

10 Seiten

FACHVERBAND DER KÄMMERER IN NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

- Fachverband der Kämmerer NW e. V. -

An die Mitglieder des
kommunalpolitischen Ausschusses
Platz des Landtages 1

W-4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT
11/2649**

Verbandsvorsitzender:

I. Beigeordneter u. Stadtkämmerer
Joachim Barbonus
Rathaus, 4630 Bochum 1
Tel.: (0234) 910-2240/41

Geschäftsstelle:

Tel.: (02241) 482249
Rathaus, Am Schirmhof
5210 Treisdorf

Bochum, 26.05.1993

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Gemeindeordnung NW übersende ich für den Fachverband der Kämmerer NW eine Stellungnahme zu den Änderungen,

- die mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind,
- die die Stellung des Kämmerers berühren,
- die Auswirkungen auf das Gemeindehaushaltsrecht und das Gemeindewirtschaftsrecht haben.

Darüberhinaus hat sich in den intensiven Vorbesprechungen im Kollegenkreis der Wunsch nach Änderung der geplanten Fassung des § 52 GO herauskristallisiert. Hier sollte auf jeden Fall das Recht der Beigeordneten und somit auch der Kämmerer, abweichende Meinung in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereiches vorzutragen, analog zur bisherigen Regelung übernommen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Barbonus

FACHVERBAND DER KÄMMERER
IN NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

S t e l l u n g n a h m e

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 11/4983 zur Änderung
der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalver-
fassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen

Wir nehmen zu den vorgeschlagenen Änderungen der Vorschriften der Gemeindeordnung wie folgt Stellung, wobei wir uns in der Regel auf die Paragraphen in der Fassung des Regierungsentwurfs beziehen.

Zu § 13 b Abs. 3 und 4

- Die Formulierung, daß die Bezirksvertretungen die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel erfüllen, läßt vermuten, daß ein eigenes Budgetrecht der Bezirksvertretungen gewollt ist. Das insbesondere, weil nach § 13 b Abs. 3 zweiter Satzteil die Bezirksvertretungen über den Verwendungszweck eines Teils dieser Haushaltsmittel allein entscheiden können. Diese Formulierung läßt zu, daß den Bezirksvertretungen pauschale Mittel sowohl für den Verwaltungs- wie auch für den Vermögenshaushalt zur Verfügung gestellt werden sollen, die anschließend in einem eigenen Budgetrecht von diesen einer Zweckbestimmung zugeführt werden sollen. Das widerspricht dem durchgängig im Haushaltsrecht geltenden Grundsatz der Einzelveranschlagung und kann in Anbetracht der finanziellen Enge der kommunalen Haushalte schlechthin nicht gewollt sein.

- Nach § 13 b Abs. 3 zweiter Satz sollen die bezirksbezogenen Haushaltsansätze nach den Gesamtausgaben der Stadt unter Berücksichtigung fortgeschrieben werden. Bei ständig wachsenden Haushalten würden durch diese Formulierung die bezirksbezogenen Ausgaben im Verhältnis zu anderen notwendigen Ausgaben in eine nicht gerechtfertigte automatische Ausweitung geraten. Ihre Ausweitung erfolgte ohne Rücksicht auf die Entwicklung der Einnahmen und die Entwicklung anderer Ausgabenbereiche wie z. B. der Bereiche der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Betreuung von Asylanten.

Wir schlagen daher vor, es bei der gegenwärtigen Formulierung zu belassen.

- Im § 13 b Abs. 4 sollte geregelt werden, daß die Bezirksvertretungen an den Beratungen über die Haushaltssatzung mitwirken und sie über alle Haushaltsansätze, die ihren Bezirk und ihre Aufgaben betreffen, beraten. Das würde bedeuten, daß der Gesamthaushalt in den Bezirksvertretungen beraten werden müßte, weil fast der gesamte Haushalt allein schon über die Personalkosten auch die Bezirke und ihre Aufgaben betrifft.

Um diesen ungeheuren Verwaltungs- und Verfahrensaufwand zu vermeiden, müßte eine einheitliche Terminologie gefunden werden : Es dürfte nicht zwischen "bezirksbezogenen Haushaltsansätzen" und "Haushaltsansätzen, die ihren Bezirk und ihre Aufgaben betreffen" unterschieden werden; es sollte bei dem Begriff "bezirksbezogene Haushaltsansätze" bleiben.

§ 13 b Abs. 4 Satz 2 sollte daher wie folgt lauten: "Sie beraten alle bezirksbezogenen Haushaltsansätze".

Zu §§ 17 a und 17 b (generell)

Im Rahmen der Diskussionen um Haushaltskonsolidierungen wird auch eine Verminderung sog. Standards vorgeschlagen. Dabei sind durchweg die Standards von Baumaßnahmen und kommunalen Dienstleistungen gemeint.

Aber auch Einwohneranträge und Bürgerbegehren gehören zu "Standards". Sehenden Auges wird hier eine Neueinführung von Standards gefordert. Es ist unverständlich, daß diese Standards im Zusammenhang mit durch den Gesetzentwurf entstehenden Kosten nicht erwähnt werden.

Zu § 17 b

Die Ausschließungsgründe für ein Bürgerbegehren in § 17 b Abs. 5 müßten um weitere Tatbestände ergänzt werden.

Das wäre Bürgerbegehren gegen

- die Veräußerung von Grundstücken,
- die Aufnahme von Krediten,
- die Übernahme von Bürgschaften,
- die Führung von Rechtsstreitigkeiten der Gemeinden und
- Wirtschaftspläne kommunaler Eigengesellschaften.

Entscheidungen über diese Angelegenheiten fallen grundsätzlich in die Entscheidungskompetenz des Rates.

Das gilt auch für die Entscheidung über Wirtschaftspläne einer Eigengesellschaft, die zwar eine selbständige Rechtspersönlichkeit hat, bei der es aber durchaus möglich ist, daß der Rat einer Gemeinde mit der Gesellschafterversammlung einer GmbH identisch ist und wo es keinen Unterschied machen kann, ob gesellschaftsrechtlich eine solche Lösung vorgesehen ist oder nicht.

Zu § 42 a und § 47

Auch wenn man der Meinung ist, daß die sogenannte Doppelspitze bleiben soll, muß man desto mehr um eine strikte Aufgabenabgrenzung zwischen Verwaltung und Gemeindeausschuß bemüht sein. Das gilt auch für Bestrebungen weitere Zuständigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nicht nur auf den Gemeindeausschuß, sondern auch auf andere Gemeindeorgane, z. B. den OB, zu übertragen. Es könnte in Zweifel gezogen werden, ob das gegenwärtig geltende Etatrecht des Kämmerers nach § 66 auch nach Einführung des Gemeindeausschusses erhalten bleibt. Um schon jetzt aufkommende Zweifel grundsätzlich auszuschließen, sollte daher § 42 a Abs. 2 wie folgt formuliert werden:

"Unbeschadet der Zuständigkeit des Gemeindedirektors und des Kämmerers nach § 66 bereitet der Gemeindeausschuß die Beschlüsse des Rates vor, soweit er nicht ..."

Während nach der derzeitigen Rechtslage der Gemeindedirektor ausschließlich die Beschlüsse des Rates vorbereitet, soll nach dem Gesetzentwurf künftig der Gemeindedirektor nur noch dann diese Aufgabe haben, wenn nicht der Gemeindeausschuß bei seiner grundsätzlichen Zuständigkeit diese Aufgaben dem Gemeindedirek-

tor übertragen hat.

Während bei der Haushaltssatzung (§ 66 Abs. 4 Satz 2 GO) nach dem derzeitigen Recht der Kämmerer im Rat und Beigeordnete im Hauptausschuß in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs (§ 52 Satz 3 GO) ihre von der des Gemeindedirektors abweichende Meinung vortragen können, ist nach der vorgesehenen Änderung der Vortrag einer abweichenden Meinung des Gemeindedirektors nicht vorgesehen. Es wäre daher künftig möglich, daß Beschlusvorlagen z. B. zur Änderung einer Gebühren- oder Entgelteordnung gar nicht den Rat erreichen, weil der Gemeindeausschuß die Aufnahme in die Tagesordnung verweigert. Es wäre daher erforderlich, daß auch dem Gemeindedirektor ermöglicht wird, seine abweichende Stellungnahme dem Rat zuzuleiten.

Deshalb sollte § 42 a Abs. 2 vor dem letzten Satz wie folgt ergänzt werden:

"Der Gemeindeausschuß ist verpflichtet, eine abweichende Stellungnahme des Gemeindedirektors dem Rat zuzuleiten. Er entlastet den Rat und ..."

Zu § 62

- Haushaltsplan und Haushalt sind unterschiedliche Begriffe. Während der "Haushalt" sozusagen der Oberbegriff ist - wie sich aus der VV zu § 62 GO ergibt - sind der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung Unterbegriffe. Aus § 62 Abs. 6 des Entwurfs ergibt sich aber, daß mit dem "Haushalt" des § 62 Abs. 3 tatsächlich der Haushaltsplan gemeint ist.

Da über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 69 Abs. 1 künftig auch ohne Deckung möglich sein sollen und daher ein Fehlbetrag wahrscheinlich ist, muß klar sein, daß in diesen Fällen eine Durchbrechung des Prinzips des unbedingten Haushaltsausgleichs durch eine Sonderregelung vorliegt, und die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nur dann erforderlich ist, wenn ein erheblicher Fehlbetrag die Folge ist.

Die Erheblichkeit des Fehlbetrages muß definiert werden.

- Wegen der unterschiedlichen Bedeutung der Begriffe "Haushalt" und "Haushaltsplan" ist in § 62 Abs. 4 Satz 1 "Haushaltsausgleich" durch "Ausgleich des Haushaltsplanes" zu ersetzen. Andernfalls würde ein Haushaltssicherungskonzept auch denn aufzustellen, wenn die Jahresrechnung (u. a. aufgrund des § 69) nur einen geringen Fehlbetrag ausweist.

Zu § 65

§ 65 Abs. 2 Satz 2 sollte gestrichen werden. Sowohl der Stellenplan wie auch das Haushaltssicherungskonzept sollten als Teile des Haushaltsplanes in der GemHVO definiert werden.

Eine Alternative wäre, die in § 2 GemHVO zitierten Teile des

Haushaltsplanes in die Gemeindeordnung zu übernehmen.

Es ist nicht systematisch, einige Teile des Haushaltsplanes in der Gemeindeordnung, andere in der GemHVO zu regeln. Auf die Ausführungen in den Erörterungen zu § 80 wird verwiesen.

Zu § 66 Absätze 5 und 6

Es ist zweifelhaft, ob durch den Fortfall der Genehmigungsbedürftigkeit einzelner Teile der Haushaltssatzung nicht nur eine formale, sondern auch eine sachliche Änderung eintritt. §§ 62/106 Abs. 1 ermöglichen der Aufsichtsbehörde nämlich wie bisher die Prüfung der Haushaltssatzung im Rahmen der Rechtsaufsicht. Damit hat sie ggf. auch das notwendige Eingriffsrechts mit Aufsichtsmitteln gemäß § 108 ff.

Zu § 67

- Aus Gründen der Rechtsklarheit und Verfahrensvereinfachung sollte § 67 Abs. 1 Satz 2 eine Bestimmung dahingehend erhalten, daß unveränderte Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplanes dem Nachtragsplan nicht beigefügt zu werden brauchen (z. B. Stellenplan, Finanzplan und Investitionsprogramm).
- Mit § 67 Absatz 4 wird klargestellt, daß auch der Rat die Inanspruchnahme von Ausgabenansätzen und Verpflichtungsermächtigungen sperren kann. Im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Nachtragssatzung ist die Vorschrift aber eher irreführend als klarstellend.

Die Vorschrift sollte daher als Absatz 4 in den § 65 übernommen werden oder - besser - eigenständig dem § 68 folgen.

Es muß sichergestellt werden, daß das z. Z. lediglich in § 28 GemHVO geregelte Recht des Kämmerers zum Erlaß einer haushaltswirtschaftlichen Sperre erhalten bleibt.

Zu § 68

- Die in der Begründung zu § 68 Abs. 1 Nr. 1 erwähnte "Klarstellung" ist unseres Erachtens nicht geglückt. Man kann nicht erkennen, daß die Bestimmungen über über- und außerplanmäßige Ausgaben auch für die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung Gültigkeit haben. Da die Haushaltssatzung noch nicht wirksam ist, dürfte auch künftig § 68 nicht anwendbar sein.
- Unverständlich bleibt, warum für die Übergangswirtschaft der Genehmigungsvorbehalt bei der Kreditaufnahme erhalten bleiben soll (§ 69 Abs. 2).

Zu § 69

§ 69 Abs. 1 Satz 5 sollte gestrichen werden, da unabweisbare über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Deckung

- einerseits schon aufgrund der Sollvorschrift des Absatzes 1 Satz 2 zulässig sind und
- andererseits bei fehlender Deckung erst recht die Zustimmung des Kämmersers erfordern (Haushaltskontrolle), zumal eine Haushaltssperre erforderlich werden kann.

Zu § 88

- Wir erheben keine Einwendungen gegen eine andauernde Einzelfallprüfung der wirtschaftlichen Betätigung, die sich nicht - wie bisher - auf die Errichtung und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen beschränkt. Im Rahmen der sogenannten "Aufgabenkritik" ist das schon bei vielen Gemeinden üblich.

Im Rahmen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit wird es aber für zweckmäßig angesehen, die wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde auf den örtlichen Bereich zu beschränken (=Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft).

Es kann durchaus sinnvoll sein, daß sich z. B. Stadtwerke auf der Basis von Konzessionsverträgen auch um die Versorgung von Nachbargemeinden kümmern. Zweifel bestünden auch, ob bei der Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung auf den örtlichen Bereich Beteiligungen an Stadtwerken in den neuen Bundesländern noch in der Weise möglich sind, wie sie im Runderlaß des Innenministers vom 06.07.1990 auf der Basis des geltenden Rechts ausdrücklich für zulässig gehalten werden.

Die Ergänzung in § 88 Abs. 1 Satz 1 mit der Beschränkung auf die "örtliche Gemeinschaft" läßt Zweifel aufkommen, ob beide Betätigungen künftig zulässig sein sollten. Diese Beschränkung sollte daher entfallen.

- Es ist nicht erkennbar, welche Bedeutung dem Merkmal der "zwingenden" gesetzlichen Verpflichtung in § 88 Abs. 2 Nr. 1 zukommt. Es ist uns kein Beispiel erkennbar, in denen die zwingende gesetzliche Verpflichtung nicht durch die folgenden Ziffern des § 88 Abs. 2 abgedeckt wäre. Dieses Merkmal könnte daher entfallen.
- Wir empfehlen eine Überarbeitung der Systematik des § 88 Abs. 2 Nr. 2. Eine Lösung könnte z. B. sein, in § 88 Abs. 2 Nr. 2 (Obersatz) lediglich die Bereiche, also den sozialen, kulturellen, sportlichen Bereich oder den der Erholung, Gesundheit, des Umweltschutzes und der Deckung des Eigenbedarfs anzusprechen, während unter den Spiegelstrichen dann die in den Klammern aufgeführten Beispiele aufgezählt werden.
- Wir geben zu, daß die derzeitige Definition der wirtschaft-

lichen Betätigung mit einer Negativ-Abgrenzung in der Literatur (z. B. Fuchs, § 88 GO NW - ein Beispiel für totale Begriffsverwirrung, in: GemH 1978, S. 100 f) zu Auslegungsfragen geführt hat. Wir sind aber der Auffassung, daß die neue Lösung einer Mischung zwischen positiver und negativer Abgrenzung eher zu weiteren Verwirrungen führen wird.

Wir schlagen daher vor, die derzeitige Definition der wirtschaftlichen Betätigung beizubehalten.

Zu § 89

Der Referentenentwurf geht von einer Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Organisationsform des Eigenbetriebes als Organisationsform der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden aus. Eine Bevorzugung dieser Organisationsform würde aber den Gemeinden das Recht nehmen, sich entsprechend den wirtschaftlichen Anforderungen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben sinnvollste Organisationsform zu wählen und Vergleiche mit privaten Unternehmensführungen nicht scheuen zu müssen.

Wir lehnen daher die Bevorzugung der Organisationsform des Eigenbetriebes ab.

Der Mangel der gegenwärtigen Praxis liegt darin, daß der Informationsfluß zwischen der Unternehmensführung und der Verwaltungsführung dann nicht gewährleistet ist, wenn die Aufsichtsorgane lediglich mit Ratsvertretern, nicht aber mit Verwaltungsmitgliedern besetzt sind. Die in § 89 vorgesehenen Veränderungen sind daher in direktem Zusammenhang mit der Einführung des § 89 a zu sehen.

Zu § 89 a

- Es wird vorgeschlagen, in § 89 a Abs. 1 die Aufzählung der Organe, um das wichtigste Organ einer kommunalen Gesellschaft, nämlich den "Aufsichtsrat" real zu erweitern. Diese Ergänzung dient der besseren Steuerungsmöglichkeit des Konzerns Stadt, erst recht, wenn die Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat nicht die Interessen des Unternehmens, sondern die der Gemeinde zu verfolgen haben.

Diese Klarstellung, die Interessen der Gemeinde zu verfolgen, ist erforderlich, da in der Regel die Vertreter der Gemeinde in den Organen von Gesellschaften die Meinung haben, sie hätten nicht die Interessen der Gemeinde, sondern die des jeweiligen Unternehmens zu vertreten.

Es wird nicht verkannt, daß hier eine Kollision zum bundesrechtlich geregelten Handels- und Gesellschaftsrecht eintreten könnte, da dort die Unternehmensinteressen in den Vordergrund gerückt sind.

Diese Kollision könnte unseres Erachtens dadurch vermieden werden, daß bei den Zulassungsvoraussetzungen für die Gründung etc. eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten

Rechts in § 89 Abs. 1 eine Formulierung eingeführt würde, nach der aufgrund des Gesellschaftsvertrages o. ä. gewährleistet sein muß, daß bei der Verfolgung des Unternehmenszweckes den Interessen der Gemeinde Rechnung zu tragen ist.

- Die vorgesehene Regelung des § 89 a Abs. 2 über die Vertretung der Gemeinde durch den Gemeindedirektor etc. wird von uns als eine Kernbestimmung bei der Reform der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden angesehen. Zur Steuerung des "Konzerns Stadt" ist es unbedingt erforderlich, daß die Informationen des Unternehmens in die Verwaltung geleitet werden und nicht an ihr vorbei. Daher sollte als Mindestforderung im § 89 a Abs. 2 sichergestellt sein, daß der Hauptverwaltungsbeamte bzw. ein von ihm benannter Verwaltungsvertreter in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten etc. als geborenes Mitglied neben den Ratsmitgliedern mitwirkt. Wenn nur ein Vertreter zu bestellen ist, könnte ein Mitglied des Gemeindeausschusses oder der Gemeindedirektor bzw. ein von ihm bestimmter Beamter oder Angestellter die Gemeinde vertreten.

Zu § 96

Es ist bekannt, daß die Gründung von Unternehmen in der Vergangenheit gelegentlich mißbraucht worden ist.

Es stößt dennoch auf Verwunderung, wenn der Haushaltsplan einer Gemeinde künftig nicht mehr der Genehmigung unterliegen soll, während bei der Gründung von Unternehmen von der Anzeige zur Genehmigungspflicht übergegangen wird.

- Der auch bereits in der derzeit aktuellen Fassung des § 96 genannte Begriff des "Vollzugs" der Entscheidung der Gemeinde über die in den Buchstaben a) bis d) zitierten Rechtsgeschäfte sollte eindeutig definiert werden. Es ist z. Z. umstritten, ob bei den Vorschriften des § 96 Abs. 1 Buchstabe a) und c) mit Vollzug der hierzu erforderliche Ratsbeschluß, die nach Aktiengesetz oder GmbH-Gesetz notwendige Haupt- oder Gesellschafterversammlung mit notarieller Beurkundung oder die Eintragung ins Handelsregister gemeint sind. Zweckmäßigerweise wäre der Abschluß des Gesellschaftsvertrages im Rahmen einer Gründungsversammlung als Beginn des Vollzugs zu interpretieren.

Eine eindeutige Definition ist daher erforderlich.

Zu § 99

Es wird vorgeschlagen, den Schlußbericht des Rechnungsprüfungsausschusses statt in einen allgemeinen und gesonderten Teil, in einen öffentlichen und in einen nichtöffentlichen Teil zu gliedern.

Die Entscheidung darüber, welche Punkte des Berichts in den öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil gehören, soll dem Rech-

nungsprüfungsausschuß zustehen.

Zu § 103

Auch bei der Prüfung durch die überörtliche Prüfung sollte die Einsichtnahme in den Prüfungsbericht auf Bürger und Abgabepflichtige bei Nachweis eines besonderen Interesse beschränkt werden.

Auch hier sollte der Prüfbericht in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil gegliedert werden, wobei sich das Recht der Einsichtnahme nur auf den öffentlichen Teil beschränken soll.

Dem Leiter des Gemeindeprüfungsamtes soll die Entscheidung überlassen sein, welche Berichtsteile nichtöffentlich sind.