

Antwort der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Joseph-Theodor Blank, Albert Deß, Peter Götz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Cornelia Schmalz-Jacobsen, Dr. Max Stadler und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 13/9467 –**

Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

Der kommunalen Selbstverwaltung kommt in unserem gegliederten demokratischen Staatswesen eine sehr hohe Bedeutung zu. Sie umfaßt entsprechend Artikel 28 des Grundgesetzes auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Staatsrechtlich gesehen sind die Städte, Gemeinden und Kreise Teile der Länder. Die Länder tragen daher auch in erster Linie die Verantwortung für die Freiheit der kommunalen Selbstverwaltung sowie für die Absicherung ihres Handlungsfähigkeitsspielraums und ihrer finanziellen Grundlage. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands ist die Verantwortung der Länder weiter gestiegen. Der Anteil der Länder an den gesamten steuerlichen Einnahmen hat weiter zugenommen. Der Anteil des Bundes ist weiter gesunken und inzwischen niedriger als jemals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Gleichwohl trägt der Bund wesentliche Mitverantwortung für die Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Mit Zustimmung des Bundesrates als der Vertretung der Länder entscheidet der Deutsche Bundestag über die Ausstattung der Gemeinden (GV) mit steuerlichen Einnahmen. In wichtigen Politikfeldern wie etwa bei dem Bau- und Wohnungsrecht, der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der Umweltpolitik sowie der Innenpolitik trifft auch der Bund Entscheidungen, die das Handeln und auch den Handlungsspielraum der Kommunen wesentlich beeinflussen.

Mit wichtigen Entscheidungen der letzten Jahre, etwa mit Einführung der Pflegeversicherung, der Verankerung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, der Neuregelung des Asylrechts und des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sowie der schließlich erreichten Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Mehrwertsteuer sind wesentliche Daten auch für das künftige Handeln der Kommunen gesetzt.

Zugleich nimmt im internationalen Bereich der Einfluß vor allem der EU auf die Städte, Gemeinden und Kreise zu. Der Bund oder die Länder setzen die europäischen Richtlinien in nationales Recht um. Auch hier brauchen die Kommunen Informationen über die absehbaren Entwicklungen, die die Verwaltungstätigkeit und das Zusammenleben in den Kommunen beeinflussen.

Vorbemerkung

Bereits in seiner Regierungserklärung zur 13. Legislaturperiode hatte der Bundeskanzler hervorgehoben, daß es geboten sei, die kommunale Selbstverwaltung als entscheidende Voraussetzung der positiven Entwicklung der letzten 40 Jahre zu stärken. Dies gilt unverändert fort. Die Funktionsfähigkeit und die Erhaltung des notwendigen Handlungsspielraums der Gemeinden sind untrennbar mit der verfassungsrechtlichen und politischen Ordnung unseres Gemeinwesens verbunden.

Mit der Gesetzgebung des Bundes trägt die Bundesregierung wesentlich zum Gedeihen der kommunalen Selbstverwaltung bei, übernimmt aber auch – unbeschadet der Rechte und Pflichten der Länder – Mitverantwortung für das Wohl der Kommunen; hierzu bekennt sie sich erneut ausdrücklich.

Auch die ablaufende Legislaturperiode ist gekennzeichnet durch die Wiedervereinigung und die hierdurch gestellten Anforderungen an alle Gebietskörperschaften; die Überwindung eines jahrzehntelangen Unrechtssystems benötigt Mut, Geduld und Solidarität.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 29. April 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Ebenso gilt es, die kommunale Selbstverwaltung auf dem internationalen Sektor zu stärken, insbesondere im Bereich der Europäischen Union und des Europarates. Im Rahmen der Regierungskonferenz zur Überprüfung der europäischen Verträge wurde im Amsterdamer Vertrag mit der Stärkung des Ausschusses der Regionen und mit der ausdrücklichen Erwähnung der örtlichen Behörden im Protokoll zum Subsidiaritätsprinzip die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union unterstrichen.

Die Bundesregierung hat im einzelnen mit einer Vielzahl von Initiativen für Gesetzesnovellierungen zur Steigerung der kommunalen Leistungskraft beigetragen. Diesen Zweck verfolgt auch die jüngste Änderung des Artikels 28 Grundgesetz, die nicht nur – allgemein – den unmittelbaren Zusammenhang zwischen kommunaler Selbstverwaltung und finanzieller Eigenverantwortung bekräftigt, sondern – konkret – feststellt, daß den Gemeinden eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zusteht.

Die im Gegenzug zur Abschaffung der Gewerbesteuer eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer führt bis zum Jahr 2001 zu einer Überkompensation von rd. 1,7 Mrd. DM. Auch entlasten – vor allen Dingen im Bereich der Sozialhilfeausgaben – zahlreiche Maßnahmen des Bundes die Kommunen, wie z. B.

- die Einführung der Pflegeversicherung,
- die Steuerfreistellung des Existenzminimums,
- der verbesserte Familienleistungsausgleich,
- die Neufassung des Asylrechts oder
- die Reform des Sozialhilferechts.

Darüber hinaus stellt der Bund den Gemeinden im Rahmen von Bund-Länder-Förderprogrammen zur Durchführung von Investitionen umfangreiche Fördermittel zur Verfügung. Außerdem erhalten auch die neuen Länder durch die erfolgte Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – hauptsächlich durch den Beitrag des Bundes – ausreichende Mittel für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen.

I. Entwicklung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Mitwirkungsmöglichkeiten der Städte, Gemeinden und Kreise und der Kommunalen Spitzenverbände bei der Gesetzgebung des Bundes sowie bei der Gestaltung des europäischen Rechts?

Das Grundgesetz hat die Kommunalangelegenheiten den Ländern zugeordnet. Soweit die Gesetzgebung des Bundes die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt, werden nach den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – Besonderer Teil – (GGO II) die vorbe-

reitenden Gesetzentwürfe den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zugeleitet. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund verfügen über ein differenziertes Gremiensystem, über welches sie zu allen Aspekten eines Gesetzgebungsvorhabens, die für die Kommunen relevant sind, Stellung nehmen können. Dieser Mechanismus der Beteiligung, der auf der Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1976 basiert, hat sich in der Praxis bewährt. Nach einer ergänzenden Regelung in der GGO II ist ebenfalls festgelegt, daß Vorschläge für Rechtsakte der Europäischen Union den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet werden sollen.

2. Ist der Bundesregierung bekannt, welche Erfahrungen in Österreich mit der 1996 geschlossenen Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Kommunen über einen Konsultationsmechanismus bei Gesetzgebungsverfahren gemacht werden?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, welche Erfahrungen bisher in Österreich mit der 1996 geschlossenen Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Kommunen über einen Konsultationsmechanismus bei Gesetzgebungsverfahren gemacht wurden. Im übrigen wäre eine dem österreichischen Konsultationsmechanismus entsprechende Regelung mit der Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar. Nach dem Staatsaufbau des Grundgesetzes sind die Kommunen in Deutschland Teil der Länder. Diese sind gehalten, in Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat auch die Interessen der Kommunen zu berücksichtigen. Zur Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland ist zu bemerken, daß die Bundesregierung ständigen Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden hält, um die Interessen der Städte, Gemeinden und Kreise in sachgerechter Weise zu berücksichtigen.

3. Wie hat sich nach Auffassung der Bundesregierung die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Ländern entwickelt?

Trotz der besonderen Belastungen der Kommunen in den neuen Ländern, die sich aus der Überwindung des früheren Unrechtssystems ergeben, ist es gelungen, eine leistungsfähige Kommunalverwaltung aufzubauen, die sich kommunalverfassungsrechtlich und organisatorisch nicht mehr wesentlich von den Kommunen in den alten Ländern unterscheidet.

Durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 ist es den neuen Ländern möglich geworden, ihren Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten.

Die Bundesregierung trägt mit ihren Finanzhilfen ebenfalls zum Aufbau der kommunalen Infrastruktur

als Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung bei. Allerdings wirkt sich der auf allen staatlichen Ebenen lastende Konsolidierungsdruck auch auf die Kommunen der neuen Länder aus.

Diese können aber gerade bei Anerkennung ihres Nachholbedarfes mit der bisherigen Entwicklung zufrieden sein und selbstbewußt in die Zukunft blicken.

4. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung unternommen oder sind in Vorbereitung, um durch Entbürokratisierung die kommunale Selbstverwaltung zu stärken?

Durch die Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände ist sichergestellt, daß neben der allgemeinen Vollzugseignung vorgesehener Regelungen auch deregulatorische Überlegungen in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Durch Kabinettsbeschuß vom 19. März 1996 wurde die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – Besonderer Teil – (GGO II) dahingehend geändert, daß die Verfasser von Gesetzentwürfen die Länder, Fachkreise und Verbände im Rahmen der Beteiligung auch um eine Darstellung des voraussichtlichen Vollzugsaufwandes bitten. müssen. Die Ergebnisse sind in der Begründung des Vorschriftenentwurfs darzustellen. Mit den Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes sowie den 1989 beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften stehen weitere Instrumente zur Verfügung, die auch dazu beitragen, unnötige bürokratische Regelungen zu vermeiden.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die ersten Erfahrungen nach der Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger?

In der Bundesrepublik Deutschland fanden bisher in den folgenden Ländern Kommunalwahlen unter Beteiligung von Unionsbürgern statt:

Berlin:	22. Oktober 1995
Bayern:	10. März 1996
Niedersachsen:	15. September 1996
Hessen:	2. März 1997
Hamburg:	21. September 1997
Schleswig-Holstein:	22. März 1998

Die Durchführung von Kommunalwahlen ist ausschließlich Sache der Länder. Gesonderte wahlstatistische Erhebungen über die Wahlbeteiligung und das Stimmabgabeverhalten von Unionsbürgern werden von diesen nicht durchgeführt. In Berlin und Hamburg fanden zusammen mit den Kommunalwahlen auch die Wahlen zu den Landesparlamenten statt. Da bei letzteren Unionsbürger nicht wahlberechtigt waren, konnte aus der unterschiedlichen Zahl abgegebener Stimmen bei den beiden Wahlen auf deren Wahlbeteiligung bei ersteren geschlossen werden. Diese lag demnach in Berlin bei ca. 23,5 % und in

Hamburg bei ca. 23,0 %. In Bayern wurden die Unionsbürger nur auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen, weswegen dort von dem Antragsaufkommen Rückschlüsse auf die Wahlbeteiligung gezogen werden können. Eine landesweite oder eine repräsentative Erhebung über die Antragsquote wurden nicht gemacht. Bei den gezogenen Stichproben lag sie zwischen 12 und 36 %, in München bei 22 %.

Unionsbürger machten bei den genannten Kommunalwahlen auch von ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch und stellten sich als Kandidaten zur Wahl. Auch hierüber wurden jedoch von den Ländern keine flächendeckenden oder repräsentativen Erhebungen erstellt. Der Bundesregierung sind erfolgreiche Kandidaturen von Unionsbürgern bekannt aus Frankfurt a. M. (8 Stadtverordnete), München (3 Stadtratsmitglieder) und Hamburg (4 Mitglieder in den Bezirksversammlungen).

Mangels weiterer, vor allem repräsentativer Zahlen ist eine Bewertung der politischen Partizipation von Unionsbürgern in den Kommunen anhand ihrer Wahlteilnahme nicht möglich. Der Bundesregierung sind jedoch keine Fälle bekannt, in denen die Teilnahme von Unionsbürgern an Kommunalwahlen zu nennenswerten wahlorganisatorischen oder kommunalpolitischen Problemen geführt hat. Insofern geht sie davon aus, daß diese im kommunalen Leben zu einem Stück „Normalität“ geworden ist.

6. Welche kommunalrelevanten Richtlinien und Verordnungen sind seitens der EU geplant?

Der Bundesregierung liegt das Arbeitsprogramm 1998 der EU-Kommission vor. Viele der darin enthaltenen Vorhaben sind auch kommunalrelevant, da ähnlich wie im nationalen Bereich, Rechtsetzungsvorhaben der EU überwiegend auf die Verwaltungstätigkeit der Kommunen einwirken. Eine nähere Konkretisierung ist der Bundesregierung jedoch nicht möglich, u. a. auch deswegen, weil sich die Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union in erster Linie an die Mitgliedstaaten richten und diesen nach dem Subsidiaritätsprinzip die Umsetzung im Verwaltungsvorhaben überlassen bleibt.

Rückschlüsse auf kommunalrelevante Vorhaben aus der Beteiligung des Ausschusses der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – Ausschuß der Regionen – können z. Z. ebenfalls nicht gezogen werden, da der Ausschuß der Regionen nach seiner am 18./19. Februar 1998 erfolgten Neukonstituierung erst im Mai/Juni dieses Jahres über sein Arbeitsprogramm entscheiden kann.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bemühungen der Städte, Gemeinden und Kreise, durch neue Steuerungsmodelle ihre Verwaltungen zu modernisieren?

Die Bemühungen der Städte, Gemeinden und Kreise, durch neue Steuerungsmodelle ihre Verwaltungen zu modernisieren, werden von der Bundesregierung nachdrücklich begrüßt. Auch der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ setzt sich für einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf diesem Gebiet ein, um durch regen Gedankenaustausch zu einer effizienten Gestaltung des Verbesserungsprozesses in der öffentlichen Verwaltung zu gelangen. Die vielfältigen Lösungsansätze der Kommunen, die je nach Größe und Struktur der jeweiligen Gemeinde sehr unterschiedlich gewählt werden, zeigen, daß sich die kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland initiativreich und zielorientiert auch im Vergleich der Kommunen in der Europäischen Union dieser Herausforderung stellt. Für ihre Pionierarbeit gilt den Kommunen besondere Anerkennung.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Arbeit von Jugendparlamenten und Seniorenvertretungen bzw. -beiräten?

Stärken diese Institutionen die kommunale Selbstverwaltung, indem sie die Kommunalparlamente in ihrer Arbeit unterstützen?

Kinder- und Jugendparlamente sowie Seniorenvertretungen, Seniorenräte oder Seniorenbeiräte stellen grundsätzlich eine Bereicherung für die Kommunalpolitik dar. Dabei können sie eine mehrfache Funktion erfüllen.

Mit Blick auf die Kommunalparlamente ist von vorrangiger Bedeutung, daß die Beratungen und Voten der Kinder- und Jugendparlamente bei den Beratungen der Kommunalparlamente sowie innerhalb der Verwaltung berücksichtigt werden können. Die Arbeit der Kinder- und Jugendparlamente stellt somit einen Beitrag zur Qualitätssicherung von Entscheidungen dar, die die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen, etwa im Bereich Schule, Verkehrs- oder Stadtplanung. Ferner sollte nicht übersehen werden, daß die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an für sie bestimmten Parlamenten oder vergleichbaren Formen der Partizipation einen nicht unwesentlichen Beitrag zu ihrer elementaren politischen Sozialisation und Bildung darstellt, indem junge Menschen an die parlamentarische Demokratie herangeführt werden. Voraussetzung dafür, daß Kinder- und Jugendparlamente den in sie gesetzten Erwartungen gerecht werden, ist allerdings, daß alters- und problemangemessene Formen der Partizipation angewendet, die Meinungen und Äußerungen der Kinder und Jugendlichen ernstgenommen werden und in einem überschaubaren Zeitraum zu konkreten Maßnahmen führen.

Seniorenvertretungen, Seniorenräte bzw. -beiräte verstehen sich als Beratungsgremien für Kommunalverwaltungen und -parlamente. Zielsetzung ist es, die Interessen älterer Menschen zu artikulieren, an die Entscheidungsträger heranzutragen und damit eine Gestaltung der kommunalen Lebenswelt zu erreichen, die den spezifischen Bedürfnislagen des Alters Rech-

nung trägt. Dies bietet den Kommunen und der älteren Generation auch die Chance eines intensiveren Dialogs und eröffnet Möglichkeiten, den Bürgern politische Entscheidungen transparenter zu machen.

Die Zahl der Seniorenvertretungen hat sich in den letzten Jahren auf über 800 erhöht. Für die Einrichtung und die Aufgaben der Seniorenvertretungen, Seniorenräte bzw. -beiräte bestehen in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen. Die sich mit Seniorenvertretungen etc. bietenden Möglichkeiten einer größeren Bürgernähe von Politik und Verwaltung werden von den Kommunen unterschiedlich genutzt. Unterschiedlich ist auch die Legitimationsbasis, da verschiedene Einsetzungsformen von Urwahl über Delegation und Berufung bestehen. In letzter Zeit zeigt sich eine verstärkte Tendenz, den Seniorenvertretungen ein Anhörungsrecht einzuräumen, vereinzelt ist damit ein Antragsrecht verbunden. Seniorenvertretungen können mit ihrer Arbeit die kommunale Selbstverwaltung stärken.

II. Finanzen

9. Wie haben sich die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1990 in absoluten Zahlen und anteilmäßig entwickelt, und welches sind die Gründe für diese Entwicklung?

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden haben sich im Zeitraum 1990 bis 1997 wie folgt entwickelt:

Mrd. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^{*)}
Bund ⁾	258,8	317,8	352,9	356,0	378,9	366,1	338,4	331,0
Länder ⁾	194,3	227,9	251,3	260,4	269,2	313,3	328,3	328,0
Gemeinden	75,2	84,8	93,3	96,1	97,4	95,0	94,0	96,1
EU	21,4	31,5	34,2	36,6	40,7	40,0	39,4	41,7
Steuereinnahmen insgesamt	549,7	661,9	731,7	749,1	786,2	814,4	800,0	796,8

Anteile in v. H.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^{*)}
Bund ⁾	47,1	48,0	48,2	47,5	48,2	45,0	42,3	41,5
Länder ⁾	35,3	34,4	34,3	34,8	34,2	38,5	41,0	41,2
Gemeinden	13,7	12,8	12,8	12,8	12,4	11,7	11,8	12,1
EU	3,9	4,8	4,7	4,9	5,2	4,9	4,9	5,2
Steuereinnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} nach Ergänzungszuweisungen.

^{**)} Vorläufiges Ist-Ergebnis; Gemeindesteuern 4. Vj. hinzugeschätzt.

Abgesehen vom Jahr 1990, in dem die Steuereinnahmen der neuen Länder erst ab dem 2. Halbjahr erfaßt wurden und das damit mit späteren Jahren nicht vergleichbar ist, waren die Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtsteueraufkommen bis 1994 annähernd konstant. Seit 1995 haben sich die Anteile erheblich zu Lasten des Bundes, in geringerem Maße zu Lasten der Gemeinden und beträchtlich zugunsten der Länder verändert.

Verantwortlich für den Rückgang des Bundes- und des Gemeindeanteils im Jahr 1995 ist die Neuordnung des

Finanzausgleichs, die ab 1995 die neuen Länder vollständig und gleichberechtigt in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezieht. Dazu verzichtete der Bund zugunsten der Länder auf Anteile an den Steuern vom Umsatz (7 v. H.-Punkte) und auch die Gemeinden wurden über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage an die Länder in die Pflicht genommen.

Im Rahmen der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs hat der Bund ab 1996 zum Ausgleich der höheren Belastungen der Länder durch die Einführung eines steuerlichen Optionsmodells für den Familienleistungsausgleich weitere Anteile an den Steuern vom Umsatz (5,5 v. H.-Punkte) an die Länder abgetreten. Darüber hinaus fließt den Ländern als Ergebnis der Bahnreform für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zu (1996: 8,7 Mrd. DM; ab 1997: 12 Mrd. DM jährlich).

Schließlich bringt die Verteilung der Ertragskompetenz für die einzelnen Steuerarten mit sich, daß der Anteil des Bundes an den Gesamtsteuereinnahmen systembedingt zurückgeht. Denn das Aufkommen aus den reinen Bundessteuern wächst bei unverändertem Steuerrecht aufgrund des hohen Anteils an mengenbezogenen Verbrauchsteuern, die zudem fast alle an Sättigungsgrenzen stoßen, nur unterproportional. Ferner hat die Finanzierung der Europäischen Union den Steueranteil des Bundes verringert, da dieser die (zuletzt wieder gestiegenen) EU-Eigenmittel ausschließlich zu seinen Lasten aufbringt.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, wie sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs im Vergleich zum Steueraufkommen der Länder entwickelt hat?

Gemessen an den tatsächlichen Steuereinnahmen der Länder und den für das jeweilige Jahr in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen festgelegten Verbundquoten ergaben sich die folgenden Anteile der Gemeinden und Gemeindeverbände am Steueraufkommen der Länder:

	1992	1996
Durchschnittliche Verbundquote in den alten Flächenländern	19	19
Durchschnittliche Verbundquote in den neuen Flächenländern	32½	27½

Bei diesen Zahlen wurden neben den Einnahmen der Länder aus Gemeinschafts- und Landessteuern auch der horizontale Länderfinanzausgleich und der Fonds „Deutsche Einheit“ (jeweils Einnahmen bzw. Ausgaben) sowie die Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt.

Die im Vergleich zu den alten Ländern höhere Verbundquote der neuen Länder ist auf die geringere Steuerkraft der Gemeinden der neuen Länder und die daraus resultierende höhere Abhängigkeit von Landeszuweisungen zurückzuführen. Der Rückgang der Quote 1996 gegenüber 1992 in den neuen Ländern ist

eine Folge der durch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs seit 1995 höheren Einnahmen und damit auch höheren Verbundgrundlagen dieser Länder. Eine gleichbleibende oder höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs ist demnach bei niedrigeren Verbundquoten möglich.

Die Aussagekraft der Verbundquoten des kommunalen Finanzausgleichs und ihrer Entwicklung ist eingeschränkt, da – vor allem in den neuen Ländern – die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich zum Teil aus Landesmitteln aufgestockt bzw. – vor allem in den alten Ländern – durch Vorwegabzug aus der Verbundmasse abgesenkt werden. Zudem wird die Höhe der den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellten Mittel durch sich ändernde Aufgabenteilungen zwischen Land und kommunaler Ebene sowie durch sich ändernde Strukturen des Mitteltransfers vom Land an die Kommunen (z. B. Verlagerung ehemals zweckgebundener Zuweisungen in das Schlüsselzuweisungssystem oder umgekehrt) beeinflusst. Eine höhere Verbundquote bedeutet somit nicht automatisch eine finanzielle Besserstellung der kommunalen Ebene, eine geringere Verbundquote nicht automatisch eine Schlechterstellung der kommunalen Ebene gegenüber dem Land.

11. Ist der Bundesregierung bekannt, welche Bundesländer in welcher Form von der Möglichkeit eines gezielten Verlustausgleichs für überproportionale Ausfälle beim Wegfall der Gewerbesteuer Gebrauch machen?

Im Gesetzgebungsverfahren zur Abschaffung der Gewerbesteuer und zur Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer hat die Bundesregierung für die Verteilung des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen einen Vorschlag des Deutschen Städtetages für einen Schlüssel für die Jahre 1998 und 1999 übernommen. Dem Deutschen Städtetag wie auch der Bundesregierung war dabei von vornherein bewußt, daß es mit diesem Schlüssel zu Mindereinnahmen einzelner Städte und Gemeinden kommen kann. Ein Verfahren für einen gemeinschaftlichen Ausgleich der Mindereinnahmen konnte wegen des Fehlens der dafür erforderlichen Daten vom Bundesgesetzgeber nicht vorgegeben werden.

Statt dessen hat der Gesetzgeber in § 5 b Abs. 2 Satz 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes die Möglichkeit geschaffen, nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen an Gemeinden, die besondere finanzielle Nachteile erleiden, bis zu 20 % des Anteils der auf die einzelnen Länder entfallenen gemeindlichen Umsatzsteuer zu verteilen. Von dieser Möglichkeit machen die Länder Hessen und Bayern Gebrauch. Weitere Länder werden nach Informationen der Bundesregierung von der Einrichtung eines derartigen Härtefallfonds abgesehen.

Die in Hessen getroffene Regelung sieht vor, die Mittel aus diesem Fonds nach Vorliegen der erforderlichen Daten auf der Grundlage der Gewerbesteuerstatistik

1995 an Gemeinden zu verteilen, die durch die Reform besonders benachteiligt werden.

Der bayerische Gesetzentwurf ist z. Z. noch in Vorbereitung. Bayern beabsichtigt, den sich nach dem Übergangsschlüssel im Vergleich zu einem durchschnittlichen Gewerbekapitalsteueraufkommen ergebenden gemeindeweisen Ausfall zu ermitteln. Hierzu wird die Gewerbekapitalsteuerquote auf der Grundlage von Daten der Finanzverwaltung, die im Freistaat Bayern ab dem Veranlagungsjahr 1993 verfügbar sind, sowie auf der Grundlage von Meldungen der Gemeinden errechnet. Für Gemeinden, die Mindereinnahmen erleiden, wird eine Schlüsselzahl zur Verteilung des Volumens des Härtefallfonds errechnet.

Die Einrichtung eines Härtefallfonds ist nicht zwingend erforderlich, um dauerhafte Mindereinnahmen einzelner Städte und Gemeinden abzuwenden. Ein Ausgleich etwaiger Nachteile kann auch über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen.

12. Welche anderen Vorstellungen hat die Bundesregierung zur Fortführung der Gemeindefinanzreform?

Durch die Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer ab 1998 erhalten die Gemeinden eine zusätzliche, stetig wachsende und damit sichere Einnahmenquelle. Zusammen mit den Einnahmen aus Grundsteuer und Gewerbesteuer, den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern besitzen die Gemeinden eine in sich ausgewogene Steuereinnahmenstruktur.

Vordringlich ist nunmehr die mit der großen Steuerreform verbundene Sicherung der Steuerbasis durch eine Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen. Davon werden auch die Kommunen profitieren. Nach Abschluß dieses wichtigen Reformvorhabens wird zu bewerten sein, ob Spielräume für eine weitergehende Reform der Kommunalfinanzen vorhanden sind.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung der Kommunalen Spitzenverbände nach der Verankerung des Konnexitätsprinzips (Grundsatz des Kostenausgleichs) im Grundgesetz?

Das „Konnexitätsprinzip“ im Sinne einer Verknüpfung von Verwaltungsaufgaben und Finanzierungsverantwortung ist als eine tragende Säule der Finanzverfassung bereits in Artikel 104 a Abs. 1 Grundgesetz verankert. Die staatliche Ebene, der nach dem Grundgesetz die Verwaltungskompetenz für eine bestimmte staatliche Aufgabe zugewiesen ist, besitzt auch die entsprechende Finanzierungskompetenz. Dieser Grundsatz hat sich gerade unter föderalen Gesichtspunkten bewährt. Demgegenüber basiert die Forderung der kommunalen Spitzenverbände auf einem Verständnis des Konnexitätsprinzips, das die Finanzierungsverant-

wortung zwingend an die Veranlassung kostenverursachender Aufgaben durch gesetzgeberische Tätigkeit binden will. Eine solche Lastenvertragsregel ließe außer Acht, daß die den einzelnen Gebietskörperschaften beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten erheblich von einer effizienten und kostenbewußten Handhabung des Gesetzes in der Verwaltung vor Ort abhängen. Diesem Zusammenhang entspricht das geltende Konnexitätsprinzip der föderal strukturierten Finanzverfassung: Die jeweils zuständigen Verwaltungsträger sollen einerseits die Früchte sparsamen Verwaltungshandelns ernten und andererseits die Lasten großzügigen Wirtschaftens tragen.

Regelungsgegenstand des Konnexitätsprinzips und der aufgabengerechten Finanzausstattung im Grundgesetz ist im übrigen das Verhältnis der föderativen Ebenen (Finanzbeziehungen Bund/Länder). Es wäre der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht angemessen, hierüber hinaus auch deren interne Verhältnisse (Finanzbeziehungen Länder/kommunale Gebietskörperschaften) umfassend durch die Bundesverfassung zu ordnen. Auch ein Durchgriff des Bundes in den Rechtskreis der Länder durch unmittelbare Finanzbeziehungen zu deren Gemeinden wäre in dieser Allgemeinheit abzulehnen (zum System der geltenden Finanzverfassung diesbetreffend: BVerfGE 26, 172/181 f.; 39, 96/122; 41, 291/313 f.).

14. Sind der Bundesregierung Vorhaben der Bundesländer zur Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz bekannt?

Nein, entsprechende Bundesratsinitiativen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

15. Sind der Bundesregierung Initiativen in einzelnen Bundesländern zur Schaffung eines landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bekannt?

In den meisten Ländern enthält die Landesverfassung eine Verpflichtung, den Gemeinden für die Übertragung von Aufgaben, die zu Mehrbelastungen führen, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Enthält die Landesverfassung keine derartige Bestimmung, so ist ein gleichwertiges Ausgleichsprinzip einfachgesetzlich in der jeweiligen Gemeindeordnung enthalten. Die Bundesregierung ist unterrichtet, daß in einigen Ländern z. Z. Überlegungen zu einer weiteren Konkretisierung dieses Konnexitätsprinzips angestellt werden. Spezielle Initiativen im Sinn der Fragestellung sind der Bundesregierung jedoch nicht bekannt.

16. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wonach sich die Tendenz zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen verstärkt hat?

Der Bundesregierung liegen keine eigenen Angaben über den derzeitigen Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen vor.

Leistungssteigerung und Preissenkung im Interesse der Verbraucher setzen voraus, daß Leistungen in einem – funktionstüchtigen – Wettbewerb erbracht werden können. Aus diesem Grund verfolgt die Bundesregierung weiterhin das Ziel, öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren und Wettbewerbsverzerrungen durch die Betätigung der öffentlichen Hand auf privaten Märkten zu vermeiden.

17. Welche Auswirkungen wird die Einführung des Euro auf die Verwaltungen der Städte, Gemeinden und Kreise haben, und welchen Umstellungszeitraum hält die Bundesregierung für angemessen?

Die Einführung des Euro als einheitliche Währung stellt nicht nur für alle Bürger und Unternehmen, sondern auch für die gesamte öffentliche Verwaltung eine große Herausforderung dar.

Der gesetzliche Anpassungsbedarf wird durch die von der Bundesregierung auf europäischer Ebene durchgesetzte Automatik der Währungsumstellung auf ein Minimum reduziert. Die kommunalen Handlungsfelder bei der Vorbereitung der Umstellung auf den Euro gehen jedoch über die reine Anpassung von Rechtsvorschriften hinaus. Die notwendigen Änderungen beziehen sich zum einen auf die Umstellung interner Abläufe, die jedoch auf allen Verwaltungsebenen ähnlich sind. Zum anderen müssen die Städte, Gemeinden und Kreise in weitaus größerem Umfang Umstellungen im Bereich der Außenbeziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern vornehmen.

Durch die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an den Sitzungen des vom Bundesminister der Finanzen im November 1995 eingesetzten Arbeitsstabes „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“ ist der direkte und zeitnahe Austausch sowie die gegenseitige Information gewährleistet. Gleiches gilt für die Beteiligung an den Arbeitsstäben und Arbeitsgruppen auf Landesebene.

Die auf Ebene der kommunalen Spitzenverbände eigens gebildeten Arbeitsgruppen und Gremien zum Thema Euro haben dazu geführt, daß der Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Euro-Umstellung in den Städten, Gemeinden und Kreisen frühzeitig erkannt worden ist.

Derzeit sind auf kommunaler Ebene nahezu flächendeckend die Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des Euro auf kommunaler Ebene aufgenommen worden. Die überwiegende Anzahl der Städte und Gemeinden hat inzwischen Euro-Beauftragte bzw. Arbeitsgruppen eingesetzt. Dies gilt insbesondere für die großen Städte und Gemeinden, während sich im Bereich der kleineren Gemeinden und auf Kreisebene die Entwicklung eher noch im Anfangsstadium befindet. Dies ist jedoch Spiegelbild des unterschiedlichen Aufgabenspektrums der jeweiligen Stadt, der Gemeinde oder des Kreises.

Vordringliche Aufgaben der Euro-Arbeits- bzw. Projektgruppe oder des Euro-Beauftragten sind zum einen, die betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu informieren sowie zum anderen, die Bestandsaufnahme der in den Städten, Gemeinden und Kreisen vorzunehmenden Änderungen zu organisieren.

Für das Vorgehen und die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Euro-Umstellung ist von erheblicher Bedeutung, wie die Festlegungen zum Übergang auf den Euro von Bund und Ländern getroffen werden. Ein zentrales Anliegen der Kommunen ist dabei das auch von der Bundesregierung unterstützte gemeinsame Festhalten aller Verwaltungsebenen an einem bundeseinheitlichen Umstellungstermin zum 1. Januar 2002. Dies kommt beispielsweise in dem Beschluß des Präsidiums des Deutschen Landkreistages vom 12./13. Juni 1997 zu den Umstellungsaktivitäten der Kommunen zum Ausdruck:

„Das Präsidium befürwortet die Überlegungen innerhalb der Bundesregierung und der Länder, die einheitliche Umstellung der öffentlichen Verwaltung zum 1. Januar 2002 vorzunehmen.“

Im Interesse einer stufenweise Gewöhnung der Bürgerinnen und Bürger besteht weitgehend die Bereitschaft, während der Phase zwischen dem 1. Januar 1999 und dem 31. Dezember 2001 bei Bescheiden der öffentlichen Verwaltung neben dem rechtsverbindlichen DM-Endbetrag nachrichtlich auch den Umrechnungsbetrag in Euro anzugeben.

Zur Vermeidung zusätzlicher Kosten wird zudem eine Stichtagsumstellung bei der Einführung von Euro-Banknoten und -Münzen am 1. Januar 2002 und ein Verzicht auf eine gesetzliche Verpflichtung zur doppelten Preisauszeichnung befürwortet.

18. Wie hat sich in den neuen Bundesländern die Gewährung von Finanzhilfen als Investitionszuschüssen auf die Infrastruktur ausgewirkt, und kann dies ein Beispiel für künftige Regelungen von Finanzhilfen sein?

Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel, schnelle beschäftigungswirksame Investitionsaufträge der Gemeinden zu ermöglichen, konnte mit den in den Jahren 1991 und 1993 gewährten kommunalen Investitionszuschüssen erreicht werden. Die Städte, Kreise und Gemeinden in den neuen Ländern haben die zur Verfügung gestellten Finanzmittel erfolgreich und zweckentsprechend in bedeutsamen Aufgabebereichen mit hohem Nachholbedarf eingesetzt.

Im Jahr 1991 standen den neuen Ländern im Rahmen der gewährten kommunalen Investitionszuschüssen für ihre Städte, Kreise und Gemeinden insgesamt 5,3 Mrd. DM zur Verfügung. Der Ausgabenschwerpunkt bei der Mittelverwendung lag im Bereich Schulen. Dafür wurde insgesamt mehr als ein Viertel der Mittel eingesetzt. In einigen Ländern wurde für diesen Förderbereich sogar bis zu einem Drittel der Investitionszuschüsse gebunden.

Der zweitgrößte Verwendungsbereich betraf das Bau- und Wohnungswesen sowie gemeindliche Verkehrsmaßnahmen. Über 1,1 Mrd. DM wurden zur Modernisierung, insbesondere auch der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, eingesetzt. Weitere rd. 1,5 Mrd. DM entfielen auf Investitionen im Sozialbereich. So wurden Maßnahmen im Bereich Gesundheitswesen/Sport und Erholung mit etwa 750 Mio. DM gefördert. Davon profitierten vor allem die Krankenhäuser, für deren Erhalt und Sanierung durchschnittlich 10 % der kommunalen Investitionspauschale verwendet wurde. Ebenfalls rd. 750 Mio. DM wurden für die soziale Sicherung in den Gemeinden, für Einrichtungen der Sozialhilfe (z. B. Altenheime), Kindergärten und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege aufgewendet.

Im Haushaltsjahr 1993 wurden aus dem Bundeshaushalt weitere Finanzmittel in Höhe von 1,5 Mrd. DM für kommunale Investitionen gewährt. Aus diesen Mitteln konnte zudem ein Teilbetrag von bis zu 10 % zur Komplementärfinanzierung im Rahmen des § 249h Arbeitsförderungsgesetz für Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe in den kreisfreien Städten und Landkreisen eingesetzt werden.

Eine Wiedereinführung der kommunalen Investitionspauschale kommt nicht in Betracht. Pauschale Investitionszuweisungen entsprechen nicht den in Artikel 104 a Abs. 4 Grundgesetz festgelegten Regeln für die Gewährung von Finanzhilfen seitens des Bundes. Danach hat der Bund insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen zu bestimmen. Die in den Jahren 1991 und 1993 gewährten Investitionspauschalen dienten in der Anfangsphase der deutschen Einigung dazu, den hohen Nachholbedarf der ostdeutschen Kommunen bei der Schaffung funktionsfähiger öffentlicher Infrastrukturen zu bewältigen. Verfassungsrechtlich waren sie durch Artikel 143 Abs. 2 Grundgesetz gedeckt. Mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 verfügen die neuen Länder nunmehr über eine Finanzausstattung, die sie selbst in die Lage versetzt, vor allem auch den Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur in einem vertretbaren Zeitraum abzubauen.

III. Raumordnung, Bauen und Wohnen

19. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung von dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung auf die Städte, Gemeinden und Kreise?

In welcher Weise wird die kommunale Planungshoheit durch das Gesetz gestärkt?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 ein wichtiger gesetzgeberischer Schritt für eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung getan worden ist. Die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung der Städte, Gemeinden und Kreise soll hiermit unterstützt werden. Zugleich wird auch die kommunale Planungshoheit gestärkt.

Die 1990/1993 eingeführten Regelungen des BauGB-Maßnahmengesetzes zur Erleichterung und Beschleunigung der baurechtlichen Verfahren waren bis Ende 1997 befristet. Die mit diesen experimentellen Regelungen gewonnenen Erfahrungen wurden bei der Novellierung des Baugesetzbuchs berücksichtigt. Ein Großteil der Vorschriften hatte sich bewährt und ist nun dauerhaft in das Baugesetzbuch aufgenommen. Sonderregelungen für die neuen Länder sind entfallen.

Zur Bewältigung ihrer städtebaulichen Aufgaben erhalten die Kommunen damit ein effektives Instrumentarium. Ein Beispiel sind die in das BauGB übernommenen Instrumente für eine bessere Kooperation zwischen Gemeinden und Privaten. Hierfür sind der städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) und der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) auf Dauer gesetzlich im Baugesetzbuch verankert worden, um Planungsprobleme im Konsens zu lösen. Die Vorschriften zur Integration und Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Baugesetzbuch schaffen größere Flexibilität beim Ausgleich von planungsbedingten Eingriffen in Natur und Landschaft. Indem ein Ausgleich künftig auch an anderer Stelle im Gemeindegebiet, ggfls. auch auf regionaler Ebene außerhalb der Gemeinde, ermöglicht wird, ist es möglich, Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte besser zu berücksichtigen und auf preiswertere Außenbereichsflächen zurückzugreifen. Zugleich wird hiermit ein Beitrag zur ökologischen Aufwertung des Außenbereichs geleistet. Bundesrechtlich ist auch der Wegfall der Anzeige- und Genehmigungspflicht für die meisten Bebauungspläne der Gemeinden vorgesehen. Hierdurch können Planungsverfahren zügiger ablaufen und es wird die Planungshoheit der Gemeinden gestärkt. Gleiches gilt für die Betonung des Grundsatzes der Planerhaltung im Rahmen der Normenkontrolle für städtebauliche Satzungen durch die Ermöglichung einer einfachen Planergänzung (§ 215 a Abs. 1 BauGB). Die Kommunen werden damit in die Lage gesetzt, in geeigneten Fällen mit einem ergänzenden Verfahren Fehler in der Bauleitplanung zu beheben.

Mit dem neuen Raumordnungsgesetz ist die Möglichkeit geschaffen worden, einen regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen, wenn die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgt. Damit kann insbesondere in verdichteten Räumen eine Planungsebene eingespart werden. Des weiteren ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen vorgesehen, z. B. in Form von Städtenetzen.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung der Innenstädte, und mit welchen Instrumenten, Konzepten und Strategien will sie Wohnen, Aufenthalt, Handel und Kultur in einem angstfreien städtischen Umfeld sichern?

Deutsche Städte zeichnen sich seit jeher durch Urbanität, Nutzungsvielfalt und damit verbundener Lebendigkeit aus. Sie stehen nach wie vor in der Spitzengruppe bei der Bildung von Wohlstand und der sozialen

und kulturellen Entwicklung. Allerdings nehmen die Probleme aufgrund raschen ökonomischen Wandels, Arbeitslosigkeit, Umweltbelastung, Armut, Kriminalität und Drogenmißbrauch zu und lassen soziale Polarisierung und den Verfall der Stadtgesellschaft befürchten. Hinzu kommt, daß die verstärkte Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsunternehmen/Factory-Outlet-Center auf der „Grünen Wiese“ der Innenstadt Entwicklungsmöglichkeiten nehmen können. Die daraus resultierenden Entwicklungen wie auch die Monotonisierung von Innenstadttangeboten verstärken die Probleme des Standortes Innenstadt. Es ist offensichtlich, daß neue Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Rolle der deutschen Städte als Orte sozialer und kultureller Integration, als angstfreie Erlebnisräume, als Quelle ökonomischen Wohlstandes und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums, vor allem aber als Basis für die Demokratie zu stärken und wiederherzustellen. Es geht letztlich darum, daß die Stadt als Ort vielfältiger Austauschbeziehungen und als alltäglicher Lebensraum für eine weiterhin wachsende Zahl von Stadtbewohnern zukunftsfähig bleiben muß.

Die Bundesregierung hat flankierende Maßnahmen zur Entwicklung der Innenstädte als lebendige Standorte für eine ausgewogene Siedlungsstruktur mit Wohnen und urbaner Vielfalt von Einzelhandel, Dienstleistung und Kultur eingeleitet, insbesondere durch die

- Konzentration der Städtebauförderung auf die nachhaltige Entwicklung von Innenstadtbereichen und Stadtteilzentren;
- Prioritätensetzung für Innenstädte und Modernisierung durch das Förderkonzept neue Länder ab 1999;
- Stärkung der innerstädtischen Funktion und Struktur durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998;
- Praxis des sozialen Wohnungsbaus, die zunehmend zur sozialen Stabilisierung der Städte beiträgt;
- Stärkung der Verkehrskonzepte zur Verbesserung der urbanen Funktionen;
- Stärkung des innerstädtischen Handels.

Wichtig für den Standort Innenstadt ist auch, daß neben der sichtbaren Präsenz von Sicherheitskräften Faktoren wie gute Erreichbarkeit, Einsehbarkeit und ausreichende Beleuchtung das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken. Auch Indikatoren öffentlicher Unordnung, wie z. B. Belästigung durch aggressives Betteln, offene Drogenszenen, sichtbare Folgen von Vandalismus und Graffiti beeinflussen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erheblich. Deshalb ist bei der Stärkung der Innenstädte und Stadtteilzentren besonderer Wert auf

- Funktionsmischung zur Verhinderung reiner Geschäfts- und Büroviertel, insbesondere durch Schaffung von Wohnraum und Begünstigung der Ansiedlung von Einzelhandel, Gastronomie und Kulturbetrieb,
- integrierte städtische Umgebung und Verkehrssysteme, die während eines möglichst großen Teils des Tages und der Nacht benutzt werden,

- gut besuchte öffentliche Areale, die Möglichkeiten zu sozialen Kontakten und konstruktiven Aktivitäten bieten,
- Förderung kultureller Aktivitäten, Einrichtung von Wochenmärkten, Bibliotheken,

zu legen.

Die Kenntnis und Beachtung dieser Zusammenhänge durch die Gemeinden im Rahmen städtebaulicher Planung und kommunaler Sicherheitspolitik kann entscheidend dazu beitragen, die Kriminalitätsbelastung in den Städten zurückzudrängen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Der Bundesminister des Innern hat die Länder im Rahmen der Aktion „Sicherheitsnetz“ dazu aufgerufen, bei der Bekämpfung der Großstadtkriminalität neue Wege zu beschreiten. Dabei geht es neben einem engeren Kontakt zum Bürger, einer intensiveren Zusammenarbeit aller staatlichen und kommunalen Kräfte, einer stärkeren Präsenz der Polizei und einem vermehrten Einsatz der Ordnungsbehörden „vor Ort“ vor allem um ein konsequentes Einschreiten gegen jede Form von Kriminalität. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat sich mit Beschluß vom 2. Februar 1998 für eine partnerschaftliche vernetzte Kooperation aller an der Sicherheitsarbeit beteiligten Stellen auf der Basis dieser Grundgedanken ausgesprochen und die Bereitschaft des Bundesinnenministers begrüßt, sich mit dem Bundesgrenzschutz im Rahmen von dessen Zuständigkeiten an entsprechenden Modellprojekten zu beteiligen.

Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder haben sich am 18. Dezember 1997 darauf verständigt, die Wirtschafts-, Raumordnungs- und Bauminister zu bitten, sich der Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren anzunehmen und der nächsten Regierungschefbesprechung von Bund und Ländern hierzu einen Bericht unter dem Aspekt der Thematik „Factory-Outlet-Center“ vorzulegen. Der Bundesbauminister hat als Vorsitzender der Ministerkonferenz für Raumordnung im Januar 1998 dem Vorsitzenden der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Ministerkonferenz der Länder sowie dem Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz vorgeschlagen, mit der Erarbeitung eines Berichtsentwurfs eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu beauftragen.

21. Wie setzt die Bundesregierung die im Rahmen der Wertsiedlungskonferenz HABITAT II in Istanbul gefaßten Beschlüsse zur Nachhaltigkeit bei der Entwicklung menschlicher Siedlungen in konkrete Konzepte und Maßnahmen um?

Unter dem Eindruck der Rio-Konferenz von 1992 und den durch sie ausgelösten Initiativen auf lokaler, nationaler und weltweiter Ebene haben sich die Staaten auf der zweiten UN-Konferenz über menschliche Siedlungen – HABITAT II – 1996 in Istanbul auf das Prinzip der nachhaltigen Stadtentwicklung geeinigt. Es ist von allen Staaten anerkannt, daß sich auch die Siedlungsentwicklung in den Rahmen einer weltweiten Strategie der nachhaltigen Entwicklung stellen muß.

Die Länder des Nordens haben sich verpflichtet, nachhaltige Produktions- und Konsummuster in den Städten herbeizuführen, den Energieverbrauch zu mindern und die Energieeffizienz zu erhöhen und die „Stadt der kurzen Wege“ zu fördern.

Die Bundesregierung hat ein Konzept für HABITAT II-Nachfolgeaktivitäten entworfen. Folgende Maßnahmen wurden vorbereitet, die sich teilweise schon in der Realisierungsphase befinden:

– Städtebaulicher Bericht 1996 – Nachhaltige Stadtentwicklung

Der Städtebauliche Bericht 1996 stellt die Städtebaupolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung umfassend unter dem Aspekt der „nachhaltigen Entwicklung“ dar. Die Leitidee der nachhaltigen Entwicklung wird auf alle städtischen Politikfelder übertragen und aufbereitet. Damit greift der Bericht das 2. HABITAT-Motto „Nachhaltige Entwicklung in einer sich verändernden Welt“ auf und wendet es auf die städtebaupolitischen Fragen in Deutschland an. Als wichtiger Umsetzungsschritt von HABITAT II hat die Bundesregierung den Bericht dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt und damit maßgeblich die aktuelle politische Diskussion um Stadtentwicklung und Städtebaupolitik in Deutschland in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung geprägt.

– Nachhaltige Entwicklung als Ziel der Novellierung von Baugesetzbuch, Raumordnungsgesetz und Baunutzungsverordnung

Wichtige Eckpfeiler einer nachhaltigen Raumentwicklung sind dauerhafte, robuste Flächennutzungsstrukturen. Vor allem ist die Überwindung der siedlungsstrukturellen Nachteile räumlicher Funktionstrennung durch eine größere Nutzungsmischung anzustreben. Die Umsetzung solcher Konzepte ist originäre Aufgabe der für die jeweilige Planungsebene zuständigen Stellen – in der Bundesrepublik Deutschland also vor allem eine Aufgabe der Gemeinden und der Landesplanung.

Das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Bau- und Raumordnungsgesetz trägt dazu bei, die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips zu erleichtern.

- Im Raumordnungsgesetz wird das Prinzip der nachhaltigen Raumentwicklung als zentrale Leitvorstellung ausformuliert; mit der gleichen Zielrichtung wird für großflächige Einzelhandelsbetriebe und vergleichbare Einrichtungen ein Raumordnungsverfahren eingeführt.

Durch Zusammenführung weiterer wichtiger umweltschützender Maßgaben und Verfahren unmittelbar im Baugesetzbuch wird die Steuerungsfähigkeit der Bauleitplanung für eine umweltgerechte und menschenwürdige nachhaltige Entwicklung gestärkt:

- So wird der Bodenschutz als ein wichtiger materieller Belang der Bauleitplanung ausdrücklich einbezogen.

- Auf die in den Fachplänen des Umweltrechts für die Abwägung aufbereiteten Umwelthanforderungen wird hingewiesen.

- Soweit eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei einzelnen Bebauungsplanverfahren erforderlich ist, wird dies im BauGB verdeutlicht.

- Die Bauleitplanung muß europäisches Naturschutzrecht unmittelbar berücksichtigen. Daher werden die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft in bezug genommen, weil die Verwirklichung des beabsichtigten europäischen Biotopverbundsystems ein in die bauleitplanerische Abwägung einzustellender Belang ist.

– Städtebauförderung – wichtiger Beitrag zur Nachhaltigkeit der Stadtentwicklung

Die Städtebauförderung ist eines der wichtigsten Instrumente zur Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden. Sie liefert einen wesentlichen Beitrag zur ökologischen und behutsamen Erneuerung gewachsener Stadtstrukturen und hat damit großen Einfluß auf eine nachhaltige Stadtentwicklung.

In Zukunft werden verstärkt umweltverträgliche Erneuerungsprozesse, die einer nachhaltigen Stadtentwicklung dienen, als neue Förderungsschwerpunkte im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern vorgesehen. Bei der Umsetzung werden in besonderer Weise die Erkenntnisse der UN-Weltkonferenz HABITAT II eingebracht, also die Verbindung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

– EXPO 2000/„URBAN 2000“

Mit dem Weltkongreß „URBAN 21“ soll der in Istanbul begonnene weltweite Dialog über „Nachhaltige Stadtentwicklung“ mit einer stärker fachlichen Komponente fortgesetzt und auf konkrete Lösungen hingeführt werden.

Die Weltkonferenz zur Zukunft der Städte ist mit ihrem Bezug zum EXPO-Motto „Mensch, Natur, Technik“ integrierter Bestandteil der EXPO 2000. Auf dem Kongreß soll eine Erklärung zur städtebaulichen Entwicklung im 21. Jahrhundert verabschiedet werden.

Der Kongreß hat durch die „Globale Initiative für nachhaltige Entwicklung“ der Staaten Brasilien, Südafrika, Singapur und Deutschland anlässlich der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im Juni 1997 an Bedeutung gewonnen. Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl, Staatspräsident Henrique Cardoso aus Brasilien, Vizepräsident Thabo Mbeki aus Südafrika und Premierminister Tong aus Singapur haben angekündigt, die Probleme des unkontrollierten Wachstums der Mega-Cities in den Entwicklungsländern aber ebenso auch die verschiedenen problematischen Trends der Stadtentwicklung in den Industrieländern beim Weltstädte-

baukongresses in Berlin im Jahr 2000 anlässlich der EXPO weltumspannend zu erörtern.

— „Planspiel“

Zum HABITAT-Thema „Nachhaltige Entwicklung in einer sich verstädternden Welt“ führt BMBau ein Planspiel im Bereich der großen Neubaugebiete durch. Das Planspiel soll aufzeigen, wie sich die Plattenbausiedlungen zu Stadtteilen entwickeln lassen, die den Prinzipien der Nachhaltigkeit entsprechen und das „Recht auf Stadt“ verwirklichen.

Ziel des Planungsspiels ist es, anhand eines konkreten Neubaugebietes, eine Konzeption für die umfassende städtebauliche Weiterentwicklung eines großen Neubaugebietes zu entwickeln. Diese Konzeption soll ein Leitbild sein, an dem sich nicht nur die neuen Länder, sondern auch mittel- und osteuropäische Staaten mit ähnlichen Problemen orientieren können.

Gegenstand des Planspiels ist das Neubaugebiet Leipzig-Grünau.

— „Städte der Zukunft – Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ ein neues Forschungsfeld im ExWoSt

Im Rahmen der Ressortforschung führt das BMBau das Projekt „Städte der Zukunft – Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt sowie den Städten Münster, Heidelberg, Güstrow und Dessau durch. Das Projekt verfolgt das Ziel, zu einer nachhaltigen Wohnungs- und Städtebaupolitik durch wissenschaftlich gestützte Strategien und empfohlene Maßnahmen des Wohnungs- und Städtebaus beizutragen.

Die Strategien sollen in den Modellvorhaben mit unterschiedlichen Schwerpunkten durchgeführt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Einsparung beim Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Reduzierung der Umweltbelastung. Hierbei stehen die Ressourcen „Fläche“, „Energie“, „Rohstoffe“ und „Wasser“ im Vordergrund. Die Eignetheit der jeweiligen Strategien sollen in qualitativer und quantitativer Hinsicht an Hand von Indikatoren nachvollziehbar gemacht werden.

22. Welche – städtebaulichen, sozialen und nicht zuletzt wirtschaftlichen – Auswirkungen hat die Städtebauförderung seit mehr als 25 Jahren auf eine nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden, insbesondere in den neuen Ländern seit 1990?

Liegen der Bundesregierung gesicherte Erkenntnisse über den Zusammenhang einer gezielten Städtebauförderung und einer nachhaltigen Stadtentwicklung vor?

Das Städtebauförderungsgesetz hat die Grundlage geschaffen für eine systematische, organisatorisch und rechtlich geordnete Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden. Seit Beginn der Städtebau-

förderung im Jahre 1971 haben sich die Bundesfinanzhilfen neben ihrer zentralen städtebaulichen, sozial- und kommunalpolitischen Bedeutung als ein wirksames wirtschafts-, konjunktur- und beschäftigungspolitisches Instrument der Städtebaupolitik des Bundes zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft erwiesen. Insgesamt haben sich damit seit 1971 Programmstruktur, -ziele und -anwendung der Städtebauförderung bewährt. Neben den zentralen städtebaulichen Wirkungen entfaltet die Städtebauförderung eine hohe wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Wirkung, indem öffentliche Mittel gebündelt eingesetzt werden und die damit geförderten Investitionen weitere öffentliche und private Investitionen anstoßen mit allen dadurch induzierten positiven Wirkungen. Gerade in den neuen Ländern hat sich die städtebauliche Erneuerung als Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung bewährt.

Die der politischen Bedeutung entsprechende Wiederaufnahme der Städtebauförderung in das Baugesetzbuch schreibt fest, daß eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik auch in Zukunft als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden zu bewältigen ist.

Für die Städtebauförderung sind bis einschließlich 1997 insgesamt mehr als 14 Mrd. DM bereitgestellt worden, davon rd. 8 Mrd. DM für mehr als 2 300 Maßnahmen in den alten und rd. 6 Mrd. DM für rd. 1 700 Maßnahmen in den neuen Ländern. Trotz der schwierigen Haushaltssituation des Bundes ist es gelungen, die Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung 1998 mit Verpflichtungsrahmen in Höhe von 600 Mio. DM auf dem Niveau der Jahre 1996 und 1997 zu halten. Davon erhalten aufgrund des nach wie vor außerordentlich hohen Erhaltungs- und Erneuerungsbedarfs die Städte und Gemeinden der neuen Länder auch 1998 520 Mio. DM, die alten Länder 80 Mio. DM.

Die Städtebauförderung hat entscheidend dazu beigetragen, die identitätsbildende Erhaltung vorhandener Bausubstanz für wohn- und wirtschaftliche Nutzungen, insbesondere auch in den Innenstädten zu verbessern. Dies hilft, ausgewogene Sozialstrukturen zu erhalten und Umweltbelastungen durch zusätzlichen Flächenverbrauch und Versiegelung der Landschaft zu vermeiden.

Diese Erfahrungen konnten seit 1990 auch für die neuen Länder genutzt werden. Allerdings stellen sich hier auch besondere Aufgaben, die besondere Lösungsstrategien erfordern.

In den neuen Ländern leistet die Städtebauförderung unverzichtbare Beiträge, insbesondere zur Erhaltung wertvoller Bausubstanz in den historischen Innenstädten, zur Wahrung ausgewogener Bevölkerungsstrukturen in den Neubaugebieten und zur wirtschaftlichen Belebung der Städte und Gemeinden. Darüber hinaus kann die Städtebauförderung durch die besondere Förderung innenstadtbedingter Mehraufwendungen auch gezielt eingesetzt werden, um der Abwanderung des Einzelhandels aus den Innenstädten entgegenzuwirken.

Die Städtebauförderung bedeutet mehr als ein zeitlich begrenztes Reparaturinstrument; sie muß vielmehr als Instrument und zentrale Aufgabe für eine nachhaltige, zukunftsorientierte, gesellschaftspolitisch verantwortungsbewußte Stadtentwicklung in den nächsten Jahrzehnten verstanden werden, die auch einen wertvollen Beitrag zur Vermeidung krisenhafter Entwicklungen leistet, wie sie sich auch in vielen europäischen Nachbarstaaten abzeichnen oder bereits in Ausschreitungen zum Ausbruch gekommen sind.

23. Inwiefern werden die Städte, Gemeinden und Kreise von dem geplanten Wohnungsbaureformgesetz betroffen?

Schwerpunkt des Wohnungsbaureformgesetzes ist die Weiterentwicklung des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung. Hierbei soll die Stellung der Kommunen gestärkt werden. Gerade der kommunalen Ebene kommt der sozialen Wohnraumförderung besondere Bedeutung zu. Die Kommunen beteiligen sich bereits heute schon auf der Grundlage eigener Konzepte aktiv an der Wohnungsversorgung bedürftiger Haushalte. Dies kann erfolgen durch finanzielle Beteiligung der Gemeinden an dem mit Landesmitteln geförderten Wohnungsbau, durch den Einsatz kommunaler Grundstücke für Zwecke des Wohnungsbaus sowie die Nutzung vorhandener Wohnungsbestände der Gemeinden oder gemeindeeigener Wohnungsunternehmen zur Unterbringung bedürftiger Haushalte, und schließlich durch eigene Maßnahmen der Wohnkostenentlastung. Dabei hat die Entwicklung eigener Ziele für die Zwecke, die der sozialen Wohnraumförderung entsprechen, in Abstimmung mit anderen kommunalen Maßnahmen, namentlich der Stadtentwicklung, besondere Bedeutung.

Deswegen geht es im Wohnungsgesetzbuch darum, die Stellung der Kommunen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung zu stärken. § 23 Entwurf-WohnGB sieht die Berücksichtigung kommunaler Belange bei der Entscheidung über den Einsatz der Fördermittel vor, d. h. Berücksichtigung der jeweiligen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse in der Gemeinde und deren Vorstellungen, besonders zur Unterstützung bedürftiger Haushalte und der Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum. Innerhalb eines bestimmten Rahmens sollen die Gemeinden über den Einsatz von Fördermitteln mitbestimmen können. Daher ist vorgesehen, daß bei Einsatz der Fördermittel sog. kommunale Förderkonzepte zugrunde gelegt werden können. Voraussetzung hierfür ist, daß mit ihnen ein erheblicher Beitrag zur Wohnraumversorgung geleistet wird, wie dies insbesondere in größeren Gemeinden (kreisfreien Gemeinden, Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern) der Fall sein kann. Diese kommunalen Förderkonzepte bedürfen der Anerkennung durch die Länder, um eine Abstimmung mit deren Förderschwerpunkten zu ermöglichen. Wie die kommunalen Belange zu berücksichtigen sind und in welchem Verfahren dies verwirklicht werden soll, entscheiden die Länder. Hierbei kann auf bereits praktizierte und bewährte Verfahren zurückgegriffen werden. Auch über den Vollzug kommunaler Förderkon-

zepte befinden die Länder. Soweit solche Konzepte in bestimmter Weise Grundlagen für den Einsatz von Fördermitteln sind, kann das im jeweiligen Land bewährte Verfahren der Förderung weiterhin genutzt werden.

Diese Regelungen in § 23 Entwurf-WohnGB über die Berücksichtigung kommunaler Belange und Förderkonzepte werden zusätzlich durch Regelungen über die Finanzhilfen des Bundes ergänzt (§ 42 Abs. 2 Entwurf WohnGB); danach soll die Verwendung eines Teils der Finanzhilfen mit einem angemessenen Landesanteil für die Durchführung von anerkannten Förderkonzepten Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung sein können. Finanzielle Verpflichtungen der Kommunen sind hiermit nicht verbunden (siehe auch zu Frage 25).

Schließlich sind kommunale Förderkonzepte in besonderer Weise geeignet, ein abgestimmtes Vorgehen mit anderen kommunalen Instrumenten, vor allem im Rahmen städtebaulicher Planungen und Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch, zu erreichen. Auch dies trägt zur Stärkung der kommunalen Ebene bei.

24. Sind die Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Sinne des HABITAT-Prozesses in den Gesetzentwurf eingeflossen?

Jede Bebauung führt prinzipiell zu einer Belastung der natürlichen Lebensgrundlagen. Ein nachhaltiger Wohnungs- und Städtebau kann aber dazu beitragen, die Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Daher sieht das Wohnungsbaureformgesetz vor, daß die Instrumente von Wohnungsbau und Stadtentwicklungspolitik enger aufeinander abgestimmt werden. Der Innenentwicklung der Städte, besonders unter dem Gesichtspunkt „Wohnen in der Stadt“ kommt hier im Vergleich zum Wohnungsneubau am Stadtrand eine besondere Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind Vorhaben der sozialen Wohnraumförderung besonders wichtig. Die Nutzungsmischung, d. h. eine räumlich-funktionale Zuordnung von Wohnen und Arbeiten sowie Infrastruktureinrichtungen, und die Erhaltung und Schaffung ausgewogener Bewohnerstrukturen sind gemeinsame Ziele von Wohnungspolitik und Städtebau.

Zur Umsetzung dieser Ziele einer nachhaltigen Entwicklung sind im Entwurf des Wohnungsgesetzbuchs insbesondere folgende Regelungen vorgesehen:

Grundsätze wie ökologische Bauweisen, barrierefreies Bauen, kosten- und flächensparendes Bauen sowie die Unterstützung der Selbsthilfe finden sich sowohl in Teil 1 des Entwurf-WohnGB (§ 2) als auch in den besonderen Vorschriften zur sozialen Wohnraumförderung im Teil 2 (§§ 27 bis 32 Entwurf-WohnGB).

Bei Maßnahmen zur Wohnraumversorgung sollen die Grundsätze der Raumordnung berücksichtigt und die geordnete städtebauliche Entwicklung beachtet (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 Entwurf-WohnGB), ausgewogene Bewoh-

nerstrukturen sollen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 Entwurf-WohnGB gewährleistet werden. Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sollen Fördermittel so eingesetzt werden, daß ausgewogene Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse erhalten oder geschaffen werden (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 Entwurf-WohnGB). Dabei ist insbesondere auf eine Nutzungsmischung und ausgewogene Bewohnerstruktur, namentlich auch in den Innenstädten und Ortsteilzentren, zu achten. Die Förderung soll nicht daran scheitern, daß die Kosten in Innenstädten höher als in anderen Standorten sein können.

Beim Einsatz von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung sollen Vorhaben im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in besonderer Weise berücksichtigt werden (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 Entwurf-WohnGB). Auch die weiteren in § 24 Entwurf-WohnGB genannten Fördergrundsätze dienen dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Wohnungspolitik: die Berücksichtigung der örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse und Zielsetzungen beim Einsatz der Fördermittel, der Vorrang der Förderung des Wohnungsbestandes vor dem Wohnungsneubau und die Unterstützung umzugswilliger Mieter beim Wohnungstausch.

25. Kommen auf die Städte, Gemeinden und Kreise durch das Reformgesetz zusätzliche finanzielle Belastungen zu?

Länder und Gemeinden werden durch den Gesetzentwurf finanziell nicht mehr als bisher belastet. Ziel des Wohnungsgesetzbuchs ist die Steigerung der Effizienz und Zielgenauigkeit der für Zwecke Wohnraumversorgung bedürftiger Haushalte eingesetzten Mittel. Dies soll erfolgen durch eine konsequente Abkehr von überholten Förderprinzipien (Kostenmiete), eine Trennung von Belegungsbindung und Wohnkostenentlastung, eine konsequente Markt- und Einkommensorientierung und durch die verbesserte Nutzung des Wohnungsbestands. Auch die Bindung an Kostenobergrenzen, die Nutzung von Wettbewerbsverfahren und die verstärkte Förderung von Selbsthilfemaßnahmen dienen der Senkung des Förderaufwandes. Es wird daher künftig möglich sein, mit den vorhandenen Mitteln eine größere Anzahl bedürftiger Haushalte mit Wohnraum zu versorgen. Hierzu wird auch beitragen, daß die Straffung und Vereinfachung der Vorschriften – möglicherweise nach einer Umstellungsphase – zur Senkung des Verwaltungsaufwands führen wird.

Der Gesetzentwurf eröffnet den Ländern darüber hinaus die Möglichkeit, durch den Übergang von der traditionellen Fehlbelegungsabgabe zum markt- und einkommensorientierten Förderausgleich erhebliche Mehreinnahmen zu erzielen. Von den hier erreichbaren Mehreinnahmen profitieren auch Kommunen, wenn ihnen, wie bereits zum Teil bei der Fehlbelegungsabgabe praktiziert, von den Ländern die Einnahmen aus dem Förderausgleich für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt werden.

Durch § 23 Entwurf-WohnGB wird die Finanzierungsverantwortung der Kommunen nicht ausgeweitet (siehe auch zu Frage 23). § 23 enthält keine zusätzlichen Verpflichtungen der Gemeinde. Die Kommunen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Mitwirkungsrechte beim Einsatz der Fördermittel in der jeweiligen Kommune. Das kommunale Förderkonzept regelt die Art und Weise des Einsatzes der Fördermittel von Bund und Ländern aus kommunaler Sicht. Die kommunalen Förderkonzepte sollen Maßstab für den Einsatz von Fördermitteln von Bund und Ländern sein; es soll keinesfalls eine Verschiebung der Finanzverantwortung stattfinden. Der mit der Aufstellung kommunaler Förderkonzepte gegebenenfalls erhöhte Verwaltungsaufwand wird durch die Vorteile des effizienteren und zielgenaueren Mitteleinsatzes mindestens kompensiert.

Der Befürchtung von kommunaler Seite, daß durch die Zusatzförderung bei der einkommensorientierten Förderung steigende kommunale Finanzlasten zu erwarten sind, ist entgegenzuhalten, daß die Finanzhilfen des Bundes – wie bisher schon – auch für die Finanzierung der Zusatzförderung verwandt werden können, wie auch in anderen Fällen die Finanzhilfen und die Förderung gleichermaßen zur Wohnkostenentlastung durch Begrenzung der Mieten eingesetzt werden. Länder und Gemeinden werden auch nicht zur einkommensorientierten Förderung verpflichtet; sie ist nur eine von mehreren zulässigen Förderinstrumenten.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit, durch Lockerung, Vereinheitlichung und Vereinfachung von Vorschriften für das Bauwesen zu einer Begrenzung und Reduzierung von Kosten im Baubereich zu gelangen?

Auch die Bundesregierung ist der Auffassung, daß durch Verfahrenserleichterungen und Verwaltungsvereinfachungen Kosteneinsparungen im Bauwesen erzielt werden können.

Im Rahmen der Novellierung des am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Baugesetzbuches hat sie sich um ein Höchstmaß an Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung bemüht. Im Ergebnis konnten rd. 10 % der bisher geltenden städtebaulichen Vorschriften abgeschafft werden.

Von den zahlreichen Neuregelungen hat vor allem die Neugestaltung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht unmittelbare Auswirkungen auf die Baukosten. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage können die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen nunmehr zeitlich und räumlich getrennt von den Baumaßnahmen durchgeführt werden (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB). Für die Ausgleichsflächen muß in Zukunft nicht mehr teures Bau- oder Bauerwartungsland in Anspruch genommen werden.

Eine Vielzahl von weiteren Neuregelungen z. B. Wegfall des Anzeigeverfahrens für Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind – § 10 BauGB, städtebaulicher Vertrag – § 11 BauGB,

Vorhaben- und Erschließungsplan – § 12 BauGB, vereinfachtes Verfahren – § 13 BauGB, führen zu einer deutlichen Beschleunigung der Planungsverfahren und ermöglichen damit auch eine schnellere Realisierung von Bauvorhaben.

Angesichts der Tatsache, daß die Kosten des einzelnen Bauvorhabens entscheidend auch schon in der Phase der Bauleitplanung beeinflusst werden, ist ein neuer, bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigender Belang der „Förderung des kostensparenden Bauens“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) in das Baugesetzbuch eingeführt worden. Die Aufnahme dieses neuen Belangs bezweckt, die Gemeinden anzuhalten, schon bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu bedenken, ob und in welcher Weise sich die planerischen Festsetzungen auf die Höhe der Baukosten auswirken können.

Ergänzt wird diese Regelung durch die Neufassung des § 123 Abs. 2 BauGB, wonach die Gemeinden verpflichtet werden, auch die Erschließungsanlagen kostengünstig herzustellen. Beide Regelungen sollen das Kostenbewußtsein der Gemeinden stärken und diese zu einer möglichst frühzeitigen Koordinierung der Bauleit- und der Erschließungsplanung zum Zwecke der Kosteneinsparung anhalten.

Nach einem im Auftrag des Bundesbauministeriums erstellten Gutachten sind auch durch Reduzierung der Festlegungen im Bereich der Normen und Bauvorschriften im Vergleich zu den Niederlanden Kostensenkungen in Höhe von ca. 5 % möglich. Auch wenn das als relativ geringes Potential angesehen werden mag, muß es doch genutzt werden, da sich die im internationalen Vergleich hohen Kosten in der Bundesrepublik Deutschland aus einer Vielzahl von zum Teil geringfügigen Komponenten zusammensetzen.

Im Bereich der Normen und Bauvorschriften ist es sinnvoll, die Anforderungen auf das für die Aufrecht-

erhaltung der öffentlichen Sicherheit Notwendige zu beschränken. In nicht sicherheitsrelevanten Bereichen sollten Bauherren nicht über Normen oder Bauvorschriften zu von ihnen gar nicht gewünschten hohen Qualitätsstandards gezwungen werden. Aus diesem Grund bieten sich einzuhaltende Mindeststandards plus „Komfortstufen“ an, zwischen denen die Bauherren wählen können. Ein solches Normensystem strebt die Bundesregierung im Rahmen der bautechnischen Harmonisierung in Europa an.

Zum Zweck der Baukostensenkung sollten außerdem die Bauordnungen der Länder in Anlehnung an die Musterbauordnung in breitem Umfang vereinheitlicht werden. Das ist notwendig, damit z.B. bei der Entwicklung von Typenhäusern oder vorgefertigten Bauteilen die Kostenvorteile großer Serien nicht dadurch verloren gehen, daß für einzelne Bundesländer Sonderfertigungen entwickelt werden müssen. Darüber hinaus sollten die Länder dafür Sorge tragen, daß die verfahrensrechtlichen und technischen Baubestimmungen in ihrer Zahl soweit wie möglich verringert und den neuesten Erkenntnissen angepaßt werden. Während vor allem im verfahrensrechtlichen Bereich (Genehmigungsverfahren) in den letzten Jahren bereits erhebliche Erleichterungen geschaffen wurden, steht eine Vereinheitlichung der Bauordnungen der Länder noch aus. Allerdings gibt es eine Initiative der ARGEBAU mit dem Ziel, die Brandschutzregelungen zu vereinheitlichen.

IV. Soziales

27. Wie hat sich die Sozialhilfe seit 1990 entwickelt?

Die Entwicklung der Sozialhilfe seit 1990 ist den nachstehenden Tabellen zu entnehmen:

Tabelle 27a

Sozialhilfe nach dem BSHG Ausgaben der Sozialhilfe nach Hilfearten Deutschland

Jahr	Ausgaben					
	insgesamt	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Hilfe zum Lebensunterhalt	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	1 000 DM	in v. H.	1 000 DM	in v. H.	1 000 DM	in v. H.
1991	37 337 416	–	14 245 500	–	23 091 915	–
1992	42 602 608	14,10	15 724 652	10,38	26 877 956	16,40
1993	48 919 103	14,83	18 017 177	14,58	30 901 927	14,97
1994*)	49 732 463	1,66	16 949 955	– 5,92	32 782 508	6,09
1995	52 160 801	4,88	18 785 476	10,83	33 375 325	1,81
1996	49 790 767	– 4,54	19 412 902	3,34	30 377 865	– 8,98
nachrichtlich: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz						
1994	5 581 602					
1995	5 476 693					
1996	5 630 958					

*) Eingeschränkte Vergleichbarkeit, da Asylbewerber und abgelehnte Bewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie geduldete Ausländer seit November 1993 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.

Tabelle 27b

Sozialhilfe nach dem BSHG
Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe nach Hilfearten
Deutschland

Jahr	Empfängerinnen und Empfänger von			
	Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb von und in Einrichtungen während des Jahres	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Anzahl in 1 000	in v. H.	Anzahl in 1 000	in v. H.
1991	2 036	–	1 711	–
1992	2 339	14,87	1 870	9,25
1993	2 450	4,77	1 915	2,45
1994*)	2 258	– 7,86	1 306 a)	X
1995	2 559	13,33	1 485 b)	X
1996	2 689	5,09	1 409	X

*) Eingeschränkte Vergleichbarkeit, da Asylbewerber und abgelehnte Bewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie geduldete Ausländer seit November 1993 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.

a) Die Daten von Hamburg und Bremen fehlen, die Angaben von Niedersachsen sind lückenhaft.

b) Die Daten von Bremen fehlen.

28. Welche Auswirkungen hatten die Einführung der Pflegeversicherung und der Sozialhilfereform auf die Sozialhilfe?

Die Auswirkungen, die die Einführung der Pflegeversicherung und die Sozialhilfereform auf die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfe hatten, lassen sich nicht exakt und trennscharf ermitteln. Die amtliche Sozialhilfestatistik weist lediglich aus, wie sich die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) aufgeteilt auf den ambulanten und den stationären Bereich seit 1994 verändert haben. Sowohl die Entlastungen durch die Pflegeversicherung, die 1996 im ambulanten Bereich zum erstenmal für ein ganzes Jahr (1995 erst ab dem 1. April) und im stationären Bereich ab dem zweiten Halbjahr wirksam wurde, als auch die im § 93 Abs. 6 BSHG ab 1996 festgelegten jährlichen Steigerungssätze der Pflegesätze in Einrichtungen haben auf die Ausgaben in diesem Bereich Einfluß genommen.

Insgesamt sind die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege in Deutschland zwischen 1994 und 1996 um knapp 22 % zurückgegangen. Die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes deuten darauf hin, daß die Schätzungen der Bundesregierung, durch die Pflegeversicherung werde die Sozialhilfe im Jahr 1997 zwischen 10 und 11 Mrd. DM jährlich entlastet, zutreffen.

Darüber hinaus kommt es auf seiten der Länder und Kommunen durch die Sozialhilfereform zu erheblichen Einsparungen, die jedoch z. Z. noch nicht bezifferbar sind. Insgesamt deutet die Kassenstatistik für das Jahr 1997 ebenfalls auf deutliche Einsparungen hin.

29. Welche anderen wichtigen Faktoren haben die Entwicklung der Sozialhilfe seit 1990 beeinflusst?

Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland wird durch die materielle Subsidiarität des Sozialhilferechts geprägt. Das bedeutet, daß Regelungen in anderen Leistungsgesetzen Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben können. Elemente

wie die Zuwanderung von Ausländern und Ausiedlern, Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, die den Zugang zum Beschäftigungssystem noch nicht gefunden haben, sowie Veränderungen in den Lebensverhältnissen, die mit einer starken Zunahme Alleinerziehender verbunden sind, wirken sich auf die Sozialhilfe aus.

Diesen Sonderbelastungen der Sozialhilfe stehen aber auch umfangreiche Entlastungen gegenüber. Neben den Reformen im Bereich der Sozialhilfe und der Einführung der Pflegeversicherung sind hier beispielsweise das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Reformen, der verbesserte Familienleistungsausgleich und die steuerliche Freistellung des Existenzminimums aufzuführen.

30. Gibt es angesichts kommunaler Verfassungsbeschwerden in verschiedenen Bundesländern Bestrebungen der Bundesregierung, die bundesrechtlichen Bestimmungen über die örtliche Sozialhilfe und die örtliche Jugendhilfe aufzuheben oder Landesöffnungsklauseln vorzusehen?

Die Bundesregierung prüft z. Z., ob es zweckmäßig ist, den Ländern die Möglichkeit zu geben, erweiterte Regelungen zur örtlichen Trägerschaft der Sozialhilfe zu treffen.

Derartige Regelungen dürfen aber auch nach mehrheitlicher Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände nicht zu erheblichen Problemen in der Praxis führen. Ferner ist zu beachten, daß eine einheitliche örtliche Zuständigkeit für den wirksamen Vollzug des Bundessozialhilfegesetzes erforderlich ist. Dies ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen (BVerfGE 22, 180 ff.; 77, 288 ff.) Voraussetzung für eine Regelung über die örtliche Zuständigkeit im Bundessozialhilfegesetz. Die Bundesregierung hat Grund zu der Annahme, daß dies von den Ländern ebenso gesehen wird.

Nach § 69 Abs. 1 SGB VIII sind die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Jugendhilfe. Nach § 69

Abs. 2 SGB VIII kann Landesrecht regeln, daß auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch gewährleistet ist. Damit ist den Ländern ein weiter Spielraum hinsichtlich der Bestimmung von örtlichen Trägern der Jugendhilfe eröffnet. Die Bundesregierung sieht hier keinen Bedarf für weitere gesetzliche Änderungen.

31. Hält die Bundesregierung eine weitere Rechtsänderung im Bereich Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit mit der Zielsetzung für erforderlich, die Beschäftigung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu verstärken?

Die Sozialhilfereform 1996 hat die Möglichkeiten der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG entscheidend ausgeweitet.

Nachdem die zuvor begrenzte Verpflichtung der Sozialhilfeträger zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für arbeitslose Hilfesuchende 1993 in eine unbedingte Sollverpflichtung umgewandelt worden war, wurden mit der Sozialhilfereform für die Sozialhilfeträger verbesserte Handlungsmöglichkeiten geschaffen. Sie können jetzt

- durch Zuschüsse an den Arbeitgeber,
- durch Zuschüsse an den Hilfeempfänger,
- durch sonstige geeignete Maßnahmen (Leiharbeit, Qualifizierungsmaßnahmen etc.),

darauf hinwirken, daß der Hilfeempfänger Arbeit findet.

Der Deutsche Städtetag geht nach einer neueren Umfrage davon aus, daß die Kommunen, hochgerechnet auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, 1996 ca. 200 000 Sozialhilfeempfänger im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG beschäftigt und damit eine Steigerung gegenüber 1993 um 67 % erreicht haben.

Die Bundesregierung erwartet, daß die mit der Sozialhilfereform verbesserten Instrumente bei der Hilfe zur Arbeit von den Kommunen intensiv genutzt werden. Dadurch erhalten nicht nur viele Sozialhilfeempfänger eine neue Lebensperspektive. Auch die kommunalen Haushalte werden bei den Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt entlastet.

Das Bundeskabinett hat am 17. Dezember 1997 eine Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 BSHG beschlossen, der der Bundesrat noch zustimmen muß. Die Änderung hat zum Ziel, Teile des Erwerbseinkommens von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in größerem Umfang als bisher von der Anrechnung auf die Sozialhilfe freizustellen. Es soll sich stärker lohnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuweiten, um Sozialhilfebedürftigkeit zu vermindern oder ganz zu überwinden.

32. Wie kann nach Auffassung der Bundesregierung eine negative Auswirkung der Beschäftigung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern auf den ersten Arbeitsmarkt, z. B. auf das Handwerk, vermieden werden?

Von einer negativen Auswirkung der Beschäftigung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern auf den ersten Arbeitsmarkt kann nicht ausgegangen werden. Die Sozialhilfe ist gegenüber den zumutbaren Selbsthilfekräften des Hilfsbedürftigen nachrangig. Deshalb ist dieser verpflichtet, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen vorrangig einzusetzen. Der Sozialhilfeträger hat daher darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Vorrangig ist hierbei die Vermittlung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern in Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt. Ausdrücklich wurde mit der Sozialreform in § 18 Abs. 4 BSHG die Vergabe von Zuschüssen an die Arbeitgeber durch die Sozialhilfeträger verankert.

Die Regelungen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit gehen davon aus, daß arbeitslose Hilfeempfänger in vielen Fällen nicht über die Qualifikationen verfügen, die am Arbeitsmarkt gefordert werden.

Das Gesetz fordert die Kommunen in § 19 Abs. 1 BSHG außerdem auf, für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden, Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Dabei handelt es sich vielfach um gemeinnützige und zusätzliche Arbeit, zu deren Durchführung auch die Mitarbeit des Handwerks notwendig ist.

Arbeitsgelegenheiten nach BSHG sind grundsätzlich zeitlich befristet. Sie kommen auch nur für einen zahlenmäßig eingeschränkten Personenkreis in Frage, nämlich für die ca. 700 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Durch die genannten Maßnahmen werden daher im Ergebnis regelmäßig keine qualifizierten Arbeitsplätze in der Wirtschaft ersetzt.

33. Wie werden in den Kommunen und bei den örtlichen Diensten und Einrichtungen familienfreundliche Strukturen als integraler Bestandteil der Kommunalpolitik berücksichtigt?

Regionen, Städte und Gemeinden profitieren von den Leistungen, die in und von Familien erbracht werden. Familien sorgen mit ihren Kindern dafür, daß durch Nachwuchs die lebensnotwendige Erneuerung in alle Bereiche der örtlichen Wirtschaft, Kultur und Politik hineingetragen werden kann. Die nachwachsende Generation erfährt durch ihre Erziehung in der Familie Befähigungen für ein solidarisches Leben in Gemeinschaft, z. B. für partnerschaftliches Leben von Frauen und Männern, von Älteren und Jüngeren, von Gesunden und Kranken. Städte und Gemeinden, in denen Familien gerne wohnen, können mit zukunftsorientierten Bürgerinnen und Bürgern bei der Gestaltung des Gemeinwesens und bei der Lösung anstehender Auf-

gaben rechnen. Stärkt man die Leistungsfähigkeit der Familien, dann nützt dies zunächst unmittelbar den Familienmitgliedern. Familien sind aber zugleich auch wichtige Träger wirtschaftlicher Aktivitäten. Sie bilden Vermögen, treffen Konsumententscheidungen und übernehmen zum Teil erhebliche wirtschaftliche Lasten. Die von Familien freigesetzte Wirtschaftskraft ist daher zugleich Basis für die örtliche und regionale Wirtschaft. Solidarität und die Fähigkeit der Familien zur Selbst- bzw. Gemeinschaftshilfe kommen dem örtlichen Gemeinwesen zugute und entlasten die öffentlichen Hände von vielen sozialen und kulturellen Aufgaben.

Über diese zentrale Stellung von Familien für die örtliche Sozialstruktur herrscht ganz offensichtlich bereits in vielen Städten und Gemeinden ein hohes Bewußtsein. Dies wird am Interesse und der Nutzerintensität der von der Bundesregierung initiierten Projekte zur Fortentwicklung von Familienpolitik auf kommunaler Ebene deutlich. Hingewiesen sei an dieser Stelle beispielsweise auf das seit 1993 aufgebaute und mittlerweile von Bund und Ländern getragene „Netzwerk für örtliche und regionale Familienpolitik“, dem sich über 1 800 familienpolitisch interessierte und handelnde Akteure aus Verwaltungen, Verbänden, freien Trägern oder Bürgerinitiativen angeschlossen haben, und die über diesen Informations- und Kontaktservice Impulse für die eigene Arbeit beziehen. Als anerkannten Leitfaden für Praktiker hat die Bundesregierung 1996 zudem das weiterentwickelte „Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik“ in zweiter Auflage zur Verfügung gestellt.

Die Akzentuierung von örtlicher und regionaler Familienpolitik, die in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt hat, manifestiert sich in den Kommunalverwaltungen u. a. durch neue Strukturen, die die Querschnittsaufgabe Familienpolitik mit einbeziehen; z. B. durch die Einrichtung von ämterübergreifenden Arbeitsgruppen oder die Ausdehnung der Zuständigkeit von Ratsausschüssen um den Bereich der Politik für Familien. In anderen Städten wiederum werden Beauftragte eingesetzt oder Instrumente wie Familien- und Kinderverträglichkeitsprüfungen bei Planungsvorhaben entwickelt.

Auf welchen Wegen sich Städte und Gemeinden dem Ziel der Familien- und Kinderfreundlichkeit jedoch konkret nähern, entscheiden diese unter den Vorzeichen der sich ihnen stellenden Erfordernisse und der gegebenen Möglichkeiten. Die Auswertung des 1996/97 durchgeführten Bundeswettbewerbs „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ hat gleichwohl mehrere Schwerpunkte kommunalpolitischen Handelns erkennen lassen. Einerseits finden sich Städte, die besonderen Wert auf eine umfassende und qualitativ hochwertige Ausstattung mit Maßnahmen und Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur legen. Hierunter fallen vorzugsweise familienunterstützende Betreuungs- und Erziehungsangebote, Familienberatung und Familienbildung, der Gesundheitsförderung oder wirtschaftliche Hilfen in Verbindung mit dem Besuch öffentlicher Einrichtungen und Veranstaltungen. Andere Städte und Gemeinden setzen besondere Akzente im Wohnungsbau, im Wohn-

umfeld oder im Verkehrswesen. Hierbei dominieren oft Versuche, den öffentlichen Raum für Kinder und Familien gegenüber konkurrierenden Nutzungen durch den Verkehr zurückzugewinnen. In einer weiteren Kategorie finden sich Städte und Gemeinden, die ihre kommunale Familienpolitik in besonderer Weise mit Partizipation, Selbsthilfe, Eigenleistungen und Ehrenamtlichkeit verbinden. Hier legen die Stadtmütter und -väter besonderen Wert darauf, daß Eltern und Kinder ihre Ansprüche und Vorstellungen bereits in Planungs- und Entscheidungsphasen aktiv einbringen können.

34. Welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Erfahrungen mit dem unlängst abgeschlossenen ersten Bundeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“?

Ziel des 1996/97 erstmals vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden durchgeführten Bundeswettbewerbs „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ war es, besonders familien- und kinderfreundliche örtliche Maßnahmen und Vorgehensweisen zusammenzutragen, hervorragende auszuzeichnen sowie insgesamt zur Fortentwicklung einer familienfreundlichen Gestaltung des Lebensumfeldes auf kommunaler Ebene anzuregen. Das als Ideenwettbewerb verstandene Projekt ist in vielen Kommunen auf lebhaftes Interesse gestoßen, bot es diesen doch die Gelegenheit, einmal eine Zwischenbilanz der eigenen Anstrengungen auf diesem Feld zu ziehen und gleichzeitig vom Erfahrungsaustausch mit anderen Städten und Gemeinden zu profitieren. Die Beteiligung in Form eingereicherter Bewerbungen lag mit insgesamt 364 aus 14 Bundesländern weit höher als ursprünglich angenommen. 112 Bewerbungen ergolten aus Städten und Gemeinden der neuen Bundesländer, 252 aus den alten Bundesländern. Die Entscheidung über die Beteiligung einer Kommune war, soweit dies der Bundesregierung bekannt ist, häufig begleitet von intensiven Beratungen in städtischen Ausschüssen und Räten. Förderlich für die große Mobilisierung war dabei auch die offene Themenstellung, unter der eine breite Palette von örtlichen Ansätzen Platz fand. Denn die Schaffung von günstigen Strukturen für Kinder und Familien ist in der Praxis nicht zu trennen von strukturellen Rahmenbedingungen für die Standortqualität einer Kommune.

Der Wettbewerb hat insgesamt Familien und Kindern eine breitere Aufmerksamkeit und auch der Politik für Familien mit Kindern ein öffentliches Forum verschafft, das für die Realisierung weiterer familienfreundlicher Ziele auf kommunaler Ebene förderlich sein wird.

Die Bundesregierung beabsichtigt aufgrund dieser Erfahrungen bei der erstmaligen Durchführung, den Bundeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ in einem angemessenen Abstand von drei bis vier Jahren zu wiederholen. Sie dankt den Kommunalen Spitzenverbänden, insbesondere dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Ge-

meindebund, für deren aktive Unterstützung bei der erstmaligen Projektdurchführung und bestätigt ausdrücklich die Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Hans Gottfried Bernrath, der bei der Abschlußveranstaltung am 4. September 1997 ausführte, daß „kommunale Familienpolitik . . . nicht das Sahnehäubchen auf dem Kuchen kommunaler Leistungen (ist), sondern . . . Grundlage kommunaler Entwicklungen“. Die Bundesregierung setzt folglich bei der von ihr beabsichtigten Wettbewerbswiederholung auf die bewährte Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden. Sie hat sich gleichzeitig an die Bundesländer gewandt mit der Bitte, sich konstruktiv in die Vorbereitung der Wettbewerbswiederholung einzubringen und sich an der zweiten Durchführung aktiv zu beteiligen. Denn die Schaffung von kinder- und familienfreundlichen Lebensverhältnissen ist eine Aufgabe, der sich neben der kommunalen und der Bundesebene gleichermaßen die Länder verpflichtet sehen müssen.

35. Wie hat sich nach Auffassung der Bundesregierung das Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler auf die Städte, Gemeinden und Kreise ausgewirkt?

Das Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (Wohnortzuweisungsgesetz) ist zum 1. März 1996 geändert worden, nachdem sich herausgestellt hatte, daß einige Regionen durch einen überproportionalen Zuzug von Spätaussiedlern auch finanziell übermäßig beansprucht wurden.

Danach konnte ein Spätaussiedler für zwei Jahre einer Gemeinde zugewiesen werden. Er erhält nur an dem zugewiesenen Ort Leistungen der Sozialhilfe und der Arbeitsförderung. Andernorts wird von der Sozialhilfe nur die unabweisbar gebotene Hilfe gewährt, d. h. in der Regel die Kosten der Rückführung an den Zuweisungsort. Das Wohnortzuweisungsgesetz gewährleistet nach dieser 2. Änderung die schlüsseltgerechte und gleichmäßige Verteilung der Spätaussiedler im Bundesgebiet. Die Spätaussiedler folgen ganz überwiegend den Verteil- und Zuweisungsentscheidungen des Bundes und der Länder. Sie nehmen ihren Wohnsitz in der ihnen zugewiesenen Gemeinde. Der überproportionale unregelmäßige Zuzug in die bisherigen Hauptzuzugsgebiete ist gestoppt. Infolgedessen hat sich die finanzielle Beanspruchung dieser Regionen stabilisiert. Die mit der Aufnahme von Spätaussiedlern verbundene finanzielle Beanspruchung verteilt sich auf das gesamte Bundesgebiet. Neue Hauptzuzugsgebiete sind nicht entstanden. Die Spätaussiedler gehen auch verstärkt in die neuen Länder. Diese gleichmäßigere Verteilung hat die Akzeptanz der Spätaussiedler in der einheimischen Bevölkerung stabilisiert.

Vor diesem Hintergrund ist am 31. Dezember 1997 das 3. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (3. Änderungsgesetz zum Wohnortzuweisungsgesetz) in Kraft getreten. Es sieht den Wegfall der zweijährigen

Befristung der Wohnortzuweisung und des Leistungsausschlusses vor, die nunmehr bis zum Außerkrafttreten des Wohnortzuweisungsgesetzes am 15. Juli 2000 fortgelten. Diese Regelung berücksichtigt einerseits die immer noch starke Beanspruchung der kommunalen Haushalte in den Hauptzuzugsgebieten aufgrund der früheren Zuzüge und die Sorge der Kreise und Gemeinden, die einheimische Bevölkerung könnte erneut – wie 1994/95 – mit einem spürbaren Zuzug von Spätaussiedlern überfordert werden. Sie kommt andererseits den Spätaussiedlern entgegen, weil sie gegenüber der Forderung nach Verlängerung des Wohnortzuweisungsgesetzes über den 15. Juli 2000 hinaus erheblich milder ist.

36. Wie hat sich die Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf die Städte, Gemeinden und Kreise ausgewirkt?

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997, das am 1. Juni 1997 in Kraft getreten ist, entstehen für Städte, Gemeinden und Kreise – verglichen mit der Situation vor Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes – erhebliche Einsparungen, soweit diese Entlastungen nicht bei den Ländern anfallen. Diese Einsparungen lassen sich z. Z. noch nicht näher beziffern, da für die Zeit nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes noch keine statistischen Ergebnisse über die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vorliegen.

Die Einsparungen ergeben sich zum einen daraus, daß der Kreis der Personen, die die verglichen mit den Leistungen der Sozialhilfe abgesenkten Leistungen nach den §§ 3 ff. des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen, erweitert worden ist. Zum anderen hat die Vergrößerung des Zeitraums des Bezuges abgesenkter Leistungen weitere Einsparungen zur Folge.

Zusätzlich zu den bisherigen Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind nunmehr auch Ausländer nach diesem Gesetz leistungsberechtigt, die über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet worden ist und Bürgerkriegsflüchtlinge, die im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis nach den §§ 32 oder 32 a des Ausländergesetzes sind.

Der Zeitraum des Bezuges abgesenkter Leistungen ist von einem auf drei Jahre, frühestens beginnend am 1. Juni 1997, verlängert worden. Das bedeutet, daß bis zum 31. Mai des Jahres 2000 alle Leistungsberechtigten die abgesenkten Leistungen nach den §§ 3 ff. des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen. Wegen des Fehlens einer Besitzstandsregelung erhalten bis zu diesem Zeitpunkt auch Leistungsberechtigte, die vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits Leistungen entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz erhalten haben, die abgesenkten Leistungen. Daraus ergeben sich weitere Einsparungen für die Städte, Gemeinden und Kreise.

V. Umwelt und Energie

37. Wie hat sich die Belastung der Luft mit Umweltschadstoffen entwickelt?

Die Luftbelastung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hat sich wie folgt entwickelt:

Schwefeldioxid

Von 1990 bis 1996 sank die SO₂-Gesamtemission um 65 %. Dies spiegelt sich auch in der SO₂-Immissionsentwicklung wider. Obwohl im Gebiet der alten Bundesländer bereits 1990 ein relativ niedriges SO₂-Belastungsniveau zu verzeichnen war und SO₂-Jahresmittelwerte bis 50 µg/m³ nur noch regional vor allem in industriellen Ballungsräumen erreicht wurden, gingen die Konzentrationen noch weiter zurück. Gegenwärtig liegen im Gebiet der alten Bundesländer die SO₂-Jahreswerte durchweg unter 25 µg/m³. In den neuen Bundesländern kam es seit der Vereinigung zu drastischen SO₂-Rückgängen. Lagen 1990 vor allem in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die SO₂-Jahreswerte großräumig zwischen 75 und 125 µg/m³, stellenweise sogar auch über 150 µg/m³, sind heute verbreitet in diesen Gebieten nur noch Werte zwischen 25 und 50 µg/m³ zu verzeichnen. Werte über 50 µg/m³ wurden 1995 nur noch lokal im Erzgebirgsraum beobachtet. In Mecklenburg-Vorpommern sowie in der nördlichen Hälfte Brandenburgs und Sachsen-Anhalts sind bezüglich des Jahresmittels der SO₂-Konzentration keine nennenswerten Unterschiede zum sehr niedrigen Belastungsniveau der alten Bundesländer mehr feststellbar. Der Vergleich von städtischen und ländlichen Gebieten zeigt in den Städten eine etwa um den Faktor 2 bis 5 höhere SO₂-Belastung.

Schwebstaub

Auch für Schwebstaub ist seit 1990 eine rückläufige Belastung festzustellen. Die Staubemission ging im Zeitraum von 1990 bis 1996 um 75 % zurück. Die Schwebstaubkonzentrationen fielen jedoch nicht so markant wie beim SO₂, da ein Teil der festgestellten Schwebstaubbelastung auch auf natürliche Quellen zurückzuführen ist (Staubaufwirbelungen von Bodenflächen usw.).

Waren 1990 noch deutliche Unterschiede der Schwebstaubkonzentrationen zwischen alten und neuen Bundesländern vorhanden, werden gegenwärtig keine gravierenden Belastungsunterschiede mehr festgestellt.

Großflächig lag 1990 in den alten Bundesländern die Schwebstaubkonzentration im Jahresmittel zwischen 20 und 40 µg/m³, gebietsweise auch zwischen 40 und 60 µg/m³. Dagegen wurden in den neuen Bundesländern verbreitet Schwebstaubjahresmittelwerte zwischen 40 und 60 µg/m³, gebietsweise auch zwischen 60 und 80 µg/m³ registriert. Inzwischen hat sich bundesweit eine jährliche Schwebstaubbelastung von 20 bis 40 µg/m³, gebietsweise bereits auch unter 20 µg/m³ eingestellt. Schwebstaubkonzentrationen über 40 µg/m³ treten nur noch örtlich auf. Hinsichtlich der Unterschiede zwischen Stadt und Land kann davon ausgegangen werden, daß die städtische Schweb-

staubbelastung um den Faktor 2 über der der ländlichen Räume liegt.

Stickstoffdioxid

Wesentliche Quelle der Belastung durch NO₂ ist der Kraftfahrzeugverkehr. Insbesondere in den Städten sind seit 1990 unterschiedliche Entwicklungen der NO₂-Belastung in den alten und neuen Bundesländern zu erkennen. Trotz steigender Verkehrszahlen ist in den Städten der alten Bundesländer infolge der Maßnahmen am Fahrzeug ein Rückgang der NO₂-Konzentrationen festzustellen. Diese Entwicklung ist somit auch gleichlaufend mit der 30%igen NO₂-Gesamtemissionsminderung im Zeitraum von 1990 bis 1996.

Vor 1990 lag die NO₂-Belastung in den Ballungsräumen der alten Bundesländer etwa 1,5fach über denen in den Ballungsräumen des Beitrittsgebietes. Bei der nach 1990 in den Städten der neuen Bundesländer beobachteten Zunahme der NO₂-Werte ist eine Annäherung an das Niveau in den alten Bundesländern zu verzeichnen. In den ländlichen Räumen liegt die NO₂-Belastung mit Jahresmittelwerten zwischen 6 und 15 µg/m³ auf einem sehr niedrigem Niveau. In den Städten liegt sie etwa um den Faktor 3 bis 6 höher und gegenwärtig werden in den Ballungsräumen NO₂-Jahresmittelwerte je nach Lage der Meßstation zwischen 30 und 60 µg/m³ gemessen. An Stationen mit ausgeprägtem „verkehrsbezogenem“ Charakter, an denen in den letzten Jahren teilweise noch Konzentrationen bis 100 µg/m³ auftraten, wurden 1996 keine Konzentrationen über 70 µg/m³ mehr gemessen.

Ozon

Ozon wird nicht wie andere Luftschadstoffe direkt aus Anlagen in die Atmosphäre emittiert, sondern bildet sich dort erst unter dem Einfluß von Sonnenlicht und der sogenannten Vorläufersubstanzen Stickstoffoxide (NO_x) und flüchtige Kohlenwasserstoffe (VOC). In den Städten liegen die Jahresmittelwerte um den Faktor 1,5 bis 2 niedriger als in ländlichen Gebieten, da das bei Verbrennungsprozessen emittierte NO_x ozonabbauend wirkt. Großräumig treten in Deutschland Jahresmittelwerte zwischen 25 und 50 µg/m³ auf, wobei die Ozonwerte von Großstädten in der Regel im unteren Bereich dieser Spanne liegen. Werte zwischen 50 und 75 µg/m³ treten regional im ländlichen Bereich auf und Werte um 100 µg/m³ sind nur an Bergstationen anzutreffen.

Als Kenngröße für die Belastung der Bevölkerung sind auch kurzzeitige Spitzen von Bedeutung, wie z. B. Ozonwerte über 180 µg/m³ (Schwellenwert zur Information der Bevölkerung). Ein zeitlicher Trend der Ozonspitzenwerte hängt sehr stark vom Standort der Meßstation (Stadt, Land, Berg) ab und wird in starkem Maße durch die von Jahr zu Jahr und auch regional stark variierenden Witterungseinflüsse geprägt. Auffallend ist, daß die maximalen Ozonspitzenwerte trotz dieser Einflüsse in den letzten Jahren deutlich zurückgingen. Die Reduktion der Emissionen der Ozonvorläufer um ca. 30 % hat sehr wahrscheinlich zu dieser Abnahme der Ozonspitzenwerte geführt.

Benzol

Die Benzolbelastungen in den Straßen zeigen seit 1990 einen rückläufigen Trend, der gleichlaufend mit der ca.

60%igen Benzolemissionsminderung aus dem Straßenverkehr im Zeitraum von 1990 bis 1996 ist. Gegenwärtige Meßergebnisse liefern an verkehrsnahen Stationen im Jahresmittel Belastungen zwischen 4 und 14 µg/m³.

Ruß

Ruß wird routinemäßig seit dem 1. März 1997 von den zuständigen Landesbehörden im Rahmen der 23. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Verordnung über die Festlegung von Immissionswerten) gemessen. Die Schadstoffkonzentration schwankt sehr stark in Abhängigkeit vom Verkehrsaufkommen.

Eine im Auftrag des Länderausschusses für Immissionsschutz durchgeführte Analyse erbrachte für den Zeitraum 1989 bis 1994 für verkehrsnahen Stationen eine mittlere Belastung von 8,7 µg/m³ (Jahresmittel) mit einer Spannweite von 3,8 bis 14 µg/m³. Neuere Meßergebnisse aus dem Jahr 1996 für Berlin liefern Rußpartikelkonzentrationen zwischen 4 und 17 µg/m³.

Blei

Seit 1972 ist im Gebiet der alten Länder ein abnehmender Trend der Bleikonzentration festzustellen. Die heutigen, bei etwa 11 ng/m³ liegenden Werte an Meßstellen im ländlichen Bereich sind etwa um den Faktor 20 niedriger als zu Beginn der Meßreihen. Diese Entwicklung ist zunächst auf die Verminderung des Bleigehaltes im verbleiten Kraftstoff und sodann auf den zunehmenden Einsatz bleifreier Kraftstoffe zurückzuführen. Unterstützt wurde diese Entwicklung zusätzlich durch die Verminderung der Staubemissionen aus stationären Quellen. Einen ähnlichen Trend verzeichnen auch Meßstellen im städtischen und industriellen Bereich, allerdings auf höherem Niveau. Im Mittel werden etwa 70 ng/m³ gemessen. Spitzenwerte erreichen 300 ng/m³ und liegen damit weit unter dem EU-Wert von 2 000 ng/m³. Im Hinblick auf die Immissionsituation gibt es keine prinzipiellen Unterschiede zwischen neuen und alten Ländern.

38. Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, den „Lokale-Agenda-21-Prozeß“ zu fördern?

Als Ausfluß der kommunalen Selbstverwaltung liegt die Zuständigkeit für die Erstellung und Durchführung Lokaler Agenden ausschließlich bei den Kommunen. Der Bund kann den „Agenda-Prozeß“ nur durch die Förderung von Modellprojekten, die Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben oder die Bereitstellung von Arbeitshilfen unterstützen.

Beispiel dafür ist das vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderte Forschungsvorhaben im Stadtbezirk Berlin-Köpenick, das im Frühjahr 1998 abgeschlossen wird. Ziel des Vorhabens ist die wissenschaftliche Begleitung der Erarbeitung einer Lokalen Agenda für diesen Berliner Stadtbezirk. Inhaltliche Schwerpunkte der Studie sind eine umweltverträgliche Stadt- und Regionalplanung, die Verkehrsvermeidung und -verlagerung, ein rationeller Energieeinsatz, aber auch Themen wie Arbeitsplätze im Umweltschutz, Förderung regionaler Märkte und Nord-Süd-Partnerschaft. Im Rahmen der Studie

werden auch allgemeine Empfehlungen erarbeitet, die anderen Kommunen eine wichtige Hilfestellung für die Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 bieten können.

Darüber hinaus wurde ein Forschungsvorhaben „Umweltwirksamkeit kommunale Agenda 21-Pläne zur nachhaltigen Entwicklung“ an den Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) in Freiburg vergeben (Laufzeit: Juni 1996 bis Juni 1998). Auf der Grundlage einer Einschätzung des Wirksamkeitspotentials der jeweiligen Umsetzungsschritte der Lokalen Agenda soll eine praxisorientierte Arbeitshilfe erstellt werden. Projektbegleitend wurde bereits ein umfassender Informations- und Erfahrungsaustausch (Zusammenschluß von Städten in Worknets, Durchführung von Workshops, kontinuierlich erscheinende Rundbriefe u. a.) eingeleitet. Außerdem wurde ein Beirat konstituiert, der sich auch als ein Begleitgremium des Lokale Agenda-Prozesses in Deutschland versteht und zur Zeit die vom Deutschen Städtetag initiierte Themen- und Terminkoordinierung weiterführt. In dem Beirat wirken die Bundesregierung, kommunale Verbände und Institutionen, Nicht-Regierungsorganisationen und „Vorreiter“-Städte wie auch die Transferrstelle für nachhaltige Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen mit.

Im Rahmen eines Anschlußvorhabens wird der Stand des Lokale-Agenda-Prozesses in ausgewählten europäischen Ländern ermittelt sowie Bewertungskriterien zum Umsetzungsprozeß untersucht.

Ferner wurde angesichts des Stellenwertes der Kommunen für die Umsetzung der nationalen Klimaschutzpolitik vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Umweltbundesamt ein Leitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ herausgegeben, der im Mai 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Er enthält umfangreiche Fachinformationen sowie Praxisbeispiele zur Erarbeitung und Umsetzung von kommunalen Klimaschutzprogrammen.

Ergänzt werden die Aktivitäten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in diesem Arbeitsfeld durch das F+E-Vorhaben „Neue Dialogformen und Kommunikationsstile in Zusammenhang mit der Umsetzung der Agenda 21“. Ziel ist eine sozialwissenschaftliche Erforschung und modellhafte Weiterentwicklung der sozialen Innovationen im Bereich von Dialog und Kommunikation, die im Zuge der Umsetzung der Agenda 21 notwendig werden.

Der systematischen Umsetzung in konkrete Handlungsschritte und der praktischen Erarbeitung eines Handlungsprogramms im Sinne der Agenda 21 dient außerdem das Projekt „Städte der Zukunft – Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Vorrangiges Ziel ist, eine nachhaltige Wohnungs- und Städtebaupolitik durch wissenschaftlich gestützte Strategien und empfohlene Maßnahmen nachvollziehbar sowie quantitativ und qualitativ ables-

bar zu machen. Neben den vier „Modellstädten der Zukunft“ soll in einem Netzwerk nationaler und internationaler Korrespondenzstädte das Gesamtprojekt begleitet und wissenschaftlich ausgewertet werden.

Die Bundesregierung hat mit o.g. Forschungs- und Modellvorhaben umfangreiche Maßnahmen getroffen, um dem Bedarf an bundesweiten, umfassenden Konzeptionen zur Bündelung und Effektivierung gerecht zu werden. Sie wird ihre Beratung und Unterstützung durch entsprechende Vorhaben weiter fortsetzen.

39. Wie haben sich die Gebühren für kommunale Versorgungs- und Entsorgungsleistungen entwickelt?

Die Aufwendungen für die Schmutzwassergebühren sind nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes (Preisindex für die Lebenshaltung) von 1991 bis 1997 in den alten Bundesländern um 63,3 % gestiegen. Für den gleichen Zeitraum stiegen die Schmutzwassergebühren in den neuen Ländern um 118,4 %. Der Anstieg ist in den alten Ländern deutlich zurückgegangen, wogegen in den neuen Ländern sich seit 1991 der Anstieg kontinuierlich fortgesetzt hat. Dies ist zurückzuführen auf den erforderlichen Nachholbedarf in der Grundausstattung von Kläranlagen und Kanalisationen und den erheblichen Sanierungsbedarf in den neuen Ländern.

Eine Gebührenumfrage der Abwassertechnischen Vereinigung (ATV) bei den Kommunen zeigt 1997 eine bundesweite Steigerung der absoluten Abwassergebühr gegenüber dem Vorjahr im Durchschnitt von 3,1 %. Während dieser Anstieg in den alten Bundesländern mit 2,2 % in der Größenordnung der Inflationsrate lag, ist in den neuen Bundesländern eine Steigerung um 8,6 % festzustellen, bei jedoch erheblichen Schwankungsbreiten auch innerhalb der Länder. Bei 55 % der Bevölkerung wurden 1997 die Gebühren gegenüber 1996 konstant gehalten. Eine Gebührenerhöhung erfolgte etwa in jeder dritten Kommune, wobei Gebührenerhöhungen von über 1 DM je m³ Abwasser mit rund 2,3 % der Bevölkerung die Ausnahme war. Auf Grund des rückgängigen Wasserverbrauchs in den Haushalten, reduzierte sich allerdings die Entgeltbelastung pro Einwohner und Jahr im Durchschnitt von 224 DM in 1995 auf 215 DM in 1996. Eigene Erhebungen werden von der Bundesregierung nicht durchgeführt.

Bezogen auf das Basisjahr 1991 (Preisindex = 100) hat das Statistische Bundesamt im früheren Bundesgebiet eine Steigerung bei den Wasserpreisen für 1997 von 34,4 % ermittelt. In den neuen Ländern beträgt der Anstieg im gleichen Zeitraum 84,8 %. Nach der Wassertarifstatistik des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW) beträgt der durchschnittliche gewichtete Wasserpreis¹⁾ incl. eingerechneter Grundpreise ohne USt.:

Bundesgebiet:	2,93 DM je m ³ Wasser
in den neuen Ländern:	3,46 DM je m ³ Wasser
im früheren Bundesgebiet:	2,83 DM je m ³ Wasser.

Für das Jahr 1996 verzeichnet der BGW einen Anstieg der Wasserpreise um 2,8 % zu verzeichnen (alte Bundesländer + 2,5 %, neue Bundesländer + 3,3 %). Damit hat sich der Preisauftrieb gegenüber der Entwicklung 1992 bis 1995 deutlich verlangsamt.

Der in den vergangenen Jahren im Vergleich zum Gesamtindex der Lebenshaltung zu beobachtende stärkere Anstieg der Wassergebühren ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß

- sich der Trinkwasserverbrauch in Haushalten und im Kleingewerbe kontinuierlich verringert hat (lt. BGW-Statistik von 145 Liter je Einwohner und Tag auf 130 Liter je Einwohner und Tag);
- die finanziellen Aufwendungen für Gewässer-schutzmaßnahmen zugenommen haben (z. B. Wasserentnahmeentgelte, Kooperation mit der Landwirtschaft).

Der Preisauftrieb in den neuen Ländern hängt vor allem mit dem Nachholbedarf beim Aufbau einer modernen Trinkwasseraufbereitung und der Gewährleistung der gesetzlich geforderten Qualität zusammen. Unmittelbar nach der deutschen Vereinigung waren noch zehn Prozent der Bevölkerung in den neuen Bundesländern von gesundheitlich relevanten Grenzüberschreitungen betroffen, 1996 waren es weniger als 0,1 %. Auch der Anschlußgrad hat sich deutlich erhöht.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Preisindex für die Lebenshaltung) stiegen die Gebühren für die Müllabfuhr (bei wöchentlicher Leerung einer ortsüblichen Tonne) von 1990 bis 1997 in den alten Bundesländern durchschnittlich um rd. 143 %.

In den neuen Ländern ist ein sinnvoller Vergleich erst ab 1991 möglich. Im Zeitraum 1991 bis 1997 stiegen dort die Gebühren für die Müllabfuhr durchschnittlich um rd. 100 %. Die Gebühren für Straßenreinigung (1 x wöchentlich) stiegen in den o.g. Zeiträumen in den alten Bundesländern durchschnittlich um rd. 31 % und in den neuen Bundesländern um rd. 78 %.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Anstieg der Abfallgebühren in den alten Ländern z. T. auf die Umsetzung neuer, höherer Umweltstandards (z. B. verbesserte Rauchgasreinigung in Müllverbrennungsanlagen gemäß 17. BImSchV, Errichtung neuer Müllverbrennungsanlagen, höhere Deponiestandards) sowie auf zusätzlich eingeführte, abfallwirtschaftliche Leistungen (z. B. separate Erfassung und Verwertung von Bioabfällen, Altpapier, getrennte Sperrmüllerefassung, Sonderabfallkleinmengenerfassung, Erfassung elektrischer und elektronischer Geräte, Abfallberatung) zurückzuführen.

Dabei beliefen sich die Kosten für die kommunale Abfallentsorgung im Bundesgebiet nach der Bundesregierung vorliegenden Erkenntnissen 1995 auf durchschnittlich 161 DM pro Einwohner (EW) und Jahr (a) – alte Bundesländer 169 DM/EW-a, neue Bundesländer

1) Gewichteter Wasserpreis = Summe (Wasserpreis x Abgabe an Haushalte)/Summe Abgabe an Haushalte.

138 DM/EW-a. – bei einer allerdings erheblichen Schwankungsbreite (alte Länder 67 bis 350 DM/EW-a, neue Länder 52 bis 225 DM/EW-a).

Umgerechnet auf die pro Person und Woche anfallenden Kosten für die kommunale Abfallentsorgung ergeben sich somit für die alten Bundesländer durchschnittlich 3,25 DM und für die neuen Bundesländer 2,65 DM.

40. Wie ist die vom Bund der Steuerzahler aufgezeigte große Spannbreite von mehreren 100 % bei Kommunalgebühren zu erklären?

In 1996 lag nach Erhebungen der ATV die Spannbreite bei den Abwassergebühren in Deutschland zwischen 0,90 DM je m³ Abwasser und 11,62 DM je m³ Abwasser. Diese Streuung ist auf unterschiedlichste Einflüsse und Randbedingungen zurückzuführen. Im Investitionsbereich fließen etwa 70 % der aufgewendeten Mittel in den Kanalisationsbau. Insoweit beeinflussen Bebauungsstruktur, Topographie und wasserwirtschaftliche Randbedingungen (z. B. Wasserschutzgebiete) erheblich die Investition und auch die späteren Betriebskosten. Daneben wirken sich auch unterschiedliche Förderungen durch die Bundesländer sowie Preisentwicklungen zum Zeitpunkt der Investition auf die Gebührenberechnung aus. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist der Ausbaugrad der vorhandenen Abwassersysteme sowie der Nachholbedarf eine weitere Ursache für die gravierenden Unterschiede. Beim Vergleich ist weiterhin zu berücksichtigen, daß einzelne Gemeinden nach individuellem Schlüssel Anschlußbeiträge vom Grundstückseigentümer erheben, die dann in unterschiedlichem Ausmaß im Rahmen der Gebührenkalkulation verrechnet werden können. In den ersten Jahren nach der Wende war in den neuen Ländern auch zu beobachten, daß in Einzelfällen auch die Bedarfsentwicklung nicht richtig eingeschätzt wurde. Auch wirken sich die gewählten Zins- und Abschreibungssätze bei der Kalkulation auf die Gebühren aus, so daß sich bei identischen Ausgangskosten für die Abwasserreinigung eine unterschiedliche Gebührenhöhe ergeben kann. Kommen mehrere dieser Punkte zusammen, können sich extrem hohe Gebührenunterschiede ergeben.

Zum Stand 1. Januar 1997 lag die Spannbreite beim durchschnittlichen gewichteten Wasserpreis der einzelnen Bundesländer nach der BGW-Statistik zwischen 2,06 DM je m³ Wasser und 4,03 DM je m³ Wasser (ohne USt.). Die Unterschiede lassen sich auch im Bereich der Wasserversorgung in der Regel mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen erklären. Die für eine Preisbildung maßgeblichen Faktoren können in den Versorgungsgebieten sehr variieren. Es gibt nicht nur offensichtbare Unterschiede bei den Gestehungskosten, wie unterschiedlicher Aufwand bei der Gewinnung, Aufbereitung, dem Ferntransport und der Verteilung des Wassers. Auch Unterschiede in der „Infrastruktur“ der Wasserversorgung, wie etwa die Anschlußdichte, Alter des Leitungsnetzes, Störanfälligkeit und schließlich topographische Besonderheiten haben Einfluß auf die Wasserpreise. Wo Prognosen des Wasserbedarfs durch

die tatsächliche Entwicklung überholt werden, können auch dauerhafte Überkapazitäten entstehen, die ebenfalls den Wasserpreis beeinflussen.

Die Bundesregierung sieht die Ursachen für die erhebliche Schwankungsbreite der Abfallgebühren zum einen in dem regional durchaus noch unterschiedlichen Standard der Restabfallbehandlung (z. B. mit oder ohne thermische Behandlung; unterschiedlicher Deponiestandard). Dabei muß eine thermische Abfallbehandlung – wie Beispiele zeigen – nicht grundsätzlich zu hohen und eine Ablagerung ohne Vorbehandlung und auf Deponien mit niedrigem technischen Standard nicht zu niedrigen Gebühren führen.

Eine weitere Ursache für die Gebührenunterschiede liegt im unterschiedlichen Leistungsangebot der einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, z. B. Bioabfallsammlung/Kompostierung, Sperrmüllsammlung, Abfallberatung, Voll- oder Teilservice bzw. verschiedene Abfuhrintervalle bei der Restmüllsammlung, Hol- oder Bringensysteme für Bioabfälle oder Wertstoffe.

Auch unterschiedliche Kalkulationsansätze bei der Gebührenberechnung (z. B. Wiederbeschaffungswert oder Anschaffungswert als Grundlage für die Abschreibung) sowie die Berücksichtigung von Stilllegungs- und Nachsorgekosten für Deponien führen zu unterschiedlichen Entsorgungsgebühren.

Daneben hat die Struktur der Entsorgungsgebiete (Stadt/Land) ebenso einen Einfluß auf die Gesamtkosten der Entsorgung, wie die Organisationsform und Betriebsgrößen der Leistungserbringer (z. B. Eigenbetrieb, Zweckverband, Kapitalgesellschaft u. a.); allerdings sind hierzu derzeit keine abschließenden Aussagen möglich. Schließlich können auch Fördermaßnahmen durch Bund und/oder Land sowie unterschiedliche Preisniveaus zum Investitionszeitpunkt zu Gebührenunterschieden führen.

Große Schwankungsbreiten der Gebühren, selbst bei vergleichbarem Leistungsangebot und ökologischem Standard, machen nach Auffassung der Bundesregierung allerdings deutlich, daß die Ursachen für die Spreizung der Abfallgebühren offenbar auch im kommunalen Bereich selbst, in der Organisation der Abfallwirtschaft und in der Qualität des Wirtschaftens, zu suchen sind.

41. Welche Maßnahmen wurden aufgrund des Gebührengipfels im Juni 1994, bei dem auf Initiative des Bundeskanzlers zu einer Offensive von Bund, Ländern und Gemeinden zur Kosten- und Gebührenreduktion aufgerufen wurde, von Bundesseite ergriffen?

Auf ihrer gemeinsamen Besprechung im Juni 1994 haben der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder die Umweltministerkonferenz um Prüfung und zügige Umsetzung von Möglichkeiten zur Kosten- und Gebührenreduktion im technischen, organisatorischen, abgaberechtlichen und ordnungsrechtlichen Bereich gebeten. Zu allen Bereichen wurden Arbeits-

gruppen eingesetzt, in denen Bund, Länder und Kommunen vertreten waren. So wurde im technischen Bereich eine umfassende Überprüfung des technischen Regelwerkes begonnen mit dem Ziel, technische Anforderungen auf ihre Kostenauswirkungen hin zu überprüfen, ohne daß auf den bisherigen Umweltstandard verzichtet werden muß. Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen wurden veröffentlicht und den Ländern und Kommunen sowie an Planung und Bau Beteiligten zur Verfügung gestellt.

Bemühungen, die Möglichkeiten im Kommunalabgabenrecht aufzuzeigen, um auf Gebührenbelastung und Beitragsbelastungen im Interesse einer Abgabengrenzung Einfluß zu nehmen, und inwieweit auf dem Gebiet des Organisationsrechts eine größere Kostentransparenz realisiert werden kann, führten zu keinem einheitlichen Ergebnis. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 44 verwiesen.

Mit der 6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes vom 11. November 1996 wurden eine Reihe von Regelungen und Klarstellungen aufgenommen, die es den Ländern und Kommunen ermöglichen bei ihren Entscheidungen kostenminimierende Lösungen in der Abwasserentsorgung zu wählen. Das Wasserhaushaltsgesetz stellt nun ausdrücklich heraus, daß auch dezentrale Lösungen eine ordnungsgemäße Abwasserbehandlung darstellen.

Weiterhin öffnet das Gesetz die Abwasserentsorgung für private Organisationsformen. Die Länder sind ermächtigt, die volle Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Private zuzulassen. Es obliegt nun den Ländern diese Regelung in Landesrecht umzusetzen und anzuwenden.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat zur Unterstützung der Länder und Kommunen beginnend 1995 drei Forschungsvorhaben mit einem Gesamtvolumen von 765 000 DM vergeben. Zwei dieser Vorhaben, deren Abschlußberichte in Kürze veröffentlicht werden, beschäftigen sich mit einer bundesweiten „Analyse der Kostenstruktur der kommunalen Abfallentsorgung“ sowie mit der „Kostenstrukturuntersuchung von Abfallbeseitigungsverfahren“. Ein drittes Vorhaben schließlich, das Mitte 1998 abgeschlossen werden wird, beinhaltet die Erarbeitung eines Gebührenkalkulationsmodells. Dieses Kalkulationsmodell soll zu einer Vereinheitlichung bei der Kalkulation von Abfallgebühren und zu einer Erhöhung der Transparenz führen. Es wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Handreichung zur Verfügung gestellt werden und kann diesen in Zukunft als Vorlage und Vergleichsbasis für eigene Kalkulationen dienen.

Mit diesen Vorhaben unterstützt die Bundesregierung auch die Arbeit einer von der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) auf Beschluß der 45. Umweltministerkonferenz eingerichteten ad-hoc-Arbeitsgruppe „Gebührenentwicklung in der kommunalen Abfallentsorgung“. Diese Arbeitsgruppe, in der auch das BMU mitarbeitet, soll der LAGA im Ergebnis Vorschläge über mögliche Kostendämpfungsmaßnahmen vorlegen.

42. Welche Maßnahmen haben die Länder ergriffen, um zum Beispiel durch Umstellung der Abwasserkonzepte auf dezentrale Strukturen in ländlichen Regionen und durch Umstellung der Fördermaßstäbe, die häufig teure Großanlagen gegenüber kostengünstigeren dezentralen Konzepten bevorzugten, die Kosten der Abwasserbeseitigung zu senken?

In den letzten Jahren wurden von verschiedenen Ländern Beratungsstellen für den Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung eingerichtet. Ziel dieser Einrichtungen ist es u. a. Hilfestellung zu geben, eine möglichst kostengünstige Abwasserentsorgung zu erreichen. So wurde in Thüringen die „Beratungsagentur kommunale Wasserver- und Abwasserentsorgung“ zum 1. Dezember 1996 eingerichtet. Bei Bedarf können die Aufgabenträger diese Agentur bei der Lösung der Probleme einschalten. In Rheinland-Pfalz wurde 1994 eine Expertengruppe (AWEX) mit dem Ziel eingerichtet, den abwasserbeseitigungspflichtigen Kommunen Hilfestellung zur Vermeidung von Fehlern und Fehleinschätzungen zu geben. Thematische Schwerpunkte sind die kostengünstige Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum sowie Überprüfungen der Planungen von Abwasseranlagen hinsichtlich möglicher Einsparpotentiale. In Nordrhein-Westfalen wurde gemeinsam mit dem dortigen Städte- und Gemeindebund ebenfalls eine Abwasserberatung eingerichtet. Der Maßstab, den die Länder bei der finanziellen Förderung anlegen, orientiert sich maßgeblich an der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Gefördert wird nur wenn der Maßnahmeträger dargelegt hat, daß unter den nach wasserwirtschaftlichen und sonstigen umweltrelevanten Gesichtspunkten in Betracht kommenden Lösungen eine wirtschaftliche gewählt wurde. Auch wurden Informationsbroschüren zum Thema kostengünstige Lösungen im Bereich der kommunalen Abwasserbeseitigung erarbeitet und den Verantwortlichen zur Verfügung gestellt. Von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) wurden zwei Broschüren mit Handlungsanleitungen und Projektbeispielen veröffentlicht.

43. Wie hoch ist der Anteil der kalkulatorischen Kosten bei den kommunalen Ver- und Entsorgungsgewährungen, und wie viele Kommunen kalkulieren noch mit den teureren Wiederherstellungskosten anstelle der Anschaffungskosten als Grundlage für die Abschreibung?

Die gesetzlichen Vorgaben für die Ermittlung der kalkulatorischen Kosten sind länderspezifisch unterschiedlich geregelt. Die Ermittlung der Beiträge und Gebühren der kommunalen Ver- und Entsorgungsträger erfolgt auf der Grundlage der jeweiligen Kommunalabgabengesetze der Länder. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Abschreibung nach dem Anschaffungs- bzw. Herstellungswert in vier Bundesländern zwingend vorgeschrieben. In einem Bundesland wird die Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert rechtlich vorgegeben. In den restlichen Ländern besteht die Möglichkeit entweder nach dem Anschaffungs- bzw. Herstellungswert oder nach dem Wiederbeschaffungszeitwert das Anlagenkapital abzuschreiben. Unterschiede bestehen nach Landesrecht auch bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen.

Auf der Grundlage der ATV-Umfrage zeigt sich, daß rund 12 % der erfaßten Kommunen ihre Abwasseranlagen nach dem Wiederbeschaffungszeitwert abschreiben, wobei dies vornehmlich bei größeren Kommunen Anwendung findet. Der übrige Teil schreibt nach dem Herstellungs- bzw. Anschaffungswert ab.

Der Anteil der kalkulatorischen Kosten an den Abwassergebühren ist u. a. abhängig von den Abschreibungsgrundlagen und den Ansätzen bei der Verzinsung des investierten Kapitals. Nach Länderdarstellungen und Umfragen der ATV beträgt der Anteil der kalkulatorischen Kosten an den Abwassergebühren über 50 %.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über die Höhe des Anteils der kalkulatorischen Kosten an den kommunalen Wasserversorgungsgebühren vor. Auch kann keine Angabe über die Anzahl der Kommunen gemacht werden, die ihre Wasserversorgungsanlagen nach dem Wiederbeschaffungszeitwert bzw. Anschaffungs- bzw. Herstellungswert abschreiben.

Hinsichtlich der kommunalen Praxis bei der Kalkulation der Abfallgebühren liegen der Bundesregierung für die Länder, in denen die Kalkulation auf der Basis Wiederbeschaffungswert oder Anschaffungswert möglich ist, keine Angaben vor. Auch zur Höhe des Anteils der kalkulatorischen Kosten an den Abfallgebühren verfügt die Bundesregierung über keine näheren Angaben. Die Ermittlung dieses Anteils gestaltet sich u. a. deshalb schwierig, da rd. 50 % der Entsorgungsleistungen an Dritte vergeben werden, die diese Kosten gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern i. d. R. nicht gesondert ausweisen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß bei kapitalintensiven Entsorgungsanlagen (z. B. thermische Behandlungsanlagen) der Anteil der kalkulatorischen Kosten ca. 50 % beträgt, während der Anteil an den Abfallgebühren insgesamt deutlich geringer sein dürfte.

44. Hat die Innenministerkonferenz entsprechend dem Auftrag des Gebührengipfels einen Vorschlag zu normativen Änderungen im Kommunalabgaberecht vorgelegt?

Nein.

Die Innenminister der Länder haben sich verschiedentlich mit der Gebührenentwicklung im Rahmen der Abwasserbeseitigung befaßt. Auch sie sehen die Notwendigkeit der Kostendämpfung, halten es aber nicht für erforderlich, Vorschläge zu normativen Änderungen, beispielsweise zur Gebührenkalkulation, in den Kommunalabgabengesetzen oder allgemein gültige Empfehlungen für die Wahl bestimmter Organisationsformen zu erarbeiten.

45. In welchem Maß läßt sich erkennen, daß die Kommunen die Gebührenerkennungspotentiale durch organisatorische Veränderungen realisieren, zum Beispiel durch Ausgliederung der Regiebetriebe in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften, durch privatwirtschaftliche Betreibermodelle und durch Wirtschaftlichkeitswettbewerb schon bei der Erstellung von Konzepten?

Nach der 1997 durchgeführten ATV-Gebühreumfrage führten von den erfaßten Kommunen rund 40 % ihre Abwasserentsorgung außerhalb des allgemeinen Haushaltes in Form von Eigenbetrieben, Zweckverbänden, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Eigengesellschaften aus. Diese Kommunen repräsentieren dabei jedoch mehr als 55 % der Bevölkerung, da überwiegend größere Städte ihre Abwasserentsorgung als Eigenbetriebe führen.

Insgesamt haben eigenbetriebsähnliche Formen bezogen auf die Einwohner bereits 44 % erreicht (1996 43 %, 1995 39 %). Betriebsformen wie Abwasserzweckverbände z. T. mit als GmbH formulierten Eigengesellschaften, Betreibermodelle und Kooperationsmodelle werden verstärkt in den neuen Bundesländern genutzt. Der entsprechende Anteil der Kommunen wurde mit mehr als 50 % festgestellt. Der Regiebetrieb, nach dem in den alten Bundesländern rund 60 % vor allem der kleineren Kommunen organisiert sind, ist in den neuen Bundesländern nahezu bedeutungslos.

Rund 4,7 % der Wasserversorgungsunternehmen werden in den alten Bundesländern als Regiebetriebe geführt. In den neuen Ländern liegt der Anteil bei 2,7 %. Wird mit 57,7 % der überwiegende Anteil der Versorgungsunternehmen in den alten Ländern als Eigenbetriebe geführt (neue Länder 3,7 %), so sind in den neuen Ländern 59,3 % der Unternehmen als Zweckverbände organisiert (alte Länder 10,8 %). Die Organisationsform der Eigengesellschaften, öffentliche Gesellschaften, öffentlich-privatwirtschaftliche Gesellschaften oder der privatwirtschaftlichen AG bzw. GmbH wurde in den neuen Ländern von 33 % der Unternehmen und in den alten Ländern von rund 22 % der Unternehmen gewählt.

In der Abfallwirtschaft kommt es derzeit bei zahlreichen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu einer Umstrukturierung bzw. Neuorganisation der Entsorgungswirtschaft etwa durch Umwandlung der Regiebetriebe in Eigenbetriebe oder -gesellschaften oder durch privatwirtschaftliche Betreibermodelle für Entsorgungsanlagen. Eine Übersicht hierzu liegt nicht vor.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung aber alle organisatorischen Veränderungen im Rahmen der Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die dazu beitragen, die Aufgaben effizienter und damit kostengünstiger zu gestalten. Oberstes Entscheidungskriterium bei der Wahl der Betriebsform ist die einwandfreie und auf Dauer gesicherte Erledigung und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die Entscheidung zu einer neuen Struktur- und Organisationsform sollte jedoch grundsätzlich auf Basis eines wettbewerblich geführten Wirtschaftlichkeitsvergleiches getroffen werden. Dieses ist in der Vergangenheit noch zu selten geschehen.

46. Ist die Preis- und Kostenentwicklung bei den Versorgungs- und Entsorgungsgebühren in den europäischen Staaten vergleichbar?

Der Bundesregierung liegen lediglich vereinzelte Informationen vor, daß der Aufbau einer den gestiegenen ökologischen Anforderungen Rechnung tragenden Abfallwirtschaft – z.B. Getrenntsammlung von Bioabfällen und Wertstoffen, thermische Behandlung der Restabfälle, höhere Deponiestandards – auch in anderen europäischen Staaten, z. B. Österreich, zu einer Erhöhung der Entsorgungskosten geführt haben. Objektive und belastbare Untersuchungen/Vergleiche aus europäischen Staaten sind der Bundesregierung nicht bekannt. Derartige Vergleiche dürften sich auch außerordentlich schwierig gestalten, da in den einzelnen europäischen Staaten die Finanzierung der Abfallentsorgung unterschiedlich geregelt ist, – z. B. über Abfallgebühren wie in Deutschland oder aus dem allgemeinen Steueraufkommen wie in Großbritannien. Zum Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen wird derzeit ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erarbeitet. Der Endbericht wird für Mitte 1998 erwartet. Ein direkter Vergleich gestaltet sich jedoch auf Grund unterschiedlichster Strukturen in den Ländern schwierig. So entsprechen die Abwassergebühren in verschiedenen Staaten nicht der echten Kostenstruktur, was insbesondere auf staatliche und kommunale Transferleistungen zurückzuführen ist. Erste Zwischenergebnisse zeigen, daß auch in europäischen Nachbarstaaten z. T. erhebliche Steigerungen der Wasser- und Abwasserpreise zu verzeichnen bzw. durch anstehende Ersatzinvestitionen zu erwarten sind.

Im Februar 1996 wurde im Auftrage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplanes ein Forschungsvorhaben mit dem Titel „Vergleich der Trinkwasserpreise im europäischen Rahmen“ vergeben. In diesem Vorhaben wurden die Kosten der Trinkwasserversorgung und die Trinkwasserpreise in ausgewählten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union untersucht. Dabei zeigte sich eine Vielzahl von Faktoren, die einen internationalen Vergleich erschweren und deren Einfluß auf die Preisbildung nur bei detaillierter Kenntnis der Situation in allen zu vergleichenden Einheiten (Versorgungsgebieten, Kommunen, Regionen oder Staaten) abgeschätzt und für die Zwecke des Vergleichs kontrolliert werden können. Dazu gehören klimatische und naturräumliche Gegebenheiten, Rohwasserqualitäten, unterschiedliche Tarifstrukturen mit festen und variablen Komponenten, Behandlung der Kosten von Neu- oder Erstanschlüssen, Abrechnungsmodalitäten, Steuern und Abgaben, Abschreibungen und ihre Auswirkungen auf Steuerlast sowie Unterschiede in der Qualität der Trinkwasserversorgung. Das Vorhaben erbrachte einen Überblick über die relevanten Unterschiede und es wurden zugleich eine Reihe von Mängeln in bestehenden internationalen Trinkwasservergleichen offengelegt sowie Hinweise für die Verbesserung derartiger Vergleiche gewonnen.

Der Abschluß des Vorhabens mit der Vorlage des Abschlußberichtes wird für die zweite Jahreshälfte 1998

erwartet. Erst dann sind abschließende Aussagen zum Vergleich der Trinkwasserpreise möglich.

47. Wie hat sich die Wasserqualität in Nord- und Ostsee entwickelt?

Die Wasserqualität von Nord- und Ostsee ist zu einem wesentlichen Teil abhängig von Erfolg oder Mißerfolg der grenzüberschreitenden Kooperation aller Anliegerstaaten. Für beide Meere gibt es regionale Konventionen zum Schutz der Meeresumwelt und zu deren Umsetzung eingesetzte Kommissionen (OSPAR für den Nordostatlantik, HELCOM für das Ostseegebiet).

Generell läßt sich sagen, daß sich aufgrund der Umsetzung der Beschlüsse der Internationalen Nordseeschutz-Konferenzen, welche die OSPAR-Aktivitäten politisch flankieren, wie auch des Internationalen Ostsee-Aktionsprogramms, das ein wesentliches politisches Element der HELCOM-Arbeit darstellt, die Wasserqualität in beiden Meeren verbessert hat. Insbesondere die Einträge von Schwermetallen und Phosphaten sind zurückgegangen. Die Anstrengungen hinsichtlich der Reduzierung von Stoffeinträgen müssen aber nach wie vor und insbesondere in bislang noch defizitären Bereichen, insbesondere der Landwirtschaft, weitergehen. Im einzelnen wurden folgende Ergebnisse erzielt:

Nordsee

Beginnend mit der von Deutschland initiierten 1. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz (INK; Bremen, 1984) und den darauf folgenden Konferenzen in London (1987), Den Haag (1990) und Esbjerg (1995) sind für die Nordsee politische Ziele zur Reduzierung des Eintrags von Stoffen über das Wasser und die Luft festgelegt worden. Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele wurden international vereinbart und von allen Nordsee-Anrainerstaaten umgesetzt. Dabei galt es, bezogen auf den Zeitraum 1985–1995 die Einträge der gefährlichsten Stoffe (Cadmium, Blei, Quecksilber, Dioxin) um 70 %, Einträge von 32 weiteren gefährlichen Stoffen um 50 % und Einträge von Nährstoffen ebenfalls um 50 % zu reduzieren.

Aus dem anläßlich der 4. INK vorgelegten „Fortschrittsbericht“ ergibt sich für die Nordsee-Anrainerstaaten insgesamt, daß dies in weiten Bereichen auch gelungen ist. Dabei sind die Fortschritte von Land zu Land unterschiedlich. Neben Erfolgen gibt es aber auch defizitäre Bereiche. Einer der augenfälligsten ist der Nährstoffsektor. Während Maßnahmen zur Reduzierung des Phosphateintrags in den meisten Ländern die geforderten 50 % Eintragsreduzierung gebracht haben, hinkt die Reduzierung der Stickstoffeinträge mit Prozentsätzen zwischen 20 und 30 % deutlich hinterher. In allen Bereichen, insbesondere aber in solchen in denen die Reduzierungsmaßnahmen noch nicht die angestrebten Erfolge gebracht haben, gehen die Anstrengungen weiter. So wurde im Rahmen der 4. INK vereinbart, bis zum Jahre 2020 die Einträge gefährlicher Stoffe kontinuierlich weiter zu reduzieren, mit dem Ziel, Konzentrationen nahe den Hintergrundwerten (natürliche gefährliche Stoffe) beziehungsweise

nahe Null (synthetische gefährliche Stoffe) zu erreichen.

Während der Fortschrittsbericht anlässlich der 4. INK im Jahre 1995 wegen des noch laufenden Bezugsjahres in weiten Bereichen darauf angewiesen war, auf der Basis beschlossener Maßnahmen die Eintragungssituation zu prognostizieren, konnte inzwischen nachgewiesen werden, daß die Maßnahmen auch zu meßbaren Verbesserungen der Wasserqualität geführt haben. So zeigen die Phosphatkonzentrationen in der deutschen Bucht einen abnehmenden Trend. Vergleichbares läßt sich in den 90er Jahren auch für Schwermetalle feststellen. So zeigen Konzentrationen von Blei, Cadmium (mit Einschränkungen), Kupfer, Nickel, Quecksilber (in Teilgebieten) und Zink im Wasser abnehmende Trends, die durch die Ergebnisse der Sedimentüberwachung bestätigt werden.

Organische Schadstoffe können, je nach ihren Eigenschaften, in der Meeresumwelt mehr oder weniger abgebaut werden. Die Konzentrationen organischer Schadstoffe im Meer sind meist extrem klein und schwierig nachzuweisen. Hinsichtlich γ -HCH scheint sich, wenngleich die Einträge von Rhein und Elbe mit zu den festgestellten Konzentrationen beitragen, eine größere Quelle (möglicherweise ein 1989 verlorener Container mit 5 t Lindan) in der Kanalregion zu befinden.

Erdölkohlenwasserstoffe zeigen von der Küste zum offenen Meer hin abnehmende Gradienten. Für die polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe lassen sich extrem starke Gradienten von den Ästuar-Bereichen zum offenen Meer nachweisen. Für beide Stoffgruppen sind zeitliche Trends bisher nicht erkennbar. In Küstennähe zeigen die Konzentrationen eine hohe saisonale Abhängigkeit.

Ostsee

Die geographischen, chemischen, physikalischen und hydrologischen Besonderheiten (annähernd Binnenmeer/Tiefenbecken/geringer, witterungsabhängiger Wasseraustausch) erschweren belastbare Aussagen hinsichtlich des Eintrags bestimmter Schadstoffe in die Ostsee. Trotz intensiver nationaler und internationaler Meß- und Überwachungstätigkeiten sind daher lediglich näherungsweise Angaben möglich.

HELCOM erstellt in 5-Jahres-Intervallen die sog. Periodischen Zustandsberichte.

Vor wenigen Monaten ist der 3. Bericht dieser Art für den Zeitraum 1989 bis 1993 veröffentlicht worden. Aus ihm sind Trends herauszulesen, welche keine eindeutige Gesamtentwicklung markieren, nach Belastungsquellen geordnet doch belastbare Aussagen ermöglichen.

So wurde das 1988 von den Umweltministern der HELCOM-Vertragsstaaten vorgegebene 50 %-Reduzierungsziel hinsichtlich des Eintrags einzelner Stoffe in die Ostsee bei Phosphor erreicht. Auch die Phosphatkonzentrationen im Wasser der Ostsee sind zurückgegangen. Bei stickstoffhaltigen Nährstoffen ist hingegen ein klarer Eintragungstrend nicht erkennbar. Ein erheblicher Eintrag erfolgt auch über die Atmosphäre. Wetterbedingt kommt es bei den Flußeinträgen und

solchen über den Luftpfad von Jahr zu Jahr zu erheblichen Fluktuationen. Dennoch werden die landseitigen Einträge als rückläufig, die atmosphärischen Einträge hingegen als zunehmend eingeschätzt.

Für die gefährlichen Substanzen kann folgendes festgestellt werden: Hinsichtlich der Schwermetalle Cadmium, Kupfer, Quecksilber und Blei in Dorsch und Hering ergeben sich, abhängig vom jeweiligen regionalen Teilbereich der Ostsee, sowohl deutliche Reduzierungs- aber auch steigende Tendenzen. Die Konzentrationen von Cadmium und Kupfer im Wasser weisen rückläufige Tendenzen auf. Für PCBs ist, verursacht durch Verbot der Produktion sowie Verwendungsbeschränkungen im HELCOM-Gebiet eine Abnahme dieses Stoffes in Fischen, Vögeln und Meeressäugern von ca. 10 % erreicht. Gleichwohl ist das PCB-Niveau in der Ostsee noch um einiges höher als das der Nordsee. Die DDT-Belastung in Meeressäugern wie auch im Wasser ist im Laufe der letzten 25 Jahre deutlich reduziert worden. Gleiches gilt für die Konzentration von Lindan im Ostseewasser.

Auch die Badegewässer-Qualität hat sich in vielen Fällen verbessert; die Anzahl der Strände mit zweifelhafter Wasserqualität oder zum Baden ungeeigneter Qualität hat sich verringert. Diese Verbesserung ist in besonderem Maße auf neue oder verbesserte Abwasserbehandlungsanlagen zurückzuführen, so auch in Mecklenburg-Vorpommern. Trotz dieser Verbesserungen wird die Badequalität in vielen inneren Küstengewässern durch entrophierungsbedingte Algenblüte und treibende Algen eingeschränkt.

Einen wesentlichen Verschmutzungsfaktor, auch für Badestrände, stellen die immer noch praktizierten illegalen Abfalleinbringungen von Schiffen ins Meer dar. Eine obligatorische Entsorgung, insbesondere ölhaltiger Abfälle, wird derzeit im Zusammenhang mit einer zu entwerfenden EG-Richtlinie diskutiert. Dabei soll durch eine vom einzelnen Entsorgungsvorgang unabhängige Gebühr für jedes einen Hafen anlaufende Schiff (no-special-fee-System) ein ökonomischer Anreiz zur Nutzung der bereitgehaltenen Entsorgungseinrichtungen geschaffen werden. HELCOM hat eine entsprechende Empfehlung für das Ostseegebiet (mit dem Ziel zukünftiger Einbeziehung des Nordseegebietes) bereits 1996 verabschiedet.

48. Wie hat sich die Nutzung der regenerativen Energien und deren Kostensituation entwickelt?

Der Beitrag der erneuerbaren Energien zum Primärenergieverbrauch stieg von 1990 bis 1997 von ca. 1,4 % auf ca. 2 % an, getragen vor allem von Biomasse (einschl. Müll), Wasserkraft und Windenergie. Bei diesen Angaben handelt es sich um Näherungswerte, da erhebliche Erfassungsprobleme bestehen und noch nicht alle erneuerbaren Energieträger in die Berechnung des Primärenergieverbrauchs einfließen.

Der Anteil der erneuerbaren Energien an der öffentlichen Stromversorgung betrug nach Angaben der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) e. V. 1992 ca. 4,26 % und 1996 ca. 4,58 % mit Wasserkraft als

Hauptversorgungsquelle (1992: 3,62 %; 1996: 3,47 %) vor Müll und Biomasse (1992: 0,58 %; 1996: 0,65 %) sowie Windkraft (1992: 0,06 %; 1996: 0,46 %, 1997 ca. 0,7 %). Die zahlenmäßig erhebliche Zunahme von Photovoltaikanlagen spielt wegen der geringen installierten Einzelleistungen und des geringen Ausgangswertes statistisch eine vernachlässigbare Rolle (ca. 0,001 %).

Da offizielle Statistiken zu den erneuerbaren Energien fehlen, läßt sich deren Entwicklung nur anhand von Verbands- und Literaturangaben abschätzen. Danach ergibt sich für den Anlagenbestand, die kumulierte installierte Leistung und die jährlichen Energieerträge folgendes Bild:

Energiequelle		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Wasser ¹⁾	Anzahl der Anlagen	4 368		4 691		4 997		5 299	
	install. Leistung (MW)	4 403		4 489		4 529		4 563	
	jährlicher Ertrag (Mio. kWh Strom)	15 580		16 153		17 499		16 151	
Windkraft ²⁾	Anzahl der Anlagen	488	769	1 133	1 719	2 544	3 579	4 381	5 214
	install. Leistung (MW)	62	109	174	326	632	1 126	1 550	2 075
	jährlicher Ertrag (Mio. kWh Strom)	40	140	230	570	940	1 800	2 200	3 000
Biomassennutzung für Stromerzeugung ³⁾	Anzahl der Anlagen			497		562		833	
	Leistung (MW)			227		276		358	
	jährlicher Ertrag (Mio. kWh Strom)			295		570		804	
Abfälle, Müll für Stromerzeugung ⁴⁾	Anzahl der Anlagen			40		31		32	
	install. Leistung (MW)			550		498,8		551	
	Ertrag (Mio. kWh Strom)			2 060		2 100		2 097	
Photovoltaik ⁵⁾	Anzahl der Anlagen	138	360	1 520	2 540	3 550	5 080	6 800	11 260
	install. Leistung (MW)	1,5	2,5	6	9	12	18	24	34
	jährlicher Ertrag (Mio. kWh Strom)	1	2	4	6	8	12	16	22
Biomasseanlagen zur Wärmeerzeugung ⁶⁾	Anzahl der Anlagen (in Mio.)							6,2	
	Leistung (MW _{th})							75 000	
Wärmepumpen ⁷⁾	Anzahl der Anlagen	53 600	52 000	50 500	50 200	49 500	48 200	47 400	
	Leistung (MW _{th})	1 097	1 050	1 020	995	983	962	924	
Solarkollektoren ⁸⁾	Fläche (in 1 000 qm)	376	526	671	886	1 128	1 426	1 786	
	install. Leistung (MW)	138	193	246	325	414	523	655	
	jährlicher Ertrag (kWh/qm)	250–450							
Hydrothermale Geothermie ⁹⁾	Anzahl der Anlagen	20	21	22	23	24	25	26	28
	Leistung (MW _{th})	33	34	34	35	45	46	46	67

Quellen:

- Angaben der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) e. V., Januar 1998/Ergebnis von Befragungen, EVU und nicht EVU-Laufwasserkraftwerke, einschl. Pumpspeicher mit natürlichem Zufluß.
- Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR), Münster 1997.
- VDEW, Zeitschrift „Elektrizitätswirtschaft“ Heft 24, Jg. 96 (1997)/Ergebnis von Befragungen, EVU- und nicht EVU-Anlagen; Gase, feste u. flüssige Brennstoffe/Zahlenangaben gerundet.
- VDEW, Zeitschrift „Elektrizitätswirtschaft“ Heft 24, Jg. 96 (1997)/Ergebnis von Befragungen, EVU- und kommunale Anlagen; Abfälle, Müll.
- Wirtschaft-Infrastruktur-Planung GmbH & Co. (WIP), München 1997/Erhebungen für die International Energy Agency (IEA) im Auftrag des BMBF (PV-Anlagen: 40 Wp)/Zahlenangaben gerundet.
- Tagung „Thermische Nutzung von Biomasse – Technik, Probleme und Lösungsansätze“, Stuttgart, 14./15. April 1994, Tagungsband, erschienen in der Schriftenreihe der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe, (Band 2); Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Kachelofenwirtschaft, Sankt Augustin; Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks, Sankt Augustin; Angaben ausgewertet und zusammengestellt vom Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieverwendung (IER), Stuttgart.
- VDEW-Angaben, Februar 1998/elektrische Grundwasser-, Erdreich- und Luftwärmepumpen/Werte für 1991 geschätzt.
- Deutscher Fachverband Solarenergie (DFS) e. V., 1997.
- Angaben der Geothermischen Vereinigung (GtM) e. V., Februar 1998/einschl. kleinerer Anlagen/Zahlenangaben gerundet.

Die Kosten der Nutzung erneuerbarer Energien haben sich in den letzten Jahren teilweise erheblich vermindert. Offizielle Angaben hierüber liegen jedoch nicht vor.

Der Markt für Windkraftanlagen in Deutschland hat sich rasant entwickelt. Dies ist zurückzuführen zum einen auf Finanzierungshilfen durch das Stromspeisungsgesetz, das 250 MW-Wind-Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, auf Investitionszuschüsse des Bundesministeriums für Wirtschaft und der Bundesländer, die Gewährung zinsgünstiger Darlehen

durch die Deutsche Ausgleichsbank sowie auf die Verbesserung von Genehmigungs- und Planungsverfahren. Serienfertigung und zunehmender Wettbewerb zwischen den Anlagenanbietern haben zu technologischen Fortschritten und Kostenreduktionen beigetragen. Zwischen 1990 und 1997 sanken die spezifischen Gesamtinvestitionskosten um etwa den Faktor 2 bis 3, stieg der spezifische Ertrag um etwa 30 % an. Schätzungen gehen davon aus, daß die installierte Leistung bis zum Jahr 2005 auf etwa 5 000 MW und die Strommenge aus Windenergie auf etwa 10 Mrd. kWh/a bei gleichzeitiger Reduzierung der spezifischen Anlagenpreise um etwa 2 % pro Jahr ansteigen wird.

Der Weltmarkt für Photovoltaikmodule wächst seit 1980 jährlich um durchschnittlich 15 % und erreichte 1995 einen Absatz von 85 MW. Er dürfte 1997 etwa 120 MW verkaufter Modulleistung liegen. Bedingt durch diesen Anstieg sinken sowohl die Preise für Module im weltweiten Durchschnitt jährlich um etwa 10 % als auch die Nebenkosten für Wechselrichter, Regelungseinheit, Montage und Installation. Im Einzelfall hängen die Preise, wie auch bei anderen Techniken zur Nutzung erneuerbarer Energien, stark von der Liefermenge ab.

Bundesregierung und Bundesländer fördern sowohl den Photovoltaikmarkt als auch die Entwicklung kostengünstiger Herstellungsverfahren sowie Technologien, die einen höheren Umsetzungswirkungsgrad von eingestrahelter Sonnenenergie in elektrischen Strom bewirken. Dadurch werden die gegenwärtig noch relativ hohen Investitionsgesamtkosten einschließlich Installation von im Mittel 15 000 DM/kW für Photovoltaik-Kleinanlagen bis etwa 5 kW und etwa 11 000 DM/kW für größere Photovoltaikanlagen längerfristig weiter deutlich sinken und sich der jährliche Stromertrag von z. Z. im Mittel 750 kWh/kW erhöhen.

Der Preis für Solarkollektoranlagen ist aufgrund einer Abschätzung der Entwicklung des Deutschen Fach-

verbandes Solarenergie (DFS) e. V. seit 1990 kontinuierlich gesunken. Bei kleineren Anlagen im privaten Bereich haben sich danach Kostenreduktionen von etwa 20 % ergeben. Ein weiteres Kostensenkungspotential besteht bei der solaren Wärmeerzeugung besonders im Bereich größerer Anlagen und der Nahwärme mit Saisonspeicher.

Bei der Biomasseverwertung sind die Anlagen zur Wärme- und Stromgewinnung teurer als bei den konventionellen Konkurrenzenergien. Aus diesem Grund ist derzeit vor allem die Nutzung von relativ preiswertem Abfallholz aus der gewerblichen Holzverarbeitung und von Altholz von ökonomischem Interesse.

Biogasanlagen besitzen ein weites Kostenspektrum, was sich aus der großen Spannweite von Individualanlagen (teilweise in Eigenleistungen erstellt) bis zu großen Gemeinschaftsanlagen erklärt. Bei biogasbetriebenen Blockheizkraftwerken (BHKW) werden bei größeren Serien und standardisierter Fertigung bis zu 50 % Kostendegression für erreichbar gehalten.

Die spezifischen Kosten für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien stellen sich wie folgt dar:

Technologie	mittlere spezifische Investitionsgesamtkosten ¹⁾	mittlere spezifische jährliche Betriebskosten ¹⁾	mittlerer jährlicher spezifischer Ertrag ¹⁾
	TDM/kW	DM/kW/Jahr	kWh/kW/Jahr
Windkraftanlagen			
270 kW	2	27	1 400–2 750
600 kW	1,8	40	1 500–2 950
1500 kW	1,9	45	1 640–3 170
Wasserkraftanlagen			
50 kW (Kleinstanlg.)	18	160–640	4 500–5 500
500 kW (Kleinanlg.)	14	120–240	5 000–6 000
5 000 kW (Großanlg.)	9,8	85–170	5 500–6 500
Photovoltaikanlagen			
Dachanlage 1 kW	15,3	100	800– 960
Dachanlage 5 kW	12,8	80	800– 960
Dachanlage 20 kW	10,2	75	800– 960
Kraftwerk 1 MW	9,9	40	850–1 020
hydrothermale Geothermie			
5 MW _{th}	3,6–4,4	150	1 500
20 MW _{th}	1,6	100	5 000
Wärmepumpen			
15 kW _{th}	2,2	35–42	1 500
30 kW _{th}	1,3–1,8	31	1 500
Solarkollektoranlagen ²⁾			
Flachkollektoren	1 500 DM/qm	k. A.	350 kWh/qm
Röhrenkollektoren	3 000 DM/qm	k. A.	350 kWh/qm
Biomasseanlagen zur Wärmeerzeugung ³⁾			
Brennstoff Hackschnitzel			
30–50 kW	1 027–1 260	143–175	1 620–1 980
200–500 kW	1 220–1 490	220–270	2 700–3 300
800–1 200 kW	730–900	185–225	2 700–3 300
2 500–3600 kW	490–550	165–205	2 700–3 300
Beispielsanlage ⁴⁾ zur Stromerzeugung aus Biomasse ⁵⁾			
Biobrennstoffmix			
8–9 MW (elektrisch)	1 600–1 900 ⁶⁾	–	5 000–7 000

1) Kaltschmitt, Wiese: Erneuerbare Energien, Stuttgart 1997.

2) Forum für Zukunftsenergien: Aktionsprogramm zum Abbau von Hemmnissen bei der Realisierung von Anlagen erneuerbarer Energien, Bonn 1997.

3) Brenndörfer, Dreiner, Kaltschmitt, Sauer: Energetische Nutzung von Biomasse, KTBL-Arbeitspapier 199, Münster-Hiltrup 1994, fortgeschrieben durch das Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), Universität Stuttgart.

4) Kraft-Wärme-Koppelung, 30 MW thermisch; Wirbelschichtbefeuerung.

5) Energiewirtschaftliche Tagesfragen (ET) &/1997, S. 338–346, Biomassefeuerung in Kohlekraftwerken, Sontow, Siegler, Spiethoff, Kaltschmitt.

6) Bezogen auf Feuerungswärmeleistung.

49. Wurde bei regional unterschiedlichen Belastungen aufgrund von Stromeinspeisevergütungen jemals von der Härteklause in § 4 Stromeinspeisungsgesetz Gebrauch gemacht?

Der Bundesregierung ist bisher kein Fall der Anwendung der Härteklause des bisherigen Stromeinspeisungsgesetzes bekannt.

50. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Einführung von Wettbewerb in der Stromversorgung eine stärkere regionale Spreizung der Stromkosten mit sich bringen wird?

Die Bundesregierung erwartet durch die Einführung von Wettbewerb eine Senkung der Strompreise zugunsten aller Verbraucher.

Auch bisher gibt es eine nicht unbeträchtliche regionale Differenzierung der Strompreise. Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, daß sich diese Preisunterschiede verstärken werden. Innerhalb des Tarifgebietes eines Versorgungsunternehmens läßt das neue Energierecht eine Differenzierung nur unter engen Voraussetzungen zu, nämlich wenn hierfür ein sachlicher Grund – insbesondere im Hinblick auf die Versorgungskosten – vorliegt, die Differenzierung für keinen Abnehmer zu einer Preiserhöhung führt und die Preisunterschiede für die Kunden zumutbar sind.

51. Ist der Bundesregierung bekannt, daß in den neuen Ländern die Stromkosten für die Bevölkerung und die Wirtschaft aufgrund der Braunkohleverstromung deutlich über denen in den alten Ländern liegen?

Nach einem vom BMWi in Auftrag gegebenen Gutachten „Strompreise Ost/West“ des Institutes für Energetik und Umwelt gGmbH, Leipzig, lagen die durchschnittlichen Strompreise in Ostdeutschland bis Ende 1995 bei Sondervertragskunden (nach Musterverträgen) um ca. 0,7 Pf/kWh und bei Haushalten um ca. 2,9 Pf/kWh unter denen in Westdeutschland. Mit Wegfall der in Ostdeutschland nicht erhobenen Steinkohlebeihilfe und des Selbstbehaltes in den alten Bundesländern zum 1. Januar 1996 und den damit verbundenen Reduzierungen der Strompreise kehrte sich die Situation um. Das Institut hatte zum Zeitpunkt 1. Oktober 1996 im Mittel folgende Strompreisdifferenzen zuungunsten der neuen Bundesländer ermittelt:

Mittelspannungs-Sondervertragskunden (nach Musterverträgen)	+ 2,21 Pf/kWh
Tarifikunden:	
Haushalte	+ 1,04 Pf/kWh
Gewerbe	+ 1,64 Pf/kWh.

Die Schwankungsbreite der Strompreise in den einzelnen Bundesländern erreicht ein beträchtliches Maß.

Politische Aktivitäten der neuen Bundesländer und der Bundesregierung (z. B. Strompreiskonsens Ost, Erfurt, Januar 1996) gegenüber den ostdeutschen Versorgungsunternehmen aller drei Stufen führten mitt-

lerweile zu einer sinkenden Tendenz der Strompreise für Wirtschaftsunternehmen (Sondervertragskunden) in Ostdeutschland. Eine Aktualisierung der Übersichten zur Strompreisentwicklung wird derzeit vom Institut vorgenommen.

Beim Strombezug der Sondervertragskunden werden in Ostdeutschland ca. 37 % über individuelle Bezugsverträge zwischen den Energieversorgungsunternehmen und den größeren Industriekunden abgewickelt. Diese Verträge unterliegen der Vertraulichkeit, die ausgehandelten Konditionen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Sie dürften aber gegenüber den Muster-Preisregelungen erheblich günstigere Bedingungen bieten.

Bei den Kosten für die Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung wirkt sich vor allem die hohe Investitionsbelastung der ostdeutschen Energieversorgungsunternehmen zum Neubau bzw. der Sanierung und Modernisierung der Kraftwerks- und Netzanlagen aus. Diese Belastung besteht auf allen drei Stufen der Versorgung (Verbundunternehmen VEAG, Regional-EVU, Stadtwerke) und resultiert aus einem drei- bis vierfach höheren Investitionseinsatz im Vergleich zu westdeutschen Versorgungsunternehmen.

Der hohe Braunkohleanteil an der Verstromung in den neuen Bundesländern wirkt sich aufgrund der derzeitigen günstigen Gasbezugspreise für die Stromerzeugung ebenfalls aus, steht aber in der Bewertung gegenüber den notwendigen Investitionsaufwendungen deutlich zurück. Nach Abschluß der Phase sehr hoher Investitionsbelastungen dürfte sich die Braunkohleverstromung durch ihre langfristige Berechenbarkeit und Preisstabilität besonders vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Strommärkte eher als Vorteil für die neuen Bundesländer erweisen.

52. Wie hat sich das Aufkommen aus der Konzessionsabgabe seit 1990 entwickelt?

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat sich das Konzessionsabgabenaufkommen aus der Strom-, Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung nach den Erhebungen gemäß dem Gesetz über die Statistiken im Produzierenden Gewerbe wie folgt entwickelt (Wert ab 1991 einschließlich der neuen Bundesländer):

1990	3,9 Mrd. DM	1993	5,7 Mrd. DM
1991	4,7 Mrd. DM	1994	5,8 Mrd. DM
1992	5,2 Mrd. DM	1995	6,2 Mrd. DM

Die Werte für 1996 sind statistisch noch nicht verfügbar.

53. Ist der Bundesregierung bekannt, in welchem Umfang die Anforderungen der Wärmeschutzverordnung in der Bauausführung nicht eingehalten werden?

Welche Möglichkeiten sieht sie im Falle einer signifikanten Nichteinhaltung, durch ordnungsrechtliche Vorgaben oder geeignete Maßnahmen bei der Bauabnahme in den Kommunen die Einhaltung der Wärmeschutzstandards sicherzustellen?

Die Bundesregierung hat aufgrund von Äußerungen vieler am Bau Beteiligter Grund zu der Annahme, daß die Anforderungen der geltenden Wärmeschutzverordnung des öfteren nicht eingehalten werden. Dies betrifft auch den Neubau, aber insbesondere die sogenannten „bedingten Anforderungen“ bei bestehenden Gebäuden, die im Falle bestimmter, vom Eigentümer oder Nutzer veranlaßter Maßnahmen an Außenbauteilen einzuhalten sind. Hier erfolgt in der Regel keine Überwachung, obwohl mit Erlaß der geltenden Wärmeschutzverordnung im Jahre 1994 der Vollzugsauftrag an die Länder ausdrückliche auch auf diesen Teil der Verordnung ausgeweitet wurde.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat einen Untersuchungsauftrag zur Evaluierung der Wärmeschutzverordnung an mehrere bautechnische Institute unter Federführung des Instituts für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken (IEMB) vergeben. Hierbei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf Fragen zum Umfang der Einhaltung der Vorschriften im allgemeinen sowie zur planerischen Umsetzung und zu Vollzugsdefiziten im Einzelnen. Die Untersuchung konnte erst jetzt begonnen werden, weil zu einem früheren Zeitpunkt belastbare Erkenntnisse über den Heizwärmeverbrauch von Gebäuden nach der 1995 in Kraft getretenen Wärmeschutzverordnung noch nicht vorgelegen hätten. Zwischenergebnisse der Evaluierungsuntersuchung werden in den nächsten Monaten erwartet.

Es ist Aufgabe der Länder, über die Einhaltung der energiesparrechtlichen Verordnungen zu wachen. Das Energieeinsparungsgesetz läßt für die Bundesregierung nur wenig Spielraum für Vorgaben zu Art und Umfang der Durchführung der Verordnung durch die zuständigen Stellen, d. h. im allgemeinen die örtlich zuständigen Bauaufsichtsbehörden. § 7 Abs. 2 des Gesetzes gibt den Ländern allerdings die Möglichkeit, solche Aufgaben „auf geeignete Stellen, Fachvereinigungen oder Sachverständige zu übertragen“. Die Bundesregierung hat die Länder bereits bei verschiedenen Anlässen gebeten, solche Möglichkeiten nachdrücklich zu prüfen, um den Konflikt zwischen Verwaltungsvereinfachung und einem wirkungsvollen Vollzug der energiesparrechtlichen Vorschriften besser zu lösen. Die anstehende Fortschreibung der Wärmeschutz- und der Heizungsanlagen-Verordnung zur Energieeinsparverordnung wird erneut Anlaß zur Diskussion über die Fragen sein.

Der von der Bundesregierung eingeführte Wärmebedarfsausweis, der in der künftigen Verordnung zu einem Energiebedarfsausweis weiterentwickelt werden soll, dürfte durch die größere Transparenz, die diese Art der Nutzerinformation herstellt, zu einer besseren Einhaltung der Vorschriften der Wärmeschutzverordnung beitragen.

VI. Verkehr

54. Wie hat sich die Regionalisierung des Nahverkehrs auf die Wahrnehmung der Aufgabe des Nahverkehrs durch die Kommunen entwickelt?

Mit der Regionalisierung ging die organisatorische und finanzielle Verantwortung des Bundes für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) seiner Eisenbahnen am 1. Januar 1996 auf die Länder über. Die Zusammenfassung der Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV insgesamt auf regionaler Ebene sollte eine bessere Abstimmung und Gestaltung sowie attraktivere Angebote als bisher ermöglichen. Gleichzeitig sollte die Wirtschaftlichkeit verbessert und der Wettbewerb unter den Verkehrsunternehmen gestärkt werden. Im Ergebnis erhielt der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) insgesamt damit eine neue Grundlage.

Die Länder haben die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr in ihren Landes-ÖPNV-Gesetzen unterschiedlich geregelt:

- In den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind die Kreise/kreisfreien Städte Aufgabenträger für den gesamten ÖPNV, einschl. des SPNV. Zur Wahrnehmung der Aufgabe sind die Aufgabenträger verpflichtet worden, sich zu Zweckverbänden zusammenzuschließen.
- In Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist die Aufgabe des Schienenpersonennahverkehrs vorübergehend bei der Landesregierung angesiedelt worden. Nach einer Übergangszeit sollen aber auch hier die Kreise/kreisfreien Städte (in Form von Zweckverbänden) zuständig werden.
- Fünf Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland) haben die Aufgabe SPNV grundsätzlich selbst übernommen, sehen aber eine Möglichkeit zur Übertragung von SPNV-Aufgabenträgerschaft auf bestimmte Regionen vor.
- In den verbleibenden 5 Ländern (Bayern, Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen) ist die Bestellung und Finanzierung des SPNV ausschließlich Länderangelegenheit.

Die Umsetzung politischer Vorgaben für das Verkehrsangebot im Schienenpersonennahverkehr ist in zahlreichen Bundesländern durch neugegründete Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgesehen.

In allen Bundesländern sind die Kreise/kreisfreien Städte Aufgabenträger für den den Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes unterliegenden ÖPNV.

Weitergehende Aussagen, etwa über die regionale Entwicklung der Qualität der Verkehrsdienstleistungen, der dafür eingesetzten Finanzmittel und der Organisation im einzelnen kann die Bundesregierung nicht machen.

55. Welchen Einfluß kann nach Auffassung der Bundesregierung die Verkehrstelematik künftig auf die Verkehrssituation in den Städten, Gemeinden und Kreisen haben?

Im ÖPNV ist der Einsatz von Verkehrstelematik in Form von rechnergestützten Betriebsleitsystemen (RBL) be-

reits Standard bei der Regelung von Betriebsabläufen, um Schnelligkeit und Pünktlichkeit zu gewährleisten. Dazu gehören auch Vorrangschaltungen an Ampeln. Zur Steigerung der Attraktivität der ÖPNV setzen ferner heute schon zahlreiche Verkehrsbetriebe elektronische Fahrplan-Auskunftssysteme ein: An Infosäulen und über heimische Bildschirme können Fahrgäste die von ihnen benötigten Auskünfte selbst abrufen. Bisher sind dies überwiegend jedoch Insellösungen, die andere oder benachbarte gleiche Verkehrsträger nicht einbeziehen. Eine bundesweite und verkehrsträgerübergreifende Fahrplanauskunft soll mit DELFI (Deutschlandweite Elektronische Fahrplan Information), einem vom Bundesministerium für Verkehr initiierten und geförderten Projekt, schon in diesem Jahr realisiert werden. Teilweise gibt es auch die Möglichkeit zur bargeldlosen Zahlung des Fahrpreises, etwa mit einer elektronischen Geldbörse, analog der Telefonkarte.

Im Straßenverkehr, vor allem in Bereichen mit besonders hohem Verkehrsaufkommen oder Unfallgeschehen, ist intelligente Verkehrsbeeinflussungstechnik geeignet, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und den Verkehrsfluß zu verbessern. Zugleich können dynamische Verkehrsbeeinflussungssysteme zur gleichmäßigeren Ausnutzung des Straßennetzes und damit zur Entlastung der Umwelt sowie besonders betroffener Wohngebiete beitragen. Bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in der Baulast des Bundes können Verkehrsbeeinflussungen aus Mitteln des Bundes finanziert werden.

Darüber hinaus bieten moderne Telematiksysteme, die von Ländern und Kommunen zunehmend genutzt werden, eine Vielzahl von Anwendungsfeldern, um den Problemen in Ballungsräumen und Innenstädten zu begegnen. Im einzelnen handelt es sich dabei um dynamische Verkehrsinformationen, Verkehrsleit- und Parkleitsysteme, die z. B. auf P + R-Anlagen mit ÖPNV-Anschlüssen in die Ballungszentren hinweisen und damit besonders zur Entlastung der Innenstädte beitragen können.

Zunehmend werden in den Ballungsräumen kooperative, integrierte Verkehrsmanagementsysteme aufgebaut, die eine Vielzahl von Komponenten der Verkehrsinformation und -beeinflussung umfassen. Einige Länder bauen derzeit gemeinsam mit der Industrie und privaten Dienstleistern integrierte Verkehrsinformationszentralen und Mobilitätsnetzwerke auf.

Auch die seit kurzem am Markt angebotenen aktuellen Verkehrsinformationsdienste privater Dienstleister tragen zur Entlastung der Verkehrssituation bei.

56. Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für besonders geeignet, den Anteil der ÖPNV-Nutzung zu steigern?

Der jeweilige Anteil des ÖPNV an der Mobilität innerhalb einer Region ist von einer Fülle sehr unterschiedlicher Einflußfaktoren abhängig. Neben der Verfügbarkeit von Alternativen sowie deren Attrakti-

vität für den einzelnen (Auto, Fahrrad, zu Fuß gehen) sind z. B. die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV, die Netzdichte, Bequemlichkeit und Komfort der Verkehrsmittel, Geschwindigkeit, Sauberkeit, Sicherheitsgefühl, Häufigkeit des Umsteigens, Wartezeiten, Frequenzen und Bedienungszeiten, Entfernung der Haltestellen, Verhalten des Personals sowie die Fahrpreisgestaltung u. a. m. von Bedeutung für die Nutzungsintensität, bei Wechsel der Verkehrsmittel und Verkehrsunternehmen auch die Abstimmung und Verzahnung der Fahrpläne untereinander. Viele Behinderte, ältere Menschen sowie Frauen und Kinder, aber auch andere Menschen ohne Auto und Führerschein sind dabei stärker auf den ÖPNV angewiesen. Mit dem Einsatz geeigneter Fahrzeuge (z. B. Niederflurfahrzeuge) kann die Benutzung für sie erleichtert werden.

Auch Haltestellen mit Witterungsschutz und Sitzplätzen, gut zugängliche, lesbare und verständliche Fahrpläne, attraktive, klare und übersichtliche Tarife sowie Vergünstigungen in der Fahrpreisgestaltung unterstützen die Realisierung von Mobilitätswünschen und können so einen Beitrag zu einem stärkeren ÖPNV-Anteil insgesamt leisten.

VII. Bildung, Kultur und Freizeit

57. Wie hat sich die Nutzung von Multimedia an den Schulen entwickelt?

Die Informationen, die die für Fragen des Schulwesens zuständigen Länder übermittelt haben, ergeben ein sehr heterogenes Bild der Nutzung von Multimedia an den Schulen der Bundesrepublik Deutschland.

1. Quantitative Veränderungen (Ausstattung, Vernetzung)

Noch bis 1995 gab es insgesamt weniger als 500 Schulen, die über einen multimedia- und netzfähigen PC verfügten. Dank der Initiative „Schulen ans Netz“, die der Bund 1996 zusammen mit der Deutschen Telekom AG gestartet hat, und der anschließend von den Ländern ergriffenen Maßnahmen ist es gelungen, bis heute etwa 7 000 Schulen mit neuester PC-Technologie auszustatten. Rund 6 500 Schulen haben seit 1996 eine Förderung durch „Schulen ans Netz“ erhalten. Damit wurde Schülern und Lehrern geholfen, Kompetenzen im Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien – Medienkompetenz – zu erwerben.

Die parallel zu „Schulen ans Netz“ aufgelegten Programme und Aktivitäten der Länder sind unterschiedlich in ihrer Schwerpunktsetzung (u. a. Erstausstattungen, Modellversuche, Lehrerbildung, Netzwerkberater).

2. Qualitative Veränderungen

Hauptbereiche qualitativer Veränderungen bei der Nutzung von Multimedia in den Schulen sind z. B. die stärkere Berücksichtigung neuer Medien in der

Lehreraus- (2. Phase) und -weiterbildung, die Entwicklung von für den Unterricht geeigneter Software, die Entwicklung neuer Lehr- und Lernmethoden/-konzepte, die beginnende mediale Neuorientierung von Fachdidaktiken, die Verbesserung der Ausbildungssituation Behinderter durch neue Lernhilfen und angepasste Beratungsinstrumente, die beginnende Berücksichtigung von neuen Medien im Rahmen von Lehrplänen sowie die Reflexion über eine neue Schulkultur in der Wissensgesellschaft.

3. Schulverwaltung

Die Nutzung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien beschränkt sich nicht nur auf den Schulbereich an sich, sondern zeigt zunehmend Auswirkungen auf die Schulverwaltung. In fast allen Ländern sind Landesbildungsserver aufgebaut worden. Auf Bundesebene gibt es seit Beginn der Initiative „Schulen ans Netz“ den Deutschen Bildungsserver.

Die Länder haben inzwischen mit dem Aufbau von Datenbanken (on- und offline) mit Unterrichtsbeispielen, Literaturangaben, Kontaktbörsen u. v. a. m. begonnen, die vor allem Lehrern bei der Planung von Unterrichtseinheiten dienlich und zumeist über die Bildungsserver erreichbar sind. Die Arbeits- und Kommunikationsstrukturen für Lehrer, Schüler, Eltern und Ausbilder werden durch diese Aktivitäten der Länder nachhaltig verbessert. Auf regionaler Ebene ist die verstärkte Gründung von Schulfördervereinen festzustellen, was sich sicher auch positiv auf Quantität und Qualität der Nutzung von Multimedia an den Schulen auswirken wird.

Zusammenfassend und fach- und schulartübergreifend kann festgestellt werden, daß die Lernmotivation der Schüler durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien signifikant gesteigert werden. Es ist allerdings noch zu früh, um diese Aussage auch auf den Langzeiterfolg auszudehnen. Besondere Bedeutung kommt der Beobachtung vieler Pädagogen zu, daß sich der Einsatz neuer Medien als ein durchaus wirksames Hilfsmittel zur Gewaltprävention in Schulen herausgestellt hat.

Als problematisch stellt sich vorerst noch die Motivation der Lehrenden (Lehrer, Fachleiter) dar, moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in den Unterricht zu integrieren. Hier müssen auch in Zukunft im Rahmen der Lehreraus- und -weiterbildung noch Hemmschwellen beseitigt werden. Eine verbesserte quantitative Ausstattung der Schulen kann dazu erheblich beitragen.

Obwohl in den letzten 15 Jahren von Bund und Ländern viel in die Nutzung moderner Informations-

und Kommunikationstechnologien an den Schulen investiert wurde, bedarf es nach Ansicht der Länder noch intensiver struktureller und finanzieller Verbesserungen. Eine Öffnung der Schulen in den Stadtteil bzw. in die Region hinein ist nötig, um Sponsoren zu finden, die die Schulen mit Know-how und finanzieller Hilfe auf dem Weg in die Wissensgesellschaft unterstützen können.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen sollen Lehrern und Schülern helfen, eine aktive Rolle in der sich entwickelnden Wissensgesellschaft übernehmen zu können. Es ist allerdings nötig, daß – neben dem Bund und den Ländern – auch alle anderen gesellschaftlichen Kräfte daran mitwirken: Industrievertreter, Unternehmen der jeweiligen Regionen, Kommunen, Schulträger sowie die Eltern und bereits gegründete Schulfördervereine.

58. Welcher Stellenwert kommt nach Auffassung der Bundesregierung der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen im kommunalen Bereich zu, und wie sieht die weitere Entwicklung aus?

Die Bundesregierung mißt der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen im kommunalen Bereich einen hohen Stellenwert bei. Soweit Berufsausbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz betroffen sind, haben die Kommunen ihre Ausbildungszahlen bei den angestelltenversicherungspflichtigen und arbeiterrrentenversicherungspflichtigen Auszubildenden in 1996/1997 stabilisieren können (s. Tabelle 1 – Angaben der kommunalen Arbeitgeberverbände).

Aufgrund der Tarifvereinbarung im öffentlichen Dienst gingen die Kommunen im Referenzjahr 1996 die Verpflichtung ein, in Ausbildungsberufen nach Berufsbildungsgesetz bzw. Handwerksordnung mindestens 680 zusätzliche Ausbildungsplätze bereitzustellen. Diese Verpflichtung wurde erfüllt, die Kommunen stellten damit 1996 nach einem längeren Rückgang der Ausbildungszahlen erstmals wieder mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung. Die positive Tendenz bei der Schaffung von Ausbildungsplätzen soll beibehalten werden. Die kommunalen Arbeitgeber haben bereits deutlich gemacht, daß die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze auch in Zukunft für sie eine gesellschaftspolitische Aufgabe von hoher Bedeutung ist.

Die Ausbildungszahlen für kommunale Beamte ergeben sich aus der Anlage 2 (Angaben des Statistischen Bundesamtes). Hier sind die Zahlen rückläufig. Dies ist auf den Personalabbau in der Öffentlichen Verwaltung zurückzuführen.

Tabelle 1:

Zahl und Art der in den Tarifgebieten Ost und West der Vereinigung Kommunaler Arbeitgeberverbände vorhandenen Personen in der Berufsausbildung (Angaben der VKA ohne kommunale Betriebe)					
	Stichtag:				
	30. 06. 93	30. 06. 94	30. 06. 95	30. 06. 96	30. 06. 97
1. Auszubildende					
a) Angestelltenversicherungspflichtige Auszubildende	35 394	33 481	31 909	30 513	30 845
b) Arbeiterrentenversicherungspflichtige Auszubildende	11 664	8 917	8 493	8 665	9 249
Zwischensumme:	47 058	42 398	40 402	39 178	40 094
2. Schüler(innen) in der Krankenpflege, Entbindungspflege, Krankenhilfepflege, Altenpflege	28 032	30 408	32 224	33 173	34 009
3. Praktikanten usw.	12 601	13 574	13 641	13 831	12 935
4. Ärzte im Praktikum	4 249	4 452	4 668	4 574	4 623
Gesamtzahl	91 942	90 832	90 935	90 756	91 661

Tabelle 2:

Kommunale Beschäftigte in Ausbildung bei den Kammern ^{*)}					
	Stichtag:				
	30. 06. 93	30. 06. 94	30. 06. 95	30. 06. 96	30. 06. 97
Beamte	13 918	13 186	10 732	8 241	
Angestellte	59 832	57 214	54 231	54 154	
Arbeiter	6 255	5 480	4 991	4 855	

*) Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

59. Welcher Stellenwert kommt nach Auffassung der Bundesregierung der kommunalen Weiterbildung z. B. an den Volkshochschulen als Bestandteil des gesamten Bildungssystems zu?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß der Gesamtbereich der Weiterbildung neben Schule, Hochschule und beruflicher Ausbildung einen gleichberechtigten und wichtigen Teil des öffentlichen Bildungssystems darstellt und damit auch als öffentliche Aufgabe anzusehen ist.

Die öffentliche Verantwortung bezieht sich vor allem auf die Sicherung der Rahmenbedingungen und vielfältiger offener Weiterbildungsmöglichkeiten und -hilfen für ein kompetenzentwickelndes Lernen aller Bürgerinnen und Bürger.

Dabei liegt die Verantwortung für die allgemeine und für die schulische berufliche Weiterbildung bei den Bundesländern, die die Grundsätze und Förderungsbedingungen für die entsprechenden Weiterbildungseinrichtungen bestimmen, meist durch besondere Weiterbildungsgesetze und Ausführungsverordnungen. Die Zuständigkeiten des Bundes beziehen sich z. B. auf die Rahmengesetzgebung für das Hochschulwesen, die wissenschaftliche Weiterbildung eingeschlossen, auf die Ordnung der außerschulischen beruflichen Fortbildung und Umschulung, auf Weiterbildungsmaßnahmen zur sprachlichen und kulturellen Integration von Flüchtlingen und Aussiedlern, auf die Regelung von Rechten und Pflichten der Veranstalter

und Teilnehmer im Fernunterricht, auf die Förderung von modellhaften Entwicklungen in der Weiterbildung sowie auf die individuelle Förderung der Teilnahme an Weiterbildung (z. B. Arbeitsförderungsgesetz, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz).

Bei der Förderung und dem Ausbau der Weiterbildung spielen die Kommunen eine besondere Rolle. Im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger tragen die Kommunen Sorge für die Sicherstellung eines Bildungsangebots vor Ort. Dazu unterhalten sie, im Rahmen von Rechtsträgerschaften eine Vielzahl von Bildungseinrichtungen.

Zentrale Institution der Weiterbildung ist die zum Regelangebot gehörende Volkshochschule als kommunales Weiterbildungszentrum.

Die Volkshochschulen bieten fast flächendeckend ein umfangreiches Grundangebot vor allem für die allgemeine, zunehmend auch für die berufsbezogene Weiterbildung an und garantieren die öffentliche Zugänglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger sowie Offenheit hinsichtlich der Themen und Methoden.

Über die bildungspolitische Funktion hinaus haben sie vielfach eine Bedeutung als Ort der Kommunikation, Sozialisation und Integration gewonnen. Unter dem Aspekt der breiten Entwicklung des lebenslangen Lernens können die Volkshochschulen und auch alle anderen Formen der kommunalen Weiterbildung als notwendige Infrastruktur für Weiterbildungsprozesse zunehmend Bedeutung erlangen.

60. Wie beurteilt die Bundesregierung das spezifische Bildungsangebot für ältere Menschen in kommunalen Bildungseinrichtungen?

Bildungsprogramme, die spezifische Angebote für ältere Menschen vorsehen, haben in den letzten Jahren weite Verbreitung gefunden. Sie tragen einem Bedürfnis vieler älterer Menschen Rechnung, im Kreis Gleichaltriger ohne Leistungsdruck und Konkurrenzängste zu lernen. Diesen altersspezifischen Angeboten kommt daher neben den altersübergreifenden Bildungsangeboten Bedeutung zu. Zu den kommunalen Anbietern sind vielfältige Angebote von freigemeinnützigen Trägern und von universitären Einrichtungen hinzugetreten. Zunehmend entstehen außerdem Seniorenakademien als selbstorganisierte Bildungsangebote älterer Menschen, in denen ältere Menschen nicht nur als Lernende, sondern auch in der Rolle als „Lehrende“ engagiert sind. Eine systematische Übersicht über die Angebote und das Verhältnis von Angebot und Nachfrage besteht derzeit nicht. Die Bundesregierung beabsichtigt, hierzu eine Untersuchung zu vergeben.

61. Durch welche Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung die Denkmalpflege und die Erhaltung von einzelnen Baudenkmalern wie auch die Erhaltung denkmalwerter Stadtkerne?

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt in allen Bundesländern über einen bedeutungsvollen Bestand baukultureller Werte. Diese Einzeldenkmale, denkmalgeschützten Ensembles und historischen Stadtkerne zu erhalten und vor Verfall und Zerstörung zu bewahren ist eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe der gegenwärtigen und künftigen Generationen und gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Von besonderer Bedeutung ist die Lösung dieser Aufgaben für die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern, wo die Altbausubstanz auch heute noch erhebliche Schädigungen und Verfallserscheinungen aufweist. Die jährlich hierfür aufgewendeten öffentlichen und privaten Mittel liegen in Milliardenhöhe. Der 3. Bauschadensbericht der Bundesregierung weist z. B. aus, daß 1992 rd. 2,4 Mrd. DM für denkmalpflegerische Aufwendungen bei der Erhaltung von Baudenkmalern eingesetzt wurden.

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist Denkmalschutz und Denkmalpflege in erster Linie Angelegenheit der Länder. Wie sich aus der Kulturstatistik der Kultusministerkonferenz ergibt, betragen die Aufwendungen der Länder für die Erhaltung von Kulturdenkmälern 1997 rd. 456 Mio. DM. Die Sicherung und Erhaltung von Kulturdenkmälern in Deutschland war sei jeher ein besonderes Anliegen und ist heute Schwerpunkt der Kulturpolitik der Bundesregierung. So wurden aus verschiedenen Bundesprogrammen von 1991 bis 1998, insbesondere für die neuen Bundesländer, mehr als 2,7 Mrd. DM an direkten Fördermit-

teln zur Verfügung gestellt. Die Maßnahmen konzentrieren sich insbesondere auf folgende Bereiche:

- Bereits seit 1950 unterstützt das Bundesministerium des Innern die Erhaltung von Kulturdenkmälern mit besonderer nationaler Bedeutung. Bis 1997 wurden aus diesem Programm 380 Baudenkmalern, archäologische Stätten und historische Parks und Gärten mit insgesamt rd. 273 Mio. DM gefördert. Für 1998 stehen für diesen Zweck rd. 31 Mio. DM zusätzlich evtl. Ausgabereise aus dem Kulturerbe des Bundesministeriums des Innern zur Verfügung. Ergänzend hierzu wurden auf der Grundlage des Einigungsvertrages aus verschiedenen kulturellen Sonderprogrammen für die neuen Länder von 1991 bis 1995 rd. 366 Mio. DM zur Verfügung gestellt. 1996 wurde das Denkmalschutz-Sonderprogramm „Dach und Fach“ eingeführt, mit dem regional bedeutsame Baudenkmalern in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins gefördert werden, die akut vom Verfall bedroht sind und durch vorbeugende oder schadensverhütende Maßnahmen in ihrem baulichen Bestand bis zur späteren abschließenden Sanierung erhalten und gesichert werden sollen. 1996 und 1997 wurden hierfür insgesamt 12 Mio. DM zur Verfügung gestellt. 1998 stehen weitere Fördermittel von 15 Mio. DM bereit. Schließlich werden von 1997 bis 2004 insgesamt 50 Mio. DM (6,25 Mio. DM/Jahr) aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der DDR, über die „Deutsche Stiftung Denkmalschutz“ für Denkmalschutzmaßnahmen in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins eingesetzt.

Ein hoher Anteil der Bauinvestitionen im Rahmen der kulturellen institutionellen und Projektförderung des Bundesministeriums des Innern, insbesondere im Rahmen des sog. Leuchtturmprogramms für die neuen Länder, kommt auch der Erhaltung von Kulturdenkmälern zugute. Der denkmalpflegerische Anteil hierfür wird 1998 auf insgesamt rd. 37 Mio. DM geschätzt.

- Mit den Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau konnte seit der deutschen Wiedervereinigung der städtebauliche Verfall in den Städten und Gemeinden der neuen Länder weitgehend gestoppt und ein umfangreicher Sanierungsprozeß in Gang gesetzt werden. Dabei war es im besonderen Maße Anliegen der Bundesregierung, mit dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz den neuen Ländern Hilfe und Unterstützung für die Erhaltung der in ihrer Struktur und Funktion bedrohten historischen Stadtkerne zu gewähren. Im einzelnen werden die Bundesfinanzhilfen für Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes für die Sicherung, Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden, Ensembles und sonstigen baulichen Anlagen sowie zur Erhaltung und Umgestaltung von Straßen und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung eingesetzt.

Für diese Aufgaben zur Erhaltung der historischen Stadtkerne stellte der Bund bis 1997 den neuen Ländern Finanzhilfen in Höhe von 1,357 Mrd. DM

bereit. Einschließlich der Komplementärfinanzierung durch Länder und Gemeinden betragen die Finanzhilfen aus öffentlichen Haushalten für diese Maßnahmen in den Jahren 1991 bis 1997 insgesamt 3,27 Mrd. DM. Damit werden gegenwärtig in 123 Städten und Gemeinden der neuen Länder 131 Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes gefördert. Mit dieser Unterstützung konnten im genannten Zeitraum mehr als 4 000 Gebäude gesichert, mehr als 5 000 Wohngebäude, öffentliche Gebäude und Kirchen saniert sowie rd. 630 Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung instandgesetzt und eine Belebung des Arbeitsmarktes, insbesondere für den gewerblichen Mittelstand, ausgelöst werden. Hinzu kommen auch die Bundesfinanzhilfen der Jahre 1991 bis 1997 in Höhe rd. 2,2 Mrd. DM für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die wesentlich auch der Erhaltung der historischen Stadtkerne mit zugute kommen. Zur finanziellen Entlastung der Gemeinden bei der Förderung von Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes beteiligen sich auch 1998 Bund und Länder mit jeweils 40 % an der förderungsfähigen Kosten, so daß der kommunale Eigenanteil höchstens nur noch 20 % beträgt. Trotz dieser ersten positiven Ergebnisse auf dem Gebiete des städtebaulichen Denkmalschutzes ist der Gesamtprozeß bei weitem noch nicht abgeschlossen und wird auch in den folgenden Jahren wesentlich die kommunalpolitische Tätigkeit bestimmen und weiterer finanzieller Unterstützung auf gleichbleibend hohen Niveau bedürfen.

- Einen spürbaren Beitrag zur Erhaltung von Baudenkmalern hat das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie im Rahmen seines Programms „Denkmalpflegeforschung“ geleistet. Ende 1998 läuft dieses Programm nach 14jähriger Laufzeit planmäßig aus. Hierfür wurden insgesamt 364 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Im Rahmen dieses Programms wurde eine außerordentliche Vielfalt an grundlegendem Fachwissen, technologischen Neuerungen, methodischen und praktischen Erkenntnissen und Erfahrungen gewonnen. Das Programm selbst, wie auch seine Ergebnisse haben über die Grenzen hinaus große Anerkennung in Wissenschaft und Praxis gefunden. In den letzten Jahren lag der Schwerpunkt der Förderung auf der Umsetzung der Ergebnisse, insbesondere am Beispiel von Modellprojekten in den neuen Bundesländern (z. B. Schweriner Schloß, Kampischer Hof in Stralsund).
- Neben dieser direkten Kulturdenkmalförderung durch die Bundesregierung tragen auch die bei verschiedenen Steuerarten eingeräumten Vergünstigungen nicht unerheblich zur Erhaltung des historischen baulichen Erbes bei. So weist z. B. der 16. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 28. August 1997 für die Absetzung von Herstellungs- und Erhaltungsaufwendungen nach §§ 7 h, 7 i und 10 f Einkommensteuergesetz für das Jahr 1998 Steuermindereinnahmen von insgesamt 170 Mio. DM aus (Drucksache 13/8420 S. 194, 197).

Ergänzend zu den staatlichen Programmen fördern auch rechtsfähige Stiftungen die Erhaltung des baulichen kulturellen Erbes. So hat z. B. die „Deutsche Stiftung Denkmalschutz“ von 1991 bis 1997 ca. 285 Mio. DM für rd. 1 000 Förderobjekte, davon rd. 970 Baudenkmalern, zur Verfügung gestellt. Auch die „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“ fördert Modellvorhaben zum Schutz und zur Bewahrung umweltgeschädigter Kulturdenkmäler. Seit Aufnahme ihrer Arbeit 1991 bis heute hat sie für diesen Bereich rd. 160 Mio. DM für mehr als 300 Objekte bereitgestellt.

62. Durch welche Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung private Initiativen und die private Spendenbereitschaft zur Denkmalspflege und Erhaltung kultureller Einrichtungen?

Neben den Finanzhilfen aus öffentlichen Haushalten ist das private Engagement der Denkmaleigentümer ebenso wie die Spendenbereitschaft der Bürger und die Zuwendungen gemeinnütziger Institutionen für die Erhaltung baukultureller Werte von außerordentlicher Bedeutung und auch in Zukunft unverzichtbar.

Die Bundesregierung unterstützt deshalb private Initiativen zur Denkmalspflege und Erhaltung kultureller Einrichtungen durch Einräumung nicht unerheblicher steuerlicher Vergünstigungen.

So können im Bereich der Einkommensteuer alle Aufwendungen, die mit der Vermietung eines Baudenkmalers im Zusammenhang stehen sowie Aufwendungen zur Erhaltung eines Baudenkmalers, das der Eigentümer selbst bewohnt, steuermindernd berücksichtigt werden. Herstellungs- und Erhaltungsaufwand an einem Baudenkmal, das der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, kann ebenfalls bei der Berechnung der Einkommenssteuer abgezogen werden.

Hinzu kommen die Steuervergünstigungen für Spenden zur Erhaltung und Wiederherstellung von nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften anerkannten Bau- und Bodendenkmälern. Diese sind nach § 10 b Einkommenssteuergesetz als Sonderausgabe abzugsfähig und gegenüber anderen Spendenzwecken bereits durch die Höhe des Spendenabzugs (10 % vom Gesamtbetrag der Einkünfte) und die sogenannte Großspendenregelung privilegiert.

Mehr als 25 Jahre Erfahrung mit der Städtebauförderung in den alten Bundesländern haben darüber hinaus gezeigt, daß neben den steuerlichen Vergünstigungen auch die direkten Finanzhilfen von Bund, Länder und Kommunen im erheblichen Umfang private Investitionen auslösen. Diese Anstoßwirkung für private Investitionen begleitet auch das Bundesförderungsprogramm städtebaulicher Denkmalschutz zur Erhaltung der historischen Stadtkerne. Es ist deshalb besonders anzumerken, daß mit der Aufnahme der Städtebauförderung in das Baugesetzbuch mit Wirkung vom 1. Januar 1998 die Städtebauförderung wieder gesetzlich verankert ist und somit auch künftig ihren Beitrag zur Erhaltung historischer Stadtkerne in

Verbindung mit dem Einsatz von Privatkapital leisten wird.

63. Durch welche Maßnahmen fördert die Bundesregierung die Bereitschaft in der Bevölkerung zu ehrenamtlicher Tätigkeit?

Die Bundesregierung hat die herausragende Bedeutung der ehrenamtlichen Tätigkeit für unsere Gesellschaft stets nachdrücklich hervorgehoben. Sie hat zum Ausdruck gebracht, daß die ehrenamtliche Arbeit in allen ihren Facetten und Tätigkeitsfeldern Ausdruck von Verantwortungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, von Solidarität für die Gemeinschaft ist.

Die Funktionsfähigkeit und das Selbstverständnis unseres Gemeinwesens sind auf diese Art gelebter Solidarität angewiesen. Angesichts neuer Herausforderungen bedarf unsere Gesellschaft in Zukunft mehr denn je der freiwilligen und ehrenamtlichen Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern aller Generationen.

Die Bundesregierung hat dies in ihrer Antwort vom 1. Oktober 1996 auf die Große Anfrage zur Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft (Drucksache 13/5674) erneut bekräftigt und nachhaltig auf die Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für die Funktionsfähigkeit und das Selbstverständnis unseres Gemeinwesens hingewiesen.

Durch einen umfassenden Maßnahmenkatalog trägt die Bundesregierung zur Förderung der Bereitschaft in der Bevölkerung zu ehrenamtlicher Tätigkeit bei. Dieser Maßnahmenkatalog wird vor allem in den Antworten zu den Fragen 16 und 17 der zitierten Großen Anfrage mit den darin beschriebenen vielfältigen Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit und der finanziellen Fördermöglichkeiten dargelegt.

Auf Initiative und mit Unterstützung der Bundesregierung ist zur weiteren Stärkung des ehrenamtlichen Engagements die Stiftung Bürger für Bürger errichtet worden. Sie ist bundesweite Ansprechpartnerin, bietet Information und Beratung und wertet damit das Ehrenamt weiter auf. Durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit für das Ehrenamt, Vernetzung, Qualitätssicherung, Forschung und Innovation soll die Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit und damit das Interesse an der Mitarbeit im Bereich des Ehrenamtes noch erhöht werden.

64. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Modellprogramm „Seniorenbüro“ die künftigen Finanzierungsstrukturen dieser Einrichtungen?

Im Modellprogramm Seniorenbüro zeigt sich, daß die Finanzierung nach Ablauf der Modellphase nur in Ausnahmefällen aus einer Hand erfolgen wird. Es wird in den meisten Fällen zu Mischfinanzierungen kommen, an denen mehrere Finanzierungsträger beteiligt

sind. Teilweise gibt es Bestrebungen zu Verbundlösungen unter Beteiligung von Kommunen und freigemeinnützigen Trägern (Wohlfahrtsverbänden, Seniorenorganisationen, Bildungseinrichtungen etc.). Die meisten Seniorenbüros unternehmen Anstrengungen, zusätzlich zu einer Grundfinanzierung nach dem o. g. Muster zusätzliche Finanzmittel durch Fördervereine, Sponsoring, Kursgebühren etc. zu erschließen.

65. Wie schätzt die Bundesregierung die Bereitschaft der Kommunen ein, die Seniorenbüros in die Konzeption einer modernen Altenpolitik einzubeziehen und sich finanziell daran zu beteiligen?

Nach durchgängiger Auffassung der kommunalen Entscheidungsträger an den Modellstandorten sind Seniorenbüros ein unverzichtbarer Bestandteil der offenen Altenarbeit geworden und haben mit der Förderung des freiwilligen Engagements älterer Menschen wegweisend für eine emanzipatorische Altenarbeit gewirkt, die den Gedanken der Betreuung zurückernimmt gegenüber Ansätzen der selbstverantwortlichen Gestaltung von Handlungsfeldern und Angeboten durch ältere Menschen selbst. Es besteht eine große Bereitschaft der Kommunen, im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel den Fortbestand der Seniorenbüros zu sichern. Ebenso besteht bei vielen Kommunen Interesse daran, ein Seniorenbüro in eigener Verantwortung einzurichten. So sind zusätzlich zu den Einrichtungen des Modellprogramms bereits ca. 60 Seniorenbüros entstanden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat in ihrer Stellungnahme zu dem von der wissenschaftlichen Begleitung erarbeiteten Positionspapier „Fachliche Grundsätze zur Einrichtung und Finanzierung von Seniorenbüros“ eine positive Beurteilung vorgenommen und die Erwartung geäußert, daß es trotz der Sparzwänge bei vielen Kommunen zu einem weiteren Aufbau von Seniorenbüros und ähnlichen Einrichtungen kommen werde.

VIII. Sicherheit in den Städten, Gemeinden und Kreisen

66. Welche kommunalen Sicherheitskonzepte sind der Bundesregierung bekannt, und welche Erfahrungen sind mit kommunalen Beiräten zur Kriminalitätsverhütung gemacht worden?

Den Kommunen fällt – neben Polizei und Justiz – ein Großteil der Verantwortung für die Innere Sicherheit zu, insbesondere für die Kriminalprävention. Rund 70 % der polizeilich registrierten Kriminalität werden am Wohnort des Täters oder des Opfers oder zumindest in unmittelbarer Nähe desselben begangen. Der überwiegende Teil der Kriminalität kann daher am effektivsten vor Ort bekämpft bzw. verhütet werden. Die örtlichen Dienststellen sind mit dem kriminalgeographischen Raum der Kommune, vor allem mit seinen spezifischen Problemlagen und sozialen Brennpunkten, in der Regel besser vertraut als Behörden auf

Landes- oder Bundesebene. Aus diesem Grund kommt der kommunalen Kriminalprävention eine besondere Bedeutung zu. Dabei kann kein einheitliches Schema zugrunde gelegt werden. Vielmehr müssen auf der Grundlage des lokalen Kriminalitätsgeschehens und der möglichen Entstehungsbedingungen spezifische Konzepte erstellt und umgesetzt werden.

Seit Anfang der 90er Jahre sind in Städten und Gemeinden ca. 200 kriminalpräventive Räte und rd. 1 000 ressortübergreifende Initiativen in Form themenspezifischer Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Runder Tische, lokaler Sicherheitskonferenzen u. ä. gegründet worden. Beim Bundeskriminalamt wird seit November 1995 eine intensive Informationssammlung, Auswertung und Dokumentation zu nationalen und internationalen Präventionsakteuren, Aktivitäten, Projekten und Modellen im Rahmen eines sog. „Infopool Prävention“ betrieben. Dieser Infopool wird stets auf aktuellem Stand gehalten. Die vorliegenden Daten und Informationen machen deutlich, daß im Bereich der Prävention inzwischen deutliche Fortschritte in Deutschland erzielt worden sind. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung und fordert zu einem weiteren Ausbau insbesondere der kommunalen Kriminalprävention auf.

Die bisherigen Erfahrungen sind sehr positiv. Dies bestätigt z. B. auch das dreijährige Pilotprojekt „Kommunale Kriminalprävention“ in Baden-Württemberg, das 1993 in den Städten Calw, Ravensburg und Weingarten begann und unter wissenschaftlicher Begleitung stattfand. Weil sich das Projekt bewährte, erfolgte im März 1997 die landesweite Umsetzung. Die Ergebnisse zeigen u. a., daß

- neben der objektiv vorhandenen Kriminalität auch deren subjektive Wahrnehmung und Verarbeitung für die Lebensqualität bedeutsam ist,
- ein Unsicherheitsgefühl sehr verbreitet ist, wobei verschiedene Faktoren, z. B. die Sozialstruktur einer Gemeinde, wichtig sind,
- der Bürger insbesondere eine höhere Polizeipräsenz erwartet.

Trotz landesweit steigender Kriminalität hat sich gezeigt, daß in Gemeinden mit aktiver kommunaler Kriminalprävention ein Rückgang bzw. zumindest eine Stagnation der Kriminalitätszahlen festzustellen ist. Hinsichtlich des Aufrufs des Bundesministers des Innern zur Erprobung neuer Sicherheitsstrategien insbesondere in den Großstädten (Aktion „Sicherheitsnetz“) wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

67. Ist der Bundesregierung bekannt, in welchem Umfang von den Ländern polizeiliche Aufgaben auf die Kommunen verlagert wurden und welcher finanzielle Ausgleich den Kommunen gewährt wurde?

Soweit der Bundesregierung aus einer Umfrage bekannt ist, sind lediglich in Baden-Württemberg und im Saarland im Rahmen der Kommunalisierung von Aufgaben polizeiliche Sonderbehörden des Landes in die Stadt- und Landkreise als unterer Verwaltungsbehörde

eingegliedert worden. In Baden-Württemberg sind dies die nach dem dortigen Polizeigesetz als Polizeibehörden bezeichneten staatlichen Veterinärämter, die Gesundheitsämter und Teile der Wasserwirtschaftsämter. Im Saarland sind Aufgaben des Gewerbe- und Lebensmittelkontrolldienstes, die vorher durch die Vollzugspolizei wahrgenommen wurden, auf die Gemeindeverbände übertragen worden. In beiden Fällen wurde ein finanzieller Ausgleich gewährt.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus die Bemühungen vieler Länder zur Entlastung der Polizei von vollzugsfremden Aufgaben und zur Konzentration auf die polizeilichen Kernaufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr und der Verbrechensbekämpfung nachhaltig. Unfallaufnahme, Überwachung des ruhenden Verkehrs, Durchführung innerörtlicher Geschwindigkeitskontrollen, Betreuung aufgegriffener Kinder, Entgegennahme von Fundsachen und entlaufenen Tieren, Amts- und Vollzugshilfe etwa bei der Zwangsstillegung von Kraftfahrzeugen und der Unterstützung von Gerichtsvollziehern und ähnliche Tätigkeiten gehen vielfach zu Lasten der polizeilichen Präsenz auf der Straße und damit zu Lasten der Sicherheit des Bürgers. So wurden in den meisten Ländern durch entsprechende gesetzliche Regelungen den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, in eigener Zuständigkeit neben bzw. unbeschadet der grundsätzlichen Zuständigkeit der Polizeibehörden vor allem Geschwindigkeitsüberwachungsmaßnahmen und andere Kontrollen im Straßenverkehr an Gefahrenstellen durchzuführen. Die in diesem Rahmen erhobenen Buß- und Verwarnungsgelder stehen den Kommunen als eigene Einnahmen zur Verfügung.

Zur weiteren Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß es sich bei der vielfach geforderten und zum Teil bereits praktizierten stärkeren Einbindung der Kommunen in die kriminalpräventive Arbeit (s. insoweit Antwort zu Frage 66) keineswegs um eine Aufgabenverlagerung von der Polizei auf die Kommunen handelt, sondern um die Berücksichtigung der Sicherheitsbelange der Bürger im spezifischen Aufgabenbereich der Kommunen. Dies mag vielfach eine entsprechende Prioritätensetzung im Rahmen der Haushaltspolitik erfordern, ist aber teilweise auch ohne finanziellen Mehraufwand durch eine frühzeitige Berücksichtigung kriminalpräventiver Aspekte bei der Planung und der täglichen Praxis kommunaler Behörden möglich.

68. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Sicherheit in Verkehrsmitteln des ÖPNV zu erhöhen?

Die tatsächliche Sicherheitslage im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist nach den Erkenntnissen der Bundesregierung besser als im öffentlichen Raum insgesamt. Allerdings muß zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit unterschieden werden. Vielfach führen Unsicherheitsgefühle dazu, daß von öffentlichen Verkehrsmitteln weniger Gebrauch gemacht wird. Diese Unsicherheitsgefühle sind

bei den zu treffenden Gegenmaßnahmen ebenso zu berücksichtigen wie die objektive Gefahrenlage.

Die Sicherheit in den Verkehrsmitteln des ÖPNV läßt sich sowohl über technische Maßnahmen (z. B. bauliche Maßnahmen zur Gestaltung heller und übersichtlicher Verkehrsmittel) als auch durch eine Erhöhung der Präsenz von Sicherheitskräften in den Verkehrsmitteln steigern. Sofern die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Bereich des ÖPNV ganz oder in Teilen in die Zuständigkeit des BGS fällt, werden anlaßbezogen vermehrt Zugbegleitungen durch Polizeivollzugsbeamte des BGS vorgenommen, die Bahnhöfe und Haltepunkte intensiv bestreift und deliktsorientiert (z. B. gegen Taschendiebe) bzw. brennpunktorientiert (z. B. BtM-Szene) Sondermaßnahmen mit hohem Personaleinsatz durchgeführt. Es erfolgt eine Vielzahl kriminalpräventiver Aktionen zur Verhütung von Straftaten im Bereich des ÖPNV. Mit der DB-AG wurde eine unentgeltliche Beförderung von Polizeivollzugsbeamten des BGS in Uniform in den Zügen der DB-AG auch außerhalb dienstlicher Anlässe vereinbart, um auf diese Weise eine weitere Steigerung der sichtbaren polizeilichen Präsenz in den Zügen zu erreichen. Schließlich führt die Neustrukturierung des BGS mit Beginn des Jahres 1998 zu einer zusätzlichen Verstärkung der eingesetzten BGS-Kräfte im bahnpolizeilichen Vollzugsbereich. Die Aktion „Sicherheitsnetz“ des Bundesministers des Innern in Zusammenarbeit mit den Polizeien der Länder zielt darüber hinaus auf eine weitere Erhöhung der Sicherheit in den Verkehrsmitteln des ÖPNV ab.

Diese Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit unmittelbar in den Verkehrsmitteln werden durch unterschiedlichste bauliche Maßnahmen (Übersichtlichkeit, Helligkeit, Videoüberwachung, Belegung der Bahnhöfe durch Geschäfte) in den Haltepunkten und Bahnhöfen verstärkt. Die DB-AG hat ergänzend hierzu eine Konzeption der sog. Drei-S-Zentralen (Service-Sicherheit-Sauberkeit) entwickelt, die von der Bevölkerung positiv aufgenommen wurde und sukzessive in einer Vielzahl von Bahnhöfen umgesetzt wird.

Auch der Einsatz privater Sicherheitsdienste kann Vorbehalten gegenüber der Benutzung des ÖPNV entgegenwirken. Für den Sicherheitszustand in den Bereichen des ÖPNV ist schließlich auch entscheidend, daß die Justiz hinsichtlich der in diesem Bereich begangenen Delikte konsequent vorgeht.

69. Welche kommunalen Sicherheitskonzepte existieren in anderen Staaten der EU, insbesondere in den Niederlanden?

Im Rahmen der Europäischen Union werden seit einiger Zeit verstärkt Fragen der Kriminalprävention beraten; inzwischen sind auch nationale Ansprechstellen für den gegenseitigen Erfahrungsaustausch und zur Koordination gemeinsamer Maßnahmen oder Modellprojekte benannt worden.

Einen Überblick über die vielfältigen kommunalen Präventionsmaßnahmen in anderen Staaten der Euro-

päischen Union enthält der vom Bundeskriminalamt betriebene „infopool Prävention“ (s. Antwort zu Frage 66). Beispielhaft seien folgende kommunale Sicherheitskonzeptionen näher dargestellt:

In den Niederlanden wird seit 1995 eine Kriminalitätsverhütungspolitik verfolgt, deren primäres Ziel es ist, lokale Netzwerke zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, örtlichen Behörden, der Geschäftswelt sowie privaten Organisationen aufzubauen. Die Ansätze des Regierungsprogramms „Gesellschaft und Kriminalität“ von 1985 bis 1990 sowie des von Innen- und Justizressort gemeinsam entwickelten Programms „Netzwerkarbeit und Kriminalitätsverhütung“ von 1991 zielen auf die Veränderung situationsbedingter Kriminalitätsfaktoren und sozialer Kriminalitätsursachen u. a. durch Maßnahmen zur Gestaltung des Wohnumfeldes, Schwerpunktprojekte im Bereich der Kinder- und Jugendprävention sowie Maßnahmen zur Wiederbelebung von Aufsichts- und Kontrollfunktionen im öffentlichen Raum.

Anfang der 90er Jahre wurde unter Federführung des Innenministeriums eine integrierte Politik zur öffentlichen Sicherheit entwickelt, deren Umsetzungsschwerpunkte für 1995 bis 1998 u. a. die Verbesserung/Veränderung der Beziehungen zwischen Polizei und Kommune/Bürgern vorsieht. Die Polizei in Utrecht orientiert sich z. B. seit 1993 an einem Gesamtkonzept zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Öffentlichen Sicherheit in Utrecht, bei dessen Umsetzung Polizei mit lokalen Verantwortungsträgern, der Geschäftswelt, sozialen Einrichtungen und Nachbarschaftskomitees eng zusammenarbeitet. Ergebnisse sind u. a. ein lokaler Sicherheitsplan sowie konkrete Projekte zur Verbesserung polizeilicher Dienstleistungen und Hilfe für den Bürger.

Die Niederlande orientieren sich an den anglo-amerikanischen Ansätzen problem- und gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit. Dabei wird im Rahmen von Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen weniger auf quantitative polizeiliche Präsenz als auf die aktive Einbeziehung von Bürgern und die Stärkung kommunikativer Fähigkeiten Wert gelegt (funktionale soziale Kontrolle).

In Schweden wurde 1992 vom Reichspolizeiamt ein Manifest zur Verbrechensverhütung mit 22 thesenartig formulierten Empfehlungen an die Gesellschaft sowie die Polizei veröffentlicht. Das Manifest betont die Notwendigkeit, verbrechensvorbeugende Ziele in der gesamten Polizeiarbeit hervorzuheben und herauszukristallisieren. Der Polizei wird dabei in der Prävention eine Schlüsselrolle zugeschrieben, die jedoch im Rahmen gesamtgesellschaftlicher Bemühungen und Mitverantwortung zu sehen ist.

1996 wurde unter dem Motto „Unser aller Verantwortung“ vom schwedischen Justizministerium ein „Nationales Programm zur Verbrechensprävention“ vorgelegt. Es verfolgt einen gesamtgesellschaftlichen, ressortübergreifenden Präventionsansatz, der davon ausgeht, daß ein Großteil der Kriminalität effektiv nur durch eine Kombination von Gesetzgebung und behördlichen Maßnahmen auf der einen und privater,

lokaler Arbeit auf der anderen Seite verhindert werden kann. In die Umsetzung des Programms sind Justiz, Polizei, Wirtschaft, Wohnungs- und Versicherungsgesellschaften, Sozialbehörden, Sozialisationsinstanzen, Bürgerinitiativen u. a. eingebunden.

In England hat Prävention innerhalb der Polizei einen hohen Stellenwert, was in den 90er Jahren z. B. durch das „Police Service Statement of Common Purpose and Values“ der Association of Chief Police Officers zum Ausdruck kam. Prävention wird hier explizit als eine fundamentale polizeiliche Aufgabe benannt. Regierungsvorstellung ist, daß insbesondere den Führungskräften eine Schlüsselrolle in der Entwicklung und Umsetzung lokaler Präventionsstrategien zukommt. Der „Police and Magistrates Courts Act 1994“ verlangt von den Polizeibehörden, bei der Erstellung jährlicher Zielplanungen (local policing objectives) die Gemeinde zu konsultieren. Diese örtlichen Zielplanungen sind Teil des policing plans, den die Behörden jährlich zu veröffentlichen haben. Der „Act 1994“ stellt die Grundlage einer Zusammenarbeit zwischen Polizei, Kommune, Regierung und Öffentlichkeit zur Kriminalitätsbekämpfung dar und bestärkt die Bevölkerung, einen eigenen Part als Unterstützter der Polizei zu übernehmen. Die gestärkte Zusammenarbeit auf lokaler Ebene soll der Polizei helfen, effektiver zu arbeiten und auf die Erwartungen/Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Die Zuteilung finanzieller Mittel durch das Home Office bzw. andere Ministerien ist an bestimmte Voraussetzungen, so z. B. an das Vorhandensein einer solchen „partnership“, gebunden.

IX. Städtepartnerschaften und kommunale Entwicklungszusammenarbeit

70. Wie bewertet die Bundesregierung das Instrument der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit?

Die Bundesregierung begrüßt es, wenn kommunale Gebietskörperschaften die Entwicklungspolitik des Bundes unterstützen und sich dazu im Rahmen ihrer Zuständigkeit ergänzend auf kommunaler Ebene im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit engagieren. Dabei muß allerdings die mittelbare Einwirkungsmöglichkeit des Bundes durch Abstimmung der grundsätzlichen Linie solcher kommunaler Aktivitäten mit Auslandsbezug gewährleistet bleiben, soweit hiervon die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland politisch berührt werden. Auf dieser Grundlage trägt es zum einen durch entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit und Bewußtseinsbildung dazu bei, eine breite gesellschaftliche Grundlage für die Entwicklungspolitik und ein gemeinsames Verantwortungsgefühl der Menschen für die Eine Welt zu schaffen.

Zum anderen unterstützt die kommunale Entwicklungszusammenarbeit durch Aufbau und Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern zur Förderung von regionaler und lokaler Selbsthilfe den Prozeß der Dezentralisierung und Demokratisierung in den Partnerländern.

71. In welchem Umfang haben sich Städtepartnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern entwickelt?

Nach Kenntnis der Bundesregierung werden von rd. 4 200 deutsch-ausländischen Städteverbindungen etwa 150 mit Städten in Entwicklungsländern unterhalten. Dies läßt jedoch keine abschließende Wertung über das Engagement deutscher Städte in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu. Unterhalb der Ebene von Städtepartnerschaften bestehen ebenfalls vielfältige Kontakte, die durch die Förderung gezielter Projekte zum Aufbau funktionierender kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen beitragen.

72. Welche Projekte werden in der Regel durch die deutschen Partnerstädte gefördert?

Partnerschaftsvorhaben haben vorrangig folgendes zum Gegenstand:

- kurzfristige Entsendung kommunaler Fachkräfte für eine Beratungstätigkeit in einem genau eingegrenzten Bereich, z. B. bei Planungsfragen und bei kommunalen Verwaltungspraktiken;
- kurzzeitige Beratungshilfe für spezielle kommunale Sektoren, wie z. B. den Aufbau von Vorschuleeinrichtungen, von Büchereien, von Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Beratung bei der Wasserver- und -entsorgung, Beratung bei Stadt-sanierungsmaßnahmen usw. Wichtig ist auch eine wiederholte Beratung innerhalb einer längeren Aufbauphase;
- Bereitstellung bei kleineren technischen Unterstützungen, z. B. Lieferung von ausgesonderten Geräten der kommunalen Versorgungseinrichtungen aus den Bereichen Krankentransport und Stadtreinigung, einschließlich Transport, Versicherung sowie Ersatzteilbeschaffung ggf. flankiert durch personelle Beratung;
- sonstige Materiallieferung oder Sachspenden z. B. medizinische Instrumente;
- Aus- und Weiterbildung von Verwaltungspraktikanten aus dem Entwicklungsland in der deutschen Partnergemeinde, insbesondere im Bereich von kommunalen Dienstleistungsbetrieben;
- Übernahme von Stipendien zur Aus- und Weiterbildung.

73. Durch welche Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung Städtepartnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern?

Die Möglichkeiten der Bundesregierung, Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften zu unterstützen, sind sehr begrenzt:

- Eine Förderung kommunaler Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit kommt im wesentlichen nur dann in Betracht, wenn sich die vorgesehenen

Maßnahmen in ein Vorhaben der Bundesregierung einfügen lassen.

- Programme im Bereich der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit, die von gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit durchgeführt werden, können im begrenzten Umfang (bis zu 1 000 DM) aus Mitteln des Einzelplans 23 unterstützt werden.

— Die GTZ kann Transportkosten für Sachspenden übernehmen.

- 74. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung zum Ausbau der kommunalen Entwicklungsarbeit?

Auf die Antwort zu Frage 73 wird verwiesen.