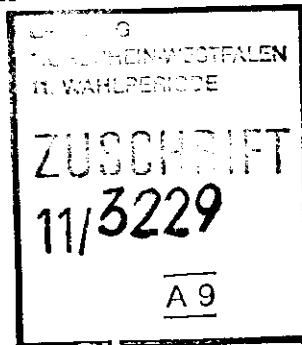


An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Oberbürgermeister
Dr. Jörg Twenhöven, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Postfachadresse:
Postfach 5106 20
50942 Köln
07.03.1994/Hi
Hausadresse:
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771-1 14
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771-128
Btx 0221 3771

Stadtparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:

0/120-38
Umdruck-Nr.:
H 859

Änderungen der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 22. Februar 1994

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir danken für die Gelegenheit, kurzfristig zu den zwischenzeitlich vorgelegten Änderungsanträgen der Fraktionen der SPD und der CDU Stellung zu nehmen.

1. Einheitliche Stadtspitze

Der Städtetag NW begrüßt, daß es nach langer kontroverser Diskussion jetzt zu einer grundlegenden Reform der Gemeindeordnung kommt. Insbesondere die Abschaffung der sogenannten Doppelspitze aus (Ober-) Bürgermeister und (Ober-) Stadtdirektor sowie die Urwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters, der Vorsitzender des Rates, Chef der Verwaltung und Repräsentant der Stadt ist, entsprechen den Forderungen, die eine Arbeitsgruppe des Landesvorstandes des Städtetages schon im Jahre 1990 erhoben hatte.

Bei der Kompetenzverteilung innerhalb der Stadt muß der urgewählte Bürgermeister seiner Leitungs- und Lenkungsverantwortung gegenüber der Verwaltung und seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger gerecht werden können. Seine Stellung im Verhältnis zu den hauptamtlichen Beigeordneten hat in dem Änderungsantrag der SPD zum Verwaltungsvorstand (§ 42 a) in diesem Sinne eine Klärung erfahren. Im Hinblick auf seine Aufgaben und seine Stellung im übrigen (§ 47) ist anzumerken, daß die Leitungsfunktion den originären Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters darstellt. Sie kann daher nicht mit einer vom Rat vorzunehmenden Geschäftsverteilung in Verbindung gebracht werden (vgl. § 47 Abs. 1 Satz 3). An dieser Stelle sollte lediglich der Satz verbleiben: "Er leitet die Geschäfte". Die Geschäftsverteilung ist zutreffend bei den Beigeordneten in § 53 Abs. 1 geregelt.

Der Landesvorstand des Städtetages NW hatte bereits in seiner Sitzung am 26. Januar 1994 auf Grundlage des SPD-Parteitagebeschlusses seine personalwirtschaftlichen Zweifel geäußert an der vergleichsweise kürzesten Wahlzeit für einen hauptamtlichen Bürgermeister (in den anderen Bundesländern mit Direktwahl beträgt die Wahlzeit zwischen 6 und 9 Jahren). Es werden hier auch in der Konkurrenz mit anderen Bundesländern nachteilige Auswirkungen bei der Besetzung der politischen und administrativen Spitzenposition in den Städten befürchtet. Dies gilt erst recht hinsichtlich der kurzen Wahlzeit bei einer Nachwahl durch den Rat (im Extremfall weniger als ein Jahr!). Wir respektieren den politischen Willen, zunächst mit dem von der SPD vorgeschlagenen Modell einen neuen Weg in Nordrhein-Westfalen zu gehen. Im Bewußtsein um die personalwirtschaftliche Problematik wird allerdings eine kritische Beobachtung der Entwicklung notwendig sein mit dem Ziel, bei Bedarf rechtzeitig Nachbesserungen vorzunehmen.

Die in Artikel VII vorgesehenen Übergangsregelungen in Verbindung mit den Änderungen des Landesbeamtengesetzes (Artikel VI) werden zunächst hinsichtlich der beamtenrechtlichen bzw. versorgungsrechtlichen Konsequenzen genaue Einzelfallprüfungen erfordern. In jedem Fall müssen wir darauf hinweisen, daß die politische Entscheidung des Landtages nicht kostenneutral ist, sondern insbesondere durch die Regelungen der Absätze 1 und 2 erhebliche besoldungs- und versorgungsrechtliche Kosten bei den Städten verursacht.

2. Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

In beiden Änderungsanträgen ist unserem Petitum nach einer Öffnungs- bzw. Experimentierklausel zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung getragen worden. Dieser Schritt ist angesichts der tatsächlichen Entwicklung und Erprobung neuer Steuerungsmodelle, der Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung eine zwingende Notwendigkeit. Auf Ebene des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Deutschen Städtetages haben unsere Mitgliedstädte im Rahmen eines Erfahrungsaustausches und bei intensiven Beratungen Anforderungen an eine derartige Öffnungs- bzw. Experimentierklausel formuliert. Die

vorliegenden Änderungsanträge sollten von daher in folgenden Punkten ergänzt werden:

- a) Der eingeführte Begriff "neuer Steuerungsmodelle" (vgl. § 115 Abs. 1 SPD-Änderungsantrag) ist gesetzestechisch nicht klar faßbar. Im übrigen sind es häufig kleinere Maßnahmen und nicht direkt Modelle, die einer Erprobung bedürfen. Die Formulierung "Zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung" (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag und § 115 Abs. 1 Zweite Alternative SPD-Änderungsantrag) beschreibt die gesetzgeberische Intention nach unserer Auffassung besser.
- b) Die in beiden Änderungsanträgen vorgesehene zeitliche Begrenzung bzw. Befristung sollte dahingehend konkretisiert werden, daß ein gesicherter Mindestzeitrahmen gesetzlich festgeschrieben wird. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß verwertbare Ergebnisse erst nach einem Mindestzeitraum von 3 Jahren vorgelegt werden können.
- c) Alle bisher laufenden Versuche bzw. Diskussionsansätze ergeben, daß es gerade nicht ausreicht, allein von Regelungen der Gemeindeordnung und der zu ihrer Durchführung ergangenen Rechtsverordnung (vgl. § 115 SPD-Änderungsantrag) Ausnahmen zuzulassen. Vielmehr müssen auch die dienstrechtlichen Vorschriften des Landes disponibel sein (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag).
- d) Da ein Gesetz immer auf eine längere Zeitdauer angelegt ist und die Diskussionen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung einen raschen Fortgang nehmen, sollten die aufgeführten Ausnahmekataloge nicht abschließend sein, sondern durch die Einfügung des Wortes "insbesondere" dem Innenminister die Möglichkeit geben, auf aktuelle Anforderungen schnell reagieren zu können.
- e) In unseren Beratungen haben wir intensiv die Vor- und Nachteile einer Einzelfallentscheidung (vgl. § 115 Abs. 1 SPD-Änderungsantrag) oder einer generellen Regelung über eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des kommunalpolitischen Ausschusses des Landtages (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag) abgewogen. Eine generelle Regelung über eine Rechtsverordnung hat insbesondere im Hinblick auf eine höhere Rechtssicherheit für die beteiligten Städte Vorteile und ermöglicht eine Rückkoppelung mit den zuständigen Gremien des Landtages. Demgegenüber sollen aber gerade mit Einführung der Öffnungs- und Experimentierklausel besondere Einzelfallkonstellationen einer Erprobung zugeführt werden. Nach einer entsprechenden Laufzeit und Auswertung dieser Versuche soll dann eine Umsetzung in Gesetzesform erfolgen. Begreift man mithin das nunmehr einzuführende Verfahren als einen dynamischen Prozeß von der Einzelfallentscheidung bis zur Gesetzesänderung, so ist der Formulierung in § 115 Abs. 1 des SPD-Änderungsantrages derzeit der Vorzug zu geben.

Unabhängig von der Einführung einer Experimentier- und Öffnungsklausel wird zu beobachten sein, inwieweit Regelungen der Gemeindeordnung über die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane ebenfalls mit der Zielsetzung der Straffung oder Delegation einer Öffnung bzw. Überarbeitung bedürfen (z. B. § 28 Ausschlusskatalog und Rückholrecht des Rates; Zuständigkeiten der Beigeordneten). Angesichts der vorliegenden Gesetzesnovelle sollte allerdings das Anliegen verfolgt werden, mit neuen Vorschriften keine starren Regelungen hinzuzufügen, sondern vielmehr Delegation bereits jetzt zu ermöglichen. Ein Beispiel ist § 54 Abs. 3 Satz 2, wo nunmehr auch bei Arbeitsverträgen usw. ausschließlich der Bürgermeister oder sein Stellvertreter unterzeichnen sollen und eine Delegation, die nach der bestehenden Regelung des § 54 Abs. 3 Satz 2 und 3 möglich ist, unterbunden wird. Hier muß die alte Rechtslage beibehalten werden.

3. Aufgabenkreis der Gemeinden

Der Änderungsantrag in § 3 Abs. 2 zweiter Halbsatz ("das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts, das in der Regel zu begrenzen ist") ist für uns nicht nachvollziehbar. Mit Abschaffung der sogenannten "Auftragsangelegenheit" ist das umfassende Weisungsrecht für diesen Aufgabenkreis gegenüber den Kommunen abgeschafft. Der "Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung" ist immanent, daß das Weisungsrecht ausdrücklich im Gesetz beschränkt sein muß. Das Land hat sich insoweit in Artikel 78 Abs. 4 Satz 2 Landesverfassung selbst gebunden. Sollte der vorgesehene Änderungsvorschlag allerdings noch eine weitere Restriktion in dem Sinne beinhalten, daß das Weisungsrecht des Staates mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auf ein Mindestmaß begrenzt werden soll, so müßte dies, um Fehlinterpretationen zu vermeiden, ausdrücklich in die Gesetzesformulierung aufgenommen werden (etwa: "das in der Regel auf ein Mindestmaß zu begrenzen ist"). Andernfalls sollte die neu hinzugekommene Ergänzung wieder gestrichen werden.

4. Weitere Änderungen

Die folgenden Anmerkungen betreffen weitere Änderungen in der Gemeindeordnung. Wir beziehen uns insoweit zunächst auf unsere bereits in der Anhörung am 16. Juni 1993 vorgetragene bzw. schriftlich eingereichte Stellungnahme.

- a) Im Zusammenhang mit dem Einwohnerantrag (§ 17 a) weisen wir nochmals darauf hin, daß das Mindestalter für die Ausübung dieses Rechts an das allgemeine Wahlalter geknüpft werden sollte (so Änderungsantrag der CDU).

Im Zusammenhang mit den neu eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 17 b) halten wir für wesentlich, daß diese Verfahren nicht zu einer unververtretbaren Einschränkung der Entscheidungsfähigkeit der Räte und Verwaltungen führen. Insofern sehen wir in der von der CDU hinzugefügten Nr. 11 in § 17 b Abs. 5 eine notwendige Ergänzung des Negativkataloges.

Unsere weiteren Anregungen zum Verfahren sollten in der notwendigen Rechtsverordnung geregelt werden.

- b) In den Änderungsanträgen kommt übereinstimmend der politische Wille zur Einführung der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten und der direkt gewählten Ausländerbeiräte zum Ausdruck. Unseren grundsätzlichen Bedenken nach einem Eingriff in die Personal- und Organisationshoheit der Gemeinden ist damit nicht Rechnung getragen worden.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten der Ausgestaltung dürfen wir zunächst darauf hinweisen, daß auch bei der Gleichstellungsbeauftragten in § 7 Abs. 3 eine geschlechtsneutrale Formulierung gewählt werden sollte.

Bei den Regelungen über Ausländerbeiräte wird in den Änderungsanträgen nach wie vor die notwendig gesetzlich zu regelnde Frage der Wahlberechtigung von EG-Ausländern nicht behandelt. Auch unsere Anregung für einen Minderheitenschutz durch entsprechende Quotierung der in der jeweiligen Stadt befindlichen Bevölkerungsgruppen ist nicht aufgegriffen worden. Es werden darüber hinaus keine Übergangsregelungen für bereits bestehende direkt gewählte Ausländerbeiräte getroffen.

Über den Regierungsentwurf hinaus werden im Änderungsantrag der SPD in § 17 c Abs. 2 die Fristen der Wahl auf 6 Wochen nach der Wahl des Rates (Regierungsentwurf: 6 Monate) verkürzt, was zu einer erheblichen Belastung der für die Durchführung der Wahlen zuständigen Ämter der Kommunen führen wird. Der Regierungsvorschlag sollte hier beibehalten werden.

Weiter wird mit § 17 c Abs. 10 SPD-Änderungsantrag ein Systembruch vorgenommen und das Etatrecht des Rates ausgeschaltet. Erstmals sind einem Gremium verpflichtend zur Erledigung seiner Aufgaben Mittel zur Verfügung zu stellen. In Kombination mit den nach § 17 c Abs. 8 gewollten Befähigungsmöglichkeiten mit allen Angelegenheiten der Gemeinde sind die Konsequenzen hieraus nicht absehbar. Der Absatz sollte gestrichen werden.

Unsere weiteren Anregungen zum Verfahren müßten in der notwendigen Rechtsverordnung geregelt werden.

- c) Im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen (§ 13 b) sollte die anstehende Gesetzesnovelle genutzt werden, auf Grundlage der vorliegenden OVG-Rechtsprechung den Katalog der Regelbeispiele zu konkretisieren. Unseren Vorschlag zur Änderung des Buchstaben b) um entsprechende Ergänzung der "Angelegenheiten des Denkmalschutzes" greift der CDU-Antrag auf. Unser Vorschlag, die Vergabeentscheidungen auch in den Katalog aufzunehmen, wird von keinem Änderungsantrag erfaßt.

Die haushaltsrechtlichen Änderungsvorschläge der SPD sorgen für eine Klarstellung im Hinblick auf das grundsätzliche Etatrecht des Rates und präzisieren die diesbezüglichen Zuständigkeiten der Bezirksvertretung.

- d) Im Zusammenhang mit dem Verfahren der Ausschüsse weisen wir noch einmal auf den unvertretbaren Verwaltungsaufwand hin, der durch die in § 42 Abs. 1 Satz 2 aufgenommene Verpflichtung, bei stellvertretenden Ausschußmitgliedern die Reihenfolge der Vertretung zu bestimmen, entsteht.

§ 42 sollte auch die Möglichkeit der Wahl eines sogenannten "Ad-hoc-Vorsitzenden" vorsehen. Die Beratungspraxis hat gezeigt, daß es insbesondere für die beschließenden Ausschüsse und in Konsequenz der Rechtswirksamkeit entsprechender Beschlüsse der Ausschüsse notwendig sein kann, einen Ad-hoc-Vorsitzenden im Verhinderungsfall von Ausschußvorsitzendem und Stellvertretern bestellen zu können.

- e) Die Änderungsanträge der SPD zum Haushaltsrecht greifen mit der Herausnahme des Stellenplanes aus dem Haushaltsplan (vgl. § 65 Abs. 2 und 67 Abs. 2) unsere Forderung auf. Damit wird in diesem Punkt die notwendige Flexibilität erreicht.

Im übrigen ist durch den neuen § 67 Abs. 4 die Möglichkeit einer Haushaltssperre auch durch den Rat in die Gemeindeordnung eingeführt. Die entsprechenden Kompetenzen des Kämmers befinden sich demgegenüber in der Gemeindehaushaltsverordnung. Da die Kompetenzen die gleiche Rechtsqualität haben, sollten die Regelungen einheitlich entweder gemeinsam in der GO oder gemeinsam in der Gemeindehaushaltsverordnung getroffen werden.

- f) Unserem Petitem, im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Betätigung den Städten insbesondere auch bei der Wahl der Rechtsform für öffentliche Einrichtungen eine größere Freiheit einzuräumen, wird mit den Änderungsanträgen der SPD Rechnung getragen. Aufgegeben sind der durch den Regierungsentwurf vorgesehene Vorrang des Eigenbetriebes und die Genehmigungsvorbehalte. Dies begrüßen wir.

Wir dürfen Sie abschließend bitten, unsere vorstehenden Erwägungen, die sich auf wesentliche Forderungen konzentrieren, in Ihre Beratungen mit einzubeziehen. Wir wiederholen an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich unsere Bereitschaft, hinsichtlich der Einzelheiten während der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik für Rückfragen zur Verfügung zu stehen.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen Dieckmann