

# LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND

Der regionale Kommunalverband der  
rheinischen Städte und Kreise

LVR

Der Direktor  
des Landschaftsverbandes Rheinland

An den  
Präsidenten des  
Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtages

40002 Düsseldorf



Köln, 24.11.1999

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen  
(2. ModernG NRW) - LT-Drucksache 12/4320 -

Ihr Schreiben vom 16.11.1999

Sehr geehrter Herr Präsident!

Der Landschaftsverband Rheinland dankt Ihnen für die Gelegenheit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drucksache 12/4320) Stellung nehmen zu können.

Der Landschaftsverband Rheinland ist in der Vergangenheit immer wieder für sinnvolle Verwaltungsmodernisierung eingetreten und möchte auch jetzt konstruktiv an notwendigen Verwaltungsveränderungen in Nordrhein-Westfalen mitwirken. Die von Herrn Ministerpräsident Clement formulierten Ziele der zur Zeit anstehenden Reform, wie Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Bürgernähe, Effizienz, Transparenz und Kostenreduzierung werden als wichtige Grundlagen für eine moderne Verwaltung unterstützt.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung unterscheidet sich wesentlich von den ursprünglichen Absichten, die im Grunde eine ersatzlose Auflösung der regionalen kommunalen Verwaltungsebene vorsah und eine Integration verbleibender überörtlicher Aufgaben in staatliche Verwaltungsorganisationen zum Ziel hatte. Diese Absicht hat die Landesregierung fallen gelassen; der Landschaftsverband Rheinland begrüßt dies ausdrücklich.

Der Landschaftsverband Rheinland hat immer wieder betont, dass alle

Aufgaben, die auf der Ortsebene besser, günstiger und bürgernäher erledigt werden können, auch dort erfüllt werden sollen. Aus diesem Grunde sind in dem Ihnen bekannten Konsenspapier des Städtetages NW, des Landkreistages NW und der beiden Landschaftsverbände vom 24.3.99 an den Ministerpräsidenten Vorschläge unterbreitet worden, die diesem Ziel gerecht werden. Der Landschaftsverband Rheinland steht uneingeschränkt zu diesem Vorschlag, allerdings in allen seinen Aussagen. Die meisten dieser Vorschläge sind nunmehr dankenswerter Weise in dem Regierungsentwurf enthalten. Einige der Vorschläge der Landesregierung können aber nicht mitgetragen werden. Hierauf wird im folgenden näher eingegangen.

Mit dem Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist die Absicht der Landesregierung, die Aufgaben der Straßenbauverwaltung in die Aufgabenträgerschaft des Landes zu überführen, nicht in Einklang zu bringen. Schon aus diesen Gründen, aber auch grundsätzlich, wendet sich der Landschaftsverband Rheinland (Vertretung und Verwaltung) eindeutig und ohne Einschränkung gegen alle Verstaatlichungspläne der Landesregierung für die Straßenbauverwaltung. Dies hat der Landschaftsverband Rheinland auch mit seinen Ausführungen zur integrierten Gesamtverkehrsplanung (Vorlage 10/716 LA) ausführlich dargelegt. An dieser fachlichen Auffassung wird festgehalten. Es ist aber auch richtig, dass die Verfasser des sog. Konsenspapiers vom 24.3.1999 auch Ausführungen zum Straßenbau gemacht haben. Dabei haben sie zum Ausdruck gebracht, dass man sich einer Aufgabenverlagerung zum Land im Interesse einer Konsensbildung innerhalb der kommunalen Familie nicht widersetzen werde, wenn

- das Land NRW für das von den Kommunen über die Landschaftsverbände selbst gezahlte Vermögen eine Entschädigung zahle und
- es sichergestellt ist, dass die Verlagerung der Aufgabe nicht zum Anlass genommen wird, den Gemeindefinanzausgleich mit der bislang von den Landschaftsverbänden aufgebrauchten Eigeninteressenquote in Höhe von 300 Mio DM jährlich zu befrachten.

In den Abstimmungsgesprächen zwischen Finanzministerium und Innenministerium auf der einen Seite und den kommunalen Spitzenverbänden und Landschaftsverbänden auf der anderen Seite wurde aber sehr schnell deutlich, dass die Landesregierung eine Entschädigung für den Vermögensverlust nicht zahlen will. Darüber hinaus soll sogar erwogen werden, den kommunalen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Land und Gemeinden/Gemeindeverbänden künftig in einer Höhe von rd. 400-500 Mio. DM jährlich zu belasten, weil die Ausgaben und Einnahmen bei den

Landschaftsverbänden in dieser Größenordnung auseinanderklaffen.

Der Ministerpräsident hat bei vielen Diskussionsrunden immer wieder betont, dass sich das Land am kommunalen Vermögen nicht bereichern wolle. Die Verweigerung eines Vermögensausgleichs wäre nicht nur eine Rücknahme dieser Zusage, sie wäre auch mit dem Wegfall der Geschäftsgrundlage zu diesem Teil des Konsenspapiers vom 24.3.1999 verbunden.

Der Aussage des Finanzministers, das Land wolle beim Übergang der Straßenbauverwaltung weder "gewinnen" noch "verlieren", kann nicht gefolgt werden. Schon viele Jahrzehnte haben die beiden Landschaftsverbände vergeblich beim Land höhere Verwaltungszuschüsse zur Straßenbauverwaltung eingefordert. Leider ohne Erfolg. Auch vom Land selbst in Auftrag gegebene Gutachten zum sog. UA III-Bereich haben letztlich nicht zu einer an sich notwendigen Anpassung der Zuweisungen des Landes geführt. Die kommunale Familie hat folglich einen nicht unerheblichen Beitrag zur Straßenbauverwaltung in der Vergangenheit geleistet, der nunmehr keinesfalls dazu führen darf, dass ihr beim Wechsel der Aufgabenträgerschaft auch noch diese Differenz von der kommunalen Verbundmasse abgezogen wird. In diesem Punkt gibt es eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Landschaftsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden. Eine Vertröstung auf den Finanzausgleich des Jahres 2001 kann unter keinen Umständen hingenommen werden; das Land muss jetzt entscheiden, was es regeln will und darf die kommunale Familie hierüber nicht im unklaren lassen.

Wenn das Land bei bestimmten Aufgaben innerhalb der Straßenbauverwaltung der Meinung ist, dass diese mehr unter allgemeinpolitischen Gründen unter besonderem Einfluss des Landes zu erledigen sein müssen, dann sollte im Interesse eines guten Interessenausgleichs und in fairer Partnerschaft zwischen Land und Kommunen intensiv darüber nachgedacht werden, ob diese politisch brisanten Aufgabenteile von den Landschaftsverbänden auf das Land übergehen, das sogenannte "operative Geschäft" der Straßenbauverwaltung aber bei den Landschaftsverbänden verbleiben sollte. Dieser Gedanke entspricht dem bereits in der politischen Diskussion befindlichen sogenannten Trennmodell.

Bei einer solchen Lösung bestünden einerseits die dargestellten vermögensrechtlichen Ansprüche der kommunalen Familie nicht, das Land hätte andererseits einen spürbaren Zugewinn im politisch interessanten Aufgabenbereich der Planung, Linienbestimmung/-abstimmung und Planfeststellung erhalten. Ein Grobkonzept des Trennmodells ist diesem Schreiben beigelegt. Bei

Realisierung dieses Modells könnte das Land auch auf den Abschluss zusätzlicher Tarifverträge weitgehend verzichten, weil insbesondere der Teil des Personals, der die größten finanziellen Nachteile zu befürchten hätte, bei den Landschaftsverbänden verbliebe. Die zunehmende Unruhe und Entschlossenheit zum Protest vor allem der am stärksten betroffenen mehreren Tausend Straßenwärter könnte durch frühzeitige Entscheidung zugunsten des beschriebenen Trennmodells vermieden werden.

Im Übrigen wäre das Land bei dieser Lösung völlig frei in seiner Entscheidung, wo und wie der strategisch-staatliche Teil der Straßenverwaltung organisiert wird. Hier ließen sich Lösungen realisieren, wie sie in Art. 3 § 1 2.ModG angedacht sind, beispielsweise die Zuordnung zu allen fünf Regionaldirektionen.

Darüberhinaus hat die Landesregierung selbst in ihrem Regierungsentwurf faktisch eine Trennung der bisherigen Straßenbauverwaltung vorgenommen. Nach Art. 3 § 1 des Gesetzentwurfes soll ein Teil der Aufgaben bei den staatlichen Regionaldirektionen Köln und Münster, ein anderer Teil bei allen staatlichen Regionaldirektionen wahrgenommen werden.

Dass mit dem Vorschlag der Landesregierung das selbstgesetzte Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht angestrebt wird, ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Begründung zu Art. 3 § 1. Dort heißt es: "Mit der Übernahme in staatliche Trägerschaft wird das Land in dieser Verantwortung für die regional und überregional bedeutsame Straßeninfrastruktur gestärkt."

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Straßenbauverwaltung im Gebiet des heutigen Landes NRW seit mehr als 100 Jahren von kommunalen Regionalverbänden zur höchsten Zufriedenheit auch der jeweiligen Landesregierung wahrgenommen wurde, wie unschwer einem Brief des damaligen Verkehrsministers Wolfgang Clement vom 25.2.1997 an den Arbeitskreis "Verkehr" der SPD-Landtagsfraktion zu entnehmen ist. Bisher war dieses Land stolz auf den hohen Grad der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die kommunale Ebene. Dem Landschaftsverband Rheinland bleibt nur übrig festzustellen, dass mit dem Gesetzentwurf

- die selbstgesetzten Ziele der Verwaltungsmodernisierung nicht erreicht werden und
- keine Kosteneinsparung verbunden ist.

Zu den übrigen Vorschlägen des Gesetzentwurfs nimmt der Landschaftsverband Rheinland wie folgt Stellung:

Zu Art. 1 und 2:

Keine Anmerkungen

Zu Art. 3

Auf die vorhergehenden ausführlichen Darlegungen wird hingewiesen.

Auf Art. 3 sollte daher ersatzlos verzichtet werden. Alternativ sollte in diesem Artikel

/ das beschriebene und beigefügte Trennmodell geregelt werden.

Zu Art. 4, 5, 6 und 7

Bei einer Entscheidung abweichend von Art. 3 § 1 müssten die Vorschriften der genannten Artikel 4 bis 7 entsprechend der neuen Entscheidung angepasst werden.

Zu Art. 8 und 9

Keine Anmerkungen.

Zu Art. 10

In § 6d Abs. 4 des Landesplanungsgesetzes wird festgelegt, dass je 1 Vertreter der Kommunalverbände mit beratender Befugnis an den Sitzungen des Regionalrates teilnehmen soll.

Nach den Regeln des 2. ModGes. bleiben aber die Landschaftsverbände bzw. die künftigen Kommunalverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in ihrem Verbandsgebiet zuständig für die allgemeine landschaftliche d.h. über die örtlichen Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte hinausgehende regionale Kulturpflege gemäß den in § 5 der LVerbO hierzu normierten Zuständigkeiten. Die durch Artikel 10 Ziffer 3 beabsichtigte neue Zuständigkeit der Regionalräte für "raumbedeutsame und strukturwirksame Planungen sowie Förderprogramme und -maßnahmen auf dem Gebiet der Kultur" berührt im Sinne einer Sonderzuständigkeit diese kulturellen Aufgabenstellungen der Landschafts-/Kommunalverbände in vielfacher Weise und macht eine gesetzliche Regelung zwingend erforderlich, um eine effektive Verbindung beider

Zuständigkeitsbereiche und damit die Voraussetzung für inhaltlich, finanziell und politisch überzeugende und tragfähige Entscheidungen zu gewährleisten. Dem wird die im Entwurf vorgesehene Regelung nicht gerecht.

Deshalb sollte § 6 Abs. 4 folgende Fassung erhalten:

"Je eine Vertreterin oder ein Vertreter der kreisfreien Städte und der Kreise des Regionalbezirkes nehmen mit beratender Befugnis, je 3 Vertreterinnen oder Vertreter der Kommunalverbände Rheinland und Westfalen-Lippe nehmen beratend an den Sitzungen des Regionalrates teil."

Zu Art. 11 und 12

Keine Anmerkungen

Zu Art. 13

In Anlage 1 zum Landesbesoldungsgesetz sollte bei Besoldungsgruppe B2 folgendes Amt hinter den Worten "Direktor des Rheinischen Landesmuseums" zusätzlich eingesetzt werden:

"Direktor des Rheinischen Industriemuseums, Direktor des Westfälischen Industriemuseums".

Begründung:

Dieser Vorschlag ist keine Folge der Verwaltungsmodernisierung. Er ist aber notwendig, den Besonderheiten des Rheinischen und des Westfälischen Industriemuseums Rechnung zu tragen. Bei der ursprünglichen Zuordnung des Amtes des Rheinischen Landesmuseums in Bonn zu Bes. Gr. B2 gab es das Industriemuseum für Industrie- und Sozialgeschichte noch nicht. Es ist in den Jahren 1982 bis heute mit großem finanziellen Aufwand des Landes und der beiden Landschaftsverbände gegründet und inzwischen auch weitgehend ausgebaut worden. Mit seinen jeweils 6 (im Rheinland) und 8 (in Westfalen-Lippe) Standorten stellt es die Geschichte der Industrialisierung des Landes Nordrhein-Westfalen dar, die in Deutschland, wahrscheinlich sogar in Europa, einmalig ist. Dieses Museum ist für Nordrhein-Westfalen von ganz zentraler Bedeutung. Die Leitung dieses Museums hebt sich deshalb aus der Masse der Museumsleitungen in diesem Lande deutlich heraus. Ihre Eingruppierung in B2 ist angemessen und notwendig.

Aus diesem Grunde sollte die Gelegenheit der Änderung des Landesbesoldungsgesetzes durch Art. 13 für eine solche Ergänzung genutzt werden.

Zu Art. 14

Die Ziele des Gesetzentwurfes, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern, ein qualitätsorientiertes modernes Verwaltungshandeln näher an die Bürgerinnen und Bürger zu bringen und die erfolgreiche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen fortzusetzen, werden durch die vorgesehenen Änderungen zum Schulrecht nicht erreicht. Einzige Voraussetzung für die Übernahme einer Sonderschule durch einen Kreis/eine kreisfreie Stadt ist das "Verlangen". Hingegen ist die Sicherung bzw. Fortentwicklung der Qualität des schulischen Angebotes nicht verpflichtend geregelt.

Im einzelnen verweist die Begründung zu der Vorschrift darauf, bei einer Übernahme müsse der geordnete Schulbetrieb gewährleistet bleiben. Der Begriff "geordneter Schulbetrieb" bezieht sich indes nur auf die Schulgröße. Für die Sonderschulen ist dies in § 10 Abs. 5 des Schulverwaltungsgesetzes in Verbindung mit der 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes vom 17. Oktober 1978 (SGVBl.NW223) geregelt. Qualitative Aspekte werden durch den Begriff nicht erfaßt.

Die Trägerschaft der Landschaftsverbände für die in § 10 Abs. 5 Satz 4 des Schulverwaltungsgesetzes genannten Schulen ist nicht nur wegen der Größe der Einzugsbereiche zweckmäßig, die jeweils mehrere Mitgliedskörperschaften umfassen. Sie findet ihren Sinn auch in den sehr speziellen Bedarfen der zu beschulenden Kinder, und dem jeweils aufzubringenden fachlichen know-how und den finanziellen Möglichkeiten. Der qualitative und quantitative Aufwand, der vom Schulträger aufzubringen ist, ist mit allen übrigen Sonderschultypen nicht vergleichbar. Insbesondere werden vom Schulträger therapeutische und pflegerische Dienstleistungen vorgehalten, die an keiner anderen Schulform ähnlich intensiv erforderlich sind. Dies waren auch die Gründe, die Ende der 60er - Anfang der 70er Jahre zu einem Übergang der Schulträgerschaft für alle Sonderschulen für Sinnes- und Körperbehinderte auf die Landschaftsverbände geführt haben. Hieran hat sich bis heute nichts geändert.

Wie bereits erwähnt, erstreckt sich der Einzugsbereich der Schulen des Landschaftsverbandes über mehrere Mitgliedskörperschaften. Entscheidendes Kriterium ist nach den gesetzlichen Vorgaben die Nähe zum Schulort. So werden beispielsweise Schüler aus einer Großstadt in einer Schule, die in einer benachbarten Gemeinde liegt, beschult, obwohl es eine Schule desselben Schultyps in der Großstadt gibt. Das Verwaltungshandeln würde also nicht entsprechend den Zielen des Gesetzentwurfes näher an die Bürgerinnen und Bürger gebracht, wenn diese Großstadt alle Schülerinnen und Schüler aus ihrem Stadtgebiet beschulen würde.

Da die Schuleinzugsbereiche mehrere Mitgliedskörperschaften umfassen, besteht bei der vorgeschlagenen Rechtsänderung ein weiteres Problem darin, dass die übernehmende Körperschaft nicht verpflichtet ist, das Schulbedürfnis der benachbarten Körperschaften abzudecken. Dies könnte dazu führen, dass der überörtliche Schulträger mit erheblichem Aufwand dieses Bedürfnis abdecken muss. Das gefährdet nicht nur die Qualität der schulischen Versorgung, sondern auch die administrative Effizienz der Schulverwaltung.

Daher muss der Gesetzentwurf zumindest dahingehend nachgebessert werden, dass für die übernehmende Körperschaft eine gesetzliche Pflicht normiert wird, das Schulbedürfnis des betroffenen Schuleinzugsbereiches der übernommenen Schule abzudecken.

Im übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass Anfang des Jahres 1999 fast 30.000 Unterschriften für die Erhaltung der Schulträgerschaft des Landschaftsverbandes Rheinland geleistet worden sind, die am 22.04.1999 Vertretern der Landtagsfraktionen übergeben wurden. Gerade im Schulbereich hat stets die Auffassung im Vordergrund gestanden, soweit wie möglich den Elternwillen zu respektieren. Die Eltern haben sich unmißverständlich geäußert.

Für die Regelung der personal- und vermögensrechtlichen Folgen, die mit der Übernahme einer Sonderschule durch einen Kreis/eine kreisfreie Stadt verbunden wären, bedarf es einer klarstellenden Formulierung in Art. 28 und Art. 29. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

#### Zu Art. 15 und 16

Keine Anmerkungen

#### Zu Art. 17

Zu Art. 17 Nr. 2

Der Landschaftsverband Rheinland gibt noch einmal zu bedenken, in dem neuen § 7 die Anpassungsfrist auf insgesamt 10 Jahresschritte zu verlängern. In den Gesprächen mit den Kommunalen, Spitzenverbänden ist immer wieder deutlich geworden, dass wegen der finanziellen Folgen durch den Wegfall des Finanzausgleichs über die Landschaftsumlage eine angemessene Übergangsfrist notwendig ist, um die höheren Ausgaben für die Hilfe zur Pflege bei einer Vielzahl von Gemeinden und Städten zu mildern. Hierdurch könnte eine problematische Anpassung der Verteilungsregelungen im Gemeindefinanzierungsgesetz entbehrlich werden. Ferner erscheint eine Härtefallregelung bei dieser Lösung ebenfalls entbehrlich. Im übrigen bestehen gegen die Aufgabenverlagerung keine Bedenken.

#### Zu Art. 18

Unabhängig von den Aussagen des Konsenspapiers vom 24.3.1999 geben wir zu bedenken, ob es nicht sinnvoll ist, die unter Ziff. 1 angeregten Verlagerungen vorzunehmen.

1. a. In § 2 Abs. 1 sollte folgende Nr. 3 angefügt werden:

"Der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist sachlich zuständig für



psychosoziale Maßnahmen zur Ermöglichung von selbstständigem Wohnen für den Personenkreis des § 39 BSHG durch ambulante, regelmäßige Betreuung durch Fachkräfte, wenn die Maßnahme der Vermeidung oder Beendigung des Wohnens in stationären Einrichtungen dient und der Anbieter des Betreuungsangebotes eine Vereinbarung nach § 93 BSHG mit dem Kostenträger abschließt."

Begründung:

Ambulante und (teil-)stationäre Angebote können besser aufeinander abgestimmt werden, wenn die Zuständigkeit dafür in einer Hand liegt. Der überörtliche Träger der Sozialhilfe kann ambulante Angebote ausbauen, um -teurere - stationäre Angebote zu vermeiden. Gleichzeitig kann dadurch die Selbstständigkeit behinderter Bürgerinnen und Bürger gefördert werden.

b. Es wird vorgeschlagen, im Absatz 1 folgende Nr. 5 einzufügen:

5. "Für die Hilfen nach den §§ 37 und 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG für den Personenkreis des § 100 BSHG, wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewähren. Dies gilt nicht für:

- a) Die Behandlung von Menschen mit geistiger oder seelischer Erkrankung oder Behinderung in psychiatrischen Krankenhäusern und psychiatrischen Fachabteilungen von Krankenhäusern;
- b) Entgiftungsbehandlungen für Menschen mit Suchterkrankungen, denen sich eine Entwöhnungsbehandlung anschließt, sowie Entwöhnungsbehandlungen für Menschen mit Suchterkrankungen.

Begründung:

Mit diesem Vorschlag, wird die Zuständigkeit für die wegen der (drohenden) Behinderung notwendigen Behandlung von Menschen mit Behinderungen oder mit Suchterkrankungen in Allgemeinkrankenhäusern auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert. Zugrunde liegt die Überlegung, dass die stationäre Krankenhausbehandlung nach der der Zuständigkeitsverteilung des Bundessozialhilfegesetzes zugrundeliegenden Systematik dem Aufgabenbereich des örtlichen Trägers der Sozialhilfe zuzuordnen ist. Da es sich oftmals um akute Probleme handelt, ist es bereits jetzt so, dass der örtliche Träger in Vorleistung tritt und die Fälle vor Ort bearbeitet.

Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Krankenhilfe für Behinderte gemäß § 40 Abs. 1 Ziffer 1 BSHG würden dann vermieden.

Der überörtliche Träger der Sozialhilfe bleibt aber zuständig für

Maßnahmen nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG, weil auf diese Weise eine ganzheitliche Zuständigkeit für Menschen mit seelischer Erkrankung bzw. Behindert und Menschen mit Suchterkrankungen gewährleistet ist. Es kommt hinzu, dass die Behandlungen oftmals in den Kliniken der Landschaftsverbände selbst durchgeführt werden und so eine Vernetzung möglich ist.

c. § 2 Abs. 1 Nr. 2 sollte folgende Fassung enthalten:

"2. Für die Hilfe nach § 72 BSHG außerhalb einer Anstalt, eines Heimes oder einer gleichartigen Einrichtung zu stationärer Betreuung,"

Begründung:

Damit werden auch die ambulanten Hilfen für die übrigen Personengruppen des § 72 auf die Landschaftsverbände übertragen. Abgrenzungsschwierigkeiten über Inhalt, Zielgruppen und Art der Hilfen und die damit zusammenhängenden Kostenfragen würden reduziert. Ähnlich wie bei der Verlagerungen der Zuständigkeiten im Bereich des "Betreutes Wohnen" für Menschen mit Behinderung würde damit die Möglichkeit eröffnet, durch einen bedarfsgerechten Ausbaus des Systems der ambulanten Hilfen zu einer Umgestaltung des Hilfesystems mit auf längerer Sicht günstigeren Kostenstrukturen zu gelangen.

Da mit den o.g. Vorschlägen einerseits Leistungen auf den überörtlichen Träger der Sozialhilfe übertragen werden sollen und andererseits weitere Leistungen auf den örtlichen Träger übertragen werden sollen, saldiert sich letztlich in etwa das Finanzvolumen, das durch diese Änderungen betroffen ist.

2. Abs. 3 sollte folgende Fassung erhalten:

"(4) Der örtliche Träger der Sozialhilfe ist abweichend von § 100 BSHG sachlich zuständig ab dem 1. Januar 2004 (siehe oben) für die Hilfe in besonderen Lebenslagen für die in § 100 Abs. 1 Satz 1 BSHG genannten Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, wenn die Hilfe in einer teil- oder vollstationären Pflegeeinrichtung nach § 71 Abs. 2 Sozialgesetzbuch - 11, Buch - oder in einer Einrichtung für stationäre Hospizversorgung auf der Basis des § 39a SGB V in Verbindung mit § 72 SGB XI erfolgt. Die Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Sozialhilfe beginnt mit dem Beginn des Lebensmonats, der auf die Vollendung des 65. Lebensjahres folgt. "

**Begründung:**

Diese Gesetzesformulierung stellt bezüglich der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger zum einen und auf den betroffenen Personenkreis (§39 Abs. 1 Satz 1 BSHG) ab und darüber hinaus auf die Art der Einrichtung, in der Hilfe gewährt wird. Die örtlichen Sozialhilfeträger sind danach immer dann zuständig, wenn die Unterbringung in einer Pflegeeinrichtung nach § 71 Abs. 2 SGB XI oder einer Einrichtung für stationäre Hospizversorgung auf der Basis des § 39a SGB V in Verbindung mit § 72 SGB XI erfolgt. Beim überörtlichen Sozialhilfeträger verbleibt die Zuständigkeit der Gewährung von Hilfen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Damit ist eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem örtlichen und dem überörtlichen Sozialhilfeträger gewährleistet und es kommt nicht zur Zuständigkeit beider Sozialhilfeträger in dem gleichen Einrichtungstyp und damit zu einer größeren Homogenität der Personenkreise in den Einrichtungen. Für die oben vorgeschlagene Gesetzesformulierung spricht ferner folgendes: Wird an eine Person viele Jahre lang Eingliederungshilfe für Behinderte in einer entsprechenden Einrichtung gewährt und ergibt sich im Einzelfall die Notwendigkeit, die Hilfe im Sinne der Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung nach § 71 Abs. 2 SGB XI weiterzugewähren, kann diese Hilfe an den dann zuständigen örtlichen Sozialhilfeträger abgegeben werden. Nach der Formulierung im Referentenentwurf könnten diese Hilfen, wenn zuvor mindestens 12 Monate Eingliederungshilfe für Behinderte gewährt worden wäre, nicht an den örtlichen Sozialhilfeträger abgegeben werden. Dies widerspricht der Intention des Gesetzgebers, dass eine Zuständigkeit der örtlichen Sozialhilfeträger in Fällen der Hilfe zur Pflege für diese Altersgruppe gegeben sein soll.

Desweiteren spricht für diese Regelung, dass die im Regierungsentwurf enthaltene Regelung der aktuellen hessischen Gesetzeslage entspricht. In Hessen gibt es jedoch inzwischen erhebliche Streitigkeiten zwischen örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe über die Zuordnung der einzelnen Kostenträgerschaften. Diese würden durch die seitens der Landschaftsverbände vorgeschlagene Formulierung entfallen. Die von den Landschaftsverbänden vorgeschlagene Regelung ändert am Finanzvolumen der zu übertragenen Aufgabe auf die örtlichen Träger nichts.

Zu Art. 19

## Zu Nr. 2:

Wegen des sachlichen Zusammenhangs der Gewährung von Pflegegeld zur Gewährung der Hilfe zur Pflege und im Interesse der Einrichtungen wird

vorgeschlagen, die gleichen Übergangsvorschriften wie in Art. 17 Ziff. 2 festzulegen. Auf die Ausführungen zu Art. 17 bezüglich der finanziellen Folgen für die örtlichen Sozialhilfeträger wird verwiesen. Diese Problematik stellt sich bei der Gewährung von Pflegegeld in gleicher Art und Weise.

Wird die Abgabe der Zuständigkeit für die Gewährung von Pflegegeld zeitlich anders festgelegt, als die Abgabe der Zuständigkeit für die Gewährung der Hilfe zur Pflege, hat dies auch zur Folge, dass die Einrichtungen für den Übergangszeitraum mit verschiedenen abrechnenden Stellen, nämlich dem Landschaftsverband Rheinland und auch schon den örtlichen Sozialhilfeträgern, zu tun haben werden.

#### Zu Art. 20, 21, 22, 23, 24, 25 und 26

keine Anmerkungen

#### Zu Art. 27

Hinsichtlich der geplanten Vorschriften in Art. 27 Nr. 3 Buchstabe a) wird noch einmal auf die generellen Überlegungen zur Straßenbauverwaltung verwiesen. Sollte der Landtag dem Vorschlag des Landschaftsverband Rheinland folgen - alle sachlichen Argumente sprechen für unseren Vorschlag -, müsste der § 5 wieder angepaßt werden.

Den übrigen Veränderungen wird im Hinblick auf die Ausführungen im Konsenspapier vom 24.03.1999 zugestimmt.

Ausgenommen hiervon ist ausschließlich die geplante Änderung des Namens der regionalen kommunalen Verbände. Der Name "Landschaftsverband" ist in den Jahren seit Gründung der Landschaftsverbände zu einem Identifikationsfaktor der regionalen kommunalen Selbstverwaltung geworden. Es gibt überhaupt keinen auch nur annähernd plausiblen Grund, diesen Namen zu ändern. Eine Änderung des Namens verursacht erhebliche Kosten, die in Zeiten knapper Kassen vermieden werden müssen. Die Steuerzahler könnten für eine solche unsinnige Geldausgabe kein Verständnis aufbringen. Der Erfolg einer Verwaltungsreform kann nicht daran gemessen werden, ob ein regionaler kommunaler Verband, der auch nach dem Willen der Landesregierung einen Großteil seiner bisherigen Aufgaben behalten soll, einen neuen Namen erhält. Sollte der Name "Kommunalverband Rheinland" heißen und künftig die Abkürzung "KVR" lauten, wäre über lange Zeit auch eine Verwechslung mit dem aufzulösenden "Kommunalverband Ruhr" (=KVR) nicht auszuschließen. Es wird daher dringend gebeten, den Namen "Landschaftsverband" zu erhalten. Die Kommunalen Spitzenverbände teilen insoweit unsere Auffassung.

Im übrigen gibt der Landschaftsverband Rheinland zu bedenken, ob die Aufgabenbegrenzung nach § 5 beibehalten werden sollte. Richtiger wäre es, eine Öffnungsklausel dergestalt vorzusehen, wonach die Mitgliedskörperschaften bei Bedarf bestimmte kommunale Aufgaben regionaler Art den Landschaftsverbänden übertragen können. Hierfür wäre dann eine Gesetzesänderung nicht erforderlich. Eine solche Regelung schließt aus, dass die Landschaftsverbände Aufgaben aufgrund eigener Entscheidung gegen den Willen der Mitgliedskörperschaften übernehmen.

#### Zu Art. 28

1. Aufgrund des schriftlich gegebenen Versprechens des Ministerpräsidenten, dass niemand einen Arbeitsplatz aufgrund der Verwaltungsstrukturreform verliert und in Ausfluß der Fürsorgepflicht des bisherigen Arbeitgebers Landschaftsverband Rheinland ist sicher zu stellen, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der heutigen Landschaftsverbände bei einem Wechsel zu anderen Arbeitgebern keine Nachteile entstehen. Darauf ist auch bei den etwaig notwendig werdenden Gesprächen und Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragspartnern zu achten.

Die einschränkungslose Anwendung der §§ 128 ff. BRRG für den Personalübergang von Beamtinnen und Beamten der Straßenbauverwaltung auf das Land wird der Einmaligkeit des Vorganges nicht gerecht. Die Regelungen des § 1 Abs. 1 zum Personalübergang von Beamtinnen und Beamten entsprechen dem ohnehin unmittelbar geltenden Recht des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG). Sie haben insoweit nur deklaratorische Bedeutung. Die einschränkungslose Anwendung des geltenden Bundesrechts auf die betroffenen Beamtinnen und Beamten hat jedoch unter Umständen erhebliche Auswirkungen:

- So sieht § 130 Abs. 1 BRRG vor, dass den zu übernehmenden Beamtinnen und Beamten ein ihren/seinen bisherigen Amt nach Bedeutung und Inhalt ohne Rücksicht auf Dienststellung und Dienstalter gleich zu bewertendes Amt übertragen werden soll. Wenn eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich ist, finden § 19 Abs. 1 - Versetzung in ein anderes Amt der selben oder einer gleichwertigen Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt - und § 23 Abs. 2 Nr. 3 BRRG - Entlassung bei Beamten auf Probe - entsprechende Anwendung.
- Wenn die Zahl der bei der aufnehmenden Körperschaft vorhandenen

Beamten den tatsächlichen Bedarf übersteigt, können nach § 130 Abs. 2 BRRG Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden - mit erheblichen finanziellen Folgen für die Betroffenen. Die Regelung in Artikel 36 des 2. ModernG zeigt, dass das Land ernsthaft daran denkt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Nach § 130 BRRG kann also das Land als neuer Dienstherr Beamte auf Probe entlassen, anderen Beamten eine niedrigere Besoldungsgruppe zuweisen oder diese in den einstweiligen Ruhestand mit verminderten Bezügen versetzen. Diese Tatbestände kommen im Arbeitsrecht betriebsbedingten Kündigungen bzw. Änderungskündigungen gleich.

2. Die vorgesehenen Übergangsregelungen für die Wahrung des Besitzstandes für die betroffenen Arbeitnehmer/-innen (Angestellte und Arbeiter/-innen) sind in mehrfacher Hinsicht unzureichend.

- Artikel 28 § 1 Abs. 2 Satz 6 ff regelt die Arbeitsverhältnisse der vom Land zu übernehmenden Beschäftigten, also die Arbeitnehmer/-innen der Straßenbauverwaltungen der Landschaftsverbände. Danach gelten für diesen Personenkreis -anders als beim Übergang auf kommunale Körperschaften- die bisherigen Arbeitsbedingungen nicht weiter. Es findet vielmehr das Tarifrecht in der für das Land geltenden Fassung Anwendung.

Bedingt durch grundsätzliche Unterschiede im Vergütungsgefüge des kommunalen und des staatlichen Tarifwerkes werden für bestimmte Personengruppen deutliche finanzielle Verschlechterungen eintreten. Die vom Land vorgeschlagene Übergangsregelung stellt keine echte Besitzstandswahrung dar. Sie führt im Ergebnis dazu, dass unmittelbar nach dem Übergang auf das Land der Abbau der Überleitungszulage beginnt, wobei je nach Besonderheit des Einzelfalles bereits im ersten Jahr ein vollständiger Abbau der Überleitungszulage erfolgen könnte. In der gesamten Bundesrepublik Deutschland hat es noch bei keiner Organisationsänderung eine abzubauenende Überleitungszulage gegeben. Es kann nicht gewollt sein, diese Praxis erstmalig in NRW einzuführen.

- Mit dem Wechsel der Angestellten, Arbeiter und Auszubildenden zum Land sind diese zwingend bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zu versichern. Der Beitragssatz der VBL liegt aufgrund

ungünstigerer Umlagegrundlagen mit 7,7 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgeltes um 3,7 % bzw. 3,2 % Punkte höher als der Beitragssatz der kommunalen Zusatzversorgungskassen (RZVK 4,0 %, ZKW 4,5 %). In den Tarifverhandlungen 1998 ist erstmals eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Umlage für die Zusatzversorgung vereinbart worden. Diese beträgt 50 % der über einen Umlagesatz von 5,2 % hinausgehenden Summe, also für VBL-Versicherte 1,25 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgeltes, wohingegen bei der RZVK bzw. der ZKW eine Beteiligung der Versicherten nicht gegeben ist. Dieser Betrag ist von den meisten übergehenden Beschäftigten aus bereits individuell versteuerten Einkommen zu entrichten und führt daher zu einer direkten Reduzierung des verfügbaren Einkommens. Diese systembedingte und unmittelbar wirksam werdende Reduzierung der Netto-Einkommen der von der Verstaatlichung betroffenen Beschäftigten muss ebenfalls ausgeglichen werden.

Desweiteren entstehen zusätzliche Belastungen aufgrund einer höheren Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbelastung.

Dies hängt damit zusammen, dass der Arbeitgeberanteil an der Umlage nur bis zur Grenze von 175,00 DM pauschal zu versteuern ist. Der im einzelnen Monat diesen Betrag übersteigende Teil der vom Arbeitgeber getragenen Umlage ist vom Arbeitnehmer/von der Arbeitnehmerin individuell zu versteuern. Dieser übersteigende individuell zu versteuernde Teil unterliegt dann auch der Beitragspflicht in der Sozialversicherung.

- Nach der bisherigen Regelung haben die betroffenen Angestellten-ebenso wenig wie die Beamtinnen und Beamten - die Gewähr, dass sie weiterhin vergütungsgerecht eingesetzt werden. Betriebsbedingte Entlassungen sind zwar ausgeschlossen, nicht aber nichtbetriebsbedingte Änderungskündigungen z.B. zur Herabgruppierung einzelner Arbeitnehmer/-innen aus Anlass der Verstaatlichung.
- Besonders überprüfungsbedürftig ist auch die Frage, ob Angestellte und Arbeiter gegen ihren Willen zu anderen Arbeitgebern versetzt werden können. So hat beispielsweise das BAG in einer Entscheidung vom 11.3.1959 -4AZR248/56- die Auffassung vertreten, dass ein gesetzlicher Übergang von Arbeitsverhältnissen ohne Rücksicht auf den Willen der Arbeitnehmer gegen das aus Artikel 12 Abs. 1 GG folgende Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes verstoße. In der Folgezeit hat das BAG an diesen Grundsätzen festgehalten.

3. Zu § 1 Abs. 3 müßte unabhängig vom Gesetzeswortlaut eine Klarstellung erfolgen, wie bei Aufgabenverlagerung auf die Kreise und kreisfreien Städte die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf diese aufgeteilt werden sollen. Beispiel: Der Landschaftsverband Rheinland beschäftigt im Bereich der Blindenhilfe ca 10 Personen, die auf 27 Mitgliedskörperschaften verteilt werden müßten.
  
4. Bei einer vom Land beabsichtigten Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung dürfen die Kommunen nicht länger mit den Pensionslasten für die ehemaligen Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung belastet werden. Da das Land ein großes Interesse an der Übernahme der Straßenbauverwaltung hat, die Kommunen aber Einflussmöglichkeiten verlieren werden, ist nicht einzusehen, warum die Kommunen weiterhin mit der Finanzierung der Pensionslasten belastet sein sollen. Die Regelung der §§ 128 ff BRRG ist für Umstrukturierungsprozesse mit dem Ziel der Steigerung von Verwaltungseffizienz konzipiert. Sie sieht keinen adäquaten Lastenausgleich in Fällen vor, bei dem es dem Gesetzgeber nur darum geht, einen vermeintlich systemwidrigen Zustand zu beseitigen.
  
5. Es sollte auch klargestellt werden, dass die Vorschriften nicht nur bei einem Aufgabenübergang unmittelbar durch das Gesetz Anwendung finden, sondern auch bei der nach dem 2. ModernG vorgesehenen Übertragung einer Sonderschule für Körperbehinderte auf Antrag eines Kreises/einer kreisfreien Stadt.  
 Die Regelung des Artikel 28 § 1 Abs. 2 entspricht in der gegenwärtigen Fassung nicht der Zusage des Ministerpräsidenten Clement, wonach der Übergang nicht bruchhaft, sondern sozialverträglich erfolgen solle. Sie führt vielmehr bei vielen betroffenen Beschäftigten der Straßenbauverwaltung der Landschaftsverbände zu unmittelbaren und spürbaren Gehaltseinbußen und schließt sonstige Nachteile -wie geschildert- nicht aus. Deshalb ist unbedingt eine Nachbesserung entweder durch Korrektur des Gesetzes oder durch zusätzliche tarifvertragliche Regelungen erforderlich. Es muss sichergestellt werden, dass die auf das Land übergehenden Beschäftigten hinsichtlich ihrer tarifvertraglichen Rechte und ihrer Einkünfte nicht schlechter gestellt werden, als beim Übergang von Beschäftigten auf eine Kommune. Artikel 28 § 1 Abs. 2 letzter Satz wird deshalb der Vorzug gegeben.

#### Zu Art. 29

Der Gesetzentwurf geht im Gegensatz zu der Regelung im Regierungsentwurf



nicht mehr von einem Rechtsanspruch der Landschaftsverbände auf einen finanziellen Ausgleich bei Übergang des zur Aufgabenerfüllung erforderlichen bzw. bestimmten Vermögens auf andere kommunale Körperschaften aus. Soweit der Landschaftsverband Rheinland mit Mitteln der kommunalen Familie Vermögen erworben hat, muss dieses Vermögen auch bei den Landschaftsverbänden -zunächst im Wert- erhalten bleiben. Es kann nicht richtig sein, dass etwa eine mit Umlagemitteln finanzierte Schule in attraktiver Lage, also von allen Mitgliedskörperschaften bezahltes Vermögen, zugunsten einer Mitgliedskörperschaft auf diese übertragen würde und dies auch noch ohne die Verpflichtung, das "erforderliche bzw. bestimmte Vermögen" auch weiterhin zweckgebunden zu nutzen.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit dieser Regelung ist dies keine Regelung im Sinne der kommunalen Familie.

Im übrigen kann es nicht gewollt sein, die sich aus Regelungen ergebenden Streitigkeiten zwischen den kommunalen Körperschaften zu schüren und die Auseinandersetzung um die Entschädigung für einen Vermögensübergang ohne eine klare Regelung austragen zu lassen.

Es sollte daher auf die im Rentenentwurf vorgesehene Regelung mit dem vom Landschaftsverband Rheinland vorgesehenen Änderungen zurückgegriffen werden, wonach den Landschaftsverbänden grundsätzlich ein Anspruch auf einen angemessenen Finanzausgleich gemessen am Verkehrswert zusteht.

#### Zu Art. 30 - 32

Keine Anmerkungen

#### Zu Art. 33

Aus dem Entwurf des Gesetzes über die Errichtung eines Verbandes Agetur Ruhr ist ablesbar, dass dort auch Aufgaben wahrgenommen werden sollen, die mit den Aufgaben der heutigen Landschaftsverbände bzw. künftigen Kommunalverbände Berührungspunkte haben, so insbesondere Industriekultur und regionale Kulturprojekte. Um hier Fehlentwicklungen zu vermeiden, regt der Landschaftsverband an, zu überprüfen, ob die beiden Kommunalverbände durch je 3 Vertreter in der Verbandsversammlung mit beratender Stimme mitwirken können.

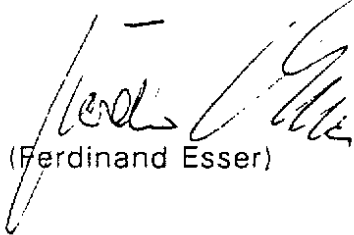
#### Zu Art. 34 bis 41

keine Anmerkungen

#### Schlussbemerkungen

Nach wie vor steht der Landschaftsverband Rheinland zu seinen vielfach gemachten Äußerungen, dass er eine vernünftige Überprüfung aller öffentlichen Aufgaben begrüßt und an einer sinnvollen Verwaltungsmodernisierung mitarbeiten möchte. Unter Berücksichtigung seiner in diesem Schreiben im einzelnen dargelegten Vorschläge hält er die sich daraus ergebende Reform für richtig. Der Landschaftsverband Rheinland wird alles in seiner Macht stehende tun, um auch in Zukunft unter erschwerten finanziellen Bedingungen ein bürgerfreundliches, dem besonderen Klientel angemessenes Dienstleistungsunternehmen zu sein. Die bisherigen Bemühungen um eine ständige Aufgabenüberprüfung innerhalb des Landschaftsverbandes Rheinland beweisen, dass ein kommunalverfaßter Verband die Kraft hat, mit den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts und den schlechter gewordenen Rahmenbedingungen fertig zu werden. Dabei soll aber auch nicht verschwiegen werden, dass eine fachkompetente „Betreuung“ der Menschen, die mehr auf der Schattenseite der Gesellschaft stehen, ein besonderes Anliegen des Landschaftsverbandes Rheinland ist.

Mit freundlichen Grüßen



(Ferdinand Esser)

## **Anlage:**

### Verwaltungsstrukturreform

Übernahme der sog. strategischen Planung in staatliche Verantwortung sowie Verbleib des sog. operativen Geschäfts bei den kommunalen Landschaftsverbänden

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass der Staat bei dieser Trennung allein bestimmen kann, **ob**, **wo** und **wie** eine Straße gebaut wird.

Die dazu notwendige Trennung/Schnittstelle könnte so vorgenommen werden:

### **Staatlicher Bereich:**

1. **Bedarfsplan** (= Ob)
2. **Bestimmung der Linienführung** (Land bestimmt die Linie wie der Bund bei Bundesfernstraßen) (= Wo)
3. **Planfeststellungsbeschuß** (= Wie)

Das Land erhält dadurch im Bereich der Landesstraßen die politisch bedeutsamen Befugnisse.

### **Kommunaler Bereich:**

1. **Erarbeitung der Unterlagen für die Linienbestimmung**
2. **Vorentwurf** = Grundlage für die Einstellung in den Haushalt
3. **Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen**

Mit diesen Unterlagen kann die Staatsverwaltung dann allein entscheiden .

Die Straßenunterhaltung bleibt bei den Landschaftsverbänden, ebenso die bauliche Ausführung mit der Ausführungsplanung.