



62. JAHRGANG • NOVEMBER

11
2008

STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN



GFG-Reform

Schulgesetz

Entschuldung



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und
Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Welche Rolle das Geld spielt in unserer

Gesellschaft, führt uns derzeit die Bankenkrise drastisch vor Augen. Kaum ein Tag vergeht ohne neue Hiobsbotschaft, dass wieder ein ehemals solides Geldhaus am Rande des Ruins steht. Selbst vom drohenden Staatsbankrott - siehe Island - ist bereits die Rede. Wenn der Finanzstrom versiegt, bricht der Wirtschaftsverkehr, bricht das öffentliche Leben zusammen.

Auch die Städte und Gemeinden, die einen Großteil der öffentlichen Leistungen erbringen müssen, sind auf stetige Geldquellen angewiesen. Weil diese im einen Fall stärker, im anderen aber schwächer sprudeln, wurde vor gut 50 Jahren der kommunale Finanzausgleich geschaffen. Aus einem großen Topf erhalten die ganz Schwachen etwas mehr, die Robusteren etwas weniger und die Starken gar keine Mittel.

Dieses Ausgleichssystem stellt - trotz mancher Mängel in der Praxis - eine historische Leistung dar. Denn es hilft, den im Grundgesetz formulierten Auftrag der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zu erfüllen. Gleichwohl häufen sich Fälle, in denen die Mechanik nicht mehr greift. So gibt es eine wachsende Zahl von NRW-Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung. Diese haben noch nicht einmal die Aussicht auf baldigen Haushaltsausgleich - geschweige denn Tilgung ihrer immensen Schulden.

Eine Grundvoraussetzung für den Erfolg des



kommunalen Finanzausgleichs bleibt deshalb bestehen: dass dieser angemessen ausgestattet wird. Mittelkürzungen wie der Wegfall des Anteils an der Grunderwerbsteuer (Minus 180 Mio. Euro) oder die Erhöhung der Krankenhaus-Investitionsumlage (Minus 110 Mio Euro) passen da nicht ins Bild. Zudem ist das Land gehalten, angesichts sich wandelnder Lebensverhältnisse auch die Verteilungskriterien des Ausgleichssystems zu überprüfen. Manches, was das Münchner Ifo-Institut in seinem Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich empfiehlt, käme den kreisangehörigen Kommunen in NRW entgegen, anderes würde sich zu ihren Lasten auswirken. Klar bleibt aber die Forderung: die Annahme eines umso höheren Bedarfs pro Einwohner, je größer die Kommune ist - die so genannte Einwohnerveredelung - muss wegfallen. Es wird jetzt darauf ankommen, dass der Städte- und Gemeindebund NRW in der vom NRW-Innenministerium eingerichteten Kommission den Interessen der kreisangehörigen Kommunen insgesamt, aber auch der Not leidenden Städte und Gemeinden Gehör verschafft.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



Bäume und Pflanzen lassen Städte atmen

Schwerpunkt Feinstaub, hrsg. v. Forum Die Grüne Stadt in Zusammenarbeit mit dem Geographischen Institut der Universität Köln, der Abt. Stadtklimatologie/Luftqualität des Regionalverbandes Ruhr und der Ständigen Konferenz der Gartenamtsleiter beim

Deutschen Städtetag, Versand ausschließlich in Verpackungseinheiten

von 25 Ex. zum Preis von 50 Euro zzgl. Verpackungs- und Versandkosten sowie MwSt., Bestellung an Forum Die Grüne Stadt, c/o NED.WORK GmbH, Fax 0211-676 723 oder im Internet über www.die-gruene-stadt.de

Feinstaub belastet zunehmend die Innenstädte. Neben der Einrichtung von Umweltzonen, die Fahrverbote zu bestimmten Zeiten oder für bestimmte Fahrzeugtypen vorsehen, sowie weiterer Maßnahmen wie das Abwaschen von Fahrbahnflächen kommt auch dem Einsatz von Bäumen und Pflanzen eine entscheidende Rolle bei der Senkung der Feinstaubbelastung zu. Die Broschüre beschreibt grundlegende Aspekte, die bei der Planung und Pflege von Bäumen und Sträuchern zur Verbesserung der Luftqualität in Städten beachtet werden sollten. Daneben werden konkrete Angaben über die Funktionalität verschiedener Baumarten gemacht, die eine direkte Umsetzung in die Praxis ermöglichen. Die Informationen bieten Bürgern wie Stadtplanern sowie den Verantwortlichen in Verwaltung und Politik Argumente für mehr Grün in der Stadt.

Landeshundegesetz Nordrhein-Westfalen

Kommentar, v. Günter Haurand, 16,5 x 23,5 cm, 270 S., kart., 5. Auflage 2008, 29 Euro, Kommunal- und Schulverlag, ISBN 3-8293-0838-0

In der nun fünften Auflage seines Kommentars zum Landeshundegesetz Nordrhein-Westfalen liefert der Autor Erläuterungen zu den Landesvorschriften, stellt aber auch weitere Gesetze im Anhang bereit und liefert Formulierungshilfen, unter anderem für die Versagung einer Erlaubnis. Dabei macht Haurand stets das Spannungsfeld zwischen Gefahrenabwehr zum Wohle der Allgemeinheit und dem Halten eines Hundes nicht nur aus Liebhaberei oder als Gebrauchstier, sondern als „Familienmitglied“ deutlich. Entsprechend wägt er in seinen Kommentierungen die Argumente pro und contra sorgfältig ab und gibt so den Praktikern in den Ordnungsämtern eine brauchbare Hilfe für Ermessensentscheidungen an die Hand.



Inhalt

62. Jahrgang
November 2008

Bücher und Medien	4
Nachrichten	5

Thema GFG-Reform

Bernd Jürgen Schneider, Andreas Wohland	
Reform des kommunalen Finanzausgleichs aus Sicht des StGB NRW	6

Claus Hamacher	
Struktur und Funktionieren des kommunalen Finanzausgleichs in NRW	8

Thiess Büttner, Frédéric Holm-Hadulla, Anne Stelzer	
Gutachten zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs in NRW	10

Karl Peter Brendel	
Der kommunale Finanzausgleich als Steuerungsinstrument der Landespolitik	14

Alexander Büttner	
Plädoyer für einen Flächenansatz im Gemeindefinanzierungsgesetz	16

Jörg Wacker	
Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten	18

Stadt Langenfeld schuldenfrei	20
-------------------------------	----

Günter Winands	
Die Möglichkeiten des neuen NRW-Schulgesetzes	21

IT-News	24
Gericht in Kürze	25
Persönliches	26

Titelfoto: wolterfoto

25 Sieger beim Wettbewerb StandortInnenstadt.NRW

Die Sieger des Wettbewerbs StandortInnenstadt.NRW stehen fest: Insgesamt 25 Projekte aus 14 Ruhrgebietsstädten erhalten Landes- und EU-Mittel zur Entwicklung ihrer Innenstädte. Besonders erfolgreich waren Bochum, Essen, Gelsenkirchen und Witten, wo nun jeweils drei Vorhaben gefördert werden. Weitere Projekte werden in Castrop-Rauxel, Dortmund, Hagen, **Hattingen, Lünen, Moers**, Oberhausen, **Schwerte, Unna** und **Xanten** realisiert. Das Gesamtvolumen der Projekte beträgt rund 10,7 Mio. Euro. An dem Wettbewerb hatten sich 48 Projekte aus 21 Städten und Gemeinden des Ruhrgebiets beteiligt. Das Spektrum reichte von speziellen Dienstleistungsangeboten über die Gestaltung von Plätzen bis hin zu Lichtkonzepten.

Neuer Einzelhandelserlass für starke Zentren

Der Einzelhandelserlass des Landes NRW aus dem Jahr 1996 ist in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden novelliert worden. Mit dem neuen Erlass soll der Einzelhandel in den Innenstädten und Ortszentren gestärkt werden. Durch entsprechende Konzepte und gezielte Bauleitplanung sollen Kommunen künftig sicherstellen können, dass in den Stadtzentren solche Sortimente erhalten bleiben, die als „zentrenrelevant“ definiert werden. Dazu gehörten Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Foto und Optik sowie Uhren und Schmuck. Dagegen könnten Möbelmärkte, Gartencenter und Baumärkte auch außerhalb der Stadtkerne entstehen. Diese Betriebe dürften auf maximal 2.500 Quadratmetern zentrenrelevante Produkte anbieten. Damit soll eine Chancengleichheit bei den Standortbedingungen erreicht werden.

Rahmenvereinbarung zum Erftumbau

Die Weichen für den Rückbau der Erft in ein naturnahes Gewässer sind gestellt. NRW-Umweltminister Eckhard Uhlenberg unterzeichnete die Rahmenvereinbarung zum Erftumbau. Damit wurde mit den Vertragspartnern RWE Power und dem Erftverband die langfristige finanzielle Absicherung für den Umbau der Erft vereinbart. Bis 2045 wollen Land, Erftverband und RWE in drei Stufen die Erft zwischen **Bergheim** und der Mündung in den Rhein bei **Neuss** renaturieren. Dabei sollen unter anderem Uferbefestigungen entfernt werden, damit sich der Fluss ungehindert entwickeln kann. Von den Gesamtkosten in Höhe von 70 Mio. Euro übernimmt das Land 52,5 Mio. Euro. Der Erftverband beteiligt sich mit 9,5 Mio. Euro und RWE Power mit acht Mio. Euro.

Erster alevitischer Religionsunterricht an Grundschulen

In Nordrhein-Westfalen gibt es erstmals regulären alevitischen Religionsunterricht an Schulen. Das Fach richtet sich an junge Muslime alevitischen Glaubens und wird seit Schuljahresbeginn an fünf Grundschulen in **Bergkamen**, Duisburg, Köln und Wuppertal unterrichtet. Wie das NRW-Ministerium für Schule und Weiterbildung mitteilt, ist der Unterricht dem christlichen Religionsunter-

richt gleichgestellt. Er werde nach den Grundsätzen der Alevitischen Gemeinde Deutschlands in deutscher Sprache erteilt. Das Alevitentum ist innerhalb des Islam ein eigenständiges Bekenntnis. Es gilt als gemäßigt und unterscheidet sich deutlich von der sunnitischen und schiitischen Glaubensrichtung des Islam.

Elternbegleitbuch „Kinder ganz stark“ für alle Jugendämter

Nach der Geburt eines Kindes sollen Eltern in Nordrhein-Westfalen künftig von den örtlichen Jugendämtern ein Buch mit Informationen und Adressen zu den Hilfs- und Beratungsangeboten erhalten, die Bund und Land NRW anbieten. Wie der NRW-Minister für Generationen, Familien, Frauen und Integration, Armin Laschet, mitteilte, stellt das Land den Kommunen dazu das neue Elternbegleitbuch „Kinder ganz stark“ zur Verfügung. Dieses kann auch als Druckvorlage über das Internet abgerufen werden. Über ein Online-Baukastensystem haben Kommunen zudem die Möglichkeit, das Elternbegleitbuch mit eigenen Informationen über Hilfe- und Beratungsangebote zu ergänzen.

Ambulante Wohnformen auf dem Vormarsch

In NRW steigt die Zahl der zu Hause lebenden Menschen mit Behinderung. Der 2003 begonnene Umbau der nordrhein-westfälischen Behindertenhilfe hin zu mehr ambulanten Wohnformen ist nach Ansicht von NRW-Sozialminister Karl-Josef Laumann ein großer Erfolg. Den Landschaftsverbänden und der Freien Wohlfahrtspflege sei es gelungen, die Zahl der behinderten Menschen, die betreut in den eigenen vier Wänden leben, von 15.300 im Jahr 2004 auf 26.400 im Jahr 2007 zu steigern. Mehr ambulant betreutes Wohnen entlastet auch die Kommunen. Die Landschaftsverbände kalkulieren dafür 40 bis 60 Euro pro Tag. Das - so Laumann - sei deutlich weniger als die 100 Euro, die ein Wohnheimplatz pro Tag koste. 40 bis 50 Mio. Euro seien auf diese Weise eingespart worden.

Persönliche Kohlendioxid-Bilanz online

Wie viel Kohlendioxid entsteht beim Heizen? Wie wirkt sich ein sparsames Auto auf die eigene Kohlendioxid-Bilanz aus? Auf solche Fragen gibt ein Emissionsrechner der Energieagentur NRW im Internet unter www.energieagentur.nrw.de Antwort. Ermittelt wird nicht nur, wie viel Kohlendioxid-Ausstoß jeder Einzelne verursacht, sondern gezeigt wird gleichzeitig Einsparpotenzial in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Ernährung sowie allgemeiner Konsum. Das Online-Tool berücksichtigt neben Kohlendioxid weitere Treibhausgase wie Methan und Lachgas. Der Rechner wurde im Auftrag des NRW-Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und in Kooperation mit dem Heidelberger Institut für Energie und Umweltforschung sowie dem Umweltbundesamt in Dessau-Roßlau entwickelt. Eine ähnliche Leistung bietet auf spielerische Weise das Internet-Portal www.klimaklicker.de, das Studierende der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin in Kooperation mit der Kampagne „Klima sucht Schutz“ entwickelt haben.



Große Fläche darf kein Nachteil sein

Die Finanzierungsprobleme kreisangehöriger Städte und Gemeinden müssen bei der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW stärker berücksichtigt werden

DIE AUTOREN



Dr. Bernd Jürgen Schneider ist Hauptgeschäftsführer beim Städte- und Gemeindebund NRW



Andreas Wohland ist Hauptreferent für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte in der so genannten Ahaus-Entscheidung vom 9. Juli 1998 dem Gesetzgeber aufgegeben, die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen zum kommunalen Finanzausgleich regelmäßig zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund hat das Land NRW vom ifo-Institut das jetzt vorliegende Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs erstellen lassen.

Der kommunale Finanzausgleich soll nun - mit einer Perspektive für die kommenden zehn Jahre - quantitativ gesichert und qualitativ zukunftsfähig gemacht werden. Wie schon bei Vorlage des ersten ifo-Gutachtens im Jahr 1995 und jedes Jahr bei der Diskussion des aktuellen Finanzausgleichs werden dabei heftige Verteilungskämpfe innerhalb der kommunalen Familie auszutragen sein. Nach Auffassung des StGB NRW bevorteilen die derzeitigen Mechanismen des Gemeindefinanzierungsgesetzes tendenziell die Großstädte. Besondere Finanzierungsprobleme des kreisangehörigen Raums werden bisher nicht hinreichend gewürdigt. Der StGB NRW hat die Arbeit des Gutachters laufend in seinen Gremien begleitet. Der Finanzausschuss hat eine Arbeitsgruppe „GFG-Reform 2008“ einberufen, die sich mittlerweile in drei Sitzungen mit dem ifo-Gutachten auseinandergesetzt hat. Dabei haben sich einige zentrale Punkte herauskristallisiert, die

◀ Geringe Bevölkerungsdichte in ländlichen Regionen verursacht häufig höhere Kosten bei der kommunalen Infrastruktur

den Reformbedarf des Finanzausgleichs aus Sicht des StGB NRW deutlich machen.

FINANZMASSE REICHT NICHT

Die Finanzausstattung des kommunalen Finanzausgleichs ist unzureichend. Die Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen ist bei dem vorhandenen kommunalen Aufgabenbestand nicht angemessen. Die Ergebnisse der jüngsten Haushaltsumfrage des StGB NRW zeigen, dass die Finanzsituation der 360 Mitgliedstädte und -gemeinden trotz leichter Verbesserungen aufgrund der guten Konjunkturentwicklung immer noch dramatisch ist. Hinzu kommt, dass das Land im Jahr 2007 in erheblichem Umfang so genannte Konsolidierungsbeiträge zugunsten des Landeshaushalts eingefordert hat.

Zu nennen ist hier die Kürzung des Steuerverbundes um die fakultative Verbundgrundlage „Anteil an der Grunderwerbsteuer“. Diese Kürzung belastete die Kommunen 2007 allein mit 165 Mio. Euro. Weitere Belastungen finden sich außerhalb des GFG im Haushaltsbegleitgesetz. Hier ist als größter Einzelposten die Erhöhung der Krankenhausinvestitionsumlage um rund 110 Mio. Euro zu nennen. Diese Faktoren wirken auch für die Folgejahre und müssen dringend rückgängig gemacht werden.

Beleg für die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Familie sind die zahlreichen Kommunen, die sich dauerhaft in der so genannten vorläufigen Haushaltsführung befinden. Auch das weiter steigende Kassenkreditvolumen bestätigt dies. Trotz des guten konjunkturellen Umfeldes sind die Kassenkredite mittlerweile auf den Rekordwert von 13,6 Mrd. Euro gestiegen. Damit müssen die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen fast die Hälfte der gesamten Kassenkredite in Deutschland aufnehmen, um ihre Verwaltungstätigkeit zu finanzieren.

Im Übrigen wird sich in Zukunft vermehrt nach Einführung des NKF zeigen, dass einer Reihe von Kommunen kurzfristig eine bilanzielle Überschuldung droht. Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, dass das Land insgesamt die Dotierung des Steuerverbundes deutlich verbessert, um seinem Auftrag zur aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen gerecht zu werden.

REFORM BEI SCHLÜSSELZUWEISUNGEN

Zahlreiche Empfehlungen des Gutachters zur Anpassung und Modernisierung des kommunalen Finanzausgleichs betreffen das System der Schlüsselzuweisungen, über das rund 85 Prozent der Zuweisungen des GFG verteilt werden. Für den StGB NRW von zentraler Bedeutung ist dabei die Hauptansatzstaffel, nach der die Einwohner einer Gemeinde bei der Bestimmung des Finanzbedarfs mit wachsender Größe der Stadt stärker gewichtet werden. Diese so genannte Einwohnerveredelung soll nach Auffassung des Gutachters beibehalten, aber in ihrer Spreizung etwas abgeschwächt werden. Begründet wird Letzteres mit den Ergebnissen aktueller Regressionsanalysen. Die Frage, ob eine unterschiedliche Gewichtung von Einwohnern grundsätzlich gerechtfertigt ist, muss aber ein Schwerpunkt der Diskussion sein. Die vorrangige Bedarfsermittlung anhand der veredelten Einwohnerzahl blendet wichtige Aspekte aus. Zum einen ist unbestritten, dass der gesetzliche Aufgabenbestand bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisen zusammen exakt derselbe ist wie bei den kreisfreien Städten. Die progressive Berücksichtigung der Einwohnerzahl bildet den Aufgabenbestand der Gemeinden damit nicht zutreffend ab. Des Weiteren gibt es zahlreiche Aufgaben, die im ländlichen Raum aufgrund geringer Einwohnerdichte und ausgedehnter Flächen im Verhältnis zu den Ballungsräumen erhebliche zusätzliche Kosten verursachen. Dies gilt im Besonderen für die Bereiche Straßenwesen, ÖPNV, Schülerbeförderung, Feuerwehr- und Rettungswesen sowie generell für den Landschafts- und Naturschutz. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Kernverwaltung bei steigender Einwohnerzahl pro Kopf kostengünstiger wird.

Schließlich ist dem Berechnungssystem zur Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel vorzuhalten, dass es einem Zirkelschluss unterliegt. Es wertet nämlich tatsächlich höhere Ausgaben bei den Großstädten als Indikator für einen höheren Bedarf. Die höheren Ausgaben werden aber vielfach nur deshalb getätigt, weil über die Verschiebefunktion im Finanzausgleich auch höhere Einnahmen generiert werden. Der StGB NRW fordert daher für die Zukunft, zur Bedarfsermittlung jeden Einwohner gleich zu gewichten.

FLÄCHENINDIKATOREN DAZU

Aus Sicht des StGB NRW muss bei der Bedarfsermittlung auch ein Flächenansatz eingeführt werden. Denn bei der Aufgabenwahrnehmung der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden spielt die Flächenbezogenheit eine wichtige Rolle. Die Einbeziehung von Flächenindikatoren bei der Bedarfsermittlung ist in vorbereitenden Gesprächen mit dem Gutachter immer wieder eingefordert worden. Insofern ist es bereits ein Erfolg, dass der Gutachter die Einführung eines Flächenansatzes für möglich hält, auch wenn der StGB NRW sich ein deutlicheres Bekenntnis für den Flächenansatz - auch hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen - gewünscht hätte. Abgesehen von Nordrhein-Westfalen arbeiten alle anderen Bundesländer mit einem Flächenansatz. In Niedersachsen - das einzige Land, welches bis zum vergangenen Jahr neben NRW auf die Berücksichtigung der Flächen verzichtet hat, - ist schließlich entschieden worden, auch die Fläche als bedarfsbegründenden Faktor zu berücksichtigen. Trotz der strukturellen Unterschiede erscheint ein solcher Weg auch für NRW dringend angezeigt.

Neben den genannten Schwerpunkten des Reformbedarfs gibt es zahlreiche weitere Aspekte, die einer kritischen Diskussion bedürfen. Zum einen ist zu klären, welche Bedeutung und Ausgestaltung der Soziallastenansatz nach den Reformen am Arbeitsmarkt haben soll. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Sozialausgaben längst nicht nur Hartz IV-bedingte Ausgaben enthalten.

◀ Wer sein Geld zusammenhält, sollte im Finanzausgleich Vorteile genießen

FAZIT

Nach Auffassung des StGB NRW bedürfen die Finanzausgleichsmechanismen dringend einiger Änderungen. Die Kontinuität in der Auswahl des Gutachters ließ vermuten, dass die aktuelle Analyse keine gravierenden Reformvorschläge enthalten würde, sondern dass vielmehr eine behutsame Fortentwicklung des bestehenden Systems zu erwarten sei. Diese Vermutung hat sich bestätigt. Wirklich kreative neue Denkansätze sucht man vergebens. Daher ist es wichtig, dass die Interessen der kreisangehörigen Kommunen in der aktuell vom NRW-Innenministerium eingesetzten Kommission zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs mit Nachdruck vertreten werden.

Bei dem Schüleransatz ist die gesellschaftspolitisch stark zunehmende Bedeutung des Aufgabensektors „Bildung“ und dessen erweiterter Auftrag in den vorschulischen Bereich hinein zu bedenken.

UMFASSENDE BILDUNGSANSATZ

Es könnte sich anbieten, den Schüleransatz zu einem Bildungsansatz weiterzuentwickeln und in diesem nicht nur die schulbezogenen Aufgaben und Ausgaben abzubilden, sondern auch weitere zuschussfinanzierte Aufgabenfelder, insbesondere im Bereich der Kindergärten. Auf der Seite der Finanzkraftberechnung wird über die fiktiven Hebesätze für die Realsteuern, insbesondere die Gewerbesteuer zu reden sein. Hier sind einheitliche fiktive Hebesätze nur akzeptabel, wenn auch auf der Bedarfsseite die Einwohner einheitlich gewichtet werden.

Angeichts der unterschiedlichen Gewichtung der Einwohner auf der Bedarfsseite spricht vieles dafür, auf der Steuerkraftseite die Hebesätze nach Gemeindegröße zu staffeln. Die Großstädte mit besonders gut ausgebauter Infrastruktur können deutlich höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer in Ansatz bringen, ohne dass dies beim Finanzausgleich berücksichtigt wird.

Schließlich ist zu diskutieren, ob es nicht doch - anders als vom Gutachter empfohlen - sinnvolle Instrumente zur Belohnung wirtschaftlichen Verhaltens sowie der Nutzung von Konsolidierungspotenzial gibt. Der kommunale Finanzausgleich und insbesondere das Land dürfen vor dem Problem der großen Zahl der Nothaushaltskommunen nicht die Augen verschließen.



FOTO: WOLTERFOTO



Mühsamer Weg zum gerechten Ausgleich

Beim kommunalen Finanzausgleich in NRW wird versucht, einem fiktiven Bedarf die fiktive Steuerkraft einer Kommune gegenüberzustellen und daraus einen Netto-Bedarf abzuleiten



DER AUTOR

Claus Hamacher ist Beigeordneter für Finanzen und Sparkassen beim Städte- und Gemeindebund NRW

Bund, Ländern und Kommunen ist durch Gesetz die Erledigung zahlreicher öffentlicher Aufgaben übertragen. Jeder Träger öffentlicher Aufgaben muss auch mit den erforderlichen Finanzmitteln versehen sein. Haupteinnahmequelle der Kommunen sind - ebenso wie beim Bund und bei den Ländern - Steuern, und zwar insbesondere die so genannten Realsteuern - Gewerbesteuer und Grundsteuer - sowie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Daneben stehen noch Gebühren, Beiträge und privatrechtliche Entgelte, Erträge aus wirtschaftlichen Unternehmen, Konzessionsabgaben, Vermögenserträge, Mittel aus Kreditaufnahmen und nicht zuletzt allgemeine oder zweckgebundene Finanzzuweisungen des Staates.

Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist es, die kommunale Finanzmasse

aufzustocken und die Aufteilung zwischen den einzelnen Kommunen so zu steuern, dass aufgaben- und bedarfsgerecht Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch das - im Zusammenhang mit dem jeweiligen Landeshaushalt verabschiedete - Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Dieses setzt zum einen die zur Verteilung zur Verfügung stehenden Mittel fest und beschreibt zum anderen die Verteilungsparameter.

Gesetzgeberische Veränderungen an den Strukturen des GFG können erhebliche Umverteilungswirkungen auslösen. So ist es nicht verwunderlich, dass der kommunale Finanzausgleich wiederholt Gegenstand von Auseinandersetzungen vor dem Verfassungsgerichtshof NRW war. Als generelle Tendenz der verschiedenen Entscheidungen kann festgestellt werden, dass der Verfassungsgerichtshof dem Landesgesetzgeber einen sehr weiten Gestaltungsspielraum einräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Dabei wurde

◀ Die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich werden unter Berücksichtigung vieler Indikatoren an die Kommunen verteilt

der Anspruch der Gemeinden auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung in der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs stets durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt.

FINANZKRAFT UND FINANZBEDARF

Das für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzvolumen wird in verschiedene Blöcke aufgeteilt, die nach unterschiedlichen Gesichtspunkten und mit unterschiedlichen Vorgaben an die Kommunen weitergegeben werden. Der weitaus größte Teil - rund 85 Prozent - des Ausgleichsvolumens entfällt auf die so genannten Schlüsselzuweisungen, die den Kommunen zur freien Verfügung stehen.

Die Grundidee des Schlüsselzuweisungssystems ist einfach. Für jede Gemeinde oder jeden Gemeindeverband wird anhand bestimmter Indikatoren ein individueller Finanzbedarf ermittelt. Dem wird eine normierte Einnahmekraft für jede einzelne Kommune gegenübergestellt.

Ist der fiktiv ermittelte Finanzbedarf höher als die normierte Steuerkraft, wird die Differenz ausgeglichen. Allerdings geschieht dies nicht in vollem Umfang, sondern derzeit nur zu 90 Prozent (Ausgleichsgrad). Ist die Steuerkraft einer Kommune höher als ihr fiktiver Bedarf, erhält sie keine Schlüsselzuweisungen. In diesem Fall spricht man von einer „abundanten“ Gemeinde.

EINWOHNERZAHL HAUPTINDIKATOR

Der Finanzbedarf einer Gemeinde wird durch den so genannten Gesamtansatz dargestellt, der sich aus einem Hauptansatz und mehreren Nebenansätzen zusammensetzt. Alle zusammen dienen als Indikatoren für den Bedarf. Hauptbedarfsindikator (= Hauptansatz) ist die Zahl der Einwohner einer Gemeinde.

Der Hauptansatz im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wird allerdings nicht linear, sondern mit einer Progression zugrunde gelegt. Dahinter steht die Überlegung, dass der Einwohner einer einwohnerstarken Gemeinde einen höheren Finanzbedarf auslöst als der Einwohner einer einwohnerschwachen Gemeinde. Diese Annahme beruht letztlich nicht auf quantifizierbaren Parametern oder Kennzahlen, sondern ist al-

lein aus dem tatsächlichen Ausgabeverhalten der Kommune abgeleitet.

Ob die höheren Ausgaben in einwohnerstarken Städten zwangsläufige Folge anderer Strukturbedingungen sind oder ob sie auch ein unterschiedliches Verhältnis zur Ausgabendisziplin in den politischen Vertretungsorganen widerspiegeln, war und ist Gegenstand kontroverser Diskussionen.

Die unterschiedliche Gewichtung von Einwohnern - genannt „Einwohnerveredelung“ - ist in der so genannten Hauptansatzstaffel festgelegt. Einwohner in Kommunen von bis zu 25.000 Einwohnern werden mit dem Faktor 1 gewichtet. Am anderen Ende der 18-stufigen Skala steht die Stadt Köln mit einem Gewichtungsfaktor von derzeit 1,57 bei fast einer Million Einwohnern.

DIVERSE NEBENANSÄTZE

Der Hauptansatz wird ergänzt durch verschiedene Nebenansätze. Über den Schüleransatz fließen die durchschnittlichen Schulkosten je Schulform in die Ermittlung des Bedarfs ein. Den Schüleransatz erhalten Gemeinden und Kreise für jeden Schüler an Schulen, deren Träger sie zu Beginn des Haushaltsjahres sind.

Als weiterer Nebenansatz berücksichtigt der Soziallastenansatz die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen, wobei eine Gewichtung abhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit vorgenommen wird. Das alleinige Abstellen auf die Arbeitslosigkeit erklärt sich mit dem Fehlen belastbarer gemeindebezogener Daten über Sozialhilfeempfänger und -ausgaben. Im Zusammenhang mit den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Änderungen - insbesondere durch Hartz IV - ist die Angemessenheit des derzeitigen Soziallastenansatzes dringend zu überprüfen.

1996 wurde der Zentralitätsansatz eingeführt, welcher sich an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten orientiert. Gegenüber dem stark pauschalierenden Hauptansatz sollen damit bestimmte Zentralitätsaspekte wie beispielsweise höhere Lasten des öffentlichen Personennahverkehrs berücksichtigt werden.

Aus den dargestellten Indikatoren Hauptansatz, Schüleransatz, Soziallastenansatz und Zentralitätsansatz wird der normierte Bedarf in Form des Gesamtansatzes ausgewiesen. Dieser wird zunächst nicht in Euro-Beträgen, sondern in Punkten erfasst. Würde man die fiktive Bedarfsberechnung an dieser Stelle beenden, ergäbe sich fol-

ZUR SACHE

Ausgangspunkt für den kommunalen Finanzausgleich auf Landesebene ist Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz:

„Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

Die so genannten Gemeinschaftssteuern sind die drei besonders ertragreichen großen Steuerarten Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Den Auftrag zur Gewährleistung eines Finanzausgleichs präzisiert Art. 79 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung:

„Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

gendes Problem: Berechnete man sowohl die Einnahmekraft der Kommunen als auch ihren fiktiven Finanzbedarf unabhängig von dem für Schlüsselzuweisungen bereitstehenden Betrag, so würde dieser entweder überschritten oder nicht ausgeschöpft.

KOMPLIZIERTE RECHENOPERATION

Damit centgenau der für Schlüsselzuweisungen reservierte Betrag an die Städte und Gemeinden ausgeschüttet werden kann, muss eine mathematische Verbindung zwischen Bedarf und Schlüsselmasse insgesamt hergestellt werden. Dies geschieht über den so genannten Grundbetrag. Dieser ist ein Betrag in Euro, mit dessen Hilfe die Punkte des Gesamtansatzes in einen echten Finanzbedarf umgewandelt werden können. Zur Berechnung werden folgende feststehende mathematischen Komponenten verwendet:

- Höhe der Schlüsselmasse
- Summe der Gesamtansätze der Gemeinden (Bedarf)
- Summe der Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden
- Ausgleichsgrad

Für die Ermittlung der Einnahmekraft wird in erster Linie auf die Steuerkraft abgestellt. Für die Realsteuern haben die Gemeinden das grundgesetzlich garantierte Recht, im Wege einer politischen Entscheidung Hebesätze festzulegen. Würde man für die Berechnung der Einnahmekraft allein die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen zugrunde legen, stünde zu befürchten, dass einige Kommunen aus Wettbewerbsgründen bewusst niedrige Hebesätze festlegen - im Vertrauen auf einen Ausgleich der fehlenden Mittel über das GFG.

Um dem zu begegnen, basiert die Ermittlung der Einnahmekraft nicht auf den tatsächlichen, sondern auf für alle Gemeinden gleichermaßen gültigen fiktiven Hebesätzen. Die fiktiven Steuereinnahmen werden in der Weise ermittelt, dass die Einnahmen einer früheren Referenzperiode durch den tatsächlichen Hebesatz geteilt und dann mit dem fiktiven Hebesatz multipliziert werden.

Der Steuerkraft bei den Realsteuern hinzugerechnet werden die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Die Summe dieser Steuereinnahmen wird schließlich reduziert um die Gewerbesteuerumlage, die ebenfalls auf der Basis der fiktiven Steuereinnahmen berechnet wird.

WEITERE ZUWEISUNGEN

Neben den Schlüsselzuweisungen, die als allgemeine Deckungsmittel des Verwaltungshaushalts gedacht sind, erhalten die Gemeinden und Kreise auch pauschale Mittel für investive Maßnahmen sowie für besondere Zwecke. Größter Einzelposten ist die Bildungspauschale, gefolgt von der so genannten allgemeinen Investitionspauschale. Diese fließt den Kommunen zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen nach einem Schlüssel zu, der sich zu 7/10 nach der Einwohnerzahl und zu 3/10 nach der Gebietsfläche bemisst. Die früher gewährte Abwasserinvestitionspauschale wurde im Jahr 2002 abgeschafft.

Schließlich gibt es besondere Bedarfszuweisungen, die - wie der Name zum Ausdruck bringt - nicht pauschal an alle Kommunen, sondern nur bei Vorliegen eines besonderen Bedarfs gewährt werden. Die Empfänger sind entweder im Zuweisungstatbestand genannt oder werden in einem Anhang zum Gesetz namentlich aufgeführt. Beispiele sind Zuweisungen an Kurorte oder an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren. ●

Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Das Münchner ifo-Institut schlägt in seinem Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen maßvolle Änderungen vor

Im Jahr 2006 beauftragte das Innenministerium Nordrhein-Westfalen das ifo-Institut mit einem Gutachten zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs.¹ Ziel ist es, dem Gesetzgeber eine Entscheidungsgrundlage für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zu bieten. Im Folgenden sollen zentrale Thesen des Gutachtens hinsichtlich des vertikalen Finanzausgleichs, also der Aufteilung der Finanzmasse zwischen Land und kommunaler Ebene, und des horizontalen Finanzausgleichs zwischen kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems vorgestellt werden.

Über den vertikalen Finanzausgleich werden die kommunalen Gebietskörperschaften an der Finanzausstattung des Landes beteiligt. Dies beruht auf der Verpflichtung des Landes gemäß Art. 106 Abs. 7 GG, eine dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung angemessene kommunale Finanzierungsbasis zu gewährleisten. In Nordrhein-Westfalen wird die hierfür veranschlagte Finanzausgleichsmasse im

Zuge eines Verbundquotensystems festgelegt. Hiernach ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als ein Anteil von 23 Prozent an den großen Gemeinschaftssteuern nach Einnahmen oder Ausgaben des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, des Familienleistungsausgleichs und des interkommunalen Entlastungsausgleichs.

In Bezug auf den vertikalen Finanzausgleich ist zunächst zu fragen, welcher Anteil der gesamten Finanzierungsbasis des Landes an die kommunale Ebene auszuschütten ist, wie intensiv also der Finanzausgleich die verfügbaren Mittel umverteilen soll. Die finanzwissenschaftliche Analyse liefert hier nur grobe Anhaltspunkte. Eine effiziente Aufteilung der Mittel ist aus ökonomischer Sicht dann erreicht, wenn ein zusätzlicher Euro den Nutzen der Bürger gleichermaßen erhöht - unabhängig davon, ob er für die kommunale Aufgabenerfüllung oder die des Landes ausgegeben wird.²

Die damit verbundene Bewertungsfrage lässt sich jedoch nur unter Kenntnis der -



DIE AUTOREN

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität München und Leiter des Bereichs öffentlicher Sektor am Ifo-Institut München



Dipl. Volkswirt Frédéric Holm-Hadulla ist Mitarbeiter am Ifo-Institut München
Anne Stelzer ist Mitarbeiterin am Ifo-Institut München

kaum beobachtbaren - Präferenzen der Bürger beantworten. Ein Anhaltspunkt sind allenfalls die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses. Unabhängige umfassende Bewertungen sind kaum zu leisten, sodass von einer „technokratischen“ Festsetzung der Mittelaufteilung abgesehen wird.

VERTIKALER RISIKOAUSGLEICH

Die finanzwissenschaftliche Analyse knüpft demgegenüber an der derzeitigen Aufteilung der Mittel an und konzentriert sich auf die Frage, ob und ggf. wie diese Aufteilung an veränderte fiskalische Rahmenbedingungen anzupassen ist. Leitgedanke ist hierbei der Risikoausgleich zwischen beiden Ebenen, wonach beispielsweise Änderungen im Steueraufkommen einer Ebene durch eine entsprechende Anpassung der Finanzausgleichsmasse abgedeckt werden sollen. Ein Ansatz, der diesen Ausgleich berücksichtigt, ist der in einigen Bundesländern angewandte Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Im Unterschied zu dem Verbundquotensystem werden dabei nicht nur Landeseinnahmen zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse herangezogen, sondern auch die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit negativem Faktor in der Berechnung berücksich-

EHRENAMTSKARTE FÜR ENGAGIERTE

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement soll sich künftig mehr auszahlen. Die Stadt Gütersloh will sich bei ihren ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern mit der so genannten Ehrenamtskarte bedanken. Bürgermeisterin **Maria Unger** (Foto Mitte) präsentierte nun die landesweit einheitliche

Karte, mit der Inhaber ab Dezember 2008 Vergünstigungen in Museen, Theatern, Schwimmbädern und anderen öffentlichen Einrichtungen erhalten. Auch private Kooperationspartner beteiligen sich mit Ermäßigungen und bringen so ihre Anerkennung für freiwilliges Engagement zum Ausdruck. Nach Angaben der Ehrenamtsbeauftragten der Stadt Gütersloh **Sabine Gildemeister** (links) und des Sozial-Beigeordneten **Joachim Martensmeier** (rechts) wird bald auch eine Internetplattform über die Angebote für ehrenamtliches Engagement sowie aktuelle Entwicklungen und punktuellen Bedarf in der Stadt informieren.



FOTO: STADT GÜTERSLOH

¹ Siehe hierzu Büttner et. al., 2008 „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“, ifo Forschungsbericht 41.

² Vergleiche hierzu Musgrave, 1959, The Theory of Public Finance, New York, McGraw-Hill.

tigt. Dadurch partizipiert die jeweilige Ebene, wenn die Steuereinnahmen der anderen Ebene stärker ansteigen als die eigenen, automatisch an dieser Entwicklung. Analog hierzu wird auch bei einem Einnahmeeinbruch ein Teil des Risikos auf die andere Ebene verlagert.

Eine Verstetigung wird dabei allerdings nur dann erzielt, wenn die Gemeindesteuern sich tatsächlich unabhängig von den Einnahmen des Landes entwickeln, oder gar gegenläufig sind, was beides kaum zu erwarten ist. Tatsächlich zeigen die Simulationsrechnungen im Rahmen des Gutachtens, dass eine Verwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Zeitraum 1990 - 2004 im Vergleich zum Verbundquotensystem kaum zu Unterschieden und auch nicht zu einer Verstetigung geführt hätte. Folglich wird von einer Übernahme des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens abgeraten.

Von einer Übernahme des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens wird abgeraten

Auch ein Stabilisierungsfonds, in welchem in Zeiten sprudelnder Steuerquellen Rücklagen für künftige steuerschwache Perioden gebildet werden, wird nicht für nötig erachtet. Denn Nordrhein-Westfalen unterliegt aufgrund seiner Größe in der Regel keinen großen Schwankungen. Zudem sorgen Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen bereits für eine gewisse Verstetigung.

Das bestehende Verbundquotensystem stellt sich daher im Vergleich zu den gängigen Alternativen als eine grundsätzlich sinnvolle Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs dar. Problematisch erscheint zwar die Überprüfung des Bedarfs für eine Anpassung der Verbundquote im Zeitablauf anhand der vergleichenden Analyse von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung. Jedoch ist zu hoffen, dass auch diese Probleme durch die Verbesserung der Datenbasis im Zuge des Neuen Kommunalen Finanzmanagements behoben werden können.

FUNKTIONSWEISE DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN

Der weitaus größte Anteil der verteilbaren Finanzausgleichsmasse - gemäß GFG 2008

rund 85 Prozent - wird im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems unter den kommunalen Gebietskörperschaften verteilt. Die Schlüsselzuweisungen einer jeden Gebietskörperschaft werden dabei auf Basis von „fiktiven“ Größen zur Berücksichtigung des lokalen Finanzbedarfs und der lokalen Finanzkraft berechnet. Die Festlegung des fiktiven Finanzbedarfs über die so genannte Bedarfsmesszahl zielt dabei auf die Abbildung finanzausgleichsrelevanter sozioökonomischer Eigenschaften der Gemeinden - beispielsweise die Gemeindegröße oder die lokalen Belastungen im Bereich der sozialen Sicherung. Die fiktive Finanzkraft bemisst die Fähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaft, im Rahmen ihrer Hebesatzautonomie Einnahmen zu generieren.

Durch die Verwendung abgeleiteter Größen wird erreicht, dass die Gebietskörperschaft die Höhe ihrer Zuweisungen nicht direkt durch ihr Finanzgebaren beeinflussen kann, die gemeindliche Autonomie also gewahrt bleibt. Insbesondere durch die umgekehrte Abhängigkeit der Zuweisungen von der lokalen Steuerkraft erfüllt das Schlüsselzuweisungssystem eine wichtige Versicherungsfunktion gegenüber fiskalischen Risiken auf kommunaler Ebene und entfaltet im Zusammenhang mit dem interkommunalen Steuerwettbewerb eine effizienzsteigernde Lenkungswirkung.

HAUPTANSATZSTAFFEL BEIBEHALTEN

Wichtigste Determinante der fiktiven interkommunalen Bedarfsrelationen ist die Hauptansatzstaffel, aufgrund derer größeren Gemeinden ein höherer fiktiver Finanzbedarf zugesprochen wird. Diese Vorgehensweise wird bisweilen mit höheren Kosten in Ballungsräumen begründet. Jedoch ist nicht unmittelbar ersichtlich, ob die beobachteten erhöhten Ausgaben in großen Städten gegenüber kleineren Gemeinden tatsächlich auf höhere Kosten zurückzuführen sind oder nicht lediglich unterschiedliche Nachfragemuster reflektieren.

Zudem ist fraglich, ob eine aufgrund von Ballungsraumeffekten kostspieligere Bereitstellung öffentlicher Güter in Großstädten im Rahmen eines Schlüsselzuweisungssystems berücksichtigt werden sollte - selbst wenn sich dieser Zusammenhang empirisch nachweisen ließe. Aus theoretischen

Gründen wäre nämlich davon auszugehen, dass eine derartige Subvention einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Effizienz zur Folge hätte. Die Diskussion um die Hauptansatzstaffel sollte sich jedoch ohnehin von dem Argument der Ballungskosten lösen. Eine Rechtfertigung muss letztlich aus den raumwirtschaftlichen Implikationen des kommunalen Finanzausgleichs heraus erfolgen.

Wie die regionalökonomische Forschung belegt, konzentriert sich die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung sehr stark in Ballungsräumen. Insbesondere aufgrund der herausragenden Bedeutung der Gewerbesteuer

für die Kommunalfinanzen folgt hieraus eine hohe Korrelation zwischen Steueraufkommen und Einwohnerstärke einer Gebietskörperschaft. Ein Ausgleichsmechanismus, der beispielsweise auf eine Angleichung der Pro-Kopf-Finanzkraft abzielte, würde demnach eine systematische Umverteilung von Finanzmitteln aus Ballungszentren in kleinere Gemeinden bewirken und damit die raumwirtschaftliche Stellung der Ballungszentren beeinträchtigen.

Auch besteht die Gefahr, dass eine erhöhte Abschöpfung zu einer weiteren Steigerung der ohnehin bereits hohen Steuerlast in den Wirtschaftszentren führt. Durch die Einwohnerwertung wird erreicht, dass die Finanzkraft zwischen - hinsichtlich ihrer raumwirtschaftlichen Funktion sehr unterschiedlichen - Gebietskörperschaften weniger stark umverteilt wird als zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Größe. Insofern verhält sich ein Finanzausgleich mit Einwohnerwertung in Bezug auf die räumliche Struktur von der Tendenz her neutral. Die Hauptansatzstaffel ist somit ein wichtiger Bestandteil eines effizienzorientierten Finanzausgleichssystems.³

Die Hauptansatzstaffel ist ein wichtiger Bestandteil eines effizienzorientierten Finanzausgleichssystems

Ergänzt wird die Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens durch den Schüler-, Soziallasten- und Zentralitätsansatz. Diese Neben-

³ Vergleiche hierzu Büttner und Holm-Hadulla, 2008, Cities in Fiscal Equalization, CESifo Working Paper.



ansätze erlauben eine differenziertere Abbildung der sozioökonomischen und demografischen Heterogenität zwischen den Gemeinden. Die bestehenden Ansätze und Indikatoren wurden in der Analyse ihrer verteilungspolitischen Implikationen bestätigt und eine Beibehaltung empfohlen.

FLÄCHENANSATZ ALS POLITISCHE ENTSCHEIDUNG

Zudem wurde der Vorschlag geprüft, eine flächenbezogene Bedarfskomponente in das Schlüsselzuweisungssystem zu integrieren. Ein derartiges Element lässt sich möglicherweise aus übergeordneter raumplanerischer Perspektive rechtfertigen, etwa weil eine grundsätzliche Präferenz dafür besteht, gerade in dünn besiedelten Regionen ein attraktives Bündel an öffentlichen Leistungen bereitzustellen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Effizienzüberlegungen gegen eine Subvention von Gebietskörperschaften sprechen, die sich aufgrund geringer Skaleneffekte vergleichsweise hohen Kosten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter gegenübersehen. Der Verwendung eines solchen Ansatzes muss demnach eine politische Entscheidung über die Bedeutung entsprechender raumplanerischer Zielsetzungen gegenüber der Effizienz der Finanzpolitik vorangehen.

Im Anschluss an die Analyse der Bedarfserfassung wurden die für sinnvoll erachteten Indikatoren mithilfe eines statistischen Analyseverfahrens abgesichert und gewichtet. Grundlage hierfür ist der multivariate Zusammenhang zwischen den fiktiven Bedarfsindikatoren und dem Zuschussbedarf, einer von den Gemeindeausgaben abgeleiteten finanzstatistischen Größe. Dabei wurden die tatsächlichen Ausgabenunterschiede um Unterschiede bereinigt, die entweder unsystematisch sind oder Unterschiede in den Präferenzen und im Einkommen zwischen den Gemeinden widerspiegeln und somit nicht im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt werden sollten. Die untersuchten Indikatoren zeigen dabei einen signifikanten Einfluss auf die Ausgaben und sollten daher – mit teilweise modifizierter Gewichtung – beibehalten werden.

BESTIMMUNG DER FINANZKRAFT

Im Mittelpunkt der Analyse der Finanzkraft steht die Bewertung der kommunalen Steu-

erbemessungsgrundlagen im Schlüsselzuweisungssystem. Die Berücksichtigung der Finanzkraft im Gegensatz zu tatsächlichen finanzstatistischen Größen wie etwa dem lokalen Steueraufkommen ist dabei unabdingbar. Nur so lässt sich verhindern, dass sich lokale Entscheidungen beispielsweise zum Gewerbesteuerhebesatz unmittelbar in den Schlüsselzuweisungen niederschlagen.

Um eine derartige Untergrabung der kommunalen Hebesatzautonomie zu verhindern, muss daher bei der Bewertung der lokalen Steuerkraft weiterhin mit fiktiven Hebesätzen operiert werden. Während diese in den Finanzausgleichssystemen der meisten deutschen Bundesländer eine einheitliche Höhe aufweisen, wird bisweilen gefordert, die Bemessungsgrundlage insbesondere zwischen kleinen und großen Gemeinden zu differenzieren. So verweisen Befürworter unterschiedlicher fiktiver Hebesätze auf einen positiven statistischen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und den gewählten Hebesätzen hin.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze abzuraten

Jedoch ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht von einer derartigen Differenzierung abzuraten. Zum einen reflektiert der einheitliche fiktive Hebesatz die solidarische Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs, gemäß derer der Finanzierungsbeitrag durch eine Besteuerung unabhängig von Wohn- oder Betriebsort des Steuerzahlers gleich zu würdigen ist. Zum anderen würde die stärkere Abschöpfung großer Gemeinden, welche aus einem differenzierten fiktiven Hebesatz resultierte, eine Verzerrung der raumwirtschaftlichen Struktur nach sich ziehen.⁴

HOHER FIKTIVER HEBESATZ PROBLEMATISCH

Es stellt sich aber auch die Frage nach der geeigneten Höhe der fiktiven Hebesätze. Diese lässt sich nur unter Berücksichtigung der Rückwirkungen der fiktiven auf die tatsächlichen Hebesätze beantworten. So geht aus der finanzwissenschaftlichen Literatur hervor, dass die Hebesatzpolitik der Gemeinden vom fiktiven Hebesatz beeinflusst wird.⁵ Insbesondere im Hinblick auf die Ge-

werbesteuer ist zu beachten, dass die nordrhein-westfälischen Gemeinden in einem intensiven Wettbewerb mit Gemeinden anderer Bundesländer stehen.

Ein hoher fiktiver Hebesatz, der nun die nordrhein-westfälischen Gemeinden zu einer hohen Steuerlast bei der Gewerbesteuer verleitet, schwächt somit den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen. Gegenwärtig weist Nordrhein-Westfalen den höchsten fiktiven Gewerbesteuerhebesatz und im gewogenen Durchschnitt die höchsten tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze im Bundesgebiet auf. Eine Absenkung des Hebesatzes auf das Niveau des gewogenen Bundesdurchschnitts der Gewerbesteuerhebesätze – eventuell ohne Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens – ist daher angeraten.

Eine Absenkung des Hebesatzes auf das Niveau des gewogenen Bundesdurchschnitts der Gewerbesteuerhebesätze ist angeraten

Die wissenschaftliche Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen⁶ schlägt sich in einer praktikablen und mit finanzwissenschaftlichen Grundsätzen kompatiblen Ausgestaltung des Systems nieder. Darüber hinaus wurde in der Diskussion mit Vertretern von Ministerien, Gemeinden und kommunalen Spitzenverbänden ein großes Bewusstsein für mögliche finanzausgleichsrelevante Problembereiche deutlich.

Trotz dieser günstigen Ausgangsposition ist es jedoch weiterhin notwendig, Maßnahmen einzuleiten, die gerade angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Integration und der steigenden Finanzierungsnotwendigkeiten auch künftig die Auskömmlichkeit der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen gewährleisten. Das hier besprochene Gutachten ist bemüht, die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Erreichung dieses Ziels herauszustellen und der Politik entsprechende Gestaltungsempfehlungen zu geben. ●

⁴ Vergleiche hierzu Büttner und Holm-Hadulla, 2008, Cities in Fiscal Equalization, CESifo Working Paper.

⁵ Siehe hierzu Büttner, 2006, The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, Journal of Public Economics 90, S. 447-497.

⁶ Siehe das Gutachten der Arbeitsgruppe Sachverständiger Praktiker zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich 1987 und das Gutachten des ifo Instituts aus dem Jahr 1995.

Es gibt einen
sicheren Weg bei der
Umstellung auf die

DOPPIK

führen Sie am besten mit
DATEV ein. Schließlich sind
wir nicht nur führend beim
Rechnungswesen, sondern
auch der Spezialist für ein
zukunftsweisendes kommu-
nales Finanzmanagement.

Wir begleiten Sie in allen Phasen der Um-
stellung auf die doppelte Buchführung: mit
leistungsstarker Software, einem umfas-
senden Projektmanagement und individuellen
Serviceangeboten. Und auch anschließend,
im laufenden Betrieb stehen wir Ihnen ber-
atend zur Seite. Informieren Sie sich bei Ihrem
Steuerberater, Ihrem Wirtschaftsprüfer oder
unter der Telefonnummer 0800 0114348.

www.datev.de/kommunal



Zukunft gestalten. Gemeinsam.



Optimale Wirkung der Geldspritze als Ziel

Die NRW-Landesregierung will den kommunalen Finanzausgleich auf seine Ausgleichs- und Aufstockungsfunktion konzentrieren und weniger als Steuerungsinstrument der Landespolitik nutzen



DER AUTOR

Karl Peter Brendel ist Staatssekretär im Innenministerium Nordrhein-Westfalen

Kommunen und Finanzwissenschaftler betrachten eine landespolitische Steuerung mit Mitteln des Finanzausgleichssystems in der Regel kritisch. Länder sind eher geneigt, auch diese Möglichkeit in ihrem Interesse zu nutzen. Dass Mittel des kommunalen Finanzausgleichs grundsätzlich als Steuerungsinstrument der Landespolitik genutzt werden dürfen, wird nicht ernsthaft bestritten.

Es stellt sich daher die Frage, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen Finanzausgleichsmittel auch zu diesem Zweck eingesetzt werden können. Dabei sollen auch die Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung München (ifo) einfließen, das sein Gutachten zur „Analyse und Modernisierung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ im Juni 2008 vorgelegt hat.¹

Aus Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes leitet sich die Pflicht der Länder ab, einen kommunalen Finanzausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden respektive Gemeindeverbänden durchzuführen. Außer der Bestimmung, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Anteil vom Länderaufkommen an den Gemeinschaftssteuern zu-

fließen muss, werden dort keine weiteren Festlegungen getroffen. Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verpflichtet das Land in Art. 79 „... im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

ZWECKBINDUNG VON ZUWEISUNGEN

Die Rechtsgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen bildet das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)². Danach erhalten die Gemeinden als Ergänzung der eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Damit gibt es für eine Zweckbindung von Zuweisungen - durch die üblicherweise die landespolitische Steuerung erfolgt - eine gesetzliche Grundlage, die aber zur Klärung der Fragestellung noch nicht weiter hilft.

Zu unterscheiden ist allerdings, dass die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von den gesamten Zuweisungen des Landes - rund 14,03 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2008 -, die rund ein Viertel seiner bereinigten Gesamtausgaben ausmachen, mehr als die Hälfte als Zuweisungen aus dem Steuerverbund, dem kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne (rund 7,6 Mrd. Euro), und die restlichen Zuweisungen nach näherer Bestimmung des GFG sowie nach Maßgabe des Landeshaushalts (rund 6,5 Mrd. Euro) erhalten.

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Selbstverwaltung durch Ergänzung der Finanzausstattung der Kommunen unter Bedarfsaspekten und gleichzeitigem Abbau bestehender Finanzkraftunterschiede zu sichern, zu stärken und zu entfalten. Zudem soll er die Umsetzung landespolitischer Ziele in der Raumordnungs- und Strukturpolitik fördern sowie konjunkturgerecht stabilisierend auf die Gesamtwirtschaft einwirken. Danach lassen sich folgende Funktionen und Zielsetzungen des kommunalen Finanzausgleichs unterscheiden³:

- **Fiskalische Funktion:** Damit sind die Aufstockung der kommunalen Finanzmittel

◀ Mit Geld - in diesem Fall Zuweisungen an die Kommunen - kann die Landesregierung Akzente setzen



FOTO: WOLTERFOTO

¹ ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, „Analyse und Modernisierung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, 12. Juni 2008 (vgl. www.im.nrw.de).

² Aktuelles GFG: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2008 (GFG 2008), GV NRW 2008, S. 718

³ Bataille, Dieter: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen 2007, S. 24f

und die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel gemeint. Die Kommunen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben mit einer angemessenen Finanzausstattung zu erfüllen.

- **Redistributive Funktion:** Damit wird eine den Aufgaben angemessene Verteilung der Mittel des Finanzausgleichs bezeichnet. Unter Berücksichtigung von Bedarf und Steuerkraft sollen Differenzen zwischen den Kommunen ausgeglichen und es soll zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land beigetragen werden.
- **Ordnungspolitische Funktion:** Damit wird die staatspolitische Lenkungsfunktion umschrieben, deren Ziel die Umsetzung staatspolitischer und wirtschaftspolitischer Vorhaben ist - etwa Aktivierung der kommunalen Haushalte für die Konjunktur- und Stabilitätspolitik.

ZIELKONFLIKTE AUSGLEICHEN

Die Interessen- und Zielkonflikte, die sich aus den unterschiedlichen, teilweise gegenläufigen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs ergeben können, hat der Gesetzgeber bei der Gestaltung des jährlichen Finanzausgleichs über den Steuerverbund sachgerecht abzuwägen und zu einem Ausgleich zu bringen. Die ordnungspolitische Lenkungs-funktion wird im Wesentlichen durch die Gewährung von zweckgebundenen - insbesondere projektbezogenen - Zuweisungen erfüllt. Dagegen wird der fiskalischen und redistributiven Funktion in erster Linie durch die Gewährung allgemeiner Zuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen, Rechnung getragen.

In finanzwirtschaftlich schwierigen Zeiten muss die Lenkungs-funktion bei der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs zugunsten der fiskalischen und redistributiven Funktion zurückstehen. Diese Schwerpunktsetzung hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gefordert. Angesichts der angespannten Finanzlage, in der sich viele Kommunen in NRW teilweise schon seit vielen Jahren befinden, werden deshalb in NRW rund 86 Prozent der verteilbaren Finanzausgleichsmittel als Schlüsselzuweisungen verteilt.

Darüber hinaus hat die Landesregierung bereits 2006 entschieden⁵, den Finanzausgleich im engeren Sinne auf seine Aufstockungs- und Verteilungsfunktion zu konzentrieren. Frühere projektbezogene Zweckzuweisungen - beispielsweise in den

SCHLOSS FALKENLUST WIEDER IN ALTER SCHÖNHEIT

Nach acht Jahren sind die Renovierungsarbeiten auf Schloss Falkenlust bei der Stadt Brühl abgeschlossen worden. Die Kosten von 5,6 Millionen Euro übernimmt das Land. Zu dem Rokoko-Gebäude hatte Kurfürst und Erzbischof Clemens August 1729 den Grundstein gelegt. Der Bauplatz befand sich genau in der Flugbahn der Reiher von ihren Horsten im Brühler Schlosspark zu den fischreichen Altrhein-Armen. Von Falkenlust aus betrieben der Fürst und seine Hofgesellschaft die Jagd auf die Wasservögel. In dem Schloss wurden vor allem Wand- und Deckengemälde gereinigt, Holzschnitzereien aufgearbeitet sowie Mauern und Wände repariert. Besonders aufwändig war die Wiederherstellung des Treppenhauses (Foto), das mit 10.581 Kacheln ausgekleidet ist. Die wertvolle Keramik aus den Niederlanden zeigt Jagdmotive wie Falken, Reiter, Hofdamen und Reiher. Seit 1984 steht das Jagdschloss Falkenlust gemeinsam mit dem Brühler Schloss Augustusburg auf der Liste des UNESCO-Weltkulturerbes.



FOTO: RALPH SONDERMANN / STAATSKANZLEI NRW

Bereichen Städtebauförderung, Ökologie oder Kultur - wurden in den Landeshaushalt überführt. Neben den Schlüsselzuweisungen gibt es seitdem nur noch Investitions-pauschalen und zwei Sonderpauschalen, die Schul-/Bildungspauschale und die Sportpauschale. Diese umfassen zusammen nur rund 14 Prozent der verteilbaren Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes.

SPIELRAUM DURCH PAUSCHALEN

Aber auch bei diesen finanzkraftunabhängig gewährten Pauschalen handelt es sich nicht um Mittel, die in erster Linie im Sinne einer Lenkung im Interesse landespolitischer Ziele gewährt werden. Zwar hat die Bindung der Mittel für investive Zwecke und zum Teil auch für bestimmte Aufgabenbereiche (Schule, frühkindliche Bildung, Sport) auch lenkenden Charakter. Durch die Bereitstellung als Pauschale bleibt den Gemeinden aber ein erheblicher Spielraum, die konkrete Verwendung der Mittel selbst nach örtlichen Bedürfnissen und Schwerpunktsetzungen zu entscheiden. Dabei wird darauf vertraut - mit Recht, wie die Erfahrungen zeigen -, dass die Gemeinden die örtlichen Verhältnisse besser kennen als das Land und vernünftige sowie sachgerechte Entscheidungen treffen.

Offen ist, ob es bei diesem aktuellen Stand bleiben wird. Das ifo-Gutachten zur Re-

form des kommunalen Finanzausgleichs schlägt vor, zur weiteren Stärkung der kommunalen Autonomie langfristig auf jegliche zweckgebundenen Zuweisungen im Finanzausgleichssystem zu verzichten und diese Mittel in die Schlüsselzuweisungen zu überführen⁶. Diese radikale Vereinfachung würde dazu führen, dass die Gemeinden nur noch eine einzige finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisung erhalten.

Als Zwischenschritt empfehlen die Gutachter, die lenkende Wirkung auf ein Minimum zu reduzieren. Dazu sollen die bisherigen Investitions- und Sonderpauschalen zu einer Allgemeinen Investitionspauschale verschmolzen werden, und außer der investiven Bindung soll keine weitere Zweckbindung festgelegt werden. Danach würden die Gemeinden und die Gemeindeverbände eine finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisung und eine finanzkraftunabhängige Investitionspauschale erhalten.

BELOHNUNG FÜR SPARERFOLG?

Die Gutachter hatten auch zu einer anderen Form der Lenkung mit Finanzausgleichsmitteln Stellung zu nehmen: Kann und soll

⁴ Verfassungsgerichtshof NRW, Urteil vom 11.12.2007, VerfGH NRW 10/06

⁵ Vgl. GFG 2006, GV NRW 2006, S. 184

⁶ ifo-Institut a.a.O., S. 175 - 188

eine Belohnung wirtschaftlichen Verhaltens von Gemeinden - zum Beispiel bei Ausschöpfung von Konsolidierungspotenzial - eingeführt werden? Während das NRW-Innenministerium bei der Auftragserteilung eher die Schwierigkeit der objektiven Bestimmung eines „Konsolidierungserfolgs“ im Blick hatte, sehen die Gutachter darin keine Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs und sprechen sich deshalb mangels Systemkonformität grundsätzlich dagegen aus⁷.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen steht den Empfehlungen des ifo-Gutachtens unvoreingenommen gegenüber und hat bewusst dazu noch keine Position festgelegt. Sie hat zur Vorbereitung der Umsetzung der Vorschläge aus dem ifo-Gutachten, die noch viele andere Fragestellungen betreffen, eine Kommission aus Vertretern der im Landtag vertretenen Fraktionen, der kommunalen Spitzenverbände sowie des Innen- und Finanzministeriums eingesetzt. Die Kommission hat die Aufgabe, die Landesregierung bei der Umsetzung der Vorschläge des Gutachters zu beraten. Nach Abschluss der Beratungen wird die Landesregierung dem Landtag einen GFG-Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Finanzausgleichs vorlegen.

Landesregierung und Gesetzgeber haben sich in Nordrhein-Westfalen dafür entschieden, den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne auf seine Ausgleichs- und Aufstockungsfunktion zu konzentrieren. Ansätze landespolitischer Steuerung sind durch Zweckbindungen zwar noch vorhanden, durch Pauschalierung aber sehr schwach ausgeprägt. Die landespolitische Steuerung erfolgt mit Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes aus dem originären Landeshaushalt. Das ifo-Institut empfiehlt in seinem Gutachten, diesen Weg noch konsequenter zu beschreiten. Auf die Zweckbindung von Zuweisungen soll längerfristig ganz verzichtet werden. Alle Mittel des engeren Finanzausgleichs sollen finanzkraftabhängig als Schlüsselzuweisungen verteilt werden. Durch seine einfache Struktur ist der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen bereits heute für die Gemeinden gut planbar, transparent und verlässlich. Auf der Grundlage des ifo-Gutachtens soll die Systematik weiter verbessert und modernisiert werden. ●



FOTOS (2): STADT BAD MÜNSTEREIFEL

Landluft gibt's nicht zum Nulltarif

Ausdehnung über eine große Fläche stellt für ländliche Gemeinden einen erheblichen Kostenfaktor dar - Plädoyer für einen Flächenansatz im GFG

Zum Beginn der 2000er-Jahre wurde die - bis dahin wohl auf einzelne Sachverhalte wie die Schülerfahrkostenhilfe oder die so genannte Freiraumpauschale beschränkte - Anerkennung eines besonderen Finanzbedarfs von Flächenkommunen in den jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) der weitgehenden Pauschalierung des gemeindlichen Finanzausgleichssystems geopfert. Dabei war diese Förderung spezieller Funktionen neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen keineswegs ein „Geschenk“ an arme Landgemeinden. Vielmehr lag dieser Praxis die Erkenntnis zugrunde, dass Gemeinden mit großem Gemeindegebiet, aber schwacher Besiedlung zunächst einmal aus diesem Umstand Schwierigkeiten haben bei der Finanzierung der für ihr Gemeinwesen not-

wendigen Aufgaben und der erforderlichen Infrastruktur.

Außerdem sind die meisten Flächengemeinden in strukturell benachteiligten

Randzonen des Landes gelegen, abseits von Autobahnen und Eisenbahnlinien, sowie oft geprägt durch schwierige topografische Verhältnisse.

Dies verursacht insbesondere bei der Wasserversorgung und der Kanalisation erhebliche Aufwendungen zulasten der Gebührenzahler. Allerdings stellen diese mit ökonomischen Nachteilen behafteten Randzonen nicht selten landschaftlich und kulturell ebenso reizvolle wie notwendige Regenerationsräume für die Erholung dar.

ÖKOLOGISCHE AUSGLEICHSFUNKTION

Die ökologischen Ausgleichsfunktionen, die für einen ausgewogenen Naturhaushalt,



DER AUTOR

Alexander Büttner ist Bürgermeister der Stadt Bad Münstereifel

⁷ Ebenda, S. 193ff

◀ Für die Stadt Bad Münstereifel bringt die Verteilung der Einwohner auf 52 Ortschaften und Weiler erhöhte Kosten mit sich

die Luftreinhaltung und nicht zuletzt zur Verbesserung und Erhaltung einer hohen Gewässerqualität der die Stadt- und Ballungszonen tangierenden Wasserläufe erforderlich sind, werden hier bereitgestellt. Dies geschieht im Sinne der im Landesentwicklungsplan definierten Umweltvorsorge in einem die eigenen Gemeindegrenzen weit überschreitenden Maße, und das in hoher Qualität.

Damit kommt den Flächengemeinden gegenüber den strukturell begünstigten Ballungs- und Leistungszentren eine unmittelbar ergänzende Funktion zu. Hier werden zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen - Freiraum, Natur- und Landschaft, Wald und Wasser - Vorhalteleistungen erbracht, ohne die anderorts eine ökologisch verträgliche Wertschöpfung im ökonomischen Sinne kaum möglich wäre.

Die Stadt Bad Münstereifel in der überwiegend kleinbäuerlich geprägten und wirtschaftlich weitgehend strukturschwachen nordwestlichen Vordereifel ist eine solche Flächenkommune. Deren nachhaltig wirkende Flächenprobleme führen seit Jahrzehnten zu einem strukturellen Haushaltsdefizit.

BEVÖLKERUNG WEIT VERSTREUT

In der statistisch als Große Landgemeinde und landesplanerisch als Grundzentrum eingestuft Stadt, die aufgrund ihrer historischen Entwicklung und ihrer geografischen Lage im Schulbereich, kulturell und bei der Nahversorgung Teilfunktionen eines Mittelzentrums wahrnimmt, leben auf mehr als 150 Quadratkilometern knapp 19.000 Einwohner in 52 Ortschaften und Weilern. Mit rund 132 Quadratkilometern ist etwa 88 Prozent des Stadtgebietes Freifläche. 125 Einwohner kommen auf jeden Quadratkilometer des Stadtgebietes und 1.022 Einwohner auf jeden Quadratkilometer Besiedlungsfläche. Dem stehen im Landesvergleich 528 Einwohner pro Quadratkilometer Gemeindefläche und 2.392 Einwohner pro Quadratkilometer Besiedlungsfläche gegenüber. Das örtliche Gewerbe in Bad Münstereifel ist branchenspezifisch auf den Tagestourismus und den ehemals blühenden Kneippkurbetrieb im denkmalgeschützten Kernort ausgerichtet. Daneben ist die

Kleinlandwirtschaft, meist im Nebenerwerb, noch häufiger anzutreffen. Hinzu treten knapp eine Hand voll mittelständischer Gewerbe- und Industriebetriebe, die etwa 40 Prozent des jährlichen Gewerbesteueraufkommens erwirtschaften. Rund 220 kleinere Betriebe erwirtschaften die übrigen 60 Prozent. Das in vielerlei Hinsicht eingeschränkte örtliche Beschäftigungsangebot mit etwas über 3.000 Arbeitsplätzen schlägt sich in einer signifikant hohen Auspendlerquote nieder. Für die weit überwiegende Zahl der erwerbstätigen Einwohner ist dies verbunden mit erheblichem zeitlichen und wirtschaftlichen Aufwand.

MANGEL AN GEWERBEFLÄCHEN

Für die Ansiedlung neuer Betriebe und damit die Schaffung weiterer Arbeitsplätze und zudem nachhaltiger Steuerquellen fehlt es aufgrund der landesplanerischen Festsetzungen im Landschafts-, Natur- und Gewässerschutz an ausweisbaren Flächen. Aber auch die Anbindung an das Autobahnnetz und das gewerbliche Schienennetz ist alles andere als optimal.

Die Wohnbereiche der Stadt fügen sich ohne ein wirkliches geografisches Zentrum halbkreisförmig um eines der größten zusammenhängenden Waldgebiete Westdeutschlands. Dadurch sind die Wege zum „Zentralort“ Bad Münstereifel sehr weit. Zum Erhalt einer adäquaten Grundversorgung in der Fläche müssen zwangsläufig mehr öffentliche Einrichtungen - von der Kindertagesstätte über die Sportanlagen bis hin zu den Friedhöfen - vorgehalten werden, als dies bei einer dichteren und gleichmäßigeren Besiedlung der Fall wäre.

Allein die Aufwendungen für die Beförderung der Schüler aus dem weit verzweigten Stadtgebiet zu den vier Grundschulen, der städtischen Hauptschule, der städtischen Realschule und dem städtischen sowie

Der malerische ►
Kernort Bad
Münstereifel zieht
Ausflügler und
Tagestouristen an

dem erzbischöflichen Gymnasium belasten den kommunalen Haushalt zur Zeit mit knapp 900.000 Euro pro Jahr. Dieser Ansatz wird sich mit dem fortschreitenden Ganztagsschulbetrieb - trotz sinkender Schülerzahlen - deutlich verstärken. Hinzu kommen Aufwendungen für eine eher bescheidene und angesichts der demografischen Entwicklung sicherlich verbesserungswürdige Einbindung des Stadtgebietes in den ÖPNV von jährlich annähernd einer halben Million Euro.

KLEINE EINRICHTUNGEN

Neben den Schulen unterhält die Stadt neun Kindertagesstätten, teilweise in Form eingruppiger Einrichtungen. Eine Zusammenfassung zu wirtschaftlicheren Einheiten - dies gilt auch für den Grundschulbereich - ließe sich zwar mit Mühe organisieren, aber nur unter Inkaufnahme unangemessen hoher Fahrzeiten für Kindergartenkinder und Grundschüler. Ähnliche Erfordernisse für ein zur Einwohnerzahl sehr umfangreiches Infrastrukturangebot ergeben sich angesichts von 52 Ortschaften und Weilern für die Standorte der Freiwilligen Feuerwehr. Unter Berücksichtigung der normierten Hilfeleistungsfristen, gerade auch unter den topografischen Gegebenheiten, sind davon nicht weniger als 15 erforderlich.

Gravierend wirken sich Fläche und Topografie schließlich bei der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung aus. Landesgesetzliche Vorgaben erfordern neben höchsten Umweltschutzaufgaben bei der Gewässernutzung lange Transportleitungen, die bei äußerst geringer Anschlussdichte gegenüber Stadtregionen zu überdurchschnittlichen Wasser- und Abwassergebühren führen.



Der von der Landesplanung vorgezeichnete ökologische Nutzen der Umweltvorsorge, den somit die Flächengemeinden für die strukturstarken Stadt- und Industrie-regionen erbringen, wird gegenwärtig mit einer kaum noch zu bewältigenden Gebühren- und Abgabenlast für die ländliche Bevölkerung erkauft. Dennoch häufen sich hier Jahr für Jahr Haushaltsdefizite in Millionenhöhe an, die auch künftige Generationen belasten und die Heranführung des ländlichen Raumes an angemessene Entwicklungschancen dauerhaft behindern.

FINANZIELL NACHTEILE

Die vielfach zu hörende Behauptung, die vergleichsweise günstige Lebenshaltung und das Wohnumfeld auf dem Lande kompensiere die sich aus der Fläche ergebenden Nachteile, entpuppt sich bei näherer Betrachtung grundweg als falsch. Mag der höhere Wohnwert im ländlichen Raum, eingedenk einer meist fehlenden kulturellen und gesellschaftlichen Infrastruktur, durchaus noch zugestanden sein, belasten dafür Gebühren und Abgaben, die Ferne der Arbeitsplätze, die mit der Nahversorgung und der Mobilität verbundenen Umstände und nicht zuletzt die von der Landbevölkerung gegenüber den Erwerbstätigen in den Stadtregionen real erzielten niedrigen Durchschnittseinkommen den ländlichen Raum erheblich.

Deshalb können die Gewährleistung einer weitgehend intakten Umwelt und die Bereitstellung der Ressourcen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch den ländlichen Raum volkswirtschaftlich nicht länger zum Nulltarif geschehen. Es gilt, diesen allgemeinen Nutzen landespolitisch neu anzuerkennen, zu bewerten und in einem den Unterschieden von Stadt und Land gerecht werdenden Äquivalent im Gemeindefinanzausgleich hinreichend zu verankern.

Nur wenn die unstreitig vorhandenen „langen Wege“ und die damit verbundenen Mehraufwendungen sachgerecht und nachhaltig im landesweiten Finanzausgleich berücksichtigt werden, haben die ländlichen Räume in NRW langfristig eine Zukunft. Wenn dies nicht geschieht, ist der Verödung vieler Dörfer Tür und Tor geöffnet. Für ländliche Flächenkommunen stellt sich dann vier Jahrzehnte nach der kommunalen Neugliederung die Existenzfrage. ●



FOTO: WOLTERFOTO

Rückerstattung da, wo zu viel gezahlt wurde

Die Lasten der deutschen Einheit dürfen nicht einseitig den NRW-Kommunen aufgebürdet werden - vor allem nicht durch Planspiele „...und wenn die Einheit nicht gekommen wäre...“

Eine der wichtigsten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs NRW zum kommunalen Finanzausgleich liegt schon fast ein Jahr zurück. Das Urteil vom 11. Dezember 2007 kann aus Sicht der nordrhein-westfälischen Kommunen ohne Einschränkung als Meilenstein für die kommunale Finanzausstattung gewertet werden. Das vom NRW-Landtag im März 2008 - in Reaktion auf das Urteil verabschiedete - vorläufige Abschlägegesetz ließ den Kommunen insgesamt 650 Mio. Euro als Erstattung einer Überzahlung des kommunalen Solidarbeitrags zufließen. Ein warmer Regen für die kommunalen Haushalte - aber wird dieser von Dauer sein?

Zur Erinnerung: 21 Kommunen hatten sich mit einer Verfassungsbeschwerde gegen die Abschaffung des bisherigen Systems der horizontalen und vertikalen Spitzabrechnung der Solidarlasten gewandt. Das seit 1991 bewährte System garantierte - vereinfacht ausgedrückt - eine gerechte Verteilung der aus der deutschen Einheit auf Landesebene entstehenden Lasten, und zwar im Verhältnis Land



DER AUTOR

Dr. Jörg Wacker¹ ist Rechtsanwalt und Partner der Sozietät Dr. Ganteführer, Marquardt & Partner in Düsseldorf

zu Kommunen sowie zwischen den Kommunen untereinander.

In vertikaler Hinsicht, also zwischen Land und Kommunen, war sichergestellt, dass beide Ebenen an den Einheitslasten entsprechend ihrer Finanzkraft beteiligt sind. Gleiches war für die interkommunale Beteiligung gewährleistet, wo ein spezieller Mechanismus die unterschiedliche Belastung der Kommunen aus der - wegen der Einheitslasten erhöhten - Gewerbesteuerumlage ausglich.

¹ RA Dr. Jörg Wacker hat insgesamt 21 Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land NRW in dem kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen die Neuregelung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung vertreten.

◀ Auch fast 20 Jahre nach dem Mauerfall verursacht die deutsche Einheit hohe Kosten

NUR NOCH PAUSCHALER AUSGLEICH

Die Neuregelung im Rahmen des GFG 2006 sah vor, dass in vertikaler Hinsicht Überzahlungen des kommunalen Anteils an den Einheitslasten vom Land nur noch pauschal, also nicht mehr „spitz“ gegenüber den Kommunen abgerechnet werden sollten. Weiterhin sollte das Beteiligungsverhältnis der Kommunen untereinander zulasten der gewerbesteuerstarken und zugunsten der gewerbesteuer schwachen Kommunen verschoben werden.

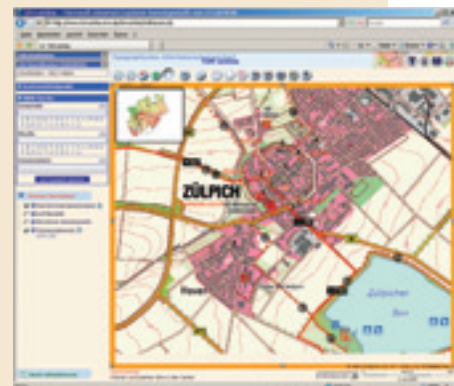
Dagegen hatten sich die 21 Beschwerde führenden Kommunen gewandt. Insbesondere verwiesen sie auf entgegenstehende bundesrechtliche Vorgaben sowie auf eine mit der Neuregelung verbundene Übernivellierung – sprich: Veränderung in der Rangfolge der Kommunen nach Steuerkraft. Das Letztere wäre schlichtweg verfassungswidrig. Und diese Einwände erhoben sie nach Auffassung der Münsteraner Richter zu Recht. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber darf die Kommunen des Landes an den Einheitslasten nur entsprechend ihrem Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen des Landes beteiligen. Die Einheitslasten sind also gedeckelt. Für das Jahr 2006 hat der Verfassungsgerichtshof jedoch eine Überzahlung der Kommunen von 450 Mio. Euro festgestellt, die das Land den Kommunen zu erstatten hat. Zur Frage der horizontalen Verteilung hat der Gerichtshof dem Gesetzgeber zwar einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt, als Grenze jedoch insbesondere auf das Verbot der Übernivellierung verwiesen.

FEINABSTIMMUNGSGESETZ NOTIG

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landesgesetzgeber aufgegeben, für die Jahre ab 2006 eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die eine Einheitslastenbeteiligung der Kommunen gemäß den oben beschriebenen Vorgaben sicherstellt. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist von der Landesregierung zwar noch nicht in den Landtag eingebracht worden, die Vorbereitungen hierfür laufen jedoch. Die Landesregierung hat hierzu ein finanzwissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, das die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen im Zusammenhang mit den Lasten der Deutschen Einheit auswerten soll.

ONLINE-KARTE MIT FREIZEITINFORMATIONEN

Seit 2004 im Netz, hat sich TIM-Online zu einem der erfolgreichsten Internetportale des Landes NRW entwickelt. Unter www.TIM-online.nrw.de finden Interessierte Karten- und Luftbildmaterial für die gesamte Landesfläche. Ab sofort können mit einem Klick zusätzlich zum Kartenbild auch Freizeitinformationen angezeigt werden, und es kann eine komplette Freizeitkarte für NRW zum Ausdrucken zusammengestellt werden. Dargestellt werden etwa Wanderwege, Freizeit- und Sporteinrichtungen sowie Sehenswürdigkeiten. Die Karten und Luftbilder können in verschiedenen Maßstäben, fokussiert auf die eingegebene Adresse, betrachtet werden. Die Benutzeroberfläche von TIM-Online ist bewusst einfach gehalten, um auch Laien einen Einstieg zu gewährleisten. Nach Angaben der Bezirksregierung Köln, die das Portal betreut, verzeichnet die Internetseite bereits rund 30.000 Aufrufe pro Tag.



Entwurf und tatsächlich verabschiedete Fassung des Feinabstimmungsgesetzes müssen aus Sicht der Kommunen folgende Kernpunkte umsetzen, um die für die gesamte kommunale Familie so wichtige Frage der Beteiligung an den Einheitslasten angemessen zu regeln und damit auch langfristig zu befrieden:

- Die Einheitslasten dürfen nicht künstlich hoch gerechnet werden mit dem Ziel, die aktuell signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten per Definition zu beseitigen und damit Erstattungspflichten des Landes gegenüber den Kommunen einzuschränken. Ausgangspunkt einer Bestimmung des Begriffs „Einheitslasten“ können allein die Regelungen im Gemeindefinanzreformgesetz sein. Diese definieren als Einheitslasten allein die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich sowie die Annuitätenzahlungen in den Fonds Deutsche Einheit. Unzulässig wäre es, auch solche fiktiven Zahlungsansprüche des Landes NRW aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), die nur wegen der Einbeziehung der neuen Länder in den LFA nicht entstanden sind, als Einheitslasten zu definieren („tote Zone“ oder „negativer Niveausprung“). Solchen Überlegungen auf Ministerialebene ist eine klare politische und rechtliche Absage zu erteilen. Finanzpolitisch ist der Hinweis auf angeblich bisher nicht ausgewiesene Einheitslasten im Zusammenhang mit LFA-Zahlungen unhaltbar. Dass NRW bei einer hinweggedachten Einheit (sic) wieder Empfängerland wäre, ist nicht einheitsbedingte Belastung, sondern Konsequenz des wirtschaftlichen Rückstandes von NRW im

Vergleich zu den anderen West-Bundesländern. Auch rechtlich ist dieser Ansatz nicht haltbar. Die Einheitslasten sind ein aus dem Gemeindefinanzreformgesetz abzuleitender Begriff, der nicht losgelöst von allen normativen Vorgaben rein finanzwissenschaftlich zu bestimmen ist.

- Auf der horizontalen Ebene wird das noch zu verabschiedende Feinabstimmungsgesetz zu berücksichtigen haben, dass die Rückabwicklung der Überzahlung nicht im originären Finanzausgleich anzusiedeln ist, sondern eine Erstattungsregelung geboten ist, die an das Maß der Überzahlung anknüpft. Die gesetzliche Neuregelung darf nicht Fehlwirkungen auslösen, bei denen etwa Kommunen über ein Erstattungsverfahren höhere Rückzahlungen erhalten, als sie an Einheitslastenbeteiligung aufgebracht haben.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofes ist eine gute Basis für die nordrhein-westfälischen Kommunen, im anstehenden Gesetzgebungsverfahren eine angemessene Regelung ihrer Beteiligung an den Einheitslasten zu erreichen. Auch der Landesgesetzgeber sollte hierin einen Anlass sehen, die Zeichen auf Einigung sowie Kompromiss zu stellen und weitere verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Es wird jedoch ohne Zweifel auch nötig sein, dass alle Kommunen im Einklang mit den kommunalen Spitzenverbänden mit einer Stimme sprechen, um den Interessen der kommunalen Ebene zur Durchsetzung zu verhelfen. Ein Scheitern hätte langfristig negative Auswirkungen für die Kommunen, und zwar bis zum Auslaufen des Solidarpakts II und der Beteiligung an den Einheitslasten im Jahre 2019 in Milliardenhöhe. ●

Endgültig Schluss mit geliehenem Geld

FOTO: STADT LANGENFELD



◀ Langenfelds Bürgermeister Magnus Staehler (links) übergibt die Schuldenuhr an seinen Amtskollegen Dr. Axel J. Prümm aus der Stadt Grevenbroich

Nach mehr als 20-jährigen Bemühungen um Haushaltskonsolidierung konnte die Stadt Langenfeld am 3. Oktober 2008 die Schuldenfreiheit feiern. Mit einem großen Bürgerfest beging die Kommune zwischen Köln und Düsseldorf gleichzeitig ihren 60. Geburtstag und den Tag der Deutschen Einheit.

Nachdem die Schulden 1986 auf knapp 40 Millionen Euro angewachsen waren, beschloss der Langenfelder Rat, keine weiteren Kredite aufzunehmen und stattdessen die aufgelaufenen Schulden zu tilgen. An dieser Politik hat die Vertretung der

Bürgerschaft über mehrere Wahlperioden festgehalten. Bestärkt wurden die Räte von Bürgermeister Magnus Staehler, der 1994 zum ehrenamtlichen Stadtoberhaupt gewählt wurde und seit 1996 als hauptamtlicher Verwaltungschef die Geschicke der Stadt bestimmt.

Die Langenfelder schreiben die erfolgreiche Konsolidierung vor allem einer nachhaltigen Wirtschaftsförderung zu. So habe man nach dem Absterben der Textilindustrie und der Metall verarbeitenden Industrie in den 1980er-Jahren nicht einen Großinvestor gesucht. Vielmehr sei der

Strukturwandel auf die Ansiedlung kleiner und mittlerer Unternehmen gegründet worden. Auf diese Weise sind in den vergangenen elf Jahren rund 5.000 neue Arbeitsplätze in Langenfeld geschaffen worden.

MAßHALTEN BEI AUSGABEN

Auch bei den Ausgaben sei die Stadt der Sparsamkeit verpflichtet geblieben. So habe man beispielsweise auf den Bau eines Spaßbades verzichtet. Bei den Bürgern und Bürgerinnen stieß der Kurs des Maßhaltens auf große Zustimmung. Mehr als 500 leisteten im November 2006 einen persönlichen Beitrag zum Schuldenabbau, indem sie 99,99 Euro an die Stadt überwiesen. Zum Dank werden ihre Namen auf einer Tafel im Rathaus genannt. Nach den Großstädten Düsseldorf und Dresden ist Langenfeld die dritte deutsche

BRECKERFELD ZIEHT NACH

Die Stadt Breckerfeld könnte Ende 2009 schuldenfrei sein. Wie Bürgermeister Klaus Baumann erklärte, habe es die Stadt in den vergangenen Jahren durch Einsparungen geschafft, die Schulden systematisch abzubauen. Derzeit stehe jeder Breckerfelder rein rechnerisch mit weniger als 100 Euro kommunaler Schulden in der Kreide. Gehe der Schuldenabbau in diesem Tempo weiter, werde die Stadt vermutlich kurz vor Silvester 2009 schuldenfrei sein.

Stadt über 50.000 Einwohner, die ihre Kredite vollständig getilgt hat. Dies wurde nach Angaben der Stadt ohne Verkauf größerer Vermögenswerte - das in vielen Kommunen bereits abgegebene „Tafelsilber“ - erreicht.

Vor zwei Jahren, als die letzte Phase des „Entschuldungs-marathons“ eingeläutet wurde, erhielt das Langenfelder Rathaus eine Schuldenuhr. Darauf waren der aktuelle Schuldenstand, die Veränderung pro Sekunde sowie der Anteil je Einwohner abzulesen. Nun übergab Bürgermeister Magnus Staehler die Schuldenuhr an seinen Kollegen Dr. Axel J. Prümm aus der Stadt Grevenbroich. Dort will man dem Beispiel Langenfelds folgen und die kommunalen Schulden in absehbarer Zeit auf Null bringen. (mle)

ZUR SACHE

1-2-3 SCHULDENFREI

Seine Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau hat der Langenfelder Bürgermeister Magnus Staehler in einem Buch zusammengefasst. Ausführlich beschreibt der Verwaltungschef der 60.000-Einwohner-Stadt das historische Umfeld und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Als Auslöser der Sparbemühungen nennt er die Krise traditioneller Industriezweige und den daraus hervorgehenden Strukturwandel. Die Schilderung des „Langenfelder Erfolgsrezeptes“ nimmt breiten Raum ein. Betont wird aber stets die Übertragbarkeit der Maßnahmen auf andere Kommunen.

Das Buch (A 5, 192 Seiten, ISBN 978-3-7093-0226-2) ist im Linde-Verlag erschienen und für 24,90 Euro im Buchhandel erhältlich.



Die Möglichkeiten des neuen Schulgesetzes zum Erhalt eines wohnortnahen und differenzierten Schulangebotes in der Sekundarstufe I

In der Sekundarstufe I bietet Nordrhein-Westfalen ein differenziertes, begabungsgerechtes Schulsystem. Landesweit sorgen 718 Hauptschulen, 557 Realschulen, 630 Gymnasien und 218 Gesamtschulen (Stand: Schuljahr 2007/2008) dafür, dass Schülerinnen und Schüler in zumutbaren Entfernungen ihr Schulangebot erreichen können. Dabei war es schon immer so, dass viele kleinere Gemeinden aufgrund ihrer



DER AUTOR

Günter Winands ist Staatssekretär im NRW-Ministerium für Schule und Weiterbildung

geringen Einwohnerzahl und damit auch Schülerzahl in aller Regel nicht mehr als eine oder höchstens zwei Schulformen der Sekundarstufe I anbieten können. Dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern.

Innerhalb der nächsten zehn Jahre wird es aufgrund der demografischen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zu einem deutlichen Rückgang der Schülerzahlen kommen. Nach den aktuellen Prognosen wird es im Schuljahr 2020 knapp ein Viertel weniger Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I (rund 930.000) geben als im Schuljahr 2007/2008 (rund 1,23 Mio.); dabei wird der Schülerrückgang regional sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Landesregierung hat ein hohes Interesse am Erhalt eines differenzierten und wohnortnahen Schulangebotes. Dafür bietet das neue Schulgesetz - gerade auch für den ländlichen Raum und trotz dort häufig stärker sinkender Schülerzahlen - vielfältige Lösungsmöglichkeiten an. Soweit dies zusätzliche Lehrerstellen erfordert, werden diese bereits jetzt und auch in Zukunft durch das Land zur Verfügung gestellt.

Die Schulträger sind nach § 80 und § 81 Abs. 1 Schulgesetz NRW - SchulG gesetzlich verpflichtet, auf den allgemeinen Rückgang an Schülerinnen und Schülern in ihrer Stadt oder Gemeinde mit einer Anpassung der Schulentwicklungsplanung sowie entsprechenden schulorganisatorischen Maßnah-

men zu reagieren. Dabei ist es aufgrund des neu eingeführten Gebots der engen Zusammenarbeit mit benachbarten Schulträgern und der gegenseitigen Rücksichtnahme (§ 80 Abs. 2 Satz 2 SchulG) sinnvoll, hierzu mit den Nachbarkommunen frühzeitig Kontakt aufzunehmen.

In der Beratungs- und Genehmigungspraxis der oberen Schulaufsichtsbehörden hat sich inzwischen gezeigt, dass auf Seiten der Schulträger ein großes Interesse an den neu geschaffenen schulorganisatorischen Maßnahmen besteht. Viele Schulträger haben hiervon bereits Gebrauch gemacht, weitere befinden sich zurzeit im Planungsstadium.

1. Erhalt „kleiner“ Hauptschulen mit einer Klasse pro Jahrgang

Soweit eine Hauptschule die einzige einer Gemeinde ist, kann sie aufgrund der Regelung in § 82 Abs. 4 Satz 2 SchulG mit nur einer Klasse pro Jahrgang fortgeführt werden; dies sichert ein ortnahes Hauptschulangebot. Eine solche Hauptschule muss mindestens 108 Schülerinnen und Schüler haben (6 Jahrgänge x 1 Klasse x 18 Schülerinnen und Schüler).

Dabei darf der Klassenfrequenzmindestwert von 18 Schülerinnen und Schülern grundsätzlich nicht unterschritten werden. Der Unterricht einer Hauptschule mit einer Klasse pro Jahrgang wird gemeinsam mit

anderen Schulen und, soweit erforderlich, auch durch zusätzliche Lehrerstellen sichergestellt (§ 82 Abs. 4 Satz 3 SchulG).

2. Zusammenschluss von Hauptschulen benachbarter Kommunen mit Dependancenbildung

Mehrere Schulträger können im Rahmen von Schulzweckverbänden (§ 78 Abs. 8 SchulG) eine gemeinsame Hauptschule betreiben und diese auch an Teilstandorten (§ 83 Abs. 4 SchulG) führen. Alternativ bietet sich eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 78 Abs. 8 SchulG an; in diesem Kontext übernimmt nur eine Kommune die Schulträgerschaft für die betroffene Hauptschule, die Rechte und Pflichten der anderen Kommune werden mit Hilfe der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt.

Eine solche Zusammenarbeit bietet sich insbesondere für kleinere benachbarte Kommunen an, wenn deren eigenständige Hauptschulen nur noch einzügig fortgeführt werden können; hierdurch lässt sich ein breiteres Differenzierungsangebot sicherstellen.

Wie die Schule an den einzelnen Standorten organisiert werden soll, liegt im Verantwortungsbereich der Schulträger; so kann zum Beispiel die Klasse 10 Typ A an dem einen und die Klasse 10 Typ B am anderen Standort der Schule eingerichtet werden, es kann



FOTO: WOLTERFOTO

*Bürger und Bürgerinnen wünschen ►
sich eine breite Auswahl von
Schulen in erreichbarer Entfernung*

BUNDESPRÄSIDENT AUF NRW-TOUR

FOTOS: OBERBERG-AKTUELL.DE, LIPPE-NEWS.DE



Drei Tage lang war Bundespräsident Horst Köhler mit seiner Ehefrau Eva Luise im Oktober 2008 auf Tour durch Nordrhein-Westfalen. Ihr Weg führte sie nach Herne, Hückeswagen, Engelskirchen, Gummersbach, Lemgo und Delbrück. Begleitet wurde das Ehepaar abwechselnd von den Ministerinnen Christa Thoben, Roswitha Müller-Piepenkötter und Barbara Sommer.

Zu Beginn der NRW-Visite sahen sich das Staatsoberhaupt und seine Ehefrau eine Vorstellung im Komödientheater „Mondpalast“ in der Stadt Herne an. Nach einem Abstecher in den Energiepark „Mont-Cenis“ am nächsten Morgen in Herne ging es dann weiter in die Stadt Hückeswagen, wo das Paar mit der Einrichtung „Gefährdetenhilfe Scheideweg e.V.“ eine ehrenamtliche Straffälligenhilfe in Augenschein nahm.

Einen weiteren Höhepunkt bildete die Visite der Stadt Gummersbach mit Stationen in der Innenstadt und dem Besuch eines Handball-Freundschaftsspiels des VfL Gummersbach im Trainingszentrum des Vereins. Dabei ließ es sich Horst Köhler nicht nehmen, selbst einen **Sieben-Meter-Wurf** auf das Tor (Foto unten) zu wagen. Am Abend nahm das Bundespräsidentenpaar im Schloss Ehreshoven in Engelskirchen an einem Bürgergespräch teil.

Am dritten und letzten Besuchstag stand die Stadt Lemgo auf dem Programm. Hier besichtigte das Paar zunächst das Stadtarchiv. Nach einem **Gang durch die Fußgängerzone** (Foto oben) zum Hexenbürgermeisterhaus und einer Stippvisite im Heimatmuseum Lemgo beendeten Köhler und seine Ehefrau schließlich ihren Besuch in Nordrhein-Westfalen mit der Visite eines Unternehmens der Reha-Technik in Delbrück.



aber auch eine schulfachlich sinnvolle Aufteilung der Jahrgänge auf die unterschiedlichen Standorte (Erprobungsstufe an dem einen Standort - Klassen 7 bis 10 an dem anderen Standort) erfolgen.

- Schlangen - Bad Lippspringe (öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Teilstandorte in beiden Kommunen)

Darüber hinaus können die Schulträger prüfen, ob sich im Rahmen eines solchen Zweckverbandes eventuell sogar eine Optimierung des örtlichen Bildungsangebotes, zum Beispiel durch die Einrichtung eines Realschulzweiges, erreichen lässt.

3. Organisatorischer Zusammenschluss von Schulen - „Verbundschulen“

§ 83 Abs. 1 Satz 1 SchulG ermöglicht dem Schulträger, zur Sicherstellung eines wohnortnahen und differenzierten Bildungsangebots

- eine bestehende Hauptschule und eine bestehende Realschule organisatorisch zu einer Schule oder eine bestehende Hauptschule und eine bestehende Gesamtschule zu einer Aufbauschule der Sekundarstufe I zusammenzuschließen,
- Lügde (bestehende Hauptschule + bestehende Realschule)
- ausnahmsweise auch eine bestehende Hauptschule oder eine bestehende Realschule um einen Zweig der jeweils anderen Schulform zu erweitern (§ 83 Abs. 1

Satz 2 SchulG), wenn es in seinem Gebiet eine Schule dieser Schulform nicht gibt und der Bestand der Schule eines anderen Schulträgers dadurch nicht gefährdet wird.

- Oerlinghausen (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Swisttal (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Medebach-Hallenberg (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Ense (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Borcheln (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Schöppingen-Horstmar (Hauptschule + neuer Realschulzweig)
- Ostbevern (Hauptschule + neuer Realschulzweig)

Eine Verbundschule ist in Schulformzweige, also zum Beispiel in einen Hauptschul- und Realschulzweig, gegliedert. Es entsteht aber eine Schule mit einheitlicher Leitung und einem Lehrerkollegium. Der Unterricht kann teilweise in gemeinsamen Lerngruppen erteilt werden. Dabei muss in den Klassen 7 bis 10 der nach Schulformen getrennte Unterricht deutlich überwiegen. In jedem Schulzweig sind die Vorgaben der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Sekundarstufe I (APO-S I) einzuhalten. Der Lehrerberarf wird für jeden Zweig nach Maßgabe der Ausführungsverordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG berechnet.

a) Zu den einzelnen Voraussetzungen des organisatorischen Zusammenschlusses von Schulen

Eine Verbundschule mit einem Hauptschul- und Realschulzweig muss mindestens drei Parallelklassen pro Jahrgang haben (zwei Klassen im Hauptschulzweig und eine Klasse im Realschulzweig oder eine Klasse im Hauptschulzweig und zwei Klassen im Realschulzweig). Eine Aufbauschule muss mindestens vier Parallelklassen pro Jahrgang haben, darunter drei Parallelklassen pro Jahrgang im Gesamtschulzweig.

Die Klassen eines neu eingerichteten Schulformzweiges einer Verbundschule nach § 83 Abs. 1 Satz 2 SchulG müssen eine Klassengröße von 28 Schülerinnen und Schülern erreichen (§ 83 Abs. 1 Satz 3 SchulG in Verbindung mit § 82 Abs. 1 Satz 2 SchulG); für den bereits bestehenden Schulformzweig gel-

ten hinsichtlich der Klassengröße dagegen die allgemeinen Vorgaben der Ausführungsverordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG (für die Hauptschule: mindestens 18 Schülerinnen und Schüler, bei bis zu dreizügigen Realschulen und Gesamtschulen beträgt die Bandbreiten-Untergrenze 26 Schülerinnen und Schüler, in Ausnahmefällen ist eine Absenkung bis auf 18 Schülerinnen und Schüler möglich).

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung lässt zu, dass anhand der Anmeldungen zur Klasse 5 jährlich neu entschieden werden kann, wie sich die Parallelklassen der Schule auf die beiden Schulformzweige verteilen.

Der Schulträger muss bei Antragstellung den Nachweis führen, dass die erforderliche Mindestgröße für mindestens fünf Jahre gesichert ist (§ 82 Abs. 1 Satz 2 SchulG). Dabei können Einpendler im Rahmen der Schülerzahlprognose nicht berücksichtigt werden, da eine Schulentwicklungsplanung stets nur gesichert auf der Zahl der Schülerinnen und Schüler aufbauen kann, die in der eigenen Gemeinde wohnen. Dies entspricht der ständigen Entscheidungspraxis des Ministeriums für Schule und Weiterbildung in schulorganisatorischen Angelegenheiten.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung einer bestehenden Schule um einen Schulformzweig (§ 83 Abs. 1 Satz 2 SchulG) hat der Schulträger bei seinen Planungen darüber hinaus das Gebot der engen Zusammenarbeit mit benachbarten Schulträgern und der gegenseitigen Rücksichtnahme (§ 80 Abs. 2 Satz 2 SchulG) zu beachten. Dieses gesetzliche, 2006 neu in das Schulgesetz aufgenommene Gebot erfordert bei der Erweiterung eines bestehenden Angebots, das sich zu Lasten anderer Schulträger auswirken kann, dass die Belange betroffener Schulträger hinlänglich gewahrt werden. Dies setzt grundsätzlich einen regionalen Konsens voraus.

Dabei kann ein solcher Konsens von den betroffenen Kommunen nicht rechtsmissbräuchlich verweigert werden; die Gründe für einen verweigerten regionalen Konsens müssen vielmehr schlüssig dargelegt werden. Sie werden dann im Genehmigungsverfahren von der oberen Schulaufsichtsbehörde im Rahmen einer Einzelfallentscheidung bewertet.

b) Überregionale Zusammenarbeit bei Verbundlösungen - Dependancenbildung

Insbesondere Städten und Gemeinden mit einer niedrigen Einwohnerzahl kann ein Schulzweckverband mit anderen Schulträgern oder eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 78 Abs. 8 SchulG) die Chance bieten, eine Verbundschule zu realisieren und so das örtliche Bildungsangebot zu optimieren. Es gelten die oben dargestellten Voraussetzungen für die Bildung einer Verbundschule.

Unter den Voraussetzungen des § 83 Abs. 4 SchulG ist eine Dependancen-Bildung auch bei einer Verbundschule möglich; so ist es zum Beispiel möglich, in einer Gemeinde den Hauptschulzweig, in der anderen Gemeinde den Realschulzweig einzurichten oder eine Aufteilung nach Jahrgangsstufen (Erprobungsstufe der Klassen 5 und 6 an dem einen Standort - Klassen 7 bis 10 an dem anderen Standort) vorzunehmen.

Von der Möglichkeit einer gemeinsamen Schulträgerschaft haben bis zum jetzigen Zeitpunkt die ländlich geprägten Kommunen Horstmar und Schöppingen sowie Medebach und Hallenberg Gebrauch gemacht (siehe oben).

4. Einrichtung von gymnasialen Dependancen im Rahmen einer überregionalen Zusammenarbeit

In einigen Kommunen kann auch die Einrichtung eines gymnasialen Teilstandortes eine Lösungsmöglichkeit sein. In solchen Fällen ist es sinnvoll, zu überprüfen, ob im Rahmen einer überregionalen Zusammenarbeit (Schulzweckverband oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 78 Abs. 8 SchulG) mit einem benachbarten Schulträger, der über ein Gymnasium verfügt, eine Dependancenlösung im Sinne des § 83 Abs. 4 SchulG verwirklicht werden kann.

Gymnasial-Dependancen sollen dabei mindestens zwei Parallelklassen pro Jahrgang aufweisen. Außerdem ist bei der Bildung einer neuen Dependance auch ein regionaler Konsens mit den Nachbarkommunen erforderlich.

- Gymnasialzweckverband Winterberg-Medebach, Dependancenbildung in Medebach
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Stadt Steinfurt mit dem Schulzweckverband Horstmar-Schöppingen, Dependancenbildung in Horstmar

5. Neuerrichtung von weiterführenden Schulen, insbesondere Gesamtschulen

Der Schulträger muss bei Antragstellung darlegen, warum in seinem Gebiet ein Bedürfnis für die Neuerrichtung einer Schule besteht (§ 78 Abs. 4 und 5 SchulG). Dabei sind hinsichtlich der Feststellung des Bedürfnisses nach § 78 Abs. 5 SchulG neben dem Elternwillen weitere Gesichtspunkte wie etwa die Entwicklung des Schüleraufkommens und bei Gesamtschulen auch die Frage der leistungsheterogenen Zusammensetzung der potenziellen Schülerschaft zu berücksichtigen. Der Schulträger kann zur Feststellung des Elternwillens eine Elternbefragung durchführen.

Der Schulträger muss den Nachweis führen, dass die erforderliche Mindestgröße für mindestens fünf Jahre gesichert ist (§ 82 Abs. 1 Satz 2 SchulG). Dabei gelten für die einzelnen Schulformen folgende Mindestgrößen:

- Realschulen müssen in den ersten fünf Jahren nach Errichtung mindestens zwei Parallelklassen pro Jahrgang mit jeweils mindestens 28 Schülerinnen und Schülern (insgesamt 56) haben (§ 82 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 Satz 1 SchulG).
- Neuerrichtung einer Realschule in Hamm-Pelkum zum Schuljahr 2009/2010
- Gymnasien müssen in den ersten fünf Jahren nach Errichtung mindestens drei Parallelklassen pro Jahrgang mit jeweils 28 Schülerinnen und Schülern (insgesamt 84) haben (§ 82 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6 Satz 1 SchulG).
- Gesamtschulen müssen in den ersten fünf Jahren nach Errichtung mindestens vier Parallelklassen pro Jahrgang mit jeweils 28 Schülerinnen und Schülern (insgesamt 112) haben (§ 82 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6 Satz 1 SchulG).

Dabei können Einpendler im Rahmen der Schülerzahlprognose nicht berücksichtigt werden, da eine Schulentwicklungsplanung stets nur gesichert auf der Zahl der Schülerinnen und Schüler aufbauen kann, die in der eigenen Gemeinde wohnen (siehe auch oben bei Verbundschulen).

Das Bedürfnis für die Errichtung einer Gesamtschule hat nicht nur eine quantitative Komponente (erforderliche Schülerzahl), sondern auch eine qualitative Komponente (Leistungsheterogenität). Eine leistungsheterogene Schülerschaft ist ein wesentliches Strukturelement der Gesamtschule. Ohne eine solche Schüler-

schaft kann eine Gesamtschule weder das vorgesehene differenzierte Unterrichtssystem, das zu allen Abschlüssen der Sekundarstufe I führt, noch eine gymnasiale Oberstufe bilden (vgl. § 17 Abs. 1 und 2 SchulG).

Es muss daher auch das obere Leistungsdrittel vertreten sein. Dies bedeutet konkret, dass ein Drittel der erforderlichen Zahl von 112 Schülerinnen und Schülern zumindest mit Einschränkungen für das Gymnasium geeignet sein muss. Bedacht werden muss ferner, dass sowohl die notwendige Schülerzahl als auch die leistungsheterogene Verteilung für mindestens fünf Jahre gesichert sein müssen.

Der Schulträger muss die Folgen für das bisherige Schulanangebot darlegen. Es muss gewährleistet sein, dass andere Schulformen, soweit ein entsprechendes schulisches Angebot bereits besteht, auch künftig in zumutbarer Entfernung erreichbar sind (§ 80 Abs. 3 SchulG). Eine Schule derselben Schulform, die in zumutbarer Entfernung liegt, darf durch die Errichtung der neuen Schule nicht in ihrem Bestand gefährdet werden. Grundsätzlich ist ein regionaler Konsens hinsichtlich einer solchen Schulerrichtung erforderlich (siehe oben).

Eine Gesamtschule kann wie jede andere Schule gemäß § 9 Abs. 1 SchulG als Ganztagschule geführt werden, wenn die personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Für die Landesregierung hat derzeit der Ausbau des Ganztagsbetriebs an Hauptschulen, Förderschulen, Realschulen und Gymnasien Priorität. Bei diesen besteht ein erheblicher Nachholbedarf, da zwischen 1993 und 2005 der gebundene Ganztags nur für Gesamtschulen bewilligt wurde. Die Haushaltsmittel für zusätzliche Ganztagschulen werden deswegen derzeit und in absehbarer Zeit zunächst nicht für neue Gesamtschulen, sondern für den weiteren Ausbau des Ganztags an den anderen Schulformen zur Verfügung gestellt. Gesamtschulen können solange keine Bewilligung als Ganztagschule erhalten.

Die Bezirksregierungen sind die nach § 81 Abs. 3 SchulG zuständigen Genehmigungsbehörden für die oben beschriebenen schulorganisatorischen Maßnahmen; sie beraten die Schulträger, soweit zweckdienlich auch gemeinsam mit dem Schulministerium, bei ihren Planungen gerne sowohl in schulfachlicher als auch in rechtlicher Hinsicht. ●

Zweitwohnungssteuer für Studierende

Es ist nach Bundesrecht weder ver- noch geboten, Studierende, die mit Hauptwohnung bei den Eltern gemeldet sind, von der Zweitwohnungssteuer für eine Wohnung am Studienort auszunehmen (nicht-amtlicher Leitsatz).

BVerwG, Urteile vom 17. September 2008
- Az.: 9 C 13.07, 9 C 14.07, 9 C 15.07, 9 C 17.07 -

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit den Urteilen in vier Revisionsverfahren entschieden, dass Bundesrecht es nicht verbietet, allerdings auch nicht verlangt, Studierende, die mit Hauptwohnung bei den Eltern gemeldet sind, von der

Zweitwohnungssteuer für eine Wohnung am Studienort auszunehmen.

Mit ihren Klagen gegen die Heranziehung zur Zweitwohnungssteuer an ihren Studienorten Wuppertal bzw. Rostock hatten die Kläger vor dem VG Düsseldorf bzw. dem OVG Mecklenburg-Vorpommern Erfolg.

Auf die vom VG Düsseldorf zugelassene Sprungrevision hat das Bundesverwaltungsgericht dessen Urteil aufgehoben und den Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen. Das angegriffene Urteil verstoße gegen Bundesrecht. Der Begriff der Aufwandsteuer in Art. 105 Abs. 2a GG fordere - entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts - für die Zweitwohnungssteuer nicht, dass der Steuerpflichtige über eine Erst-

Handy-Tankstellen in England

Der Mobilfunkbetreiber Vodafone bietet in seinen Läden in England die Möglichkeit, Handybatterien aufzuladen. Der Service richtet sich an Personen, die kein Ladegerät zur Verfügung haben, aber dennoch in der Stadt nicht auf ihr Mobiltelefon verzichten können. Die kostenpflichtige Dienstleistung funktioniert so, dass in den Vodafone-Geschäften die Kunden ihr Handy in eine mit einem Ladegerät versehene Box stecken, diese abschließen und bis zu 90 Minuten aufladen lassen. In der Zwischenzeit kann der Handy-Besitzer andere Erledigungen machen.

Maus misst Herzschlag

Der Computerhersteller Asus bietet in Taiwan eine Computer-Maus an, die über Sensoren die Herzfrequenz ihres Nutzers misst. Eine beigefügte Software zeigt dabei den vermuteten Gesundheitszustand an und gibt Tipps - etwa, bei erhöhter Frequenz tief durchzuatmen. Die Batterielaufzeit der kabellosen Maus vom Typ Vito W1 halbiert sich bei Nutzung dieser Funktion auf 2,5 Monate. Ob die Maus auch in Deutschland erhältlich sein wird, steht noch nicht fest.

Kommunen gegen Google

Der US-amerikanische Suchmaschinen-Betreiber Google bietet seit einiger Zeit nicht nur Satellitenbilder an, sondern auch für ausgewählte Städte Straßenansichten, die aus Autos aufgenommen wurden. Nun sollen auch deutsche Gemeinden integriert werden. Dagegen wehren sich mehrere schleswig-holsteinische Kommunen. Für die Erstellung der Google Street View-Daten sei, so das Amt Molfsee bei Kiel, eine straßen-

rechtliche Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Nach Presseberichten steht hinter dieser Rechtsauffassung die Sorge, dass die Bereitstellung entsprechender Bilder für jedermann datenschutzrechtliche Probleme mit sich bringt oder Einbrechern das Begehen von Straftaten erleichtert wird. Der schleswig-holsteinische Datenschutzbeauftragte Thilo Weichert machte ähnliche Bedenken deutlich. Google erklärte daraufhin, vorerst Städte in Schleswig-Holstein nicht zu erfassen. Die Stadt Hannover wiederum sieht nach ersten Meldungen keine rechtlichen Hürden.

Filme und Serien kostenlos bei IMDb und Youtube

Online-Medienhändler Amazon plant für sein Tochterunternehmen International Movie Database (www.imdb.com) die Bereitstellung kostenloser Spielfilme und Serien. Dabei soll sich das Angebot aktueller Serien und vorrangig älterer Spielfilme durch vorgeschaltete Werbespots und im Kontext abgelegte Banner finanzieren. Zum Start soll es mehr als 6.000 Filme und

Episoden geben. Zunächst soll das Angebot jedoch nur dem US-amerikanischen Markt offen stehen. Auch das Videoportal „Youtube“ will bald werbefinanziert Serien wie Star Trek und Beverly Hills 90210 online bereitstellen.

SD-Karten statt CDs?

Die Musik-Unternehmen Sony BMG, Universal, Warner und EMI planen, für das Weihnachtsgeschäft in den USA neue Musikalben nicht nur als CD, sondern auch auf microSD-Speicherkarte anzubieten. Die ohne Kopierschutz mit 320 kBit/s als MP3 gespeicherten Titel sollen inklusive der Karte, eines Adapters und eines USB-Lesegerätes für einen ähnlichen Preis wie für eine CD mit Booklet unter dem Namen slotMusic erhältlich sein. ●



IT-NEWS
zusammengestellt von
Dr. iur. Lutz Gollan,
IT-Referent beim StGB
NRW, E-Mail: Lutz.Gollan@kommunen-in-nrw.de

wohnung mit einer rechtlich abgesicherten Nutzung verfüge.

Das Innehaben einer - weiteren - Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf (Zweitwohnung) neben der Hauptwohnung sei ein besonderer, typischerweise über das allgemeine Wohnbedürfnis hinausgehender Aufwand, der gewöhnlich die Verwendung von finanziellen Mitteln erfordere und in der Regel wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringe. Zu welchem Zweck eine solche Wohnung genutzt werde und wer sie finanziere, sei unerheblich. Im Rahmen der im Steuerrecht zulässigen Typisierung komme es nicht darauf an, ob im Einzelfall Leistungsfähigkeit gegeben sei. Auch dürfe an die melderechtlichen Verhältnisse angeknüpft werden. Sei der Steuerpflichtige mit einer Hauptwohnung und einer Nebenwohnung gemeldet, indiziere dies, dass er mit der Hauptwohnung seine allgemeinen Wohnbedürfnisse befriedige.

Allerdings seien die Länder und Gemeinden bundesrechtlich nicht gehindert, die Anforderungen an die „Erstwohnung“ strenger auszugestalten, etwa indem sie die Steuerpflicht für die Zweitwohnung an eine tatsächliche Verfügungsbefugnis über die Erstwohnung knüpfen oder sowohl an die Erst- wie auch die Zweitwohnung gleiche Anforderungen stellten.

Das Sozialstaatsprinzip fordere nicht, BAföG-Empfänger generell von der Steuererhebung auszunehmen. Es genüge, wenn im Einzelfall unzulänglicher Leistungsfähigkeit durch Erlass der Steuerschuld Rechnung getragen werden könne.

Die Revisionen gegen die Urteile des OVG Mecklenburg-Vorpommern blieben dagegen im Ergebnis erfolglos. Denn das OVG hat unabhängig von bundesrechtlichen Vorgaben die Satzung der Stadt Rostock so ausgelegt, dass an die Erst- und die Zweitwohnung gleiche Kriterien anzule-

gen seien, weshalb der Steuerpflichtige auch für die Erstwohnung rechtlich Verfügungsbefugt sein müsse.

Ausschluss eines Ratsmitglieds von der Sitzung

Ein Ausschluss eines Mitglieds von der Sitzung des Rates oder einer Bezirksvertretung entfaltet im Interesse der Funktionsfähigkeit dieser Gremien Geltungskraft selbst dann, wenn der Ausschluss unberechtigt ist. Diese Wirkung entfällt erst, wenn das Gremium gegenläufige Beschlüsse fasst oder wenn ein Gericht dem entsprechenden Rechtsschutzbegehren des Betroffenen stattgibt.

OVG NRW, Beschluss vom 8. August 2008
- Az.: 15 B 1219/08 -

Der Antragsteller, Mitglied einer Bezirksvertretung (Antragsgegnerin), wandte sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen den Beschluss der Antragsgegnerin, ihn für die zwei folgenden Sitzungen auszuschließen. Antrag und Beschwerde hatten keinen Erfolg. Der Antragsteller ist unstreitig in der Sitzung der Bezirksvertretung vom 11. Januar 2008 durch den Bezirksbürgermeister ausgeschlossen worden. Der Antragsteller weigerte sich daraufhin, den Sitzungsraum zu verlassen, so dass der Bezirksbürgermeister nach Unterbrechung der Sitzung die Sicherheitskräfte

anwies, den Antragsteller aus dem Sitzungsraum zu entfernen. Dieses renitente Verhalten hatte gemäß der Geschäftsordnung des Rates und der Bezirksvertretungen (GeschO) automatisch zur Folge, dass der Antragsteller von der nächstfolgenden Sitzung am 4. März 2008 ausgeschlossen war.

Dennoch erschien der Antragsteller zu dieser Sitzung und versuchte, über die Maßnahme des Bezirksbürgermeisters, über deren Berechtigung die Bezirksvertretung nach der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung zu entscheiden hatte, zu debattieren. Die Bezirksver-

tretung, die die Maßnahme des Bezirksbürgermeisters billigte, beschloss an diesem Tag in Würdigung des wiederholt geschäftsordnungswidrigen Verhaltens des Antragstellers in den beiden genannten Sitzungen gemäß der GeschO, den Antragsteller für die nächsten beiden Sitzungen auszuschließen. Gegen diesen Ausschlussbeschluss gibt es nichts zu erinnern, wie das VG zutreffend entschieden hat.

Es komme nicht darauf an, ob der Antragsteller in der Sitzung vom 4. März 2008 erkannt hatte, ob die Sitzung eröffnet war und was er von seinem Platz hat verstehen können. Er habe im Sitzungsraum nichts zu suchen gehabt, da er - wie oben ausgeführt - automatisch von der Sitzung ausgeschlossen ge-

wesen sei. Erst wenn die Bezirksvertretung der Maßnahme des Bezirksbürgermeisters am 11. Januar 2008, den Antragsteller aus dem Sitzungssaal zu entfernen, die Zustimmung ver-



GERICHT IN KÜRZE

zusammengestellt
von Hauptreferent
Andreas Wohland,
StGB NRW

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



**Kommunal- und
Abwasserberatung NRW**

Das Dienstleistungsunternehmen
des Städte- und Gemeindebundes NRW

Wir sind für Sie da, bei der Lösung technischer, rechtlicher und organisatorischer Fragestellungen. 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

weigert hätte, wäre die automatische Ausschlusswirkung entfallen, und zwar ausschließlich für die Zukunft.

Auf die vom Antragsteller in seinem Beschwerdevorbringen angegriffene Berechtigung des Ausschlusses von der Sitzung durch den Bezirksbürgermeister am 11. Januar 2008 komme es für die Rechtmäßigkeit des Ausschlussbeschlusses durch die Bezirksvertretung vom 4. März 2008 ebenfalls nicht an: Ein ausgeschlossenes Bezirksvertretungsmitglied hat den Sitzungsraum sofort zu verlassen (§§ 40 Abs. 1, 30 Abs. 5 Satz 1 GesO), auch wenn es die Maßnahme für unberechtigt hält. Dies ist selbst dann der Fall, wenn der Ausschluss unberechtigt ist: Im Interesse der Funktionsfähigkeit eines mehrköpfigen Gremiums gelten die Anordnungen des Sitzungsleiters. Deren Wirkung entfällt erst, wenn das Gremium gegenläufige Beschlüsse fasst oder wenn ein Gericht dem entsprechenden Rechtsschutzbegehren des Betroffenen stattgibt. Deshalb ist der Vortrag des Antragstellers zur Rechtswidrigkeit des Ausschlusses vom 11. Januar 2008 nicht geeignet, sein geschäftsordnungswidriges Verhalten am 11. Januar und 4. März 2008 zu rechtfertigen.

Kein Kindernachzug bei Anspruch auf Arbeitslosengeld II

Der Lebensunterhalt eines Ausländers ist dann nicht im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gesichert, wenn er Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) hat (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerwG, Urteil vom 26. August 2008
- Az.: 1 C 32.07 -

In dem Ausgangsfall ging es um den Antrag einer 1990 geborenen Türkin auf Erteilung eines Visums zum Zweck des Familiennachzugs zu ihrer im Bundesgebiet lebenden türkischen Mutter. Dieser war nach Scheidung vom Vater der Klägerin das alleinige Sorgerecht übertragen worden. 1998 war sie ohne ihre Tochter nach Deutschland eingereist. Den Antrag der Klägerin auf Erteilung eines Visums vom Mai 2005 lehnte die Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland ab. Das VG Berlin und das OVG Berlin-Brandenburg

haben die dagegen gerichtete Klage abgewiesen und dies wie folgt begründet: Zwar lägen bei der Klägerin die besonderen Voraussetzungen für einen Kindernachzug vor, es fehle aber an der auch in diesem Fall regelmäßig erforderlichen Sicherung des Lebensunterhalts.

Der nach dem SGB II zu berechnende Unterhaltsbedarf für die Klägerin und ihre Mutter übersteige das anrechnungsfähige Einkommen um etwa 245 €, sodass in dieser Höhe nach Einreise der Klägerin ein Anspruch auf Zahlung nach dem SGB II bestünde. Dabei sei das Erwerbseinkommen der Mutter der Klägerin um die Beträge zu mindern, die der Gesetzgeber beim Arbeitslosengeld II eingeführt hat, damit diejenigen, die eine - wenn auch gering entlohnte - Arbeit ausüben, mehr Geld zur Verfügung haben als Erwerbslose (hier: Erwerbstätigenfreibetrag und Werbungskostenpauschale). Mit ihrer Revision wendet sich die Klägerin u.a. gegen den Abzug der Beträge vom Erwerbseinkommen ihrer Mutter. Es handele sich hierbei um fiktive Beträge, die das für den notwendigen Lebensunterhalt tatsächlich benötigte Einkommen nicht minderten. Zweck der erst 2005 eingeführten höheren Freibeträge sei es nicht gewesen, die Nachzugsvoraussetzungen zulasten von Ausländern zu verschärfen.

Das BVerwG hat die Entscheidung der Vorinstanzen bestätigt. Soweit der Gesetzgeber den Familiennachzug und Aufenthaltsrechte von der Sicherung des Lebensunterhalts abhängig macht, will er eine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel verhindern. Ist davon auszugehen, dass im Falle des Nachzugs ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach dem SGB II entsteht, ist der Lebensunterhalt nicht gesichert. Ob die Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, ist nach dem gesetzgeberischen Regelungsmodell unerheblich. Folglich ergibt sich das maßgebliche Erwerbseinkommen aus dem SGB II. Der arbeits- und sozialpolitische Zweck der Freibetragsregelungen steht ihrer Berücksichtigung im Rahmen des Aufenthaltsrechts nicht entgegen, auch wenn sie sich hier zulasten des Betroffenen auswirken. Da die Klägerin auch keine Anhaltspunkte vorgetragen hatte, die für ein Absehen von der Regelvoraussetzung der Lebensunterhaltssicherung oder für die Annahme eines Härtefalles - insbesondere im Hinblick auf Art. 6 GG oder Art. 8 EMRK - hätten sprechen können, war ihre Revision zurückzuweisen. ●



Wally Feiden (SPD) ist als Bürgermeisterin der Stadt Bad Honnef wiedergewählt worden. Die Wahl war nötig geworden, da Feiden Ende November 2008 die Altersgrenze für Bürgermeister/innen erreicht hätte. Mit dem Urnengang, den sie knapp gegen den Bewerber von FDP und Freien Wählern gewonnen hatte, ist sie für weitere sechs Jahre im Amt bestätigt. Zudem gibt es nach dem neuen Kommunalrecht keine Altersgrenze mehr für das Stadtoberhaupt. Wally Feiden stammt aus Bockau/Mittelschlesien und war nach dem Philologiestudium als Journalistin bei der Deutschen Welle tätig. Von 1984 bis 2004 gehörte sie für die SPD dem Honnefer Rat an. Von 1994 bis 1999 hatte sie zudem das Amt der 1. stellvertretenden Bürgermeisterin inne.

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 02 11/45 87-1
Fax 02 11/45 87-211
www.kommunen-in-nrw.de

Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 02 11/45 87-2 30
redaktion@kommunen-in-nrw.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 02 11/45 87-2 31

Abonnement-Verwaltung

Stephanie Hilkhausen
Telefon 0211/4587-1
stephanie.hilkhausen@kommunen-in-nrw.de

Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG
Goethestraße 75 • 40237 Düsseldorf
Telefon 02 11/91 49-4 55
Fax 02 11/91 49-4 80

Layout

KNM Krammer Neue Medien
www.knm.de

Druck

K-DRUCK Kerbusch GmbH & Co. KG
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

Dezember 2008:

Breitband