



66. JAHRGANG • DEZEMBER

12
2012

STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

online
Mit den
mitteilungen



StGB NRW · Kaiserswerther Str. 199-201 · 40474 Düsseldorf
PVSt · Deutsche Post AG · „Entgelt bezahlt“ · G 20 167

Kommunalfinanzen

Konzessionsverträge

Waldzustand

STÄDTE- UND GEMEINDERAT ist die einzige unabhängige und ebenso die meistgelesene Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen. Sie führt kommunale Wissenschaft und Praxis, Kommunalrecht und Kommunalpolitik zusammen. Die Zeitschrift hat sich als Diskussionsforum für neue Entwicklungen in der kommunalen Welt einen Namen gemacht.

Die 1946 erstmals verlegte Fachzeitschrift **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** ist das offizielle Organ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Als Spitzenverband kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert dieser rund 9 Mio. Bürger und Bürgerinnen sowie 86 Prozent der Ratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

STÄDTE- UND GEMEINDERAT enthält monatlich aktuelle Informationen aus den zentralen Interessengebieten der Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten:

- Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Schule und Kultur
- Verwaltungsfragen und Neue Steuerung
- Kommunalrecht
- Kommunale Wirtschaftsunternehmen
- Tourismus und Freizeit

Darüber hinaus enthält **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** Sonderseiten, die überregional über Produkte und Neuheiten für den kommunalen Markt informieren. Der Leser erhält somit einen Überblick über Aktuelles aus den Bereichen:

- Bürokommunikation
- Umweltschutz
- Nutzfahrzeuge im öffentlichen Dienst
- Müll- und Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen
- Landschaftspflege
- Wohnungswesen, Städtebau
- Freizeitanlagen, öffentliche Schwimmbäder
- Kommunale Energieversorgung
- Kreditwesen
- Raumplanung
- Krankenhausbedarf

Mit **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** sind Sie abonniert auf Branchen-Information.

Schicken Sie den ausgefüllten Antwortcoupon an den Krammer Verlag,
Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35,
40083 Düsseldorf.

Wenn es schneller gehen soll, faxen Sie uns den unterschriebenen Coupon:

FAX: 02 11 / 91 49-450



- ☐ Ja, ich möchte **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** kennenlernen! Bitte senden Sie mir die nächsten drei Ausgaben zum **Vorzugspreis von nur € 10,25** (inkl. MwSt. und Versand). Die Lieferung endet mit Zustellung des dritten Heftes und geht **nicht** automatisch in ein Jahresabonnement über.
- ☐ Ja, ich kenne **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** bereits und möchte die Zeitschrift (10 Ausgaben) **im günstigen Jahresabonnement** (€ 78,- inkl. MwSt. und Versand) bestellen.

Name/ Vorname/Firma

Straße

Postleitzahl/Ort

Telefon/Fax

VAT-Nr.

Ich bezahle



per Bankabbuchung



gegen Rechnung

Bankleitzahl

Konto-Nr.

Bankinstitut

Datum/Unterschrift

Vertrauens-Garantie: Das Abo können Sie innerhalb von 10 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Krammer Verlag, Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35, 40083 Düsseldorf, widerrufen. Rechtzeitige Absendung genügt!

Datum/Unterschrift



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Das Jahr 2012 endet mit einem Rekord. Auf rund 48 Milliarden Euro sind die Kassenkredite der Kommunen bundesweit gestiegen. Mehr als die Hälfte davon belastet Städte und Gemeinden in NRW. Es scheint so, als wären die immensen Steigerungsraten bei den Steuereinnahmen seit 2010 wirkungslos verpufft.

Das Thema Kommunal финанzen hält uns seit mehr als einem Jahrzehnt in Atem. Haushaltssicherungskonzept, Nothaushaltkommune, vorläufige Haushaltsführung - all diese Begriffe, die eigentlich die singuläre Ausnahme beschreiben sollten, sind Allgemeingut geworden. Gibt es aus dieser Abwärtsspirale keinen Ausweg? Doch, den gibt es. Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen hat erstmals eine Landesregierung in NRW eingesehen, dass die Kommunen ihre strukturellen Finanzprobleme nicht mehr aus eigener Kraft lösen können.

Das zusätzliche Geld mit dem Ziel „direkter Haushaltsausgleich“ ist der richtige Ansatz. Nur ist die Dosierung viel zu gering. Wie bisher müssen die Kommunen den Löwenanteil der Konsolidierung durch eigene Sparmaßnahmen aufbringen - auf dem Rücken der Bürgerinnen und Bürger. Hier ist die Belastungsgrenze vielfach erreicht und überschritten.

Für alle ist erkennbar: Dauerhafte Entlastung kann nur vom Bund kommen. Dieser muss endlich bei den



Sozialaufgaben seinen Teil der gemeinsamen Verantwortung übernehmen. Was bis 2014 mit der Grundsicherung verwirklicht wird, muss auch bei der Eingliederungshilfe für Behinderte Wirkung zeigen. Ohne Begrenzung der ausufernden Sozialkosten finden Städte und Gemeinden nicht den Weg zur Stabilität. Zur Konsolidierung gehört auch eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen durch das Land. Nach wie vor kann das Land „nach Kassenlage“ zahlen. Eine Finanzierungsgarantie von Verfassungsrang gibt es nicht. Ebenso müssen die Verpflichtungen aus der Konnexität - zusätzliche Aufgaben bei zusätzlichem Geld - eingelöst werden. Es darf nicht sein, dass sich das Land durch allerlei gutachterliche Winkelzüge - wie jetzt bei der Inklusion - der Verantwortung zu entziehen versucht. Nicht zuletzt brauchen wir Verteilungsgerechtigkeit zwischen Großstädten und kleinen Gemeinden. Eine finanzielle Benachteiligung des kreisangehörigen Raums jährlich im dreistelligen Millionenbereich überfordert selbst die sprichwörtliche kommunale Solidarität. Gibt es einen Ausweg? Ja - wenn das, was 2012 richtig begonnen wurde, 2013 konsequent fortgesetzt wird.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW

Die kommunalen Spitzenverbände

v. Hans-Günter Henneke, 20,7 x 13,4 cm, 258 S., 29,90 Euro, 2. Aufl., 2012, Kommunal- und Schulverlag, ISBN 3-8293-0956-1

Das Handbuch erläutert Arbeitsweise, Funktion und Bedeutung der kommunalen Spitzenverbände im rechtsstaatlichen Gefüge. Neben ihrem inneren Aufbau, den Legitimationsgrundlagen und Entscheidungsstrukturen werden die normativ verankerten Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Rechtsetzung auf den Ebenen Bund, Länder und Europäische Union berücksichtigt. Das Werk stellt eine informative und praxisnahe Grundlage für Verwaltungspraktiker/innen, Politiker/innen, Ratsmitglieder, Mandatsträger/innen, Fraktionsvorsitzende, Parteimitglieder sowie Bildungseinrichtungen dar.



Hitze in der Stadt

Strategien für eine klimaangepasste Stadtentwicklung, Dokumentation der StadtklimaExWoSt-Zwischenkonferenz vom 15.09.2011, hrsg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, A 4, 56 S., kostenlos zu best. über E-Mail: gabriele.bohm@bbr.bund.de

Die Broschüre dokumentiert die Konferenz „Hitze in der Stadt - Strategien für eine klimaangepasste Stadtentwicklung“ im September 2011 und damit die Halbzeit des Mitte 2010 begonnenen Forschungsschwerpunkts „Stadtklima - Kommunale Strategien und Potenziale zum Klimawandel“ im ExWoSt-Forschungsfeld „Urbane Strategien zum Klimawandel“. Im Rahmen des Projekts werden bis Frühjahr 2013 in Bad Liebenwerda, Essen, Jena, Nürnberg, Regensburg, Saarbrücken und Syke sowie im Nachbarschaftsverband Karlsruhe und in der StädteRegion Aachen Strategien einer klimaangepassten Stadtentwicklung erarbeitet.

Vademecum ISG – Zwei

Projekte, Praxisbeispiele und Maßnahmen, Immobilien- und Standortgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. Netzwerk Innenstadt NRW, A 4, 55 S., kostenlos zu best. über E-Mail: info@innenstadt-nrw.de oder im Internet herunterzuladen unter www.innenstadt-nrw.de

Während sich die Arbeitshilfe „Vademecum ISG“ von 2011 der grundsätzlichen Definition von Immobilien- und Standortgemeinschaften in NRW widmete und Strukturen, Entwicklungsphasen und Rahmenbedingungen beschrieb, rückt das „Vademecum ISG – Zwei“ Praxisbeispiele, Maßnahmen und Projekte von Immobilien- und Standortgemeinschaften in den Mittelpunkt. Anhand von Projektbeschreibungen ausgewählter ISG-Quartiere in NRW werden sowohl umgesetzte als auch im Aufbau befindliche Projekte vorgestellt. Eine Beschreibung steuerrechtlicher Fragestellungen und Probleme bei Immobilien- und Standortgemeinschaften rundet die Arbeitshilfe ab.



Inhalt 66. Jahrgang Dezember 2012

Nachrichten 5

Thema **Kommunalfinanzen**

Andreas Wohland

Haushaltsituation der Städte und Gemeinden in NRW 6

Dieter Freytag

Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements 8

Claus Hamacher

Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich 11

Hubert Große-Ruiken

Erfahrungen der Stadt Dorsten im Stärkungspakt Stadtfinanzen 14

Christoph Gusovius

Beratung von Stärkungspakt-Kommunen durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW 17

Uwe Zimmermann

Auswirkungen des EU-Fiskalpakts auf Bund, Länder und Kommunen 20

René Geißler

Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen 22

Jens Berfelde, Jens Ebbinghaus

Rechtliche Probleme bei Vergabe von Konzessionsverträgen 25

Zustand der Wälder in Nordrhein-Westfalen 26

Europa-News 28

Gericht in Kürze 28

Titelfoto: Europäische Kommission

Fünf neue Kliniken für Maßregelvollzug

Die NRW-Landesregierung will zusätzlich zu den 14 bestehenden Kliniken für psychisch kranke Straftäter bis 2020 fünf neue Maßregelvollzugskliniken bauen. Die forensischen Kliniken mit jeweils rund 150 Plätzen sollen in **Reichshof, Lünen, Haltern, Hörstel-Dreierwalde** und Wuppertal eingerichtet werden. Laut NRW-Gesundheitsministerin Barbara Steffens erfolgte die Auswahl in enger Abstimmung mit den Kommunen. Im September 2011 hatte die Ministerin alle 125 Städte und Gemeinden in den mit forensischen Klinikplätzen unterversorgten Landgerichtsbezirken Bonn, Dortmund, Münster und Wuppertal angeschrieben und darum gebeten, gemeinsam mit dem Ministerium geeignete Standorte zu finden. Probleme bereitet derzeit der Versuch der Stadt Wuppertal, den bereits ausgewählten Standort durch einen neuen direkt an der Grenze zur Stadt Velbert zu ersetzen.

Bald Medienpass für weiterführende Schulen

Der Medienpass NRW wird gut angenommen: Bisher haben 4.237 Klassen an 835 Grundschulen in Nordrhein-Westfalen den Medienpass bestellt. Wie NRW-Medienministerin Dr. Angelica Schwall-Düren und NRW-Schulministerin Sylvia Löhrmann mitteilten, soll es ab dem Schuljahr 2013/2014 auch einen Medienpass für die fünften und sechsten Jahrgangsstufen geben. Pilotschulen könnten die Materialien vorab von Februar bis Mai 2013 testen. Der Medienpass NRW ist eine Initiative zur Vermittlung von Medienkompetenz an Schüler/innen. Getragen wird er von den NRW-Ministerien für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien, für Schule und Weiterbildung sowie für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport, der Landesanstalt für Medien NRW und der Medienberatung NRW.

Sondergenehmigung für Alt-Kraftwerk Datteln

Das alte Kohlekraftwerk in **Datteln** darf weiterhin Strom für die Bahn und Fernwärme produzieren. Darauf haben sich das NRW-Umweltministerium, die Bezirksregierung Münster und der Stromkonzern E.ON verständigt. Eigentlich hätten die Blöcke I bis III des Kraftwerks, die drei Viertel des Stroms für die Bahn in NRW produzieren, Ende 2012 stillgelegt werden müssen. Da das neue Steinkohlekraftwerk Datteln IV jedoch nicht ans Netz gehen kann, erhält der Stromkonzern E.ON eine Sondergenehmigung. Wie NRW-Umweltminister Johannes Rammel mitteilte, soll damit sichergestellt werden, dass das Kraftwerk auch 2013 Strom für die Deutsche Bahn liefert und es zu keinen Engpässen oder Zugaussfällen kommt.

Plakatgedichte von Bürgern für Bürger

Die Stadt **Bergkamen** will Gedichte ihrer Bürger/innen auf Plakate drucken und im Stadtgebiet aufhängen und hat dazu einen Plakatwettbewerb gestartet. Gesucht werden Gedichte, Reime und

andere poetische Texte, die in der Schule, am Küchentisch, am Computer oder auf der Parkbank, im Wartezimmer, im Bus oder irgendwo sonst entstanden sind. Dabei können sich Erwachsene ebenso beteiligen wie Jugendliche und Kinder. Eine Jury entscheidet, welche Gedichte im kommenden Jahr die Stadt schmücken werden. Begleitet wird das Projekt „Plakatgedicht“, das für die Gedichtform werben will, von örtlichen Autorinnen und Autoren wie dem Kamener Heinrich Peuckmann, der auch den Anstoß zu diesem Projekt gab.

Neue Vereinbarung zur Altlastensanierung

Der Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband (AAV) in Nordrhein-Westfalen kann seine Arbeit fortsetzen, nachdem Land, Kommunen und Wirtschaft einen neuen Kooperationsvertrag zur Altlastensanierung in NRW unterzeichnet haben. Anders als in der bisherigen Kooperationsvereinbarung enthält die neue Vereinbarung noch keine konkreten Vorgaben zu den Finanzierungsanteilen der beteiligten Partner. Die Pflichtbeiträge des Landes und der Kommunen werden in einem novellierten AAV-Gesetz festgelegt, das noch 2012 in den NRW-Landtag eingebracht werden soll. Darin sollen auch die freiwilligen Beiträge der Wirtschaft geregelt werden. Hauptaufgabe des vor rund 20 Jahren gegründeten AAV ist die Altlastensanierung und das Flächenrecycling.

Teststrecke Bilster Berg bald in Betrieb

Die Autotest- und Präsentationsstrecke Bilster Berg bei **Bad Driburg** darf in Betrieb gehen. Das Verwaltungsgericht Minden hat die Klagen von Anwohnern zurückgewiesen, die mangelnden Lärmschutz befürchten. Auch ein vom Oberverwaltungsgericht Münster im Mai 2012 verhängter Betriebsstopp wurde aufgehoben. Eine Berufung ließ das Gericht nicht zu. Die Betreiber des „Bilster Berg Drive Resort“ wollen im Januar 2013 mit dem Fahrbetrieb starten. Die Anlage umfasst einen 4,2 Kilometer langen Rundkurs auf dem 84 Hektar großen Areal eines ehemaligen Nato-Munitionsdepots am Rand des Teutoburger Walds. Künftig sollen dort unter anderem Prototypen der Autoindustrie getestet sowie neue Fahrzeugmodelle präsentiert werden.

Weitere sechs Europaschulen in NRW

In Nordrhein-Westfalen gibt es sechs weitere Europaschulen. NRW-Schulministerin Sylvia Löhrmann und NRW-Europaministerin Angelica Schwall-Düren zeichneten das Mauritius-Gymnasium in **Büren**, das Max-Weber-Berufskolleg in Düsseldorf, die Grundschule Kalthof in Iserlohn, das Grafchafter Gymnasium in **Moers**, das Hittorf-Gymnasium in Recklinghausen und das Geschwister-Scholl-Gymnasium in **Velbert** mit dem entsprechenden Zertifikat aus. Dieses wird den Schulen für fünf Jahre verliehen. 2013 werden 43 Europaschulen der ersten Stunde die Zertifizierungsphase durchlaufen haben und sich einem Rezertifizierungsverfahren stellen. Insgesamt gibt es in NRW 172 Europaschulen und damit mehr als in jedem anderen Bundesland.



FOTO: WOLTERFOTO

▲ Die Kassen vieler kreisangehöriger Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind so gut wie leer

„Großstadt-Zuschlag“ nicht zu rechtfertigen

Der kommunale Finanzausgleich verfehlt zunehmend das Ziel, die Ressourcen zwischen den NRW-Kommunen gerecht zu verteilen, und bedarf daher umgehend einer Weiterentwicklung

Die Haushaltssituation vieler kreisangehöriger Städte und Gemeinden in NRW ist alarmierend. Die Ergebnisse der diesjährigen Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB NRW) unter seinen 359 Mitgliedskommunen¹ belegen die anhaltende strukturelle Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie, aber insbesondere der kreisangehörigen Kommunen. Im Jahr 2012 rechnen nur 35 Mitgliedskommunen des Verbandes damit, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Weitere 183 Kommunen schaffen den Haushaltsausgleich nur, indem sie weiterhin Eigenkapital abbauen. Perspektivisch drohen weitere strukturelle Belastungen. Der wirtschaftliche Aufschwung führt zwar zu steigenden Erträgen vor allem bei der Gewerbesteuer. Diese werden aber durch steigenden Aufwand insbesondere im Sozialbereich wieder aufgezehrt. Eine aktuelle Erhebung des Landkreistages NRW zur Entwicklung der Kreishaushalte zeigt, dass allein 2012 die Gesamtaufwendungen der Krei-

se und der Städtereion Aachen um mehr als 700 Mio. Euro oder knapp sieben Prozent steigen.

REKORDSTAND KASSENKREDIT

Ein Alarmsignal ist der neue Rekordstand der Liquiditätskredite. Zum 30.06.2012 verzeichneten die NRW-Kommunen einen Kassenkreditstand von 24,3 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass die Kommunen allein im Verlauf der zurückliegenden sechs Jahre die Liquiditätskredite mehr als verdoppeln mussten, um laufenden Verwaltungsaufwand zu finanzieren. Zwar lasten auf den kreisfreien Städten besonders hohe Liquiditätskredite. Aber mit rund sieben Mrd. Euro liegt das Kassenkredit-

volumen der Kreise und kreisangehörigen Kommunen in NRW immer noch mehr als doppelt so hoch wie die Kassenkredite aller Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und den ostdeutschen Bundesländern zusammen.

Auch die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept (HSK) bleibt Besorgnis erregend. 2012 müssen 141 StGB NRW-Mitgliedskommunen ein HSK aufstellen. Trotz guter Konjunkturlage bleibt die Zahl damit gegenüber dem Vorjahr (143 Kommunen) fast unverändert hoch (siehe Schaubild rechts).

FORMAL WENIGER NOTHAUSHALT

Den strengsten Restriktionen sind Städte und Gemeinden unterworfen, deren Haushaltssicherungskonzept von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt wird, da sie auch auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können. Im so genannten Nothaushaltsrecht sind den Kommunen freiwillige Ausgaben grundsätzlich untersagt.

Hierbei wird es 2012 wohl einen Rückgang von 116 auf 60 kreisangehörige Städte und Gemeinden geben. Dies ist aber fast ausschließlich auf die Verlängerung des HSK-Zeitraums in § 76 Gemeindeordnung (GO) auf zehn Jahre zurückzuführen. Seit einer Gesetzesänderung im vergangenen Jahr ist die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzepts nicht mehr daran gebunden, dass der Haushaltsausgleich innerhalb von fünf Jahren gelingt. Die Genehmigung kann nun grundsätzlich auch dann erteilt werden, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb von zehn Jahren erreicht wird.

Elf StGB NRW-Mitgliedskommunen haben bereits jetzt das Eigenkapital aufgezehrt. Bei weiteren 17 Kommunen zeichnet sich eine Überschuldung bis zum Jahr 2014 ab. Allein diese Zahlen belegen den dringenden Handlungsbedarf. Diese 28 StGB NRW-Mitgliedstädte und -gemeinden sind verpflichtet, am Sanierungsprogramm „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ teilzunehmen. Sie erhalten für zehn Jahre besondere Konsolidierungshilfen des Landes, müssen aber auch äußerst ehrgeizige Sparziele erreichen.

STRUKTURELL DISPARAT

Insgesamt müssen die kreisangehörigen Kommunen die öffentlichen Leistungen mit



DER AUTOR

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

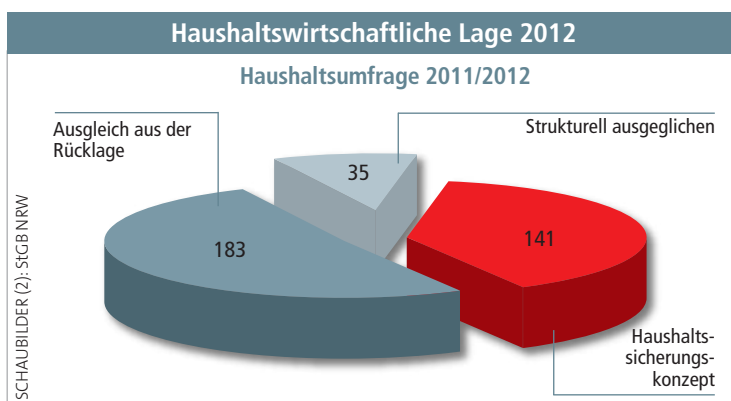
¹ StGB NRW-Haushaltsumfrage vom Mai 2012, siehe StGB NRW-Pressmitteilung 9/2012 vom 10.05.2012, im Internet herunterzuladen unter www.kommunen-in-nrw.de, Rubrik Pressemitteilungen 2012

deutlich geringeren Ressourcen pro Kopf bereitstellen als die kreisfreien Städte. Dies hat verschiedene Ursachen. Das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich wird zunehmend verfehlt. Das liegt vor allem daran, dass das System der so genannten Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung realer Ausgaben als Bedarf favorisiert. Dagegen werden bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch die Wirkung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze „weggerechnet“.

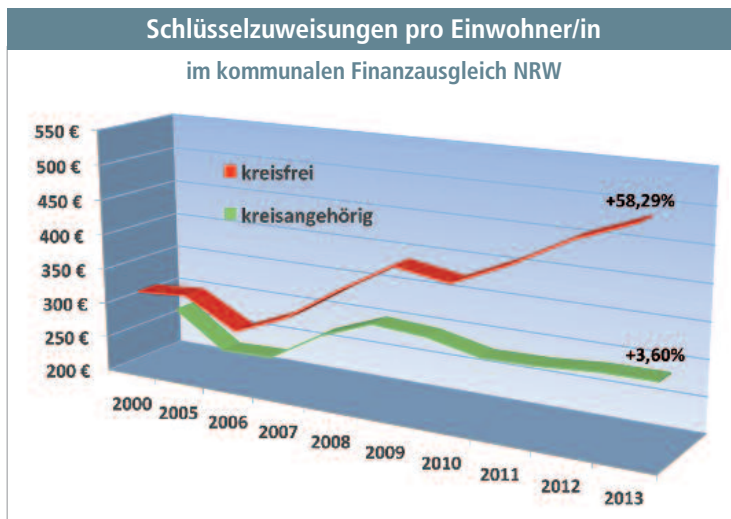
Dies führt dazu, dass die für eine(n) Einwohner(in) im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Über den kommunalen Finanzausgleich geschieht eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in die kreisfreien Städte. Diese Mittel werden dort ausgegeben und - nach der Logik des Verteilungssystems - wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet.

Dieser Effekt zulasten des kreisangehörigen Raums lässt sich auch grafisch verdeutlichen, wenn man die Verteilung der Schlüsselzuweisungen von 2000 bis 2013 - das Jahr 2013 gerechnet ohne Abmilderungshil-

► Von den 359 StGB NRW-Mitgliedskommunen haben in diesem Jahr nur 35 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt



► Die durchschnittliche Schlüsselzuweisung pro Einwohner/in ist in den vergangenen Jahren bei den kreisfreien Städten deutlich stärker gestiegen als bei den kreisangehörigen Kommunen



fen - betrachtet. In diesem Zeitraum sind die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei den kreisfreien Städten von 317,72 Euro im Jahr 2000 auf 502,94 Euro im Jahr 2013 (1. Modellrechnung auf Basis der Eckpunkte zum GFG 2013) gestiegen. Das ist ein Anstieg um 58 Prozent. Im selben Zeitraum stiegen die Zuweisungen im kreisangehörigen Bereich - Städte, Gemeinden und Kreise zusammengefasst - um 3,6 Prozent: von 271,55 auf 281,31 Euro (siehe unteres Schaubild oben).

AUSGABEN NICHT GLEICH BEDARF

Die Einwohnerveredelung des Hauptansatzes bei Beibehaltung einheitlicher fiktiver Hebesätze ist ein Hauptkritikpunkt im horizontalen Finanzausgleich. Es ist problematisch, unreflektiert von höheren tatsächlichen Ausgaben auf einen höheren Bedarf zu schließen. Auch Prof. Dr. Ingolf Deubel hat in seiner finanzwissenschaftlichen Untersuchung zu den Strukturen des kommunalen Finanzausgleichs in NRW noch einmal ausführlich die Gefahr eines Zirkelschlusses belegt. Dies macht es notwendig, die Anwendungsbedingungen der so genannten Regressionsanalyse kritisch zu hinterfragen².

In der finanzwissenschaftlichen Literatur herrscht die Meinung vor, dass die Kosten sowohl in äußerst dicht besiedelten als auch in ländlich strukturierten Räumen besonders hoch sind und sich somit ein U-förmiger Kostenverlauf ergibt. Mithin ist kein Grund für die geltende Einwohnerveredelung zu erkennen.

Der Verfassungsgerichtshof NRW vertritt zwar die Meinung, dass die Einwohnerveredelung von dem weiten Ermessensspielraum des Gesetzgebers gedeckt ist. Allerdings übt hier der Gesetzgeber seit Jahren sein Ermessen in einer Weise aus, die einwohnerstarke Städte zulasten der kleineren Städte und Gemeinden bevorzugt.

BELASTUNG DURCH SOZIALKOSTEN

Die zu erwartende Steigerung des Aufwands im Sozialbereich, die sich vor allem in steigenden Umlagezahlungen an Kreise und Landschaftsverbände widerspiegelt, bedeutet auf mittlere Sicht weitere Belastungen. Die Haushaltsplanung der Landschaftsverbände zeigt, mit welchen Kostensteigerun-

Um die Finanzsituation im kreisangehörigen Raum strukturell zu verbessern, sind die Einwohnerveredelung bei der Bedarfsermittlung abzuschaffen und die differenzierte Erfassung der Finanzkraft durch Wiedereinführung gestaffelter fiktiver Realsteuerhebesätze zur Steuerkraftermittlung möglich zu machen. Außerdem müssen der Soziallastenansatz im GFG im Gewicht- und Berechnungsmodus überprüft sowie eine gleichberechtigte Teilhabe an Fördermitteln außerhalb des GFG sichergestellt werden. Bei der Durchsetzung der Forderungen setzen die Kommunen große Hoffnung in das vom NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales Mitte Juli 2012 initiierte Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs. Das FiFo Institut in Köln soll bis Januar 2013 insbesondere die Wiedereinführung gestaffelter fiktiver Steuerhebesätze sowie die Ausgestaltung und Gewichtung des Soziallastenansatzes überprüfen. Bei der Diskussion der Eckpunkte für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 wird es entscheidend auf das Gutachten ankommen.

²Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? - Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad Kreuznach 2011, S. 72 ff.

gen allein im Bereich der Eingliederungshilfe für Behinderte zu rechnen ist.

Hier drohen jährlich Steigerungen im dreistelligen Millionenbereich. Dabei ist bereits heute die Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte überschritten. Mit dem Wegfall der Abmilderungshilfe ab 2013 bedeutet dies für viele StGB NRW-Mitgliedstädte und -gemeinden, dass sie mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen den sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen nicht entgegenwirken können.

Auch bei den Zweckzuweisungen des Landes an die Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs schneiden die Großstädte deutlich besser ab als der Mitgliedsbereich des StGB NRW. Nach einer Antwort des NRW-Ministeriums für Inneres und Kommunales auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten André Kuper (LT.-Drs. 16/143) ergaben sich für die Zweckzuweisungen an Städte und Gemeinden von 2009 bis 2011 deutlich höhere Werte für die kreisfreien Städte.

MINUS BEI LEBENSQUALITÄT

Für die Bürgerinnen und Bürger in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden führen die Ungleichgewichte in der Finanzausstattung zu einer Verfestigung unterschiedlicher Lebensverhältnisse. So ist bedenklich, wenn ein deutlich unterschiedlicher Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen - sei es im Bildungsbereich, im öffentlichen Personennahverkehr, bei kulturellen Angeboten oder bei der medizinischen Versorgung - als normal hingenommen wird. Nicht zuletzt die verstärkte Wanderung in die Zentren belegt, dass die Menschen nur bis zu einem gewissen Grad bereit sind, diese Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse zu akzeptieren. Viele Leistungsangebote werden im kreisangehörigen Raum seit jeher auf der Grundlage gut ausgebauter ehrenamtlicher Netzwerke aufrechterhalten mit einem Minimum öffentlicher Ressourcen. Dies reicht von sozialen Diensten über die Feuerwehr bis hin zu kulturellen Aktivitäten. Wegen der - oft nicht bezahlten - ehrenamtlichen Arbeit sind diese Strukturen aus Sicht der Kommunen bereits hochgradig kostenoptimiert. Daher haben dort weitere finanzielle Einschnitte - beispielsweise bei den Vereinszuschüssen - teilweise gravierendere Folgen als Einsparmaßnahmen bei großen Kommunen. In vielen Fällen droht eine dauerhafte Zerstörung ehrenamtlicher Unterstützungsstrukturen etwa durch Sportvereine. ●



FOTOS (2): WOLTERFOTO

▲ Viel Aufwand: Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in den NRW-Kommunen bis 2009

Feintuning für die kommunale Doppik

Wie bei Inkrafttreten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements 2009 bereits vorgesehen ist dieses Regelwerk für kommunale Finanzwirtschaft nun überprüft und verbessert worden

Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen kann als Jahrhundertprojekt beschrieben werden. Trotz intensiver Vorarbeiten im Modellprojekt Jahre vor dem Gesetzgebungsverfahren und ausführlicher Praxistests in den Modellkommunen gingen die Beteiligten bei der Verabschiedung des Regelwerks davon aus, dass nicht alle Eventualitäten des Haushaltsvollzugs vor Ort vorhergesehen werden können. Dafür hatte der Gesetzgeber Vorsorge getroffen und in § 10 Abs. 1 des NKF-Einführungsgesetzes festgelegt: „Die Auswirkungen

dieses Gesetzes mit den darin enthaltenen Vorschriften über eine Haushaltswirtschaft nach den Regeln der doppelten Buchführung werden nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände überprüft.“

Zur Vorbereitung dieses Prüfungsverfahrens wurde bereits 2007 innerhalb des NKF-Netzwerks ein Regelwerk erarbeitet. Hierzu wurden alle Kommunen im Land aufgefordert, ihre Erfahrungen in der Anwendung des neuen Haushaltsrechts mitzuteilen und Änderungsvorschläge einzureichen. Die mehr als 100 Beiträge wurden den entsprechenden Abschnitten in der Gemeindeordnung(GO) sowie der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) zugeordnet und bewertet.



DER AUTOR

Dipl.-Volkswirt Dieter Freytag ist Beigeordneter und Kämmerer der Stadt Brühl

VORSCHLÄGE DER VERBÄNDE

Diese Dokumentation wurde zusammen mit dem Abschlussbericht zum NKF-Netzwerk veröffentlicht und damit einer breiten Diskussion zugeführt. Im Folgejahr 2008 haben die kommunalen Spitzenverbände diese Vorschläge aufgegriffen und mit eigenen Erfahrungen angereichert. 2010 wurden schließlich Änderungs- und Verbesserungsvorschläge mit dem NKF-Evaluierungsbericht des NRW-Innen- und Kommunalministeriums in das parlamentarische Verfahren eingebracht. Diese konnten jedoch in der 14. Legislaturperiode des NRW-Landtags nicht mehr beschlossen werden. Zwar wurde in jener Legislaturperiode ein Gesetzesentwurf abschließend diskutiert. Doch bis zur Erlangung der Gesetzeskraft fehlte gut eine Stunde. Denn der Landtag löste sich im März 2012 kurz vor der beabsichtigten Abstimmung auf. Im Sommer 2012 haben zunächst die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen dem neugewählten NRW-Landtag einen Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung des NKF vorgelegt, dem sich die FDP-Fraktion anschloss. Zusammenfassend urteilen die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme, dass mit den Änderungen „die organische Umsetzung der wichtigsten technischen Ergebnisse des NKF-Evaluierungsverfahren“ verfolgt sowie „zentrale und drängende Änderungsbedürfnisse der kommunalen Seite“ aufgenommen würden.

AUSGLEICHSRÜCKLAGE FÜLLEN

Insgesamt sind etliche Verbesserungen und Vereinfachungen in das neue Haushaltsrecht eingearbeitet. Beispiel Ausgleichsrücklage (§ 75 Abs. 3 GO): Diese wird auf der Passivseite der Bilanz als Bestandteil des Eigenkapitals ausgewiesen. Nach der bisherigen Regelung wurde diese Rücklage in der ersten Eröffnungsbilanz einer Kommune bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet, allerdings höchstens bis zu einem Drittel der jährlichen Steuereinnahmen und der allgemeinen Zuweisungen. Bei den Städten und Gemeinden war in der Regel die Finanzkraft der begrenzende Faktor. In den Kreisen kam es gelegentlich vor, dass die Finanzkraft aufgrund der Einrechnung der Kreisumlage einen höheren Betrag ergab als das mitunter geringere Eigenkapital. Dann war Letzteres für die Höhe der Ausgleichsrücklage maßgebend. Für beide Fälle traf zu: Ein Defizit im Ergebnisplan gilt als ausgeglichen, wenn dieses

Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen vertritt als Kommunalen Spitzenverband die Interessen von 359 Kommunen und mehr als neun Millionen Menschen in NRW gegenüber Landtag, Landesregierung und Landesverwaltung. Daneben leisten wir hochqualifizierte Rechtsberatung für die Städte und Gemeinden in allen kommunalrelevanten Bereichen. Zur Verstärkung unserer Geschäftsstelle in Düsseldorf suchen wir zum nächstmöglichen Termin einen



Volljuristen (m/w)

Er oder sie wird im Dezernat IV eingesetzt und hat folgende Zuständigkeiten (Änderungen vorbehalten):

- Schulrecht/Schulverwaltung
- Kommunale Kulturpolitik
- Weiterbildung
- Sport
- Urheberrecht
- Medien/Rundfunkwesen
- Friedhofswesen

Wir erwarten:

- mindestens ein vollbefriedigendes Staatsexamen
- nachgewiesenes Interesse am Verwaltungsrecht und der (Kommunal-)Politik

Die Anstellung erfolgt nach beamtenrechtlichen Grundsätzen.

Ihre Bewerbungsunterlagen richten Sie bitte **nur per E-Mail bis zum 10.12.2012** an: Herrn Philipp Gilbert, philipp.gilbert@kommunen-in-nrw.de. Herr Gilbert steht Ihnen vorab für Rückfragen unter Tel. 0211-4587-209 zur Verfügung. Weitere Informationen finden Sie auch im Internet unter www.kommunen-in-nrw.de.

durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Die Kommunalaufsicht wird nicht tätig, es bleibt beim Anzeigeverfahren für den Haushalt, der somit keiner Genehmigung bedarf. Je höher die Ausgleichsrücklage festgesetzt ist, desto später greifen bei einem Haushaltsdefizit die aufsichtsrechtlichen Einschränkungen. Nach neuer Rechtslage können der Ausgleichsrücklage Jahresüberschüsse zugeführt werden, soweit sie nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreichen. Für die Städte und Gemeinden erhöht sich dadurch der Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage – sofern überhaupt Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden.

DEFIZITGRENZEN GEBLIEBEN

Bei der Frage der Defizitgrenzen, die zur Aufstellung eines Haushaltssicherungs-

konzepts (HSK) gemäß § 76 Abs. 1 Ziffer 2 GO führen, wurde ein interessanter Änderungsvorschlag vorgelegt. Jedoch fand er keinen Niederschlag im Gesetz. Nach Verbrauch der Ausgleichsrücklage gehen bekanntlich weitere Haushaltsdefizite zulasten der allgemeinen Rücklage im Eigenkapital. Ein derartiger Eigenkapitalabbau muss von der Kommunalaufsicht genehmigt werden.

Werden dabei bestimmte Grenzen überschritten, muss ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Dies ist der Fall, wenn innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird, oder wenn in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, die allgemeine Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern.

Nach dem Gesetzentwurf sollte die Verringerung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren jeweils um ein Zehntel der allgemeinen Rücklage zur Aufstellung eines HSK führen. Bedauerlicherweise kam diese Erweiterung des Handlungsspielraums für die Städte und Gemeinden nicht zum Tragen. Außer dem Städte- und Gemeindebund NRW unterstützte kein anderer Spitzenverband diese Regelung.

VIELES UMGESETZT

Andere Vorschläge haben dagegen Eingang in das Gesetz gefunden:

- Dem Haushaltsplan ist eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals beizufügen. Bislang war dies nur dann erforderlich, wenn die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage oder eine Verringerung der allgemeinen Rücklage in der Haushaltsatzung festgesetzt wurde (§ 1 Abs. 2 Ziffer 7 GemHVO).
- Es ist nicht mehr erforderlich, dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, zusammen mit den jüngsten Jahresabschlüssen beizufügen (bisher § 1 Abs. 2 Ziffer 9 GemHVO).
- Mit der Regelung, dass sich die zeitliche Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen in einem Leistungsbescheid nach dem

Erfüllungszeitpunkt richtet (§ 11 Abs. 2 GemHVO), soll eine unterschiedliche Anwendung in der Praxis vereinheitlicht werden. Demgegenüber haben die kommunalen Spitzenverbände für die Beibehaltung der bisherigen Regelung plädiert - sprich: Zuordnung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Verursachung. Sie verweisen auf die Abweichung von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und befürchten Manipulationen durch bewusstes Erstellen und Versenden von Bescheiden zum erwünschten Zeitpunkt.

- Die Verteilung der Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die einzelnen Teilpläne des Ergebnisplans kann künftig nach örtlichen Maßstäben vorgenommen werden. Nach alter Regelung müssen sie nach der Höhe der ausgewiesenen Personalaufwendungen verteilt oder zentral veranschlagt werden (§ 19 Abs. 2 neu - alt: Abs. 3 GemHVO).
- Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen können übertragen werden. An die Stelle der bisherigen Zeitvorschriften tritt nun ein Verfahren, nach dem der Bürgermeister/die Bürgermeisterin die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragung mit Zustimmung des Rates regelt (§ 22 Abs. 1 GemHVO).
- Zählen, messen, wiegen - der Aufwand für Inventur ist erheblich. Daher ist zu begrüßen, dass der Zeitraum bis zur nächsten Inventur verlängert wurde. Sie ist nunmehr

alle fünf Jahre statt bisher alle drei Jahre erforderlich (§ 28 Abs. 1 GemHVO).

- Die Deckungsrücklage für übertragene Ermächtigungen entfällt (§ 43 Abs. 3 alt GemHVO). Dafür wird ein neuer Abs. 3 in die GemHVO eingeführt. Danach sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.
- Positiv an der Neuregelung ist, dass stille Lasten nicht mehr das Jahresergebnis belasten - beispielsweise beim Abgang einer Straße aus dem Anlagevermögen bei Übertragung an den Kreis, wenn eine Gemeindestraße zur Kreisstraße hochgestuft wird. Jedoch wirkt sich die Hebung stiller Reserven - etwa durch Verkauf eines Grundstücks mit niedrigem Buchwert zu einem höheren Verkehrswert - nicht als Ertrag im Ergebnisplan aus. Daher hatten sich die kommunalen Spitzenverbände für eine Kann-Regelung anstelle der gewählten Muss-Vorschrift ausgesprochen.
- Kostenüberdeckung der kostenrechnenden Einrichtungen ist auszugleichen, der Dreijahreszeitraum ist entfallen (§ 43 Abs. 6 GemHVO).

PRAXIS IMPULSGEBER

Viele der neuen Regelungen stellen eine Verbesserung im täglichen Umgang mit dem Haushalt dar. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da sie meistens aus der kommunalen Praxis heraus entwickelt wurden. Manche Regelungen harren aber weiterhin der Überprüfung. So sind die unterschiedlichen Fristen für Aufstellung, Bestätigung oder Feststellung von Jahresabschluss und Gesamtabchluss zu nennen. Auch müssen sich einige Neuregelungen - etwa das Belegprinzip bei Zuordnung von Erträgen oder die Verbuchung von Erträgen aus Vermögensveräußerungen gegen die allgemeine Rücklage - im Tagesgeschäft bewähren. Insofern ist begrüßenswert, dass das NKF-Weiterentwicklungsgesetz wiederum eine Überprüfungsvorschrift enthält: „Die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft werden nach einem Erfahrungszeitraum von weiteren vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände überprüft.“



◀ Wenn eine Kommune Vermögen wie etwa Straßen abgibt, soll sich die Differenz zum Buchwert zukünftig nicht mehr im Jahresergebnis niederschlagen



◀ Die Mittel im kommunalen Finanzausgleich in NRW sind zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen ungleich verteilt

FOTO: WOLTERFOTO

Ungleichheit durch Steuer-Nivellierung

Die Verwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze bei den Realsteuern im kommunalen Finanzausgleich benachteiligt seit Jahren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen ist ein komplexes Gebilde. Seine Aufgabe ist es, die kommunale Finanzmasse aufzustocken und die Aufteilung der Deckungsmittel zwischen den einzelnen Kommunen so zu steuern, dass aufgaben- und bedarfsgerecht Finanzmittel zur Verfügung stehen. Art. 106 Abs. 5 Grundgesetz garantiert den Kommunen einen Anteil am Einkommenssteueraufkommen des Landes. Abs. 5 a trifft eine vergleichbare Regelung für das Auf-

kommen der Umsatzsteuer und Abs. 6 spricht den Gemeinden das Aufkommen an den Realsteuern zu. 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 besonders ertragreichen drei großen Steuerarten Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer. Den Auftrag zur Gewährleistung eines Finanz-

ausgleichs 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.“

VERTEILUNG PER GESETZ

Die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch die im Zusammenhang mit den Landeshaushalten verabschiedeten Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG). Sie setzen zum einen die zur Verteilung bereitstehenden Mittel fest und beschreiben zum anderen die Verteilungsparameter. Gesetzgeberische Veränderungen an den Strukturen des GFG können erhebliche Umverteilungswirkungen auslösen. So ist nicht verwunderlich, dass der kommunale Finanzausgleich in der Vergangenheit Gegenstand von Auseinandersetzungen vor dem Verfassungsgerichtshof NRW war und auch gegenwärtig noch ist.

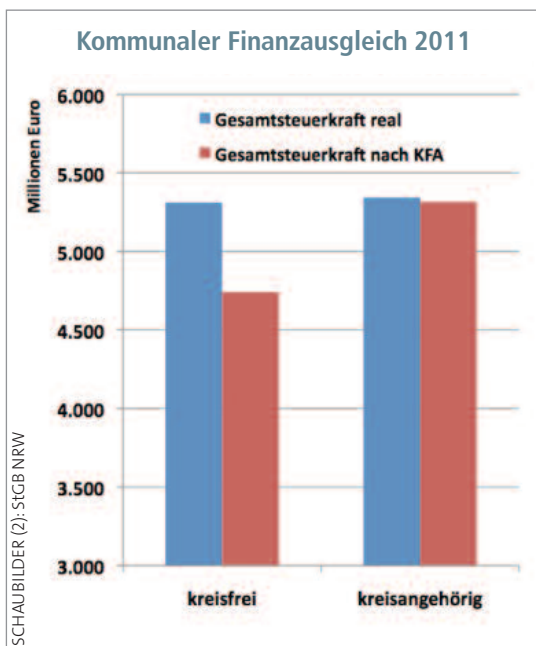
So kompliziert der Finanzausgleich in seinen Details auch ist, die grundsätzliche Funktionsweise ist leicht verständlich. Der größte Teil der Zuweisungen wird als frei verfügbare Finanzmasse in Form so genannter Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausgeschüttet. Dabei wird für jede Gemeinde oder jeden Gemeindeverband anhand bestimmter Indikatoren ein Finanzbedarf ermittelt. Diesem wird eine normierte Einnahmekraft für jede einzelne Kommune gegenübergestellt. Ist der fiktiv ermittelte Finanzbedarf höher als die normierte Steuerkraft, wird die Differenz ausgeglichen. Dies geschieht allerdings nicht in vollem Umfang, sondern derzeit nur zu 90 Prozent (Ausgleichsgrad).

Ist die Steuerkraft einer Kommune hingegen höher als ihr fiktiver Bedarf, erhält sie keine Schlüsselzuweisungen. In diesem Fall spricht man von einer „abundanten“ Kommune. Wie man den Finanzbedarf einer Kommune sachgerecht erfassen kann, ist zwischen den Kommunen und ihren Spitzenverbänden hochgradig umstritten. Dies gilt beispielsweise für die Annahme, dass der Finanzbedarf einer Kommune pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl zunimmt - die so genannte Einwohnerveredelung - und setzt sich fort beim so genannt-



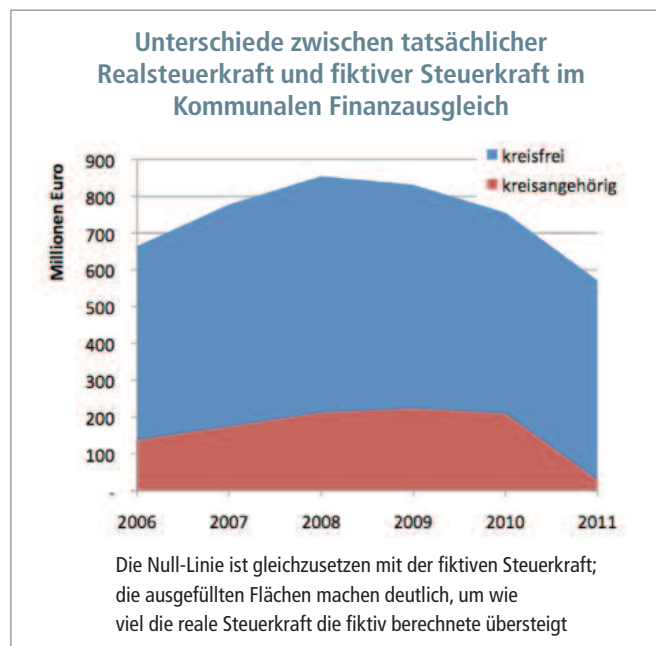
DER AUTOR

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



◀ Während bei kreisangehörigen Kommunen die fiktive Steuerkraft annähernd der realen entspricht, liegen diese Werte im kreisfreien Bereich weit auseinander

▶ Im Vergleich zu den kreisangehörigen Kommunen erzielten die kreisfreien Städte in den vergangenen Jahren einen „Einnahmenvorteil“ von mindestens 500 Millionen Euro



ten Soziallastenansatz oder auch bei dem jüngst eingeführten Flächenansatz.

STEUERKRAFT ERMITTELN

Der Streit über die Ermittlung des Finanzbedarfs lässt aber leicht in Vergessenheit geraten, dass die Verteilung der Mittel ebenso von der Berechnung der eigenen Steuerkraft der Kommunen abhängt. Dafür sind zum einen die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer relevant, die in tatsächlicher Höhe angerechnet werden. Bei den Realsteuern Gewerbesteuer und Grundsteuer hingegen werden nicht die tatsächlichen Einnahmen zugrunde gelegt.

Für die Realsteuern haben die Gemeinden das Recht, durch politische Entscheidung Hebesätze festzulegen. Würde man für die Berechnung der Einnahmekraft allein die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen zugrunde legen, wäre 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 ermittelt, indem die Einnahmen in einer Referenzperiode durch den tatsächlichen Hebesatz geteilt und dann mit den fiktiven Hebesätzen multipliziert werden. Diese betragen im GFG 2012 411 Punkte für

die Gewerbesteuer, 209 Punkte für die Grundsteuer A und 413 Punkte für die Grundsteuer B.

SCHWÄCHE IM SYSTEM

Was auf den ersten Blick wie ein plausibles System wirkt, offenbart bei näherem Hinsehen erhebliche Schwächen. Die Verwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze hat nämlich zur Folge, dass die tatsächliche Steuerkraft nur mit großen Verzerrungen abgebildet wird. Während die fiktive Berechnung der Realsteuerkraft des kreisangehörigen Raums vergleichsweise dicht bei der realen Steuerkraft liegt, sind die Abweichungen zwischen diesen Größen im kreisfreien Raum deutlich höher (siehe Schaubild oben links).

Bei der Suche nach den Ursachen wird man rasch fündig. Eine Analyse der tatsächlichen Realsteuerhebesätze zeigt, dass diese nicht zufällig streuen, sondern dass es eine deutliche Abhängigkeit von der Einwohnerstärke der Kommunen gibt:

Größenklasse	Anzahl Kommunen	Gewerbesteuer	Grundsteuer B
0-10.000	54	404	377
10.001-25.000	169	412	383
25.001-50.000	97	419	392
50.001-75.000	31	430	408
75.000-150.000	23	444	438
150.001 und größer	22	458	488

(aus den tatsächlichen Hebesätzen 1. Halbjahr 2010 gemittelte Hebesätze)

Diese für 2011 dargestellte Situation ist typisch auch für die Vergangenheit. Eine Analyse der Finanzausgleichsjahre 2006 bis 2011 belegt, dass den kreisfreien Städten im Vergleich zu den kreisangehörigen Kommunen in jedem Jahr ein „Einnahmenvorteil“ von mindestens 500 Mio. Euro verbleibt, der im kommunalen Finanzausgleich nicht angerechnet wird (siehe Schaubild oben rechts).

STAFFELN NACH EINWOHNERZAHL

Angesichts dieses Befundes ist das Festhalten an einheitlichen fiktiven Realsteuerhebesätzen zur Ermittlung der Steuerkraft für den Städte- und Gemeindebund NRW nicht akzeptabel. Die einheitlichen fiktiven Hebesätze blenden die Tatsache aus, dass es ein unterschiedliches Hebesatzpotenzial in Nordrhein-Westfalen gibt. Dieses ausschöpfend können vor allem kreisfreie Städte deutlich höhere Steuersätze festsetzen. Das führt dazu, dass im kommunalen Finanzausgleich vor allem im kreisfreien Bereich eine große Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Steuerkraft und der fiktiven Steuerkraft besteht.

Die Forderung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden geht deshalb dahin, zwar an einer fiktiven Steuerkftermittlung festzuhalten, dabei aber eine einwohnerbezogene Staffelung der Hebesätze vorzusehen. Damit würde auch der Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs NRW Rechnung getragen, sowohl den Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im

Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht zu erfassen (VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1993, VerfGH 9/92, 22/92).

Die gegen eine größenabhängige Differenzierung vorgetragenen Bedenken sind bei genauer Prüfung nicht stichhaltig. Zwar ist richtig, dass das Hebesatzpotenzial nicht unmittelbar etwas mit der Größe einer Kommune zu tun hat. Die Einwohnerstärke ist aber ein durchaus brauchbarer Hilfsindikator für eine Summe von Faktoren, die Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen. Viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes sind angewiesen auf eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur und die Nähe von Zulieferern. Sie werden sich im Zweifelsfall dort ansiedeln, wo ein ausgebautes Autobahnnetz, gut frequentierte Bahnverbindungen, Flughäfen oder Häfen vorhanden sind.

Die Leistungsfähigkeit des Stromnetzes, die Verfügbarkeit von Fernwärme sowie die rechtliche und praktische Möglichkeit zur Selbstversorgung sind weitere harte Standortfaktoren. Ebenso wichtig ist heutzutage eine breitbandige und ausfallsichere Anbindung an das Internet. Technologieorientierte Unternehmen legen zudem Wert auf Nähe zu Universitäten, Fachhochschulen

sowie sonstigen Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

ZENTREN ATTRAKTIVER

Für alle Unternehmen sind selbstredend auch das Arbeitskräftepotenzial und die Verfügbarkeit von Ressourcen von großer Bedeutung. Hinzu treten die so genannten weichen Standortfaktoren wie beispielsweise Kulturangebot, Freizeitmöglichkeiten und Bildungsangebot, die für die Anwerbung hoch qualifizierter Mitarbeiter/innen entscheidend sein können. Sie können zwar nicht in die Kostenrechnung eines Unternehmens integriert werden, treten aber immer stärker bei der Standortwahl in Erscheinung.

Solche für Unternehmensentscheidungen wichtigen Standortfaktoren sind in der Regel in den Ballungsgebieten besser ausgeprägt als im ländlichen Raum. Deshalb ist auch die Aussage richtig, dass in der Regel das Hebesatzpotenzial mit der Einwohnerzahl steigt. Dass diese Korrelation nicht perfekt ist und es immer wieder auch einzelne Gegenbeispiele gibt, spricht keinesfalls gegen eine solche Differenzierung nach Größenklassen.

Entscheidend ist aus Sicht der kreisangehö-

FAZIT

Das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich wird zunehmend verfehlt. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung realer Ausgaben als Bedarf favorisiert, während bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch einheitliche fiktive Realsteuerhebesätze „weggerechnet“ werden. Dies führt dazu, dass die für eine(n) Einwohner(in) im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Ein notwendiger Schritt zur Korrektur wäre die Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze. Diese würden das unterschiedliche Einnahmepotenzial der Kommunen besser widerspiegeln.

rigen Städte und Gemeinden, dass eine Differenzierung nach Größenklassen trotz aller Unzulänglichkeiten die vom Verfassungsgerichtshof NRW auch bei der Ermittlung der Steuerkraft geforderte Realitätsnähe wesentlich besser verwirklicht als der derzeitige Verzicht auf jegliche Differenzierung. ●



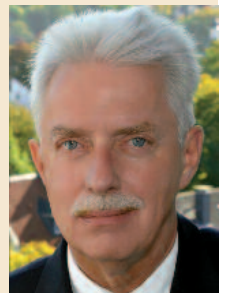
FOTO: STADT HENNEF

GRAFFITI ÜBER 31 METER

Graffiti-Künstler haben in der Stadt Hennef einige Flächen im öffentlichen Bereich neu gestaltet, darunter das Tor des Deichs um die Kläranlage, die Wand eines Pumpwerks und eine 31-Meter-Wand unter einer Bahnbrücke (Foto). Hennefs Bürgermeister **Klaus Pipke** (links) ließ sich das Ergebnis von Künstler **Johannes „Octagon“ Kremer** (rechts) und seiner Lebensgefährtin und künstlerischen Beraterin, **Marina Rempel**, erläutern. Die Idee zu der Kunstaktion stammt aus dem Fachbereich Abwasseranlagen der Stadtbetriebe Hennef. Mit der Aktion sollen Bauwerke, die wenig ansprechend wirken oder mit wildem Graffiti verunstaltet sind und regelmäßig gereinigt werden müssen, gezielt von Graffiti-Künstlern gestaltet werden.

NEUER LKT NRW-PRÄSIDENT

Thomas Hendele, Landrat des Kreises Mettmann (Foto), ist neuer Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (LKT NRW). Der 58-jährige Diplom-Verwaltungswirt ist Nachfolger von Thomas Kubendorff, Landrat des Kreises Steinfurt, der nun Zweiter LKT NRW-Vizepräsident und seit September 2011 Vizepräsident des Deutschen Landkreistages ist. Als Erster Vizepräsident amtiert nun Landrat Dr. Arnim Brux aus dem Ennepe-Ruhr-Kreis. Der neue Präsident Hendele begann seine berufliche Karriere 1975 im Kreis Mettmann, wo er 1999 zum Landrat gewählt wurde. Dazwischen war er unter anderem in der Stadtverwaltung Pulheim sowie jeweils als Erster Beigeordneter in den Städten Leichlingen und Erkrath tätig.





▲ Angesichts ihrer schwierigen Finanzlage hat die Stadt Dorsten radikal den Rotstift angesetzt

Härter als jede Sparrunde zuvor

Die Stadt Dorsten beendet durch Zuschüsse aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und mit eigener Kraftanstrengung zwei Jahrzehnte Haushaltsicherung und Nothaushalt

Um die Herausforderungen des Stärkungspktgesetzes für Dorsten zu verstehen, muss man die Rahmenbedingungen kennen. Seit 1993, dem ersten Jahr in der Haushaltssicherung, findet in der Stadt eine permanente Überprüfung aller Aufgaben, Ausgaben und Standards statt. Außerdem gab es fünf Haushaltssicherungsrunden, die mit dem Beschluss des Rates über ein neues Haushaltssicherungskonzept endeten. Trotz größter Sparanstrengungen waren die Erfolge bescheiden. Das lag nicht in erster Linie am mangelnden Sparwillen. Vielmehr wurden die Erfolge eigener Sparanstrengungen immer wieder durch extern verursachte Mehrbelastungen aufgeessen. Seit 1993 hat Dorsten trotz Sparmaßnahmen von rund 130 Mio. Euro neue Kassenkredite von 188 Mio. Euro aufgehäuft. Die Anfang 2012 vorliegende mittelfristige Finanzplanung verhieß ebenfalls nichts Gutes. Jedes Jahr kamen rund 15 Mio. Euro dazu. Die Ergebnisplanung wies bis 2015 ein jährliches Defizit von 20 bis 30 Mio. Euro auf.



DER AUTOR

Hubert Große-Ruiken
ist Kämmerer
der Stadt Dorsten

90 PROZENT EIGENANTEIL

Als im August 2011 die Eckpunkte des Stärkungspktgesetzes bekannt wurden, war man in der Stadt entsetzt. Zu rechnen war mit einer Konsolidierungshilfe von sechs Mio. Euro. Das Defizit betrug jedoch 30 Mio. Euro. Innerhalb von fünf Jahren wären somit eigene Sparleistungen von 24 Mio. Euro pro Jahr - also 80 Prozent - zu erbringen. Tatsächlich beträgt die Konsolidierungshilfe nur drei Mio. Euro, sodass 90 Prozent zu stemmen sind. Bei einem Gesamtvolumen des Ergebnishaushaltes von rund 200 Mio. Euro ist es eine Herkulesaufgabe, hiervon 30 Mio. Euro pro Jahr zu sparen. Denn weit mehr als die Hälfte der Aufwendungen des Ergebnishaushaltes

entziehen sich jeglichen Konsolidierungsbemühungen - etwa die Gewerbesteuerumlage, die Krankenhausumlage, das Asylbewerberleistungsgesetz, das Unterhaltsvorschussgesetz, den Fonds Deutsche Einheit, die Umlagen an die Umlageverbände, die Abschreibungen oder die Gebührenhaushalte.

Von dem Aufwand, der überhaupt einer Spardiskussion zugänglich war, blieben nur etwa 75 Mio. Euro oder 37,5 Prozent. Dass dieses Einsparvolumen nicht allein auf der Ausgabenseite zu erwirtschaften ist, liegt auf der Hand. Denn es lassen sich nicht über 20 Prozent der Personalausgaben, der Einrichtungen - Rathaus, Schulen, Kindergärten, Feuerwehr - oder der Infrastruktur - Straßen, Grünflächen - einsparen.

HÖHERE STEUERN UNVERMEIDBAR

Folglich musste an der Steuerschraube kräftig gedreht werden. Ein positives Echo der Politik hing entscheidend davon ab, ob ein genehmigter Haushalt gegenüber dem jahrelangen Verharren in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO ohne Konsolidierungshilfe Vorteile bot.

Nach dem Landtagsbeschluss über das Stärkungspktgesetz begann Anfang 2012 eine hektische Zeit. Es ging um die Frage, wie die Sparauflagen zu erfüllen sind und was geschieht, wenn der Haushaltsanierungsplan (HSP) nicht genehmigt wird. Innerhalb von sechs Monaten mussten neue Sparmaßnahmen und Einnahmen von mehr als 20 Mio. Euro pro Jahr gefunden werden. Diese waren zudem in einem Zehnjahreszeitraum darzustellen und mussten mehrheitsfähig sein.

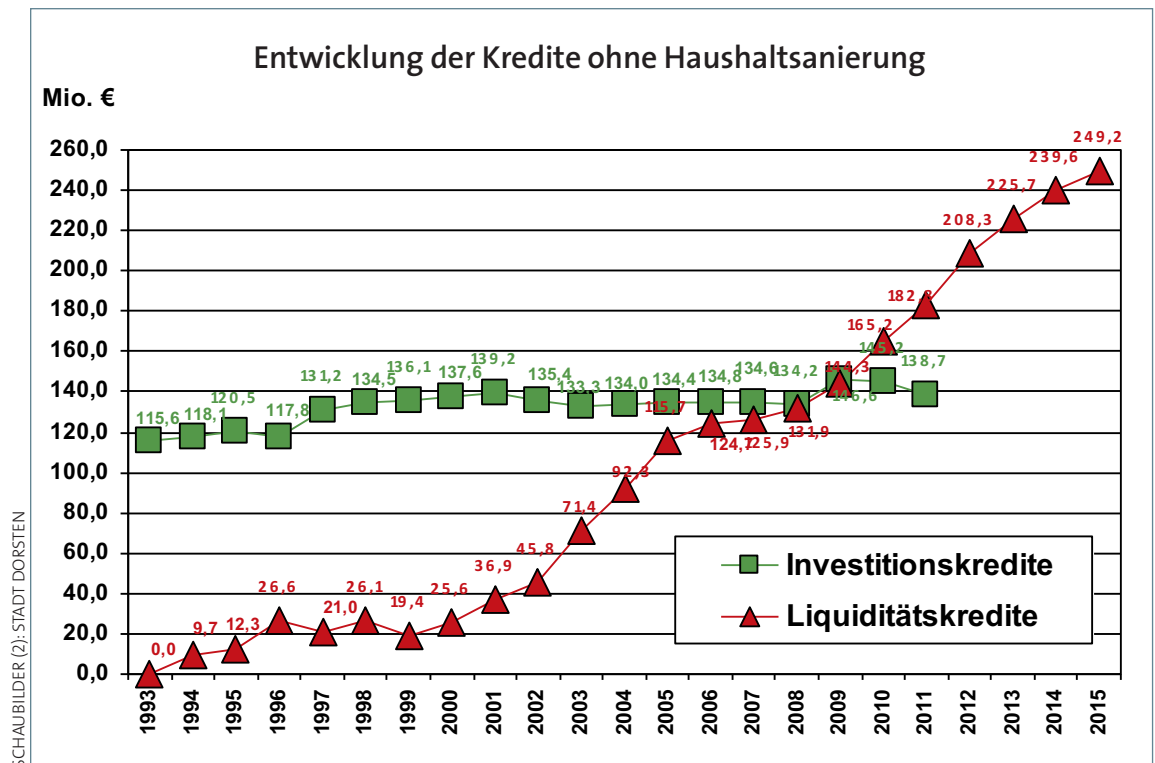
Nachdem am 25.01.2012 der Entwurf des Haushaltes 2012 für die Stadt Dorsten - ohne Sparmaßnahmen - in den Rat eingebracht war, begann die Feststellung des Sanierungsbedarfs. Der Haushaltsentwurf 2012 war hierfür eine gute Datenbasis. Zwar legte die Bezirksregierung die Anwendung der Orientierungsdaten und des „Wurzelerlasses“ nahe. Danach wurde aber nicht verfahren. Denn die Notwendigkeit, bei einer schlechteren Wirtschafts- und Steuerentwicklung bald durch neue Maßnahmen nachsteuern zu müssen, hielt man nicht für umsetzbar.

VORSICHTIGE PROGNOSE

Die Verwaltung entschied sich daher für vorsichtige Schätzungen, die bei den Erträ-

¹Vgl. Erlass des MIK vom 09.08.2011, Az. 33-46.09.01-71/10

► Ohne Haushaltsanierung würden die Liquiditätskredite der Stadt Dorsten weiter drastisch ansteigen



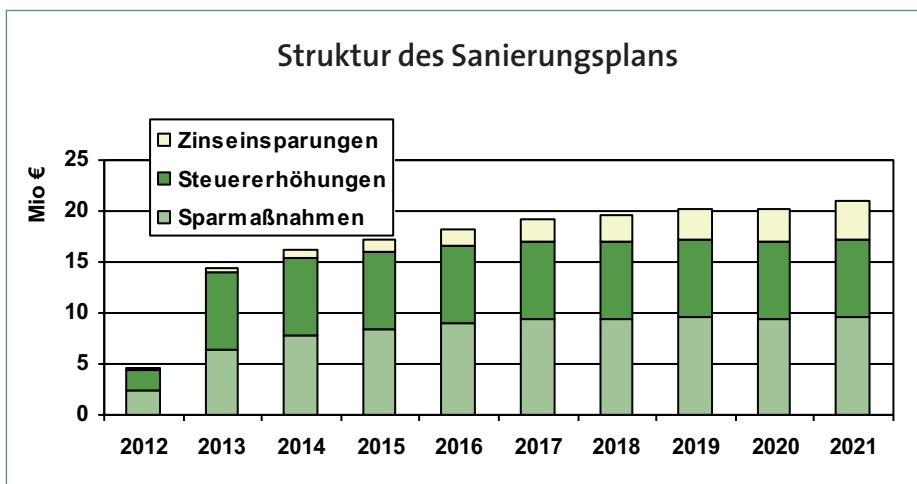
gen unterhalb der Orientierungsdaten, bei den Aufwendungen jedoch zum Teil über ihnen lagen. Klar war, dass dies die Genehmigungsfähigkeit des HSP erschweren würde. Als wichtig erwies sich der Schritt, den Sanierungsbedarf bereits vor der Diskussion der Sparmaßnahmen gemeinsam mit der Politik festzulegen und mit der Kommunalaufsicht abzustimmen. Der Festlegung des Sanierungsbedarfs schloss sich eine Analyse an, wo das Einsparpotenzial vermutet werden kann. Es stellte sich heraus, dass bei Personal und Sachausgaben nur noch dann Möglichkeiten bestehen, wenn strukturell gespart

wird - sprich: Einrichtungen und Angebote zur Disposition gestellt werden. Kürzungen nach dem Rasenmäherprinzip würden nicht mehr weiterhelfen. Die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW hatte bereits in 2010 bescheinigt, dass Dorsten unter den Städten seiner Größenordnung die niedrigsten Personalausgaben habe. Der schwierigste Teil war die Identifikation neuer Sparmaßnahmen. Jedes Fachamt musste binnen eines Monats für jedes Produkt die erledigten Aufgaben, die pflichtigen und freiwilligen Aufwendungen sowie das Sparpotenzial auflisten und Einsparungsvorschläge machen. Als generell-

le Sparvorgabe galten 50 Prozent aller freiwilligen Aufwendungen. Wurde dieses Ziel nicht erreicht, war eine Begründung zu erstellen.

SPAREN BEI PFLICHTAUFGABEN

Besonderes Augenmerk wurde auf ein Schreiben des NRW-Innenministeriums vom 07.12.2011 an die Bürgermeisterin der Stadt Witten und an den Bürgermeister der Stadt Dorsten gelegt. Hier vertritt das Ministerium die Auffassung, dass das größte Sparpotenzial nicht im freiwilligen, sondern im pflichtigen Bereich zu heben ist - durch Senken der Standards bei der Aufgabenerfüllung. Wie schwierig dies im Einzelfall ist, zeigt das Beispiel Schülerspezialverkehr. Dessen Abschaffung wird im ländlichen Raum kaum durchsetzbar sein. Etwas Ähnliches gilt für die Straßenreinigung und den Winterdienst. Sie sind mitnichten vollständig pflichtig, aber auch nicht zu 100 Prozent aus Gebühren zu finanzieren. In einer Klausurtagung des Verwaltungsvorstandes am 04.05.2012 wurden die Sparvorschläge gesichtet, bewertet und in einen HSP-Entwurf für den Rat gegossen. Dieser enthielt 210 Maßnahmen - die so genannte A-Liste - mit einem Volumen von rund 9,6 Mio. Euro. Zudem wurde dem Rat eine Liste über Aufgaben und Einrichtungen vorgelegt, deren Bestand zunächst unangetastet bleiben soll. Diese - die so genannte B-Liste -



▲ Der Sanierungsplan für Dorsten setzt sich aus Sparmaßnahmen, Steuererhöhungen und Zinseinsparungen zusammen

könnte alternativ zur Disposition gestellt werden, wenn der Rat andere Sparmaßnahmen oder die vorgeschlagenen Steuererhöhungen nicht in diesem Umfang wünscht. Die größte Sprengkraft des Sparpakets hatten die Steuererhöhungen. Die Steuersätze der Stadt Selm - Grundsteuer A 600 Prozent, Grundsteuer B 825 Prozent - sollten ab 2013 auch in Dorsten gelten. Als Sofortmaßnahme wurde dem Rat vorgeschlagen, die Steuersätze noch 2012 auf 350 Prozent bei der Grundsteuer A und 600 Prozent bei der Grundsteuer B zu erhöhen.

AUSARBEITUNG IM STILLEN

Dieses Sparpaket wurde in einer „zweiten Haushaltseinbringung“ am 15.05.2012 dem Rat vorgestellt. Bemerkenswert war, dass vor diesem Termin keine Information über geplante Sparmaßnahmen an die Öffentlichkeit drang. Politik und Verwaltung waren sich einig, dass das Sparpaket über Parteilinien hinweg für die Zukunft der Stadt von elementarer Bedeutung ist und deshalb aus dem Landtagswahlkampf herausgehalten werden musste.

Bis zum Ratsbeschluss Ende Juni 2012 fand die Diskussion des Gesamt-Sparpakets in der Öffentlichkeit und in den politischen Gremien statt. Kontrovers diskutiert wurden nur wenige Punkte. Es war klar, dass das Herausbrechen wesentlicher Teile aus dem Sparpaket die Genehmigung des Haushaltssanierungsplans gefährdet hätte.

Denn in den Beratungen wurde keine Möglichkeit gesehen, hierfür eine Kompensation zu finden.

Bis zum Schluss umstritten blieben die Steuererhöhungen, die Erhöhung der Kindergartenbeiträge und die Abschaffung der Geschwisterbefreiungen. Der Rat hat am 27.06.2012 den Haushaltssanierungsplan demnach mit breiter Mehrheit von CDU, SPD, Grünen und FDP beschlossen. Diese war von dem Willen getragen, noch größeren Schaden von der Stadt abzuwenden, welcher durch die Restriktionen des § 82 GO nach Aufhebung des MIK-Leitfadens zum Nothaushaltsrecht gedroht hätte.

DRUCK AUF GREMIEN

Mit diesem Beschluss gingen zehn turbulente Monate zu Ende. Die politischen Gremien sahen sich einem beispiellosen Zwang ausgesetzt, innerhalb eines Monats mehr als 210 Sparmaßnahmen zu beschließen, die praktisch alternativlos waren und zum Teil erst „mit Leben gefüllt“ werden müssen. Dem Gefühl der Ohnmacht wurde durch Bildung einer Strukturkommission begegnet, um ohne Zeitdruck über Alternativen nachdenken zu können. Durch die Erarbeitung des Haushaltssanierungsplans war das operative Geschäft im Rathaus nahezu gelähmt.

Bei dem Prozess der Haushaltssanierung hat sich die Stadt Dorsten - wie fast alle anderen Kommunen - von der GPA begleiten

lassen. Die Hoffnung, dass dieses Sparpotenzial mithilfe interkommunaler Vergleiche oder Benchmarks aufzeigen kann, wurde allerdings enttäuscht. Es zeigte sich, dass für die Generierung von Sparmaßnahmen intensive Kenntnisse der Haushaltsstrukturen der jeweiligen Stadt notwendig sind, welche die GPA naturgemäß nicht besitzt. Die interkommunalen Vergleiche auf der Ebene der Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche waren zu undifferenziert, um hieraus Rückschlüsse ziehen zu können.

WARTEN AUF GENEHMIGUNG

Das Genehmigungsverfahren war eher unspektakulär. Es erwies sich als hilfreich, dass es bereits im ersten Halbjahr 2012 mehrere Abstimmungsgespräche mit der Bezirksregierung gegeben hatte, in denen vor Beschlussfassung im Rat Detailfragen geklärt werden konnten. Diese Gespräche waren von einer entspannten und kooperativen Gesprächsatmosphäre gekennzeichnet.

Irritiert war man allerdings, als die Kommunalaufsicht nachträglich Sachverhalte in das Genehmigungsverfahren einbezog, die beim Beschluss über die HSP's noch nicht bekannt waren. Dadurch entsteht die Gefahr, dass den HSP nachträglich die Genehmigungsgrundlage entzogen wird und es kaum eine Möglichkeit gibt, kurzfristig hierauf zu reagieren. Immerhin ist der HSP Pflichtbestandteil der Haushaltssatzung. Insgesamt dauerte das Genehmigungsverfahren drei Monate. Der Bescheid traf drei Tage vor Auszahlung der nächsten Tranche der Konsolidierungshilfe im Rathaus ein.

TRAGFÄHIG AUCH 2013

Mit einem vorsichtig kalkulierten HSP, der versucht, Risiken zu minimieren, ist Dorsten auf dem richtigen Weg. Unabdingbar ist eine stille Vorsorge für die Abfederung von Risiken. Derzeit befindet sich die Stadt in der Aufstellung des Haushalts 2013 und der Fortschreibung des HSP. Nicht alle Maßnahmen können zeitgerecht umgesetzt werden. Der Dorstener HSP wird aber nach dem jetzigen Stand auch für 2013 tragfähig sein.

Der wünschenswerte Gestaltungsspielraum wird aber weitgehend ausbleiben. Denn durch einen genehmigten HSP kommt kein zusätzliches Geld in die Kasse. Der Lohn besteht allein darin, dass in bescheidenem Umfang mehr möglich ist, als

*Wir wünschen allen unseren Leserinnen und Lesern ein
gesegnetes Weihnachtsfest und ein erfolgreiches Jahr 2013*



*Ganz besonders danken wir den Städten und
Gemeinden, die so viele schöne Fotos für die Internet-
Startseite des StGB NRW bereitgestellt haben*

FOTO: STADT BAD SASSENDÖRF - GRADIERWERK

§ 82 GO NRW nach Abschaffung des Leitfadens zum Nothaushaltsrecht zulässt. Mit diesem Zustand wird man sich noch viele Jahre begnügen müssen. Das Sparen bleibt auf der Tagesordnung.

URSACHEN NICHT BESEITIGT

Das Stärkungspaktgesetz ist vom Grundsatz her richtig. Der weitere Schuldenanstieg kann nicht weiter hingenommen werden. Allerdings werden die Städte und Gemeinden mit der Haushaltsanierung trotz der Konsolidierungshilfe weitgehend allein gelassen. Denn die Ursachen der Schieflage der kommunalen Haushalte sind nicht hausgemacht und nicht beseitigt worden. Hieran ändert auch die Übernahme der Grundsicherung nach SGB XII durch den Bund nichts.

Das Stärkungspaktgesetz wäre dann gelungen, wenn der Gesetzgeber die Städte und Gemeinden von den Sozialkosten entlastet und gleichzeitig zum Haushaltsausgleich verpflichtet hätte. Die in dem Gutachten der Finanzwissenschaftler Martin Junkernheinrich und Thomas Lenk vorgesehene Quotierung von 40 Prozent Bund, 40 Prozent Land und 20 Prozent Kommune wurde dagegen umgekehrt. Da der Bund weitgehend ausfiel und das Land lediglich 350 Mio. Euro bereitstellen konnte, wurden 80 Prozent der Sanierungsanstrengungen den Kommunen auferlegt - in Dorsten sogar 90 Prozent.

Mit dem Stärkungspaktgesetz wurde nur die Pflicht zum Haushaltsausgleich normiert. Das Risiko steigender Soziallasten besteht nach wie vor. Man darf gespannt sein, vor welchen Herausforderungen die Kommunen stehen, wenn die Wirtschaftsentwicklung wieder nach unten geht und die Transferleistungen steigen. Auch Steuerentlastungen, die in Berlin beschlossen werden, werden in unseren Haushalten zu spüren sein und den Sanierungsdruck erhöhen.

Ebenfalls nicht gelungen ist die Einbeziehung der Umlageverbände in die Haushaltsanierung. Sie können formal weitermachen wie bisher und gleichen ihre Haushalte über eine Erhöhung der Umlage aus. Das Umlagegenehmigungsgesetz wird nicht ausreichen, um die Umlageverbände zu denselben Sparanstrengungen zu veranlassen. Sie benötigen ein System von Sanktionen und Belohnungen, wie es im Stärkungspaktgesetz für die Kommunen realisiert worden ist. ●

FOTO: GPA NRW



▲ Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen in Herne steht den Kommunen bei der Umsetzung des Stärkungspakts Stadtfinanzen zur Seite

Den mühsamen Weg gemeinsam gehen

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW berät auf Wunsch Kommunen, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, bei der Aufstellung und Umsetzung des Haushaltsanierungsplans

Der Stärkungspakt Stadtfinanzen hat nicht erst, seitdem er im Dezember 2011 gesetzliche Geltung erlangt hat, alle Beteiligten in Atem gehalten. Bereits die Intensität der Diskussionen um die Entstehung des Stärkungspaktgesetzes im Jahr 2011 und um den richtigen Weg bei der Erhaltung oder Wiederherstellung der Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden zeigte die immense Bedeutung wie auch Komplexität des Themas auf.

Der gesetzliche Auftrag der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW zur - freiwilligen - Beratung der Kommunen bei der Erarbeitung der Haushaltsanierungspläne (HSP) wie auch deren Umsetzung bis 2021 stellte die GPA NRW vor eine große organisatorische sowie methodische Herausforderung. Innerhalb von drei Monaten - parallel zur parlamentarischen Beratung des Stärkungspaktgesetzes - mussten die personellen Vo-

raussetzungen geschaffen werden, um ab Januar 2012 in den Echtbetrieb der Beratung einsteigen zu können.

Zudem waren die in der überörtlichen Prüfung, aber auch in knapp zehn Jahren Beratungspraxis erarbeiteten bewährten Instrumente an eine echte „Sanierungsberatung“ anzupassen und zu erweitern. Die stets vorhandene Unsicherheit, ob das Stärkungspaktgesetz am Ende des parlamentarischen Prozesses die der GPA NRW zugeordnete Rolle auch vorsehen würde, war ein weiterer nicht zu vernachlässigender Aspekt.



DER AUTOR

Christoph Gusovius
ist stellvertretender
Präsident der Gemeinde-
prüfungsanstalt NRW

- **Kostenvergleich**
per Benchmark
mit anderen
Kommunen soll
helfen, die eigene
Verwaltung zu
rationalisieren



VIER TEAMS AKTIV

Im Ergebnis bildete die GPA NRW eine Task Force, die am 1. Januar 2012 ihre Arbeit aufnahm. Sie bestand aus vier Beratungsteams, von denen zwei mit internem Leitungspersonal besetzt wurden. Für zwei Teams wurden externe Leitungspersonen gewonnen. Dabei handelte es sich um langjährige Verwaltungspraktiker/innen mit Führungserfahrung - Bürgermeister/innen oder Kämmerer -, die das Wissen der GPA NRW mit ihrer Expertise erweiterten.

Begleitet wird die Task Force durch Staatssekretär a.D. Karl-Peter Brendel und Oberbürgermeister a.D. Dr. Jürgen Linden. Ihnen obliegt - gemeinsam mit dem Präsidium der GPA NRW - die Kommunikation in den politischen Raum auf kommunaler Ebene und Landesebene. Sie stehen auch für Konsensgespräch zur Verfügung.

Die Beratungsteams hatten die Aufgabe, 32 von 34 der pflichtig am Stärkungspakt der Stufe 1 teilnehmenden Kommunen bis zum 30. Juni 2012 sowie 25 der 27 freiwillig teilnehmenden Kommunen der Stufe 2 bis zum 30. September 2012 bei der Aufstellung der HSP zu unterstützen. Dabei fiel die Intensität der Beratung unterschiedlich aus.

LÜCKE SCHLIEßEN

Gesetzliches Ziel des HSP ist es, die Lücke zwischen Erträgen und Aufwendungen in den jeweiligen Haushalten bis 2016 oder 2018 durch geeignete Maßnahmen, die mit der GPA NRW gemeinsam erarbeitet werden können, sowie mit den Konsolidierungshilfen des Landes zu schließen. Darüber hinaus muss das HSP dazu führen, den Haushaltsausgleich spätestens 2021 ohne Konsolidierungshilfen des Landes - also aus eigener Kraft - zu erreichen. Um diesem Anspruch

gerecht zu werden, wurden mit den Kommunen folgende Unterstützungs- und Beratungsleistungen vereinbart:

- Analyse der Ist-Situation der Stadt/Gemeinde
- Ermittlung des Sanierungsbedarfs
- Beratung bei Maßnahmen zur Herbeiführung des Haushaltsausgleichs (Konsolidierungsmaßnahmen)
- Begleitung des Beschlussverfahrens über den Haushaltssanierungsplan

Der äußerst ambitionierte Zeitrahmen, aber auch die Vielzahl der zu beratenden Kommunen und die Themenvielfalt führten schon im Vorfeld der Beratungen zu der Entscheidung der GPA NRW, sich auch externer Expertise zu bedienen. Dies geschah beispielsweise durch Einbindung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei der Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich kommunaler Beteiligungen. Die Vergütung sämtlicher Leistungen erfolgt dabei durch das Land NRW und nicht durch die beratene Kommune.

BERATUNG STATT AUFSICHT

Die GPA NRW versteht sich als Beraterin der Kommunen und nicht als „verlängerter Arm der Kommunalaufsicht“. Trotzdem waren und sind Gespräche und Abstimmungen mit der zuständigen Kommunalaufsicht bei den Bezirksregierungen etwa über den konkreten Sanierungsbedarf der jeweiligen Kommune oder die Dokumentation des HSP nötig. Denn alle Beteiligten sind demselben Erfolg verpflichtet. Darüber hinaus hat die GPA NRW auch Gesprächskontakt zum NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales.

Konkret war der Beratungsbedarf in den Kommunen stark abhängig von der Größen-

klasse. Konnte die Beratung in den großen Kommunen - insbesondere den kreisfreien Städten - auf vorhandenen Vorstellungen aufsetzen und sich ergänzend auf Einzelfragen beschränken - etwa Einbeziehung kommunaler Beteiligungen -, waren in kleineren Kommunen breitgefächerte Maßnahmenpläne gemeinsam zu entwickeln.

Methodisch geschah dies auf der Basis eines Benchmarkings, das die GPA NRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung entwickelt hat, sowie einer Aufgabenkritik. Dabei arbeitet die GPA NRW im Beratungsprozess mit externen Partnern zusammen: KGSt (Benchmarking/Aufgabenkritik), Bertelsmann Stiftung und Ruhr-Universität Bochum (Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, sozioökonomische und soziodemografische Rahmenbedingungen der Kommunen in NRW) sowie diversen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

EINBEZIEHUNG DER POLITIK

Entscheidend für den Erfolg eines HSP war praktisch in jedem Einzelfall die frühzeitige Einbeziehung der Politik. Deshalb nahmen die Berater der GPA NRW in vielen Lenkungsgremien eine aktive, teilweise auch treibende Rolle ein. Es galt dabei oft, Verständnis dafür zu wecken, dass die in den kommenden Jahren oftmals einschneidenden und gravierenden Veränderungen sowie Sparmaßnahmen mittelfristig die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde wieder herstellen und neue kommunale Handlungsspielräume eröffnen. Dies bedeutet eine Situation, die Kommunen, die jahrelang im so genannten Nothaushalt gelebt haben, schon fast unbekannt ist.

Die GPA NRW hat mit ihrem Beratungsansatz zunächst das Ziel verfolgt, die Konsolidierungslücken der Kommunen soweit wie möglich über eine Reduzierung der kommunalen Aufwendungen zu schließen. Es wurden zahlreiche Maßnahmen entwickelt und vorgeschlagen, die auf einen - rechtlich wie organisatorisch möglichen - Verzicht auf Standards oder deren Reduzierung bei der Erfüllung pflichtiger wie freiwilliger Aufgaben abzielten.

EHER FÜR STEUERERHÖHUNG

Viele Kommunen sind diesen Weg allerdings nur ein Stück mitgegangen. Sie sahen in Ertragsteigernden Steuererhöhungen - insbesondere der Grundsteuer B - eine bevorzugte Möglichkeit, die Sanierungsziele zu erreichen.

In einigen Kommunen war es auch nur durch ein Zusammenspiel beider Ansätze möglich, den Haushaltsausgleich im gesetzlich definierten Zeitrahmen zu erreichen.

So entfielen rund 39 Prozent der Konsolidierungsbeträge auf den Bereich Steuererhöhung. Der Maximalwert der geplanten Hebesätze für die Grundsteuer B in den Stärkungspaktkommunen beträgt 959 Prozentpunkte. Für die Gewerbesteuer beträgt der Maximalwert 580 Prozentpunkte. 29 Prozent der Haushaltssanierungsmaßnahmen entfielen auf Standardreduzierung im Pflichtaufgabenbereich. Darunter fallen auch solch politisch schwierige und gleichwohl - angesichts der demografischen Entwicklung - notwendige Entscheidungen wie eine Schulschließung.

Zahlreiche Kommunen sehen Potenzial zur Konsolidierung ferner in der Organisationsoptimierung oder in der Reduzierung des Personalaufwands. Hier wird es darauf ankommen, die projektierten Sparziele, die teilweise in pauschalierten Kürzungsbeträgen bestehen, in der Umsetzungsphase durch definierte Einzelprojekte zu erreichen. Auch in dieser Phase begleitet die GPA NRW die Kommunen auf Wunsch. Schließlich lagen zahlreiche Maßnahmen in den Haushaltssanierungsplänen im Bereich des Verwaltungs- und Immobilienmanagements sowie in den Bereichen Kultur und Soziales.

MEHR BÜRGERSCHAFT

Die Einbeziehung der Bürgerschaft oder des Ehrenamts bei der Aufgabenerfüllung sollte aus Sicht der GPA NRW noch ausgebaut werden. Im Rahmen der Haushaltssanierungspläne finden sich lediglich die „üblichen“ Maßnahmen wie die Übernahme kommunaler Sportanlagen durch Vereine oder die Betreuung der Bücherei respektive Musikschule durch Trägervereine. Auch der Bereich Interkommunale Zusammenarbeit ist - unbeschadet der Diskussion über deren Umsatzsteuerpflicht - noch deutlich ausbaubar. Viele Maßnahmen sind identifiziert. Nun harren sie der Umsetzung beim Vollzug und bei der Fortschreibung der HSP in den kommenden Jahren.

Es ist gelungen, den Bezirksregierungen HSP vorzulegen, die das Stärkungspaktziel nominell erreichen. Nach der Genehmigung wird die Fortschreibung und Umsetzung der HSP der nächste, mindestens ebenso wichtige Schritt sein. In vielen Fällen wurden die Orientierungsdaten des Landes bei der Projektion der Haushaltsergebnisse angewen-

det. Dies wird über die Jahre zwangsläufig zu Anpassungen in den HSP führen.

Eine Grundvoraussetzung, hier zu Planungs- und Verfahrenssicherheit zu kommen, ist die Implementierung eines geeigneten Controllings. Dieses muss zum einen die Zielrichtung haben, die Berichtspflichten gegenüber der Aufsicht zu erfüllen. Zum anderen muss es darum gehen, ein haushalts- und maßnahmenbezogenes Controlling in der Kommune einzurichten, damit Rat und Verwaltungsleitung mehrjährige Prozesssicherheit erhalten.

VEREINBARUNGEN GESCHLOSSEN

Die GPA NRW wird die Kommunen auf diesem und anderen Feldern mit zunächst zwei Teams und externen Fachleuten unterstützen. Viele Kommunen haben mit der GPA NRW eine Beratungsvereinbarung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans abgeschlossen. Im Wesentlichen bezieht sich die Unterstützungsleistung auf folgende Bereiche:

- Beratung bei der Umsetzung von Maßnahmen, die im aufgestellten oder fortge-

schriebenen und genehmigten Haushalts-sanierungsplan beschrieben sind

- Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans
- Controlling der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans (internes Controlling der Kommune)
- Unterstützung bei der Einhaltung der Berichts- und Vorlagepflichten (externes Controlling im Verhältnis Kommune - Bezirksregierung)

Bürgerschaft, Politik und Verwaltung der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen haben in den kommenden Jahren einen beschwerlichen Weg vor sich. Die Wiedergewinnung von Handlungsspielraum und Gestaltungsmöglichkeiten durch einen ausgeglichenen Haushalt ist jedoch jede Mühe wert. Die GPA NRW wird diesen Weg partnerschaftlich beratend begleiten.

Kontakt

GPA NRW

Beratung • Prüfung • Service

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Telefon: 02323-1480-0

Internet: www.gpa-in-nrw.de

ONLINE-PORTAL ZU SKULPTUREN

Kunst im öffentlichen Raum Nordrhein-Westfalens präsentiert eine neue Plattform im Internet. Mit dem Portal www.nrw-skulptur.de macht das Kultursekretariat NRW Gütersloh auf rund 200 öffentlich zugängliche Skulpturen in 48 Mitgliedstädten aufmerksam. Viele der mit Fotos, Videos und Texten präsentierten Werke stehen in Westfalen. Darunter sind zum Beispiel

Heinz Macks Granitstele „Schwarzer Prinz“ aus Ahlen und Marcello Morandinis „Hommage an Bottrop“ - ein weißer Ring, der den Blick auf den Josef Albers Skulpturenpark freigibt. Im kommenden Jahr soll das Portal ausgebaut werden. Weitere Kunstwerke aus ganz Nordrhein-Westfalen werden dann auf der Plattform präsentiert. Vor Ort sollen QR-Codes, die von Smartphones

zu lesen sind, den Zugriff auf eine erläuternde Internetseite ermöglichen. Zudem sollen Vorschläge für Fahrradtouren von Kunstwerk zu Kunstwerk entwickelt werden.





▲ Der EU-Fiskalpakt schränkt den finanziellen Handlungsspielraum von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland weiter ein

Eine Schuldenbremse für ganz Europa

Der EU-Fiskalpakt zwingt Bund, Ländern und Kommunen, die Kreditaufnahme schon 2013 drastisch zu reduzieren, bringt den Städten und Gemeinden aber auch zusätzliches Geld vom Bund

Der Bund und die Länder haben sich noch vor der parlamentarischen Sommerpause 2012 über die Ratifizierung des EU-Fiskalpakts in Deutschland verständigt. Dabei wurden auch Schritte vereinbart, die zu einer Entlastung der Kommunen führen können. Dies ist aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) insgesamt als Schritt in die richtige Richtung zur Haushaltskonsolidierung zu sehen.

Gleichwohl sind die meisten Vereinbarungen zunächst politische Absichtserklärungen, denen nun rasch effektive Umsetzungsschritte folgen müssen. Und es wird eine europäische Schuldenbremse kommen, welche den Haushaltsspielraum der Länder und der Kommunen weiter einengt.

Bereits am 24. Juni 2012 fand in Berlin ein Treffen zwischen Spitzenpolitikern des Bundes und der Länder über die Ratifizierung des EU-Fiskalpakts in Deutschland statt. Der EU-Fiskalpakt wurde maßgeblich auf Betreiben der deutschen Bundesregierung auf den Weg gebracht, um das Problem der überschulde-



DER AUTOR

Uwe Zimmermann ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

ten öffentlichen Haushalte in den EU-Mitgliedstaaten in den Griff zu bekommen.

ENTLASTUNG GEFORDERT

Der DStGB hatte bei den Fiskalpaktverhandlungen deutlich gemacht, dass vor der Ratifizierung in Deutschland vor allem eine finanzielle Entlastung der Kommunen erreicht werden müsse. Denn der Fiskalpakt wird schon 2013/2014 eine Schuldenbremse einführen, die den Haushaltsspielraum sowohl der Länder als auch der Kommunen weiter einengt. Eine spürbare Entlastung der Kommunen von Ausgaben - vor allem bei den Sozialkosten - wird damit noch bedeutsamer, um das Ziel der Haushaltskonso-

lidierung in den Städten und Gemeinden zu erreichen.

Bund und Länder haben diese Forderung nach kommunaler Haushaltsentlastung in ihre Verhandlungen aufgenommen. Es wurde vereinbart, dass in der kommenden Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz erarbeitet werden soll, das die bisherigen Regelungen zur Eingliederungshilfe für Behinderte ablösen soll. Diese belastet die Kommunalhaushalte respektive Landesetats mittlerweile mit jährlich fast 14 Milliarden Euro.

Das geplante Bundesleistungsgesetz wird die Eingliederungshilfe in ihrer bisherigen Form ablösen. Man geht davon aus, dass damit zumindest anteilig eine Kostenübernahme durch den Bund erfolgt. Die Entlastungswirkung eines Bundesleistungsgesetzes wird für die kommunalen Haushalte somit erst im Laufe der nächsten Legislaturperiode eintreten. Der DStGB wird darauf drängen, dass dies erstens rasch erfolgt und zweitens der Bund - zumindest mittelfristig - die Kosten der Eingliederungshilfe nicht nur anteilig, sondern vollständig übernimmt.

Künftig erfolgt bei der Grundsicherung im Alter die Abrechnung auf der Grundlage der aktuellen Zahlen. Diese sind: 555 Millionen Euro für das Jahr 2013, 702 Millionen Euro für das Jahr 2014 und 751 Millionen Euro für das Jahr 2015. Allerdings war die schrittweise Übernahme aller Grundsicherungskosten durch den Bund bereits beschlossen.

MEHR MITTEL FÜR KITAS

Ausdrücklich wird begrüßt, dass für den Ausbau der Kinderkrippen einmalig zusätzlich 580,5 Millionen Euro vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Danach fließen dauerhaft jährlich 75 Millionen Euro mehr für die Betriebskosten der Kitas, bereitgestellt durch Erhöhung des Vorwegabzugs bei der Mehrwertsteuer.

Auch die Ankündigung von Bund und Ländern, noch im Herbst 2012 zusätzliche Mittel für den Zeitraum 2014 bis 2019 für Kompensationen nach Artikel 143c Grundgesetz - so genannte Entflechtungsmittel - zur Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse bereitzustellen, ist im Hinblick auf die desolate kommunale Infrastruktur bei Straßen und im kommunalen ÖPNV ein wichtiger Punkt.

Dieses Thema war allerdings bereits Gegenstand der Koalitionsrunde am 4. November 2012. Nach den Gesprächsergebnissen steht

FOTOS (2): EUROPÄISCHE KOMMISSION

wohl fest, dass die Entflechtungsmittel nicht aufgestockt werden sollen. Allerdings soll der Etat des Bundesverkehrsministeriums um 750 Millionen Euro angehoben werden. Dieses Geld wird aller Voraussicht nach für Autobahnen und Bundesstraßen ausgegeben.

BUND-LÄNDER-ANLEIHEN

Es wurde weiter vereinbart, dass der Bund bei einem Verfehlen des EU-Fiskalpaktrahmens und der darin enthaltenen Schuldenbremse etwaige Strafzahlungen an die EU bis 2019 allein tragen würde - auch dann, wenn die EU-Schuldenbremse wegen Defiziten in Kommunal- oder Landeshaushalten nicht eingehalten würde. Von Interesse ist ebenfalls, dass Bund und Länder sich angesichts des Fiskalpakts und des Verschuldungsverbots im Rahmen des Verschuldungsmanagements zukünftig gemeinsamer Anleihen bedienen möchten.

Der Bund wird zusammen mit den Ländern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern („Huckepackverfahren“) möglich ist. Eine erste Tranche dieser politisch äußerst umstrittenen „Bund-Länder-Bonds“ soll bereits im Jahr 2013 angeboten werden. Dies könnte über die Finanzierungsbedingungen der Länder mittelbar auch für die Kommunen eine interessante Entwicklung sein.

Ernüchternd ist aus Sicht der Städte und Gemeinden die zukünftige Zusammensetzung des so genannten Stabilitätsrates. Denn in diesem werden nur der Bund und die Länder vertreten sein. Im Stabilitätsrat werden die politischen Absprachen getroffen, wie die Maßgaben der europäischen Fiskalpaktpolitik in Deutschland umzusetzen sind. Die Kommunen werden auch zukünftig nicht mit Sitz und Stimme im Stabi-

ZUR SACHE

DER EU-FISKALPAKT

Mit dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik und gesunder Staatsfinanzen wurde in den EU-Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets der „Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ beschlossen. Dieser EU-Fiskalpakts umfasst dabei mehrere Punkte.

So hat nach Artikel 3 Abs. 1 a) der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen zu sein oder einen Überschuss aufzuweisen. Dies gilt als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspaktes entspricht und höchstens ein Defizit von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen aufweist. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen dafür wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgeschlagen.

Das Bruttoinlandsprodukt betrug 2011 in Deutschland 2.570 Milliarden Euro. Das demnach zulässige strukturelle Defizit für den Gesamtstaat Deutschland hätte sich auf maximal 12,85 Milliarden Euro belaufen. Nach Artikel 4 verpflichten sich die EU-Mitgliedstaaten dazu, ihre Ausgaben und Schulden zu verringern, bis die individuell von der EU-Kommission vorgeschlagenen Grenzen erreicht werden. Die Vertragsparteien dürfen unter klar definierten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem mittelfristigen Ziel oder dem dort hinführenden Anpassungspfad abweichen.

Liegen die öffentlichen Schulden erheblich unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen und sind die Risiken für eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, kann das strukturelle Defizit im Rahmen des angegebenen mittelfristigen Ziels nicht nur 0,5 Prozent, sondern maximal ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen.

Nach Artikel 6 müssen die Mitgliedstaaten die Aufnahme neuer Kredite vorab melden. Für die Kontrolle dieser Regelungen ist der Europäische Gerichtshof zuständig - so Artikel 8 der Vereinbarung. Gegen Vertragsparteien, die den Stabilitätsbestimmungen im Rahmen des EU-Fiskalpaktes nicht nachkommen, kann ein Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängt werden.

litätsrat vertreten sein. Allerdings wird ein unabhängiger Beirat für den Stabilitätsrat eingerichtet, in dem die Kommunen repräsentiert sind.

SOZIALAUSGABEN VON ALLEN

Dieses Verhandlungsergebnis ist aus Sicht des DStGB zu begrüßen und als Erfolg der gemeinsamen Arbeit mit Bund und Ländern zu bewerten. Nachdem bereits eine Über-

nahme der Kosten der Grundsicherung durch den Bund erreicht werden konnte, ist das Verhandlungsergebnis zur Eingliederungshilfe als ein weiterer Schritt in die richtige Richtung zu sehen.

Die Kommunen müssen von gesamtgesellschaftlichen Sozialausgaben entlastet werden. Der DStGB wird sich für die rasche und vollständige Umsetzung dieser politischen Grundsatzposition einsetzen. Auch die Bereitschaft des Bundes, etwaige EU-Strafzahlungen allein zu übernehmen, ist zu begrüßen. Dies zeigt, dass vor allem der Bund die Verantwortung für Abmachungen auf EU-Ebene trägt. Die Haushaltsautonomie der Länder wie auch der Kommunen wird damit gestärkt.

Im Ergebnis unterstützt der DStGB mit diesem Verhandlungsergebnis die Umsetzung des EU-Fiskalpakts in Deutschland als einen Baustein zur notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Dessen ungeachtet muss es gemeinsames Ziel aller öffentlichen Ebenen sein, die Einnahmen der öffentlichen Hand zu stabilisieren sowie die Handlungs- und Investitionsfähigkeit - vor allem der Städte und Gemeinden - durch ausreichende Finanzausstattung zu sichern. ●



◀ Im Rahmen des Fiskalpakts haben sich Bund und Länder verständigt, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Behinderte zu entlasten



FOTO: WOLTERFOTO

▲ Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind eng verflochten

Verhängnisvoller Verschiebepbahnhof

Um Städte und Gemeinden aus der chronischen Finanzmisere herauszuführen, müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen von Grund auf neu geregelt werden

Die Lage der kommunalen Haushalte wird geläufig an der Entwicklung der Kassenkredite festgemacht - ein wahrhaft dramatisches Bild insbesondere mit Blick auf NRW. Auch wenn sich hinter dieser Zahl eine äußerst heterogene kommunale Familie verbirgt und die Kassenstatistik von der Gleichzeitigkeit positiver und negativer Finanzierungssalden geprägt ist, weisen die Kassenkredite auf Probleme hin. Der Umgang mit Defiziten und Maßnahmen der

POSITION Die Grundzüge der föderalen Finanzbeziehungen stammen aus dem Jahr 1969. Die Kriterien der Steuerverteilung und Finanzierung der kommunalen Sozialausgaben sind nicht mehr adäquat. Hierin liegen wesentliche Ursachen der Haushaltsprobleme.



DER AUTOR

Dr. René Geißler ist Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung

Haushaltskonsolidierung gehören in vielen Städten seit Jahrzehnten zum Tagesgeschäft für Verwaltung und Politik. Die Ursachen dieser Defizite liegen nur zum Teil in den Kommunen selbst. Der größere Anteil muss in deren soziodemografischer Situation sowie der kommunalen Finanzierung verortet werden. Der Verweis auf eine ungenügende Finanzausstattung seitens der Länder ist jedoch wohlfeil, da auch diese extremen - und durch die Schuldenbremse zunehmenden - Haushaltsbeschränkungen unterworfen sind. Der Blick der Kommunen richtet sich daher immer stärker auf den Bund. Für die Prakti-

ker/innen in den Gemeinden, ebenso in Bund und Ländern, ist die Diagnose folglich nicht neu. Die föderalen Finanzbeziehungen bedürfen der Reform. Die wachsende Staatsverschuldung und steigende kommunale Sozialausgaben sind hierfür nur zwei Indizien.

ZIEL STARKE KOMMUNEN

Die Schwächen der Finanzbeziehungen sind allseits bekannt und werden durch Wissenschaft, Politik und Verbände regelmäßig thematisiert - gelegentlich erfolgreich für die Kommunen. Die Bertelsmann Stiftung setzt sich seit vielen Jahren für starke Kommunen ein. Kommunale Selbstverwaltung und lokale Demokratie müssen erhalten und gestärkt werden, da gesellschaftliche Herausforderungen nur in den Gemeinden vor Ort gelöst werden können. Starke Gemeinden bedingen stabile Haushalte. Selbstredend müssen die Kommunen in der Konsolidierung ihre „Hausaufgaben“ machen. Die kommunalen Haushaltsprobleme sind letztlich jedoch nur im Kontext der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu lösen.

Eine Novellierung tut Not, denn das bestehende System basiert in seinen Strukturen auf den Annahmen einer längst vergangenen Epoche. Der in den zurückliegenden Jahrzehnten beobachtbare Anstieg der Staatsverschuldung oder der kommunalen Sozialausgaben war damals - 1969 - schlicht nicht vorstellbar.

ÜBERHOLTES AUSGLEICHSYSTEM

Die Ordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen entspricht nicht mehr der heutigen Realität und modernen Anforderungen. Bis 2020 sind Bundesrat und Bundestag gezwungen, neu über den Finanzausgleich zu verhandeln. Damit eröffnet sich eine Gelegenheit, weitere Aspekte einzubringen und eine ganzheitliche Reform zustande zu bringen.

Dies ist angesichts vielfältiger Interessen und komplexer Sachverhalte wahrlich eine „Herkulesaufgabe“. Die Bertelsmann Stiftung möchte die Diskussion mittels fachlicher Analysen bereichern und gezielt die kommunalen Bezüge herausstellen, die im Zusammenhang von Länderfinanzausgleich, Solidarpakt und Schuldenbremse häufig übersehen werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Stiftung jüngst ein Thesenpapier veröffentlicht. Es

zeigt aus staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht Probleme und Lösungsoptionen der Finanzverfassung auf. Das Thesenpapier folgt der Intention, einerseits sachlich aufzuklären, andererseits Diskussionen anzuregen. Hier stehen zwei Aspekte der Finanzbeziehungen im Vordergrund: die Verteilung der Steuereinnahmen und die Finanzierung der kommunalen Sozialausgaben.

MEIST GEMEINSCHAFTSTEUERN

In den Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden die Kommunen nur am Rande der Steuerverteilung erwähnt. Mit Blick auf die gesamte Einnahmestruktur der Gemeinden wird jedoch deutlich, dass bis auf die Grundsteuer alle wesentlichen Steuern im Grunde genommen Gemeinschaftsteuern sind. Grundsätzlich werden die Länder als zuständig für kommunale Belange und Finanzierung betrachtet, wofür der kommunale Finanzausgleich bereitsteht. Die Länderanteile an allen Gemeinschaftsteuern sind hierin der bei weitem wichtigste Posten. Die Finanzausstattung der Kommunen resultiert somit auch aus der Finanzausstattung der Länder, die weithin unbefriedigend

ist. Die Verteilung der Gemeinschaftsteuern folgt hier größtenteils den pauschalen Grundsätzen des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahl. Ohne auf Details wie Zerlegung, Umsatzsteuerverteilung oder Länderfinanzausgleich einzugehen lässt sich feststellen, dass bedarfsbezogene Verteilungskriterien zwischen Bund und Ländern kaum gegeben und die Hoheit der Länder über ihre eigenen Einnahmen minimal ist.

So strittig der kommunale Finanzausgleich auch ist - immerhin sind hier bedarfsbezogene Aspekte vorhanden: Soziallasten, Schüler/innen, Zentralität. Mit Blick auf die Einnahmestruktur der Gemeinden wird deutlich, dass über die Gemeinschaftsteuern und den kommunalen Finanzausgleich rund drei Viertel der Einnahmen der westdeutschen Kommunen durch die bundesstaatliche Steuer- und Finanzverteilung berührt wird. Schwächen in dieser Verteilung müssen sich somit auf die Kommunen auswirken.

ÖRTLICHES AUFKOMMEN UNKLAR

Auf gemeindlicher Ebene setzen sich die Probleme der Steuer- und Finanzverteilung

fort. Der Verteilungsgrundsatz des örtlichen Aufkommens in Gewerbe- und Einkommensteuer erscheint nur aus Sicht der wirtschaftsstarken Gemeinden logisch. Es ergeben sich zumindest drei Probleme:

- Die Steuerzuordnung zwischen den Ländern und unter den Kommunen ist infolge von Pendlerbewegungen und mehreren Betriebsstätten größerer Unternehmen nicht einfach. Das örtliche Aufkommen spiegelt jedenfalls die örtliche Ertragskraft der Steuerzahler/innen nur bedingt wider.
- Die Steuerkraft in Bezug auf Unternehmen und Einwohner/innen resultiert nur bedingt aus den Leistungen der lokalen Verwaltung und Politik. Industriestrukturen sind häufig historisch gewachsen. Die Zentralen großer Unternehmen sind oft „zufällig“ in bestimmten Kommunen verortet.
- Orte im Suburbanisierungsraum großer Zentren profitieren von deren Wirtschaftskraft.

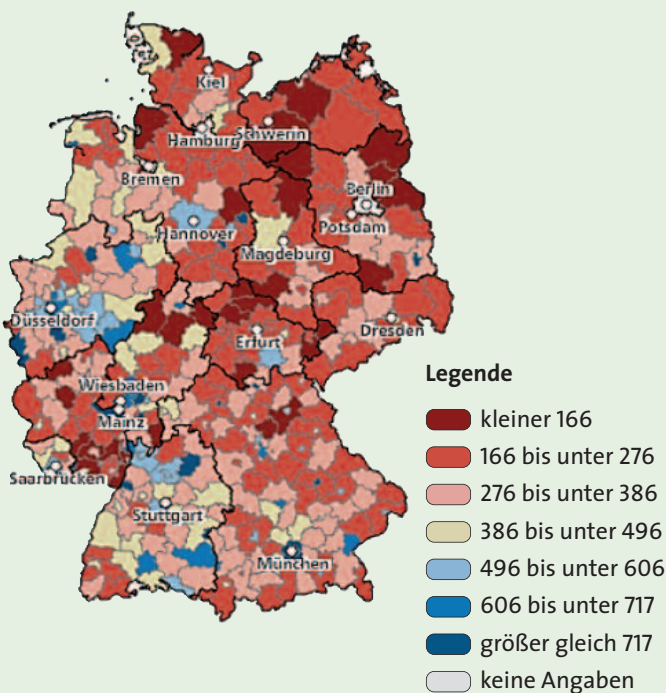
Summa summarum haben all diese Verteilungskriterien im Bundesstaat für die kommunale Ebene in Gänze ungünstige Konsequenzen. Die Steuer- und Finanzkraft variiert in Deutschland sehr stark (siehe Schaubild 1 links). Die Finanzverteilung nimmt zu wenig Bezug auf den tatsächlichen örtlichen Finanzbedarf, der wesentlich durch die Sozialausgaben bestimmt wird.

STEIGENDE SOZIALAUSGABEN

Die Kommunen leiden seit Jahrzehnten unter steigenden Sozialausgaben, welche vermehrt in wirtschaftsschwachen Regionen anfallen und stark schwanken (siehe Schaubild 2 Seite 24). Dort sind gleichsam die örtlichen Steuereinnahmen geringer. Finanzbedarf und Steueraufkommen fallen in einem Sozialstaat wie der Bundesrepublik regional und lokal oft auseinander. Es entsteht das zwangsläufige Paradoxon, dass Gemeinden mit hohem sozialem Investitionsbedarf gleichzeitig über geringere Mittel verfügen. Selbst eine pro Kopf vergleichbare Finanzausstattung ist nur scheinbar gerecht, denn es ist die Bevölkerungsstruktur, welche die Pro-Kopf-Ausgaben bestimmt.

Angesichts der wirtschaftlich und demografisch unterschiedlichen Entwicklung der Regionen und Kommunen können die bestehenden Kriterien der Steuer- und Finanz-

Schaubild 1:
Gewerbesteuer netto pro Einwohner 2008



Die Pro-Kopf-Gewerbesteuer-Einnahmen unterscheiden sich stark in Deutschland

SCHAUBILDER: WEGWEISER KOMMUNE

verteilung für die Gesamtheit der Gemeinden - nebenbei gesagt auch für die Länder - nicht mehr funktionieren. Die Finanzierung der Kommunen und Länder muss zukünftig stärker aufgabenbezogenen Indikatoren folgen, um den Unterschieden in der Steuerkraft und Ausgabenbelastung gerecht zu werden.

AUFGABEN AUFGEBÜRDET

Die zweite Erkenntnis schließt an die vorstehende an. Über viele Jahre bestand im Grundgesetz eine bemerkenswerte rechtliche Schiefelage. So betrachtet das Grundgesetz einerseits die Kommunen als Teil der Länder und verbietet dem Bund direkte Finanzbeziehungen zu ihnen. Andererseits war es dem Bund jedoch bis 2006 möglich, den Kommunen mit Zustimmung der Länder im Bundesrat Aufgaben zu übertragen. Von dieser Kompetenz machte er im Bereich sozialer Leistungen gern Gebrauch und weitete das Spektrum kommunaler Sozialaufgaben in Umfang und Qualität beständig aus.

Einen Refinanzierungsanspruch gegenüber dem Bund hatten und haben die Kommunen hingegen nicht. Die Länder trugen die

se Praxis bereitwillig mit, denn auch der im Laufe der 1990er-Jahre landesrechtlich verankerte Konnexitätsanspruch lief auf diese Weise leer. Die Kommunen wurden mit den sozialen Ausgaben sprichwörtlich allein gelassen.

Es kann mit Blick auf die kommunalen Haushalte kein Zweifel daran bestehen, dass die beharrlich steigenden Sozialausgaben eine wesentliche Ursache der Haushaltsprobleme sind. Die Sozialausgaben sind für die Kommunen kaum steuerbar und verdrängen fortwährend andere Aufgaben, umso mehr in NRW.

In den zurückliegenden Jahren ist der Bund den langjährigen Forderungen der kommunalen Verbände entgegengekommen und hat die Kosten einiger sozialer Leistungen übernommen. Diese punktuelle Übernahme, noch dazu infolge politischer Tauschgeschäfte und sachlich zufällig, ist wohl eine Entlastung. Sie kann jedoch kein Ersatz sein für eine grundsätzliche Rechtsänderung, die dem Leitsatz folgt „Wer bestellt, bezahlt“. Die Bertelsmann Stiftung tritt dafür ein, dass bundesrechtlich begründete Leistungen auch durch den Bund finanziert werden. Die Lösung gesellschaftlicher Probleme darf

nicht von der Steuerkraft der Kommunen abhängig sein.

FINANZMISERE ABSEHBAR

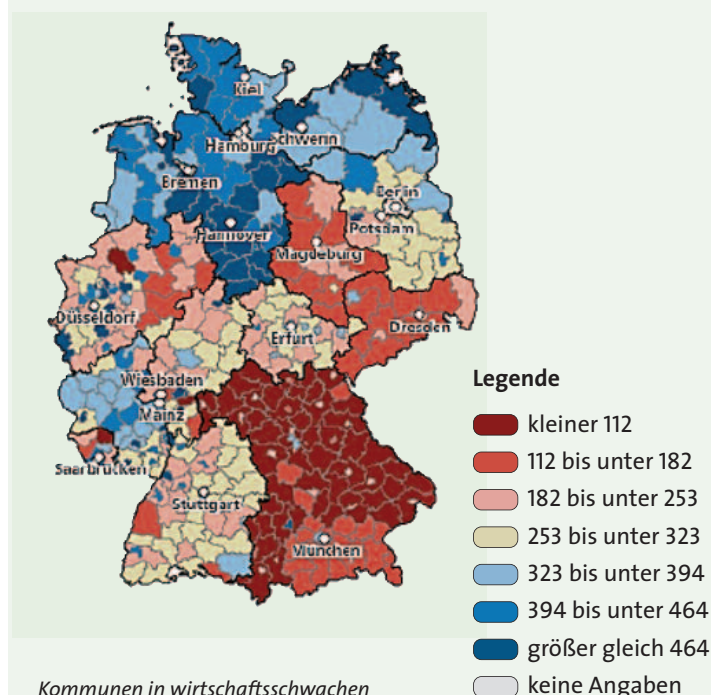
Mit Blick auf die föderalen Finanzbeziehungen ist die kommunale Haushaltsmisere nicht überraschend, sondern unabwendbar. Aus dieser Diagnose wird auch deutlich, dass die kommunalen Probleme letztlich nur auf der Ebene des Grundgesetzes gelöst werden können. Selbstredend müssen solcherart Lösungsoptionen in Zukunft juristisch geprüft, fiskalisch kalkuliert und technisch umgesetzt werden.

Der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Die Gelegenheit für die Kommunen ist jedoch günstig, diese strukturellen Schwächen zu überwinden. Zum einen sind Öffentlichkeit, Länder und Bund offen für die kommunalen Nöte. Zum anderen müssen Bund und Länder ohnehin in den kommenden Jahren umfangreiche Neuregelungen verhandeln.

Es muss den Kommunen jedoch auch klar sein, dass eine Verbesserung ihrer Stellung nicht zum Nulltarif zu erreichen ist. Eine zunehmende Kofinanzierung durch den Bund schränkt den Spielraum der Selbstverwaltung ein. Sie nimmt auch nicht alle Risiken, wohl aber viele Argumente, sodass die Zeiten strenger Haushaltsdisziplin andauern werden.

Voraussetzung ist ein geschlossenes Auftreten der kommunalen Familie. Dies ist keine Selbstverständlichkeit. Denn Solidarität im Bundesstaat bedeutet Umverteilung. Solidarität, welche die Kommunen routiniert gegenüber Bund und Ländern einfordern, gilt auch auf der eigenen Ebene. Und dies geht gewöhnlich mit Konflikten einher. Die zweite, für die Kommunen gelegentlich nicht leichte Erkenntnis ist die außerordentlich schwierige Lage der Länder. Auch hierfür müssen Lösungen gefunden werden. Denn unterfinanzierten Ländern ohne Einnahmespielraum bleibt als flexible Gestaltungsmasse nur der kommunale Finanzausgleich.

Schaubild 2:
Sozialausgaben netto pro Einwohner/in 2008



Kommunen in wirtschaftsschwachen Regionen leiden besonders unter steigenden Sozialausgaben

Das Thesepapier der Bertelsmann Stiftung „Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020“ ist im Internet herunterzuladen unter www.bertelsmann-stiftung.de, Suchstichwort Thesepapier-Fiskalverfassung.pdf





▲ Oftmals schwierig und rechtlich unklar: Neuvergabe von Konzessionsverträgen

Welche Maßstäbe bei der Partnersuche?

Bei der Neuvergabe von Konzessionsverträgen an Betreiber von Strom- oder Gasnetzen sind die Kriterien zur Auswahl des neuen Konzessionsnehmers rechtlich weithin unklar

Viele Konzessionsverträge laufen in den kommenden Jahren aus. Die Kommunen müssen nun entscheiden, ob Konzessionen an Unternehmen der Privatwirtschaft, an Kooperationsunternehmen oder an Eigenbetriebe respektive Eigengesellschaften vergeben werden. Gerade für kleinere Gemeinden ist dies eine maßgebliche Entscheidung. Die Anforderungen an das Verfahren sind gesetzlich in weiten Teilen nicht ausdrück-

lich geregelt. Lediglich § 46 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) enthält einige Vorgaben an das Konzessionsverfahren. Entsprechend ist vieles umstritten und Gegenstand behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen. Gerade jüngere Entscheidungen dürften der Diskussion um die Anforderungen an das Konzessionsverfahren neuen Schwung geben.

TRANSPARENTES VERFAHREN

Da es sich bei der Einräumung eines Wegennutzungsrechts (Konzession) nicht um einen öffentlichen und für die Gemeinde entgeltlichen Auftrag handelt, sind viele Vergabevorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Regelungen des EU-Sekundärrechts nicht anwendbar. Gleichwohl ist das Konzessionsverfahren seitens der Gemeinde trans-

parent und diskriminierungsfrei auszugestalten. Alles Weitere ist zwischen den Beteiligten - Gemeinden, Altkonzessionäre, Neukonzessionäre und Landeskartellbehörden - in weiten Teilen ungeklärt.

Die Europäische Kommission hat diese Problematik erkannt und einen Richtlinienvorschlag erarbeitet, der in Deutschland - erwartungsgemäß unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip - auf wenig Gegenliebe stößt. So heißt es in einem Beschlussantrag der SPD, Anfang 2012 in den Bundestag eingebracht, der „derzeitige Rechtsrahmen für die kommunale Daseinsvorsorge und die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen“ sei ausreichend und müsse erhalten bleiben.¹

Diese Feststellung verwundert angesichts der gegenläufigen Entscheidungen einiger Landeskartellbehörden. Die Landeskartellbehörde Energie Baden-Württemberg teilt diese Auffassung offensichtlich nicht und hat im Juli 2012 den Entwurf eines Musterkriterienkatalogs veröffentlicht.

ERMESSEN DER KOMMUNE?

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist es, welche das Verwaltungsgericht Oldenburg zu einer Entscheidung veranlasst hat, die als wegweisend bezeichnet werden kann. Denn sie bricht mit dem Dogma der vollumfänglichen Überprüfbarkeit des kommunalen Auswahlermessens bei der Aufstellung von Kriterien zur Konzessionsvergabe.²

Seitens der Landeskartellbehörden dürfte die Tendenz zu erkennen sein, das Ermessen der Gemeinde bei der Aufstellung der Auswahlkriterien einzuengen. Dem scheint das VG Oldenburg mit dem Verweis auf die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden jedenfalls teilweise entgegenzutreten. Zwar habe sich die Auswahl des zukünftigen Konzessionsnehmers vornehmlich an § 1 EnWG auszurichten. Allerdings dürfe die Kommune auch andere Kriterien heranziehen.

Diese wären etwa Stärkung des kommunalen Einflusses auf die Energieversorgung, Sicherstellung der kommunalen Infrastruktur und eigene fiskalische Interessen der Gemeinde. Neben Auswahlkriterien anhand § 1 EnWG darf die Gemeinde somit auch nicht-netzakkessorische Kriterien aufstellen und bei der Entscheidung berücksichtigen.

¹ Vgl. BT-Drucks. 17/8761.

² VG Oldenburg, 1. Kammer, Beschluss vom 17.07.2012, 1 B 3594/12.



DIE AUTOREN

RA/StB Jens Berfelde
ist geschäftsführender
Gesellschafter der
WRG-Gruppe Gütersloh



RA Jens Ebbinghaus
ist Rechtsanwalt der
WRG-Gruppe Gütersloh

Die rechtliche Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens ist und bleibt ohne sektorenbezogene Erfahrungen heikel. Kommunen werden aufgrund einer nicht immer symmetrischen Entscheidungspraxis auch in Zukunft auf das Know-how von Berater/innen zurückgreifen müssen, die bereits erfolgreich Rekommunalisierungen oder Konzessionsverfahren durchgeführt haben und in Kontakt mit den maßgeblichen Entscheidungsstellen stehen. Denn ist das Konzessionsverfahren fehlerhaft, droht die Nichtigkeit des Konzessionsvertrags und damit die Neuöffnung des Verfahrens. Ob sich die Auffassung des VG Oldenburg durchsetzt, bleibt abzuwarten. Aufgrund der Stärkung der kommunalen Entscheidungsspielräume und angesichts einer nicht immer durchschaubaren Rechtslage wäre dies jedenfalls wünschenswert.

gen. Ob sich die Auffassung durchsetzt, bleibt abzuwarten. Zukünftige Entscheidungen von Gerichten und Behörden werden den Beschluss des VG Oldenburg jedoch nicht außer Acht lassen können und insbesondere Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz stärker werten müssen.

DREI MODELLE

Als ebenso schwierig kann sich die Suche nach einem strategischen Partner erweisen. Grundsätzlich stehen der Kommune drei Konzessionsvarianten zur Verfügung. Sie kann die Konzession einem Unternehmen der Privatwirtschaft einräumen oder sie kann vollständig rekommunalisieren und einen Eigenbetrieb konzessionieren. Schließlich kann sie sich für ein Partnerschaftsmodell entscheiden und zusammen mit einem - netzverfahren - Privatunternehmen eine Gesellschaft gründen, die sich um den Netzbetrieb bewirbt. Letzteres hat sicherlich den Vorteil, dass die Gemeinde am Know-how des Unternehmens partizipieren kann.

Allerdings kann das Kooperationsmodell auch zum Stolperstein werden - jedenfalls dann, wenn man das Konzessionsverfahren nicht gut vorbereitet und stringent durchführt. Denn die Konzessionsentscheidung muss diskriminierungsfrei erfolgen, und die Kommune darf nach Ansicht der Landeskartellbehörden nicht Unternehmen ohne sachlichen Grund bevorzugen, etwa weil sie Geschäftsanteile an diesem Unter-

nehmen hält. Mit anderen Worten: die Kommune darf sich nicht vorab festlegen. Eine derartige Festlegung kann unter Umständen problematisch sein, wenn ein Kooperationsunternehmen erst gegründet und diesem Unternehmen dann das Wegenutzungsrecht eingeräumt wird. Zwischen Kooperation und Konzessionsverfahren darf kein Zusammenhang in dem Sinne herrschen, dass die Möglichkeit der Konzessionierung nur für Unternehmen besteht, an denen die konzessionierende Kommune Anteile hält.

KRITERIEN MIT NETZBEZUG

Eine weitere Problematik ergibt sich aus der - wohl gebotenen - Trennung von Konzessionsverfahren und der Entscheidung, ob und mit welchem Unternehmen eine Kooperation eingegangen wird. Denn auch die Suche nach einem Kooperationspartner hat transparent und diskriminierungsfrei zu erfolgen.

Doch welche Auswahlkriterien können, welche müssen im Rahmen der Verwaltungsentscheidung berücksichtigt werden? Auch hier vertreten die Landeskartellbehörde NRW sowie die Bundesnetzagentur die Auffassung, dass die „Kooperationskriterien“ netzakzessorisch ausgestaltet sein müssen. So sollen Kriterien wie etwa die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen innerhalb des Gemeindegebiets ebenso wenig eine Rolle spielen dürfen wie die Nutzung von Synergie-Effekten - etwa wenn das Kooperationsunternehmen auch mit anderen kommunalen Tätigkeiten - Bäderbetrieb und Ähnliches - betraut werden soll.

Ob auch bei der Kooperationssuche ausschließlich netzbezogene Auswahlkriterien die Entscheidung bestimmen dürfen, mag angezweifelt werden. Netzbezogene Auswahlkriterien werden bereits innerhalb der Konzessionsentscheidungen geprüft. Würde man dieselben Kriterien abermals bei der Kooperationssuche anwenden, läge eine Doppelprüfung vor, und strenggenommen könnte nur dasjenige Unternehmen Kooperationspartner werden, das auch die netzakzessorischen Kriterien am besten erfüllt. Dem könnte man entgegen, dass ein eigenes Kooperationsverfahren wenig Sinn geben würde. Die Suche nach einem Kooperationspartner würde sich in diesen Fällen auf die Frage beschränken, ob der Neu-Konzessionär bereit wäre, mit der Gemeinde ein Kooperationsunternehmen zu gründen. ●

Kiefer und Fichte Eiche weiterhin

Der Zustand des NRW-Waldes und der Waldböden zeigt sich besser als 2011, aber Entwarnung ist nicht in Sicht

Der Wald in NRW hat sich 2012 wieder etwas erholt, wie der Waldzustandsbericht zeigt. Im Zehn-Jahres-Vergleich waren die Werte nur 2009 besser. Grund zur Entwarnung sei aber noch nicht gegeben, so NRW-Umweltminister Johannes Remmel: „Wir haben heute mehr als doppelt so viele Bäume mit starken Schäden als zu Beginn der Aufzeichnungen.“ Klimawandel und Wetteränderungen machten dem Wald stark zu schaffen. Der Anteil der Bäume ohne Schäden liegt 2012 bei 34 Prozent - zehn Prozentpunkte mehr als im Vorjahr. Besonders der Anteil der deutlich geschädigten Bäume ist im Durchschnitt um acht Prozent auf 25 Prozent gesunken. Die Gruppe der schwachen Schäden ist weiterhin die größte mit 41 Prozent. Zum Vergleich: Bei der ersten Waldzustandserhebung 1984 waren noch 59 Prozent der Bäume ohne Schäden, und nur zehn Prozent befanden sich in der höchsten Schadensklasse.

„Klimatisch war 2012 ein gutes Jahr für den NRW-Wald“, erläutert der Leiter des Landesbetriebes Wald und Holz NRW, Andreas Wiebe. Der Witterungsverlauf war nicht von Wetterextremen der zurückliegenden Jahre wie Trockenheit, Sturm und starker Frost beeinflusst. Dadurch entfiel der für die Baumentwicklung problematische Wassermangel im Frühjahr und im Sommer. Der Zustand der wichtigsten Baumarten:



erholt, schlecht

- Die Eiche konnte von den günstigen Rahmenbedingungen 2012 nicht profitieren. Als einzige Hauptbaumart hat sich ihr Zustand weiter verschlechtert.
- Die Buche hat sich gegenüber 2011 stark verbessert, da die den Baum belastende Samenausbildung minimal war.
- Bei der Fichte sank der Anteil der Bäume mit deutlichen Schäden, und es stieg der Anteil der ungeschädigten Bäume.
- Die Kiefer hat 2012 von den Hauptbaumarten die besten Messwerte.

Zu Beginn der Waldzustandserhebung 1984 waren für die starken Schäden im Wald vor allem Industrie und Verkehr verantwortlich. Von diesen gingen über Jahrzehnte Schadstoffe in die Luft. Diese reicherten sich im Boden an, sodass für die Bäume nicht mehr genügend Nährstoffe zur Verfügung standen. Heutzutage können Schadstoff-Ablagerungen als Hauptursache für einen schlechten Waldzustand ausgeschlossen werden.

Wald bedeckt fast ein Drittel der Landesfläche von NRW. Damit stehen jeder Einwohnerin und jedem Einwohner rund 500 Quadratmeter Wald zur Verfügung (Bundesdurchschnitt 1.200 Quadratmeter). Für den Waldzustandsbericht wird jeweils im Juli und August von rund 10.000 Einzelbäumen der Kronenzustand begutachtet. Anhand von Wetterdaten und der Entwicklung von Schadorganismen werden die Ergebnisse ausgewertet. (red)

Der Bericht in einer Lang- und einer Kurzfassung sowie die Übersichtsgrafiken finden sich im Internet unter www.umwelt.nrw.de und www.wald-und-holz.nrw.de



FOTO: GEMEINDE REICHSHOF

Wälder in Nordrhein-Westfalen haben sich 2011 leicht erholt

Bürgerforum zur Zukunft der EU

Wie soll die Europäische Union der Zukunft aussehen? Welche Wege gibt es aus der Krise? Und wie viel zählt die Stimme des Einzelnen? Diese Fragen standen im Mittelpunkt des Bürgerforums am 10. November 2012 in Berlin, bei dem rund 500 Bürgerinnen und Bürger mit der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, und der Berliner Europaabgeordneten Dagmar Roth-Behrendt diskutierten. Das Bürgerforum in Berlin war das erste dieser Art in Deutschland und Teil einer Reihe von Bürgerforen, welche die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Jahres für Bürgerinnen und Bürger 2013 in den kommenden Monaten in ganz Europa durchführt.

Europaministerin trifft Kommunalpolitiker

NRW-Europaministerin Dr. Angelica Schwall-Düren traf sich am 10. November 2012 in Dortmund mit rund 120 Rats- und Kreistagsmitgliedern aus NRW, um über Chancen und Hindernisse kommunaler Europapolitik zu diskutieren. Anhand guter Beispiele aus den Städten Rheine und Köln, der StädteRegion Aachen und dem Rhein-Kreis Neuss erhielten die Kommunalpolitiker/innen Anregungen für die eigene Europa-Arbeit. „Die Auseinandersetzung mit dem Thema Europa ist kein Selbstzweck, sondern bietet Städten, Gemeinden und Kreisen einen tatsächlichen Mehrwert“, betonte die Ministerin. Dazu gehörten die Nutzung von Förderprogrammen, neue Sprach- und Fachkompetenzen für die Beschäftigten sowie die interkulturelle Bereicherung im Standortwettbewerb.

Europa-Lilie für Martin Schulz

Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments, ist mit der Europa-Lilie für die herausragendste europapolitische Leistung geehrt worden. Schulz erhielt den Preis für seinen Einsatz zur Stärkung der Kompetenzen der europäischen Volksver-



EUROPA-NEWS

zusammengestellt von
Barbara Baltsch,
Europa-Journalistin,
E-Mail: barbara.baltsch@kommunen-in-nrw.de

tretung. Die Europa-Distel für den größten europapolitischen Fauxpas des Jahres ging an CSU-Generalsekretär Alexander Dobrindt. Wie die Europa-Union Deutschland mitteilte, erhielt er die „stachelige“ Würdigung für etliche antieuropäische Kommentare im Zuge der Finanzkrise, die eher zur Spaltung denn zur Versöhnung Europas beigetragen hätten. Insgesamt vergab die überparteiliche Europa-Union Deutschland Preise in vier Kategorien.

Populärste Partnerschaft gesucht

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Unterzeichnung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages am 22. Januar 2013 sucht der Fernsehsender ARTE die populärste deutsch-französische Städtepartnerschaft. Auf der Internetplattform „Tandems“ können Internetnutzer/innen bis Januar 2013 über ihre bevorzugte Partnerschaft abstimmen. Für die 32 am häufigsten gewählten Städtepaare können bis Mai 2013 Beiträge eingesandt werden, mit denen die jeweils bevorzugte Partnerschaft Punkte sammelt. Sieger ist das Städtepaar mit den meisten Punkten. Aus den besten Beiträgen wird von Juni bis Juli 2013 zudem ein Online-Memory-Spiel mit Kartenpaaren der 32 Städtepartner durchgeführt. Die Internetplattform „Tandems“ ist erreichbar unter <http://tandems.arte.tv/de/>.

Europäischer Jugendkarlspreis

Der Europäische Jugendkarlspreis für das Jahr 2013 ist ausgeschrieben worden. Mit dem Preis würdigen das Europäische Parlament und die Stiftung Internationaler Karlspreis zu Aachen seit 2008 junge Menschen, die mit ihrem Projekt die Verständigung zwischen europäischen Jugendlichen stärken. Dazu zählen etwa Austauschprogramme sowie Internet- und Jugendprojekte. Mitmachen kann jede(r) zwischen 16 und 30 Jahren - als Einzelperson oder gemeinsam in einer Gruppe. Aus den 27 nationalen Gewinnern der EU-Mitgliedstaaten werden die drei besten Projekte ermittelt sowie mit 5.000, 3.000 und 2.000 Euro ausgezeichnet. Einsendeschluss ist der 28. Ja-

nuar 2013. Weitere Informationen im Internet unter <http://www.karlspreis.de/>.

EU-Kampagne zum Klimaschutz

Unter dem Motto „Deine Welt. Dein Klima“ hat die Europäische Kommission mit 70 weiteren Organisationen eine neue Kampagne zum Klimaschutz gestartet. Auf einem eigens eingerichteten Internetportal sollen Bürger/innen, Unternehmen und Gruppen zukünftig Beispiele und Vorschläge für innovativen Klimaschutz austauschen und diskutieren. Die Kampagne soll dazu dienen, kosteneffiziente Lösungen für das EU-Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80 bis 85 Prozent bis 2050 vorzustellen. Mittelfristig will die EU bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent senken, die Energieeffizienz um 20 Prozent erhöhen und den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix auf 20 Prozent steigern. Informationen gibt es auf

der Internetseite der Kampagne unter <http://world-you-like.europa.eu/en/>.

Englisch-Wettbewerb „The Big Challenge“

Der „Big Challenge“ ist ein Englischwettbewerb, bei dem europaweit Schüler/innen einen Multiple-Choice-Bogen mit 54 Fragen zu Wortschatz, Grammatik, Aussprache und Landeskunde beantworten müssen. Teilnehmen können Schüler/innen der fünften bis neunten Jahrgangsstufen aller Schulformen, deren Muttersprache nicht Englisch ist. Der Test findet bundesweit am 14. Mai 2013 statt und dauert 45 Minuten. Jeder Teilnehmer erhält einen Preis. Für die besten Schüler/innen gibt es attraktive Gewinne wie Sprachaufenthalte, Laptops, iPods, Wörterbücher und Zeitschriften. Interessierte Englischlehrer/innen können sich mit ihren Schüler/innen bis zum 31. Januar 2013 für den „Big Challenge“ anmelden. Weitere Informationen

im Internet unter www.thebigchallenge.com/de/.

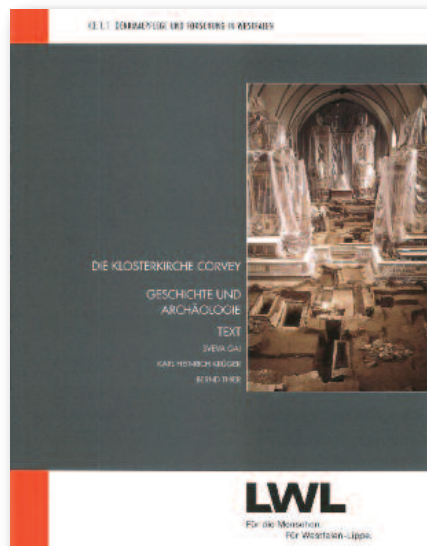
Preis für Innovation in der Verwaltung

Die Europäische Kommission schreibt einen Preis für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung aus. Damit sollen innovative Ansätze öffentlicher Verwaltungen ausgezeichnet werden, von denen Bürger/innen, Unternehmen oder der Bereich Bildung und Forschung profitieren. Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung können sich in drei Kategorien bewerben: Initiativen zur Unterstützung der Bürger/innen, Initiativen zur Unterstützung von Unternehmen oder Initiativen zur Unterstützung von Bildung und Forschung. Insgesamt werden neun Preise vergeben, wobei das jeweils 100.000 Euro beträgt. Einsendeschluss ist der 15. Februar 2013. Informationen gibt es auf der Internetseite http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=admin-innovators.

BUCHTIPP

Geschichte und Archäologie.
Hrsg. v. Landschaftsverband
Westfalen-Lippe, Bd. 43.1.1
der Reihe Denkmalpflege und
Forschung in Westfalen,
766 Seiten, 471 Abbildungen,
Verlag Philipp von Zabern,
Darmstadt 2012, 98,- Euro,
ISBN 978-3-8053-4546-0,
Internet www.zabern.de

DIE KLOSTERKIRCHE CORVEY



der früher für den LWL tätigen Archäologen Dr. Uwe Lobbedey und Dr. Hilde Claussen zusammengefasst und dokumentiert hat. Die Ergebnisse der Ausgrabungen in dem 844 eingeweihten und heute barock gestalteten Bauwerk werden ergänzt durch einen geschichtlichen Abriss von Karl Heinrich Krüger sowie eine Übersicht über das Fundmaterial von Bernd Thier. Interessant ist besonders die anthropologische Auswertung von Skelettfunden in der Klosterkirche Corvey. Ein Schubert mit 18 Schautafeln, auf denen archäologische Grabungszonen und Befunde sowie 3D-Modelle unterschiedlicher Bauphasen abgebildet sind, rundet die Publikation ab. Das Buch ist opulent ausgestattet und typografisch ansprechend gestaltet, sodass die Lektüre auch Nichtfachleuten Genuss verspricht.

Mit diesem großformatigen Band liegen erstmals alle archäologischen Erkenntnisse über die Wurzeln des berühmten Benediktinerklosters Corvey am

Oberlauf der Weser vor. Anlass für die Herausgabe war unter anderem die Bewerbung um den Status eines Weltkulturerbes. Als Autorin firmiert Dr. Sveva Gai, welche die Forschungen

Erhöhung der Grundsteuer

Den Gemeinden kommt bei der Festsetzung des Hebesatzes der Realsteuern ein weiter kommunalpolitischer Ermessensspielraum zu, der allein durch das Willkürverbot begrenzt ist. Die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B in Selm auf 825 Prozentpunkte ist rechtlich nicht zu beanstanden (nichtamtliche Leitsätze).



**GERICHT
IN KÜRZE**
zusammengestellt
von Hauptreferent
Andreas Wohland,
StGB NRW

rer Gemeinden von vornherein aus. Zum anderen seien Gewerbesteuer und Grundsteuer A schon kraft Bundesrechts unabhängig von der Grundsteuer B zu betrachten.

Die Urteile sind nicht rechtskräftig und werden in Kürze unter www.nrwe.de veröffentlicht.

Lückenschluss der Autobahn A 33

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Klage des BUND (Landesverband Nordrhein-Westfalen) gegen den Bau des letzten Teilstücks der Autobahn A 33 zwischen Bielefeld-Steinhagen und Borgholzhausen abgewiesen.

BVerwG, Urteil vom 6. November 2012
- Az.: 9 A 17.11 -

Mit dem Gesamtprojekt soll eine Lücke der Autobahnverbindung zwischen der A 30 im Norden und der A 2 im Südosten geschlossen werden. Der klagende Naturschutzverein hat gegen das Projekt zahlreiche naturschutzrechtliche Einwände erhoben. Das Bundesverwaltungsgericht ist ihnen nicht gefolgt. Im Mittelpunkt des Klageverfahrens stand die Frage, ob das Vorhaben mit den Erhaltungszielen des FFH-Gebiets „Tatenhauser Wald“ verträglich ist. Soweit es um den Schutz im Gebiet vorkommender Fledermäuse und von Vögeln geht, hat das Gericht die Verträglichkeit bejaht. Den durch den Bau und den Betrieb der Autobahn entstehenden Kollisionsrisiken und Störungen begegnet die Planung mit einem umfänglichen Schutzkonzept durch die Errichtung von Querungshilfen, Leitstrukturen und Sperreinrichtungen. Diese Maßnahmen sind geeignet, Beeinträchtigungen wirksam zu vermeiden.

Die Voraussetzungen für eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets liegen hier vor. Für das planfestgestellte Vorhaben streiten zwingende Gründe des Schutzes der Gesundheit der Menschen. Das gilt sowohl angesichts der hohen Luftschadstoffbelastung in der bestehenden Ortsdurchfahrt von Halle als auch im Hinblick auf die große Zahl schwerster Verkehrsunfälle, zu denen es in den letzten Jahren gekommen ist.

Die vom klagenden Naturschutzverein genannten Alternativen für die Trasse sind nicht zumutbar. Eine Abdeckung, insbeson-

dere im Bereich des FFH-Gebietes, wäre angesichts geschätzter Mehrkosten von 95 Mio. Euro unverhältnismäßig teuer. Ein Tunnel im Norden scheidet wegen erheblicher Risiken für die Trinkwasserversorgung aus. Eine Trogvariante durch das Wohngebiet Schlampatt wäre für die Menschen dort nicht hinnehmbar.

Der Eingriff in Natur und Landschaft ist auch im Übrigen zulässig. Die Planfeststellungsbehörde hat die Eingriffswirkungen des Vorhabens und die Kompensationswirkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen ihres vom Gericht nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungsspielraums beanstandungsfrei bestimmt.

Metallzaun im Landschaftsschutzgebiet

Eine 2 m hohe Metallzaunanlage kann nicht mehr als ortsüblicher Weidezaun angesehen werden und stellt in einem Landschaftsschutzgebiet einen Verstoß gegen den Landschaftsplan dar (nichtamtlicher Leitsatz).

VG Arnsberg, Urteil vom 10. Oktober 2012
- Az.: 1 K 1547/10 -

Der Kreis hatte die Klägerin durch Ordnungsverfügung aufgefordert, einen ca. 400 m langen und 2 m hohen Stabgitterzaun zu beseitigen, der überwiegend auf ihr gehörenden und landwirtschaftlich genutzten Grundstücken angelegt worden war. Die Behörde stützte ihre Anordnung darauf, dass der geltende Landschaftsplan eine Errichtung von Zäunen im Landschaftsschutzgebiet ausdrücklich untersage; anderes gelte nur für ortsübliche Forstkultur- oder Weidezäune. Die Zaunanlage beeinträchtige das Landschaftsbild und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich.

Die Klägerin wandte gegen die Verfügung u. a. ein, dass die betroffenen Grundstücke jedenfalls zum Teil gar nicht unter Landschaftsschutz stünden, weil der Landschaftsplan nur Außenbereichslagen erfasse und lediglich Waldflächen unter Schutz gestellt worden seien. Der Zaun sei notwendige Nebenanlage zur landwirtschaftlichen Nutzung; seine Errichtung sei erforderlich gewesen, weil die Anbaufläche in der Vergangenheit von Unbefugten betreten worden sei, die dort Schäden verursacht hätten. Schließlich sei sie, die Klägerin, nur teilweise Eigentümerin der betroffenen Grundstücke.

In der mündlichen Verhandlung hat der Kreis die angefochtene Verfügung aufgehoben, so-

VG Gelsenkirchen, Urteil vom
25. Oktober 2012 - Az.: 5 K 1137/12 u.a. -

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat in mehreren von insgesamt noch ca. 150 abhängigen Verfahren gegen die Stadt Selm entschieden, dass die Anhebung des Hebesatzes der für die mit Wohngebäuden bebauten Grundstücke maßgeblichen Grundsteuer B von bislang 445 % auf nunmehr 825 % rechtmäßig ist, und die dagegen erhobenen Klagen abgewiesen.

Die Kläger machten im Wesentlichen geltend, die auf dem fast verdoppelten Hebesatz beruhende Steuer führe zu einer unzumutbaren Belastung und entfalte eine unzulässige „Erdrosselungswirkung“. Der gewählte Hebesatz sei im bundesweiten Vergleich neuer „Spitzenreiter“ und durch den Rat willkürlich, unsachlich und gleichheitswidrig gewählt worden. Insbesondere habe die Stadt die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A für landwirtschaftlich genutzte Gebäude gleichheitswidrig nicht entsprechend angehoben.

Die Kammer führt zur Begründung aus, dass den Gemeinden auch bei der Festsetzung des Hebesatzes seit jeher ein weiter kommunalpolitischer Ermessensspielraum zukomme, der allein durch das Willkürverbot begrenzt sei. Weder das Gericht noch der jeweilige Steuerpflichtige seien daher befugt, ihre eigenen für richtig oder sachgerecht gehaltenen Vorstellungen an die Stelle des hierzu berufenen und entsprechend legitimierten Satzungsgebers zu setzen.

Das Gericht hat weder eine willkürliche Erhöhung des Hebesatzes noch eine unverhältnismäßige oder „erdrosselnde“ finanzielle Belastung der Grundeigentümer festgestellt. Auch ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz sei nicht zu erkennen: Zum einen scheide nach der föderalen Struktur der Bundesrepublik ein Vergleich mit den Hebesätzen ande-

weit die Klägerin zur Beseitigung des Zauns auf den nicht in ihrem Eigentum stehenden Grundstücken verpflichtet worden war; dieser Teil machte allerdings nur ca. ¼ des gesamten streitigen Zauns aus. Im Übrigen hat das Gericht die Klage abgewiesen. Unzweifelhaft sei, dass die Grundstücke, auf denen der Zaun stehe, zum Außenbereich gehörten und damit den Regelungen des Landschaftsplans unterfielen. Sie lägen auch innerhalb des rechtmäßig festgesetzten Landschaftsschutzgebiets, das durch zeichnerische Darstellung eindeutig umschrieben sei und nicht nur Waldflächen erfasse.

Da die streitige Anlage aufgrund ihrer Höhe und Beschaffenheit nicht mehr als ortsüblicher Weidezaun angesehen werden könne, liege ein Verstoß gegen den Landschaftsplan vor. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Erteilung einer Befreiung oder Ausnahme genehmigung. Insbesondere sei der Zaun nicht mit Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar. Er wirke wie eine künstliche, als Fremdkörper erscheinende hohe Barriere und beeinträchtige daher das Landschaftsbild und die Bewegungsmöglichkeiten der Wildtiere in beträchtlicher Weise. Das Urteil ist nicht rechtskräftig. Über einen Antrag auf Zulassung der Berufung hätte das OVG NRW in Münster zu entscheiden.

Klage gegen Versuchsreihen des CERN

Aus der grundgesetzlichen Pflicht, sich schützend und fördernd vor gefährdetes menschliches Leben zu stellen, folgt keine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, in der von der Klägerin begehrten Weise auf die Delegierten im Rat des CERN einzuwirken. In Anbetracht der Sicherheitsberichte des CERN aus den Jahren 2003 und 2008 sei ein Gefährdungspotential des Protonenbeschleunigers LHC nach dem Stand der Wissenschaft ausgeschlossen (nichtamtliche Leitsätze).

OVG NRW, Beschluss vom 16. Oktober 2012
- Az.: 16 A 591/11-

Die Klägerin wandte sich gegen Versuchsreihen des CERN („Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire“), der in Genf seinen Sitz hat. Die Organisation betreibt

dort Anlagen, die der physikalischen Grundlagenforschung dienen. Unter anderem sollen in einem Protonenbeschleuniger Teilchen mit hoher Energie aufeinander geschossen werden, um auf diese Weise den so genannten „Urknall“ zu simulieren. Nach überwiegender wissenschaftlicher Meinung birgt der Versuchsaufbau am CERN kein Gefahrenpotenzial. Die Klägerin bezweifelte die Richtigkeit der Sicherheitsanalysen und befürchtete, dass bei den Experimenten so genannte „Schwarze Löcher“ entstehen könnten, die im weiteren Verlauf zur Zerstörung allen irdischen Lebens führen könnten.

Die Klägerin begehrte zunächst im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, der Bundesrepublik Deutschland aufzugeben, die in den Rat des CERN entsandten Delegierten zu einer Initiative gegen die weitere Inbetriebnahme des Protonenbeschleunigers LHC mit einer Energie von mehr als 2 bis 3,5 Tera-Elektronenvolt anzuweisen. Den Antrag lehnte das VG Köln im September 2008 ab (13 L 1123/08), weil die von der Klägerin befürchtete Gefahr von der überwiegenden wissenschaftlichen Meinung verneint werde. Die hiergegen beim OVG erhobene Beschwerde (20 B 1433/08) blieb ohne Erfolg; das Bundesverfassungsgericht nahm ihre Verfassungsbeschwerde (2 BvR 2502/08) nicht zur Entscheidung an. Mit ihrer Klage verfolgte die Klägerin ihr Begehren weiter. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

Das OVG hat den hiergegen gerichteten Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung abgelehnt und damit das Urteil des Verwaltungsgerichts bestätigt. Aus der grundgesetzlichen Pflicht, sich schützend und fördernd vor gefährdetes menschliches Leben zu stellen, folge keine Verpflichtung der beklagten Bundesrepublik Deutschland, in der von der Klägerin begehrten Weise auf die Delegierten im Rat des CERN einzuwirken. In Anbetracht der Sicherheitsberichte des CERN aus den Jahren 2003 und 2008 sei ein Gefährdungspotential des Protonenbeschleunigers LHC nach dem Stand der Wissenschaft ausgeschlossen. Objektive Zweifel an der Richtigkeit der Sicherheitsberichte seien weder schlüssig dargelegt noch ersichtlich.

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts ist unanfechtbar. ●

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

Debora Becker
Telefon 0211/4587-231
debora.becker@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

D+L REICHENBERG GmbH
46395 Bocholt

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich mit zwei Doppelnummern jeweils im Februar und Juli. Das Abonnement (Einzelpreis 78 € komplett, Mindestlaufzeit 1 Jahr) ist unbefristet und kann jederzeit begonnen werden. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf, Internet: www.kommunen-in-nrw.de. Die Abonnementgebühr wird während eines Jahres anteilig für die dann noch bezogenen Hefte sowie im März für das gesamte Jahr in Rechnung gestellt. Das Abonnement kann jeweils zum 15. eines Monats - wirksam zum 1. eines Folgemonats - schriftlich gekündigt werden. Für die bei Kündigung während des Kalenderjahres nicht mehr bezogenen Hefte wird die Abonnementgebühr anteilig zurückerstattet. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck oder elektronische Wiedergabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342 - 6106



**Themenschwerpunkt
Januar-Februar 2013:
Sicherheit und Ordnung**



Den besten Weg finden! **www.KommunalAgenturNRW.de**

**Projektsteuerung | Abwasserbeseitigung | Grundstücksentwässerung | Hochwasservorsorge |
Kanalsanierung | Klimaschutz und Klimaanpassung | interkommunale Zusammenarbeit |
Finanzierung kommunaler Aufgaben | Konzessionsverträge | Personal- und Organisationsent-
wicklung | Managementsysteme | Externe Beauftragtenfunktionen | Arbeitssicherheit |
Brandschutz | Benchmarking | Datenschutz | Gebühren- und Beitragskalkulation | Organisations-
formen | Satzungen | europaweite und nationale Ausschreibungen für kommunale Beschaffungen
wie Abfall, Fahrzeuge, Klärschlamm Entsorgung, Gebäudereinigung ... | IT-Lösungen**

KommunalAgenturNRW GmbH | Cecilienallee 59 | 40474 Düsseldorf
Tel.: 0211 – 430 77 0 | Fax: 0211 – 430 77 22 | www.kommunalagenturnrw.de | info@kommunalagenturnrw.de

Das Dienstleistungsunternehmen des
Städte- und Gemeindebundes NRW

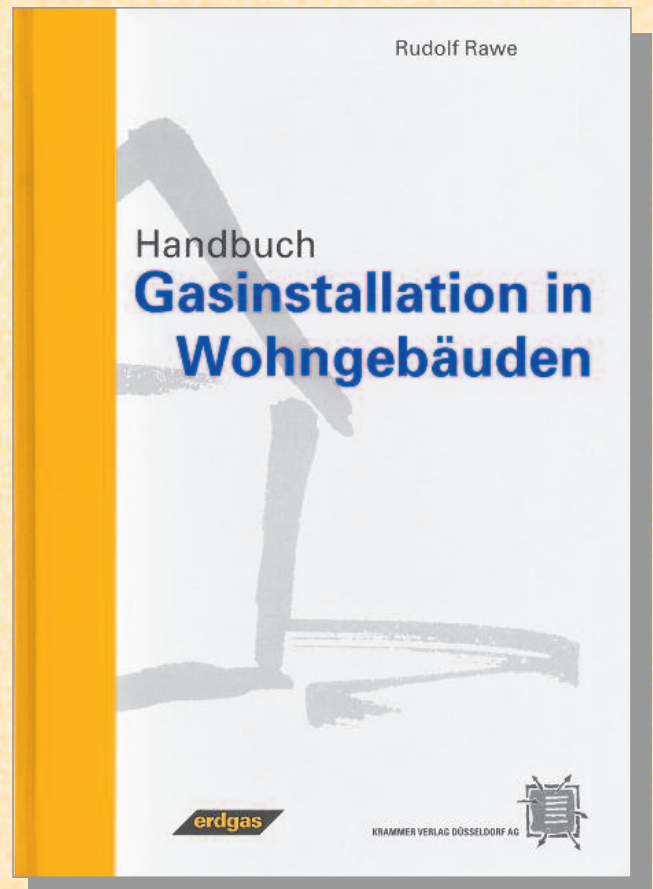
Aktuelles Fachwissen

Verantwortungsvolles Arbeiten an Gasanlagen erfordert breites und aktuelles Fachwissen. Das Buch stellt dieses Wissen bereit.

Ausgehend von den Brenneigenschaften der Gase werden die Leitungsanlage, die Gasbrenner und die moderne, umweltfreundliche und energiesparende Gerätetechnik vorgestellt. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Abgasabführung und die Verbrennungsluftversorgung werden ausführlich erläutert. Den Grundlagen des Immissionsschutzes ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Der Stoff des Buches wird auch für Praktiker in verständlicher Form dargestellt. Umfangreiche Berechnungen werden auf das für die Praxis notwendige Maß reduziert und anhand von Beispielen erläutert. Der heutige Stand der Technik wird durch die Schilderung der Entwicklungsstufen nachvollziehbar. Die Beschreibung der physikalisch-technischen Hintergründe erleichtert das Verständnis des Gesetz- und Regelwerkes.

Das Buch wendet sich an Auszubildende und Studierende im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung um Fachwissen zu erwerben sowie an die ausführenden Facharbeiter über den verantwortlichen Meister bis hin zum planenden Ingenieur um das Fachwissen zu aktualisieren.



**1. Auflage, November 2001,
160 Seiten, 35,- €, ISBN 3-88382-078-4**

Coupon an die

Krammer Verlag Düsseldorf AG

Postfach 17 02 35 • 40083 Düsseldorf

Fax 02 11/9 14 94 80

Senden Sie mir das Buch

**Gasinstallation in Wohngebäuden von Rudolf Rawe
zum Preis von 35 € 8 Tage unverbindlich
zur Ansicht – danach übernehme ich das Buch.**

Name

Straße

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift