

spielt keine Rolle, und nicht Prognose, sondern ausschließlich Diagnose ist angezeigt. Ebenso bei einer normwidrigen Kontaminierung von Wasser oder Boden, bei einer anhaltenden Luft- oder Lärmimmission, bei Missachtung der Sperrstunde oder der Ladenschlusszeit und in hunderten anderer Alltagsfälle. Ihnen allen wird der falsche dogmatische Hut »Gefahrenabwehr = stets: zeitliches Element, Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, prognostisches Urteil« übergestülpt. Röhrig selbst konstatiert zutreffend, dass es eigentlich um *Schadensabwehr* gehe. Bei diesem Ausgangspunkt wird sogleich klar, dass neben den noch drohenden Schäden auch (und in der Praxis überwiegend) die bereits akuten Schäden (in Form von Normverletzungen) von Interesse sind. Bei ihnen kann jedoch von einem zeitabhängigen Wahrscheinlichkeitsurteil und einer erforderlichen Prognose keine Rede sein.

Daran ändert die Eliminierung der Störung in den neuen Polizeigesetzen überhaupt nichts. Die Störung hielt man deshalb für entbehrlich, weil der die Störung darstellende akute Schaden auch für die nähere Zukunft droht,

mithin *auch* eine Gefahr der Schadensperpetuierung besteht. Bei einer solchen Gefahr (der zukünftigen Fortsetzung bereits bestehender Schäden) stellen sich freilich die von Röhrig akzentuierten Probleme nicht ernsthaft. Wenn die Sanierung eines vergifteten Gewässers angeordnet wird, prüft niemand nach, mit welchem Grad von Wahrscheinlichkeit und nach welcher Prognose ein zukünftiger Schaden wann droht und wie die Zeitschiene zwischen Ereignis und Schaden beschaffen ist. Denn der schlichte und einfache Befund ist der, dass der *vorhandene* Schaden auch in der nächsten Sekunde/Minute (und zwar mit Sicherheit) droht, falls der Normverstoß nicht beendet wird. Ebenso verhält es sich in allen anderen der oben genannten Beispielfälle.

Fazit: Die Dogmatik der Gefahrenabwehr wird in fehlerhafter Weise einseitig ausgerichtet, wenn man nur auf Gefahren in Form zukünftig drohender Schäden schaut und jene praktisch häufigsten Konstellationen ignoriert, die in den Polizeigesetzen früher unter die Störung der öffentlichen Sicherheit subsumiert wurden.

## Berichte

### Speyerer Planungsrechtstage und Luftverkehrsrechtstag

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und *Alexander Zeh*, Osnabrück

Den diesjährigen Speyerer Planungsrechtstagen, die nun zum dritten Male in der Zeit vom 21. 3. bis 23. 3. 2001 in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften stattfanden, ging zum ersten Mal der Speyerer Luftverkehrsrechtstag voraus, der zahlreiche Experten des Luftverkehrsrechts aus Praxis und Verwaltung angelockt hatte.

#### *Luftverkehr braucht den Gesetzgeber*

Nach den freundlichen Begrüßungsworten von Prof. Dr. *Jan Ziekow*, DHV Speyer, gab Prof. Dr. *Detlef Czybulka*, Universität Rostock, mit seinem Vortrag zur Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung den Auftakt zu diesem neuen Tagungsteil, der vor allem unter dem Zeichen der rechtlichen Weiterentwicklung im Bereich des Lärmschutzes stand. Ausgangspunkt von *Czybulkas*<sup>1</sup> kritischer Bestandsaufnahme war die aus seiner Sicht in der Praxis<sup>2</sup> unzureichende Berücksichtigung verschiedener möglicher Flugrouten und deren Belegungsdichte in den konkreten luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen und Planfeststellungen. Die erheblichen Auswirkungen, die die Veränderung der Lage der Flugroute oder deren Belegung für die Lärmimmissionen habe, mache aber eine rechtliche Erfassung auch nachträglicher Änderungen er-

forderlich, auch und gerade im Hinblick auf Art. 20 a GG und dem sich daraus ergebenden Verschlechterungsverbot, dessen Konkretisierung dringend vorangetrieben werden müsse. Gegen die scharfe Kritik an der Rspr. wandte Richter am BVerwG und Vizepräsident des VerfGH Berlin Dr. *Ulrich Storost* ein, auch ein recht verstandenes Willkürverbot lasse sich effektiv gegen Missbräuche in Stellung bringen.

Ganz im Zeichen der erheblichen Dynamik der Flugverkehrsentwicklung stand auch der Vortrag von RiOVG Dr. *Peter Wysk*, Münster, der die zahlreichen sich aus den legitimen marktwirtschaftlich bedingten Ausdehnungsbestrebungen der Flughäfen ergebenden Rechtsprobleme im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsrecht aufwies und Lösungen mit den Mitteln des vorhandenen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums zuordnete. Dabei widmete er seine Aufmerksamkeit besonders der Grenzziehung zwischen genehmigungsfreien Kapazitätsausschöpfungen als von der früheren Verwaltungsentscheidung mit abgedeckten Veränderungen und Korrekturmechanismen<sup>3</sup> auslösenden Betriebserweiterungen, wobei den drei Merkmalen der Flugbetriebserweiterung, der Flughafenanlagenenerweiterung und der genehmigungsrechtlichen Einordnung von Hochbauten (luftverkehrsrechtlich oder bauordnungsrechtlich) Beach-

1 Vgl. auch: *Czybulka*, UPR 1999, H. 4; *ders.*, DÖV 1991, 410.

2 BVerwG, Urteil vom 28. 6. 2000 – 11 C 13.99 –, zur Annerkennung der Klagebefugnis Betroffener bei nachträglicher Verlegung von Flugrouten.

3 Als Rechtsgrundlagen für nachträgliche Maßnahmen kommen dabei in Frage: § 75 II Satz 2–4 LVwVfG i. V. mit § 9 II LuftVG; § 6 II Satz 4 LuftVG bzw. § 72 I i. V. mit § 49 II Nr. 5 LVwVfG.

tung geschenkt wurde, sowie den verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten eines nachträglichen Interessenausgleichs<sup>4</sup>. Kritik übte Wysk auch an der Untätigkeit des Gesetzgebers, der die langfristige Akzeptanz des Luftverkehrs gefährde, und warnte abschließend im Hinblick auf die Vorbelastungsrechtsprechung des BVerwG vor einer unvorsichtigen Anwendung.

Im Anschluss daran stellte Dr. Ing. Ulrich Stöcker vom BMVBW sieben Eckpunkte für die Neubewertung des Fluglärms im Rahmen einer Novellierung der Fluglärmsgesetze dar. Zuvor konnte eindrucksvoll die allein durch technische Fortentwicklung der Triebwerke erreichte Minderung der Lärmemissionen anhand von isophonen »Fußabdrücken« gezeigt werden. Der Behauptung, wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse für geeignete Grenzwerte über Lärmauswirkungen auf die Schlafgesundheit bestünden nicht, schlug allerdings heftige Kritik von Seiten der Vertreter des BUND und der Bundesvereinigung gegen Fluglärm entgegen – eine angesichts der Beliebtheit dieses Arguments in ähnlichen Zusammenhängen vielleicht nicht ganz unverständliche Reaktion.

Den Abschluss des Luftverkehrsrechtstages bildete der Vortrag von RA Dr. Thorsten Siegel, Neustadt/Weinstraße, über Mediation und luftverkehrsrechtliches Planfeststellungsverfahren. Dargestellt wurden das Mediationsverfahren<sup>5</sup> im Zusammenhang mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens und die Rahmenbedingungen, unter denen ein solches Verfahren eine sinnvolle (vorlaufende) Ergänzung eines Planfeststellungsverfahrens sein kann. Dabei wurde die Auffassung vertreten, dass komplexe Großverfahren für eine Mediation eher ungeeignet sind.

Auch in der anschließenden lebhaften Diskussion überwogen die skeptischen Stimmen. Von dem Vorwurf der »Informalisierung des Formellen« (RA Dr. Peter Schütz, Stuttgart; Caspar David Hermanns, Berlin) bis zur Aushöhung der Funktion, die eigentlich den Behörden zukomme (RA Dr. Norbert Wimmer, Berlin; RiOVG Dr. Peter Wysk, Münster), reichte die Kritik.

#### Querschnitte des Planungsrechts

Die Brücke zu den 3. Speyerer Planungsrechtstagen schlug Dr. Ulrich Storost mit einer vor allem für die Praxis wichtigen pointierten Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schienenwegerecht, indem auch er den Lärmschutz im Mittelpunkt seiner Betrachtungen behielt. Im Zentrum standen dabei die Probleme, die sich bei der Wiedernutzung von Schienentrassen ergeben, die durch die jahrzehntelange Deutsche Teilung stillgelegt waren. Im Detail ging es um aktiven Lärmschutz durch besondere Gleisüberwachung<sup>6</sup>, die Maßstäbe für die Unverhältnismäßigkeit des aktiven Lärmschutzes<sup>7</sup>, die schutzmindernde Berücksichtigung

der Vorbelastung<sup>8</sup>, den Rückgriff auf das allgemeine Fachplanungsrecht beim Erschütterungsschutz<sup>9</sup> und die hypothetische Kausalität als Grenze des Bestandsschutzes<sup>10</sup>.

Den Stab der Rechtsprechungsberichterstattung übernahm daraufhin Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann, Richter am BVerwG, und stellte wie gewohnt in überzeugender Weise eine weitere Fülle an Problemen und Entscheidungen dar, die ein breites Spektrum des Fachplanungsrechts abdeckten. Dabei kamen Fragen vom normativen Charakter der Fachplanung<sup>11</sup>, über prozessuale Besonderheiten<sup>12</sup> bis hin zu Problemen der UVP<sup>13</sup>, des Verkehrslärmschutzes<sup>14</sup> und des EU-Habitatschutzes<sup>15</sup> zur Sprache. Bindeglied war auch hier wieder die Kritik an der Untätigkeit des Gesetzgebers im Bereich des Lärmschutzes. Das gemeinsame Abendessen in der »Taberna«, das weitere Gelegenheit zum persönlichen Gespräch bot nach dem Informationsfeuerwerk.

Der nächste Tag begann mit dem Vortrag von RA Dr. Peter Schütz, Stuttgart, zur Frage des Anspruches auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Ausgangspunkt war dabei die bedeutsame Wirkung, die der Verfahrensform bei indefiniten Planungsverfahren zukomme, da die auftretenden Probleme einer Abarbeitung durch das Verfahren bedürften. Das materielle Recht könne sich dabei nur durch das Verwaltungsverfahren verwirklichen<sup>16</sup>. So bestehe zwar kein Anspruch eines Drit-

7 DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 (139); DVBl. 1999, 1288 = BVerwGE 108, 248 (256 ff.); DVBl. 2000, 1342 = BVerwGE 110, 370 (381 ff.).

8 DVBl. 1996, 50 = BVerwGE 99, 166 (168 f.); DVBl. 1999, 861 = BVerwGE 107, 350 (353 ff.); DVBl. 2000, 796 = BVerwGE 110, 81 (85 ff.).

9 BVerwG, Urteil vom 31. 1. 2001 – 11 A 6.00 –.

10 BVerwG, Urteil vom 22. 11. 2000 – 11 A 4.00 –.

11 Stichwort »materieller Planungsbegriff«; siehe auch: BVerwG, Urteil vom 7. 12. 2000 – 4 C 12.99 – Wittstocker Heide (Truppenübungsplatz).

12 BVerwG als 1. Instanz; Übertragung der Präklusionswirkung aus dem Verwaltungsverfahren in das gerichtliche Verfahren (laut Berkemann eine »heiße Kiste«).

13 Berkemann bezweifelte dabei, dass die materielle Entleerung der UVP durch die Rspr. der Weisheit letzter Schluss gewesen sei; vgl. zu Einzelfragen: BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 1.95 –, DVBl. 1996, 915 = NVwZ 1997, 493; Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 – DVBl. 1996, 677 = BVerwGE 100, 238.

14 Problem der möglicherweise verfassungswidrigen Nichtregelung von Lärmsanierungsfragen, angedeutet in BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 9.95 –, DVBl. 1996, 916 = BVerwGE 101, 1 – zur Summation von Lärmemissionen.

15 Unmittelbare Bindung durch FFH-/Vs-RL: BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 – DVBl. 1998, 900 = BVerwGE 107, 1; Beschluss vom 21. 1. 1998 – 4 VR 3.97 –, DVBl. 1998, 589 – Ostseeautobahn A 20. Nichtanwendbarkeit des FFH-Regimes auf faktische Vogelschutzgebiete: EuGH, Urteil vom 7. 12. 2000 – C-374/98 noch n. v. – Basses Corbières (Frankreich). Anforderungen an Argumentation mit Art. 6 Abs. 4 FFH-RL (Gesundheit): BVerwG, Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 –, DVBl. 2000, 814 – Ortsumgehung Hildesheim.

16 Die Rechtsprechung des BVerwG (NVwZ-RR 1999, 556) sei mit der Frage der selbständigen Rechtsposition durch das Verfahren insoweit wenig zielführend.

4 So ließen sich beispielsweise die Möglichkeiten nachträglicher passiver Schallschutzmaßnahmen und der Anordnung von Betriebsbeschränkungen als teilweiser Widerruf der Genehmigung durchaus auch auf Planfeststellungsbeschlüsse übertragen.

5 Dauer 1½ Jahre, Kosten: 4–5 Mio. DM.

6 DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 (136); DVBl. 2000, 1342 = BVerwGE 110, 370 (373 ff.).

ten<sup>17</sup> auf Planfeststellung eines bestimmten Projektes, sehr wohl aber ein Anspruch auf die objektiv gebotene Verfahrensform. Auch sei die Position der Naturschutzverbände in § 29 I Nr. 4 BNatSchG nicht nur formeller Natur, sondern habe eine materiellrechtliche Dimension<sup>18</sup>.

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg, widmete sich in seinem anschließenden Vortrag der Planrechtfertigung als dogmatischem Bestandteil von Planungsentscheidungen. An den Anfang stellte er die Bemerkung, eine gerichtspraktische Bedeutung lasse sich eigentlich nicht nachweisen<sup>19</sup>. Dogmatisch gründe sie in Art. 14 III Satz 1 GG. Sie entfalle nur bei fehlender Verwirklichungsabsicht oder fehlender Realisierbarkeit, wobei nur im Extremfall Fragen der Finanzierung relevant sein könnten. Die Übernahme der Planrechtfertigung durch den Gesetzgeber<sup>20</sup> habe daher auch nur einen marginalen Beschleunigungseffekt gehabt. Dem hielt RiBayVGH Dr. Ingo Kraft, München, in der Diskussion entgegen, im Erörterungstermin würde sich eine ganz erhebliche Entlastung hinsichtlich der Projektrechtfertigung ergeben.

Wiss. Mit. Dietmar Hönig, Universität Freiburg, wies ergänzend darauf hin, dass auch die Kosten/Nutzen-Analyse als Bestandteil der Planrechtfertigung in der Literatur heftig diskutiert werde. Auch auf die grundrechtliche Relevanz unfinanzierbarer Projekte wurde hingewiesen. Einen Vorschlag zur Vereinheitlichung der über zahlreiche Fachplanungsgesetze verstreuten Ermächtigungsgrundlagen unterbreitete Hönig in seinem anschließenden Vortrag über vorbereitende Maßnahmen vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, nachdem er zunächst Inhalte, Reichweite und Form erläutert hatte. In der Diskussion ergab sich, dass die Betrachtung als vorgeschaltetes Verfahren angezeigt sei und vorbereitende Maßnahmen auch zur Alternativenprüfung zulässig seien (RA Dr. Markus Deutsch, Frankfurt am Main), dass aber eine Vereinheitlichung des Zulässigkeitsmaßstabes anhand der vorläufigen Begutachtung der Zulässigkeitsaussichten des Vorhabens schwierig sei (RiBayVGH Dr. Ingo Kraft).

Nachfolgend widmete sich RiOVG Dr. Jürgen Held, Koblenz, in seinem Vortrag dem Problem nachträglicher Schutzauflagen im Planfeststellungsrecht. Er stellte die Systematik der §§ 74 II Satz 2, III und 75 II VwVfG dar, wobei er der Rspr. des BVerwG<sup>21</sup> zur Nichtanwendbarkeit

von § 36 II Nr. 5 VwVfG nachdenkliche Kritik entgegenstellte, weil damit angemessenere Ergebnisse erreicht werden könnten und die planerische Gestaltungsfreiheit der Behörden zugunsten realitätsnäherer Problembewältigung erhöht würde.

Einen wunden Punkt der Planungspraxis hatte mit ihrem Referat zur Berücksichtigung von Baustellenimmissionen in der Planungsentscheidung offensichtlich Assessorin Ingrid Barner, Berlin, getroffen, wie die hierdurch ausgelöste eingehende Diskussion zeigte. Ihrer These, der voraussichtliche Baustellenlärm müsse als Teil des planerisch zu bewältigenden Problemumfanges einer Regelung im Planfeststellungsbeschluss zugeführt werden, begegnete Oberregierungsrat Bertram Walter vom Eisenbahnbundesamt mit scharfer Kritik. Das EBA könne sich nur in beschränktem Umfang mit in der Bauphase auftretenden Lärmemissionen auseinandersetzen. Denn diese ließen sich in der Praxis nicht selten erst aufgrund der späteren Projektausschreibung genau vorhersehen. Caspar David Hermanns, Berlin, machte allerdings darauf aufmerksam, dass sich eine Bundesbehörde nicht so einfach den rechtlichen Bindungen entziehen dürfe. Denn dass der Neubau oder Ausbau von Infrastrukturprojekten wie die der Eisenbahn mit erheblichem Baulärm verbunden sei, liege auf der Hand. Und diese Fragen müssten daher bereits im Planfeststellungsbeschluss abgewogen und geregelt werden. Die Gemüter beruhigten sich freilich schnell zugunsten der rechtlichen Erörterung des Problems. Die im Zentrum stehenden Fragen waren die, ob unter Umständen grundsätzlich eine Zuweisung des Problems zum Bauaufsichtsrecht, als Parallele zur Bauleitplanung, zwingend sei (Ingo Kraft), ob durch die Präklusionswirkungen im Planfeststellungsverfahren das für die Bürger nicht auch sinnvoller sei und was denn überhaupt Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens sei. Ziekow neigte in der Bilanz eher der These der Referentin zu, dass eine Abarbeitung des Problems im Planfeststellungsbeschluss zu erfolgen habe.

Einen kraftvollen Abschluss des Tages brachte dann der Vortrag von RiBayVGH Dr. Ingo Kraft, München, zur Frage der »kommunalen Verhinderungsplanung« gegen die Fachplanung. Nach der hintergründigen Bemerkung, man könne den Vortrag mit der schlichten Feststellung, dass es eine solche nicht gebe, eigentlich abschließend bestreiten, erläuterte Kraft das Verhältnis der Fachplanung zur Bauleitplanung anhand des dem Anschein nach beinahe unbekanntes § 7 BauGB und des § 38 BauGB. Im Ergebnis sitzen die Fachplaner wegen der Privilegierung des Fachplanungsrechts in § 38 BauGB letztlich am längeren Hebel. Die Gemeinden können allerdings durch parallele Planung das ihren städtebaulichen Belangen zukommende Gewicht in der fachplanerischen Abwägung noch steigern und sozusagen im Verfahren noch etwas nachlegen. Einem solchen Vorgehen stehe nicht prinzipiell der Einwand einer unzulässigen Rechtsausübung entgegen. Grundsätzlich scheitere aber das vom Gesetzgeber idealisierte koordinierte Zusammenwirken der Planungen an deren Ungleichzeitigkeit.

Das für den letzten Tag am Vormittag vorgesehene interaktive Planspiel zur FFH-Prüfung am Beispiel des Emsperrwerkes<sup>22</sup> musste ausfallen<sup>23</sup>. Stattdessen stellte RA

17 Wohl aber des Projektträgers, DVBl. 1995, 238 = BVerwGE 97, 143, und zwar auch auf die Form des Verfahrens, siehe dazu: VGH Baden-Württemberg, NVwZ 2001, 101.

18 So auch der 4. Senat des BVerwG, DVBl. 1997, 714 = BVerwGE 102, 358 (365); anders aber wohl der 11. Senat.

19 Es habe sich nur ein einziges Urteil des BVerwG finden lassen, in dem die Planrechtfertigung entscheidungserheblich gewesen sei; und dies auch nur mangels ausreichender Aufklärung von Faktenmaterial zur Planung.

20 Durch das Fernstraßenausbaugesetz i. d. F. vom 15. 11. 1993, BGBl. I, S. 1878, das Magnetschwebbahnbedarfsgesetz vom 19. 7. 1996, BGBl. I S. 1060, und das Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. 11. 1993, BGBl. I S. 1874.

21 Vgl. zur Verneinung der Möglichkeit einer »Schallschutzgarantie« durch Auflagenvorbehalt: BVerwG, Urteil vom 22. 11. 2000 – 11 C 2.00 –.

Klaus Füßler, Leipzig, rechtliche und naturschutzfachliche Probleme einer FFH-Prüfung dar.

- 22 VG Oldenburg, Beschluss vom 26. 10. 1999 – 1 B 3319/99 –, NdsVBl. 2000, 36. Auch das OVG Lüneburg hat im Eilverfahren grünes Licht für den Bau des Emssperrwerks gegeben, Beschluss vom 6. 7. 2000 – 3 M 559 und 561/00 –; *Stüer*, Das Emssperrwerk, NdsVBl. 2000, 25.
- 23 Wer eine konkrete Anschauung sucht, kann den Baufortschritt des 400-Mio.-Projekts bei Gandersum vor Ort in Augenschein nehmen.

Fazit dieser gelungenen, an Querschnitten reichen und durch lebhaftige Diskussionen geprägten Tagung kann vielleicht die Aufforderung an den Gesetzgeber sein, sich endlich dem Problem des Lärmschutzes durch klare Konkretisierung einfachrechtlicher Schutzstandards und ihrer verfahrensrechtlichen Absicherung für alle typischen Emissionsphänomene der heutigen Lebenswelt zuzuwenden, um so einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit in einer den Anforderungen des Grundgesetzes gerecht werdenden Weise zu gewährleisten.

## Symposium »Kommunal Finanzen« zum 75. Geburtstag von Dr. h. c. Adalbert Leidinger

Von Wissenschaftlichem Referenten *Thomas Harks*, Münster

Die Finanzausstattung ist eines der wichtigsten Themen für die Kommunen. »Ohne ausreichende materielle Basis kann die kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben im Interesse der Menschen vor Ort und im Gesamtsystem der staatlichen Aufgabenwahrnehmung nicht erfüllen«, betonte der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Prof. Dr. *Janbernd Oebbecke*, zu Beginn des Symposiums »Kommunal Finanzen«. Das Institut veranstaltete diese Tagung am 8. 3. 2001 aus Anlass des 75. Geburtstages von Dr. h. c. *Adalbert Leidinger* in der Aula des Schlosses zu Münster. *Leidinger* war von 1968 bis 1992 Geschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und von 1973 bis 1977 gleichzeitig Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages<sup>1</sup>. Auf seine Initiative wurde das Freiherr-vom-Stein-Institut 1981 als Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster gegründet<sup>2</sup>. Seine Aufgaben sind kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit und der Austausch zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis. Verschiedene Forschungsprojekte des Instituts galten der Finanzausstattung der Kommunen. Auch *Leidinger* selbst widmete sich wiederholt diesem Thema, etwa als für die kommunalen Finanzen zuständiger Dezernent des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, als sachverständiges Mitglied der Enquête-Kommission »Verfassungsreform« des Bundestages und in Veröffentlichungen<sup>3</sup>. Deshalb lag es nahe, den Jubilar mit einem Symposium gerade zu diesem Thema zu ehren.

In Vertretung für den erkrankten Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. *Fritz Behrens*, gab Ministerialdirigent *Johannes Winkel* einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Finanzen. Die 90er Jahre bezeichnete er im Rückblick als »das Krisenjahrzehnt der Kommunal Finanzen«. Das hänge mit den Ausgaben für den »Aufbau Ost« zusammen. Andererseits habe es durch den sog. Einigungsboom aber auch Steuermehreinnahmen bei den Kommunen gegeben. Trotz Mahnungen aus dem Ministerium seien diese aber nicht genutzt worden, um Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Verschärft worden sei die finanzielle Anspannung durch eine Explosion der Sozialausgaben. Unter diesem Eindruck hätten die nordrhein-westfälischen Kommunen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen spürbaren Konsolidierungskurs eingeschlagen, zu dem es auch heute keine Alternative gebe. Mit Blick auf die Einnahmewicklung bei den Kommunen sah *Winkel* »keinerlei Anlass, eine Umverteilung zu Lasten der Kommunen in Erwägung zu ziehen«. Angesichts einer »unseligen Neigung« der Gesetzgeber in Bund und Land, den Kommunen regelmäßig neue Aufgaben und damit Ausgaben aufzuerlegen, stellte er klar: »Der Zustand der Kommunal Finanzen erlaubt es ganz gewiss nicht, ihnen neue Lasten aufzubürden.«

Dr. *Ingolf Deubel*, Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Finanzministerium, referierte über die Bedeutung der kommunalen Finanzen bei der anstehenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> hob er die Bedeutung des Bund-Länder-Finanzausgleichs für die Kommunen hervor: »Leistungsschwache Länder können ihre Kommunen nicht hinreichend finanziell unterstützen, und die Ausgleichszahlungen steuerstärkerer

1 Zum Werdegang vgl. ausführlich *Alexander Schink*, Die Vorsitzenden des Landkreistages Nordrhein-Westfalen seit 1947, in: Franz Möller / Joachim Bauer, Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1947–1997, 1997, S. 325 f.

2 Zur Gründung des Freiherr-vom-Stein-Instituts vgl. *Janbernd Oebbecke*, Wissenschaftliche Begleitung und Fundierung der Kommunalpolitik, DVBl. 1981, 822.

3 Vgl. nur *Adalbert Leidinger*, Die Finanzwirtschaft der Kreise von 1886 bis 1987, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, 1988,

S. 203; *dens.*, Das Kreisfinanzsystem, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl. 1985, Band 6, § 119 A.

4 BVerfG, DVBl. 2000, 42.