

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt, MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

19.04.1999/nj

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-1 14
Telefax (02 21) 37 71-1 28

eMail info@staedtetag-nw.de

Bearbeitet von
Dr. Frank Steinfort

Aktenzeichen
30.39.00 N

**Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
Gesetzentwurf der Landesregierung; Drucksachen 12/3730 und 12/3770
Öffentliche Anhörung der Ausschüsse für Verwaltungsstrukturreform und für Kommunalpolitik am 28. und 29. April 1999**

Ihr Schreiben vom 29.03.1999; Ihr Zeichen II.1.F.1

Sehr geehrter Herr Schmidt,

in Ergänzung zu unseren Stellungnahmen vom 29.03.1999 zu Artikel 17 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer und vom heutigen Tage zur Novelle der §§ 107, 108 und 114 a GO NW nehmen wir hiermit zu den übrigen Vorschriften des Ersten Modernisierungsgesetzes wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 - Änderung der Gemeindeordnung (GO)

Zum Recht der wirtschaftlichen Betätigung der Städte und Gemeinden (hier: §§ 107, 108 und 114 a GO) haben wir mit gesondertem Schreiben vom heutigen Tage bereits Stellung genommen (vgl. Einleitung).

Der nachfolgende Text bezieht sich auf § 126 GO:

Zu Buchstabe a und b:

Die Erweiterung der Experimentierklausel wird insoweit begrüßt.

Zu Buchstabe c:**- Bildung eines Ausschusses für Zuwanderung und Integration**

Die Möglichkeit, anstelle der Bildung von Ausländerbeiräten nach § 27 GO einen Ausschuß für Zuwanderung und Integration in großen kreisangehörigen sowie kreisfreien Städten zu ermöglichen, entspricht einem vom Städtetag bereits anläßlich der Anhörung im Landtag am 25.03.1998 zum Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion zur Änderung der Gemeindeordnung (Landtagsdrucksache 12/2272) geäußerten Vorschlag.

- Bildung eines integrativen Entscheidungsgremiums anstelle des Hauptausschusses und des Verwaltungsvorstandes

Aus unserer Sicht bestehen Bedenken, ob die in § 126 Abs. 3 GO vorgesehene mögliche Etablierung eines Gremiums aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem, den Beigeordneten sowie einer vom Rat festzulegenden Anzahl von Ratsmitgliedern wirklich geeignet ist, integrativ zu wirken. Der Landtag hat 1994 mit durchaus beachtlichen Argumenten entschieden, keinen „Stadtausschuß“ oder „Stadtvorstand“ zu installieren. Daher halten wir die mögliche Etablierung eines neuartigen Entscheidungsgremiums im Wege der Experimentierklausel eher für geeignet, die Verantwortlichkeiten zwischen Rat und Verwaltung, z.B. bei der Erstellung von Ratsvorlagen, zu verwischen. Da die Anzahl der Ratsmitglieder die Anzahl der kommunalen Wahlbeamten übersteigen soll, wird zudem die in § 40 Abs. 2 GO normierte Gleichrangigkeit von Rat und Bürgermeister in Frage gestellt.

- Zuständigkeiten von Rat und Verwaltung

Die in § 126 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Möglichkeit, für Große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte Regelungen für die Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung über Zuständigkeiten vorzusehen, wird begrüßt. Denn insoweit verzichtet der Rat bewußt auf ihm an sich gesetzlich zustehende Kompetenzen in Abweichung von § 41 GO.

- Einführung der Doppik als alleiniges Rechnungswesen

Wir regen an, über die eröffneten Optionen hinaus in § 126 Abs. 3 GO die Möglichkeit zu schaffen, daß durch Ratsbeschluß die Doppik als alleiniges Rechnungswesen eingeführt werden kann. Dazu schlagen wir folgende Formulierung vor: *"Für Große kreisangehörige und kreisfreie Städte kann sie eine kaufmännische Buchführung auf doppischer Basis als alleiniges Rechnungssystem erlauben. Die dabei zu beachtenden Haushaltsvorschriften sowie die Belange der Haushalts- und Kassenstatistik werden in einer Rechtsverordnung unter Berücksichtigung der Entwicklung auf Bundesebene festgelegt."*

Zu Artikel 2 - Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG)

Angesichts der seit dem Oktober 1994 in Kraft getretenen Neufassung der Gemeindeordnung, durch die vielfältige Genehmigungsvorbehalte entfallen sind, ist es nicht mehr angemessen, daß die Verbandsatzung durch die Bezirksregierung (bislang: Innenminister) genehmigt werden muß. Angesichts der hohen Verwaltungskraft der Städte im Land Nordrhein-Westfalen und der

über Jahrzehnte erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen der Kommunen bei der Errichtung von Zweckverbänden sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung sollte das Land die Kraft aufbringen, auf eine Genehmigung durch die Bezirksregierungen zu verzichten. Die regulären Rechte der Aufsichtsbehörden nach der Gemeindeordnung bleiben insofern unberührt und sollten auch ausreichen. Daher geht die angestrebte Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens bei Zweckverbandsatzungen nicht weit genug; das Genehmigungserfordernis selbst sollte ersatzlos entfallen.

Zwar wird der Änderung zugestimmt, daß die Funktion des Verbandsvorstehers geeigneten Bewerbern zugänglich gemacht werden kann, die nicht aus der Kommunalverwaltung kommen müssen (Art. 2 Ziffer 7 b). Die nach wie vor bestehenden Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörden entsprechen jedoch nicht dem Duktus der 1994 neu gefaßten Gemeindeordnung. Denn angesichts der jahrelangen Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Konstruktion von Zweckverbänden ist eine präventive, ausnahmslose Vorlagepflicht von Zweckverbandsatzungen nicht mehr angezeigt. Die in § 24 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Genehmigungsfiktion wird begrüßt.

Vielmehr sollte es im Respekt vor der kommunalen Selbstverwaltung und angesichts der in den Stadtverwaltungen vorgehaltenen hohen Qualifikation der städtischen Mitarbeiter ausreichen, wenn ggf. über die Aufsichtsmittel der GO vorgegangen wird (§§ 116 ff. GO). Insbesondere im Hinblick auf das der Aufsichtsbehörde zustehende Unterrichtsrecht über Angelegenheiten der Gemeinde verbleibt den Aufsichtsbehörden genügend Spielraum, um sich hinreichend zu informieren. In die richtige Richtung geht deshalb lediglich Art. 2 Ziffer 9 des Gesetzentwurfs, wonach bei Freiverbänden im wesentlichen nur noch Anzeigepflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde verbleiben und lediglich die Auflösung des Zweckverbandes der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen soll. Nach unserer Auffassung ist insgesamt - gerade um der Maxime der Stärkung der kommunalen Souveränität zu genügen - ein umfassender Wegfall der Genehmigungspflichten angemessen. Dies gilt auch insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit laufenden umfassenden Bemühungen für eine Verwaltungsstrukturreform des Landes.

Zu Artikel 3 - Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)

Zu Nr. 1 § 2 Abs. 2 Ziffer 10:

Die Übersicht über die gebildeten Budgets (Budget-Haushaltsplan) sollte nicht Anlage zum Haushaltsplan sein, sondern anstelle des Haushaltsplans oder nachrichtlich neben dem Haushaltsplan Anlage zur Haushaltssatzung sein. Im Extremfall - flächendeckende Budgetierung - würde der Haushaltsplan doppelt so dick wie heute - Haushaltsplan plus Budgetplan, während in der Praxis nur der Budgetplan im Rat und den Ausschüssen vorgelegt wird und der "klassische Haushaltsplan" nur in 20 Exemplaren für die Stadtkasse, die Kommunalaufsicht und das Rechnungsprüfungsamt zusätzlich erstellt wird.

Zu Nr. 5 § 17:

Im Vorgriff auf das neue Rechnungswesen auf der Grundlage der kaufmännischen Buchführung sollte den Gemeinden per Haushaltsvermerk ermöglicht werden, die Kapitalmarktdarlehen den damit zu finanzierenden Investitionen zuzuordnen und ebenso den Schuldendienst (Zins und Tilgung) den entsprechenden Budgets im Verwaltungshaushalt zuzuordnen. Im neuen Rechnungssystem geschieht dies dann über Abschreibungen und Tilgungen. Man hätte aber bereits die Zuordnung der Investitionen (Anlagevermögen) und deren Finanzierung

(Verbindlichkeiten, Zuschüsse, Eigenkapital) zu den einzelnen Fachbudgets erreicht.

Zu Nr. 6 § 18:

Wir bitten zu bedenken, daß bei zusätzlichen Aufgaben (z. B. im Rahmen der Deckungsfähigkeit nach § 18 GemHVO), die künftige Belastungen auslösen, auch deren Finanzierung sichergestellt werden muß. Dies gilt vor allem für Personalausgaben, die im Zuge der Deckungsfähigkeit zu Lasten von Sachausgaben getätigt werden dürfen. Mit der Einstellung von zusätzlichem Personal werden langfristige Ausgabebindungen ausgelöst. Daher schlagen wir vor, § 18 GemHVO wie folgt zu ergänzen:

Abs. 4 (neu):

"Soweit bei der Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit nach Abs. 1 oder Abs. 2 künftige Haushalte durch Folgekosten belastet werden, ist deren Finanzierung sicherzustellen."

Zu Nr. 7 § 19:

Die generelle Übertragbarkeit aller Ausgabehaushaltsstellen des Verwaltungshaushaltes halten wir für nicht praktikabel - zu erwarten sind Tausende von Übertragungsanträgen zum Rechnungsabschluß! Besser würde das angestrebte Ziel dadurch erreicht, daß Abweichungen vom (Haushalts-)Plan-Budget - und zwar positive wie auch negative - in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden können. Aus unserer praktischen Erfahrung sollte in der GemHVO dann auch weiter festgelegt werden, daß bei negativen Budgetabschlüssen von der verantwortenden Verwaltungsdienststelle ein Konzept zur Genehmigung durch den Rat vorzulegen ist, in der Maßnahmen beschrieben sind, mit denen der negative Sonderabschluß in den folgenden max. drei Jahren abgebaut werden kann ("dezentrales Haushaltssicherungskonzept"). Bei positiven Budgetabweichungen sollte der Rat ebenfalls darüber informiert werden bzw. entscheiden, welche Leistungen im Folgejahr damit erbracht werden.

Zu Artikel 4 - Änderung des Gesetzes für ein Kommunalisierungsmodell

Zu Nr. 1. cc), ff)

Die vom Gesetzgeber gewünschte Befreiung von den Festlegungen des Vergnügungssteuergesetzes kann aus kommunaler Sicht nur begrüßt werden. In den meisten anderen Bundesländern ist - soweit ersichtlich - ohnehin das Vergnügungssteuerrecht lediglich aufgrund des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit kommunaler Steuersatzung, nicht aber durch ein Landesgesetz geregelt. Es hat sich auch in der Praxis in denjenigen Städten, die in Modellversuche eingebunden waren, gezeigt, daß die Vergnügungssteuersätze keineswegs "explodieren", sondern die örtlichen Entscheidungsträger in Kontakt mit den von der Vergnügungssteuer Betroffenen sachgerechte und moderate Vergnügungssteuererhöhungen beschlossen haben. Auch dort, wo einzelne von der Vergnügungssteuer betroffene Branchen mit ordnungspolitisch motivieren sehr hohen Vergnügungssteuersätzen konfrontiert werden, zeigt die Erfahrung aus anderen Bundesländern, daß die Rechtsprechung die kommunalen Vertretungskörperschaften nicht behindert hat. Die Aufhebung der Befreiungsmöglichkeit von Tarifstellen der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung als Folge der Änderung des Gebührengesetzes in § 2 Abs. 1 Nr. 9 entspricht Bestrebungen der kommunalen Spitzenverbände aus der jüngsten Vergangenheit und ist daher ebenfalls zu begrüßen.

Zu Artikel 6 - Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Der Wegfall des Genehmigungserfordernisses in § 2 Abs. 2 KAG wird begrüßt.

Zu Artikel 7 - Änderung des Gebührengesetzes

In § 2 Abs. 3 ist vorgesehen, den kommunalen Satzungsgebern die Möglichkeit einzuräumen, eigene Gebührenordnungen mit vom Verwaltungsgebührengesetz und der Verwaltungsgebührenordnung des Landes abweichenden Gebührensätzen zu erlassen. Dies ist unter Gesichtspunkten der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung positiv zu beurteilen, denn die Einnahmehoheit als Teil der verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit wird damit gestützt. Gleichzeitig wird damit die Verantwortung der örtlichen Entscheidungsträger in den Räten gestärkt. Die Rückausnahme für den Bereich der Amtshandlungen der ÖbVI oder der Sachverständigen für die Grundstückswertermittlung ist sachgerecht.

Zu begrüßen ist auch die Neufassung in Ziffer 3 des Gesetzentwurfs, wonach § 8 Abs. 4 Nr. 5 GebG klarstellt, daß zur Zahlung von Gebühren für Amtshandlungen u. a. der unteren Gesundheitsbehörden das Land und andere Rechtsträger verpflichtet bleiben. Diese Klarstellung ist im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) zum 01.01.1998 akut geworden (Teilumwandlung der bislang als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung festgelegten Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) und ist von den kommunalen Spitzenverbänden gegenüber dem Land vorgetragen worden.

Zu Artikel 11 - Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land NRW

Das für das Sozialhilferecht zuständige Ministerium soll ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Justiz und nach Anhörung der fachlich zuständigen Ausschüsse des Landtages, durch Rechtsverordnung unter anderem zu bestimmen, daß die örtlichen Träger für Aufgaben der Sozialhilfe nach § 100 BSGH sachlich zuständig sind, wenn deren örtliche Wahrnehmung geboten ist.

In der Begründung zu § 2 wird zutreffend darauf hingewiesen, daß die § 100-Problematik nicht nur die bisherige Ausgleichsfunktion und -wirkung von Kreis- und Landschaftsumlage betrifft, sondern auch Auswirkungen auf die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs hat und daß diese Fragen zusammen mit inhaltlichen Auswirkungen auf die Art und Weise der Aufgabendurchführung weiterer Klärung bedürfen. Deshalb wäre es unangemessen, die Entscheidung über diese weitreichende Frage auf das zuständige Ministerium zu delegieren.

Als erster Schritt zur Lösung der Problematik der Zuständigkeitsverlagerung wird eine Experimentierklausel eingefügt, die es den Kreisen erlaubt, gemeinsam mit den ihnen zugehörigen Gemeinden Erprobungen durchzuführen, um den Nutzen der Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung zu erproben. Hiergegen bestehen keine Bedenken.

Eine gesetzliche Regelung zur Wahrnehmung der Finanzverantwortung im Verhältnis der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden ("Interessensquote") lehnen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab.

2891

- 6 -

Zu Artikel 13 - Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

Gegen die beabsichtigte Übertragung der dem Land nach § 89 d SGB VIII obliegenden Aufgaben auf die Landschaftsverbände bestehen unsererseits keine Bedenken, zumal die Landschaftsverbände mit dieser Aufgabenübertragung einverstanden sind. Die für die Wahrnehmung der Aufgabe nach § 89 d SGB VIII erforderlichen Finanzmittel stellt das Land zur Verfügung (§ 15 a Satz 2 des Änderungsgesetzes).

Zu Artikel 14 - Änderung des Landesplanungsgesetzes

Keine Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge.

Zu Artikel 15 - Änderung des Schulverwaltungsgesetzes

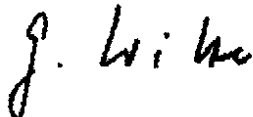
Bei der Zielsetzung, die Schulverwaltung mit einer am allgemeinen Stand der Technik orientierten Sachausstattung zu versehen, sind die Städte mit dem Land in Übereinstimmung. Die Modernisierungslast wird jedoch ohne Differenzierung nach pädagogischer und kommunaler Dimension einseitig den Städten zugeschoben und dies in einer pauschalen Formulierung, die Übermaßanforderungen Tür und Tor öffnet. Die Städte werden mit dieser Bestimmung im Gegensatz zu den übrigen Regelungen des Gesetzesvorhabens zusätzlich belastet. Im übrigen liegt die Sachausstattung der kommunalen Schulverwaltung allein in der Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.

Die vorgesehene Änderung wird daher in dieser Form abgelehnt. Allenfalls wäre die Formulierung "*und eine angemessene technische Sachausstattung*" zu tolerieren.

Zu Artikel 17 - Änderung des Rettungsdienstgesetzes

Hierzu haben wir dem Landtag bereits unter dem 29.03.1999 eine Stellungnahme zugeleitet. Wir nehmen hierauf Bezug.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Gertrud Witte