahmen

einer Gemeinde stärker wachsen als im Landesdurchschnitt, erhält sie im darauffolgenden Jahr weniger Landeszuweisungen, so die Erklärung des Ministers dazu.

Gleichermaßen treffen hingegen alle Kommunen Mehrbelastungen und Mittelkürzungen, wie ein Sprecher des NRW-Städte- und Gemeindebundes betonte. Von den zusätzlichen 904 Millionen Euro bleibe unterm Strich kaum etwas übrig. Das Plus komme vor allem dadurch zustande, dass das Land den Gemeinden die Zuweisungen in diesem Jahr um 674 Millionen Euro gekürzt hatte - aufgrund einer alten Kreditschuld. Zudem verdoppele sich 2007 der Anteil der Kommunen an der Finanzierung der Krankenhäuser. Für die Gemeinden ein Mehraufwand von 110 Millionen Euro. Zugleich werden in der Weiterbildung die Mittel um 18 Millionen Euro gekürzt.

Mehr Kandidaten bei achtjähriger Amtszeit

Die Diskussion über die Verlängerung der Bürgermeister-Amtszeit sowie die Entkopplung von Bürgermeisterwahl und

Ratswahl dreht sich nur vordergründig um den Zeitraum, der dem Bürgermeister für seine Amtsführung gegeben wird. Dahinter steht das gewichtige Problem, wie die Machtverteilung zwischen Bürgermeister, Rat und Bürgerschaft auszugestaltet ist.

Die Befürworter einer fünfjährigen Amtszeit sehen in der Kopplung von

Rats- und Bürgermeisterwahl eine Stärkung des Rates und der Fraktionen, weil der politische Zusammenhang zwischen der Person Bürgermeister und den ihn stützenden oder gegen ihn opponierenden Parteien deutlich wird. Sie befürchten bei einer Trennung dieser Wahlen einen Bedeutungsverlust für den Rat und bei beiden Wahlen eine geringe Beteiligung der Bürgerschaft. Zudem gehen sie bei einer längeren Wahlperiode von einer allzu starken Machtstellung des Amtsinhabers aus („Sonnenkönig“).

Demgegenüber heben die Befürworter einer längeren Amtsperiode die Vorteile einer persönlichkeitsorientierten Wahl hervor, durch die das Beteiligungsrecht der Bürgerschaft gestärkt und eine größere Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde erreicht werden kann. Auch sollen die direkt gewählten Bürgermeister als Vertreter der gesamten Bevölkerung angesehen werden. Die längere Amtszeit soll ihnen Gelegenheit geben, grundlegend neue Projekte zu beginnen und auch gegen Widerstände durchzuführen.

KONZEPTION DIREKTWAHL BEWÄHRT

Verkürzt gesagt stehen sich in diesen Argumentationen eine Betonung des Prinzips

der repräsentativen Demokratie und eine persönlichkeitsorientierte Ausgestaltung des direkt gewählten Bürgermeisteramts gegenüber. Nach nunmehr zehn Jahren Erfahrung ist für mich persönlich deutlich, dass sich die Konzeption des Gesetzgebers, durch die Direktwahl die personale Verantwortung des Bürgermeisters und den Einfluss der Bürgerschaft zu stärken, bewährt hat und ausgebaut werden sollte. Ich halte es deshalb für richtig, die Amtszeit auf acht Jahre zu verlängern. Die Befürchtung eines Verlustes an demokratischer Qualität hat sich nach meinem Eindruck nicht bestätigt. Die Rolle des Rates ist in der Praxis nur wenig verändert. Nach wie vor hat dieser alle zentralen Entscheidungen in der Gemein-

de zu treffen. Diese Verantwortung wird auch nach außen deutlich. Die Bürgerschaft hat die durch die Direktwahl untermauerte Legitimation des Bürgermeisters akzeptiert und macht von der persönlichen Ansprache des Amtsinhabers auch während der Wahlperiode lebhaft Gebrauch. Diese Effekte ergeben sich auch schon mit dem jetzigen System. Sie würden bei einer längeren Amtszeit noch deutlicher.

Ein letztes Argument ist für mich von besonderer Bedeutung. Bei einer achtjährigen Amtszeit wäre die Kandidatur für ein Bürgermeisteramt auch für jüngere Menschen ohne parteipolitische Absicherung attraktiv. Dies würde zu einer Erweiterung des Kandidatenspektrums führen und parteipolitisches Proporzdenken in den Hintergrund drängen.

Insgesamt ist festzuhalten: Wem an einer qualitätsvollen Ausgestaltung des Bürgermeisteramtes mit unabhängigen Persönlichkeiten gelegen ist, der sollte für eine Verlängerung der Amtszeit auf acht Jahre eintreten. ●

Stellungnahme zur Verlängerung der Bürgermeister-Wahlzeit sowie zur Entkopplung von Bürgermeisterwahl und Ratswahl

60 JAHRE NORDRHEIN-WESTFALEN GEFEIERT

Mit einem **Festakt** (Foto) haben Landtag und Landesregierung Ende Oktober 2006 an die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen vor 60 Jahren erinnert. Unter den rund 1.500 Gästen in der Düsseldorfer Tonhalle waren Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, die Herzogin von Gloucester als Vertreterin des britischen Königshauses sowie zahlreiche prominente Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Merkel würdigte NRW als ein starkes und selbstbewusstes Bundesland. Die Entwicklung Deutschlands sei auf das Engste mit der Entwicklung Nordrhein-Westfalens verknüpft. NRW-Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers hob die Bedeutung des Landes als Standort von Wirtschaft und Kultur hervor. Die Menschen seien weltoffen und zugleich heimatverbunden. Sie verstünden, die Herausforderungen von heute und morgen anzunehmen, ohne die Vergangenheit zu verdrängen. Zugleich werde in dem von Zuwanderung geprägten Land Vielfalt als Geschenk begriffen. Landtagspräsidentin Regina van Dinkerken dankte den Briten, die dem Land den Weg in eine weltoffene und tolerante Gesellschaft geebnet hätten. Aus der anfänglichen „Vernunftfehe“ der beiden Landesprovinzen sei eine „innige Liebe“ von Rheinländern, Westfalen und Lippern geworden. Das Land NRW war nach dem Zweiten Weltkrieg 1946 auf Initiative der damaligen britischen Militärregierung aus dem nördlichen Teil der preussischen Rheinprovinz und der Provinz Westfalen gebildet worden. Mit rund 18 Millionen Einwohnern ist NRW heute das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland.

Foto: Staatskanzlei NRW / Sondemann



Münster ist mit 280.000 Einwohnern Dienstleistungszentrum Westfalens, oberzentraler Wirtschaftsstandort des Münsterlandes, Sitz zahlreicher Institutionen, Stadt vielfältiger Bildungsstätten mit verschiedenen Hochschulen und einer der größten Universitäten Deutschlands sowie Kongressstadt mit hohem Kultur- und Freizeitwert.

Zum nächstmöglichen Zeitpunkt ist die Stelle des/der

Beigeordneten

Dezernat für Soziales, Integration, Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz

zu besetzen. Das Dezernat umfasst nach geltender Geschäftsverteilung das Sozialamt, das Amt für Wohnungswesen, das Amt für Ausländerangelegenheiten, die Koordinierungsstelle für Flüchtlingsfragen, das Gesundheitsamt, das Amt für Grünflächen und Umweltschutz, das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt und das Ausgleichsamt. Darüber hinaus nehmen Sie die Trägerfunktion für die Stadt Münster in der Arbeitsgemeinschaft Münster nach dem Sozialgesetzbuch II wahr. Eine Änderung des Aufgabenbereichs bleibt vorbehalten.

Zentrale Anforderung ist es, die stadtstrategischen Ziele in den Kernbereichen der sozialen Sicherung sowie in den wichtigen Themenfeldern Integration sowie Umwelt- und Verbraucherschutz trotz des andauernden Konsolidierungsprozesses zu erreichen und damit dazu beizutragen, eine hohe Lebensqualität als ein Markenzeichen der Stadt Münster zu erhalten.

Sie bringen ein abgeschlossenes adäquates Hochschulstudium mit und sind mit den Aufgaben und Strukturen kommunaler Selbstverwaltung vertraut. Sie haben die Kompetenz, dieses umfangreiche Fachdezernat zu leiten und verfügen über ausgeprägte kommunikative Fähigkeiten, um gemeinsam mit den Mitarbeitern/ innen, den freien Trägern sowie engagierten Organisationen aus der Bürgerschaft zielbezogen und verantwortungsvoll zusammen zu arbeiten.

Neben der Ergebnis- und Leitungsverantwortung für das Dezernat engagieren Sie sich aktiv im Veränderungs- und Optimierungsprozess der Stadtverwaltung.

Die Wahlzeit beträgt acht Jahre. Die Besoldung erfolgt nach B 5 Bundesbesoldungsgesetz.

Bewerbungen von Frauen sind ausdrücklich erwünscht. Die Stadt Münster berücksichtigt Bewerberinnen entsprechend dem Frauenförderplan. Bewerbungen von geeigneten schwer behinderten Frauen und Männern sind ebenfalls ausdrücklich gewünscht. Informationen über die Stadt Münster sowie die Stadtverwaltung erhalten Sie im Internet unter www.muenster.de.

Wenn Sie sich von dieser Position angesprochen fühlen und die oben genannten Anforderungen erfüllen, richten Sie Ihre aussagefähige Bewerbung bitte bis zum 31. Dez. 2006 – bevorzugt per E-Mail Aden@LABcompany.net – an Dr. Klaus Aden, Lachner Aden Beyer & Company GmbH, Königsallee 96, 40212 Düsseldorf. Herr Dr. Aden steht Ihnen für telefonische Vorinformationen unter 0211/159799-30 gerne zur Verfügung. Selbstverständlich wird Ihre Bewerbung vertraulich behandelt.

Privat geht nicht immer vor Staat

Fotos: Neusser Bauverein AG



Mit Hilfe der städtischen Gesellschaft Neusser Bauverein AG konnte ein ehemaliges Kaufhaus in ein modernes Zentrum mit Schauspielhaus, Kino, Gastronomie und Einkaufspassage umgebaut werden

Eine Verschärfung des Gemeinde-Wirtschaftsrechts brächte den NRW-Kommunen erhebliche Nachteile, wie das Beispiel der Neusser Bauverein AG zeigt

Als Bürgermeister einer rheinischen Großstadt sehe ich mich herausgefordert, zur beabsichtigten Änderung des § 107 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) kritisch Stellung zu nehmen. Neuss ist mehr als 2.000 Jahre alt und hat schon viele Landesherren und Regierungen überlebt. Die Stadt hat sich über diese lange Zeit zu einem blühenden Gemeinwesen mit 153.000 Einwohnern und einer auch über die vergangenen

Jahren hin steigenden Bevölkerungszahl entwickelt. Die Arbeitslosenquote ist mit 8,3 Prozent vergleichsweise niedrig. Die finanzielle Lage der Stadt ist ebenfalls günstig im Vergleich zu vielen anderen Kommunen des Landes. Mit 110 Mio. Euro ist die Gewerbesteuer mit Abstand die wichtigste Einnahmequelle. Dennoch bewegen wir uns auf dünnem Eis, weil den Städten immer mehr Aufgaben übertragen werden, ohne sie mit den notwendigen Finanzmitteln auszustatten. Die Gewerbesteuer ist immer wieder mit den unterschiedlichsten Ideen - sozusagen als steuerliches Experimentierfeld, häufig sogar zulasten der Kommunen, - in der Diskussion. Nun soll auch die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch Änderung des § 107 GO NW zulasten der Städte und Gemeinden eingeschränkt werden.

In der Regierungserklärung der CDU-FDP-Landesregierung heißt es: „Ordnungspolitik bedeutet, dass der Staat nicht als Konkurrent auftritt. Dem Grundsatz ‚Privat vor Staat‘ entsprechend werden wir staatliche Aufgaben auf ihre Privatisierungsfähigkeit prüfen und das Gemeindefinanzrecht überarbeiten. Wo private Unternehmen eine Aufgabe ebenso gut wirtschaftlich erfüllen können wie die öffentliche Hand, ist für erwerbswirtschaftliche Aktivitäten des Staates und der Kommunen kein Raum.“

SOZIALRENDITE GEFÄHRDET

Wenn dies wirklich so kommt, nimmt man den Städten nicht nur die Möglich-

keit, die Dinge, die sie traditionell kommunalwirtschaftlich erledigen, auch weiterhin in bewährter Form und kostengünstig durchzuführen. Man nimmt ihnen nicht nur eine wichtige Einnahmequelle in Form des steuerlichen Querverbundes und der Ergebnisabführung städtischer Unternehmen, sondern man betreibt infrastrukturellen Kahlschlag - beispielsweise im Rahmen des Städtebaus - und nimmt ihnen die so genannte Sozialrendite, die gerade mit der öffentlichen und kommunalen Wohnungswirtschaft für die Städte so wichtig ist.

So hat die städtische Gesellschaft Neusser Bauverein AG gut 7.500 öffentlich geförderte Wohnungen im Bestand und ein Bilanzvolumen von 326 Mio. Euro. Entsprechend dem Auftrag, bezahlbaren Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, wurden bis heute neue Wohnungen erstellt, oder in die Jahre gekommener Wohnraum wurde saniert und modernisiert. Das hierzu notwendige Eigenkapital ist durch Bau und Verkauf von Eigenheimen sowie Eigentumswohnungen erwirtschaftet worden. Also wurden Bau-trärgeschäfte gemacht. Diese wurde mit in der Region ansässigen Betrieben der privaten Wirtschaft - Handwerker und Bauunternehmer - realisiert.

Diese jahrzehntelange wirtschaftliche Betätigung des Bauvereins ist nie von den regionalen Mitbewerbern und den Betrieben der Bauwirtschaft kritisiert worden. Im Gegenteil: Sie findet breite Zustimmung - auch bei den Kammern und Berufsverbänden. Sollte den Städten diese Möglichkeit genommen werden, müssten sie sich auf die bloße Verwaltung des Bestandes beschränken. Da die in den Mieten enthaltenen Instandhaltungsbeiträge für eine ordnungsgemäße Instandhaltung zu gering sind und nichts hinzuverdient werden dürfte, würde sich der Wohnungsbestand zunehmend verschlechtern.

Eine andere Alternative wäre die Veräußerung der Gesellschaft, solange sie noch werthaltig ist und mit ihren Verlustvorträgen - nach dem Motto „privat vor Staat“ - für Finanzinvestoren ein interessantes Objekt darstellt. Damit würde die Stadtkasse zunächst kräftig gefüllt. Der Auftrag, bezahlbaren Wohnraum für weite Teile der Bevölkerung bereitzuhalten, würde damit aber ebenfalls privatisiert - mit allen negativen finanziellen und sozialen Folgen für die Mieter.

DER AUTOR



Herbert Napp ist Bürgermeister der Stadt Neuss

Jahre hin steigenden Bevölkerungszahl entwickelt. Die Arbeitslosenquote ist mit 8,3 Prozent vergleichsweise niedrig.

Die finanzielle Lage der Stadt ist ebenfalls günstig im Vergleich zu vielen anderen Kom-

ENDE DES STADTUMBAUS

Aber auch Städtebau und Stadtumbau kämen in weiten Teilen zum Erliegen. Unsere städtische Gesellschaft hat beispielweise in einem problematischen Stadtteil hochgeschossige Großwohnbauten aus den 1960er-Jahren abgerissen sowie auf dem Grundstück preiswerte Reiheneinfamilienhäuser für junge Familien errichtet und veräußert. Dies führte dazu, dass sich die soziale Durchmischung des Stadtteils erkennbar verbessert hat.

Der mit dem Abriss der Wohnanlagen verbundene Abschreibungsbedarf war größer als der Verkaufserlös. Die Differenz musste also durch wirtschaftliche Betätigung einer kommunalen Gesellschaft verdient werden. Geht das nicht, ist auch der Stadtumbau nicht möglich. Dies ist nur ein Beispiel für viele Aktivitäten, die der städtische Bauverein abwickelt. Weitere Stichworte sind „Umbau zu barrierefreien Wohnungen“, „Wohnen im Alter“ und „Service-wohnen“.

Nur wenn sich Kommunen wirtschaftlich betätigen dürfen, können sie breite Bevölkerungsschichten mit bezahlbarem Wohnraum versorgen

Die Reihe der Beispiele ließe sich beliebig fortsetzen - von der Baubetreuung für ein neues städtisches Theater als Umbau eines alten Kaufhauses über die Entwicklung eines kleinen innerstädtischen Quartiers mit etwa 140 Wohneinheiten bis hin zu einem großen Projekt in Bahnhofsnähe mit rund 270 Wohneinheiten, auf DB-Gelände gelegen sowie mit Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen für „innovatives Bauen auf schwierigen Standorten“.

Die Entwicklung der Stadt Neuss wäre ohne den Bauverein und seine wirtschaftliche Betätigung nicht ansatzweise so erfolgreich gewesen, denn „privat geht nicht immer vor Staat“. Für die Stadt ist neben diesen Aufgaben nicht minder wichtig, dass die Neusser Bauverein AG eine jährliche Dividende von rund 800.000 Euro an die Kämmerer überweist. Hinzu kommen Spenden und andere bürgerschaftliche Aktivitäten.



Wir möchten unsere Stadt weiterentwickeln, wir wollen eine soziale Großstadt sein, wir wollen unsere Rechnungen pünktlich bezahlen, wir wollen mit den Unternehmen der privaten Wirtschaft wie in den vergangenen Jahrzehnten vertrauensvoll zusammenarbeiten. Und wir wollen nicht zu den rund hundert Städten und Gemeinden gehören, die voraussichtlich über einen längeren Zeitraum in der so genannten vorläufigen Haushaltsführung leben. Hierzu muss man unserer Stadt die bestehenden Möglichkeiten belassen und uns in die Lage versetzen, den Bürgerinnen und Bürgern solide kommunalpolitische Arbeit mit viel Fantasie und viel Engagement zu liefern.

DER VERBAND

HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER DR. SCHNEIDER 50 JAHRE

Runder Geburtstag in der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes NRW: Hauptgeschäftsführer **Dr. Bernd Jürgen Schneider** feierte am 9. November 2006 in Düsseldorf im Kreise der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die Vollendung seines 50. Lebensjahrs. Schneider, der 1992 als Beigeordneter in den Verband eingetreten ist, leitet seit vier Jahren die Geschäftsstelle. Eine Laufbahn in der kommunalen Welt ist dem Jubilar quasi in die Wiege gelegt. In seinem schwäbischen Heimatort Biberach/Riß wachte der Vater als Kämmerer über die städtischen Finanzen. Das Studium auf der Verwaltungshochschule Speyer mit anschließender Promotion führte den jungen Juristen Schneider noch näher an den

öffentlichen Bereich heran. Nach kurzer Tätigkeit als Leiter des Rechtsamtes der Stadt Dormagen wagte Schneider schließlich den Sprung in die Landespolitik. Als Referent der CDU-Fraktion pflegte er Umgang mit allen, die heute das politische Geschehen in Nordrhein-Westfalen maßgeblich gestalten.

StGB NRW-Präsident Bürgermeister **Heinz Paus**, der überraschend die Feier besuchte, würdigte Schneider als „bekennenden Juristen“, der seinen Weg „konsequent Stufe um Stufe nach oben fortgesetzt“ habe. Unter seiner Führung sei der Städte- und Gemeindebund NRW ein einflussreicher Verband, der in zahlreiche Gremien eingebunden sei und dessen Stimme von einer

breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werde. Dies lasse auf eine „große Leistung des Teams und erfolgreiches Arbeiten des Trainers“ schließen, so Paus.

Schneider sei ein „Homo politicus“ im besten Wortsinn - ein gewiefter Taktiker, gleichzeitig aber auch ein gewissenhafter, auf Präzision bedachter Arbeiter. Paus gab

StGB NRW-Geschäftsführer **Ernst Giesen** (links) überreicht HGF Dr. Bernd Jürgen Schneider (Mitte) ein Geschenk im Beisein von Ehrenpräsident **Albert Leifert** (links unten) und Präsident Bürgermeister **Heinz Paus** (rechts)

seiner Hoffnung Ausdruck, Schneider und der Verband mögen weiterhin „auf der Erfolgspur bleiben“. Persönlich wünschte er ihm für das neue Lebensjahrzehnt „mehr Muße und mehr Zeit für die Familie“.

Bezogen auf die Laufbahn des Jubilars vom „Rechtsgelahrten zur Führungskraft des Verbandes“ erinnerte StGB NRW-Ehrenpräsident **Albert Leifert** an die Devise des französischen Kaisers Napoleon I., es sei „nicht genug, etwas zu wollen, man muss es auch tun“. Dies sei stets die Haltung von Bernd Jürgen Schneider gewesen. Trotz mehr als 20 Jahren im Rheinland sei er ein „Schwabe mit Ecken und Kanten“ geblieben, der Probleme energisch anpackt. Leifert sagte dem Jubilar voraus, ab 50 Jahren mache sich die Altersweisheit bemerkbar und bringe mehr Gelassenheit in den Alltag.

Für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dankte Betriebsratsvorsitzende **Doris Geuhenhainer** für die Einladung zu der Feierstunde. Sie wünschte Hauptgeschäftsführer Dr. Bernd Jürgen Schneider viel Gesundheit, damit er das Tempo der teils hektischen Landespolitik weiterhin durchstehe. Als Vertreter der Beigeordneten schloss sich Geschäftsführer **Ernst Giesen** den Glückwünschen der Belegschaft an. Drei Dinge seien maßgeblich für Schneiders Erfolg auch in den kommenden Jahren: eine glückliche Hand in allen Belangen der Kommunen, ein freundliches Wort für seine Umgebung sowie Gesundheit und Zufriedenheit für ihn selbst.

Foto: Lehner /StGB NRW



Gesellschaftsform mit vielen Vorteilen



Foto: Gelsenwasser AG

Viele Städte und Gemeinden nutzen die Vorteile aus der Umwandlung eines Eigenbetriebs der Abwasserbeseitigung in eine Anstalt öffentlichen Rechts

Die Anstalt öffentlichen Rechts wird von den kreisangehörigen Kommunen bereits heute gut angenommen, kann aber in Einzelpunkten noch verbessert werden

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung zum

DIE AUTORIN

Dr. Michaela Hogeweg ist Referendarin beim Städte- und Gemeindebund NRW

15.06.1999 die Rechtsform der Anstalt für kommunale Betätigung - Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) -

eingeführt. Ende 2005 bestimmte der Gesetzgeber zudem die Anstalt als Rechtsform zur Errichtung von Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II. Die Anstalt kann im hoheitlichen wie auch im wirtschaftlichen Tätigkeitsfeld eingesetzt werden.

Vorteile der neuen Rechtsform sind insbesondere die Möglichkeit einer flexiblen Ausgestaltung mittels Anstaltssatzung, die

optionale Übertragung hoheitlicher Befugnisse und die Beibehaltung der öffentlichen Rechtsform bei gleichzeitiger Rechtsfähigkeit. Sie vermeidet die zum Teil durch Bundesrecht bedingten Steuerungsdefizite, die in Bezug auf GmbH und AG beklagt werden, und greift zugleich den Vorteil zweigliedriger Organstrukturen auf.

Die AöR agiert mit dem Leitungsorgan Vorstand und dem Kontrollorgan Verwaltungsrat. Damit kann schnell und flexibel agiert werden. Gleichzeitig können Fehlentscheidungen zugeordnet und geahndet werden. Zwar ist eine Kooperation im Wege des PPP nicht möglich. Privates Kapital kann aber durch Gründung von Tochtergesellschaften oder Beteiligungen stiller Gesellschafter gemäß § 230 Handelsgesetzbuch (HGB) eingebracht werden. Externer Sachverstand kann durch entsprechende Besetzung des Verwaltungsrates eingebunden werden.

HOHEITLICH ODER GEWERBLICH

Steuerrechtlich wird die AöR wie der Eigenbetrieb behandelt. Folglich muss zwi-

schen hoheitlicher und gewerblicher Tätigkeit differenziert werden, eine Steuerpflicht qua Rechtsform besteht nicht. Gerade bei den kreisangehörigen Kommunen lässt sich ein Trend hin zur neuen Rechtsform feststellen. Dagegen nutzen kreisfreie Städte eher selten diese Organisationsform, da sie ihre Betriebe meist schon in privater Rechtsform ausgegliedert haben.

Anders als in Niedersachsen und Bayern hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bisher nicht die Anregungen der Fachwelt aufgenommen, eine Rückführung von Kapitalgesellschaften in die Rechtsform der AöR zu regeln. Demnach ist der Rechtsformwechsel hier unrentabel. Schließlich müsste die GmbH oder AG in einem ersten Schritt aufgelöst und in das Gemeindevermögen eingegliedert werden. In einem zweiten Schritt erfolgte dann die Gründung der AöR im Wege der Gesamtrechtsnachfolge.

Die Kompetenz des Landesgesetzgebers, die Umwandlung privater Gesellschaften in AöRs per Gemeindeordnung (GO NW) zu regeln, ergibt sich dabei aus § 1 II Umwandlungsgesetz (UmwG). Während die Gründung der AöR oder die Umwandlung bestehender Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge gemäß § 114 a I GO NW vollzogen wird, sollte bei der Umwandlung von Kapitalgesellschaften in eine Anstalt der Rechtsformwechsel gewählt werden.

Damit erfolgte die Umwandlung in der Regel kostenneutral, da nur die Rechtsform, in der agiert wird, sich ändert. Umwandlungsfähig wären dabei nur die Eigengesellschaften, deren Anteile zu 100 Prozent in Gemeindehand liegen. Beachtenswert bei der Einrichtung eines Rechtsformwechsels für Kapitalgesellschaften ist, dass den Kommunen die Option gegeben werden sollte, bestehende Eigengesellschaften, Eigenbetriebe oder Anstalten im Rahmen des Formwechsels in die AöR einzugliedern, um Synergien auszuschöpfen.

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Regelungen in Bayern und Niedersachsen zeigen Möglichkeiten auf, wie die Anstalt in weit gefächerter Form der interkommunalen Zusammenarbeit zugänglich gemacht werden kann. Bisher ist die

interkommunale Zusammenarbeit für die AöR in NRW nur im Wege der Kooperations-Anstalt oder in der Form des so genannten ausgehöhlten Zweckverbandes möglich. Dies bedeutet: Die AöR kann Mitglied in einem Zweckverband oder einer Arbeitsgemeinschaft werden oder aber durch einen Zweckverband respektive eine Arbeitsgemeinschaft getragen werden.

Die hier erprobte Zusammenarbeit erscheint oft schwerfällig wegen allzu vieler verwobener Verantwortungsebenen und einem zähen Entscheidungskonglomerat. In Bayern und Niedersachsen hat der Gesetzgeber den Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, gemeinsam eine kommunale Anstalt zu gründen oder sich daran zu beteiligen. Wählt die Kommune eine mandatierende Aufgabenübertragung, kann sie die zum Teil von der Rechtsprechung geforderte Ausschreibungspflicht bei einer delegierenden Vereinbarung umgehen.

Bei einer mandatierenden Aufgabenübertragung liegt der ausschreibungsfreie Tatbestand des Inhouse-Geschäftes vor. Den niedersächsischen und bayerischen Vorschriften könnte auch in Fragen der Organisation einer gemeinsamen AöR Vorbildwirkung zukommen. Dort sind im Verwaltungsrat die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen vertreten, den

Vorsitz haben die Bürgermeister im rotierenden System inne.

MINDESTSTANDARDS FÜR MEHRTRÄGERSCHAFT

Ebenfalls sieht das Gesetz Mindeststandards vor, was in der Satzung der gemeinsamen Anstalt geregelt werden muss. Bedingt durch die Mehrträgerschaft sind insbesondere Festschreibungen zu Einzahlungsverpflichtungen, Stammkapital, anteiliger Gewährträgerhaftung, Voraussetzungen zur Änderung der Satzung sowie Regeln bei Auflösung der gemeinsamen Anstalt notwendig.

Viel diskutiert bleibt die Frage über die Rechtmäßigkeit von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Nach Abschaffung der Ausfallbürgschaft bei Sparkassen wegen Europarechtswidrigkeit stellt sich auch für die gemeindliche Anstalt die Frage, ob Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unerlaubte Beihilfen darstellen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wie auch die Kommentierung zu den Art. 86 ff. EG-Vertrag betonen diesbezüglich, dass die Möglichkeit einer Wettbewerbsverzerrung auch im kommunalen Bereich gegeben sein kann.

Insoweit könnte darüber nachgedacht werden, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung aufzugeben und stattdessen eine im Ermessen der Kommune liegende Unter-

stützungshandlung zugunsten der Anstalt festzuschreiben. Dadurch kann die Zusammenarbeit von Anstalt und Kommune gestärkt werden, und die Kommune kann sich besser vor Zahlungsrisiken schützen. Dies geht auch konform mit der Rechtsprechung deutscher Gerichte zur Teilnahme an Vergabeverfahren, die ausgeschlossen ist, wenn Wettbewerb verzerrende Institute wie Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bestehen bleiben.

SATZUNGSKOMPETENZ DER AÖR

Aus Gründen der Rechtsicherheit kann es sich empfehlen, neben den bisherigen Erlassen des NRW-Innenministeriums zur Rechtmäßigkeit des Satzungserlasses durch die kommunale Anstalt gesetzliche Regelungen in das Kommunalabgabengesetz (KAG) oder die GO aufzunehmen. Kritik wurde bislang insbesondere in Bezug auf den Vorbehalt des Gesetzes und das Demokratieprinzip geäußert. Das KAG überträgt nur den Gemeinden das Recht zum Erlass von Abgabensatzungen. Insoweit wäre eine Klarstellung des Gesetzgebers in der Gemeindeordnung selbst oder dem KAG hilfreich, wonach die Befugnis auf die selbstständig organisierte Rechtsform der Anstalt delegiert werden kann.

Ebenfalls zu überprüfen sind aufgrund der Grundrechtsintensität auch die Weisungsrechte des Verwaltungsrates beim Satzungserlass. Denn die Nichtbefolgung der Weisungen beeinflusst nicht die Wirksamkeit der Satzung. Stattdessen ist hier ein Zustimmungsvorbehalt zu erwägen, damit ein den Rat repräsentierendes Organ die Entscheidungsbefugnis hat. Hilfreich kann auch die Änderung der Kommunalunternehmensverordnung sein, so dass eine Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister gemäß § 33 HGB besteht. Diese ist Voraussetzung zur Prokura-Erteilung.

Ungeachtet dieser Verbesserungsvorschläge zur öffentlichen Anstalt in NRW darf das Potenzial der Anstalt nicht verkannt werden. Sie verkörpert die Vorteile privatrechtlicher Organisationsformen unter Vermeidung von deren Nachteilen. Nicht umsonst wird das Kommunalunternehmen als öffentlich-rechtliche GmbH bezeichnet. Es wäre daher zu begrüßen, wenn der nordrhein-westfälische Gesetzgeber diese Rechtsform weiter an die Bedürfnisse der Kommunen anpassen und entsprechend ausbauen würde. ●

EHRUNG FÜR HANS-JOSEF VOGEL

NRW-Schulministerin **Barbara Sommer** (Foto) hat Ende Oktober 2006 in Düsseldorf verdiente Persönlichkeiten des

Schullebens geehrt. Der Bürgermeister der Stadt Arnsberg, **Hans-Josef Vogel** (Foto), wurde dabei stellvertretend für alle am Projekt „Selbstständige Schule“ beteiligten Schulträger ausgezeichnet. Das im Schuljahr 2002/2003 gestartete und auf sechs Jahre angelegte Modellvorhaben zielt auf die Verbesserung der Qualität schulischer Arbeit. Insbesondere soll der Unterricht durch qualitätsorientierte Selbststeuerung an Schulen und Entwicklung regionaler Bildungslandschaften an Qualität gewinnen. An dem Projekt, das gemeinsam vom NRW-Ministerium für Schule und Weiterbildung und der Bertelsmann Stiftung getragen wird, sind landesweit 278 Schulen beteiligt. Allein in der Stadt Arnsberg beteiligen sich zehn Schulen.



Kooperation statt Kirchturmdenken

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Weg, die Leistungsfähigkeit vor allem kleiner Gemeinden zu erhalten, erfordert aber eine genaue Vorbereitung

Die Kommunen Borken, Heiden, Raesfeld, Reken und Südlohn - hier der Anbau des Heidener Rathauses - arbeiten seit Jahren in verschiedenen Bereichen zusammen



Foto: Stadt Heiden

Die Kommunalverwaltungen sind vermehrt auf der Suche nach modernen Organisations- und Management-Modellen,

um ihre Ressourcen optimal einzusetzen. Namentlich seien hier das Personal, die Sachmittel einschließlich der Liegenschaften und die Finanzen

genannt. Die gemeinsame Nutzung von Personal, Know-how und Sachmitteln stellt dabei ein Prinzip dar, das eine effizientere Verwendung der Kapazitäten verspricht.

Die interkommunale Kooperation ist integraler Bestandteil der verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsgarantie. Bei Kooperationsmodellen sind grundsätzlich folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Aufgabenanalyse
- Ressourcenbewertung und -planung
- rechtlicher Rahmen
- Controlling

Die in den vergangenen Jahrzehnten gewachsene Standardisierung in diversen Bereichen der Kommunalverwaltung hat dabei einen erweiterten Rahmen für eine im größeren Umfang einheitliche Aufgabenerledigung geschaffen. Gleichzeitig hat auf anderen Gebieten die Komplexität der Aufgaben oder ihre jeweilige fachspezifische Tiefe erheblich zugenommen. Dies verlangt verstärkt nach hochqualifiziertem Personal und häufiger nach teuren Technologien zur Aufgabenerledigung.

Letzteres betrifft zum einen die „technische“ Technik, aber oft auch ein an-

spruchsvolles Verfahrensmanagement, das etwa im Umweltbereich neue, organisationsbetonte Steuerungssysteme erfordert. Diese Spezialisierung ist häufig mit erheblichen Investitionen von zum Teil betriebswirtschaftlich (Stichwort „return on investment“) fraglichem Mehrwert für die einzelne Kommune verbunden. Die Kooperation der Kommunen, auch über Kreisgrenzen hinweg, gewinnt daher, nicht nur in Form von Public Private Partnership, zunehmend an Bedeutung. Dabei ist festzustellen, dass durch effiziente Zusammenarbeit auch neue Aufgaben oder Erweiterung von Aufgaben leichter zu schultern sind.

AUFGABENANALYSE ZU BEGINN

Defizitäre Aufgabenerledigung ist häufig Ausgangspunkt für Überlegungen zu kommunaler Kooperation. Dabei sollte zunächst von jeder einzelnen Kommune geprüft werden, worin ihre Aufgabe konkret besteht oder bestehen soll. Auch wenn sich dies zunächst banal anhört, ist zu bedenken, dass trotz vielfacher gesetzlicher Vorgaben die kommunale Selbstverwaltung den Gemeindeverwaltungen einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumt. Dies gilt insbesondere für die freiwilligen Aufgaben, aber - gerade in Organisationshinsicht - auch für die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Eine dezidierte Planung der Ressourcen ist zunächst erforderlich, um zu erkennen, ob diese - auch für eine gemeinsame Nutzung - ausreichen und deren Einsatz effizient wäre. Dabei sind insbesondere im Personalbereich mittel- bis langfristige Überlegungen erforderlich.

Die Planung sollte dabei darstellen, wie die gemeinsame Aufgabenerledigung mittel- und langfristig ausgestaltet sein soll. Nur so können die Ressourcen angemessen disponiert werden. Hierbei dürfte eine doppelte Haushaltsführung hilfreich sein, um die tatsächlichen Kosten bei den einzelnen Partnern der Kooperation ermitteln zu können. Zusätzlich sind auch längerfristige Entwicklungen, soweit vorhersehbar, in die Planung einzubeziehen. Insbesondere bei stärker institutionalisierten Formen der Kooperation wie der Aufgabenerledigung durch einen Zweckverband sollten gegebenenfalls auch demografische oder baubezogene Faktoren berücksichtigt werden.

PASSENDER RECHTLICHER RAHMEN

Bei der Wahl des rechtlichen Rahmens ist von Bedeutung, dass für unterschiedliche Bedürfnisse verschiedene Formen der kommunalen Zusammenarbeit gesetzlich vorgesehen sind. Dabei sollte man sich nicht scheuen, neue Wege zu beschreiten.

Konkret kann durch die Experimentierklausel in NRW (§ 8 Abs. 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit - GkG -, § 129 NRW-Gemeindeordnung - GO NRW) von den Vorschriften der §§ 4 ff. GkG abgewichen werden. Allerdings sind für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und für Aufgaben, die den Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten übertragen wurden, die Wahlmöglichkeiten eingeschränkt. Hier sind bislang nur öffentlich-rechtliche Vereinbarungen - und diese nur zwischen benachbarten Kommunen - zulässig (§ 3 Abs. 5 und § 4 Abs. 5 GO).

Das nordrhein-westfälische GKG in der Fassung vom 16.11.2004 (GV. NRW, 644) stellt keinen abschließenden Katalog von Kooperationsformen dar. Zwar werden dort kommunenspezifisch die Arbeitsgemeinschaft (§§ 2 f. GKG), die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 23ff. GKG) und der Zweckverband (§§ 4ff. GKG) genannt. Jedoch stehen für Aufgaben, die nicht zwingend hoheitlich zu erfüllen sind, auch privatrechtliche Kooperationsformen zur Verfügung. Von Bedeutung ist hierbei neben einfachen privatrechtlichen Verträgen (Miete, Leihe etc.) die Schaffung einer gemeinsamen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

Zu bedenken ist bei formloser Zusammenarbeit, dass bereits unter minimalen Voraussetzungen, möglicherweise ungewollt, eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR, §§ 705ff. BGB) durch die Kooperation entstehen kann - mit der Folge der unbegrenzten Haftung der Gesellschafter. Aus Sicherheitsgründen ist eine solche Folge - und damit diese Kooperationsform, aber auch die offene Handelsgesellschaft (OHG), die Aktiengesellschaft (AG, vgl. aber § 108 Abs. 3 GO.) und die Kommanditgesellschaft (KG) - nach der Gemeindeordnung nicht zulässig (§§ 108 Abs. 1 Nr. 3, 5 GO). Zum Teil gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Kooperation. So erfordert etwa das Baurecht, dass bestimmte Vorhaben zwischen Kommunalverwaltungen abgestimmt werden müssen.

WAS GENAU ERLEDIGEN?

Zu Beginn der Überlegungen über den rechtlichen Rahmen sollte stehen, was konkret gemeinsam oder von einer anderen Verwaltung für eine dritte erledigt

werden soll. Der Umfang ist weitgehend maßgeblich für das richtige Instrument. Soll nur Personal abgestellt werden? Soll eine Aufgabe oder sollen sogar mehrere Aufgaben übertragen werden? Soll auch die Zuständigkeit hierfür übergehen? Ist eine Vergütung vorgesehen? Ist eine Diensttherreneigenschaft einer gemeinsamen kommunalen Einrichtung erforderlich? Soll die Aufgabe zeitlich begrenzt gemeinsam wahrgenommen werden? Welche Kritik ist aus der Bürgerschaft oder seitens der Aufsichtsbehörden zu erwarten?

Diese Fragen stellen nur eine Auswahl der Rahmenbedingungen für die Wahl des angemessenen rechtlichen Rahmens dar. Im Einzelnen tritt eine Vielzahl weiterer Aspekte hinzu. Soweit möglich, könnte es hilfreich sein, innerhalb einer Pilotphase die Überlegungen zu überprüfen und die anfänglich gestellten Fragen endgültig zu beantworten oder neu zu stellen.

Dabei ist - auch vorausschauend - die Rechtsauffassung der Europäischen Union sowie einiger Vergabekammern zu beachten. Diese verlangen zunehmend eine Ausführung von Verwaltungsaufgaben durch Private. Dabei ist ein Ziel die Verhinderung von für Private geschlossenen Märkten. Unter bestimmten Umständen bedeutet dies eine Ausschreibungsverpflichtung für interkommunale Kooperation.

Ob langfristig die deutschen Besonderheiten des Kommunalrechts hierbei Berücksichtigung finden werden, ist derzeit unklar. Die interkommunale Aufgabenübertragung stellt nach Auffassung des StGB NRW keinen ausschreibungspflichtigen Beschaffungsvorgang auf dem Markt dar und sollte daher auch EU-seitig vom Anwendungsbereich des Wettbewerbs- und Vergabe-

rechts ausgenommen werden. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ab Januar 2007 bietet hierfür eine gute Gelegenheit.

QUALITÄTSKONTROLLE NÖTIG

In einer eventuellen Pilotphase, aber auch in einer festen Kooperation, sollten Erfüllungsgrad, Ressourcennutzung und Kundenzufriedenheit regelmäßig überprüft werden. Nur bei positiver Beurteilung dieser Gesichtspunkte kann von einer erfolgreichen Kooperation gesprochen werden. In der Wirtschaft wird insbesondere die Qualität einer Dienstleistung durch so genannte Service Level Agreements (SLA) geregelt. Hierbei vereinbaren die Vertragspartner bei einer Kooperation, welche Verfügbarkeit und welche Reaktionszeiten bei Standardanfragen oder kritischen Fällen zu leisten sind und in welcher Qualität eine Dienstleistung zu erbringen ist.

Bereits vor Kontaktaufnahme zu einem möglichen Kooperationspartner sollte sich eine Kommune damit beschäftigen, welchen Inhalt ein interkommunales SLA für eine kooperationsstaugliche Aufgabe haben sollte. Dabei müssen die bisher eingesetzten Ressourcen, die Kosten, künftige Anforderungen und die Zufriedenheit mit der bisherigen Situation sowie die Erwartungen an eine mögliche Kooperation formuliert werden.

Aufgrund dieses Gedankenspiels, das jedoch ernsthaft und unter Beteiligung aller relevanten Dienststellen sowie mit finanzieller Proberechnung erfolgen sollte, kann anschließend zusammen mit einem möglichen Partner ein rechtlicher Rahmen für eine Kooperation gesucht werden. Dieser Partner muss bereit sein, das SLA mitzutragen. Ein unrealistisches SLA sollte entspre-

Durch interkommunale Zusammenlegung von Leitstellen kann im Bereich der Feuerwehren und des Rettungswesens gespart werden



Foto: Baitsch

chend benannt werden, weil damit keiner Seite gedient wäre.

MEHR KOOPERATION ZULASSEN

Das Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit vom 29.01.2004, mit dem relevante Vorschriften der Gemeindeordnung reformiert wurden, hat in einem ersten Schritt die Aufgabenübertragung an benachbarte Verwaltungen erleichtert. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung können nunmehr von einer benachbarten Gemeinde wahrgenommen werden (§ 3 Abs. 2 GO). Die Wahrnehmung einer Kreis Aufgabe durch eine kreisangehörige Stadt oder Gemeinde ist jedoch nicht möglich. Außerdem ist darauf zu achten, dass die kooperierenden Verwaltungen benachbart sind.

Zudem können durch das Gesetz benachbarte Mittlere und Große kreisangehörige Städte Aufgaben sich gegenseitig oder ihrem zuständigen Kreis übertragen (§ 4 Abs. 1 GO). Eine Übertragung von Kreis Aufgaben an sie wiederum ist jedoch nicht möglich. Hier sollte im Einzelfall eine andere, sachnähere Verlagerung möglich sein.

Für eine vollständige, der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie entsprechende interkommunale Zusammenarbeit sind zudem die Schwellenwerte für Große kreisangehörige Städte auf 50.000 Einwohner und für Mittlere kreisangehörige Städte auf 25.000 Einwohner abzusenken. Des Weiteren ist die Möglichkeit zu schaffen, diese Schwellenwerte durch „Zusammenlegung“ der Einwohner in einem Zweckverband zu erreichen. Zudem sollte die Zulässigkeit von Mehrfachzweckverbänden explizit anerkannt werden. Durch die Experimentierklausel sollten auch nicht benachbarte Kommunen in die Lage versetzt werden, zu kooperieren. Schließlich wäre es sinnvoll, die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt durch mehrere Kommunen zuzulassen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind gewillt, durch gemeinschaftliche Aufgabenerledigung oder durch Beauftragung Dritter, durch effiziente Ressourcennutzung und Verbesserung ihrer Dienstleistungen den Ansprüchen einer modernen, bürgernahen Verwaltung gerecht zu werden. Hierzu sind weitere Anstrengungen nötig, die nicht nur von den Kommunen zu leisten sind. ●

Vom Ausländerbeirat zum Integrationsrat



Foto: Frücht

Bei der Wahl zu den kommunalen Migrantinnenvertretungen in NRW im November 2004 trat in Bielefeld ein Team von Frauen an

Im Rahmen der Reform der NRW-Gemeindeordnung setzt sich die LAGA NRW für eine stärkere Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am kommunalen Geschehen ein

Bei der Reform der NRW-Gemeindeordnung (GO NW), die im Laufe der kommenden Monate zur Entscheidung ansteht, wird vor allem auf Betreiben der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantinnenvertretungen Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW) auch eine Änderung des § 27 GO NW und damit der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an kommunalen Entscheidungsprozessen durch Ausländerbeiräte diskutiert. Davon unabhängig geht es um die Frage des kommunalen Wahlrechts für alle seit langem in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten. Diese Forderung wird seit vielen Jahren von Migrantinnenvertretungen und Migrantenselbstorganisationen, aber auch von anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen erhoben.

Seit 1990, als ein Vorstoß aus Hamburg

und Schleswig-Holstein scheiterte, gab es von Seiten der Politik keinen ernsthaften Versuch mehr, die vom Verfassungsgericht eröffnete Möglichkeit einer Änderung des Grundgesetzes wahrzunehmen. Eine leise Hoffnung keimt nun auf durch den Koalitionsvertrag der Bundesregierung, der für diese Frage einen Prüfauftrag formuliert hat.

Dass daraus mehr wird, ist das Anliegen der LAGA NRW, die sich in den kommenden Monaten mit verschiedenen Partnern verstärkt des Themas der Repräsentation von Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene annehmen wird. Denn es ist nicht zu erklären, dass anders als in zahlreichen Staaten Europas Menschen, die seit vielen Jahren im Land leben, von Entscheidungen der Kommunalparlamente in Angelegenheiten der Daseinsvorsorge wie Kindergarten, Schule oder Bauplanung ausgeschlossen sind.

Und es ist vor allem ein gesamtgesellschaftliches Problem, wenn man bedenkt,

DER AUTOR

Tayfun Keltok ist Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantinnenvertretungen Nordrhein-Westfalen

DStGB LEHNT GESETZENTWURF ZUR GESUNDHEITSREFORM AB

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) wendet sich anlässlich der Anhörung im Bundestag zu den Auswirkungen der Gesundheitsreform entschieden gegen den vorgesehenen Sanierungsbeitrag der Krankenhäuser in Höhe von 500 Mio. Euro. „Ein solcher Sanierungsbetrag würde insbesondere die Krankenhäuser der Grundversorgung in den ländlichen Regionen vor unlösbare finanzielle Probleme stellen“, erklärte der Hauptgeschäftsführer Dr. Gerd Landsberg in Berlin. Die Schließung von Krankenhäusern sei damit vorprogrammiert. Damit werde den Menschen aber nicht geholfen.

Angesichts der Fülle an gesetzlichen und tariflichen Lasten in jüngster Zeit wäre ein solches Opfer nicht zu verkraften. Alle Belastungen durch Einnahmebeschneidungen und Ausgabenerhöhungen, auf die die Krankenhäuser keinen Einfluss ausüben können, liegen bei ca. sieben Mrd. Euro im Jahr 2007.

Die geplanten Gesetzesänderungen entziehen den Krankenhäusern weitere Finanzmittel, die diese dringend brauchen, um eine adäquate stationäre und ambulante Versorgung der

Bevölkerung in den Krankenhäusern zu sichern, erklärte Landsberg. Die Gesundheitsreform müsse deshalb korrigiert werden. Die Krankenhäuser können auf diese Entwicklung nur durch Rationierung und Personalabbau reagieren, was bestenfalls zu längeren Wartezeiten, im schlechtesten Fall zur Schließung von Krankenhäusern führen wird. Die Folge wird eine schlechtere Grundversorgung der Patienten in den Regionen sein. Die Reform geht damit eindeutig zu Lasten der Patientinnen und Patienten, befürchtet Landsberg. Eine immer älter werdende Gesellschaft ist nach Auffassung des DStGB gerade auf die kommunalen Krankenhäuser als ortsnahe Versorgungseinrichtungen angewiesen.

Die Politik muss sich endlich von der Illusion verabschieden, mit immer weniger Geld immer mehr und bessere Leistungen im Gesundheitswesen zu erreichen. Eine bessere medizinische Betreuung hat ihren Preis. Die Menschen haben einen Anspruch auf eine gute Grundversorgung auch im ländlichen Raum. Ausschließlich wirtschaftliche Aspekte führen in die Sackgasse. (DStGB-Pressemitteilung 70/2006 vom 13.11.2006)

dass in einzelnen Stadtteilen bereits heute der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund deutlich mehr als 50 Prozent beträgt, gleichzeitig aber die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in diesen Stadtteilen teilweise unter 50 Prozent sinkt. Hier macht das Wort von der „demokratiefreien Zone“ die Runde. Dieser Trend wird sich verstärken, wenn nicht in Fragen des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten etwas geschieht.

ANSPRECHPARTNER ALLER MIGRANTEN

Das Zustandekommen des Islamgipfels auf Bundesebene wird von Seiten der LAGA NRW - ebenso wie eine ähnliche Aktivität der NRW-Landesregierung - begrüßt. Denn es muss gelingen, in religiösen Fragen einen Ansprechpartner zu finden, mit dem die wichtigen Fragen des religiösen Zusammenlebens diskutiert werden können. Dieser Ansprechpartner können und wollen die kommunalen Migrantenvertretungen nicht sein. Denn sie vertreten vielmehr alle Migrantinnen und Migranten, unabhängig von Herkunft und Religion, wenn auch zahlreiche ihrer Mitglieder ihre Wurzeln in Moscheevereinen haben wie andere in Arbeitsvereinen oder Sportgruppen.

Anders sieht es beim Integrationsgipfel aus. Ein großes Manko dieses Gipfels liegt darin, dass die Repräsentanten der Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene oder deren Vertreterinnen und Vertreter auf Landes- oder Bundesebene nicht einbezogen sind. Es kann nicht sein, dass auf Seiten der Vertreter der Mehrheitsgesellschaft der gesamte Sachverstand aus Bundesministerien und Verbänden, aber auch

von Praktikern aus der täglichen Arbeit vor Ort versammelt ist, während auf Seiten der Migrantinnen und Migranten bis auf wenige Ausnahmen nicht erkennbar ist, was diese Personen legitimiert, für die Menschen mit Migrationshintergrund zu sprechen. Dies soll das Engagement dieser Menschen nicht abwerten, zeigt aber, welchen Stellenwert die demokratisch legitimierten Repräsentanten der Migrantinnen und Migranten genießen.

Damit zurück zu den Vorstellungen der LAGA NRW für eine verbesserte Repräsentation der Migrantinnen und Migranten in der kommunalpolitischen Arbeit. Denn unabhängig von der Frage des kommunalen Wahlrechts bleiben kommunale Migrantenvertretungen auf absehbare Zeit die einzigen und unverzichtbaren Gremien zur Beteiligung der Migrantinnen und Migranten an kommunalen Entscheidungsprozessen.

AUSLÄNDERBEIRAT MIT GEBURTSFEHLER

1994 hat das Land Nordrhein-Westfalen durch Einführung der Ausländerbeiräte nach § 27 GO NW einen Schritt in die richtige Richtung getan, der von den damals auf freiwilliger Basis bestehenden Ausländerbeiräten und den damals zwei Landesorganisationen gefordert worden war. Pflicht war fortan die Einrichtung eines Ausländerbeirates

bei einer bestimmten Anzahl von Ausländern in der Kommune und die Festlegung von Mindeststandards.

Jedoch hatte diese Regelung einen Geburtsfehler, auf den die damalige AGA NRW im Vorfeld immer wieder hingewiesen hat: das Fehlen einer engen Verzahnung von gewählten Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern. War es in den freiwilligen Ausländerbeiräten bis dahin fast überall üblich, dass Ratsmitglieder und Migrantenvertreter gemeinsam die - wenn auch wenigen - Entscheidungen trafen, aber auch gemeinsam Forderungen formulierten und in den Rat einbrachten, sind im Ausländerbeirat



*Wir wünschen allen
unseren Leserinnen
und Lesern ein
gesegnetes
Weihnachtsfest und
ein erfolgreiches
Jahr 2007*

Foto: Lehner



Foto: Aksu

▲ Bei der Laga NRW-Mitgliederversammlung 2005 in Krefeld forderten die Delegierten, auch in der kommenden Legislaturperiode einen Ausschuss für Migrationsfragen einzurichten

nur die gewählten Migrantenvertreter stimmberechtigt. Ratsmitglieder nehmen - wenn überhaupt - nur beratend teil. Die enge Anbindung an die Fraktionen fehlt.

Das führt bis heute zu Frustration und einem Gefühl der Ohnmacht nach dem Motto „Wir können beschließen was wir wollen, es interessiert niemanden“. Die LAGA NRW hätte sich gewünscht, dass es schon vor der letzten Kommunalwahl und der damit gekoppelten Wahl der kommunalen Migrantenvertretungen zu einer Änderung des § 27 GO NW gekommen wäre. Vorschläge hierfür lagen auf dem Tisch. Stattdessen kam es zur Anwendung des § 126 GO NW, der Zulassung von 60 „Experimenten“ zur Abweichung von § 27. Diese Änderungen reichen von einer bloßen Änderung des Namens bis hin zur weit reichenden Umgestaltung bei Zusammensetzung, aktivem Wahlrecht und Kompetenzen.

Zur Mitte der Amtszeit der Gremien im Frühjahr 2007 hat das NRW-Innenministerium Erfahrungsberichte der Kommunen angefordert. Die LAGA NRW hat Vorschläge für eine Standardisierung dieser Berichte vorgelegt und eine wissenschaftliche Evaluation gefordert. Im Hinblick auf die Änderung der Gemeindeordnung hat die LAGA NRW Forderungen formuliert, wie sie sich aus ihrer Erfahrung der Arbeit der Gremien seit dem Herbst 2004 darstellen. Dabei handelt es sich um Mindeststandards. Abweichungen der Kommunen, die darüber hinausgehen, sollten - wie schon bisher - möglich sein.

NAME SCHAFFT IDENTITÄT

Es beginnt mit dem Namen des Gremiums. Die LAGA NRW ist der Auffassung, dass ein einheitlicher Name, wie es der des Aus-

länderbeirates war, der Identitätsfindung dient. Da es bei der Arbeit der kommunalen Migrantenvertretungen um die Belange aller Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sowie das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben geht, erscheint der überwiegend in den „Experimentiergremien“ verwendete Begriff „Integrationsrat“ als der sinnvollste.

Bei der Frage, ab welcher Zahl von Migranten eine kommunale Migrantenvertretungen einzurichten ist, stellt § 27 auf den „Ausländer“ ab. Dieser rechtlich enge Begriff lässt die Realität vor Ort außer acht. Es sollte - soweit melderechtlich möglich - nach der Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund entschieden werden, ob ein Integrationsrat (bei geringerer Zahl auf Antrag) eingerichtet werden muss.

Wert gelegt wird auch auf die enge Verzahnung von Rat und Migrantenvertretern. Nach Ansicht der LAGA NRW hat sich eine Zusammensetzung aus zwei Dritteln gewählten Migrantenvertretern und einem Drittel Ratsmitgliedern im Rahmen der Experimente bewährt. Wichtig ist außerdem festzuschreiben, dass für die Migrantenvertreter persönliche Vertreter gewählt werden. Denn ebenso wie Ratsmitglieder sollen sich auch diese im Verhinderungsfall vertreten lassen können.

PASSIVES WAHLRECHT AUSWEITEN

Anders als in manchen Bundesländern besteht in NRW seit Einführung des § 27 GO NW das passive Wahlrecht in den Ausländerbeirat für alle Einwohner einer Kommune. Das hat sich bewährt, werden hierdurch doch „eingebürgerte Deutsche“ und auch gebürtige Deutsche, die sich für die Thematik interessieren, einbezogen. Die Chancen

dieser Menschen, gewählt zu werden, haben sich in den Städten, die dies im Rahmen der Experimentierklausel beantragt haben, dadurch erhöht, dass auch Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die diese durch Einbürgerung erlangt haben, wahlberechtigt sind, sofern sie sich in das Wählerverzeichnis haben eintragen lassen.

Dasselbe gilt für Deutsche, die als Aussiedlerinnen und Aussiedler in die Bundesrepublik gekommen sind. In den Städten, in denen Aussiedlerinnen und Aussiedler für eine Mitarbeit gewonnen werden konnten, sind eine Verbreiterung des Themenspektrums und ein Wachsen des gegenseitigen Verständnisses feststellbar.

Selbstverständlich sollte - wie bei allen Wahlen üblich - die Möglichkeit der Briefwahl gegeben sein, da dies in den Städten, die dies beantragt hatten, in der Regel zu einer höheren Wahlbeteiligung geführt hat. Auch die Durchführung der Wahl als reine Briefwahl sollte ermöglicht werden. Für die Wahl der/des Vorsitzenden und seine/ihrer Stellvertreter/innen sollte geregelt werden, dass diese von allen Mitgliedern des Integrationsrates gewählt werden.

RECHT AUF MITWIRKUNG

In der Gemeindeordnung sollte zudem festgelegt werden, dass der Rat durch die Hauptsatzung nach Anhörung der kommunalen Migrantenvertretung den Rahmen der Aktivitäten des Integrationsrates bestimmt. Insbesondere sollte der Integrationsrat die Möglichkeit erhalten, sich an allen wichtigen Angelegenheiten, welche die Interessen der Migrantinnen und Migranten berühren, zu beteiligen. Er muss dabei die Möglichkeit haben, Vorschläge zu machen und Anregungen zu geben.

Viele Kommunen haben den Integrationsräten ein Budget zur eigenen Verwaltung überlassen oder die Entscheidung über die Vergabe von Zuschussmitteln übertragen. Diese Regelung hat sich bewährt und zum Ansehen der Gremien beigetragen.

Wenn der Integrationsrat an der Besetzung der Stelle des Geschäftsführers sowie bei der Einstellung von Personal für die Durchführung von Aufgaben im Rahmen der Migrations- und Integrationsarbeit beteiligt wird und ihm geeignete Räumlichkeiten sowie technische Ausstattung nach dem Standard der Kommune zur Verfügung gestellt werden, steht einer erfolgreichen Arbeit nichts im Wege. ●

FAZIT

Die kommunalen Migrantenvertretungen, die sich im Rahmen der Experimentierklausel auf eine Regelung im beschriebenen Sinne eingelassen haben, wollen nicht mehr zum herkömmlichen Ausländerbeirat zurück. Eine Änderung des § 27 der Gemeindeordnung, die dem Bedürfnis aller Seiten nach mehr politischer Beteiligung der Migrantinnen und Migranten Rechnung trägt, ist daher überfällig.

„Unbequem, aber seriös und konstruktiv“

NRW-Finanzminister Dr. Helmut Linssen hat den Kommunen 904 Millionen Euro Mehreinnahmen für 2007 in Aussicht gestellt. Ist das nicht ein Hoffnungsschimmer?

Gespräch mit Dr. Bernd Jürgen Schneider, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW, zum Jahresrückblick 2006 und zum Ausblick auf 2007

STÄDTE- UND GEMEINDERAT: Einigung bei Hartz IV und Unternehmenssteuerreform sowie unerwarteter Steuersegen - geht's den NRW-Kommunen endlich wieder gut?

Dr. Bernd Jürgen Schneider: Ja und Nein. Was die Erstattung von Unterkunftskosten bei Langzeitarbeitslosen durch den Bund angeht, hätte es tatsächlich schlimmer kommen können. Dass in den kommenden vier Jahren jeweils eine Milliarde Euro Entlastung aus Hartz IV entsteht, ist zwar ein positives Signal. Entscheidend ist aber nicht die Höhe der Bundesbeteiligung. Genauso wichtig ist das Verteilverfahren. Und das jetzt vorgesehene quotale Verteilverfahren - der Bund beteiligt sich zu einem gewissen Prozentsatz an den Unterkunftskosten - bedeutet eine massive Benachteiligung der Kommunen in NRW.

Die Steuermehreinnahmen - vor allem bei der Gewerbesteuer - geben Hoffnung, dass es wieder aufwärts geht. Aber vom Ende der Durststrecke, von nachhaltiger Konsolidierung kann noch lange nicht die Rede sein. Einmal steigt die Zahl der Kommunen im Haushaltsicherungskonzept ebenso wie die Altfehlbeträge. Zum anderen haben die Steuermehreinnahmen vor allem konjunkturelle und nicht strukturelle Gründe.

Was fehlt denn noch?

Schneider: Die teils zweistelligen Zuwachsraten bei der Gewerbesteuer können nicht darüber hinwegtäuschen, dass den NRW-Kommunen unter dem Strich nur 2,5 Prozent Mehreinnahmen zugeflossen sind - so

die Kassenstatistik nach dem ersten Halbjahr 2006. Und dem standen um 6,5 Prozent gestiegene Ausgaben gegenüber. Summa summarum lagen diese immer noch über den Einnahmen. Also blieb auch im „Boomjahr“ 2006 nur der Weg, weiter fremdes Geld aufzunehmen. Die Kassenkredite unserer 396 NRW-Kommunen lagen zur Jahresmitte bereits bei 12,5 Milliarden Euro.

Was können die Kommunen von der Unternehmenssteuerreform erwarten?

Schneider: Die wichtigste Botschaft der Einigung innerhalb der großen Koalition in Berlin ist der Erhalt der Gewerbesteuer. Es hat sich bezahlt gemacht, dass wir nicht wirtschaftsliberalen Trends hinterhergelaufen sind und ein an sich gutes Konzept vorschnell verloren gegeben haben. Aber der Teufel steckt im Detail. Noch hat niemand in Euro und Cent nachgerechnet, wie sich beispielsweise die Senkung der Gewerbesteuermesszahl von fünf auf 3,5 Prozent auswirkt. Dies kann zu erheblichen Mindereinnahmen bei einzelnen Kommunen führen, die auch vom Finanzausgleich nicht kompensiert werden.

Schneider: Die 904 Millionen Euro, die landauf landab zitiert werden, sind vor allem das Produkt einer PR-Kampagne. Der Betrag fällt im Vergleich zu 2006 deshalb so hoch aus, weil die Kommunen in diesem Jahr Kredite von 674 Millionen Euro aus 2003 und 2004 an das Land zurückzahlen müssen. Hinzu kommt, dass die Kommunen ab 2007 keinen Anteil an der Grunderwerbsteuer erhalten sollen - ein Minus von rund 165 Millionen Euro. Der Anteil der Kommunen an der Krankenhausfinanzierung soll von 20 auf 40 Prozent steigen - Mehrbelastung 110 Millionen Euro. Und bei der Weiterbildung sollen acht Millionen Euro Zuschüsse gestrichen werden. Von den zusätzlichen Steuereinnahmen im Jahr 2007 bleibt - realistisch gerechnet - kaum etwas für die Kommunen übrig. Das Land hingegen kann sich über fast eine Milliarde Euro mehr freuen.

Städte und Gemeinden wollen effizienter arbeiten - hilft da das Neue Kommunale Finanzmanagement?

Schneider: Das NKF muss bekanntlich ab 1.1.2009 in allen NRW-Kommunen praktiziert werden. Mit der Umstellung sind die Kammereien schon gut vorangekommen.

„Wir befinden uns in einer Verelendungsspirale“

GA-INTERVIEW Der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes über die Amtszeiten der Bürgermeister, die schlechte finanzielle Lage der Kommunen, Wünsche an das Land und die Zukunft der Gewerbesteuer

HÖRDELING: Manches diskutiert die neoliberal-westliche CDU auf ihrem Parteitag in München über die Vergrößerung der Amtszeiten von Bürgermeistern und Landräten sowie die daraus folgende Entkopplung der Kassenkredite von den Bürgermeistern und Landrätenwahlern. Der Städte- und Gemeindebund NRW hat sich für verlängerte Amtszeiten ausgesprochen. Mit Hauptgeschäftsführer Bernd Jürgen Schneider sprach Bernd Eymann.

HG GA: Warum sind Sie für die Verlängerung der Bürgermeister-Amtszeiten?
SCHNEIDER: Fünf Jahre sind zu kurz, um Politik zu gestalten. Weil am Anfang der Einbürgerung steht und im letzten Jahr bereits der Wahlkampf beginnt, hat man oft nicht nur drei Jahre, acht Jahre sind etwas richtig, das bringt auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern, zum Beispiel Baden-Württemberg. Steiner kommt: Wenn wir auch gute Leute aus der Wirtschaft motivieren wollen, Bürgermeister zu werden, müssen es schon acht Jahre sein, denn erst dann hat man Anspruch auf eine Mindestvergütung im Alter.

HG GA: An der CDU-Basis sind organisiert, eine zusätzliche Wahl keine mehr sind die Wahlkämpfer sind aber Gelder befehlen.
SCHNEIDER: Ein Bürgermeister-Wahlkampf ist keine Materialschlacht, da treten die Kandidaten als Personen gegeneinander an.

HG GA: Teilen Sie die Sorge, dass bei einer abgekoppelten Wahl die



Kommunale Aufgaben: zum Beispiel der Betrieb von Krankenhäusern und Kinderkrippen sowie die Unterhaltung von Straßen. FOTOS: AP, KIMMO HEB.



„kleinen Sozialhilfen“ kann keine Rede sein.



nicht die Versorgungsquote an Krippenplätzen von zwei auf 20 Prozent hochziehen, wir benötigen mehr Geld für die insgesamt bedürftigen Kinder in den Kindergärten. Das Land hat Recht, wenn investiert werden soll in Ganztags-schulen, mehr Bildung, Sprachförderung. Aber wie sollen wir diese Leistungen erbringen, wenn gleichzeitig Finanzmittel entzogen werden?

HG GA: Wären Sie als Delegierter des CDU-Länderspartenrats Bar gehen wollen?
SCHNEIDER: Das hat Sie mit zu seinem Eltern'.

HG GA: Kommunalpolitiker können immer weniger verdienen. 191 Städte und Gemeinden in NRW befinden sich in der Haushaltsicherung. 217 haben keinen morgigen

HG GA: Wäre es nicht auch Ihre Aufgabe, Sperrvermut aufzuheben zu machen?
SCHNEIDER: Das neue Kommunalvertragsrecht soll ja die Möglichkeit bieten, dass Kommunen mehr kooperieren. Hier ist es möglich. Darüber hinaus haben wir in den letzten 15 Jahren die Sparlöhne ausgeglichen, bis die Kommunen kooperieren, bis alle notwendigen Leistungen auf Null gebracht und rund 60 000 Personalstellen abgebaut. Wir haben

HG GA: Das Land ist über die

Oder eine Neuregelung der Schulansätze.

HG GA: Ist es realistisch, den für die Kinderbetreuung beizubehalten zu machen?
SCHNEIDER: Aus kommunaler Sicht derzeit nicht. Dem Ring wird vorgezogen, mit immer weniger Geld könnte immer mehr Leistung erbracht werden. Hier ist der ein Vorteil um die Gesundheit der Wähler zu stellen, jene, die die Vorschläge machen, müssten das erst

Ausschnitt aus dem Interview mit dem „Bonner General-Anzeiger“ vom 15.09.2006

„Die Spar-Zitrone ausgequetscht“

Trotz steigender Einnahmen sind Land und Kommunen uneins über die Kostenverteilung

Zu einem Streitgespräch über die Finanzierung des Landes und der Kommunen kamen im Düsseldorfer Büro des „Kölner Stadt-Anzeiger“ Helmut Linssen, NRW-Finanzminister, und Bernd Jürgen Schneider, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindevorstandes Nordrhein-Westfalens.

ring von 100 Millionen bereits erhalten. Von Land bekommen sie noch unseren Beihilfen nicht nur 620 Millionen Euro mehr, sondern 820. Weiterhin: Die Gewerbesteuer für die Kommunen ist im ersten Halbjahr 2006 um 29,3 Prozent gestiegen, die Sozialabgaben sind gesunken. Mir ist schon bewusst, dass es den Kommunen finanziell auch nicht gutgeht, aber Städte und Gemeinden bekommen in 2007 deutliche Mehrerlöse aus dem Land, so dass wir einen Konsolidierungsbeitrag für zuzunehmen hätten.

bedingt. Ich muss auch hinweisen auf die unterschiedliche Berücksichtigung der Kommunal- und Landesleistungen. Die Kommunen haben ihre Verschuldung von 1995 bis 2005 von 28,2 Milliarden auf 15,4 Milliarden erhöht, das Land seine Rücklagen im gleichen Zeitraum von 61,5 Milliarden auf 109 Milliarden. Deshalb sind wir ja gezwungen all diese Maßnahmen zu ergreifen. Wir sind uns, glaube ich, beide im Klaren über die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen. Bei den Personalangaben sind die Kommunen sicherlich in den letzten 20 Jahren weitergekommen als das Land. Die öffentlichen Verwaltungen der letzten Regierung habe ich aber nicht zu verantworten. Wir selber geben dieses Thema ernsthaft an. Das Land muss seine weit über 40 Prozent Personalkosten am Gesamtetat dringlich zurückführen. Das werden wir tun.

schließen. Ein Platz kostet 10.000 Euro. Wo soll das Geld herkommen? Ich verweise auf Hartz IV, das ist ja eine Staatsratskategorie geworden. Das Grundgesetz schreibt vor, dass das Land einen Teil seiner Einnahmen aus den Verbänden aus uns abgeben muss.

schließen. Ein Platz kostet 10.000 Euro. Wo soll das Geld herkommen? Ich verweise auf Hartz IV, das ist ja eine Staatsratskategorie geworden. Das Grundgesetz schreibt vor, dass das Land einen Teil seiner Einnahmen aus den Verbänden aus uns abgeben muss.

KÖLN STADT-ANZEIGER: Finanzminister Linssen hat erklärt, die Kommunen könnten im nächsten Jahr 420 Millionen Euro oder 12,7 Prozent mehr Geld vom Land. Warum klagen die noch Städte und Gemeinden über Finanznot?

SCHNEIDER: Diese Steigerung ist nominal korrekt. Man muss aber berücksichtigen, dass wir 670 Millionen Euro zurückzahlen müssen an das Land, es entsteht also ein Minus von rund 20 Millionen Euro. Es ist lediglich, das man die Landesvergütungen, die man wie die alte, immer

SCHNEIDER: Das stimmt so nicht: Bei den Ausgaben haben wir seit 2000 ein Plus von 35 Prozent, bei den Einnahmen aber nur ein Plus von 2,4 Prozent; das heißt, seit 2000 stagnieren die Einnahmen. Berücksichtigt man die dramatisch gestiegenen Kassenrisiken, dann leben wir seit 16 Jahren auf Pump. Wir haben keine Sparpotenziale mehr. Wir haben die Sparzitrone ausgequetscht, bis die Kerne gesprengt haben. Wir haben freiwillige Leistungen zurückgeführt. Wir haben

uns zu schlecht, als dass wir uns die Schulden leisten könnten. Insofern ist die geringere Verschuldung ein Beleg dafür, dass es uns extrem schlingensiefel. Von 396 Kommunen in NRW können 193 ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen, 117 haben einen Nothaushalt. Wer soll all das auch bezahlen?

LINSEN: Aber nur nach einer Leistungssteigerung.

SCHNEIDER: Das ist die Frage, die uns alle umtreibt. Umhalte führen wir ja dieses konservative Konsolidierungsprogramm. Es hat keinen Zweck, sonstags von nachhaltiger Finanzpolitik zu sprechen, und dann am Montag so weiterzumachen wie bisher. Wir reduzieren die Neuverschuldung jetzt jedes Jahr konsistent in Milliardenbeträgen, um endlich die uns von der Verfassung gebundene Regelgebotsmaxime zu erreichen. Und dem gehört auch der entsprechende Aufgabenabbau. Der Staat muss sich auf Kernleistungen konzentrieren. Wir haben es zum Beispiel nicht für richtig, dass der Staat Wohnungen verwaltet. Wir wollen Aufgaben privatisieren.

SCHNEIDER: Sie müssen sich auf eine weitere Kürzung bei den freiwilligen Leistungen einstellen. Das ist völlig klar.

Welche sind das?

SCHNEIDER: Das ist Sport, Musikschule, Weiterbildung. Und wir werden, das ist ein ganz großes Problem, die Investitionen weiter verringern müssen. Wir haben sie seit 1991 bereits um die Hälfte reduziert. Das heißt auch weniger Arbeitsplätze, noch weniger Investitionsausgaben, mehr Sozialausgaben. Eigentlich müsste das Land sagen, ich muss die Investitionskraft der Kommunen stärken, damit der Mittelstand und Handwerksbetriebe Arbeitsplätze schaffen.

LINSEN: Das spricht Herr Schneider ein ganz wichtiges Thema an. In den letzten 20 Jahren haben alle Länder und auch der Bund den Gegenwartsvertrag bedient und Zukunftsverpflichtungen verschleudert. In den letzten 25 Jahren ist die Investitionsquote des Landes von 23 Prozent auf

STREITGESPRÄCH

unseren Gürtel enger schnallen wollen, statt dies zugunsten noch größerer Investitionen. Sie streichen Herr Linssen um jetzt 100 Millionen Euro bei der Grundsteuerreform, die Kürzungen im Kindergartensbereich wirken auch noch weiter und bei der Krankenhausfinanzierung sollen wir jetzt 40 statt 20 Prozent tragen. Insgesamt stimmt man um 450 Millionen Euro. Dabei müsste das Land im Rahmen einer neuen Partnerschaft dafür sorgen, dass wir eine Chance haben, aus dem Teufelskreis von extrem steigenden Ausgaben, aber stagnierenden Einnahmen los-



Im Streitgespräch: Helmut Linssen (links) und Bernd Jürgen Schneider. Verschuldung betrifft, ist das Land - Das Kommunen geht es finanziell

▲ **Ausschnitt aus dem Streitgespräch mit NRW-Finanzminister Dr. Helmut Linssen im „Kölner Stadt-Anzeiger“ vom 16./17.09.2006**

Das Land will die Verwaltung verschlankt und Bürokratie abbauen. Liegt darin eine Chance für die Kommunen?

Aber es zeigt sich, dass die Abschreibung für alles, was die Kommune besitzt, sehr schwer zu erwirtschaften ist. Zur finanziellen Gesundheit leistet das NKF kurzfristig gesehen keinen Beitrag, eher das Gegenteil ist der Fall. Hinzu kommt, dass die Kreise, die auf NKF umstellen, ebenfalls einen höheren Finanzbedarf anmelden. Und der soll dann durch eine höhere Kreisumlage gedeckt werden.

Wie entwickelt sich damit das Verhältnis zu den Kreisen?

Schneider: Die NKF-bedingte Auseinandersetzung um die Kreisumlage wird schon schwierig genug. Dann treiben die Belastungen aus Hartz IV die Kreisumlage - zumindest hier in Nordrhein-Westfalen - weiter in die Höhe. Wir müssen damit rechnen, dass die Einigung bei der Erstattung der Unterkunftskosten nicht soweit geht, auch einen neuen Verteilerschlüssel zwischen Bund und Ländern einzuführen. Wenn es bei dem prozentualen Verfahren bleibt, wird es zumindest in einigen Kreisen Mehrbelastungen durch Hartz IV geben. Das schlägt durch bis auf die Städte und Gemeinden.

NRW-Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers hatte 2006 zum „Jahr des Kindes“ erklärt - ist das so eingetroffen?

Schneider: In kaum einem Jahr ist soviel über Kinder geredet worden wie 2006, nicht nur von der Landesregierung. Nur folgen den Worten nicht immer Taten.

Fakt ist, dass die Landeszuschüsse für die Kindergärten gesunken sind und die Kommunen stärker die Eltern zur Kasse bitten müssen. In manchen Ländern und auch auf Bundesebene wird gleichzeitig der beitragsfreie Kindergarten gefordert, oder zumindest ein freies drittes Kindergartenjahr. Wie soll das gehen? Wo soll dafür das Geld herkommen? Ein Finanzierungsvorschlag für den Ausbau der Betreuung unter Dreijähriger hat sich ja als Luftburchung herausgestellt: die angeblichen Einsparungen der Kommunen aus Hartz IV.

Geht denn bei der Kinderbetreuung gar nichts mehr?

Schneider: Das wäre viel zu pessimistisch. Städte und Gemeinden erleben tagtäglich den Bedarf an qualifizierter Betreuung - vom Windelalter bis in die Schulzeit. Und sie sind bereit, hier noch mehr zu tun. Das geht aber nur, wenn man alle Einsparmöglichkeiten ausnutzt und kreativ neue Konzepte entwickelt, die wenig kosten. Wir müssen die Kirchen mit ihrem erheblichen Angebot an Kindergartenplätzen bei der Stange halten. Auch das wird nicht ohne finanzielle Zugeständnisse der Kommunen gehen.

Mit welchen Perspektiven beginnt der Städte- und Gemeindebund NRW das neue Jahr?

Schneider: Das größte Pfund, mit dem wir wuchern können, ist das Vertrauen unserer 360 Mitgliedskommunen. Sie fühlen sich - auch bei allen Meinungsverschiedenheiten in Einzelfragen - politisch bei uns gut aufgehoben. Die Rechtsberatung als Basis-Dienstleistung genießt seit eh und je einen guten Ruf - auch bei den Großstädten. In diesem Jahr haben wir unsere beiden Tochtergesellschaften zur neuen Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH zusammengeführt. Damit wurde das Beratungsspektrum für die Kommunen erheblich erweitert. Und was vielleicht unsere größte Stärke ausmacht: auch die neue Landesregierung hat schnell erkannt, dass unser Verband wegen seiner Unabhängigkeit und hohen Fachkompetenz ein guter Ratgeber ist, der zuweilen unbequem, aber immer seriös und konstruktiv ist.

Die Fragen stellte Martin Lehrer

Bessere Funktechnik für mehr Sicherheit



Foto: Baltsch

Die Leitstellen von Polizei, Rettungsdienst und Feuerwehr sind auf moderne Kommunikationsmittel angewiesen

Das Angebot der NRW-Landesregierung, bei Einführung des Digitalfunks auf eigene Kosten das Netz zu errichten und zu betreiben, ist aus Sicht der Kommunen zu begrüßen

Polizei, Rettungsdienst und Feuerwehren kommunizieren heute noch mittels eines analogen Funknetzes, das auf einer Betriebsgenehmigung

mit anderen Funkteilnehmerinnen und Funkteilnehmern im öffentlichen Netz werden nicht erfüllt.

Bund und Länder planen seit Jahren die Einführung eines bundesweit einheitlichen Sprech- und Datenfunksystems für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Die Realisierung scheiterte bisher an ungeklärten Finanzierungsfragen sowie an unterschiedlichen Vorstellungen über den richtigen Weg zum Aufbau des Digitalfunknetzes. Konkret wurde das Vorhaben in der vergangenen Legislaturperiode des Bundestags. Bund und Länder beschlossen am 20.06.2003, die Voraussetzungen für die schrittweise Einführung des bundeseinheitlichen Digitalfunks zu schaffen und den Analogfunk nach einer Migrationsphase abzulösen.

BUND-LÄNDER-VEREINBARUNG

Das Bundesinnenministerium sowie die Innenminister und Innensenatoren der Länder haben dazu am 24.03.2004 die „Vereinbarung zur Regelung der Zusammenarbeit beim Aufbau und Betrieb eines bundesweiten einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland“ geschlossen.

DER AUTOR

Hans-Gerd von Lenep ist Beigeordneter für Recht und Verfassung beim Städte- und Gemeindebund NRW

aus dem Jahre 1951 basiert. Insofern verwundert es nicht, dass Deutschland und Albanien diejenigen Länder sind, die in Europa technologisch der Entwicklung hinterherhinken. Unbestritten besteht Handlungsbedarf. Der analoge Funk entspricht in weiten Teilen nicht mehr den Anforderungen, welche die Gefahrenabwehr bei Großschadensereignissen wie Hochwasser, Großbrand oder Terrorakten stellt.

Wichtige operativ-taktische Anforderungen an eine moderne Sicherheitskommunikation wie Abhörsicherheit, Übertragung von Daten zusätzlich zur Sprache, bundesweite Kommunikation, einsatzbezogene dynamische Gruppenbildung sowie direkte Einzelverbindung

Um die Interessen der Nutzer des Digitalfunks BOS gebündelt wahrnehmen zu können, wurde nunmehr in einem zweiten Anlauf der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz - Drucksache 16/1364) in den Bundestag eingebracht. Betroffen sind von der Einführung des Digitalfunks bei den BOS auch die von den Kommunen getragenen und finanzierten 24.702 Freiwilligen Feuerwehren und 96 Berufsfeuerwehren.

Aus kommunaler Sicht müsste zum Aufbau des digitalen BOS-Funknetzes ein komplett neues flächendeckendes digitales Bündelfunksystem mit mehreren tausend Basisstationen in Deutschland errichtet werden. Bei den Feuerwehren müssten sämtliche analogen Endgeräte - 113.000 Handfunkgeräte, 60.000 mobile (Fahrzeug-)Funkgeräte, 9.000 ortsfeste Funkgeräte sowie 325.000 Meldeempfänger - ausgetauscht werden. Mehr als 55 Prozent aller betroffenen Endgeräte des gesamten BOS-Bereichs entfallen somit auf die Feuerwehren und sind Bestandteil aller bisherigen Kostenkalkulationen.

DREI MILLIARDEN EURO KOSTEN

Ein Gutachten zur Untersuchung des Finanzbedarfs rechnet bundesweit mit einem Aufwand von knapp drei Mrd. Euro zur Installation des neuen Systems, davon 485 Mio.

PRESESTIMMEN

„Westfalenpost“ vom 06.11.2006

Kommunen fordern vom Land Entlastung

DÜSSELDORF. (ddp) Die NRW-Kommunen bestehen angesichts der Steuermehreinnahmen des Landes auf einer Rücknahme finanzieller Belastungen. Dass die Landesregierung die erwarteten Mehreinnahmen allein zur Senkung der Neuverschuldung nutzen wolle, sei sachlich nicht gerechtfertigt, sagte der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW, Schneider. „Den Städten und Gemeinden geht es finanziell nicht besser als dem Land“, betonte er.

FAMILIENFREUNDLICHKEIT WICHTIGER STANDORTFAKTOR IN STÄDTEN UND GEMEINDEN

Die Achtung und Förderung der Kinder und Familien muss nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) zum zentralen Leitbild der Politik in Bund, Ländern und Kommunen werden. „Wir müssen in Deutschland eine Anerkennungskultur schaffen, die die Familie und die Bereitschaft, Kinder groß zu ziehen und die damit verbundenen Herausforderungen als Wert anerkennt. Ohne dauerhafte Finanzierung wird es keine bessere Familienpolitik geben. Die Einigung bei den Unterkunftskosten und die damit verbundene Aufstockung des Bundesanteils für die Kommunen auf 4,3 Mrd. Euro ist ein positives Signal. Dieser Betrag ist allerdings nicht die spürbare Entlastung, die die Politik den Kommunen versprochen hat. Die Erwartung des Bundes, aus der Entlastung könnten die Kommunen 1,5 Mrd. Euro jährlich zusätzlich in die Kinderbetreuung investieren, wird so nicht in Erfüllung gehen können“, betont der Präsident des DStGB und Bürgermeister von Bergkamen, Roland Schäfer, und der Hauptgeschäftsführer Dr. Gerd Landsberg, auf der gemeinsam mit dem Servicebüro Lokale Bündnisse für Familie und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag veranstalteten Fachkonferenz „Gemeinden und Unternehmen sagen Ja zu Kindern“ in Potsdam.

Wer bessere Kinderbetreuung, mehr Jugendarbeit, mehr Schutz vor Verwahrlosung und mehr Anstrengungen der Kommunen im Arbeitsmarkt will, muss die Finanzkraft der Kommunen stärken. Bereits heute wenden die Kommunen ca. 13,0 Mrd. Euro für die Kinderbetreuung auf. Wenn wir die Situation verbessern und eine flächendeckende Ganztagsbetreuung mit qualifiziertem Personal schaffen wollen, müssen Bund und Länder die dauerhafte Finanzierung sicherstellen. Eine bessere Betreuung der Kinder und ein fami-

lienfreundliches Umfeld in den Städten und Gemeinden gibt es nicht zum Nulltarif.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Ruf nach kostenfreien Kindergärten der falsche Ansatz. „Es ist wichtiger, die Infrastruktur weiter auszubauen, als bei Familien nicht erfüllbare Erwartungen zu wecken. Schließlich sind die Elternbeiträge sozial gestaffelt, damit Familien mit niedrigem Einkommen gering oder gar nicht belastet werden“, so Schäfer und Landsberg.

Die Kommunen leisten ihren Beitrag in vielfältiger Form und in vielen Städten und Gemeinden gehört die lokale Familienpolitik zum Leitbild, das gemeinsam mit den Bürgern entwickelt wird. Mit großem Erfolg beteiligen sich bereits über 350 Kommunen an der Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familien“. Ihr Ziel es, unter anderem die Kinderbetreuung auszubauen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Praktische Familienfreundlichkeit ist damit keine Utopie - in Zusammenarbeit mit den richtigen Partnern aus Politik, Wirtschaft und privaten Initiativen entsteht so manches, was eine Kommune alleine nicht bewältigen könnte.

Die Unterstützung der Familien durch den Staat ist von zentraler Bedeutung. Aber Familienpolitik ist nicht nur eine Aufgabe des Staates. Eine familienfreundliche Gesellschaft bekommen wir nur, wenn der Staat, die Städte und Gemeinden, die Arbeitgeber und Gewerkschaften, die Kirchen, die Vereine und Verbände und auch jeder Einzelne mitarbeitet. Denn nur das Interesse und der Einsatz aller Beteiligten macht aus einer Gesellschaft mit Familien eine familienfreundliche Gesellschaft. (DStGB-Pressmitteilung 67/2006 vom 07.11.2006)

Euro für die Anpassung der Leitstellen, 1,3 Mrd. Euro für neue Endgeräte für alle BOS - insgesamt rund 900.000 Geräte einschließlich Meldeempfänger - und 1,1 Mrd. Euro für die Netztechnik. Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass die Erstausrüstung aller Feuerwehren bundesweit mit mehr als 0,5 Mrd. Euro zu veranschlagen ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein gewisser Austausch der bisherigen Funkgeräte ohnehin erforderlich wäre.

Weitere laufende Kosten entstehen für die Bereitstellung der Netzdienstleistung. Das Gutachten schlägt vor, die Betriebskosten - Projektmanagement, Personal, Akquisition von Standorten, Netzbetrieb, Netzfinanzierung und Abschreibung - durch Nutzungsentgelte der BOS-Organisationen zu erbringen. Diese werden im Gutachten mit durchschnittlich 500 Euro pro Endgerät und Jahr errechnet. Damit würde die Bereitstellung der Netzdienstleistung für die Feuerwehren mit mehr als 250 Mio. Euro jährlich zu Buche schlagen, wenn alle bisherigen Teilnehmer integriert sind.

Zur Finanzierungsfrage enthalten die Beschlüsse der Innenministerkonferenz keine klaren Aussagen. Grundgedanke ist nach Auskunft der Projektgruppe Digitalfunk, dass Bund und Länder die Kosten untereinander aufteilen und die Länder selbst eine Regelung zur internen Verteilung der Kosten fin-

den sollen. Es wird dazu keine bundesweite Regelung geben. Dies äußert sich in dem Beschluss der IMK vom November 2000, der Umstieg der nichtpolizeilichen BOS - beispielsweise der Feuerwehren - solle „entsprechend den Regelungen der Länder“ erfolgen.

NRW-LÖSUNG IN SICHT

Als bislang einziges Bundesland hat Nordrhein-Westfalen den kommunalen Spitzenverbänden ein Angebot unterbreitet, auf seine Kosten das Netz zu errichten und zu betreiben, um eine vollständige Abdeckung des Landes zu gewährleisten und es den Kommunen (BOS) zur Verfügung zu stellen. Die Kommunen nutzen das Digitalfunknetz für ihre BOS gebührenfrei. Das Land NRW wird die Betriebsorganisation des Digitalfunks stellen wie bisher schon bei der Frequenzbewirtschaftung im Analogfunk. Das Land NRW wird auf Dauer einen Ansprechpartner für den nichtpolizeilichen Digitalfunk stellen, voraussichtlich wie bisher in der zuständigen Abteilung des Innenministeriums.

Im Gegenzug hätten die Kommunen die Kosten für die Umrüstung der Leitstellen und die Beschaffung der Endgeräte zu tragen und stellten dem Land bei Bedarf Standorte für Basisstationen unentgeltlich zur Verfügung. Die Aufwendungen für Ertüchtigung und Be-

trieb dieser Standorte trüge das Land NRW. Sämtliche Kosten, die über die Errichtung des Netzes sowie den damit verbundenen Betrieb hinausgehen, würden nach dem Verursacherprinzip zulasten der jeweiligen BOS gehen, beispielsweise Netzerweiterungen oder -anpassungen aufgrund individueller Anforderungen oder Betriebsmaßnahmen.

Das Angebot des NRW-Innenministeriums ist vom Städte- und Gemeindebund NRW im Grundsatz positiv aufgenommen worden. Allerdings wurden die offenen Fragen nicht verschwiegen. Für die Feuerwehren ist beispielsweise eine flächendeckende Versorgung in Gebäuden erforderlich. Darüber hinaus ist die Frage der Überarbeitung der Leitstellenstruktur und der Leitstellentechnik ungeklärt.

Die Standortplanung für Sendeanlagen kann erst dann in Angriff genommen werden, wenn geklärt ist, unter welchen Konditionen Sendestandorte bereitgestellt werden und welche finanziellen Vor- oder Nachteile möglicherweise mit deren Überlassung dauerhaft verbunden sind. Ein weiteres Gespräch ist zu dem Angebot des NRW-Innenministeriums noch nicht geführt worden. Im Vergleich zu den eher vagen Aussagen der Innenministerkonferenz ist dieses Angebot jedoch als gute Grundlage für eine kommunalfreundliche Lösung zu werten. ●

Beschlüsse des StGB NRW-Präsidiums vom 31. Oktober 2006



Fotos: Lehrer / StGB NRW

Zu seiner letzten Sitzung des Jahres 2006 traf sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW Ende Oktober im historischen Rathaus der Stadt Paderborn

Folgende Beschlüsse fasste das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein- Westfalen auf seiner 164. Sitzung am 31. Oktober 2006 in Paderborn

Verwaltungsstrukturreform: Das Präsidium unterstützt die Verwaltungsstrukturreform mit den Zielen „Entbürokratisierung“ und „Deregulierung“. Jedoch könne die Frage, ob Aufgaben abgeschafft, auf Dritte übertragen oder kommunalisiert würden, erst nach einer fundierten Aufgabenkritik entschieden werden. Bei allen Maßnahmen der Verwaltungsstrukturreform - so das Gremium - müsse das strikte Konnexitätsprinzip eingehalten werden. Jeder Übertragung von Aufgaben habe eine differenzierte Schätzung der Folgekosten voranzugehen

Reform der Versorgungsverwaltung: Nach Ansicht des Präsidiums soll die Kommunalisierung von Aufgaben der Versorgungsverwaltung geprüft werden, freilich unter Beachtung von Aspekten der Wirtschaftlich-

keit und des Konnexitätsprinzips. Dabei kommen folgende Optionen in Betracht: Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte für Schwerbehindertenrecht und Erziehungsgeld oder Elterngeld, Zuständigkeit der Landschaftsverbände für Schwerbehindertenrecht und Soziales Entschädigungsrecht, Zuständigkeit der NRW.Bank für Erziehungsgeld oder Elterngeld sowie für arbeits- und sozialpolitische Förderprogramme, Zuständigkeit der Bezirksregierungen für arbeits- und sozialpolitische Förderprogramme.

Reform der Umweltverwaltung: Das Präsidium begrüßt das Vorhaben, die NRW-Umweltverwaltung zu straffen und durch das so genannte Zaun-Prinzip einheitliche Ansprechpartner im Bereich des Umweltrechts zu schaffen. Eine Verlagerung von Aufgaben in der Folge auf Kreise und kreisfreie Städte müsse jedoch fachlich sinnvoll und wirt-

StGB NRW-Präsident Bürgermeister Heinz Paus (rechts) verabschiedete das langjährige Präsidiumsmitglied Beigeordneter a.D. Michael Kotulla

schaftlich sein. Anlagen, deren Betrieb sehr viel technisches Fachwissen erfordert, sollten weiterhin vom Staat genehmigt und beaufsichtigt werden. Die Reform der Landesforstverwaltung soll schließlich auf der Grundlage des „Konzepts 2010“ der NRW-Landesregierung vollzogen werden.

Gemeindefinanzierungsgesetz und NRW-Landeshaushalt 2007: Das Präsidium lehnt die Herausnahme des Grunderwerbsteueranteils von vier Siebtel aus dem kommunalen Steuerverbund 2007 ab. Ebenso spricht es sich gegen die geplante Erhöhung des kommunalen Anteils an der Krankenhausfinanzierung sowie der Kürzung von Zuschüssen zur Weiterbildung und zu Kindergärten ab. Dagegen begrüßt das Präsidium die Tendenz im GFG 2007, den Kommunen das Geld weitgehend als frei verfügbare Schlüsselzuweisung oder als Pauschale zu übergeben. Zudem fordert das Gremium vom Land, bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig einzubeziehen.

Einzelhandel: Nach Auffassung des Präsidiums müssen neue Instrumente zur Steuerung großflächigen Einzelhandels entwickelt werden. Dieser müsse zum Erhalt städtischer und gemeindlicher Zentren, zur Sicherung einer wohnungsnahen Grundversorgung sowie zur Bewahrung ausgeglichener Versorgungsstrukturen beitragen. Freilich müssten kommunale Planungsinstrumente Vorrang vor staatlicher Steuerung behalten. Für neue Factory Outlet Center (FOC) fordert das Gremium, deren



Standorte müssten im regionalen Konsens entwickelt oder städtebaulich integriert in Oberzentren oder großen Mittelzentren ausgewählt werden.

ÖPNV: Das Präsidium fordert, bei der anstehenden ÖPNV-Reform am Grundprinzip eines regionalisierten öffentlichen Personennahverkehrs festzuhalten. Kommunen oder Kreise müssten weiterhin Aufgabenträger sein und dabei zwischen Vergabe oder eigener Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen wählen können. Einer Straffung und Entbürokratisierung des Fördersystems steht das Präsidium positiv gegenüber. Jedoch dürften im ländlichen Raum keine vom ÖPNV entleerten Räume entstehen.

Unterkunftskosten bei Hartz IV: Das Präsidium fordert ein dauerhaft funktionierendes Verfahren zur Erstattung der Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose durch den Bund an die Kommunen. Dieses solle die aktuelle Kostenentwicklung widerspiegeln, aber auch der unterschiedlichen Be- und Entlastung in den Ländern und Kommunen Rechnung tragen. Hierbei unterstützt das Präsidium das Modell des Mehrbelastungsausgleichs.

Unternehmenssteuerreform: Das Präsidium wendet sich dagegen, die Gewerbesteuer auf eine reine Gewinnsteuer zur beschränken - nur um einer einheitlichen Bemessungsgrundlage mit der Körperschaftssteuer willen. Ebenso müsse das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer erhalten bleiben. Eine erhöhte Grundsteuer - so das Gremium - biete keinen Ersatz für eine weiterentwickelte Gewerbesteuer. Unabhängig davon müsse das heutige Aufkommen aus der Gewerbesteuer für die Kommunen erhalten bleiben.

EU-Dienstleistungsrichtlinie: Nach Auffassung des Präsidiums sollte der so genannte einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie bei den Kommunen - und nicht bei den Industrie- und Handelskammern - angesiedelt werden. Dafür kämen neben den Kreisen und kreisfreien Städten auch Große kreisangehörige Städte in Betracht. Die Entscheidung, wo der einheitliche Ansprechpartner angesiedelt wird, solle nicht primär nach den anfallenden Kosten entschieden werden, da dieser für seine Arbeit bekanntlich Gebühren erheben könne. ●

Wer spielt, tut etwas für die Gemeinschaft



Die Erhebung von Vergnügungssteuer für Spielautomaten in Gaststätten wird durch rechtliche Unklarheiten erschwert

Foto: Baitsch

Trotz rechtlicher und praktischer Probleme ist die Vergnügungssteuer für NRW-Kommunen weiterhin eine ernst zu nehmende Einnahmequelle

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Minden vom 30.08.2006 und dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Arnberg vom 18.08.2006 liegen neuerliche Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Vergnügungssteuersatzungen vor. Ausgangspunkt ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), nach dem die Besteuerung anhand des Stückzahlmaßstabs nur noch unter engen Voraussetzungen zulässig ist (BVerwG Urf. v. 13.04.2005 - Az.: 10 C 5/04, DVBl. 2005, S. 1208). Danach kann eine Kommune nicht mehr pauschal Abgaben für Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit verlangen, wenn Einspielergebnisse einzelner Automaten in einer Schwankungsbreite von 50 Prozent von dem durchschnittlichen Einspielergebnis aller Automaten im Gemeindegebiet abweichen.

Die einzeln ermittelten Werte dürfen also den Durchschnitt der örtlichen Einspielergebnisse nicht um mehr als 25 Prozent über- oder unterschreiten. Andernfalls sind eine diesbezügliche Steuersatzung und die

darauf basierenden Steuerbescheide rechtswidrig. Das BVerwG sieht die Pauschalierung nicht mehr als sachgerecht an, weil sich heute durch Einbau manipulationssicherer Zählwerke in Geldspielautomaten der tatsächliche Spieldarstellung wirklichkeitsgetreu darstellen lässt.

Daraufhin hat der Städte- und Gemeindebund NRW seine Mustersatzung geändert und sieht nunmehr statt des bisher gültigen Stückzahlmaßstabes eine Regelbesteuerung nach den Einspielergebnissen vor. Während das VG Minden die prozentuale Besteuerung ausdrücklich bestätigt, zweifelt das VG Arnberg die Rechtmäßigkeit von Vergnügungssteuersatzungen, sofern darin die Möglichkeit einer abweichenden Besteuerung entsprechend § 10a der Mustersatzung eröffnet wird.

STÜCKZAHLMASSTAB BEIZUBEHALTEN

Nach Ansicht des Städte- und Gemeindebundes NRW ist es durchaus zulässig, den Stückzahlmaßstab auf Antrag des Automatenaufstellers beizubehalten, weil

DIE AUTOREN

Marc Baak ist Praktikant beim Städte- und Gemeindebund NRW, Ruth Maria Fischer ist dort Referendarin

dies aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität erfolgt und auch in anderen Bereichen des Steuerrechts Wahlmöglichkeiten bestehen. Die überschlüssig getroffenen Feststellungen des VG Arnsberg im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geben daher derzeit keinen Anlass, die Mustersatzung anzupassen.

Wenn Kommunen ihre Satzungen entsprechend der Mustersatzung auf das Einspielergebnis umstellen, sollte dies zur Sicherung von Steuereinnahmen rückwirkend geschehen, sofern noch offene Verfahren existieren. Hierbei ist zu beachten, dass die Steuerpflichtigen für die Vergangenheit keiner größeren finanziellen Belastung ausgesetzt sein dürfen als vor der Satzungsänderung.

Zur Lösung dieser Problematik schlägt der Städte- und Gemeindebund NRW eine Einteilung der Änderungssatzung in Artikel vor. Nach Artikel 1, § 8 Abs. 1 S. 3 der Mustersatzung soll eine Vergnügungssteuersatzung erlassen werden, die für die Zeit vor ihrer Änderung gilt und neben der Einführung des neuen Steuermaßstabes eine Höchstgrenze der Abgabe in Höhe des vorher erhobenen Pauschalbetrages vorsieht. Mit der Anpassung in Artikel 2, § 10 S. 4 entfällt diese Höchstgrenze dann für die Zukunft. Diese Vorgehensweise wurde vom VG Minden in seinem Urteil vom 30.08.2006 erstmals bestätigt.

Darüber hinaus finden sich in der Entscheidung grundlegende Ausführungen zum rückwirkenden Satzungserlass. Nach Auffassung des Gerichts sind Änderungen der Bemessungsgrundlage von Abgaben auch für bereits abgeschlossene Veranlagungszeiträume zulässig, weil die Automatenaufsteller mit der Neuregelung rechnen mussten und nicht davon ausgehen konnten, dass für diese Zeit überhaupt keine Steuern zu zahlen sind.

KEIN VERSTOSS GEGEN EU-RECHT

Das VG Minden hat in seinem Urteil weitere Einwände der Automatenaufsteller widerlegt. Nach Auffassung des Gerichts verstößt die grundsätzliche Erhebung einer Vergnügungssteuer nicht gegen EU-Gemeinschaftsrecht. Insbesondere ist ein Verstoß gegen Art. 33 der Richtlinie 77/388/EWG nicht gegeben. Dieser verbietet den EU-Mitgliedstaaten die Erhebung von Steuern und Abgaben, welche die wesentlichen Merkmale einer

Mehrwertsteuer oder Umsatzsteuer aufweisen.

Hierzu liefert das VG Minden in seiner Entscheidung jedoch keine Begründung. Diese ist für den neuen Steuermaßstab anhand des Einspielergebnisses problematisch. Bislang wurde die Vergleichbarkeit zwischen Vergnügungssteuer und Umsatzsteuer stets abgelehnt, weil die Bemessung der Vergnügungssteuer nach dem Stückzahlmaßstab pauschal und nicht vom Einspielergebnis her prozentual erhoben wurde (BVerwG, Urt. v. 22.12.1999 - Az.: 11 CN 1/99, DVBl. 2000, S. 910).

Nach Abschaffung des Stückzahlmaßstabes und Einführung einer prozentualen Besteuerung des Einspielergebnisses lässt sich diese Argumentation nicht mehr aufrechterhalten. Allerdings werden nach Art. 33 Abs. 1 der Richtlinie 77/388/EWG Abgaben auf Spiele gerade dann von dem Verbot ausgenommen, wenn sie nicht zu Formalitäten beim Grenzübergang führen. Als örtliche Aufwandssteuer und wegen ihrer Begrenzung auf die im Gemeindegebiet aufgestellten Spielgeräte ist sie nicht geeignet, den Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (VG Koblenz, Urt. v. 07.08.1996 - Az.: 2 K 4874/95.KO).

SPIELLENDE BESTEUERT

Diese Begründung beseitigt gleichzeitig jegliche Kritik an der Verfassungsmäßigkeit der Vergnügungssteuer. Eine gemeindliche Vergnügungssteuersatzung verstößt ebenso wenig gegen Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz. Nach dieser Norm dürfen Aufwandssteuern durch die Länder und die Kommunen nur dann erhoben werden, wenn der Bund keine gleichartige Steuer erhebt. Die Abgabe auf das Vergnügen betrifft aber einen anderen Steuergegenstand. Seit jeher wird nicht der Umsatz des Betreibers, sondern die Leistungsfähigkeit des Spielenden besteuert.

Letztere kann allein anhand des im Zählwerkausdruck unter Saldo 2 abgebildeten elektronisch gezählten Kasseneinhalts zuzüglich Röhrenentnahmen abzüglich Röhrenauffüllung sowie Falsch-, Prüftest- und Fehlgeld nachvollzogen werden. Ein an den Automatenaufsteller gerichteter Steuerbescheid erfolgt ausschließlich aus Praktikabilitätsgründen. Deswegen ist auch die Umsatzsteuer von derzeit 16 Prozent nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes NRW von diesem Ein-

Wohnungspolitik: In NRW wächst die Kritik an den Plänen der Landesregierung zum Verkauf der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG). Der Städte- und Gemeindebund mahnte, dass den Kommunen nicht die Folgeprobleme des Verkaufs der rund 100 000 LEG-Wohnungen aufgebürdet werden dürften. Auch die Architektenkammer NRW und der Deutsche Mieterbund reagierten mit Skepsis auf die Eckpunkte zur Privatisierung. ■ ddp

spielergebnis nicht abzuziehen. Im Einklang mit der Definition des Einspielergebnisses orientiert sich die Vergnügungssteuer gerade deshalb an der Bruttokasse, weil der Spieleinsatz als steuerrelevanter Aufwand Teil der Besteuerungsgrundlage ist.

Letztlich bietet das Urteil des VG Minden eine weitere Richtschnur zur Ermittlung des Steuersatzes. Zwar können die Kommunen darüber grundsätzlich frei entscheiden. Allerdings birgt ein zu hoher Steuersatz die Gefahr der Rechtswidrigkeit einer Vergnügungssteuersatzung wegen erdrosselnder Wirkung. Die kommunale Abgabe darf nur so bemessen sein, dass es dem Automatenaufsteller weiterhin möglich ist, seinen Beruf rentabel auszuüben.

Im Einzelnen lässt sich schwer beurteilen, welcher Steuersatz dem Automatenaufsteller die finanzielle und wirtschaftliche Grundlage entziehen würde. Bereits im Januar 2006 hatte das VG Minden bei einem Steuersatz von zehn Prozent des Einspielergebnisses die erdrosselnde Wirkung verneint (VG Minden Urt. v. 27.01.2006 - Az.: 11 L 855/05). Nunmehr stellt das Gericht klar, dass auch eine Besteuerung von zwölf Prozent der Jahresnettokasse zulässig ist. Mit diesem Prozentsatz dürfte der Rahmen vorerst ausgereizt sein. Die beklagte Kommune hatte im Zuge des Streitverfahrens nämlich den ursprünglich festgelegten Steuermaßstab von 16 Prozent entsprechend herabgesetzt.

Losgelöst von diesen rechtlichen Erwägungen sehen sich Kommunen in der Praxis vermehrt Einwendungen ausgesetzt, die sich nach Satzungsänderung durch das modifizierte Verfahren ergeben. Die prozentua-

le Besteuerung verlangt nämlich die Nachprüfung der tatsächlichen Einspielergebnisse für die Festlegung der Steuer durch die Kommune.

STREIT UM ZÄHLWERKAUSDRUCK

Dazu ist die Mitwirkung der Automatenaufsteller erforderlich, die eine Steueranmeldung abgeben und der Verwaltung die Zählwerkausdrucke der Geldspielgeräte als Prüfungsbeleg zur Verfügung stellen müssen. Gegen eine solche Verpflichtung anhand § 13 Abs. 5 der Mustersatzung sperrten sich Automatenaufsteller mit der Begründung, dass sich die Kommunen nach den gesetzlichen Vorschriften der Abgabenordnung (AO) mit einer mündlichen Auskunft nach § 97 Abs. 2 AO begnügen müssten, weil die Automatenaufsteller sonst ihrer steuerrechtlichen Buchführungspflicht nicht nachkommen könnten.

Diese Argumentation ist indes nicht stichhaltig. Bei Zählwerkausdrucken gilt nicht § 97 Abs. 2 AO, sondern § 12 Abs. 1 Nr. 4 a Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) i. V. m. § 150 Abs. 4 AO. Danach müssen Steuererklärungen - und somit auch Steueranmeldungen - alle Unterlagen beigefügt werden, wenn wie hier nach dem jeweiligen Steuergesetz die Vorlagepflicht besteht. Zwar handelt es sich bei einer Satzung nicht um ein Gesetz im formellen Sinne, aber sie findet in §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 KAG NRW i. V. m. § 7 GO NRW ihre gesetzliche Grundlage. Dadurch bleiben Vorschriften der AO über die Buchhaltung unberührt.

Der Wortlaut von § 13 Abs. 5 der Mustersatzung verlangt allgemein nur den Zählwerkausdruck. Daher kann sich die Kommune entweder auf die Vorlage einer Kopie des Zählwerkausdruckes beschränken oder das Original nach zeitweiliger Überlassung und Prüfung durch die Verwaltung an den Aufsteller zurückgeben. Nach dem Wortlaut von § 147 AO soll lediglich sichergestellt werden, dass sich ein Dritter anhand der aufzubewahrenden Unterlagen einen Überblick über die Vermögenslage des betreffenden Unternehmens verschaffen kann.

Darüber hinausgehend hat das VG Arnsberg zutreffend festgestellt, dass durch Satzung die Erhebung von Vorauszahlungen auf künftige Steuern nicht geregelt werden kann. Es fehlt insoweit an einer gesonderten Ermächtigung im KAG. ●

Biometrie-Test am Mainzer Hauptbahnhof

Bis Ende Januar 2007 führt das Kriminalistische Institut des Bundeskriminalamtes am Mainzer Hauptbahnhof ein Pilotprojekt durch, bei dem aus allen Reisenden 200 freiwillige Testpersonen durch biometrische Gesichtserkennung herausgesucht werden sollen. Am Fuß der Haupttreppe nehmen Kameras für drei verschiedene Systeme laufend die Gesichter der Reisenden auf. Ein Computerprogramm zur Gesichtserkennung soll dann in Echtzeit die Projektteilnehmer, vornehmlich Pendler aus der Region, herausfiltern. Von den Überwachungskameras wird nur der linke Teil der Treppen erfasst. Die örtlich zuständige Datenschutzbehörde hat dem Test zugestimmt. Durch die Gesichtserkennung könnten beispielsweise als Hooligans bekannte Personen oder Straftäter identifiziert werden.

Kostenloses WLAN

Die Vereinigung Fon (de.fon.com) ermöglicht die kostenlose WLAN-Nutzung weltweit. Voraussetzung ist jeweils, dass der Nutzer einen speziellen WLAN-Router („La Fonera“) aufstellt und anderen „Fon“-Nutzern den Hotspot zur Nutzung zur Verfügung stellt. Das Gerät besitzt keine Anschlüsse für interne, per Kabel angebundene Rechner. Deshalb setzt man es am besten hinter einem bereits vorhandenen Router ein. Dort bildet es zwei getrennte Funkbereiche: einen für die Gäste (offen) und einen für den Aufsteller (verschlüsselt). Wer seinen Hotspot freigibt, kann ebenfalls kostenlos bei anderen Fon-Nutzern mitsurfen. Mitgliedsgebühren fallen bei Fon nicht an. Damit will Fon, das von den Firmen Google und Skype finanziert wird, WLAN-Marktführer in Deutschland werden.

Drei Viertel aller Deutschen mit PC

Drei von vier deutschen Haushalten verfügen über einen PC. Dies hat eine Auswertung des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien BITKOM aus den aktuellen Daten des europäischen Statistikamtes „Eurostat“ ergeben. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern liegt Deutschland damit auf dem fünften Platz. In Dänemark, Schweden, den Niederlanden und Luxemburg sind Heimcomputer noch stärker verbreitet.

Mehr als 100 Millionen Websites

Ende Oktober 2006 wurden mehr als 100 Millionen Websites weltweit gezählt. Allein im Oktober selbst wurden 3,5 Millionen neue Websites ermittelt. Dies ergab eine Zählung von Netcraft (news.netcraft.com), die erstmals 1995 Websites zählte. Damals gab es lediglich 18.957 Internet-Homepages. Insbesondere die vielen Blogs und die zunehmende Webpräsenz kleiner Unternehmen haben die Zahlen nach oben getrieben. Allerdings ist etwa die Hälfte aller Sites offline oder wird nicht regelmäßig gepflegt. ●

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein Überblick

Von Dr. Andreas Kasper, Referent beim Städte- und Gemeindebund NRW

Nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 78 Abs. 1 LV NRW) gilt auch für die Gemeinden der Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerschaft wird also durch den Rat und den/die Bürgermeister/in vertreten, die sie in den Kommunalwahlen wählt. Die Verfassung schließt aber die ergänzende Einführung unmittelbar demokratischer Elemente nicht aus. Die Kommunalverfassung gibt den Bürgern das Recht, in einer Vielzahl kommunaler Angelegenheiten selbst zu entscheiden. Der Beschluss der Bürgerschaft tritt an die Stelle der Entscheidung des Rates, denn der Bürgerentscheid hat nach § 26 Abs. 8 GO NRW die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Setzen sich Bürger z. B. für den Erhalt eines Hallen- oder Freibades, einen zusätzlichen Kindergarten, eine weitere verkehrsberuhigte Zone oder für oder gegen den Neubau einer Schule ein, dann können sie diese Entscheidung nunmehr selbst in die Hand nehmen. Seit 12 Jahren gibt es in NRW das Instrument des Bürgerentscheids. Nordrhein-Westfalen ist nach Bayern das Land mit den meisten Bürgerbegehren.

Das Verfahren dazu ist zweistufig. Es gliedert sich in den Antrag (Bürgerbegehren) einer bestimmten Anzahl von Bürgern auf Durchführung eines formalisierten Abstimmungsverfahrens auf der einen und in die eigentliche Entscheidung der Bürger im Wege der allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Abstimmung (Bürgerentscheid) auf der anderen Seite.

I. Voraussetzungen für Bürgerbegehren

1. Antragsberechtigung und Vertreter

Neben der eindeutigen Fragestellung zu einer zulässigen kommunalen Angelegenheit muss das Bürgerbegehren auch eine Begründung enthalten und bis zu drei Vertretungsberechtigte benennen. Antragsberechtigt sind nach § 26 Abs. 1 GO NRW die im Gemeindegebiet bei Gemeindewahlen Wahlberechtigten (§ 21 Abs. 2 GO NRW). Für das Bürgerbegehren müssen ein bis maximal drei Vertreter benannt werden. Bei der Benennung der Vertreter ist zu beachten, dass das Bürgerbegehren nur von allen gemeinsam vertreten werden kann.

2. Unterschriften

Ein Bürgerbegehren muss von einer bestimmten Zahl von Wahlberechtigten unterstützt werden. Dazu sieht die Gemeindeordnung abgestufte Quoren vor. Die erforderliche Zahl der Unterstützungsunterschriften richtet sich nach der Zahl der Einwohner. Die Bürgerbegehren

müssen in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen von folgenden Prozentzahlen der Bürger unterzeichnet sein: In Gemeinden

- mit bis zu 10.000 Einwohnern von 10 %,
- mit bis zu 20.000 von 9 %,
- mit bis zu 30.000 von 8 %,
- mit bis zu 50.000 von 7 %,
- mit bis zu 100.000 von 6 %,
- mit bis zu 200.000 von 5 %,
- mit bis zu 500.000 von 4 % und
- mit über 500.000 Einwohner von 3 %.

Das Unterschriftenquorum bezieht sich dabei auf die Zahl der Wahlberechtigten. Diese Quoren gelten in gleicher Weise für Bürgerbegehren, die gem. § 26 Abs. 9 GO NRW auf Stadtbezirksebene stattfinden. Am Bürgerbegehren selbst können alle zur Stimmabgabe bei der Kommunalwahl berechtigten Bürger, also auch Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union teilnehmen.

Die Unterschriften müssen unter dem vollständigen Antrag mit Begründung - jedenfalls in einer aus sich heraus verständlichen Kurzfassung -, Kostendeckungsvorschlag und der Angabe der Vertreter des Bürgerbegehrens stehen. Damit müssen diese Angaben auf jedem Unterschriftenblatt stehen. Unterschriften, die auf getrennten Blättern stehen, werden nicht berücksichtigt. Nur so ist letztlich sichergestellt, dass sich jeder über die Tragweite seiner Unterschrift klar werden kann. Daneben müssen die Listen den Namen, den Vornamen, die Anschrift und das Geburtsdatum der Unterzeichner enthalten. Unterschriften von Personen, denen die Unterzeichnungsberechtigung fehlt und von fingierten Personen sind ebenso ungültig wie solche, bei denen der Name, Vorname, Geburtsdatum oder die Anschrift des Unterzeichners fehlerhaft oder ganz oder teilweise unvollständig sind. Das Unterschriftenquorum muss zum Zeitpunkt der Zulässigkeitsfeststellung durch den Rat vorliegen. Danach ist der spätmögliche Zeitpunkt für das Einreichen der Unterschriftenlisten die Zulässigkeitsentscheidung des Rates. Bei einem Bürgerbegehren, das gegen einen Ratsbeschluss gerichtet ist, kann sich eine frühere zeitliche Grenze aus § 26 Abs. 3 GO NRW ergeben.

3. Gegenstand des Bürgerbegehrens

Kern des Bürgerbegehrens ist „die zur Entscheidung zu bringende Frage“, die so formuliert sein muss, dass sie mit ja oder nein beantwortet werden kann. Handelt es sich um eine teilbare Fragestellung, ergeben sich nicht unerhebliche Probleme, wenn der Rat dem Bürgerbegehren zum Teil entspricht. Eine Formulierung, die sich an der Formulierung der Beschlussvorschläge für den Rat orientiert, verlangt das Gesetz nicht. Gleichwohl sollte die Frage aus sich selbst heraus so verständlich sein, dass sie - den Erfolg des Bürgerentscheids unterstellt - als klarer Hand-

lungsauftrag für die Verwaltung angesehen werden kann.

Die Bürger beschließen bei einem Bürgerbegehren und einem Bürgerentscheid anstelle des Rates. Es kommt jedoch nicht darauf an, ob es sich um eine Angelegenheit handelt, für die nach der innergemeindlichen Organisation der Rat selbst zuständig ist. Gegenstand eines Bürgerbegehrens können ebenso Angelegenheiten sein, die dem Bürgermeister oder einem Fachausschuss übertragen wurden. Ein Bürgerbegehren ist allerdings auf gemeindliche Angelegenheiten beschränkt. Darüber hinaus enthält § 26 Abs. 5 GO NRW einen „Negativkatalog“, der bestimmte kommunalpolitische Entscheidungen dem Rat oder dem Hauptverwaltungsbeamten vorbehalten.

Nicht zulässig ist beispielsweise ein Bürgerbegehren, das die innere Organisation der Gemeindeverwaltung betrifft (§ 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW). Die allgemeinen Grundsätze der Organisation und Verwaltungsführung, wie sie in den § 41 Abs. 1 S. 2 lit. a, 70 Abs. 2 lit. a GO NRW zum Ausdruck kommen, sollen ebenso unberührt bleiben wie die Leitung und Verwaltung der Amtsgeschäfte durch den Bürgermeister gemäß § 62 Abs. 1 GO NRW (Fischer, NWVBl. 1995, 366, 367; OVG Münster vom 12.02.1996 - 15 B 134/96, NVWZ - RR 1997, 110 f.). Gegenstand des Bürgerbegehrens darf außerdem nicht die Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bebauungsplänen sein (§ 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW). Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Bürgerbegehren ausdrücklich auf die Verhinderung der Festsetzung des Bebauungsplanes gerichtet ist, es soll ausreichend sein, wenn das Begehren den bauplanerischen Vorstellungen der Gemeinde objektiv widerspricht (VG Köln vom 03.09.1999 - 4 K 3849/97, NWVBl 2000, 296). Auch die kommunalen Steuern und Abgaben können nicht über ein Bürgerbegehren abgeschafft oder gesenkt werden. Gegenstand des Bürgerbegehrens dürfen weder die Haushaltsatzung noch kommunale Abgaben oder privatrechtliche Entgelte sein (§ 26 Abs. 5 Nr. 3 GO NRW).

4. Kostendeckungsvorschlag

Schließlich muss ein Begehren, dessen Umsetzung Kosten verursacht, auch einen Kostendeckungsvorschlag enthalten, der die Kosten der Umsetzung des Begehrens wirklichkeitsnah darstellt. Der Kostendeckungsvorschlag muss Angaben darüber enthalten, welche Kosten auf der Ausgabenseite mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese auf der Einnahmenseite gedeckt werden sollen. Dabei soll die aktuelle Haushaltslage der Gemeinde berücksichtigt werden. Dieser muss konkret sein und darf sich nicht darauf beschränken, dass die Mittel aus der allgemeinen Rücklage entnommen werden sollen. Das Gesetz unterscheidet nicht danach, ob eine Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt hat oder nicht; auch in die-

sem Fall sind keine strengeren Anforderungen zu stellen. Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob der Kostendeckungsvorschlag „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar“ ist oder nicht. Es reichen überschlägige und schlüssige Angaben über die Höhe der geschätzten Kosten. Unverzichtbar ist jedoch die Bezifferung der Kosten, da anderenfalls die Signal- und Warnfunktion, die der Kostendeckungsvorschlag haben soll, ins Leere liefe. Dabei sind nicht nur die einmaligen Herstellungskosten, sondern auch die Folgekosten, Betriebs- und Investitionskosten zu berücksichtigen. Ein solcher Kostendeckungsvorschlag soll nur dann entbehrlich sein, wenn der Vorschlag des Bürgerbegehrens weniger Kosten verursacht als etwa die vom Rat beabsichtigte Maßnahme (VG Düsseldorf vom 26.02.1999 - 1 K 11023/96, NWVBl 1999, 356, 358). Empfehlenswert ist auch in diesen Fällen ein Finanzierungsvorschlag.

5. Fristen

Grundsätzlich sind die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Wahl des Zeitpunktes frei. Sie entscheiden selbst, wann und wie lange sie Unterschriften sammeln oder wann sie die gesammelten Unterschriften als abgeschlossenes Bürgerbegehren der Gemeindeverwaltung vorlegen. Eine Ausnahme ist nur für den Fall vorgesehen, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss wendet. Bedarf der Ratsbeschluss der Bekanntmachung nach den Vorschriften der Bekanntmachungsverordnung muss der Antrag innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses eingereicht sein (§ 26 Abs. 3 S. 1 GO NRW). Handelt es sich um einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, so verlängert sich diese Frist - gerechnet vom Tag der Entscheidung in der Ratssitzung an - auf 3 Monate (§ 26 Abs. 3 S. 2 GO NRW). Abzustellen ist dabei auf die durch das Bürgerbegehren angegriffene Regelung. Beschließt die Gemeinde etwa, eine Schule zu schließen, und wird ein später auf die Aufhebung dieses Ratsbeschlusses gerichteter Ratsantrag abgelehnt, so ist für die Frist für das Begehren auf den ersten Ratsbeschluss abzustellen. Bei der in § 26 Abs. 3 GO NRW bestimmten Frist von 6 Wochen bzw. 3 Monaten handelt es sich um eine Ausschlussfrist. Deshalb und aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss wendet, nur innerhalb der genannten Ausschlussfrist zulässig. Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes kommt nur dann in Betracht, wenn jedenfalls seit dem Ratsbeschluss eine so erhebliche Zeit verstrichen ist, dass die ursprüngliche Bewertung des Rates praktisch obsolet geworden ist. Dies wird nur in ganz besonderen Ausnahmesituationen anzunehmen sein.

Für den umgekehrten Fall, in dem es um die Änderung eines Bürgerentscheides geht, der ja die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, trifft die

Gemeindeordnung eine klare Regelung: Bürgerentscheide können vom Rat frühestens nach 2 Jahren abgeändert werden. Soll dies vorher geschehen, so bleibt dem Rat nur die Möglichkeit, einen neuen Bürgerentscheid zu initiieren. Sicherlich wäre bei einer geänderten Sach- und Rechtslage eine erneute Befassung durch ein Bürgerbegehren möglich (VG Köln, 31.05.1999 - 4 K 7677/96).

II. Entscheidungen des Rates

Ist das Bürgerbegehren eingereicht, dann ist der Rat am Zuge. Ihn trifft eine doppelte Behandlungspflicht: Einmal über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und einmal darüber, ob der Rat nicht dem Begehren mit der Konsequenz entspricht, dass es zur Durchführung des Bürgerentscheides nicht kommt.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen müssen im Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung vorliegen. Diese ist unverzüglich herbeizuführen, also „ohne schuldhaftes Zögern“. Dies hat zur Folge, dass die Zulässigkeitsentscheidung des Rates in der nächsten turnusmäßig anstehenden Ratssitzung erfolgen muss. Eine Sondersitzung des Rates ist wegen der zu treffenden Zulässigkeitsentscheidung aber nicht erforderlich. Ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum kommt dem Rat dabei nicht zu (OVG Münster vom 15.02.2000, NWVBl. 2000, 375, 377): Ist das Begehren form- und fristgerecht eingereicht und sind auch alle sonstigen Voraussetzungen erfüllt, dann muss der Rat die Zulässigkeit bejahen. Sind dagegen die gesetzlichen Voraussetzungen des Bürgerbegehrens nicht erfüllt, so kann der Rat nur die Unzulässigkeit des Begehrens feststellen. Weist der Rat das Bürgerbegehren als unzulässig zurück, so liegt darin ein belastender Verwaltungsakt. Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können die Vertretungsberechtigten - und nur diese - Widerspruch einlegen und bei dessen Zurückweisung das Verwaltungsgericht anrufen.

Ist das Bürgerbegehren zulässig, so muss der Rat in der Sache selbst entscheiden. Er muss sich entscheiden,

- ob er dem Bürgerbegehren entsprechen will, so dass der Bürgerentscheid entfällt, oder
- ob er sich mit den Bevollmächtigten des Bürgerbegehrens auf eine einvernehmliche Regelung verständigen will und kann, so dass der Entscheid überflüssig wird,
- oder ob er einen Termin für den Bürgerentscheid festsetzen will, der innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden muss.

Die Frage der Selbstentscheidung des Rates in der Sache ist nicht in gleichem Maße eilbedürftig wie die Zulässigkeitsentscheidung, sodass die Beratung durch die Verwaltung, die Fachausschüsse und ggf. betroffenen Bezirksvertretungen vorab stattfinden kann.

Eine Einigung in der Sache ist oftmals auch ohne das förmliche Verfahren des Bürgerentscheides möglich und von der Vollmacht der auf den Unterschriftenlisten aufgeführten Vertretern des Bürgerbegehrens gedeckt. Dabei ist jedoch Folgendes zu beachten: Handeln die Vertreter eines Bürgerbegehrens mit dem Rat einen Kompromiss aus, der den Text des Bürgerbegehrens nicht uneingeschränkt umfasst, so erledigt sich das eingereichte Bürgerbegehren dadurch nicht. Soll der ausgehandelte Kompromiss rechtsverbindlich abgesichert werden, so kann dies nur durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den Vertretern des Bürgerbegehrens und dem Rat gemäß § 57 VwVfG geschehen.

Ein die Gemeinde bindender Beschluss liegt erst dann vor, wenn der Bürgerentscheid erfolgreich war. Deshalb ist bis zum Tag der Abstimmung über den Bürgerentscheid weder der Rat gehindert, einen gegenläufigen Beschluss zu fassen, noch muss die Verwaltung mit der Durchführung eines solchen Ratsbeschlusses warten. Das repräsentativ-demokratische System ist durch die Einführung des Bürgerentscheides als Element der unmittelbaren Demokratie ergänzt, nicht überlagert worden. Die beiden Entscheidungsformen Ratsbeschluss und Bürgerentscheid sind gleichwertig. Eine Privilegierung des Bürgerbegehrens besteht selbst dann nicht, wenn im Einzelfall eine Entscheidung des Rates dadurch einen faktischen Vorrang erhält, dass diese Entscheidung schon vor Abschluss des Bürgerentscheides in die Tat umgesetzt werden kann. Die Gleichwertigkeit berechtigt Rat und Verwaltung, bis zur Abstimmung über den Bürgerentscheid nach ihrer politischen oder fachlichen Überzeugung rechtmäßige Entscheidungen zu treffen und diese durchzuführen. Anderes würde nur dann gelten, wenn der Entscheidung des Rates keine sachliche Erwägung, sondern allein die Zielsetzung zugrunde läge, einem Bürgerentscheid zuvor zu kommen und damit eine Willensbildung auf direktdemokratischem Wege zu verhindern (OVG NRW vom 19.03.2004 - 15 B 522/04, NWVBl. 2004, 346).

Derjenige, der mit dem Hinweis auf treuwidriges Verhalten des Rates gerichtlichen Schutz sucht, muss beweisen, dass die Voraussetzungen für einen solchen Verstoß tatsächlich vorliegen (OVG NRW vom 29. März 2004 - 15 B 674/04, NWVBl. 2004, 312). Diese Beweislastregel begründet das Gericht damit, dass der Rat im Regelfall nicht an einer gegenläufigen Entscheidung zum Bürgerbegehren gehindert ist.

III. Durchführung des Bürgerentscheides

Gibt der Rat den Forderungen des (zulässigen) Bürgerbegehrens inhaltlich nicht nach, ist gemäß § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW ein Bürgerentscheid durchzuführen. Die Gemeindeordnung macht in § 26 GO NRW nur wenig Vorgaben für das Verfahren zum Bürgerentscheid. Die Gemeinde soll den

Bürgern ermöglichen, sich auf sachlich fundierter Grundlage und ohne größeren persönlichen Aufwand am Bürgerentscheid beteiligen zu können. Dabei ist sie an die Vorgaben der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides (Bürgerentscheid DVO vom 10.7.2004 GV.NRW.S.383) gebunden. Diese Rechtsverordnung gibt den Gemeinden auf, zeitnah nach dem In-Kraft-Treten der Verordnung eine Satzung zu erlassen, die als Mindestinhalt enthalten muss

- wie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Bürgerentscheid erleichtert wird;
- dass die Bürger eine Abstimmungsbenachrichtigung erhalten und in geeigneter Weise über die Auffassungen der Vertreter des Bürgerbegehrens sowie der politischen Kräfte in der Kommunalvertretung unterrichtet werden;
- dass auch durch Brief abgestimmt werden kann. Auf der Grundlage dieser Rechtsverordnung haben sowohl der Städte- und Gemeindebund NRW als auch der Landkreistag Nordrhein-Westfalen Mustersatzungen erarbeitet.

Die Stimmzettel können nur auf „Ja“ oder „Nein“ lauten und sind ungültig, wenn sie nicht eindeutig den Willen des Abstimmenden erkennen lassen, Kennzeichen tragen, ohne Eintragung sind oder erkennbar nicht amtlich hergestellt sind. Zusätze sind unzulässig.

Wie bei allen Abstimmungen kommt es auch beim Bürgerentscheid auf die Mehrheit an. Dies allein reicht aber noch nicht aus, denn die Mehrheit muss aus mindestens 20 % aller zur Stimmabgabe bei der Kommunalwahl berechtigten Bürgern bestehen. Damit soll vermieden werden, dass sich Interessen einer kleinen Minderheit durchsetzen, die in keiner Weise den Willen der Bürger insgesamt widerspiegeln.

IV. Kritik an bestehenden Hürden

Gelegentlich werden die Hürden zur Durchführung eines Bürgerbegehrens beklagt. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW sind jedoch diese in § 26 GO niedergelegten Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid sinnvoll und angemessen. So sind etwa eine Vielzahl von Sachbereichen per Gesetz dem Bürgerbegehren von vornherein entzogen, um Missbräuche auszuschalten und um zu vermeiden, dass durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der Rat seiner Gesamtverantwortung entkleidet wird. Für den Erfolg des Bürgerentscheides bedarf es nicht nur einer Mehrheit der gültigen Stimmen, sondern diese Mehrheit muss mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten betragen. Auch diese Einschränkung ist sinnvoll, da sie verhindert, dass eine besonders aktive kleine Minderheit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Durchsetzung von Interessen benutzt, die nicht dem Willen der großen Mehrheit der Bürgerschaft entsprechen. Durch die Absenkung des Erfolgsquorums wurde im Übrigen die Einflussnahme der Bürger gestärkt. ●

Umsatzsteuersatz für „Essen auf Rädern“

Bei dem so genannten Essen auf Rädern und bei einem „Menü-Service“ überwiegt das Dienstleistungselement der Abgabe von fertig zubereiteten Speisen das Lieferelement. Der für die Lieferung bestimmter Lebensmittel ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 % gilt daher weder für Leistungen im Rahmen des so genannten Essens auf Rädern noch im Rahmen eines „Menü-Service“ in einer Schule. (Nichtamtliche Leitsätze)

BFH, Urteile vom 10. August 2006
- Az.: V R 55/04 und V R 38/05 -

Für die Lieferung bestimmter Lebensmittel wie z. B. Backwaren (auch so genannte Lebensmittelzubereitungen) gilt der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7%. Diese Begünstigung ist auf den Handel mit Lebensmitteln zugeschnitten. Werden dagegen Speisen und Getränke mit Dienstleistungen gastronomischer Art abgegeben, ist die gesetzliche Voraussetzung der bloßen „Lieferung“ regelmäßig nicht mehr gegeben. Diese Umsätze unterliegen dem Regelsteuersatz von z. Zt. 16 % (ab 01.01.2007: 19 %). Nach der Rechtsprechung des EuGH und des BFH liegt dann eine Dienstleistung vor, wenn im jeweiligen Fall das Dienstleistungselement der Abgabe von fertig zubereiteten Speisen das Lieferelement qualitativ überwiegt. Im Rahmen dieser Abwägung dürfen nur solche Dienstleistungen berücksichtigt werden, die sich von denen unterscheiden, die notwendig mit der Vermarktung der Speisen verbunden sind. Allerdings kommt den zusätzlichen Leistungen aller Art regelmäßig ausschlaggebendes Gewicht zu. Betroffen sind insbesondere Imbisseinrichtungen aller Art, sog. Caterer und andere mobile Essensdienste.

Das so genannte „Essen auf Rädern“ war Gegenstand des Urteils mit dem Aktenzeichen V R 55/04. Ein Mahlzeitendienst gab fertig zubereitete Mittagessen portioniert auf eigenem Geschirr ohne Besteck an Einzelabnehmer in deren Wohnung

aus. Der BFH bestätigte die Auffassung von Finanzamt und Finanzgericht, dass die Leistungen des Mahlzeitendienstes nicht als Lieferungen, sondern als sonstige Leistungen (Dienstleistungen) anzusehen und deshalb mit dem Regelsteuersatz zu besteuern seien. Der Mahlzeitendienst hatte nicht nur die Speisen nach Hause geliefert, sondern darüber hinaus auf eigenen Tellern bereitgestellt sowie die Teller wieder abgeholt und gereinigt.

Das Urteil V R 38/05 betraf einen „Menü-Service“, der die Kinder mehrerer Schulen mit Mittagessen versorgte. Der Menü-Service brachte die in seiner Großküche zubereiteten Speisen heiß in Transportbehältern in die Schulen und gab sie durch seine Mitarbeiter portioniert auf Schulgeschirr in Schulräumen an die Kinder

aus. Geschirr, Besteck und Mobiliar wurden anschließend durch den Menü-Service gereinigt. Auch hier bestätigte der BFH die Beurteilung der Vorinstanz, dass das - durch diese Zusatzleistungen gebildete - Dienstleistungselement die Essensausgabe prägte. Die Umsätze unterlagen dem Regelsteuersatz.

Anspruch auf Sitzplatz im Schulbus

Die Amts- und Fürsorgepflichten des Trägers der Schülerbeförderung zwingen diesen nicht dazu, gesonderte Schulbusse mit Sitzplätzen für jeden Schüler anzubieten. Vielmehr können ohne Pflichtverletzung Omnibusse des öffentlichen Personennahverkehrs zur Nutzung angeboten werden. Der Träger der Schülerbeförderung hat lediglich sicherzustellen, dass der jeweils eingesetzte Bus die für die Anzahl der zu befördernden Schüler notwendige Betriebserlaubnis für den öffentlichen Personennahverkehr besitzt. (Nichtamtliche Leitsätze)

Landgericht Verden, Urteil vom 7. September 2005
- Az.: 7 O 167/2005 -

Die 9-jährige Klägerin fuhr mit dem Schulbus zur Grundschule. Die Fahrtstrecke beträgt 7 km. Die Klägerin musste im Mittelgang des Busses stehen und sich an Haltegriffen festhalten, wie ca. 20 bis 25 andere Kinder auch, weil die vorhandenen Sitzplätze belegt waren. Als der Busfahrer verkehrsbedingt gezwungen war zu bremsen, verlor die Klägerin den Halt und stürzte. Die Klägerin ist der

Auffassung, der Beklagte als Träger der Schülerbeförderung habe eine besondere Fürsorgepflicht, die dahin gehe, sicherzustellen, dass die Schülerbeförderung für alle Schulkinder möglichst gefahrlos gestaltet werde. Dies sei in keiner Weise der Fall, wenn Kinder im Stehen in einem Bus

befördert würden. Es bestehe die Pflicht des Beklagten, zumindest für jeden Grundschüler einen Sitzplatz zu garantieren.

Das Gericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen, weil dem Beklagten eine Amtspflichtverletzung im Sinne des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 GG nicht zur Last falle. Denn eine Verletzung von Amts- und Fürsorgepflichten durch den Beklagten als Träger der Schülerbeförderung sei nicht gegeben. Gemäß § 1 der Satzung über die Schülerbeförderung im Landkreis bestehe ein Anspruch auf Beförderung gem. dem Niedersächsischen Schulgesetz im Rahmen der Regelung dieser Satzung. In § 4 Abs. 1 der Satzung heiße es, „Die Schülerin bzw. der Schüler hat das vom Landkreis bestimmte Beförderungsmittel zu benutzen. Die Beförderung wird – soweit möglich – im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durchgeführt, sofern der Landkreis nicht eigene Beförderungsleistungen zur Verfügung stellt. Es besteht kein Anspruch auf die Beförderung mit einem besonderen Beförderungsmittelpunkt.“

Das Gericht hat weiter ausgeführt, der Beklagte lasse die Schülerbeförderung über den ÖPNV durchführen, was aufgrund der Satzung zulässig sei. Einen Anspruch auf gesonderte Schulbusse mit Sitzplätzen für jeden Schüler bzw. Grundschüler werde gerade nicht eingeräumt, vielmehr seien die von dem Beklagten zur Verfügung gestellten KOM



Wir

- helfen bei der Erarbeitung von Basisplänen (ABK, GEP, Sanierungsplan)
- unterstützen Sie bei der Einführung unserer Software für den Kanal- und Kläranlagenbetrieb
- implementieren integrierte Managementsysteme mit Einbindung der Risiko- und Arbeitssicherheit
- übernehmen Beauftragtenfunktionen für die Bereiche Gewässerschutz, Arbeitssicherheit, Gefährdungsbeurteilung
- erstellen mit Ihnen kommunale Satzungen mit Bezug zur Abwasserbeseitigung
- unterstützen Sie bei der Beitrags- und Gebührenkalkulation
- helfen bei der Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen
- beraten bei der Beschaffung von Feuerwehr-, Rettungsdienst- und Kommunalfahrzeugen



Das Dienstleistungsunternehmen
des Städte- und Gemeindebundes NRW

Wir sind für Sie da, bei der Lösung technischer, rechtlicher und organisatorischer Fragestellungen rund um die kommunale Abwasserbeseitigung. Nutzen Sie die Erfahrung unserer Juristen, Techniker, Management- und Organisationsspezialisten.

Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH
Cecilienallee 59 | 40474 Düsseldorf
Tel.: 0211-430 77 0 / Fax: 0211-430 77 22
www.kua-nrw.de / info@kua-nrw.de

des ÖPNV zu benutzen. Der Beklagte habe lediglich sicherzustellen, dass der jeweils eingesetzte Schulbus die für die Anzahl der zu befördernden Schüler notwendige Betriebserlaubnis für den ÖPNV besitze. Dies sei aber der Fall, weil der eingesetzte Schulbus mit 45 Sitz- und 46 Stehplätzen amtlich zugelassen sei.

Unter Ausnutzung der vorhandenen Stehplätze hätte jeder der 60 bis 63 Schüler einen Platz, so dass der Schulbus nicht überfüllt gewesen sei. Von daher sei der Beklagte seinen Amtspflichten nachgekommen. Ferner weist das Gericht darauf hin, das Verlangen der Klägerin, für jeden Grundschüler einen Sitzplatz zu garantieren, sei nicht durchführbar. Denn es sei davon auszugehen, dass ältere Schüler den Grundschulern die Sitzplätze nicht von sich aus anbieten würden, so dass dies vielmehr durch den Beklagten mit unverhältnismäßig hohem Personalaufwand sichergestellt werden müsse. Dies aber wäre wirtschaftlich nicht zumutbar.

Soweit die Klägerin auf eine Statistik zum Schülerunfallgeschehen verweise, die auf das gesamte Bundesgebiet ausgelegt sei, ergäbe sich ausweislich der Tabelle 4, dass die Schulart Grundschule 11,9 % der angezeigten Schulwegunfälle betreffe. Ausweislich der Tabelle 12 sei die große Anzahl der Schulwegunfälle auf private Verkehrsmittel zurückzuführen, während die Schülerbeförderung im Rahmen des ÖPNV insoweit lediglich mit 0,7 % ausgewiesen wäre, wobei auf Seite 22 der Statistik ausdrücklich darauf hingewiesen werde, dass sich erhöhte Schulbusunfallzahlen mit der Erweiterung des versicherten Kollektivs in den neuen Bundesländern erklären ließen. Daher erscheine es unverhältnismäßig, weil wirtschaftlich nicht vertretbar, von dem Beklagten fordern zu wollen, dafür Sorge zu tragen, dass jeder Schüler einen Sitzplatz in einem Schulbus einnehmen könne.

Bestell- und Abholservice für Arzneimittel in dm-Drogerien

Dm-Drogerien dürfen einen Bestell- und Abholservice für Arzneimittel in Zusammenarbeit mit einer Versandhandelsapotheke unterhalten. (Nichtamtlicher Leitsatz)

OVG NRW, Urteil vom 7. November 2006
- Az.: 13 A 1314/06 -

Im Juni 2004 hatte die Firma dm in Kooperation mit einer Versandhandelsapotheke in Venlo, Niederlande, in acht Testfilialen in Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach und Viersen einen Bestell- und Abholservice für Arzneimittel eingerichtet: Der Kunde füllte den in der dm-Filiale ausliegenden Bestellschein aus, steckte ihn - bei rezeptpflichtigen Arzneimitteln zusammen mit dem Rezept - in eine Bestelltasche und warf diese in eine Bestellbox. Spätestens 72 Stunden später konnte der Kunde das Paket mit den aus Venlo gelieferten Arzneimitteln in der dm-Filiale abholen.

Der Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf sah darin einen Verstoß gegen das Arzneimittelrecht, das eine Abgabe apothekenpflichtiger Arzneimittel nur in einer Apotheke oder im genehmigten Versandhandel durch eine Apotheke vorsehe, und untersagte den Service. Die Firma dm und die

Versandhandelsapotheke setzten daraufhin ihre Kooperation aus. Im vorläufigen Rechtsschutzverfahren hatte die Firma dm weder vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf noch im Beschwerdeverfahren vor dem OVG NRW Erfolg. Im Hauptsacheverfahren wurde ihre Klage vom VG Düsseldorf mit Urteil vom 15.02.2006 abgewiesen. Der gegen dieses Urteil gerichteten Berufung der Firma dm hat das OVG nunmehr mit dem o. g. Urteil stattgegeben. In der mündlichen Urteilsbegründung hieß es:

Das Vertriebskonzept der Firma dm und der Venloer Apotheke verstoße weder gegen das Arzneimittelrecht noch gegen das Apothekenrecht. Seit 2004 lasse dieses den Versandhandel mit Arzneimitteln durch Apotheken zu. Auch niederländische Apotheken könnten Arzneimittel nach Deutschland versenden. Der Sache nach entspreche das Vertriebskonzept zwar nicht dem herkömmlichen Bild des Versandhandels, bei dem eine Ware an eine vom Besteller angegebene Anschrift geliefert werde. Der vom Gesetz verwendete Begriff des Versandhandels sei aber für neue Formen des Versandhandels offen.

Zwischenzeitlich hätten sich vermehrt Formen des Versandhandels entwickelt, bei denen der Besteller die Ware von Abholpunkten, etwa in Gewerbebetrieben mit langen Öffnungszeiten wie Tankstellen oder Videotheken, oder in Paketstationen rund um die Uhr abholen könne. In solchen Formen würden auch Arzneimittel vertrieben. Das Vertriebskonzept von dm und der Venloer Apotheke sei nicht anders zu bewerten, es berge eher weniger Gefahren für die Arzneimittelsicherheit in sich als der Vertrieb von Arzneimitteln im Versandhandel herkömmlichen Stils oder mit anderen Abholstationen.

Die Firma dm unterhalte mit dem Bestellservice auch keine verbotene Rezeptsammelstelle. Dem Inhaber einer Präsenzapotheke sei eine Rezeptsammelstelle außerhalb der Apothekenräume grundsätzlich untersagt. Demgegenüber sei das Sammeln von Rezepten außerhalb der Apothekenräume für eine Versandhandelsapotheke geradezu typisch. Mit der Zulassung des Versandhandels mit Arzneimitteln sei darum auch das Sammeln von Rezepten in Briefkästen oder wie hier in Bestellboxen in den dm-Filialen zugelassen.

Unabhängig davon, dass damit die Voraussetzungen für ein Einschreiten des Oberbürgermeisters der Stadt Düsseldorf gefehlt hätten, sei die gegen die Firma dm ergangene Untersagungsverfügung auch deshalb aufzuheben, weil die Behörde das ihr zustehende Ermessen nicht gesehen und betätigt habe. Die Behörde sei zu Unrecht von einer Pflicht zum Einschreiten ausgegangen. Auch habe sie nicht in Erwägung gezogen, ob nicht anstelle oder neben der Firma dm die Venloer Apotheke hätte in Anspruch genommen werden können.

Das OVG hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht zugelassen. Zwar habe die Frage, ob ein Vertriebskonzept wie das zwischen dm und der Venloer Apotheke vereinbarte arzneimittel- und apothekenrechtlich zulässig sei, grundsätzliche Bedeutung; diese Frage sei aber nicht allein entscheidungserheblich. Der weiterhin entscheidungserhebliche Ermessensnichtgebrauch rechtfertige nicht die Zulassung der Revision. Gegen die Nichtzulassung der Revision ist Beschwerde möglich, über die das Bundesverwaltungsgericht entscheidet.

IMPRESSUM



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Herausgeber

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211/45 87-1
Fax 0211/45 87-211
www.kommunen-in-nrw.de

Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 0211/45 87-230
redaktion@kommunen-in-nrw.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 0211/45 87-231

Abonnement-Verwaltung

Stephanie Hilkhäusen
Telefon 0211/45 87-1
stephanie.hilkhäusen@kommunen-in-nrw.de

Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG
Hermannstraße 3 • 40233 Düsseldorf
Telefon 0211/91 49-4 05
Fax 0211/91 49-4 80

Layout

KNM Krammer Neue Medien
www.knm.de

Druck

K-DRUCK Kerbusch GmbH & Co. KG
Hocksteiner Weg 38
41189 Mönchengladbach

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Das Einzelheft kostet 5,- €. Ein Jahresabonnement kostet einschließlich Inhaltsverzeichnis 49,- €. Die Bezugsgebühren werden im dritten Quartal des Kalenderjahres durch besondere Rechnung eingezogen. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, 40474 Düsseldorf, Kaiserswerther Straße 199-201. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Kalenderjahres möglich. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342 - 6106



THEMENSCHWERPUNKT
JANUAR - FEBRUAR 2007
PERSONAL