

finanziellen Belastungen tatsächlich zu bewirken.

c) Ergänzung der Geschäftsordnungen

Zudem sind auch die Geschäftsordnungen, in denen die Anhörungs- und Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände verankert sind, ergänzungsbedürftig. Zum einen ist eine kommunale Beteiligung bisher nicht vorgesehen in Fällen, in denen Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages/Landtags oder vom Bundesrat eingebracht werden. Angesichts dessen ist anzustreben, auch hier von vornherein eine kommunale Beteiligung sicherstellen zu können. Zudem ist eine Umwandlung der bisherigen Soll-Vorschriften in zwingende Regelungen angezeigt. Auch könnte bei Anhörungen von Verbänden im Bundestag der besonderen Position der kommunalen Spitzenverbände als Vertreter von Gemeinwohlbelangen besondere Rechnung getragen werden. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass diese privilegiert, d. h. jeweils als erste angehört werden.

d) Stärkere Beteiligung auf EU-Ebene

Aber nicht nur die Landes- und Bundesebene sind von Bedeutung für die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Interesse der Kommunen. Mehr und mehr spielt auch die EU eine Rolle. Die EU-Rechtsetzung hat einen immer größeren Einfluss auch auf die Kommunen.

Bisher werden die Interessen der Gemeinden und Gemeindeverbände auf EU-Ebene im Ausschuss der Regionen⁵ durch drei gewählte Vertreter, die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen werden,

vertreten. Der Ausschuss der Regionen ist dabei das einzige EU-Gremium, dem überhaupt Kommunalvertreter angehören. Im Vergleich zu anderen nationalen Delegationen sind die Kommunalvertreter in der deutschen Delegation aber deutlich unterrepräsentiert. Deshalb müssen diese doch sehr übersichtlichen Beteiligungsrechte der deutschen Kommunen auf EU-Ebene dringend verbessert werden und zwar durch mindestens einen weiteren Sitz pro Spitzenverband.

Zudem hat die EU die Kompetenz, Grundsätze und Bedingungen im Bereich der Daseinsvorsorge durch Verordnung zu regeln⁶. Auch hier ist eine frühzeitige institutionell abgesicherte Einbindung der kommunalen Spitzenverbände erforderlich. Über eine obligatorische Anhörung hinaus, die sich an eine frühzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände anschließen sollte, ist diesbezüglich auch denkbar, den kommunalen Spitzenverbänden die Möglichkeit einzuräumen, von sich aus Stellungnahmen des Bundestages und Bundesrates in diesen Fragestellungen anstoßen zu können.

Aber auch über den Bereich der Daseinsvorsorge hinaus sollte eine generelle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei europäischen Rechtssetzungsverfahren mit kommunalem Bezug angestrebt werden. Diesbezüglich könnte eine rechtzeitige Unterrichtung durch die Bereitstellung vorbereitender Papiere wie inoffizieller Dokumente (non-papers) vorgesehen werden.

5. Fazit

Anhörungs- und Beteiligungsrechte für kommunale Interessenvertreter – nämlich

die kommunalen Spitzenverbände – sind bereits vorhanden. Sie sind aber durchaus verbesserungsfähig – im Sinne einer wirksameren Vertretung kommunaler Interessen. Erstrebenswert wären rechtlich gesicherte Anhörungs- und Beteiligungsrechte, die den Interessenvertretern der Städte, Kreise und Gemeinden eine subjektive Rechtsposition verschaffen würden. Verbesserte Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände wären für die Kreise, Städte und Gemeinden hilfreicher als der Aufbau einer Doppelstruktur durch Etablierung eines Kommunalrates, dem dieselben Rechte wie den kommunalen Spitzenverbänden zugestanden würden. Zu begrüßen ist es aber, die Kooperation und Kommunikation zwischen Bundes- bzw. Landesregierung und den Kommunen zu stärken – beispielsweise durch die Ausgestaltung des Kommunalrats als Kommunalgipfel, bei dem die Probleme und Nöte der Kommunen thematisiert werden könnten.

⁵ Art. 300, 305-307 AEUV, §14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (EUZBLG); Der Ausschuss der Regionen (AdR) hat ausschließlich eine beratende Funktion, er trifft keine verbindlichen Entscheidungen. Im Rahmen von Rechtssetzungsverfahren muss der AdR bei Fragen angehört werden, die die kommunale und regionale Verwaltung betreffen.

⁶ Art. 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union

EILDienst LKT NRW
Nr. 9/September 2010 10.10.01.2



Die Europäische Geodateninfrastruktur (INSPIRE) – Auswirkungen im kommunalen Sektor

Von Dr.-Ing. Stefan Ostrau, Fachbereichsleiter Vermessung und Kataster beim Kreis Lippe und Dr. Andrea Garrelmann, Referentin beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Kaum ist die EU-Dienstleistungsrichtlinie weitgehend umgesetzt, kommt bereits die nächste EU-Norm auf den öffentlichen Sektor zu – die INSPIRE-Richtlinie¹. INSPIRE verpflichtet die Mitgliedstaaten zum schrittweisen Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur, einem Netzwerk zum Austausch von Geodaten. Die besondere Bedeutung der INSPIRE-Richtlinie resultiert daher, dass 80 Prozent der behördlichen Entscheidungen räumlichen Bezug haben; die Anforderungen der INSPIRE-Richtlinie zur Informationsbereitstellung können somit nahezu alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit betreffen und beschränken sich keinesfalls nur auf das amtliche Vermessungswesen. Vor dem Hintergrund dieser fachübergreifenden Relevanz beschreibt dieser Artikel die Zielsetzungen der Richtlinie und insbesondere die Auswirkungen im kommunalen Sektor Nordrhein-Westfalens.

INSPIRE/GDI und Verwaltungsmodernisierung

Initiativen zum Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) sind nicht neu

– bereits 1998 ist beispielsweise der Beschluss der Bundesregierung zur Verbesserung der Koordinierung des Geoinformationswesens ergangen, um die Verfügbarkeit und die Nutzung der in den Bundesbehör-

den vorliegenden Geodaten zu steigern. In der Folge hat sich eine Vielzahl von Aktivitäten sowohl in den Bundesländern als auch im regionalen Kontext entwickelt. Aufgrund des Bund-Länder-übergreifenden Charak-

ters widmet sich auch der neu gebildete IT-Planungsrat der Gesamthematik GDI-DE. Forciert werden soll die föderale Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsbereiche und -ebenen durch die Vernetzung der Geodaten. Den Stellenwert von Geodaten und Diensten als Bestandteile der IT-gestützten Verwaltungsmodernisierung hat der Deutsche Landkreistag durch zwei aktuelle Veröffentlichungen herausgestellt („Geodaten sinnvoll nutzen“; „Nationale eGovernment-Strategie“; Schriften des Deutschen Landkreistages, Bände 81 und 84). Neben diversen Anwendungsfeldern werden die Synergien umschrieben mit einer hohen Steuerungsrelevanz für politische und administrative Entscheidungen, die Erhöhung der Verwaltungseffizienz sowie neuen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.

Die INSPIRE-Richtlinie vom 15.05.2007 regelt, dass die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2019 schrittweise nationale Geodateninfrastrukturen aufbauen müssen. Sie bildet den folgerichtigen Schritt eines europäischen Vernetzungsansatzes mit einer stärkeren Anbindung und Standardisierung von Geodaten und Diensten (raumbezogenen Webservices zur Verarbeitung von Geodaten²). Die INSPIRE-Richtlinie wurde mittlerweile sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene durch Geodatenzugangsgesetze in nationales Recht umgesetzt (für NRW gilt das Geodatenzugangsgesetz NRW – GeoZG NRW – vom 17.02.2009). Wesentliches Ziel ist auch hier die Vereinfachung des Zugangs zu Geodaten und Metadaten (eine Art „gelbe Seiten“ über Geodaten; beispielsweise Informationen zu Datengenauigkeit, -herkunft, -verfügbarkeit) über internetbasierte Dienste durch den Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. Erreicht wird dieses durch einen elektronischen Verbund verteilter digitaler Geodatenbestände, die in

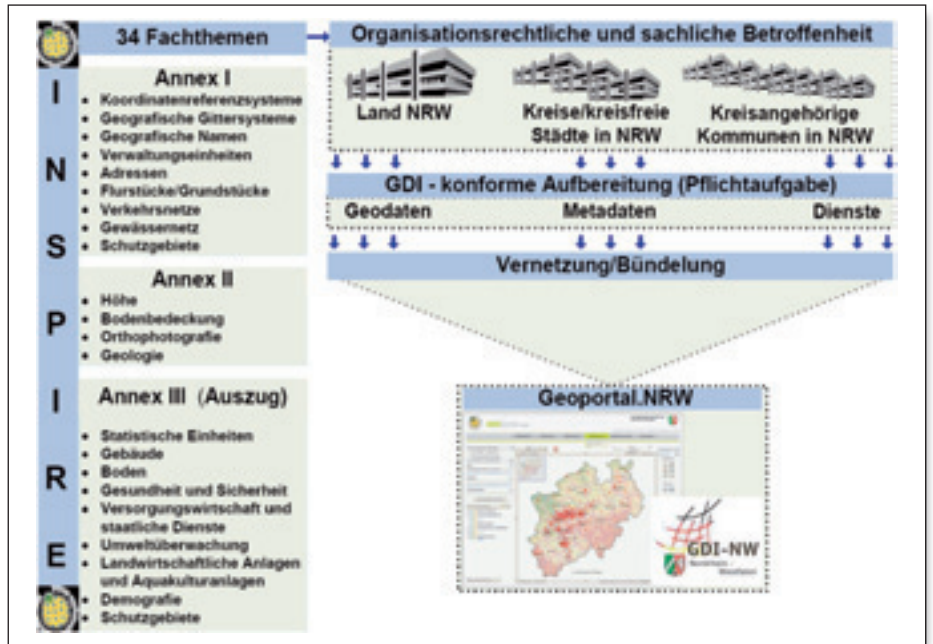


Abbildung 2: INSPIRE -Themen mit gebündelter Bereitstellung im Geoportal.NRW

einem Netzwerk über Online-Dienste verfügbar gemacht werden. Da Geodaten und Metadaten bei Bund, Ländern und Kommunen häufig als gesetzliche Pflichtaufgabe vorgehalten werden, sind alle Verwaltungsebenen von dem Aufbau betroffen. Die fach- und ebenenübergreifende Bereitstellung und Nutzung von Geodaten erfordert zunächst Rahmenvorgaben des Landes NRW zum Portalverbund sowie zu Daten- und Metadatenstandards.

Organisationsstrukturen zum Aufbau von INSPIRE/GDI-NRW

In NRW koordiniert seit 2004 der Interministerielle Ausschuss für das Geoinformationswesen (IMA GDI NRW) den Aufbau der

Geodateninfrastruktur, was Abbildung 1 veranschaulicht. Neben Vertretern der Landesressorts (Mitglieder) gehören diesem Gremium auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie des Landesbetriebs Informations- und Kommunikationstechnologie und der Wirtschaft als Gäste an. Die Aufgaben des Interministeriellen Ausschusses umfassen die ressortübergreifende Koordinierung (Landesverwaltung) sowie die Beratung der Landesregierung bei der Umsetzung der GDI-DE-Beschlüsse. Unterstützt wird der IMA GDI NRW durch eine Geschäftsstelle, die bei der Bezirksregierung Köln, Abteilung Geobasis NRW eingerichtet ist (vormals Landesvermessungsamt NRW). Die technischen Rahmenbedingungen werden in Arbeitsgruppen unter Einbeziehung kommunaler Praktiker erarbeitet. Fragen der kommunalen Betroffenheit, der Umsetzung sowie der kommunalbezogenen Bündelung von Fachthemen behandelt eine Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände unter Beteiligung des Landes NRW.

Technische Anforderungen und deren kommunale Auswirkungen

Die INSPIRE-Richtlinie bzw. das GeoZG NRW verlangen die Bereitstellung von Geodaten,

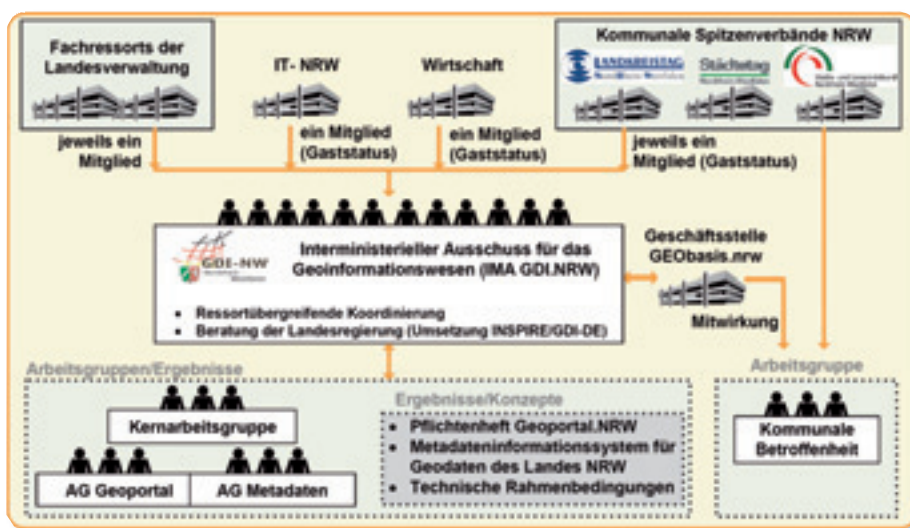


Abbildung 1: Organisationsstruktur INSPIRE/GDI-NRW

¹ Infrastructure for Spatial Information in Europe, Richtlinie vom 15.05.2007

² Unter einem Webservice versteht man eine Software-Anwendung als Unterstützung zur Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Anwendungsprogrammen, die z. B. auf verschiedenen Plattformen betrieben werden. Webservices sind keine Webanwendungen, können jedoch von diesen genutzt werden.

Metadaten und Diensten nach einem festgelegten Zeitplan. Hierfür sind insgesamt 34 Fachthemen, eingeteilt in drei Gruppen (sogenannte Annex-Bereiche), schrittweise in vorgegebenen Datenformaten aufzube-

sen und bildet die Grundlage für die Anbindung der Kommunal- und Regionalportale in NRW (Abbildung 3). Zudem wird durch das Land NRW ein Metadateninformationssystem beschafft.

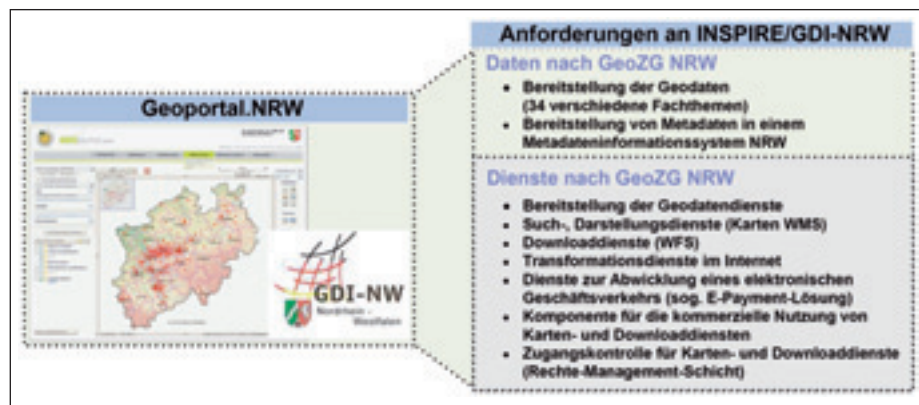


Abbildung 3: Notwendige Dienste und Geodaten im Geoportal.NRW

reiten und über einen zentralen Zugangsknoten (Geoportal NRW) bereitzustellen. Die Verpflichtung bezieht sich ausschließlich auf bereits in elektronischer Form vorliegende Geodaten, da nur diese in technischen Netzwerken verfügbar gemacht werden können – eine digitale Erfassung analog vorhandener Daten ist nicht gefordert. Dabei wird zwischen der Bereitstellung von Metadatenätzen und Geodatenätzen unterschieden. Abbildung 2 veranschaulicht die INSPIRE-Themen mit der geplanten Bündelung im Geoportal NRW.

Innerhalb von zwei Jahren sind die Metadatenätze für die Annex-Themen I und II durch die geodatenhaltenden Stellen bereitzustellen, die entsprechenden Geodatenätze bis 2012; eine Aktualisierung ist halbjährlich vorzunehmen. Die Metadaten und Geodaten der Annex-Themen III sind schrittweise bis 2019 aufzubauen. Eine Bereitstellungspflicht der öffentlichen Stellen ergibt sich für Bund, Land und Kommunen in Abhängigkeit der gesetzlichen Verpflichtung zur originären Führung der Fachdaten, wobei insbesondere die Annex-Themen II und III kommunale Daten betreffen.

Mittlerweile liegen Fachkonzepte in Form eines Pflichtenheftes (Geoportal NRW) und eines Metadateninformationssystems für Geodaten des Landes (GeoMIS NRW) vor, die Bestandteile des Gesamtkonzeptes für INSPIRE in NRW bilden. Festgelegt sind Technologien, elementare Funktionen sowie technische Standards, ohne die die angestrebte Vernetzung von Daten, Metadaten und Diensten nicht funktioniert. Das Geoportal NRW befindet sich derzeit in der Realisierungsphase. Es bündelt die Geodaten/Metadaten des Landes NRW, stellt entsprechende Dienste bereit, wird an den nationalen Zugangsknoten der Bundesrepublik Deutschland (Geoportal Bund) angeschlos-

Zum Ausbau des portalbezogenen Funktionsumfangs sind mittelfristig erhebliche Investitionen erforderlich. Im Gegensatz zu der EU-Dienstleistungsrichtlinie stehen allerdings zunächst Vernetzungsaspekte im Vordergrund, da zum Teil schon leistungsfähige Geoportale zur Verfügung stehen, die mit dem Geoportal NRW zu verknüpfen sind.



Abbildung 4: Ausgewählte regionale GDI-Initiativen in NRW

Umsetzungsaktivitäten im Bereich INSPIRE/GDI-NRW

Eine 2009 vorgenommene Betroffenheitsabfrage der Koordinierungsstelle GDI-DE führte zu dem Ergebnis, dass sich insbesondere die Bundes- und Landesverwaltungen in der Pflicht der INSPIRE-Umsetzung sahen, während sich der kommunale Sektor weitgehend „unbetroffen“ fühlte. Eine daraufhin im Frühjahr 2010 durchgeführte NRW-weite Veranstaltungsreihe zum Thema „INSPIRE“ vermittelte weitere Informationen und zeigte Unterstützungsleistungen des Landes NRW sowie der Kommunalbehörden untereinander auf. Angeregt wurden

zudem informelle Kooperationsstrukturen im kommunalen/regionalen Bereich. Die Fragen der Kommunen betrafen insbesondere die Verpflichtung zur Umsetzung sowie die kommunale Betroffenheit.

Zum Aufbau von Geodateninfrastrukturen sind in einigen Bereichen von NRW bereits Regionalinitiativen gebildet worden, was Abbildung 4 veranschaulicht.

Beispiele hierfür sind das Geonetzwerk Münsterland und die GDI-Initiative Südwestfalen. Die weitgehend von den Kreisen initiierten Projekte sind unterschiedlich organisiert und auf regionale Aspekte ausgerichtet.

Von der Betroffenheit zu Mehrwerten

Bei der technikunterstützten Aufgabenerledigung im kommunalen Sektor geht es längst nicht mehr nur um die Bereitstellung einfacher Kartendarstellungen. Mittlerweile werden kombinierte Auswertungen von Geodaten mit Statistik-/Einwohnermeldedaten herangezogen, um demografische Szenarien in großräumigen Bereichen (z. B. Regierungsbezirk) oder auch kleinteilig (z. B. ortsteilbezogen) prognostizieren zu können. Derartige Auswertungen gewinnen zunehmend an Bedeutung, da soziodemografische Phä-

nomene sich nicht an Zuständigkeitsgrenzen orientieren und demzufolge auch kommunenübergreifende Analysen erforderlich sind. Nachhaltige Bedarfe bzw. Einzugsbereiche von Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Altenwohnheime, Freizeitanlagen etc.) lassen sich auf diese Weise sachgerecht und nachhaltig abschätzen. Die Synergien liegen in abgesicherten Investitions- bzw. Rückbaupflichten auf Grundlage von berechneten Szenarien statt bisheriger Bedarfschätzungen (Abbildung 5). Diverse weitere Möglichkeiten sind denkbar, beispielsweise im Flächenmonitoring oder im Hinblick auf die Auslastung von Bau- und Gewerbegebieten (siehe auch Siedentop et al. (2006):

Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung, Abschlussbericht; Online-Publikation des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, Mai 2006, S. 37). Dieser Handlungsbereich steht folglich erst am Anfang der Entwicklung, da breit angelegte Umsetzungsaktivitäten nur ansatzweise vorhanden sind.

den vernetzten Einsatz von Geodaten und Diensten, die eine abgestimmte Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern und Kommunen unter Beachtung der technischen Anforderungen (Technologien, elementare Funktionen sowie technische Standards) erfordert. Diese Rahmbedingungen sind mittlerweile in NRW konzeptionell erarbeitet worden. Das Geoportal NRW bildet den zen-

In der jetzigen Phase können viele Kommunen die sie betreffenden Auswirkungen in organisatorischer und technologischer Hinsicht nur ansatzweise erkennen. Fragen der Portalbeschaffung, des -ausbaus und der -vernetzung sowie daran gekoppelter Ressourcenbereitstellungen und interkommunaler Unterstützungen rücken verstärkt in den Vordergrund. Eine reine Reduzierung der kommunalen Aktivitäten auf die Frage der gesetzlichen Verpflichtung greift zu kurz; es geht letztlich um die zeitgemäße Erbringung der Verwaltungsleistungen durch die konsequente Nutzung der Informationstechnologie. Bei Zurückhaltung würde die Chance verpasst, sowohl zeitlich als auch technisch die Vorteile einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung durch fach- und ebenenübergreifende Bereitstellung von Geodaten zu nutzen.

Die in einigen Teilen von NRW bereits vorhandenen GDI-Regionalinitiativen sollten ausgebaut werden; in den übrigen Bereichen werden zumindest informelle Kooperationen empfohlen. In der Binnenorganisation ist der schrittweise Aufbau von Geodaten und Diensten sowie deren Vernetzung in organisatorischer und technischer Hinsicht zu bewältigen – dieses sogenannte Geodatenmanagement stellt eine Querschnittsaufgabe der nächsten Jahre dar, für die entsprechende Ressourcen bereitzustellen sind. Dem stehen vielfältige Einsparungen bei anderen Verwaltungsprozessen gegenüber. Durch qualifiziertere Verwaltungsentscheidungen, zum Beispiel Planungsprozesse, werden zudem erhebliche Kosten eingespart.

EILDienst LKT NRW
Nr. 9/September 2010 62.30.15

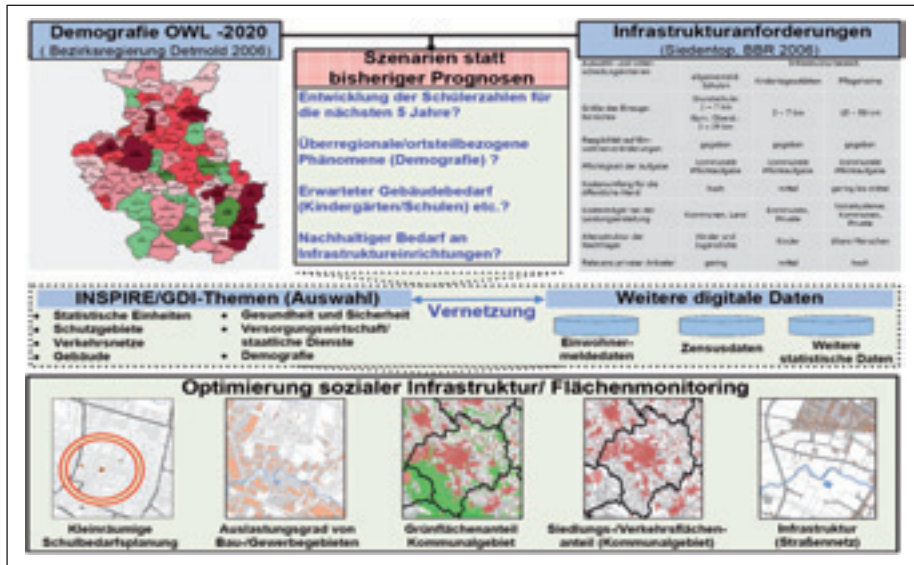


Abbildung 5: Geodaten als Grundlage von Entscheidungsprozessen (Szenarien)

Erfolgsfaktoren zur weiteren INSPIRE/GDI-Umsetzung

INSPIRE steht in direktem Zusammenhang mit den GDI-Initiativen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Deren gemeinsame Zielsetzung ist die ebenenübergreifende Verwaltungsmodernisierung durch

tralen Zugangsknoten für NRW, an den die Kommunal- bzw. Regionalportale mit den feingliedrigen, aussagekräftigen Kommunal-daten angebunden werden sollen, um auf diese Weise auch den angestrebten Portalverbund sowie die Vernetzung von Daten, Metadaten und Diensten der kommunalen Ebene zu erreichen.



Das zukünftige Kreislaufwirtschaftsgesetz – Förderung der Kreislaufwirtschaft vor umweltverträglicher und sicherer Abfallentsorgung?

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

Das Bundesumweltministerium hat im Nachgang zum bereits vor einiger Zeit veröffentlichten Arbeitsentwurf für ein Kreislaufwirtschaftsgesetz nunmehr einen entsprechenden Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (Kreislaufwirtschaftsgesetz KrWG) vorgelegt, der die Anregungen der Bundesressorts und der Länder sowie die bisherigen Stellungnahmen der beteiligten Kreise berücksichtigen soll. Damit ist das offizielle Beteiligungsverfahren eingeleitet. Die mündliche Anhörung ist vom 20. bis zum 23. September vorgesehen. Der Entwurf ist allerdings innerhalb der Bundesregierung noch nicht abschließend abgestimmt. Mit einer fristgerechten Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie bis zum 12.12.2010 ist angesichts der noch erforderlichen Ressortabstimmung sowie der Notifizierung durch die Europäische Union nicht zu rechnen.

Zielrichtung des Gesetzes

Auffällig ist am vorliegenden Entwurf zunächst der geänderte Kurztitel: Das Gesetz

soll nicht mehr „Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“ heißen, sondern in der Betitelung auf „Kreislaufwirtschaftsgesetz“ beschränkt werden. Was zunächst schlicht nach erleichterter Handhabung aussieht, einem

durchaus unterstützenswerten Ziel, könnte jedoch in der Umsetzung einen Paradigmenwechsel bedeuten: In Zukunft stehen die zwei Gesetzesziele der Entsorgung von Abfall sowie der Förderung der Kreislaufwirt-