

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Herrn
Friedrich Hofmann MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik des Land
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



40472 Düsseldorf
Liliencronstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508-27
Telefax 0211/96508-55

Datum: 07.10.1997

AZ: 10 41-00/1 Schu/Ho

Anhörung zum Gesetzentwurf zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (Landtagsdrucksache 12/1340)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem o.g. Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung. Dabei bitten wir um Verständnis, daß es angesichts der zeitlichen Vorgaben nicht möglich war, zu allen Einzelpunkten eine abschließende Meinungsbildung und Beschlußfassung des Vorstandes des LKT NW herbeizuführen. Dies wird voraussichtlich erst in der nächsten Sitzung des Vorstandes am 28. Oktober 1997 möglich sein. Sollten sich in der Sitzung Abweichungen oder Ergänzungen von der jetzigen Stellungnahme ergeben, werden wir Sie unverzüglich unterrichten.

Artikel 1 - Kommunalisierungsmodellgesetz

I. Allgemeine Bewertung

Experimentierklauseln mit dem Ziel, nur einem Teil der kommunalen Gebietskörperschaften die Freistellung von landesrechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen, sind nach unserer Auffassung auch unter Berücksichtigung des Artikel 3 Grundgesetz zulässig. Sie können bei entsprechender Ausgestaltung der Rahmenbedingungen einen sachlichen Grund darstellen, um die damit verbundene Ungleichbehandlung kommunaler Gebietskörperschaften und ihrer Einwohner im Bereich der Landesgesetzgebung zu rechtfertigen. Voraussetzung ist zunächst, daß die Abweichung vom Gleichbehandlungsgebot tatsächlich Experimentiercharakter hat. Diese Voraussetzung erfüllt der Gesetzent-

wurf durch die befristete Laufzeit der „Experimente“ und die Beschränkung der Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften, die an dem jeweiligen Versuch teilnehmen können. Weitere Voraussetzung ist, daß der Gesetzgeber ein nicht zu vernachlässigendes, nicht hinreichend sicher prognostizierbares gravierendes Risiko für Fehlentwicklungen sieht. Um dieses Risiko besser einschätzen zu können und eine geeignete Entscheidungsgrundlage für eine mögliche flächendeckende, in ganz Nordrhein-Westfalen geltende Regelung zu schaffen, kann es auch im Hinblick auf Artikel 3 Grundgesetz gerechtfertigt sein, bestimmte gesetzliche Regelungen zunächst nur regional begrenzt in Teilen des Landes zu erproben, um zu verhindern, daß nicht genau einschätzbare Fehlentwicklungen ggf. sofort flächendeckend in ganz Nordrhein-Westfalen eintreten. Ob die jeweiligen Risikowahrscheinlichkeiten ein so großes Gewicht haben, daß eine Abweichung vom Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes gerechtfertigt ist, kann nur im Einzelfall anhand der konkret zur Disposition stehenden Regelung entschieden werden. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu.

Insbesondere bei der in Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 3 vorgesehenen Freistellungsmöglichkeit von den Regelungen des GTK ist für uns die Prognose des Gesetzgebers nachvollziehbar, daß das Risiko einer flächendeckenden Freistellung in ganz Nordrhein-Westfalen ein Gewicht hat, das es rechtfertigen kann, diese Freistellung zunächst nur sehr begrenzt in bestimmten kommunalen Gebietskörperschaften zu erproben. Denn Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 3 stellt von so zahlreichen miteinander verwobenen Parametern bei der Erfüllung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz frei, daß die tatsächlichen Auswirkungen einer Freistellung von diesen Standards schwer prognostizierbar sind.

Bei den anderen durch Artikel 1 § 2 Abs. 1 Experimenten zugänglich gemachten Regelungsbereichen, ist nicht sofort erkennbar, warum der Gesetzgeber die bei einer flächendeckenden Freistellung eintretenden möglichen Risiken für so gravierend hält, daß sie auch im Lichte des Artikels 3 Grundgesetz einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung darstellen. Auch wenn die diesen Regelungsbereichen zugrunde liegende Bewertung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten mag, plädieren wir bei diesen Regelungsbereichen für eine andere Ausgestaltung der „Experimentierklausel“, die möglichen, sich aus Artikel 3 Grundgesetz ergebende verfassungsrechtliche Risiken von vornherein ausschließt: Sinnvoll wäre es, alle kommunale Gebietskörperschaften ohne Antrag von den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen befristet freizustellen. Die damit verbundenen Risiken halten sich in diesen Bereichen in einem vertretbaren Rahmen. Dem jeweils zuständigen Fachministerium sollte auferlegt werden, so rechtzeitig einen Bericht an den Landtag über die Erfahrungen mit der Freistellung zu erstatten, daß der Landtag rechtzeitig vor Ablauf der Frist entscheiden kann, ob er die befristeten in dauerhafte Freistellungen umwandeln will.

Diese flächendeckende befristete Freistellung würde ein verwaltungsaufwendiges Antrags- und Auswahlverfahren sowie umfangreiches Berichtswesen der an dem Versuch teilnehmenden kommunalen Gebietskörperschaften weitgehend vermeiden. Gleichzeitig würde die Gefahr vermieden, daß die Aussagekraft von nur regional begrenzten Experimenten deshalb erheblich eingeschränkt wird, weil zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften, die die Freistellung grundsätzlich für sinnvoll halten, angesichts des für sie mit einer Teilnahme an dem Versuch nicht abschätzbaren Verwaltungsaufwandes davon Abstand nehmen, sich an dem Experiment zu beteiligen. Dies beeinträchtigt die Repräsentativität der durch regional begrenzte Freistellungen zu gewinnenden Erfahrungen.

II. Bemerkungen zu den Einzelregelungen:

Ergänzend zu diesen allgemeinen Ausführungen, weisen wir zu den einzelnen in der Experimentierklausel des § 2 enthaltenen Regelungen ergänzend auf folgendes hin:

1. § 2 Nr. 1 - Straßenreinigungsgesetz

In der Begründung wird zutreffend darauf hingewiesen, daß dem politischen Willen einer kommunalen Gebietskörperschaft, ganz von der Erhebung von Straßenreinigungsgebühren abzusehen, § 75 Abs. 3 und § 76 Abs. 2 GO NW entgegenstehen könnten. Gerade vor dem Hintergrund der restriktiven Rechtsprechung der Gerichte zu § 76 Abs. 2 Nr. 1 GO (Verpflichtung der Gemeinden, ihre Einnahmen vorrangig aus speziellen Entgelten und nicht aus Steuern zu beschaffen), empfiehlt es sich im Gesetz selbst ausdrücklich festzulegen, daß die Freistellung auch von den genannten Bestimmungen der Gemeindeordnung erfolgt.

Wir vermögen nicht zu beurteilen, ob die Freistellung von der Verpflichtung, auch dann nur 75 % der Kosten über Straßenreinigungsgebühren einzuspielen, wenn der Privatnutzen der Anlieger, der durch die Straßenreinigung ausgelöst wird, höher als 75 % ist, tatsächlich nennenswerte praktische Relevanz hat. Insbesondere dann, wenn es sich dabei nur um eine untergeordnete Anzahl von Fällen handelt und die sich aus dem Wegfall der 75 % Begrenzung ergebenden zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten relativ gering darstellen sollten, dürften viele Gemeinden angesichts des mit einer Teilnahme an dem Experiment evtl. verbundenen kostenträchtigen Verwaltungsaufwandes davon absehen, sich überhaupt als Versuchsgemeinde zu melden. Diese Akzeptanzhürde würde beseitigt, wenn man, wie oben vorgeschlagen, alle kommunalen Gebietskörperschaften flä-

chendeckend befristet von den entsprechenden Bestimmungen ohne besonderes Antragsverfahren etc. freistellt.

2. § 2 Abs. 2 Nr. 2 - Brandschauen nach dem Feuerschutzgesetz

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat sich immer wieder dafür ausgesprochen, verstärkt private Sachverständige bei der Begutachtung und bei der Überprüfung von Sicherheitsbestimmungen als Alternative zur Erfüllung dieser Aufgaben durch öffentliche Behörden mit eigenen Bediensteten heranzuziehen. Deshalb unterstützen wir das Grundanliegen, diesen Weg bei der Brandschau zu erproben. Die Rahmenbedingungen, unter denen entsprechende Versuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 stattfinden müssen, lassen jedoch befürchten, daß aus entsprechenden Versuchen nur beschränkt geeignete Entscheidungsgrundlagen für die Frage gewonnen werden können, ob die Einschaltung privater Sachverständiger eine Alternative zur bisherigen Aufgabenerledigung im Rahmen der Brandschau durch die kommunalen Gebietskörperschaften ist. Unsere Bedenken präzisieren wir wie folgt:

- So lange von den kommunalen Gebietskörperschaften durchgeführte Brandschauen für die betroffenen Bürger kostenfrei sind, besteht die Gefahr, daß die Möglichkeit, die Bürger zu verpflichten, solche Brandschauen durch private, von den Bürgern zu finanzierende Sachverständige durchzuführen, nur deshalb nicht in Anspruch genommen wird, weil sich die Kommunalvertretung scheut, die kostenfreie Brandschau abzuschaffen. Nicht die mangelnde Eignung der Einschaltung privater Sachverständiger, sondern andere Gründe führen dann dazu, daß von der Einschaltung privater Sachverständiger nicht Gebrauch gemacht wird. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft entsprechender Versuche für die Frage, ob die Heranziehung privater Sachverständiger ein geeigneter Weg ist, um die mit der Brandschau verfolgten öffentlichen Ziele zu erreichen. Diese Bedenken würden ausgeräumt, wenn im Zuge der anstehenden Novellierung des Feuerschutzhilfegesetzes den Kommunen **zeitgleich** mit dem in Kraft treten der jetzt zur Diskussion stehenden Experimentierklausel die Möglichkeit eingeräumt würde, kostendeckende Gebühren zu erheben. Ob der gegenwärtig im Landtag beratene Gesetzentwurf für ein neues Feuerschutzhilfegesetz und die in ihm enthaltene Kostenregelung **zeitgleich** mit dem Kommunalisierungsgesetz in Kraft treten wird, können wir nicht beurteilen.
- In Kreisen gibt es Verträge zwischen den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, in denen die Kreise sich verpflichten, für die Gemeinden die Brandschauen mit Bediensteten der Kreise

durchzuführen. Hintergrund ist die Tatsache, daß eine konzentrierte Aufgabenwahrnehmung beim Kreis Effizienz- und Effektivitätspotentiale enthält, die insbesondere kleinere Gemeinde bei eigener Aufgabenwahrnehmung nicht realisieren könnten. Die entsprechenden Verträge der Kreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden haben teilweise Laufzeiten mit langen Kündigungsfristen (bis zu fünf Jahre), um dem Kreis Planungssicherheit für das zusätzlich von ihm einzustellende Personal zu geben. Diese langen Kündigungsfristen machen es den Gemeinden unmöglich, sich in sinnvoller Weise an einem nur auf fünf Jahre befristeten Versuch zu beteiligen.

- Soweit Kreise, Städte und Gemeinden mit eigenem Personal Brandschauen durchführen, stellen sich ähnliche Personalprobleme. Denn häufig ist es nicht möglich, das für Brandschauen vorgehaltene eigene Personal anderweitig einzusetzen oder so zügig abzubauen, daß von einer Einschaltung privater Sachverständiger tatsächliche Kostenentlastungen innerhalb der befristeten Gültigkeit der Experimentierklausel eintreten. Soweit Gemeinden in der Lage sind, bisher für Brandschauen vorgehaltenes Personal zügig anderweitig einzusetzen oder abzubauen, müßten sie damit rechnen, daß sie nach Ablauf der Befristung der Experimentierklausel ggf. erneut entsprechendes Personal einstellen müßten, wenn der Gesetzgeber sich nicht entschließen sollte, die befristete Regelung zu einer flächendeckenden endgültigen Regelung zu machen. Auch diese Aussicht dürfte die Bereitschaft vieler Gemeinden einschränken, sich an dem Versuch zu beteiligen. Denn erfahrungsgemäß ist es häufig schwierig, einmal verlorenes „Know-how“ schnell wieder aufzubauen.

- Diese Akzeptanzprobleme und die beschränkte Aussagekraft von Versuchen, die sich aus den Unsicherheiten für die Personalplanung ergeben, können auch nicht dadurch beseitigt werden, daß alle kommunalen Gebietskörperschaften flächendeckend ohne Antragsverfahren für fünf Jahre befristet die Möglichkeit erhalten, auf private Sachverständige zurückzugreifen. Hinreichende Planungssicherheit würde allenfalls eine Regelung schaffen, die die jetzt in § 2 Abs. 2 Nr. 2 enthaltene befristete, nur für einen Teil der kommunalen Gebietskörperschaften auf Antrag vorgesehene Möglichkeit, private Sachverständige heranzuziehen, unbefristet einführt und gleichzeitig das Innenministerium ggf. in geeigneter Weise verpflichtet, nach Ablauf von fünf Jahren einen Erfahrungsbericht über diese Regelung vorzulegen, damit der Gesetzgeber ggf. bei Fehlentwicklungen durch entsprechende Novellierungen reagieren kann. Nur wenn die kommunalen Gebietskörperschaften Planungssicherheit in der Form haben, daß die Möglichkeit zur Heranziehung privater Sachverständiger unbefristet gilt und daß es besonderer gesetz-

geberischer Aktivitäten bedarf, um diese Möglichkeiten wieder zu beseitigen, besteht unseres Erachtens für die kommunalen Gebietskörperschaften hinreichender Anreiz, um die Heranziehung privater Sachverständiger als ernsthafte Alternative ins Auge fassen zu können. Ohne diese Planungssicherheit sind keine aussagekräftigen Erfahrungen darüber zu erwarten, ob die Heranziehung privater Sachverständiger eine realistische und geeignete Alternative anstelle der Durchführung von Brandschauen durch öffentliche Bedienstete ist. Wir sprechen uns daher dafür aus, anstelle der jetzt in § 2 Abs. 2 Nr. 2 vorgesehenen Experimentierklausel die oben skizzierte Alternative zu realisieren.

3. § 2 Abs. 1 Satz 3 - Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder

Ein Versuch wäre dringend wünschenswert, in dem erprobt wird, ob eine Freistellung der kommunalen Gebietskörperschaften von den zahlreichen Landesstandards für die Erfüllung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz zu nicht hinnehmbaren Folgen führt. Selbst wenn dieser Versuch zu dem Ergebnis führen sollte, daß die kommunalen Gebietskörperschaften die neu gewonnen Freiräume ohne verbindliche Landesstandards so nutzen, daß sich nichts Wesentliches gegenüber dem jetzigen Zustand hinsichtlich der Qualität des Angebotes ändert, hätte dies zumindest das Ergebnis, daß Landesstandards überflüssig sind und den zahlreichen in den Aufsichtsbehörden und im Ministerium mit der „Erfindung“, Umsetzung und Kontrolle der Einhaltung dieser Standards befaßten Bediensteten andere sinnvollere Tätigkeiten übertragen werden könnten.

Ein Versuch ist jedoch nur sinnvoll, wenn die finanzielle Förderung für Kindergartenplätze von den Standards zumindest im Bereich der kommunalen Gebietskörperschaften, die an dem Versuch teilnehmen, entkoppelt wird. Eine formale Aufhebung von Standards führt zu nichts, wenn diese mittelbar wieder über die Förderbestimmungen Wirkung entfalten, weil die finanzielle Förderung von der Einhaltung des Standards weitgehend abhängt und deshalb finanzielle Nachteile für die kommunalen Gebietskörperschaften zu befürchten wären, die die Standards nicht einhalten.

Die ursprünglich in Artikel 4 des Gesetzentwurfs vorgesehene Umstellung der Förderung auf eine Pauschale-Pro-Platz-Förderung bei den Betriebskosten hätte den Zusammenhang zwischen den Standards, von denen im Rahmen des § 2 Abs. 1 Satz 3 freigestellt werden soll, und der finanziellen Förderung soweit gelockert, daß durch entsprechende Versuche aussagekräftige Ergebnisse zu erwarten gewesen wären. Artikel 4 ist inzwischen zurückgezogen worden. Die jetzt von der SPD-

Landtagsfraktion beschlossenen Grundsätze für eine Konsenslösung deuten darauf hin, daß die finanzielle Förderung in Zukunft weiterhin relativ unmittelbar mit noch zu modifizierenden Standards verknüpft werden soll. Solange die Förderbestimmungen nicht im Detail feststehen, und insbesondere klar ist, inwieweit sie von den Standards entkoppelt werden, ist es nicht möglich, eine seriöse Prognose darüber abzugeben, ob die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 enthaltene Experimentierklausel überhaupt noch Sinn macht und welche positiven oder nachteiligen Wirkungen ggf. im Bereich der Jugendämter zu erwarten sind. Wir sehen uns daher nicht in der Lage, diesbezügliche Fragen zu beantworten.

4. Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 4 - Sammlungsgesetz

Die im Sammlungsgesetz für die örtlichen Ordnungsbehörden festgelegten Aufgaben (Erteilung von Genehmigungen für Straßensammlungen, Entgegennahme von Abrechnungen über das Ergebnis der Sammlung und die Verwendung des Ertrages etc.) werden von nicht wenigen Ordnungsbehörden inzwischen nur noch sehr formal praktiziert. Insbesondere bei Anträgen von vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannten Organisationen erfolgt die Genehmigung häufig ohne nähere Prüfung. Die vom Antragsteller vorzulegenden Unterlagen über das Ergebnis und die Verwendung der Sammlung werden ebenfalls häufig nur „abgeheftet“. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß die mit dem Sammlungsgesetz NW verfolgten öffentlichen Ziele in den Regionen, in denen das Gesetz weitgehend nur noch formal praktiziert wird, weniger erreicht werden, als in den Gebieten, in denen eine ausführliche inhaltliche Prüfung der Anträge und der vorgelegten Rechenschaftsberichte erfolgt.

Deshalb hat sich der Landkreistag Nordrhein-Westfalen dafür ausgesprochen, die Genehmigungspflicht in eine Anzeigepflicht umzuwandeln und die bisher zwingende Verpflichtung, daß die Veranstalter solcher Sammlungen schriftlich Rechenschaft über das Sammelergebnis etc. abzulegen haben, durch eine Befugnis der Ordnungsbehörden zu ersetzen, derartige Rechenschaftsberichte ggf. anfordern zu können, um die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel bei Anhaltspunkten für eine zweckwidrige Verwendung nachprüfen zu können. Durch eine Anzeigepflicht und die Befugnis, Rechenschaft zu verlangen, stünden ausreichend Instrumente zur Verfügung, um möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenzutreten zu können.

Bei vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannten Organisationen ist es nach Auffassung des Landkreistages sogar vertretbar, diese vollständig von den Verpflichtungen des Sammlungsgesetz-

zes freizustellen. Die „Seriosität“ der Organisation und die ordnungsgemäße Verwendung der Sammlungserlöse für gemeinnützige Zwecke ist ohnehin vom Finanzamt zu überprüfen. Bei Fehlentwicklungen kann es die Anerkennung der Gemeinnützigkeit widerrufen. Da vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannte Organisationen in aller Regel seriös sind, kann auch davon ausgegangen werden, daß die besondere „Drucksituation“, die bei Straßen- und Haustürsammlungen durch das unmittelbare Einwirken von Person zu Person entstehen kann, nicht mißbraucht wird. Wäre dies so, müßte auch die Mitgliederwerbung von gemeinnützigen Organisationen an der Haustür unter Genehmigungspflicht gestellt werden. Denn da mit der Mitgliedschaft dauerhafte regelmäßige Verpflichtungen des an der Haustür „Beworbenen“ einhergehen, ist die vom Sammlungsgesetz unterstellte besondere Schutzbedürftigkeit bei der Ansprache von Person zu Person eher noch stärker als bei Spenden anlässlich einmaliger Straßensammlungen. Aus guten Gründen ist aber die Mitgliederwerbung von gemeinnützigen Organisationen an der Haustür trotz einzelner Berichte über den Einsatz von „Drückerkolonnen“ nicht unter Genehmigungsvorbehalt gestellt, weil es sich hierbei um absolute Ausnahmen zu handeln scheint und der Gesetzgeber zu recht davon ausgeht, daß gemeinnützige Organisationen in aller Regel seriös bei der Mitgliederwerbung vorgehen. Wir möchten uns daher noch einmal dafür aussprechen, daß anstelle der jetzt vorgesehenen Experimentierklausel im Bereich des Sammlungsrechts die oben vorgeschlagenen Änderungen zumindest für örtliche Sammlungen ohne Versuchsphase sofort und auf Dauer ohne Befristung umgesetzt werden.

Falls sich der Landtag dem nicht anschließen kann, halten wir es in jedem Fall für erforderlich, die in § 2 Abs. 2 Nr. 4 vorgesehene Möglichkeit der Freistellung für einige kommunale Gebietskörperschaften sofort flächendeckend befristet für fünf Jahre im gesamten Land für alle kommunalen Gebietskörperschaften vorzusehen. Von einer nur beschränkten Erprobung in wenigen kommunalen Gebietskörperschaften sind vermutlich keine sehr aufschlußreichen Ergebnisse zu erwarten. Denn da zahlreiche örtlichen Ordnungsbehörden die Vorschriften des Sammlungsgesetzes in weiten Teilen nur noch formal mit relativ geringem Verwaltungsaufwand praktizieren, ist nicht auszuschließen, daß sie einen Antrag auf Beteiligung an dem Versuch wegen des mit dem Antragsverfahren und der Berichtspflicht verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht stellen werden. Wegen der deshalb zu erwartenden mangelnden Repräsentativität des Kreises der Versuchsteilnehmer dürfte auch die Aussagekraft der Ergebnisse eines solchen Versuchs leiden.

5. § 2 Abs. 1 Nr. 5 - Lernmittelfreiheitsgesetz

Die Möglichkeit, den von den Erziehungsberechtigten aufzubringenden Eigenanteil bei Lernmitteln nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes zu erheben, führt nicht zu den erwarteten positiven Wirkungen.

Schon aufgrund der jetzt bestehenden Regelungen ist die Möglichkeit gegeben, das Verfahren zur Erhebung des Eigenanteils so zu gestalten, daß die Schulen die Vorteile ausschöpfen können, die bei Mengenbestellungen in Form von Rabatten bestehen. Der preisliche Spielraum des örtlichen Buchhandels wird durch die bestehende Preisbindung der Schulbuchverlage stark eingegrenzt. Durch eine weitere Konzentration und Erhöhung des Auftragsvolumens sind daher keine weiteren Preisvorteile zu erreichen. Auf der Basis der gegenwärtigen Regelung zur Lernmittelfreiheit ist es auch möglich, Systeme zu organisieren, die dazu führen, daß die unter Einbeziehung des Eigenanteils der Erziehungsberechtigten beschafften Schulbücher nicht in das Eigentum der Schüler übergehen, sondern nur leihweise mit dem Ziel zur Verfügung gestellt werden und vom nächsten Schuljahrgang noch genutzt werden können. Dies geschieht auch, wo dies sinnvoll ist.

Die Möglichkeit, die Eigenanteile auf der Basis des KAG einzuziehen, führt daher zu keinen weiteren Vorteilen. Im Gegenteil ist mit ihr erhöhter Verwaltungsaufwand verbunden. Die Eigenanteile werden derzeit ohne große Schwierigkeiten teilweise in sehr informellen Verfahren eingezogen („Einkassieren“ des Eigenanteils in den Klassen durch die Lehrer ohne förmlichen Bescheid). Der durch das Einsammeln in der Klasse entstehende „informelle Gruppendruck“ dämpft die Neigung von Erziehungsberechtigten, sich aus nicht sachgemäßen Gründen gegen die Erhebung des Eigenanteils zu wehren. Bei einer Einziehung des Eigenanteils nach dem KAG wäre zunächst eine Satzung zu erlassen. Anschließend wären jährlich schriftlich tausende oder zehntausende Bescheide mit Rechtsmittelbelehrung zu fertigen und zuzustellen. Außerdem wäre mit Widerspruchsverfahren zu rechnen. Denn das schriftliche Widerspruchsverfahren und die Weigerung, den Eigenanteil zu tragen, wäre relativ anonym mit dem Schulträger durchzuführen, ohne daß in der Klasse offenbar würde, ob ein Erziehungsberechtigter sich weigert, den Eigenanteil zu zahlen.

Falls der Landkreistag Nordrhein-Westfalen von einem seiner Mitglieder gefragt werden sollte, ob es sich an einen entsprechenden Versuch nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 beteiligen soll, müßten wir nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand der Probleme davon abraten. Wir sprechen uns daher dafür aus, die in § 2 Abs. 1 Nr. 5 vorgesehene Möglichkeit zu streichen.

Statt dessen sollte noch einmal ernsthaft geprüft werden, ob der von den Eltern aufzubringende Eigenanteil von 33 % auf 50 % erhöht wird. Eine entsprechende Erhöhung, die nach unserer Auffassung auch noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen liegt, würde die Schulträger anders als die Möglichkeit, Eigenanteile nach dem Kommunalabgabengesetz zu erheben, eher in den Stand versetzen, daß Lernmittelangebot in den Schulen qualitativ zu verbessern.

6. § 2 Abs. 1 Nr. 6 - Weiterbildungsgesetz

Eine Experimentierklausel im Bereich des Weiterbildungsgesetzes würde dann Sinn machen, wenn mit ihr bis auf die Pflicht, ein Mindestangebot an Weiterbildungsveranstaltungen zu gewährleisten, die kommunalen Gebietskörperschaften flächendeckend von allen Regelungen freigestellt würden, die festlegen, wie sie dieses Weiterbildungsangebot realisieren sollen. Gleichzeitig müßte das Finanzierungssystem durch ein pauschaliertes Fördersystem ersetzt werden, das den Versuchskommunen die Landesmittel als fachbezogene Pauschale nach einem bestimmten Schlüssel (z.B. Orientierung an der Fläche und Einwohnerzahl) mit der Zweckbindung zuweist, sie nur für die Gewährleistung und Organisation des Weiterbildungsangebotes verwenden zu dürfen. Bei einem solchen Versuch könnte erprobt werden, inwieweit die jetzt im Weiterbildungsgesetz enthaltenen Standards für die Organisation kommunaler Weiterbildung und das mit ihrer Umsetzung und Überwachung beschäftigte Personal tatsächlich erforderlich sind, um ein qualitativ hochstehendes Weiterbildungsangebot im Lande sicherzustellen.

Diese Voraussetzungen erfüllt die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 6 unseres Erachtens nicht. Sie stellt nur von einigen wenigen, zum Teil für die Praxis ohnehin nicht relevanten Standards frei. So besteht zum Beispiel für die Kreise kaum ein Anreiz, sich dem verwaltungsaufwendigen Verfahren zu unterziehen, das notwendig ist, um von der Pflicht entbunden zu werden, Koordinierungspläne für die Weiterbildung aufzustellen (§ 12 Weiterbildungsgesetz). In der Praxis genügen viele Kreise dieser Verpflichtung zur Zeit schon dadurch, daß sie feststellen, daß kein zusätzlicher Koordinierungsbedarf seitens der Kreise und damit auch kein Bedarf für die Aufstellung entsprechender Pläne besteht.

Auch durch die Freistellung von den §§ 15 und 19 Weiterbildungsgesetz sind kaum nennenswerte Vorteile zu erwarten.

Sollte der Landtag sich trotz dieser Bedenken dafür entscheiden, nur die Freistellung von einzelnen Standards des Weiterbildungsgesetzes zu ermöglichen, so sprechen wir uns in jedem Fall dafür aus, daß diese Freistellung dann für alle kommunalen Gebietskörperschaften ohne Antragsverfahren befristet erfolgen sollte.

7. § 2 Abs. 1 Nr. 7 - Vermessungs- und Katastergesetz und Nr. 8 - Anlage zur Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes

Die in § 2 Abs. 1 Nr. 7 und 8 zur Erprobung vorgesehenen Alternativen zum bestehenden Rechtszustand werden von uns grundsätzlich begrüßt. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß der Verwaltungsaufwand, der mit einer Beteiligung an einem entsprechenden Versuch verbunden ist, von vielen kommunalen Gebietskörperschaften im Verhältnis zu den erwarteten Erleichterungen als zu hoch empfunden wird. Wir sprechen uns daher dafür aus, die Erprobung der in § 2 Abs. 1 Nr. 7 und 8 vorgesehenen Alternativen nicht auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu beschränken, die einen entsprechenden Antrag stellen, sondern eine flächendeckende Erprobung in allen kommunalen Gebietskörperschaften Nordrhein-Westfalens mit einer entsprechenden zeitlichen Befristung vorzusehen.

III. Erweiterung der Experimentierklausel

Wir schlagen vor, die Experimentierklausel um folgende Regelungsbereiche zu erweitern. Dabei würden wir es auch bei diesen Vorschlägen bevorzugen, wenn entsprechende Regelungen sofort dauerhaft oder zumindest befristet für alle Kommunen eingeführt würden. Im einzelnen handelt es sich um folgende Regelungsbereiche:

1. Einführung eines autonomen Gebührenerhebungsrechts durch kommunale Satzung

Wir sprechen uns dafür aus, den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit einzuräumen, für ihre Amtshandlungen und Dienstleistungen auf der Basis einer von der Kommunalvertretung zu erlassenden Gebühren- und Abgabensatzung die Gebühren autonom unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips festsetzen zu können. Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Verwaltungsstrukturreform (EILDienst vom 12. Mai 1997, Seite 198 ff). Sie sind als Anlage 1 dieser Stellungnahme beigelegt.

2. Flexibilisierung der Aufgabenzuständigkeiten zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen durch Vereinbarung nach dem GKG

Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden sollte die Möglichkeit eröffnet werden, durch freiwillige Vereinbarung gegen Kostenerstattung vorzusehen, daß Aufgaben, die Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten im Wege der vertikalen Aufgabenstufung zugewiesen worden sind, weiterhin vom Kreis für diese Gemeinden wahrgenommen werden könnten. Näheres kann unseren Vorschlägen zur Verwaltungsstrukturreform entnommen werden (EILDIENTST vom 12. Mai 1997, Seite 166 ff). Sie sind als Anlage 2 dieser Stellungnahme beigelegt.

3. Schulausschuß

Falls es bei der Regelung bleiben sollte, daß die Pflicht zur Bildung eines eigenständigen Schulausschusses für Kreise, kreisfreie Städte und Große kreisangehörige Städte weiter bestehen bleibt (vgl. Artikel 7 des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, Städte und Gemeinden), so sollte diese Pflicht für die Kreise, kreisfreien Städte und Großen kreisangehörigen Städte zumindest im Rahmen der Experimentierklausel für alle befristet aufgehoben werden, um empirische Erfahrungen darüber sammeln zu können, inwieweit dieser Eingriff in die kommunale Organisationshoheit tatsächlich für die Sicherung der Qualität der Wahrnehmung der Aufgaben als Schulträger erforderlich ist.

Artikel 2 - Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit

Die vorgesehene Änderung des § 15 Abs. 5 Satz 1 GKG wird unterstützt. Unseres Erachtens sind jedoch weitere Änderungen vor der evtl. politisch umstrittenen, aber notwendigen Anpassung des GKG an die neue Kommunalverfassung wünschenswert, die eine effektivere und effizientere Handhabung des GKG ermöglichen und Verwaltungsaufwand entfallen lassen würden. Wir bitten daher, die jetzt vorgeschlagene Änderung des § 15 Abs. 5 Satz 1 GKG um folgende weitere Änderungen zu ergänzen:

1. § 16 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz GKG erhält folgende Fassung:

„(1) Der Verbandsvorsteher wird von der **Verbandsversammlung** aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamten, **der allgemeinen Vertreter der Hauptverwaltungsbeamten oder mit Zustimmung**

mung ihres Dienstvorgesetzten aus dem Kreise der allgemeinen Vertreter oder der leitenden Bediensteten der zum Zweckverband gehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände gewählt;

Begründung:

Nach der gegenwärtigen Rechtslage kann das ehrenamtlich wahrzunehmende Amt eines Verbandsvorstehers eines kommunalen Zweckverbandes nur von einem Hauptverwaltungsbeamten ausgeübt werden. Diese Beschränkung auf Hauptverwaltungsbeamte behindert Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung. Die zahlreichen anderweitigen Verpflichtungen von Hauptverwaltungsbeamten ermöglichen es diesen nicht immer, das Amt mit der notwendigen Intensität wahrzunehmen. Außerdem führt die Beschränkung auf Hauptverwaltungsbeamte dazu, daß allgemeine Vertreter oder leitende Bedienstete aus dem Kreis der Gemeinden und Gemeindeverbände, die dem Zweckverband angehören, auch dann nicht zum Verbandsvorsteher gewählt werden können, wenn sie aufgrund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit und ihrer fachlichen Qualifikation bessere Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Amtes des Verbandsvorstehers in dem betreffenden Zweckverband als die Hauptverwaltungsbeamten mitbringen. Deshalb sollte der Kreis der zum Verbandsvorsteher wählbaren Personen erweitert werden. Die in dem Vorschlag vorgesehene Erweiterung um allgemeine Vertreter von Hauptverwaltungsbeamten und leitenden Bediensteten stellt das Ziel der bisherigen Regelung, die Leitung des Verbandes mit der Spitze der Verwaltung einer dem Zweckverband angehörenden kommunalen Körperschaft zu verknüpfen, weiterhin in angemessener Weise sicher. Gleichzeitig vermeidet sie die Nachteile, die mit einer Beschränkung der Wählbarkeit auf Hauptverwaltungsbeamte verbunden sind. Als leitende Bedienstete sind dabei in der Regel die Beigeordneten in Städten und Gemeinden sowie die Dezernenten von Kreisverwaltungen anzusehen. Die Wahrnehmung des Amtes der Verbandsvorsteher durch allgemeine Vertreter oder leitende Bedienstete sollte von der Zustimmung des Hauptverwaltungsbeamten der Körperschaft abhängig gemacht werden, in der sie tätig sind. Damit wird die Verknüpfung mit der „obersten“ Verwaltungsspitze der entsendenden Körperschaft zusätzlich gewährleistet.

2. § 19 Abs. 2 Satz 2 GKG wird ersatzlos gestrichen

Begründung:

§ 19 Abs. 2 Satz 2 GKG sieht vor, daß die Verbandsumlage von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist. Diese Genehmigungspflicht sollte mit dem Ziel reduziert werden, sie in ihrem Umfang der Genehmigungspflicht für die Kreisumlage anzupassen. Dadurch könnte Verwaltungsaufwand

reduziert werden. Auch nach der Streichung des § 19 Abs. 2 Satz 2 GKG ist die Festsetzung der Verbandsumlage weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungspflichtig. Denn § 19 Abs. 1 Satz 5 GKG sieht vor, daß die Vorschriften über die Kreisumlage bzw. die Landschaftsverbandsumlage entsprechend gelten, wenn die Verbandsumlage nach der Steuerkraft bemessen wird. Erhöhungen der Verbandsumlage sind damit genehmigungspflichtig.

3. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Flexibilisierung von Aufgaben im System der vertikal gestuften Zuständigkeitsverteilung

Nach der herrschenden Meinung und der Rechtsprechung ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Ziel, daß eine kommunale Gebietskörperschaft auch die Aufgaben einer anderen kommunalen Gebietskörperschaft für diese wahrnimmt, nur dann zulässig, wenn es sich um die Verlagerung von Aufgaben auf der gleichen horizontalen Stufe handelt. Eine Verlagerung von Aufgaben im vertikalen Aufgabengefüge ist nach dem GKG unzulässig. Deshalb kann z.B. selbst dann, wenn zwischen einer kreisangehörigen Gemeinde, die die Bauaufsicht wahrzunehmen hat, und dem Kreis Einigkeit besteht, nicht vereinbart werden, daß der Kreis für diese kreisangehörige Gemeinde gegen Kostenerstattung die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnimmt. Dies gilt selbst dann, wenn durch eine derartige Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung beim Kreis die Bürgernähe nicht leiden und erhebliche Rationalisierungsgewinne zu erwarten wären. Auch unter Kostengesichtspunkten würde es daher zu einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Kreisen führen, wenn diese die Möglichkeit hätten, entsprechende Aufgabenverlagerungen wahrzunehmen, soweit zwingendes Bundesrecht nicht entgegensteht. Wir sprechen uns daher erneut dafür aus, eine entsprechende Änderung des GKG vorzunehmen. Zur Begründung verweisen wir ergänzend auf die in der Anlage 2 enthaltenen Ausführungen.

Sollte sich der Landtag nicht entschließen können, eine entsprechende Änderung auf Dauer zu beschließen, so regen wir an, eine entsprechende Möglichkeit in der Experimentierklausel des Artikel 1 aufzunehmen.

Artikel 3 - Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG)

I. Allgemeine Bewertung

Der Gesetzentwurf wird von uns aus folgenden Gründen abgelehnt:

1. Unzureichende aufgabenkritische Analyse

Wir unterstützen grundsätzlich das Ziel, die überkommenen veralteten Rechtsbestimmungen aus den Jahren 1934 und 1935 abzulösen. Sie entsprechen nicht mehr den Erfordernissen eines öffentlichen Gesundheitsdienstes im Jahre 1997. Ihre steuernde Funktion für den öffentlichen Gesundheitsdienst haben sie wegen ihrer Praxisferne in vielen Fällen verloren. In ihnen festgelegte Pflichten und Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes werden heute manchmal überhaupt nicht oder in völlig gewandelter Form wahrgenommen. Dies hat auch positive Folgen gehabt, da die verlorene Steuerungsfähigkeit der alten Bestimmungen dazu geführt hat, die kommunale Entscheidungsfreiheit zu erhöhen und flexible, den örtlichen Besonderheiten Rechnung tragende Aufgabenverständnisse und Angebote der kommunalen Gesundheitsbehörden zu entwickeln.

Ziel einer Modernisierung der Rechtsgrundlagen darf es daher nicht sein, die von den kommunalen Gebietskörperschaften verantwortungsbewußt zur Entwicklung eines hochstehenden qualitativen Angebots genutzten kommunalen Entscheidungsspielräume im öffentlichen Gesundheitsdienst wieder abzuschaffen und die in den Vorschriften aus den Jahren 1934 und 1935 angelegte bürokratische Gängelei zu Lasten kommunaler Entscheidungsfreiheiten nur im modernen Kleid wiedererstehen zu lassen. Notwendig für eine Modernisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes ist vielmehr eine aufgabenkritische Analyse des Bestandes der bisherigen in den veralteten Gesetzen enthaltenen Pflichten und tatsächlichen Tätigkeiten der unteren Gesundheitsbehörden im Jahre 1997 mit dem Ziel, festzustellen, welche Aufgaben zwingend von den unteren Gesundheitsbehörden selbst (oder durch beauftragte Dritte) erledigt werden müssen, bei welchen Aufgaben sich die öffentlichen Gesundheitsbehörden auf eine reine Gewährleistungsfunktion beschränken können und in welchen Tätigkeitsbereichen sich der öffentliche Gesundheitsdienst vollständig zurückziehen kann. Dies ist um so notwendiger, weil die veralteten Rechtsgrundlagen in ein Staats- und Verfassungssystem eingebettet waren, das strukturell dazu neigte, alles zentral ausgerichtet auf den Führerbefehl zu entscheiden, Aufgaben deshalb weitgehend zu verstaatlichen oder in Staatsnähe zu bringen und freiwilligen Aktivitäten prinzipiell mißtraute, weil sie sich dem Ziel tendenziell entzogen, alles staatlich kontrollieren und entscheiden zu wollen.

Für uns ist nicht erkennbar, daß dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf eine entsprechende aufgabenkritische Analyse vorausgegangen ist. Statt dessen werden zahlreiche bestehende oder neue Aufgabenfelder des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die von diesem wegen der mangelnden

Steuerungsfähigkeit der veralteten Regelungen faktisch in weiten Bereichen in eigener Verantwortung und im Verständnis von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mit ausgezeichneten Ergebnissen für die Qualität der Dienstleistungen wahrgenommen worden sind, zu Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben festgeschrieben. Begründet wird dies leider allzu häufig damit, es handele sich - am Wortlaut der alten Rechtsgrundlage gemessen - um eine überkommene Aufgabe und Form der Aufgabenwahrnehmung, die keine neuen und zusätzlichen Belastungen und Beschränkungen kommunaler Entscheidungsspielräume nach sich ziehe. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, warum die bisherige faktische Wahrnehmung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe oder ihre Reduzierung auf eine Gewährleistungsfunktion durch eine Umgestaltung in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu Lasten kommunaler Entscheidungsspielräume ersetzt werden muß, findet nur unzureichend statt. Der „kritische Ansatz“ des Gesetzentwurfs orientiert sich häufig eindimensional auf das veraltete Recht und beschränkt sich auf den „Erfolg“, daß diese alten Vorschriften beseitigt werden. Dadurch gerät das Ziel einer Modernisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes nicht ausreichend in das Blickfeld, die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes auf die Tätigkeitsfelder zu beschränken, in dem öffentliche Ziele nur durch Tätigkeiten des öffentlichen Gesundheitsdienstes und nicht auf andere Weise erreicht werden können. Statt dessen werden ohne Prüfung, ob auch andere Träger die Aufgabe nicht tatsächlich schon in qualitativ angemessener Weise umfassend erfüllen, zusätzliche Pflichtaufgaben in Konkurrenz zur Tätigkeit dieser Träger konstruiert. Damit wird unnötig Befürchtungen und Kritik Nahrung gegeben, daß der neue Gesetzentwurf in modernisierter Form wieder Verstaatlichungstendenzen im Gesundheitsdienst Vorschub leisten will.

Die Konsequenzen dieser eindimensionalen Sichtweise sollen am Beispiel der in § 11 ÖGDG vorgesehenen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe erläutert werden, wonach das Gesundheitsamt für Personen in sozialen und gesundheitlichen Problemlagen, insbesondere für diejenigen, die aufsuchende Hilfe benötigen, einen Beratungsdienst für Schwangere und Mütter vorhalten muß. Zwar sieht auch § 3 Abs. 1 I. e des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. Juli 1994 vor, daß die Mütter- und Kinderberatung eine Pflichtaufgabe des Gesundheitsamtes ist. Mit der Krankenversicherungsreform von 1992, die Krankheitsfrüherkennungsuntersuchungen im Säuglings- und Kleinkindalter in den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen hat, hat sich diese Pflichtaufgabe für die Gesundheitsämter aber faktisch zu einer freiwilligen Aufgabe mit Gewährleistungsfunktion entwickelt. Die zunehmende Arztdichte hat dazu geführt, daß die Gesundheitsämter ihre Dienste in diesem Bereich erheblich

reduziert und teilweise sogar ganz eingestellt haben, weil auch ohne entsprechende Angebote der Gesundheitsämter eine qualitativ hochstehende Schwangeren- und Mütterberatung durch die niedergelassenen Ärzte und private Träger gewährleistet ist. Trotzdem sieht § 11 nunmehr zwingend vor, daß alle Gesundheitsämter einen Mütterberatungsdienst vorhalten müssen. Dies hat zur Folge, daß z.B. der Kreis Wesel und der Hochsauerlandkreis, die im Hinblick auf die anderweitige Versorgung der Mütter mangels Bedarf keinen eigenen Mütterberatungsdienst mehr unterhalten, gezwungen werden, mit entsprechenden Kostenfolgen erneut einen Mütterberatungsdienst aufzubauen und vorzuhalten. Dies führt zu einer überflüssigen doppelten kostenträchtigen Beratungsstruktur im örtlichen Zuständigkeitsbereich dieser unteren Gesundheitsbehörden.

2. Fehlende Kostenneutralität

Der Gesetzentwurf weist den kommunalen Gebietskörperschaften ohne die gemäß § 3 Abs. 4 GO und § 2 Abs. 4 KrO notwendige Kostenausgleichsregelung zahlreiche neue kostenträchtige Aufgaben zu oder wandelt bestehende Aufgaben qualitativ so um, daß zusätzliche Kosten entstehen. Neue zwingende Pflichtaufgaben enthalten z.B. § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6, § 6 Abs. 3, § 7 Abs. 2, § 9 Abs. 2, § 10, § 12 Abs. 2, § 14, § 15 Abs. 2, § 17 Abs. 1 Nr. 5 und § 17 Abs. 2, § 20 Abs. 2, § 21, § 23 und § 24 des Gesetzentwurfs. Dabei wird nicht verkannt, daß zahlreiche der zuvor genannten Tätigkeiten sinnvoll sind und deshalb schon jetzt von Gesundheitsämtern als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen werden. Die Umwandlung dieser freiwilligen Aufgaben in Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben mit der Folge, daß die kommunalen Gebietskörperschaften diese Aufgaben wahrnehmen müssen und sich nicht mehr (z.B. aus Kostengründen) ganz oder teilweise von Aufgaben trennen dürfen, begründet eine Kostenausgleichspflicht des Landes gemäß § 3 Abs. 4 GO und § 2 Abs. 4 KrO.

Unseriös ist es, die Kostenneutralität des Gesetzentwurfs damit pauschal begründen zu wollen, daß zahlreiche kostenträchtige Verpflichtungen entfallen, die in den Gesetzen und Verordnungen aus den Jahren 1934 und 1935 enthalten seien, die das ÖGDG ablöst. Die in dem Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens und den auf seiner Basis ergangenen Verordnungen aus dem Jahre 1935 hatten sich in der Praxis überlebt. Die in ihnen enthaltenen Verpflichtungen und Aufgaben werden daher 1997 von den unteren Gesundheitsbehörden manchmal überhaupt nicht, teilweise nur noch in reduzierter Form oder völlig anders wahrgenommen. Eine seriöse Beurteilung, ob der Gesetzentwurf kostenneutral ist, kann daher nur erfolgen, wenn man nicht das Papier

der Gesetzblätter aus den Jahren 1934 und 1935, sondern die tatsächliche Wirklichkeit im Jahre 1997 als Maßstab für die Frage der Kostenneutralität des Gesetzentwurfs heranzieht. Wer die Gesetzeslage aus den Jahren 1934 und 1935 als Maßstab für die Kostenneutralität heranzieht, müßte bei der oben als Beispiel genannten Mütterberatung zu dem absurden Ergebnis kommen, daß die jetzt in § 11 des Gesetzentwurfs vorgesehene Pflicht zur Vorhaltung eines Mütterberatungsdienstes nur für sozialbedürftige Personen gegenüber dem geltenden § 3 des Gesundheitsvereinheitlichungsgesetzes eine erhebliche Kostenentlastung bedeutet, weil § 3 sogar **für alle unabhängig von ihrer sozialen Bedürftigkeit** einen umfassenden Mütterberatungsdienst zwingend vorschreibt. Daß dies mit der Wirklichkeit vor Ort wenig zu tun hat, zeigt das Beispiel des zuvor erwähnten Hochsauerlandkreises und des Kreises Wesel.

Auch unter einem anderen Aspekt ist die Kostenneutralität langfristig nicht gewährleistet. Der Gesetzentwurf schreibt zahlreiche Tätigkeiten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben fest, die gegenwärtig freiwillig oder aufgrund zwingender gesetzlicher Vorgaben wie Prophylaxeaufgaben auch von anderen Trägern wahrgenommen werden. Damit eröffnet er die Möglichkeit eines „Verschiebebahnhofs“ von Aufgabenwahrnehmung und Kostenverpflichtungen zu Lasten der kommunalen Aufgabenträger und Haushalte. Angesichts der Versuche, die Lohnnebenkosten in Form von Krankenkassenbeiträgen zu senken, ist es nicht unwahrscheinlich, daß der Aufgabenkatalog der gesetzlichen Krankenkassen auch in den Tätigkeitsfeldern weiter reduziert wird, in denen der Gesetzentwurf jetzt konkurrierend Pflichtaufgaben für die Gesundheitsämter vorsieht. Von den gesetzlichen Krankenkassen und Anderen heute und dann nicht mehr wahrgenommene Aufgaben müßten dann die kommunalen Gebietskörperschaften selbst bei einem subsidiären oder komplementären Verständnis der Pflichtaufgaben, das sich aus den Formulierungen der ÖGDG häufig nicht ergibt, auf Kosten der Kommunalhaushalte wahrnehmen. Mit dem ÖGDG schafft der Landesgesetzgeber damit einen Verschiebebahnhof zu Lasten der Kommunen, den er dem Bund im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes zu Recht vorhält. Die Gefahr, daß ein solcher Verschiebebahnhof entsteht, ist im übrigen selbst bei Regelungen nicht ausgeschlossen, die Aufgaben nur in Form von Programmsätzen oder Sollvorschriften beschreiben. Auch Programmsätze und Sollvorschriften können von anderen Trägern, die diese Aufgaben bisher wahrgenommen haben, langfristig als Einladung mißverstanden werden, sich unter Hinweis auf diese von den Gesundheitsämtern auch wahrzunehmenden Aufgaben „mit ruhigem Gewissen“ zurückzuziehen. Insbesondere der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen wird diese, selbst wenn sie es nicht wünschen, zwingend mit dieser Fragestellung konfrontieren, um ihre Beiträge niedrig zu halten.

Sollte der Gesetzgeber es bei dem vorgeschlagenen Aufgabenumfang für die unteren Gesundheitsbehörden ohne Kostenausgleichsregelung des Landes belassen wollen, so muß zumindest erwartet werden, daß möglichst viele Aufgaben, die jetzt als Pflichtaufgaben ausgestaltet sind, in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt werden. Gleichzeitig muß den kommunalen Gebietskörperschaften das Recht eingeräumt werden, für alle Amtshandlungen und Dienstleistungen auf der Basis einer kommunalen Gebührensatzung unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips Gebühren zu erheben. Dies schließt selbstverständlich die Möglichkeit ein, in der kommunalen Gebührensatzung auch Gebührenermäßigungen oder Gebührenfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen vorzusehen (sozialpolitische Gründe etc.).

3. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung

a) Das ÖGDG sieht Eingriffe zu Lasten kommunaler Entscheidungsfreiheit in die kommunale Selbstverwaltung vor, die nicht notwendig sind, um die mit dem Gesetz verfolgten Ziele zu erreichen. Insbesondere die Tätigkeitsfelder, die in § 6 Abs. 2 als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet sind, sind mit dem Ziel zu überprüfen, sie nach Möglichkeit in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu überführen. Eine Ausgestaltung als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist allenfalls nachvollziehbar, soweit die Tätigkeiten unmittelbaren ordnungsrechtlichen Bezug haben und die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Schutz der Bevölkerung vor unmittelbar drohenden Gesundheitsgefahren) zum Ziel haben. Ein solcher ordnungsrechtlicher Bezug ist z.B. bei der Pflicht der Gesundheitsämter, amtliche Zeugnisse und Bescheinigungen auszustellen, nicht erkennbar (§ 19 ÖGDG). Ebenso ist ein unmittelbarer ordnungsrechtlicher Bezug bei der als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgestalteten Aufgabe nicht erkennbar, den Durchimpfungsgrad der Bevölkerung zu dokumentieren und zu bewerten (§ 9 Abs. 2 Satz 2 ÖGDG).

b) Auch zahlreiche als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ausgestaltete Tätigkeitsfelder können in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt werden. Dies würde nicht nur die kommunalen Entscheidungsspielräume in angemessener Weise respektieren, sondern zugleich die zuvor schon erwähnte Gefahr reduzieren, durch das ÖGDG faktisch einen Verschiebepbahnhof für die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen zur Verfügung zu stellen. Bisher in diesen Bereichen tätige andere Träger könnten ihren Rückzug aus diesem Tätigkeitsfeld nicht

mehr mit dem „ruhigen Gewissen“ organisieren, daß die kommunalen Gesundheitsbehörden in jedem Fall einspringen müssen.

Sollte es bei der Ausgestaltung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe bleiben, so sollte zumindest festgelegt werden, daß diese pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nicht von den kommunalen Gebietskörperschaften durch eigene Kräfte oder durch Beauftragung Dritter wahrzunehmen sind, wenn die Erfüllung der Aufgaben und die damit verfolgten Ziele auf andere Weise gewährleistet sind. Die in § 5 Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, Dritte mit der Aufgabenerledigung zu betreiben, reicht nicht aus. Sie erfordert aktives Tätigwerden des Gesundheitsamtes (Beauftragung Dritter durch Vertrag etc.). Ein Gewährleistungsauftrag ist dagegen schon erfüllt, wenn die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung ohne jedes aktive Tätigwerden des Gesundheitsamtes und ohne formelle Verpflichtung Dritter tatsächlich erreicht ist. Pflichtaufgaben zur Beratung und Hilfeleistung gegenüber Einzelpersonen sollten zudem darauf reduziert werden, daß die Gesundheitsbehörde diese Tätigkeiten nur wahrnehmen muß, wenn sie zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahr für die Gesundheit der betreffenden Person erforderlich ist. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, daß Gesundheitsbehörden freiwillig weitergehende Angebote zur Verfügung stellen.

- c) Das ÖGDG enthält zahlreiche organisatorische Vorgaben, die zum Teil wohl nur dadurch erklärbar sind, daß ohne weitere Prüfungen organisatorische Strukturen gesetzlich zwingend festgeschrieben werden, die in den bisherigen aus den Jahren 1934 und 1935 stammenden rechtlichen Vorschriften enthalten waren oder auf der Basis dieser Vorschriften gewachsen sind. Dabei wird nur unzureichend berücksichtigt, daß diese Rechtsvorschriften aus den Jahren 1934/35 in ein Gesellschafts- und Verfassungssystem eingebettet waren, das keine verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung kannte. Dieser Modernitätsrückstand des ÖGDG läßt sich u.a. an folgenden Bestimmungen festmachen:

- Die Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde werden durchgängig dem „Gesundheitsamt“ zugeschrieben. Damit wird für den öffentlichen Gesundheitsdienst eine Amtsverfassung zementiert, die Bestrebungen zuwiderläuft, die untere Gesundheitsbehörde in Form von Fachbereichen, Abteilungen (ggf. auch zusammen mit verwandten Aufgabenfeldern aus dem Umweltbereich oder dem Veterinärbereich - Lebensmittelüberwachung) zu organisieren.

- Zahlreiche Bestimmungen des ÖGDG enthalten organisatorische Präjudizien für die Untergliederung der unteren Gesundheitsbehörde, wenn sie eigene Fachberatungsdienste vorschreiben (vgl. z.B. § 11, § 12, § 13 und § 16 ÖGDG).

- Unnötige Standards, die die kommunale Organisationshoheit beschränken, enthält auch § 21, wenn er nicht der Behörde, sondern einer Amtsperson eine Aufgabe zuweist. Gleiches gilt für § 22, wenn er nicht nur zwingend ein Gesundheitsamt vorschreibt, sondern zugleich festlegt, daß diese von einer Amtsärztin oder einem Amtsarzt selbst dann geleitet werden muß, wenn in dieses Amt auch andere Aufgaben (z.B. aus dem Umweltbereich oder aus dem Veterinärbereich) organisatorisch eingegliedert sind.

- Ein überflüssiger Eingriff in die Organisationsgewalt ist auch die Regelung des § 8, die dem Gesundheitsamt als Teileinheit einer kommunalen Bündelungsbehörde ein eigenes, gesetzlich abgesichertes Beteiligungsrecht für den internen Willensbildungsprozeß einräumt, das laut Begründung sogar bis zu einem selbständigen Aktenanforderungsrecht gegenüber anderen Teilen der Behörde (auch gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten?) gehen soll. Es gehört zum Prinzip von kommunalen Bündelungsbehörden, daß sie selbst entscheiden, wie interne Bündelung organisiert wird. Im übrigen stellt sich die Frage, warum ein vergleichbares selbständiges Beteiligungsrecht nicht auch in den Bezirksregierungen eingeführt wird.

Daß derartige, die kommunale Organisationshoheit beeinträchtigende organisatorische Standards zur Qualitätssicherung der Aufgabenerledigung überflüssig sind, zeigen die Fachgesetze für andere Aufgabenfelder, in denen kommunale Bündelungsbehörden die Aufgaben der unteren Fachbehörde wahrnehmen. So spricht z.B. die Bauordnung durchgängig ohne Verwendung des Begriffs Bauamt von der unteren Bauaufsichtsbehörde, schreibt keine eigenen Fachdienste für einzelne Aufgaben vor (z.B. Brandschutzdienst oder Verkehrssicherheitsdienst), räumt den Bauaufsichtsbehörden keine gesetzlich abgesicherten selbständigen Verfahrensrechte (einschl. Aktenanforderungsrecht) innerhalb des internen Willensbildungsprozesses der Bündelungsbehörde Kommunalverwaltung ein und sichert die Fachlichkeit der Aufgabenwahrnehmung, indem sie nur vorschreibt, daß in den unteren Bauaufsichtsbehörden geeignete Fachkräfte, insbesondere des bautechnischen Verwaltungsdienstes, beschäftigt sein müssen (§ 60 Abs. 3 Bauordnung NW). Anhaltspunkte, daß diese Respektierung der kommunalen Organisationshoheit zu Fehlentwicklungen bei der Aufgabenwahrnehmung geführt hat, bestehen nicht. Die oben beschriebenen Einschränkungen der Organisationshoheit durch das ÖGDG sollten daher auf die

unabweisbar notwendigen vergleichbaren Regelungen anderer Fachgesetze zurückgeführt werden. Sie beschränken die kommunalen Möglichkeiten, die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des öffentlichen Gesundheitsdienstes effektiv und effizient zu organisieren.

- d) Ein besonders gravierender Eingriff in die kommunale Organisationshoheit ist die Verpflichtung, sich bei der Wahrnehmung der Koordinierungsaufgaben zwingend der Organisationsform einer kommunalen Gesundheitskonferenz bedienen zu müssen. Hierzu wird im einzelnen später bei § 24 des Gesetzentwurfs Stellung genommen.

4. Gesetzgebungsverfahren

Bei allem Respekt vor dem Recht zur Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtages möchten wir unser Erstaunen über die Art und Weise zum Ausdruck bringen, wie jetzt eine so wichtige Aufgabe wie die Neufassung des Rechts des öffentlichen Gesundheitsdienstes und die wünschenswerte Ablösung der bisherigen aus den Jahren 1934/35 stammenden Rechtsgrundlagen umgesetzt werden soll. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf entspricht bis auf die Reduzierung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in fast allen wesentlichen Bestimmungen den 1993 vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgelegten Leitlinien für ein Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst. Diese Leitlinien sind von den kommunalen Spitzenverbänden einhellig abgelehnt worden. Es überrascht, daß das Ministerium die vergangenen vier Jahre nicht dazu genutzt hat, um die fehlende aufgabenkritische Analyse nachzuholen und diese Leitlinien in wesentlichen Teilen unverändert als Gesetzentwurf mit dem Ziel eingebracht werden, das Gesetzgebungsverfahren bis zum 31. Dezember 1997 abzuschließen. Für uns nicht nachvollziehbar, wie die Defizite, die das Ministerium innerhalb von vier Jahren nicht aufgearbeitet hat, jetzt in seriöser Weise innerhalb von drei Monaten im Landtag beseitigt werden sollen.

Wir appellieren daher an den Landtag, den Gesetzentwurf für einen öffentlichen Gesundheitsdienst von den Beratungen des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden verfahrensmäßig und zeitlich abzukoppeln, damit ausreichend Zeit für eine seriöse Befassung zur Verfügung steht. Für uns ist nicht nachvollziehbar, warum ein Verfahren, das jetzt zur verfahrensmäßigen und zeitlichen Ausgliederung der zunächst in Artikel 4 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderung des GTK geführt hat, nicht auch bei Artikel 3 möglich sein soll. Dazu besteht um so mehr Anlaß, weil der Gesetzentwurf für den öffentlichen Gesundheitsdienst nicht zu einer Stärkung, sondern zu einer Schwächung der Leistungsfähigkeit der Kreise

und kreisfreien Städte führen wird. Das Ziel des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden, in kommunalen Gebietskörperschaften bei der Bewältigung ihrer drückenden Probleme Entlastung zu verschaffen, rechtfertigt daher nicht die beschleunigte Verabschiedung des Gesetzentwurfs bis zum 31. Dezember 1997. Im Gegenteil besteht die Gefahr, daß Ziel und Anspruch des Gesetzgebungsvorhabens, die kommunalen Gebietskörperschaften in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken, diskreditiert werden, wenn ein Gesetzentwurf Bestandteil dieses Gesetzgebungsvorhabens bleibt, der die kommunalen Handlungs- und Leistungsfähigkeit in erheblichem Umfang zu schwächen droht.

II. Einzelbemerkungen

Zu den einzelnen im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen haben wir nachfolgende Bemerkungen zu machen. Dabei bitten wir um Verständnis, daß diese Bemerkungen die Probleme angesichts des zeitlichen Rahmens, der uns für die Stellungnahme zur Verfügung stand, teilweise nur cursorisch und nicht abschließend ansprechen können.

1. § 2 - Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes

Die in § 2 dem öffentlichen Gesundheitsdienst zugewiesenen Aufgaben stellen teilweise neue Aufgaben dar oder erweitern bestehende Aufgaben. Ihre Erledigung ist nicht ohne zusätzliche Finanzmittel möglich. Eine detaillierte Kritik der in § 2 enthaltenen Aufgabenzuweisungen erfolgt bei den Bestimmungen des Gesetzentwurfs, die die einzelnen Aufgaben näher konkretisieren.

2. § 3 - Zusammenarbeit und Koordination

§ 3 regelt erstmals zwingend, daß der öffentliche Gesundheitsdienst eine Koordinierungs- und Informationsaufgabe gegenüber anderen Beteiligten hat und schreibt faktisch die Federführung für diese Aufgabe beim öffentlichen Gesundheitsdienst fest. Er steht im engen Zusammenhang mit anderen Bestimmungen, die diese Aufgabe für die unteren Gesundheitsbehörden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe ausgestalten und näher präzisieren (§ 6 Abs. 2 und 3, § 23 und § 24). Die kritische Bewertung dieser neuen Pflichtaufgabe erfolgt im Rahmen der Bewertung der Regelungen über die Gesundheitskonferenz.

3. § 4 - Allgemeine Grundsätze der Leistungserbringung

- a) Insbesondere die Formulierung des § 4 Abs. 1 Satz 2 ist so offen formuliert, daß die Befürchtung besteht, daß sie Legitimationsgrundlage und Einfallstor für eine schleichende „Verstaatlichung“ der bisher von nicht staatlichen Trägern und Personen erbrachten Leistungen werden könnte. Um diese Bedenken auszuschließen, sollte § 4 Abs. 1 Satz 2 wie folgt formuliert werden:

„Medizinische Behandlung darf nur durchgeführt werden, soweit sie zur Verhinderung drohender gesundheitlicher Schäden und Gefahren zwingend erforderlich ist, weil die notwendige Behandlung durch niedergelassene Ärzte, niedergelassene Zahnärzte, Krankenhäuser und vergleichbare Einrichtungen nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann.“

- b) Die in § 4 Abs. 2 angesprochenen Refinanzierungsmöglichkeiten durch Inanspruchnahme vorrangig verpflichteter Kostenträger bestehen in der Regel nicht. Voraussetzung wäre, daß durch Bundesrecht für diese Kostenträger (z.B. Krankenkassen) eine umfassende Erstattungspflicht eingeführt würde. Dies ist bisher nicht der Fall. Eine in § 4 Abs. 2 vergleichbare Bestimmung ist auch nicht vorsorglich für den Fall erforderlich, daß zukünftig entsprechende Erstattungsansprüche eingeführt werden sollten. Schon jetzt ergibt sich aus den Bestimmungen der Kommunalverfassung über die Haushaltswirtschaft (z.B. § 76 Abs. 2 Nr. 1 GO NW) die zwingende Verpflichtung, auf solche Refinanzierungsmöglichkeiten zurückzugreifen, wenn sie denn bestehen oder geschaffen werden sollten. § 4 Abs. 2 ist daher überflüssig und erweckt nur den Anschein bestehender, aber tatsächlich nicht vorhandener Refinanzierungsmöglichkeiten. Er begünstigt Mißverständnisse über die fehlende Kostenneutralität des Gesetzentwurfs.

4. § 5 - Behörden und Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes

- a) § 5 Abs. 2 Nr. 1 schreibt die Amtsverfassung für die untere Gesundheitsbehörde fest. Wie bei anderen Fachbehörden müssen die kommunalen Gebietskörperschaften die Freiheit haben, ob sie die untere Gesundheitsbehörde als Gesundheitsamt oder in anderer Form organisieren. Deshalb sollte der Begriff Gesundheitsamt in § 5 Abs. 2 Nr. 1 ersatzlos gestrichen werden. Soweit dem Gesundheitsamt in anderen Bestimmungen des Gesetzentwurfes Rechte, Pflichten und Aufgaben zugewiesen werden, sollte der Begriff „Gesundheitsamt“ durchgängig durch den Begriff „untere Gesundheitsbehörde“ ersetzt werden.

- b) § 5 Abs. 3 enthält allgemeine Prinzipien, die die Art der Aufgabenerledigung durch die unteren Gesundheitsbehörden näher präzisieren. Evtl. für notwendig gehaltene weitere allgemeine Regelungen, die die Art der Aufgabenerledigung für Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden betreffen, fügen sich daher an dieser Stelle sachlich ein. § 5 sollte um folgende Absätze 4 bis 6 ergänzt werden:

- „(4) Ist die untere Gesundheitsbehörde nach diesem Gesetz verpflichtet, Personen individuell zu beraten, ihnen Hilfe zu leisten oder sonstige Leistungen anzubieten, so ist sie hierzu nur verpflichtet, soweit ihre Tätigkeit zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Gesundheit dieser Person zwingend erforderlich ist und soweit die Beratung, Hilfeleistung oder sonstige Leistung durch niedergelassene Ärzte, niedergelassene Zahnärzte, Krankenhäuser, vergleichbare Einrichtungen oder andere Träger und Personen nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann.
- (5) Soweit der unteren Gesundheitsbehörde Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, braucht die untere Gesundheitsbehörde die Aufgaben nicht wahrnehmen, wenn gewährleistet ist, daß die mit der Aufgabenwahrnehmung verfolgten Ziele auch ohne Tätigkeit der unteren Gesundheitsbehörde erreicht werden.
- (6) Soweit zwingendes Bundesrecht nicht entgegensteht, kann die untere Gesundheitsbehörde für Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeiten Gebühren nach Maßgabe einer von der Kommunalvertretung zu beschließenden Satzung erheben. Für die Festsetzung der Gebühren findet §§ 3 bis 6 des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechende Anwendung. Soweit Abgabensatzungen erlassen werden, sind diese gegenüber landesrechtlichen Regelungen, die dem Gebührenerhebungsrecht entgegenstehen, und gegenüber vom Land erlassenen Gebührenordnungen vorrangig.“

Durch den vorgeschlagenen Absatz 4 werden die teilweise umfassenden Beratungspflichten auf den Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr reduziert. Dies bedeutet z.B., daß die Verpflichtung eine Mütterberatung durchzuführen, erheblich reduziert wird, da die untere Gesundheitsbehörde Ratsuchende ggf. an andere Anbieter dieser Dienstleistungen verweisen kann. Damit wird der Aufbau kostenträchtiger Doppelstrukturen vermieden. Selbstverständlich steht es der unteren

Gesundheitsbehörde frei, ggf. auch Beratungsangebote freiwillig vorzuhalten, die nicht durch den Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr gedeckt sind.

Der vorgeschlagene Absatz 5 reduziert die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf eine Gewährleistungsfunktion.

Der vorgeschlagene Absatz 6 räumt den Gesundheitsbehörden ein autonomes Gebührenerhebungsrecht ein, das auch gegenüber entgegenstehenden landesrechtlichen Bestimmungen und Gebührenordnungen vorrangig ist. Diese treten subsidiär zurück, wenn eine entsprechende Gebührensatzung erlassen wird. Die entsprechende Anwendbarkeit der §§ 2 bis 6 Verwaltungsgebührengesetz NW stellt klar, daß auch für die Gesundheitsgebührensatzungen der Kommunen die allgemeinen Grundsätze der Beitragsbemessung gelten (Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip, Möglichkeit der Gebührenermäßigung oder des Gebührenerlasses aus besonderen, z.B. sozialen Gründen). Zur Begründung eines autonomen Gebührenerhebungsrechts wird ergänzend auf Anlage 1 verwiesen.

5. § 6 - Aufgaben des Gesundheitsamtes

a) Die in § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 dargestellten Aufgaben, bedeuten eine Erweiterung der Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden. Da diese Aufgaben später im Gesetzentwurf noch in einzelnen Paragraphen konkretisiert werden, wird erst bei diesen einzelnen Paragraphen hierzu Stellung genommen.

b) § 6 Abs. 1 Satz 2 sollte wie folgt gefaßt werden:

„Ist in Gesetzen und Rechtsverordnungen die Zuständigkeit der Amtsärztin oder des Amtsarztes begründet oder sind amtsärztliche Zeugnisse, Bescheinigungen und Gutachten in Gesetzen und Rechtsverordnungen vorgeschrieben, so ist die untere Gesundheitsbehörde zuständig.“

Zuständigkeiten und (neue) Aufgaben für die Amtsärzte und die unteren Gesundheitsbehörden sollten nur noch durch Gesetz und Verordnung festgelegt werden können. Damit ist sichergestellt, daß nicht wie heute durch einfache Erlasse kostenträchtige Aufgaben auf die kommunalen Gesundheitsämter überwältzt werden können. Soweit wichtige, unbedingt von den

Amtsärzten oder von der unteren Gesundheitsbehörde wahrzunehmende Aufgaben bisher nur in Verwaltungsvorschriften festgelegt worden sind, müßten diese ggf. parallel zum Inkrafttreten des Gesetzes durch Rechtsverordnung neu festgeschrieben werden. Dies dürfte auch möglich sein, wenn man unterstellt, daß die Befürworter dieser Regelung die Aufgaben, die durch die Formulierung des § 6 Abs. 1 Satz 2 erfaßt werden, im Zuge einer Aufgabenkritik eine Bestandsaufnahme gemacht haben, welche amtlichen Zeugnisse, Bescheinigungen und Gutachten durch § 6 Abs. 1 Satz 2 ÖGDG erfaßt werden. Denn es wäre wenig seriös, wenn eine gesetzliche Bestimmung verabschiedet wird, bei der man selbst nicht so genau weiß, welche kosten-trächtigen Aufgaben man den kommunalen Gesundheitsbehörden damit auferlegt.

Eine eindeutige Regelung, daß durch Verwaltungsvorschriften die Pflicht zur Erstellung von amtlichen Zeugnissen, Bescheinigungen und Gutachten nicht mehr begründet werden kann, ist auch notwendig, um der in § 19 des ÖGDG formulierten Zielsetzung Rechnung zu tragen, daß solche Zeugnisse etc. nur noch erstellt werden müssen, wenn sie durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgeschrieben sind. § 6 Abs. 1 Satz 2 ÖGDG in der jetzt vorgeschlagenen Formulierung läßt die Interpretation zu, daß es ausreichen könnte, wenn solche Zeugnisse etc. nur in Verwaltungsvorschriften verlangt werden.

- c) Die in § 6 Abs. 2 vorgesehenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sollten weiter zu Gunsten pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben oder freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben reduziert werden. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind allenfalls dann vertretbar, wenn es sich um Aufgaben handelt, die unmittelbar dazu dienen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden. Dies ist bei der in § 9 Abs. 2 Satz 2 vorgesehenen neuen Aufgabe, den Durchimpfungsgrad der Bevölkerung zu dokumentieren und zu bewerten, nicht der Fall. Eine mögliche Dokumentations- und Bewertungspflicht des Durchimpfungsgrades der örtlichen Bevölkerung ist allenfalls eine Hilfestellung für mittel- und langfristige Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung des Durchimpfungsgrades der Bevölkerung oder von Teilen der Bevölkerung. Sie ist dagegen nicht Grundlage für die unverzügliche Einleitung von Maßnahmen zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung, zumal solche in der Regel plötzlich auftretenden Gefahren fast immer nur eine kleine Gruppe von Personen und nicht die gesamte Bevölkerung betreffen.

Ebenso wenig ist es begründbar, daß die Erstellung amtlicher Bescheinigungen, Zeugnisse und Gutachten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet wird. Soweit es sich um

Zeugnisse für Gerichte etc. handelt, ist ein besonderes fachliches Weisungsrecht nicht erforderlich, da sich die Anforderungen an diese Zeugnisse aus dem Gesetz etc. ergeben und deshalb ggf. im Wege der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden könnten. Fachliche Weisungsmöglichkeiten darüber hinaus sind nicht erforderlich. Denn die sonstigen amtlichen Bescheinigungen, Zeugnisse und Gutachten, insbesondere wenn sie vertrauensärztlichen Charakter haben, dienen nicht dem Zweck, daß Maßnahmen zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eingeleitet werden können, die ohne solche Zeugnisse etc. nicht möglich wären.

- d) § 6 Abs. 3 wandelt die Aufgaben, die bisher von unteren Gesundheitsbehörden in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich teilweise freiwillig wahrgenommen worden sind, in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe um. Die Bestimmung ist damit nicht kostenneutral.

6. § 7 - Grundsatz

- a) § 7 Abs. 2 wandelt die bisher teilweise von den unteren Gesundheitsbehörden als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommene Koordinierung der Planung etc. in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe um. Die Bestimmung ist damit nicht kostenneutral. Eine sachgerechte Koordinierung der Planung und der Präventionsmaßnahmen ist im übrigen nur möglich, wenn die Gesundheitsbehörde intern Vorstellungen über einen Gesamtplan entwickelt. Daß der Gesetzentwurf anders als die Leitlinien jetzt nicht mehr vorsieht, daß die untere Gesundheitsbehörde einen Gesundheitsplan zu erstellen hat, darf daher nicht überbewertet werden. Die in § 7 Abs. 2 vorgesehenen Aufgaben sollten in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgestaltet werden.

- b) Die in § 7 Abs. 3 enthaltene Verpflichtung, Selbsthilfegruppen zu fördern, enthält durch die Ausgestaltung als Sollvorschrift faktisch eine derartige Bindungswirkung, daß sich eine untere Gesundheitsbehörde dem kaum entziehen kann. Die Bestimmung ist daher nicht kostenneutral. Die Aufgabe sollte in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgewandelt werden.

7. § 8 - Mitwirkung an Planungen

Die Bestimmung sollte ersatzlos gestrichen werden. Es ist nicht einsehbar, warum die untere Gesundheitsbehörde als Teil einer Bündelungsbehörde anders als andere Teile der Bündelungsbe-

hörde (z.B. Sozialamt, Umweltamt) derartige durch Gesetz abgesicherte interne Beteiligungsrechte erhält, die nach der Begründung sogar das Recht zur Anforderung von Akten umfassen sollen. Die Bestimmung ist im übrigen auch überflüssig, weil keine Anhaltspunkte vorliegen, daß die Gesundheitsämter in der Vergangenheit bei solchen Stellungnahmen intern unzureichend beteiligt worden sind. Im übrigen stellt sich die Frage, warum solche gesetzlich abgesicherten Verfahrensrechte nur für die kommunale Bündelungsbehörde, nicht aber für die Bündelungsbehörde Bezirksregierung vorgesehen werden.

8. § 9 - Gesundheitsschutz, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Impfungen

- a) Die in § 9 Abs. 2 Satz 3 enthaltene Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, den Durchimpfungsgrad der Bevölkerung zu dokumentieren und zu bewerten, geht erheblich weiter, als die in den bisher geltenden Rechtsgrundlagen vorhandenen Pflichten des Gesundheitsamtes (Führung von Impflisten etc.). Um diese Aufgabe sachgerecht wahrzunehmen, müßte die untere Gesundheitsbehörde ggf. weitere Daten ermitteln. Denn die ihr aufgrund ihrer Tätigkeit zur Verfügung stehenden Daten erlauben nur einen sehr beschränkten, häufig nicht repräsentativen Überblick über den Durchimpfungsgrad der Bevölkerung. Weitere Datenermittlungen sind aber in der Regel nicht ohne die Mithilfe der gesetzlichen Krankenkassen oder der Ärzte möglich, die zur Mitwirkung gesetzlich nicht verpflichtet sind. Da die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet ist, besteht zudem die Gefahr, daß das Land Weisungen für die Ermittlung weiterer Daten und für den Inhalt der Dokumentation und Bewertung erläßt, die sich nicht an den örtlichen Erfordernissen für die Arbeit der unteren Gesundheitsbehörde orientieren, sondern an Aufgaben des Landes, um dadurch Personalressourcen des Landes einzusparen (z.B. bei der Aufstellung des Landesgesundheitsplanes etc.).

Durch die Ausgestaltung der Dokumentations- und Bewertungspflicht als Pflichtaufgabe entfällt zudem die Notwendigkeit der Krankenkassen, die eigentlich im Eigeninteresse solche Bewertungen durchführen müßten, hierfür eigene Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Diese Folgen können vermieden werden, wenn die in § 9 Abs. 2 Satz 3 enthaltene Pflichtaufgabe in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgewandelt wird. Sollte es bei einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder bei einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe bleiben, sollte § 9 Abs. 2 Satz 3 durch folgende Sätze 3 und 4 ersetzt werden:

„Sie beobachtet, dokumentiert und bewertet anhand der ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen den Durchimpfungsgrad der Bevölkerung, soweit dies für die Erfüllung ihrer örtlichen Aufgaben erforderlich ist. Eine Pflicht, weitere Daten zu ermitteln und zu erheben, die der unteren Gesundheitsbehörde nicht durch ihre sonstige Tätigkeit zur Verfügung stehen, besteht nicht.“

- b) Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß wir nicht bestreiten, daß es notwendig sein kann, daß das Land zur Erfüllung seiner Aufgaben auch auf die bei den unteren Gesundheitsbehörden vorhandenen Daten und Statistiken zurückgreifen muß. Soweit dies notwendig ist, sollte dann der Gesetzentwurf eine eigene Ermächtigungsgrundlage zum Erlaß einer Verordnung enthalten, in der statistische Berichtspflichten der unteren Gesundheitsbehörden etc. geregelt werden können. Gleichzeitig müßte die Verordnungsermächtigung so ausgestaltet werden, daß der Zweck der Berichtspflicht auf das unabweisbar notwendige Maß beschränkt wird, der für die Erfüllung von Landesaufgaben erforderlich ist. Die Verordnung selbst sollte nur im Einvernehmen mit dem Innenminister ergehen können. Dadurch wäre sichergestellt, daß nicht wie in der Vergangenheit ausufernde statistische Berichtspflichten seitens des Landes auf Kosten der Kommunalhaushalte angeordnet werden, deren Zweck zum Teil nicht nachvollziehbar ist und die häufig nur deshalb in diesem Umfang zu ergehen scheinen, weil das Land die Kostenfolgen nicht zu tragen hat.

9. § 10 - Umweltmedizin

Insbesondere die in § 10 Satz 2 enthaltene umfassende pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, die Bevölkerung in allen umweltmedizinischen Fragen zu beraten, ist nicht kostenneutral zu realisieren. Dabei kommt erschwerend hinzu, daß diese Pflicht nicht einmal durch den Subsidiaritätsgedanken oder Kompensationsgedanken eingeschränkt wird. Da die Aufgabe auch von den niedergelassenen Ärzten und anderen Leistungsanbietern im Gesundheitsbereich zumindest zum Teil wahrgenommen wird oder werden sollte, liefert § 10 einen weiteren Ansatzpunkt für die Befürchtung, daß das Gesundheitswesen tendenziell verstaatlicht werden soll.

Die Bestimmung sollte entweder ersatzlos gestrichen werden oder die Aufgaben sollten in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgewandelt werden.

10. § 11 - Schwangeren- und Mütterberatung

- a) Die Aufgaben sollten der unteren Gesundheitsbehörde, nicht einem Beratungsdienst zugewiesen werden. Zur Begründung wird auf die allgemeinen Ausführungen zur kommunalen Organisationshoheit verwiesen.
- b) Die Verpflichtung, für Schwangere und Mütter in sozialen und gesundheitlichen Problemlagen ein Beratungsangebot einschließlich aufsuchender Hilfe vorzuhalten, ist aus den in den allgemeinen Bemerkungen genannten Gründen nicht kostenneutral zu realisieren. Sie zwingt zu Aufbau teuren Doppelstrukturen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß diese Vorschrift nicht nur vom Kompensationsgedanken geprägt ist. Denn sie ordnet diese Verpflichtung auch für gesundheitliche Problemlagen an. Generell ist zu dieser Bestimmung zu sagen, daß sie es den gesetzgebenden Körperschaften, die für den gesetzlichen Leistungskatalog der Krankenkassen zuständig sind, leichter macht, ihre Angebote der Mütter- und Schwangerenberatung aus dem Leistungskatalog herauszunehmen, um die Lohnnebenkosten zu senken. Denn da die untere Gesundheitsbehörde bei sozialbedürftigen Personen dann aufgrund des § 11 einspringen müßte, könnte man sich damit beruhigen, daß es anderen Beratungsbedürftigen zumutbar sei, notwendig werdende Beratung ggf. auf eigene Kosten zu finanzieren.

11. § 12 - Kinder- und Jugendgesundheitsdienst

- a) Zunächst sollte § 12 so umformuliert werden, daß die dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst zugewiesenen Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde zugewiesen werden. Zur Begründung wird auf die allgemeinen Ausführungen zur kommunalen Organisationshoheit verwiesen.
- b) Die Aufgabe kann nicht kostenneutral realisiert werden. Insbesondere die in § 12 Abs. 2 enthaltene Zuweisung betriebsmedizinischer Aufgaben stellt eine neue Aufgabe dar. Betriebsmedizinische Aufgaben in Kindergärten und Schulen überschneiden sich teilweise mit Aufgaben der Unfallprävention und der Arbeitsmedizin, die von anderen Körperschaften und Behörden wahrzunehmen sind (Gemeindeunfallversicherungsverbände, Ausführungsbehörde des Landes im Bereich der Unfallversicherung, Gewerbeaufsichtsämter etc.). Die durch § 2 vorgenommene Vermehrung von Doppelzuständigkeiten führt zu Kompetenzwirrwarr und beeinträchtigt die Effektivität und Effizienz der Zielerreichung. An dieser Stelle ist beispielhaft deutlich, wie notwendig eine kritische Aufgabenanalyse mit dem Ziel gewesen wäre, der unteren Gesund-

heitsbehörde ggf. durch genaue Aufgabenbeschreibung nur die Teile der Aufgaben eines betriebsmedizinischen Dienstes zuzuweisen, mit denen Ziele verfolgt werden, die nicht schon von anderen Aufgabenträgern zu gewährleisten sind. Statt dessen versucht der Gesetzentwurf diese fehlende Aufgabenanalyse und -kritik und den drohenden Kompetenzwirrwarr durch die nebulöse Beschreibung „betriebsmedizinische Aufgaben“ zu überspielen, ohne genau zu definieren, welche Aufgaben eines betriebsmedizinischen Dienstes gemeint sind. Hingewiesen werden muß auch darauf, daß die neue Aufgabe der unteren Gesundheitsbehörde, auch in Schulen Aufgaben des betriebsmedizinischen Dienstes wahrzunehmen, eine Verlagerung von Aufgaben und Kosten des Landes auf die kommunalen Gebietskörperschaften darstellt. Denn nach dem Schulfinanzgesetz gehören die Kosten des betriebsmedizinischen Dienstes gegenüber den Landesbediensteten (Lehrerinnen und Lehrer) zu den vom Land zu tragenden Personalkosten. Die Zuweisung von Aufgaben des betriebsmedizinischen Dienstes an die untere Gesundheitsbehörde sollte entweder ersatzlos gestrichen oder in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgewandelt werden.

- c) Auch bei den sonstigen in § 12 enthaltenen Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde ist kritisch zu vermerken, daß eine sorgfältige Aufgabenanalyse fehlt, inwieweit den einzelnen Aufgaben tatsächlich eine Unterversorgung der Bevölkerung zugrunde liegt, weil andere Träger nicht tätig werden. Die Betonung der Leistungspflichten der unteren Gesundheitsbehörde zu Gunsten anderer Leistungsträger (z.B. Krankenkassen), die letztlich die Vorteile dieser Leistungen haben, begünstigt die Tendenz, daß diese Träger sich langfristig aus diesem Aufgabenspektrum zur Senkung der Lohnnebenkosten zurückziehen könnten.

12. § 13 - Kinder- und Jugendzahndienst

- a) § 13 sollte zunächst so umformuliert werden, daß die dem Kinder- und Jugendzahngesundheitsdienst zugewiesenen Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde zugewiesen werden.
- b) Grundsätzlich ist zu kritisieren, daß eine kritische Aufgabenanalyse mit dem Ziel fehlt, inwieweit die in § 13 enthaltenen pflichtigen Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde auf einer überholten Vorstellung über die Versorgung der Bevölkerung mit zahnmedizinischen Angeboten beruhen und inwieweit es ggf. Möglichkeiten gibt, ohne Pflichtaufgabe der unteren Gesundheitsbehörden die angenommene Unterversorgung der Bevölkerung zu vermeiden. Die einseitige Betonung der Leistungspflichten der unteren Gesundheitsbehörde zu Gunsten ande-

rer Leistungsträger, die letztlich die Vorteile solcher Leistung haben, hält diese Träger von ihrer gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 21 SGB V ab, sich angemessen an den Kosten von Präventionsmaßnahmen zu beteiligen.

Falls es daher grundsätzlich bei den in § 13 bestehenden Pflichtaufgaben bleibt, sollte § 13 um eine Bestimmung ergänzt werden, der unteren Gesundheitsbehörde ermöglicht, von der Erfüllung der Pflichtaufgabe ganz oder teilweise abzusehen, wenn die Träger, die letztlich auch von der Aufgabenwahrnehmung Nutzen haben, sich weigern, sich in angemessener Weise an den Kosten dieser Maßnahmen zu beteiligen.

13. § 14 - Grundsatz

§ 14 enthält eine umfassende Beratungs- und Hilfeleistungsverpflichtung, die nicht durch den Subsidiaritäts- und Kompensationsgedanken beschränkt wird. Die Beratungspflicht besteht unabhängig von sozialen Umständen und unabhängig von der Existenz anderer Beratungsangebote auch bei Personen in entsprechendem körperlichen, geistigen und seelischen Zustand. Besonders kritisch ist Satz 4 zu sehen, wonach bei Bedarf auch aufsuchende Beratung und Hilfe zu leisten ist. Nach dem Wortlaut ist unklar, wer den Bedarf definiert (der Hilfeempfänger oder die Behörde).

§ 14 sollte in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umgewandelt werden, auch um zu verhindern, daß er als Einladung an andere Leistungsträger mißverstanden wird, ihr Angebot zur Senkung der Lohnnebenkosten zu reduzieren. Insbesondere Satz 4 sollte wie folgt umformuliert werden:

„Zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für die Gesundheit ist bei Bedarf aufsuchende Beratung und Hilfe zu leisten, soweit andere Beratungs- und Hilfsleistungsangebote nicht rechtzeitig erreicht werden können.“

14. § 15 - Besondere Beratungsangebote

- a) Die in § 15 Abs. 1 enthaltene Verpflichtung, bei besonders häufigen und schwerwiegenden Krankheiten und bei Behinderungen für ein Beratungsangebot zu sorgen, wandelt die bisher teilweise freiwillig wahrgenommenen Aufgabe in eine neue Pflichtaufgabe um. Sie ist schon

deshalb nicht kostenneutral. Außerdem ist sie überflüssig. Die der unteren Gesundheitsbehörde als Pflichtaufgabe zugewiesenen Aufgaben gehören weitgehend zum gesetzlichen Leistungskatalog der Krankenkassen und zum Sicherstellungsauftrag. Die ausdrückliche Betonung der Aufgabe als Pflichtaufgabe der unteren Gesundheitsbehörde könnte es dem Bundesgesetzgeber langfristig erleichtern, den gesetzlichen Leistungskatalog der Krankenkassen entsprechend zu reduzieren.

- b) Die zuvor angeführten Bedenken gelten auch für die neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe in § 15 Abs. 2, die der unteren Gesundheitsbehörde zwingend ein Beratungsangebot für AIDS-infizierte und -erkrankte Personen sowie ein Angebot von HIV-Untersuchungen vorschreibt. Hinzu kommt, daß das Land sich bisher an den Kosten solcher Dienstleistungsangebote (insbesondere der Untersuchungen) beteiligt hat, wenn diese Aufgaben freiwillig von den unteren Gesundheitsbehörden wahrgenommen werden. Mit der Umwandlung dieser Aufgabe in eine Pflichtaufgabe kann das Land diese bisher freiwillig gewährten Förderleistungen einstellen und sein landespolitisches Ziel eines flächendeckenden Angebotes in diesem Bereich auf Kosten der Kommunen realisieren. Die Bestimmungen sind daher nicht kostenneutral und sollten ersatzlos entfallen oder zumindest in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt werden.

15. § 16 - Behinderte, psychisch Kranke, Abhängigkeitskranke

- a) Um überflüssige Eingriffe in die Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften zu vermeiden, sollte auch § 16 mit dem Ziel umformuliert werden, daß die darin genannten Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde und nicht einem eigenen sozialpsychiatrischen Dienst zugewiesen werden.
- b) Im übrigen gelten für § 16 die gleichen Bedenken, die schon bei anderen Bestimmungen vorgebracht wurden, die die untere Gesundheitsbehörde zu eigenen Beratungs- und Hilfeleistungsangeboten verpflichten. Die bei diesen Bestimmungen gemachten Vorschläge zur Ausräumung unserer Bedenken gelten für § 16 entsprechend (Streichung oder Umwandlung in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe etc.).

16. § 17 - Hygienüberwachung

a) Insbesondere die in § 17 Abs. 1 Nr. 5 enthaltene Verpflichtung, ambulante Pflege- und Behandlungseinrichtungen, einschließlich Einrichtungen für Körper- und Schönheitspflege **regelmäßig** zu überwachen, stellt eine außerordentliche Ausweitung des bisherigen Aufgabenkatalogs der unteren Gesundheitsbehörden dar. Die regelmäßige Überwachung aller Friseurgeschäfte, Kosmetiksalons etc. kann nicht ohne eine erhebliche Ausweitung des Personalbestandes der unteren Gesundheitsbehörden sichergestellt werden. Zusätzlicher Personalaufwand wäre erforderlich, wenn auch die Arztpraxen regelmäßig überwacht werden müssen. Letzteres legt der Wortlaut des § 17 Abs. 1 Nr. 5 (ambulante Behandlungseinrichtungen) nahe. Selbst wenn die Überwachung von Arztpraxen durch § 17 Abs. 1 Nr. 5 entgegen dem Wortlaut nicht erfaßt sein sollte, so ist zu berücksichtigen, daß die Ausgestaltung des § 18 Abs. 2 als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ohne weiteres die Möglichkeit eröffnet, vergleichbare umfassende Überwachungspflichten für Arztpraxen durch eine allgemeine Weisung des Ministeriums auch dann zu verankern, wenn es nicht zu der im Rahmen der derzeitigen Novellierung des Bundesseuchengesetzes geplanten umfassenden Überwachungspflicht für Arztpraxen kommen sollte. § 17 ist daher keinesfalls kostenneutral umzusetzen.

Kritisch ist auch zu vermerken, daß § 17 Abs. 1 mit der Verwendung des Begriffs Überwachung der „Hygienevorschriften“ einen unklaren Begriff verwendet. Offensichtlich geht der Gesetzentwurf davon aus, daß für den gesamten Bereich der zu überwachenden Einrichtungen fachlich begründete und gesetzlich verbindliche Hygienevorschriften existieren. Mit wenigen Ausnahmen (z. B. Trinkwasserverordnung) ist dies aber nicht der Fall. Damit sind aufwendige Auseinandersetzungen über die verbindlichen Standards mit den Überwachungspflichtigen und mit Behörden vorprogrammiert, die überschneidend in diesem Bereich ebenfalls Zuständigkeiten besitzen. Vom Gesetzgeber muß daher erwartet werden, daß er genau definiert, welche Hygienevorschriften mit welchem Inhalt zu überwachen sind. Dies müßte auch sofort ohne Zeitverlust möglich sein, wenn - wie bei einer seriösen Gesetzgebung vorauszusetzen ist - vorher im Ministerium eine genaue Aufgabenanalyse erfolgt ist, damit sich der Gesetzgeber im Klaren ist, was er mit der Bestimmung des § 17 Abs. 1 genau beschließt und den kommunalen Gesundheitsbehörden an Aufgaben zuweist. Der „blankettartige“ Begriff „Hygienevorschriften“ genügt im übrigen nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots. Es erfordert, daß im Gesetz selbst genau definiert ist, unter welchen Voraussetzungen in Grundrechte des Bürgers eingegriffen werden darf. Da § 28 ÖGDG den unteren Gesundheitsbehörden Befugnisse gibt, ihre Aufgaben gemäß § 17 auch durch Eingriffe in Grundrechte zu erfüllen, müssen die Bestimmungen genau definiert werden, zu deren Überwa-

chung und Durchsetzung solche Eingriffe zulässig sind. Die Situation hat sich insoweit gegenüber den sehr allgemeinen und unbestimmten Überwachungsbefugnissen, wie sie in vorkonstitutionellem Recht der Jahre 1934 und 1935 festgelegt waren, geändert, weil das Dritte Reich nicht vom Rechtsstaatsprinzip geprägt war. Es spricht daher vieles dafür, daß § 17 in der gegenwärtigen Fassung nicht vollzogen werden kann, weil verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gegenwärtige Fassung zur Unwirksamkeit der Bestimmung führen.

- b) Schließlich sollte die Verpflichtung zur **regelmäßigen** Überwachung in § 17 Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden. Die dann noch verbleibende zwingende Verpflichtung, bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen Anforderungen der Hygiene, Überprüfungsmaßnahmen einleiten zu müssen, reicht völlig aus. Im übrigen sollte es den örtlichen Gesundheitsbehörden überlassen bleiben, zu entscheiden, welche geeigneten Maßnahmen sie darüber hinaus zur Überwachung der Hygienevorschriften treffen wollen und müssen. Denn Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen können örtlich stark differieren. Außerdem müssen die örtlichen Gesundheitsbehörden Entscheidungsspielräume haben, nach der Art zu überwachenden Betriebe und Einrichtungen zu entscheiden, mit welcher Dichte sie Überwachungsmaßnahmen durchführen. Falls es bei der Überwachungspflicht für alle Friseurbetriebe und Kosmetiksalons bleibt, ist es unseres Erachtens zum Beispiel nicht notwendig, daß diese Betriebe **regelmäßig** überprüft werden müssen, wie es die jetzige Gesetzesformulierung zwingend vorschreibt. Eine stichprobenartige Überprüfung nach dem Zufallsprinzip reicht aus. Alles andere würde die Gesundheitsbehörden im übrigen überfordern. Sie würden in einen Vollzugsnotstand getrieben, der sie hindert, sich den eigentlichen kritischen Aufgabenbereichen mit der notwendigen Intensität und Regelmäßigkeit zuwenden zu können. Soweit es eine untere Gesundheitsbehörde im Einzelfall unterläßt, zwingend erforderliche zusätzliche Überwachungsmaßnahmen zu unterlassen, die über die verbleibende Pflicht zur Überwachung bei konkreten Anhaltspunkten für Mißstände hinausgehen, könnte durch eine besondere Weisung gemäß § 6 Abs. 2 durch das Ministerium immer noch gegengesteuert werden.

Wir schlagen deshalb folgende Fassung des § 17 Abs. 2 vor:

„(2) Einrichtungen nach Abs. 1 müssen überprüft werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Anforderungen der Hygiene nicht eingehalten werden.“

Wir vermissen eine kritische Auseinandersetzung mit der Frage, welchem Zweck die umfassende Anzeigepflicht in § 18 Abs. 1 dient. In diesem Zusammenhang wäre es auch wünschenswert gewesen, sich mit dem Vorschlag der vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Auftrag gegebenen empirischen Untersuchung zur Situation des öffentlichen Gesundheitsdienstes von Dr. Ute Canaris aus dem Jahre 1992 auseinanderzusetzen, die vorschlägt, alle Aufgaben der Medizinalaufsicht, soweit sie die Gesundheitsberufe betreffen, auf andere öffentliche Körperschaften zu verlagern (z. B. Ärztekammern etc.). Mit der Gefahr, daß praxisferne Datenfriedhöfe entstehen, werden statt dessen jetzt die umfassenden Erfassungs- und Anzeigepflichten des alten Rechts aus den Jahren 1934 und 1935 beibehalten, ohne daß der Zweck der Erfassung deutlich wird.

18. § 19 - Amtliche Bescheinigung, Zeugnisse, Gutachten

- a) Die Erstellung von amtlichen Bescheinigungen, Zeugnissen und Gutachten sollte nicht zur Pflichtaufgabe nach Weisung gemacht werden. Wir verweisen insoweit auf unsere Ausführungen zu § 6 des Gesetzentwurfs.
- b) Im übrigen vermissen wir auch bei dieser Bestimmung eine aufgabenkritische Untersuchung mit dem Ziel, die Pflicht der unteren Gesundheitsbehörden, solche Bescheinigungen, Zeugnisse und Gutachten zu erstellen, auf das unabweisbar erforderliche Maß zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für die von den unteren Gesundheitsbehörden zu erstellenden Gutachten und Zeugnisse mit vertrauensärztlichen Charakter, für die zu allem Überfluß nicht einmal kostendeckende Gebühren erhoben werden können. Wir verweisen auch insoweit auf die von Frau Dr. Canaris in ihrer Untersuchung des öffentlichen Gesundheitsdienstes 1992 gemachten Vorschläge, die untere Gesundheitsbehörde bei den meisten Zeugnissen, Bescheinigungen und Gutachten auf die Funktion des Obergutachters zu beschränken. Entsprechende Vorschläge hat auch der Landkreistag gemacht (vgl. EILDIENST vom 12. Mai 1997, Seite 189 ff.). Die Vorschläge sind als Anlage 3 beigelegt.

Überraschend ist auch, daß bei der Bereinigung der aus dem Jahre 1934 und 1935 stammenden Rechtsvorschriften das ebenfalls aus dem Jahre 1934 stammende Feuerbestattungsgesetz und die darin enthaltene Verpflichtung der Amtsärzte nicht überprüft worden ist, vor der Durchführung einer Feuerbestattung eine Bescheinigung ausstellen zu müssen, daß kein unnatürlicher Tod vorliegt. Auch insoweit verweisen wir auf die Vorschläge der Untersuchung des öffentli-

chen Gesundheitsdienstes von Dr. Canaris aus dem Jahre 1992, die Pflicht zur Ausstellung amtlicher Bescheinigungen durch die Gesundheitsbehörden erheblich zu reduzieren. Entsprechende Vorschläge hat auch der Landkreistag Nordrhein-Westfalen gemacht (vgl. EILDIENST 1996 Seite 342). Die Vorschläge des LKT NW sind als Anlage 4 beigefügt.

19. § 20 - Arzneimittelüberwachung und Sozialpharmazie

- a) Um Beschränkungen der Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften zu vermeiden, sollten die in § 20 genannten Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörde und nicht dem Amtsapotheker zugewiesen werden.
- b) Im übrigen ist insbesondere bei der Aufgabe des § 20 Abs. 2 darauf hinzuweisen, daß es sich hierbei wiederum um eine vollständig neue Aufgabe handelt, die nicht kostenneutral durchgeführt werden kann. Die ausdrückliche Zuweisung dieser Aufgabe in Form einer Sollvorschrift an die untere Gesundheitsbehörde entlastet andere Leistungsträger im Gesundheitswesen (z. B. Krankenkassen), diese Aufgabe aus eigenem Interesse auf eigene Kosten selbst durchzuführen.

20. § 21 - Kommunaler Gesundheitsbericht

- a) Hierbei handelt es sich um eine neue Pflichtaufgabe. Das bisher geltende Recht sah nur statistische Erfassungspflichten vor, deren Ergebnisse nicht zu einem Gesundheitsbericht aggregiert werden mußten. Die Aufgabe kann nicht kostenneutral realisiert werden. Es sollte daher bei der bisherigen Rechtslage verbleiben, die es den kommunalen Gebietskörperschaften erlaubt, nach ihren örtlichen Bedürfnissen ggf. freiwillig derartige Gesundheitsberichte zu erstellen. Dies geschieht teilweise auch. Eine zwingende Verpflichtung, einen eigenständigen Gesundheitsbericht zu erstellen, führt zudem dann zu überflüssiger Doppelarbeit, wenn im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ohnehin Leistungsberichte für die Kommunalvertretung zu erstellen sind, aus denen sich ergibt, inwieweit die untere Gesundheitsbehörde die ihr vorgegebenen Ziele erreicht hat. Derartige Leistungsberichte erreichen grundsätzlich, auch wenn sie vielleicht nicht immer so viele Informationen wie ein eigenständiger Gesundheitsbericht enthalten mögen, die Ziele, die mit einer Gesundheitsberichtserstattung verfolgt werden.
- b) Kritisch ist am derzeitigen Gesetzentwurf auch zu vermerken, daß in keiner Weise im Gesetz selbst festgelegt wird, welche Zwecke mit der Gesundheitsberichterstattung verfolgt werden.

Berücksichtigt man gleichzeitig, daß § 29 Abs. 4 des Gesetzentwurfs dem Ministerium ein durch keine Zweckbindung beschränktes Recht gibt, Richtlinien für die Gesundheitsberichterstattung zu erlassen, so ist zu befürchten, daß diese Richtlinien sich nicht darauf beschränken, die Gesundheitsberichterstattung so auszugestalten, daß sie als Grundlage für die örtliche Gesundheitspolitik geeignet sind. Wie die Praxis in anderen Fachgebieten zeigt, nutzt das Land unbeschränkte Regelungsbefugnisse häufig auch dazu, kommunale Behörden anzuweisen, zusätzliche Daten und Bewertungen vorzunehmen, die ausschließlich dazu dienen, Landesaufgaben erfüllen zu können (z. B. Landesgesundheitsberichterstattung). Solche die kommunalen Aufgabenzwecke überschneidenden Regelungen werden vom Land bewußt eingesetzt, um an Stelle von Landesressourcen kommunale Ressourcen für die Erfüllung von Landesaufgaben einzusetzen. Sollte es daher bei der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe bleiben, muß § 21 um folgende Sätze 2 und 3 ergänzt werden:

„Der Inhalt des Gesundheitsberichts und der zeitliche Rhythmus der Erstellung ist durch den Zweck begrenzt, Entscheidungsgrundlagen für Maßnahmen ausschließlich im örtlichen Zuständigkeitsbereich der unteren Gesundheitsbehörde zu gewinnen. Eine über diese Zweckbindung hinausgehende Gesundheitsberichterstattung ist freiwillig.“

- c) Es wird nicht bestritten, daß das Land zur Erfüllung seiner Aufgaben ggf. auch auf Daten und Erkenntnisse der örtlichen Gesundheitsbehörden zurückgreifen muß. Soweit dies für erforderlich gehalten wird, sollte dies aber in einer eigenen gesetzlichen Bestimmung geregelt werden, die den zuständigen Fachminister ermächtigt, in einer im Einvernehmen mit dem Innenminister zu erlassenden Rechtsverordnung evtl. statistische Berichtspflichten etc. der unteren Gesundheitsbehörden regeln zu können. Gleichzeitig müßte in der Verordnungsermächtigung der Zweck dieser Berichtspflicht so beschränkt werden, daß die unteren Gesundheitsbehörden nur verpflichtet sind, entsprechende Hilfsdienste zu leisten, wenn dies zur Erfüllung der Landesaufgaben unbedingt notwendig ist. Insbesondere muß ausgeschlossen werden, daß das Land den kommunalen Behörden dann, wenn Daten in den Landesbehörden und in den kommunalen Behörden doppelt vorhanden ist, trotzdem die Aufgabe zuweist, diese Daten zu aggregieren und so aufzubereiten, daß es sich für das Land erübrigt, die bei ihm ebenfalls vorhandenen Daten durch eigenes Personal auswerten zu lassen. Dies ist leider gegenwärtig immer wieder Landespraxis.

§ 22 sollte ersatzlos gestrichen und durch folgende Formulierung ersetzt werden:

„§ 22 - Fachkräfte

Die Gesundheitsbehörden sind zur Durchführung ihrer Aufgaben ausreichend mit geeigneten Fachkräften, insbesondere mit Fachärztinnen und Fachärzten für das öffentliche Gesundheitswesen und anderen Fachärztinnen und Fachärzten sowie Apothekerinnen und Apothekern zu besetzen, die die erforderlichen Kenntnisse des öffentlichen Gesundheitsrechts und Gesundheitswesens haben.“

Die vorgeschlagene Neufassung stellt einen ausgewogenen Kompromiß zwischen dem Landesinteresse dar, daß die Aufgaben von qualifizierten Fachkräften wahrgenommen werden und der kommunalen Organisationshoheit. Sie orientiert sich an den Regelungen für andere Fachbehörden (vgl. § 60 Abs. 3 BauO NW). Die in der vorgeschlagenen Neufassung vorgesehenen Personalstandards gelten für alle Behörden im Sinne des § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs. Die diskriminierende, von unbegründetem Mißtrauen gegen die Kommunalgebietskörperschaften getragene Wirkung der Regelungen in § 20 und § 22, die Personalstandards nur für die unteren Gesundheitsbehörden vorsieht, wird beseitigt.

22. § 23 - Koordination - § 24 - Kommunale Gesundheitskonferenz

Die Stellungnahme zu beiden Bestimmungen wird im folgenden zusammengefaßt, weil beide Regelungen zu einem identischen Tätigkeitsbereich gehören:

- a) Das in § 23 enthaltene Koordinierungsgebot stellt eine neue kostenträchtige pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe dar. Es birgt die Gefahr in sich, daß andere Leistungserbringer im Gesundheitswesen, die auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung ein Eigeninteresse an der Koordination haben, um für sie kostensparende Synergieeffekte realisieren zu können, sich aus der Koordinierungsaufgabe zurückziehen und ihre Kosten faktisch auf die untere Gesundheitsbehörde verlagern. Daß solche Zusammenhänge zwischen der ausdrücklichen Betonung und Verankerung der Koordinierungsaufgabe als Pflichtaufgabe für die unteren Gesundheitsbehörden und einem Rückzug anderer Leistungsträger real bestehen, räumt der Gesetzentwurf in der Begründung zu § 7 Abs. 2 selbst ein. Dort wird ausdrücklich festgestellt, daß der Koordinierungsaufgabe und der kommunalen Gesundheitskonferenz gerade nach dem Wegfall des

Kooperationsgebotes der Krankenkassen durch das Beitragsentlastungsgesetz seit dem 1. Januar 1997 besondere Bedeutung zukommt.

Die Koordinierungsaufgabe und die Durchführung der als neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe eingeführten kommunalen Gesundheitskonferenz kann nicht kostenneutral realisiert werden. Dies belegt schon die Tatsache, daß das Land sich gegenwärtig mit erheblichen Personalkostenzuschüssen an den Kosten von kommunalen Gesundheitskonferenzen beteiligt, die freiwillig von kommunalen Gebietskörperschaften eingerichtet worden sind. Die Umgestaltung dieser Aufgabe von einer freiwilligen zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe ermöglicht es dem Land, sich aus dieser Förderung zurückzuziehen, weil die Kommunen nunmehr durch Gesetz ohne Kostenausgleichsregelung verpflichtet werden, die Vorstellungen des Landes zu verwirklichen.

- b) Im übrigen ist die zwingende Verpflichtung zur Errichtung kommunaler Gesundheitskonferenzen auch aus anderen Gründen abzulehnen. Es gibt vielfältige Möglichkeiten der wünschenswerten Koordinierung. Die Errichtung einer kommunalen Gesundheitskonferenz stellt nur eine mögliche Form der Koordinierung dar, die nicht für alle Regionen eine sachgerechte Form zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist. Es gibt untere Gesundheitsbehörden, in denen die Koordinierung durch andere Formen, wie Arbeitsgruppen und Arbeitsgemeinschaften, ganz oder teilweise geleistet wird. Die zwingende Verpflichtung zur Errichtung einer kommunalen Gesundheitskonferenz in diesen Regionen würde die Folge haben, daß bewährte Strukturen mit dem häufig mühsam aufgebauten Vertrauen aller in diesen Strukturen eingebundenen Beteiligten zerschlagen werden müßten, um sie in die kommunale Gesundheitskonferenz einzugliedern und um Doppelarbeit zu vermeiden.

- c) Grundsätzliche Bedenken gegen die zwingende Pflicht zur Errichtung einer kommunalen Gesundheitskonferenz haben wir auch aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen. Die Ausgestaltung der kommunalen Gesundheitskonferenz als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe für die Erfüllung anderer pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben stellt u. E. einen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit dar, der der Begründung bedarf. Bisher sind keine Gründe angeführt worden, warum nur eine kommunale Gesundheitskonferenz in der in § 23 und § 24 vorgegebenen Form geeignet ist, die vom Land für sinnvoll gehaltenen Ziele zu erreichen. Zu berücksichtigen ist, daß die kommunale Gesundheitskonferenz Aufgaben wahrnimmt, die zu weiten Teilen ebenso gut vom Gesundheitsausschuß durch die Heranzie-

hung sachkundiger Bürger als Ausschußmitglieder erfüllt werden könnten. Es kommt damit zu vermeidbarer Doppelarbeit. Die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, ihre aus dem Demokratieprinzip folgenden Kontrollrechte effektiv wahrzunehmen, werden gefährdet. Denn durch das Nebeneinander demokratisch legitimierter Gremien und „Runder Tische“, Arbeitsgemeinschaften und kommunaler Gesundheitskonferenzen werden politische „Verflechtungsfallen“ und ein System organisierter Unverantwortlichkeit geschaffen, das es dem Bürger erschwert oder unmöglich macht, diejenigen zu erkennen, die tatsächlich für die Entscheidungen verantwortlich sind, von denen er betroffen ist. Nicht nur für Insider erkennbare klare Verantwortlichkeiten sind aber unerlässlich, wenn Bürger ihre demokratischen Kontrollrechte effektiv wahrnehmen wollen.

Wir sprechen uns daher mit Nachdruck dafür aus, die Vorschriften über die Koordinierung, Einrichtung und Geschäftsführung der kommunalen Gesundheitskonferenz zu streichen oder in eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe umzuwandeln.

23. § 25 - Landesgesundheitsberichterstattung/§ 26 - Landesgesundheitskonferenz/§ 27 - Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst

Gegen die Errichtung eines Landesinstituts für den öffentlichen Gesundheitsdienst ist solange nichts einzuwenden, wie sichergestellt ist, daß dieses Institut sich faktisch nicht zu einer Landessonderbehörde entwickelt und keine Möglichkeiten erhält, auf der Basis von **Verwaltungsvorschriften** für die Erledigung seiner Aufgaben anstelle von Landesressourcen kommunale Ressourcen gegen den Willen der kommunalen Gebietskörperschaften in Anspruch nehmen zu können. Zu den übrigen Bestimmungen sehen wir gegenwärtig von einer Stellungnahme ab. Sie betreffen die Organisationshoheit des Landes, die wir respektieren.

24. § 29 - Ermächtigungen

Mit Nachdruck sprechen wir uns gegen die in § 29 Abs. 4 und 5 enthaltenen Möglichkeiten des Gesundheitsministeriums aus, für die als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltete Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitskonferenz durch einfache Verwaltungsvorschriften zu regeln, wie die kommunalen Gebietskörperschaften diese Aufgabe wahrzunehmen haben. Da die Regelungsbefugnis durch keinerlei Zweckbestimmung im Gesetz eingeschränkt wird, sind damit die Befugnisse des Ministeriums bei diesen als pflichtige **Selbstverwaltungsaufgabe** ausgestalteten Aufgaben sogar

noch weiter als bei den **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung**. Bei letzteren wird die Weisungsbefugnis durch § 6 Abs. 2 beschränkt. Wenn die Begründung des Gesetzentwurfs diese schrankenlosen Ermächtigungen in § 29 des Gesetzentwurfs trotzdem als reine Verfahrensvorschriften bezeichnet, zeigt dies ein weiteres Mal die durchgängig im Gesetzentwurf durchschimmernde mangelnde Bereitschaft, die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung ergebenden Besonderheiten angemessen zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen. Wir sprechen uns daher mit Nachdruck für die ersatzlose Streichung der in § 29 Abs. 4 und 5 enthaltenen Ermächtigungen aus.

Sollte unserer Bitte nicht gefolgt werden, so müssen die in Abs. 4 und 5 des § 29 enthaltenen Ermächtigungen zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung zumindest in eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen umgewandelt werden. In der Verordnungsermächtigung ist der Zweck und Inhalt der zu erlassenen Verordnungen auf das unabweisbare Maß zu beschränken. Wie in anderen vergleichbaren Fällen, in denen ein Fachminister durch Verordnung die Erledigung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben regeln kann, muß festgelegt werden, daß die Verordnungen im Einvernehmen mit dem Innenminister ergehen müssen.

Artikel 5 - Gesetz über die Hilfen für Blinde und Gehörlose

Der Landkreistag NW hat sich in der Vergangenheit dafür eingesetzt, von kommunalen Gebietskörperschaften einkommens- und vermögensunabhängig zu erbringende Sozialleistungen, mit dem Ziel zu überprüfen, inwieweit eine einkommens- und vermögensunabhängige Leistung angesichts der Haushaltslage noch vertretbar sei. Die einkommens- und vermögensunabhängige Leistung sei insbesondere beim Landesblindengeld nicht unproblematisch, wenn man berücksichtige, daß Bedürftige mit vergleichbar schweren Behinderungen keinerlei vergleichbare zusätzliche Leistungen erhielten. Das jetzt vorgesehene Gesetz über die Hilfe für Blinde und Gehörlose gibt vor diesem Hintergrund Anlaß zu folgenden Bemerkungen:

1. Absenkung des Landesblindengeldes

Die Absenkung des Landesblindengeldes für über 65jährige ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie führt tendenziell zu einer Abschmelzung der Höhe der Leistungen, die einkommensunabhängig gewährt werden. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß durch eine Absenkung in vielen zusätzlichen Fällen

Blinde vom zuständigen Landschaftsverband Landesblindengeld und vom örtlichen Träger der Sozialhilfe Blindengeld nach § 67 BSHG erhalten werden. Blinde werden daher allein wegen ihrer Blindheit verstärkt Verwaltungsverfahren bei zwei Behörden betreiben müssen. Kommt z.B. neben oder wegen der Blindheit Pflegebedürftigkeit hinzu, so erhält der Blinde unter Umständen auch noch von seiner zuständigen Pflegekasse und/oder dem örtlichen Sozialhilfeträger Sach- und/oder Geldleistungen bei ambulanter oder stationärer Pflege. Dieser Zuständigkeitswirrwarr, der für die betroffenen blinden Bürger kaum hinnehmbar ist, wäre ohne weiteres vermeidbar, wenn der Forderung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen Rechnung getragen würde, die Zuständigkeit für das Landesblindengeld und für die Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen nach dem BSHG auf den örtlichen Sozialhilfeträger zu verlagern. Auch wenn in der Begründung des Gesetzentwurfs davon die Rede ist, daß es sich bei der Zuständigkeitszuweisung an die Landschaftsverbände nur um eine vorläufige Regelung handelt, ist für uns nicht nachvollziehbar, warum im Zuge der jetzt vorgesehenen grundsätzlichen Neuordnung der Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und der Übersichtlichkeit für die betroffene blinde Bevölkerung zumindest die Zuständigkeit für das Landesblindengeld im Sinne der Forderungen des LKT NW geregelt wird. Wegen der Begründung im einzelnen wird auf die Ausführungen im EILDienst vom 12. Mai 1997, Seite 157 verwiesen. Sie sind auszugsweise als Anlage 5 beigelegt.

2. Hilfen für hochgradig Sehschwache und Gehörlose

Die seit in Kraft treten des Runderlasses des MAGS NW vom 17. September 1980 unveränderte Leistungshöhe von 120,- DM für hochgradig Sehschwache wird derzeit abhängig von Einkommen und Vermögen der hochgradig Sehschwachen aus Landesmitteln gezahlt. Der Gesetzentwurf sieht nunmehr einen Anstieg der Leistungshöhe auf 150,- DM an. Gleichzeitig soll die Anrechnung von Einkommen und Vermögen entfallen. Faktisch werden die Kosten kommunalisiert, indem die Landschaftsverbände für diese Leistung zuständig gemacht werden.

Nach dem Gesetzentwurf sollen Gehörlose in Zukunft hochgradig Sehschwachen gleichgestellt werden. Die ihnen zustehende Leistung in Höhe von 150,- DM soll einkommens- und vermögensunabhängig gewährt werden. Gleichzeitig werden die Kosten durch die Zuständigkeit der Landschaftsverbände kommunalisiert.

Die Ausweitung einkommens- und vermögensunabhängig zu zahlender Sozialleistungen bei schweren Behinderungen leitet eine Entwicklung ein, die im Ergebnis auf die Zahlung einer besonderen Behin-

derntenrente ohne Rücksicht auf Bedürftigkeit hinausläuft. Da nicht zu begründen ist, warum Behinderte mit vergleichbar schweren Behinderungen (z.B. Querschnittsgelähmte oder Mehrfachamputierte) nicht ebenfalls entsprechende rentenähnliche Leistungen erhalten sollten, besteht die Gefahr einer Ausweitung solcher Leistungen. Für uns ist angesichts des schweren Schicksals der durch diese neuen Leistungen Begünstigten gut nachvollziehbar, daß die Neuregelung von den betroffenen Behinderten dankbar aufgenommen wird. Trotzdem bitten wir um Verständnis, wenn wir uns nicht in der Lage sehen, unsere grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung neuer einkommens- und vermögensunabhängig zu gewählender rentenähnlicher kommunaler Leistungen zurückzustellen, zumal gleichzeitig Gruppen von Behinderten mit vergleichbar schweren Behinderungen selbst dann keine zusätzlichen Leistungen erhalten, wenn sie Einkommensgrenzen etc. unterschreiten.

Sollte der Gesetzgeber an der Absicht festhalten, dauerhaft durch ein Gesetz über die Hilfen für Blinde und Gehörlose eine kommunale Behindertenrente für bestimmte Behindertengruppen einzuführen, so muß in diesem Gesetz selbst auch eine ebenso dauerhafte Kostenausgleichsregelung geschaffen werden, die festlegt, daß das Land die den Kommunen dadurch entstehenden Kosten trägt. Jährlich neu zu treffende Ausgleichsregelungen für die Dauer nur eines Haushaltsjahres im Gemeindefinanzierungsgesetz genügen unseres Erachtens den Anforderungen des § 3 Abs. 4 GO, § 2 Abs. 4 KrO und § 5 Abs. 5 LVerbO nicht, daß bei neuen Aufgaben die mit zusätzlichen Lasten verbunden sind, die Aufbringung der Mittel **gleichzeitig** zu regeln ist.

Artikel 6 - Änderung des Schulfinanzgesetzes

Erhebliche Zweifel sind angebracht, ob die Änderungen des Schulfinanzgesetzes bei der Erstattung der Schülerfahrkosten tatsächlich zu den prognostizierten Entlastungen der kommunalen Gebietskörperschaften führen. Jede stärkere Beteiligung der Schüler und Erziehungsberechtigten an den Schülerfahrkosten begünstigt die Tendenz, zur Bewältigung des Schulweges nicht auf den öffentlichen Nahverkehr zurückzugreifen. Damit ist zwangsläufig ein geringerer Absatz an Schülerzeitfahrkarten verbunden. Er führt seinerseits wieder zu geringeren Ausgleichsleistungen an die Träger des öffentlichen Nahverkehrs gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz. Hinzu kommt, daß insbesondere die im Gesetzentwurf vorgesehene fakultative Möglichkeit der Schulträger, einen Eigenanteil an den Schülerfahrkosten einzuziehen, zu einem Auseinanderfallen von Entscheidungsverantwortung und Finanzfolgen führt. Denn die Einsparungen treten beim Schulträger ein, die finanziellen Ausfälle im Rahmen des § 45 a Personenbeförderungsgesetz dagegen beim Träger des öffentlichen Nahverkehrs. Auch wenn die Schulträger diese Ausfälle ggf. mittelbar wieder über eine Erhöhung ihrer an die Träger des

öffentlichen Nahverkehrs zu zahlenden Umlagen finanzieren müssen, ist der Zusammenhang zwischen der Entscheidung, Eigenanteile bei den Schülerfahrkosten zu erhöhen und den höheren Umlagen nicht so eng, daß diese Folgen bei der Entscheidung über die Erhebung eines Eigenanteils von den Schulträgern im hinreichenden Umfang mitbedacht werden müssen. Im Gegenteil ist eine Sogwirkung zu befürchten, daß alle Schulträger, die über Umlagen öffentliche Nahverkehrsverbände zu finanzieren haben, sich der Entscheidung eines Schulträgers, Eigenanteile an den Schülerfahrkosten zu erheben, anschließen müssen. Sie laufen nämlich sonst Gefahr, daß sie die Defizite, die durch die Entscheidung des Schulträgers zur Erhebung von Eigenanteilen bei den Schülerfahrkosten durch die Absenkung der Ausgleichsleistungen nach dem Personenbeförderungsgesetz entstehen, solidarisch mitfinanzieren, während die finanziellen Vorteile durch die Erhebung von Eigenanteilen nur bei den Schulträgern eintreten, die Eigenanteile erheben. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs die sicherste Form ist, den Schulweg zurückzulegen. Folgen für unsichere Schulwege haben letztlich wiederum die Schulträger über die Gemeindeunfallversicherungsverbände zu zahlen, die an verunglückte Schülerinnen und Schüler Leistungen zu erbringen haben. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß es kommunale Gebietskörperschaften gibt, die wegen weit überdurchschnittlicher Schülerfahrkosten Sonderzuschüsse nach dem GFG erhalten. Würden diese kommunalen Gebietskörperschaften Eigenanteile erheben, müßten sie ggf. damit rechnen, daß diese Sonderzuschüsse entsprechend abgesenkt werden. Der Einspareffekt träte dann nicht bei den kommunalen Gebietskörperschaften, sondern beim Land ein. Dies kann nicht Sinn eines Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden sein.

Der Gesetzentwurf schweigt sich zu diesen möglichen Auswirkungen aus. Solange diese Auswirkungen nicht näher analysiert worden sind und feststeht, daß sie allenfalls in einem vernachlässigenswerten Umfang eintreten, stehen wir den vorgeschlagenen Änderungen zurückhaltend gegenüber. Angesichts der vielen Faktoren, die hier zusammenspielen, liegt es nahe, die jetzt vorgeschlagenen Regelungen zum Gegenstand der Experimentierklausel zu machen, um so fundierte Erfahrungen über die möglichen Auswirkungen dieser Regelungen zu gewinnen, bevor man sie landesweit umsetzt.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken geben die vorgeschlagenen Änderungen zu folgenden Bemerkungen Anlaß:

1. In Artikel 6 Ziffer 1 sollte vor dem Wort „Wohnsitz“ die Ziffer „1.“ eingefügt werden.

2. Die in Artikel 6 Ziffer 2 für § 7 Abs. 1 Schulfinanzgesetz vorgeschlagene Neufassung läßt zahlreiche Fragen offen, die einer eindeutigen gesetzlichen Regelung zugeführt werden sollten:
 - Nicht ganz klar ist, wie das erste und zweite Kind bestimmt werden (Lebensalterprinzip?).
 - Unklar ist auch, ob bei der Feststellung des ersten und zweiten Kindes auch volljährige Kinder, die zur Schule gehen, einbezogen werden müssen. Der Wortlaut spricht gegen die Einbeziehung, wenn er davon spricht, daß von **Erziehungsberechtigten** mit mehreren der Vollzeitschulpflicht unterliegenden Kindern nur Eigenanteile für das erste und zweite Kind erhoben werden dürfen. Denn volljährige Kinder haben keine Erziehungsberechtigten mehr, sondern allenfalls noch unterhaltsverpflichtete Eltern.
 - Nicht klar ist weiterhin, inwieweit ein Kind bei der Feststellung des ersten und zweiten Kindes, für das Eigenanteile erhoben werden können, berücksichtigt wird, wenn es deshalb keinen Anspruch auf Erstattung von Schülerfahrkosten hat, weil die Länge des Schulweges die zumutbare Entfernung nicht überschreitet. Ist dieses Kind, wenn es das lebensälteste Kind ist, ggf. als erstes Kind im Sinne des vorgeschlagenen § 7 Abs. 1 Satz 3 mit der Folge anzusehen, daß nur noch maximal für ein weiteres Kind ein Eigenanteil von DM 10,-- erhoben werden darf?
3. Unabhängig von diesen Unklarheiten ist darauf hinzuweisen, daß insbesondere im ländlichen Raum, in dem häufiger als in kreisfreien Städten Kinder einer Familie Schulen verschiedener Schulträger besuchen, mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden sein kann. So müßte z.B. festgestellt werden, wie viele Geschwister des jeweiligen Schülers gleichzeitig andere Vollzeitschulformen bei anderen Schulträgern besuchen und mit diesen Schulträgern abgeglichen werden, das wievielte Kind der Erziehungsberechtigten der jeweilige Schüler ist. Außerdem müßte bei vorzeitigem Schulabgang eines von mehreren Geschwister, der insbesondere bei Berufsschulpflichtigen häufiger vorkommt, jeweils eine Mitteilung an die anderen Schulen (Schulträger) ergehen.
4. Schließlich führt die Erhebung eines Eigenanteiles bei der aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis häufig praktizierten Ausgabe von Jahres-Zeitkarten zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand, wenn es Schülern/Erziehungsberechtigten nicht zumutbar ist, den Eigenanteil von 220,-- DM /110,-- DM sofort im voraus in einem Betrag zu zahlen. Zusätzliche Schwierigkeiten treten bei der Ausgabe von Jahres-Zeitkarten dann auf, wenn der Besuch der Schule wäh-

rend eines Schuljahres abgebrochen wird. Die Differenzierung der Eigenanteile zwischen 20,-- DM und 10,-- DM für das erste und zweite Kind führt dann dazu, daß die verbleibenden Kinder, die nach dem Schulabbruch des ersten oder zweiten Kindes in eine andere Eigenanteilsgruppe aufrücken, nachträglich mit höheren Eigenanteilen während des laufenden Schuljahres belastet werden müßten. Wenn sie Schulen anderer Schulträger besuchen als der Schüler, der den Schulbesuch während des laufenden Schuljahres abbricht, führt dies zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

5. Zu Praktikabilitätsproblemen dürfte auch führen, daß die Erhebung eines Eigenanteiles davon abhängig gemacht wird, daß die Schülerfahrkarte auch noch für andere Zwecke als für das Zurücklegen des Schulweges genutzt werden kann. Gerade im ländlichen Raum ist dies häufig nur eine theoretische Nutzungsmöglichkeit. Denn der Schulstandort ist häufig nicht so attraktiv, daß die Schülerfahrkarte tatsächlich noch dazu genutzt wird, um ihn zu anderen Zwecken aufzusuchen (z.B. Kinobesuch). Dem steht häufig auch die Tatsache entgegen, daß die Fahrzeiten des öffentlichen Nahverkehrs so auf den Berufsverkehr und den Schülerverkehr abgestimmt sind, daß die Streckenangebote außerhalb dieser Zeiten sehr ausgedünnt sind. Häufig ist es daher praktisch nicht möglich, außerhalb dieser Zeiten die Schülerfahrkarte zu nutzen. Insoweit unterscheidet sich die Situation im ländlichen Raum erheblich von der Situation in kreisfreien Städten, die über ein gut ausgebautes Nahverkehrssystem mit verdichteten Angeboten auch außerhalb der Berufsverkehrszeiten etc. vorhalten. Sollte ein Schulträger im ländlichen Raum trotz der häufig nur theoretischen Möglichkeit, die Schülerzeitkarten auch zu anderen Zwecken als für den Besuch der Schule zu nutzen, versuchen, die Eigenanteile einzufordern, dürfte dies auf erheblichen Widerstand der Betroffenen stoßen, die nicht zu Unrecht darauf hinweisen werden, daß es sich bei diesen zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten häufig nur um solche theoretische Natur handelt.
6. Die zuvor geschilderten Schwierigkeiten ließen sich zumindest dann minimieren, wenn die Differenzierung der Höhe des Eigenanteils für das Erste und zweite Kind entfallen würde und den Schulträgern die Möglichkeit eingeräumt würde, für das erste und zweite Kind einen Eigenbeitrag bis zu 20,-- DM zu erheben. Zusätzlich sollten die Eigenanteile unabhängig von der möglichen anderweitigen Nutzung der Schülerfahrkarten erhoben werden können. Beides ist aus unserer Sicht auch sozialpolitisch vertretbar und gerechtfertigt.

Die mit der jetzt vorgeschlagenen Neufassung des § 7 Abs. 1 Schulfinanzgesetz verbundenen Anwendungsprobleme und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand würden vollständig entfallen, wenn man anstelle dieser Regelung die in § 5 Abs. 1 der Schülerfahrkostenverordnung vorge-

sehenen festgelegten zumutbaren Schulwegentfernungen maßvoll erhöhen würde. Insbesondere für Schüler der Sekundarstufe II wäre eine Erhöhung des zumutbaren Schulweges von fünf auf zehn Kilometer vertretbar. Gleichzeitig müßte in diesem Fall allerdings auch § 6 Abs. 2 der Schülerfahrkostenverordnung (gefährlicher/ungeeigneter Schulweg) aufgehoben werden. Er ist auf Schulwege abgestellt, die zu Fuß zurückgelegt werden. Es ist unrealistisch, daß Schulwege von zehn Kilometern zu Fuß bewältigt werden. Durch eine maßvolle Anhebung der zumutbaren Länge der Schulwege wären ähnliche Einspareffekte zu erwarten wie durch die jetzt vorgeschlagene Neuregelung des § 7 Abs. 1 Schulfinanzgesetz, ohne daß damit zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde. Soziale Härten könnten ggf. dadurch aufgefangen werden, daß es für Schülerinnen und Schüler, für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG geleistet wird, bei den bisherigen zumutbaren Schulwegentfernungen bleibt.

7. Abschließend regen wir an, daß mögliche Änderungen beim Recht der Schülerfahrkostenerstattung auf jeden Fall erst mit Beginn des neuen Schuljahres (Beginn 01. August 1998) in Kraft treten sollten. Ein Inkrafttreten während des laufenden Schuljahres führt deshalb zu erheblichem Verwaltungsaufwand, weil für das laufende Schuljahr ergangene Bescheide ggf. überprüft und angepaßt sowie nach dem neuen Recht zuviel gezahlte Beträge zurückgefordert müßten.

Artikel 7 - Änderung des Schulverwaltungsgesetzes

Die Entbindung kreisangehöriger Gemeinden, die nicht Große kreisangehörige Städte sind, von der Verpflichtung, einen eigenständigen Schulausschuß zu bilden, wird grundsätzlich begrüßt. Sie ist jedoch nicht ausreichend. Es sind keine Gründe erkennbar, diese Verpflichtung für Große kreisangehörige Städte, Kreise und kreisfreie Städte beizubehalten.

Schon jetzt übertragen zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften, die auch nach der Änderung des Schulverwaltungsgesetzes weiterhin zur Bildung eines eigenen Schulausschusses zuständig wären, ihren Schulausschüssen zusätzliche andere Aufgaben, wenn darüber Einvernehmen vor Ort besteht und gegen diese rechtswidrige Praxis nicht mit Klagen zu rechnen ist. Zu dieser Praxis sehen sich viele kommunal Gebietskörperschaften auch durch einen von der Haushaltslage herbeigeführten „Vollzugsnotstand“ gezwungen. Er führt dazu, daß sie praxisferne und kostenträchtige unsinnige Entscheidungen des Landesgesetzgebers nicht mehr vollziehen können. Diese rechtswidrige Praxis wird von den Aufsichtsbehörden auch seit langem toleriert, weil die Nichtbeachtung der Pflicht, einen eigenständigen Schulausschuß zu bilden, zu keinerlei Qualitätseinbußen bei der Wahrnehmung der

Aufgaben geführt hat, die sich aus der Schulträgerschaft ergeben. Wir möchten daher mit Nachdruck die von allen drei kommunalen Spitzenverbänden seit langem erhobene Forderung bekräftigen, die in § 12 enthaltene Verpflichtung für alle Schulträger aufzuheben, einen eigenen Schulausschuß zu bilden, der nur mit Schulangelegenheiten betraut werden darf. Unsere Forderung wird nicht nur damit begründet, daß diese Verpflichtung im krassen Gegensatz zu den Erfordernissen der Praxis steht. Es ist auf Dauer untragbar, wenn kommunale Gebietskörperschaften auf dem Hintergrund ihrer Haushaltsmisere durch praxisferne Regelungen in einen Vollzugsnotstand getrieben werden, der sie zwingt, Gesetze nicht einzuhalten. Wenn selbst öffentliche Körperschaften geltende Gesetze nicht mehr beachten (können), besteht die Gefahr, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die Verbindlichkeit von Gesetzen und in rechtsstaatliche Prinzipien auf Dauer Schaden nimmt.

Falls sich der Landtag nicht dazu entschließen kann, die Verpflichtung zur Bildung eines eigenen Schulausschusses schon jetzt auf Dauer abzuschaffen, regen wir an, in der Experimentierklausel des Artikel 1 § 2 des Gesetzentwurfes eine Bestimmung aufzunehmen, die vorsieht, daß alle Schulträger befristet von der Verpflichtung zur Bildung eines eigenen Schulausschusses freigestellt werden und die Landesregierung rechtzeitig vor Ablauf der Frist dem Landtag Bericht zu erstatten hat, ob die Freistellung zu qualitativen Einbußen bei der Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben geführt hat. Eine Experimentierklausel in der Form, daß auf Antrag nur einige Schulträger von der Verpflichtung freigestellt werden, halten wir nicht für geeignet. Durch ein derartiges „Experiment“ sind wenig repräsentative Ergebnisse zu erwarten. Schulträger, die sich schon jetzt nicht mehr an die Verpflichtung halten, werden angesichts des mit der Teilnahme an einem solchen Experiment zu befürchtenden Verwaltungsaufwandes (Antragsverfahren, Berichtspflicht etc.) keinen Anlaß sehen, sich an einem derartigen Versuch zu beteiligen. Sie werden ihre bisherige Praxis einfach fortsetzen.

Artikel 9 - Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen

Die Verlagerung der Versicherungsaufsicht auf die Bezirksregierung wird unterstützt. Die Änderung macht allerdings nur Sinn, wenn Kreise und kreisfreie Städte zukünftig von der Bezirksregierung nicht mehr für die Wahrnehmung der Aufgabe in Anspruch genommen werden. Wir sehen zu dieser Anmerkung Anlaß, weil mit der jetzigen Änderung die Zuständigkeiten wieder so festgelegt werden, wie sie schon einmal vor 1984 bestanden hatten. Damals hatten die Bezirksregierungen die Kreise und kreisfreien Städte bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten mit der Überwachung des laufen-

den Verwaltung der Versicherungsunternehmen beauftragt. In der Begründung sollte eindeutig festgestellt werden, daß dies nach der jetzt vorgesehenen Zuständigkeitsänderung nicht möglich ist.

Ergänzend weisen wir darauf hin, daß die jetzt vorgesehene Neuregelung der Versicherungsaufsicht nicht ausreichend ist. Die Kreise führen auch nach der Änderung weiterhin die Aufsicht über die regionalen Untergliederungen der AOK und der Innungskrankenkassen. Unseres Erachtens ist es wünschenswert, auch insoweit eine Neuregelung der Zuständigkeiten herbeizuführen. Die Aufsicht über diese Versicherungsunternehmen und ggf. auch über die landesunmittelbaren Betriebskrankenkassen sollte den Landesversicherungsämtern zugewiesen werden. Dies würde die kommunalen Gebietskörperschaften entlasten und gleichzeitig eine effektivere und effizientere Wahrnehmung der Aufgaben gewährleisten. Zur Begründung verweisen wir ergänzend auf unseren im Rahmen der Verwaltungsstrukturreformdebatte gemachten Vorschlag (EILDIENTST vom 12. Mai 1997, Seite 190 ff.) Er ist als Anlage 6 dieser Stellungnahme beigefügt.

Artikel 10 - Gesetz über die Errichtung von Landwirtschaftskammern

Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen die Zuständigkeit für die Durchführung von Wahlen zu den Landwirtschaftskammern von den Hauptverwaltungsbeamten der Kreise und kreisfreien Städte auf die Landwirtschaftskammern zu verlagern, entspricht einer langjährigen Forderung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Ergänzend zu dieser Änderung sollten jedoch auch Konsequenzen für die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung von Landwirtschaftskammern - Landwirtschaftskammerwahlordnung gezogen werden. Diese Verordnung sollte mit dem Ziel überprüft werden, die bisher für die Erstellung und Fortschreibung von Wählerverzeichnissen zuständigen Ortsbehörden (Gemeindedirektor) weitgehend von diesen Aufgaben freizustellen und sie in die Zuständigkeit der Landwirtschaftskammern zu verlagern. Wir verweisen auf unseren Vorschlag im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform (EILDIENTST vom 12. Mai 1997, Seite 347 ff.). Er ist als Anlage 7 beigefügt.

Soweit dies nicht für sinnvoll angesehen wird, sollte im Landwirtschaftskammergesetz eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die festlegt, daß die Landwirtschaftskammern den kommunalen Gebietskörperschaften die bei ihnen durch die Zuarbeit zu den Landwirtschaftskammerwahlen entstehenden Kosten in Form einer Pauschalen zu ersetzen haben, die jeweils vom Innenminister festgesetzt

wird. Dies würde der Praxis bei den Bundestagswahlen entsprechen, bei denen der Bund dem Land auch für die kommunalen Gebietskörperschaften die ihnen im Zusammenhang mit der Durchführung von Bundestagswahlen entstehenden Kosten in Form einer Pauschalen erstattet (vgl. § 50 Bundeswahlgesetz).

Artikel 11 Nr. 2 - Bekanntmachungsverordnung

Die vorgeschlagenen Erleichterungen für kreisangehörige Gemeinden bei der Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Ratssitzung stellen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Ergänzend dürfen wir erneut unsere Bitte vortragen, die Bekanntmachungsverordnung mit dem Ziel zu ändern, daß eine „Hinweisbekanntmachung“ anstelle der vollständigen Veröffentlichung in Zukunft ausreichen sollte. Außerdem erneuern wir insbesondere auch unsere Bitte, das Bekanntmachungsverfahren für Tierseuchenverordnungen zu ändern. Näheres zum Inhalt unserer Vorschläge kann der beigefügten Anlage 8 entnommen werden. Da insbesondere die vorgeschlagene Änderung des Bekanntmachungsverfahrens bei Tierseuchenverordnungen unter keinem Gesichtspunkt auf verfassungsrechtliche Probleme stoßen würde, würden wir es begrüßen, wenn zumindest die diesbezüglichen Vorschläge in das Artikelgesetz aufgenommen werden könnten.

Artikel 11 - Gesetz zur Änderung von Verordnungen

1. Artikel 11 Nr. 4 - AZVOFeu

- a) Die bisher in § 1 Abs. 1 Satz 2 AZVOFeu enthaltene Bestimmung, daß in der Regel nicht mehr als 20 Stunden wöchentlich auf den Arbeits- und Ausbildungsdienst entfallen sollen, wenn der Dienst in Wechselschichten geleistet wird, hat in der Praxis zu erheblichen Problemen geführt. Ob diese Probleme dadurch gelöst werden sollen, indem § 1 Satz 2 AZVOFeu - wie jetzt vorgeschlagen - ersatzlos gestrichen wird oder indem die 20 Stundengrenze auf 23 oder 24 Stunden erhöht wird, wird von unseren Mitgliedern unterschiedlich beurteilt. Ein Teil der Mitglieder äußert Bedenken gegen eine ersatzlose Streichung des § 1 Abs. 1 Satz 2 AZVOFeu. Sie würde zur Folge haben, daß eine Obergrenze für den Arbeits- und Ausbildungsdienst jeweils von jeder Behörde mit ihrem örtlichen Personalrat auszuhandeln wäre. Um Verwaltungsressourcen bindende schwierige örtliche Verhandlungen zu vermeiden, befürworten diese Mitglieder eine Erhöhung der 20 Stundengrenze. Ein anderer Teil unserer Mitglieder stellt diese Bedenken nicht in den Vordergrund.

Angesichts der unterschiedlichen Einschätzung der Folgen einer vollständigen Streichung des § 1 Abs. 1 Satz 2 AZVOFeu bietet sich evtl. an, § 1 Abs. 1 Satz 2 AZVOFeu wie folgt zu fassen:

„Liegt keine abweichende Betriebsvereinbarung vor, so sollen davon in der Regel nicht mehr als 24 Stunden wöchentlich auf den Arbeits- und Ausbildungsdienst entfallen.“

- b) Weiterhin sieht die Neufassung des § 1 AZVOFeu vor, den Begriff Wechselschicht durch Schichtdienst zu ersetzen. Ohne eine gleichzeitige Änderung des § 1 Abs. 2 Nr. 4 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Landes Nordrhein-Westfalen könnte dies in Feuerwachen, in denen kein Dienst in Wechselschichten geleistet wird, zu Problemen führen. Denn für derartige Feuerwachen wäre dann die Arbeitszeitverordnung für Beamte im Lande Nordrhein-Westfalen neben der AZVOFeu anwendbar. Deshalb ist eine Harmonisierung der Arbeitszeitverordnung für Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Neuregelung der AZVOFeu erforderlich.

In diesem Zusammenhang dürfen wir darauf hinweisen, daß es in den Kreisen Leitstellen gibt, die mit Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes besetzt sind, die in Schichten Dienst leisten und in denen der Betrieb der Leitstelle nicht zwingend einen Bereitschaftsdienst erfordert. Für diese Leitstellen wäre nach der Neufassung der AZVOFeu die AZVOFeu anwendbar. Dies wäre nicht sachgerecht. Die notwendige Abstimmung der beiden Arbeitszeitverordnungen sollte auch für diese Leitstellen flexible Lösungen bereit halten, die eine sachgerechte Organisation des Dienstes ermöglichen.

2. Artikel 11 Nr. 7 - Gutachterausschußverordnung

Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den Forderungen des Landkreistag Nordrhein-Westfalen. Sie werden von uns begrüßt. Dies gilt auch für die Möglichkeit eine gemeinsame Geschäftsstelle für mehrere Gutachterausschüsse zu bilden. Dabei verkennen wir nicht, daß das weiterhin bestehende Weisungsrecht der Gutachterausschüsse gegenüber der gemeinsamen Geschäftsstelle unter Umständen zu Konfliktfällen führen kann. Die Bildung einer gemeinsamen Geschäftsstelle setzt jedoch eine freiwillige Vereinbarung voraus, die unter anderem eine Regelung über das Weisungsrecht der Gutachterausschüsse beinhalten muß. Wir gehen deshalb davon aus, daß sich die möglichen Konfliktfälle so reduzieren lassen und eine freiwillige Vereinbarung nur

dann geschlossen wird, wenn die von solchen Konfliktfällen ausgehenden Reibungsverluste durch die sonstigen Vorteile einer gemeinsamen Geschäftsstelle mehr als aufgewogen werden.

Artikel 13 - Aufhebung von Rechtsverordnungen

1. Artikel 13 Nr. 1 - Jubiläumszuwendungsverordnung

Das Einsparpotential durch eine Aufhebung der Jubiläumszuwendungsverordnung ist in den kommunalen Gebietskörperschaften auch deshalb relativ gering, weil der Anteil der Beamten an den kommunalen Bediensteten wesentlich geringer ist als bei den Bediensteten des Landes. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß eine Aufhebung der Jubiläumszuwendungsverordnung nur für die Beamten, nicht aber für die Angestellten und Arbeiter im Dienste der kommunalen Gebietskörperschaften gelten würde. Letztere hätten nach den einschlägigen Tarifverträgen weiterhin Anspruch auf entsprechende Zuwendungen. Es ist nicht auszuschließen, daß diese unterschiedliche Praxis bei den Bediensteten zu Mißstimmungen und Motivationsverlusten führt, die die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung beeinträchtigen und in keinem Verhältnis zu den geringen möglichen Einsparungen steht. Der zuständige Fachausschuß des LKT NW hatte deshalb in der Vergangenheit bewußt von der Forderung abgesehen, die Jubiläumszuwendungsverordnung aufzuheben.

2. Artikel 13 Nr. 2 - Veterinärzuwendungsverordnung

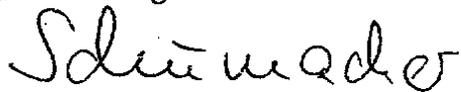
Der zuständige Fachausschuß des LKT NW hat die Frage vor geraumer Zeit erörtert, inwieweit eine Aufhebung der Veterinärzuwendungsverordnung sinnvoll ist. Er hat sich dabei mehrheitlich trotz der Tatsache, daß die Veterinärzuwendungsverordnung nur die Möglichkeit regelt, für beamtete, nicht aber für angestellte Tierärzte entsprechende Zusendungen zu leisten, von einer Forderung abgesehen, die Verordnung aufzuheben. Maßgebend war dabei die Überlegung, daß kein Kreis verpflichtet ist, entsprechende Zuwendungen zu leisten und daher im Rahmen seines Ermessens berücksichtigen kann, ob die Gewährung von Zuwendungen trotz der unterschiedlichen Behandlung von beamteten und angestellten Tierärzten sachgerecht ist und ggf. auch als motivationssteigerndes Instrument eingesetzt werden kann. Bei dieser mehrheitlichen Entscheidung im Ausschuß spielte auch eine Rolle, daß die Möglichkeiten der Veterinärzuwendungsverordnung teilweise als ein „Ersatzinstrument“ für die damals im allgemeinen Beamten- und Besoldungsrecht noch nicht vorgesehene Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen angesehen

wurde. Wir gehen davon aus, daß es zu keiner Änderung der Haltung des Ausschusses kommen wird, solange nicht zumindest feststeht, daß zeitgleich mit der Aufhebung der Veterinärzuwendungsverordnung die vom Land noch zu erlassenden Verordnungen in Kraft gesetzt werden, die es den kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund des Dienstrechtsreformgesetzes ermöglichen, leistungsbezogene Vergütungsbestandteile zu zahlen.

Sollte es zu einer ersatzlosen Aufwendung der Veterinärzuwendungsverordnung kommen, hielten wir zumindest eine Übergangsregelung für sinnvoll, die es den Kreisen, die bisher entsprechende Zuwendungen geleistet haben, ermöglicht, diese Zuwendungen im Laufe von zwei bis drei Jahren in ihrer Höhe auf Null abzuschmelzen. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, daß sich solche Zuwendungen zum Teil zu einem festen Einkommensbestandteil entwickelt haben.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Schumacher'.

(Schumacher)

Anlagen

C. Finanzierungsregelungen

Es muß darauf hingewiesen werden, daß sämtliche Vorschläge, die zu neuen Aufgaben und Zuständigkeiten kommunaler Gebietskörperschaften führen, selbstverständlich in der Erwartung gemacht werden, daß neue Aufgaben nur zugewiesen werden oder bestehende Aufgaben verlagert werden, wenn gleichzeitig eine Regelung über die Finanzierung erfolgt. Die Bestimmungen des Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung NW und der §§ 3 Abs. 4 GO und 2 Abs. 4 KrO, die vorsehen, daß bei neuen Aufgaben mit einer Mehrbelastung für die kommunalen Gebietskörperschaften ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist, sind strikt einzuhalten.

Neben einem Kostenausgleich durch Landesmitteln bietet es sich an, stärker als bisher über eine Gebührenfinanzierung der Aufgabenerledigung nachzudenken. Zunächst ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß zahlreiche Gebühren und Gebührenrahmen, durch EG-Recht, Bundesrecht, häufig aber auch durch Landesrecht verbindlich für die kommunalen Gebietskörperschaften festgelegt werden, ohne daß sie kostendeckend sind. Neben der Notwendigkeit, Gebühren in Zukunft kostendeckend festzusetzen, wenn sie denn schon für die Kommunen verbindlich festgeschrieben werden, ist es wünschenswert, den kommunalen Gebietskörperschaften in Zukunft die Möglichkeit zu eröffnen, die Gebühren für ihre Tätigkeit nach üblichen gebührenrechtlichen Grundsätzen (Äquivalenzprinzip, Kostendeckungsprinzip) selbst festzusetzen. Jede kommunale Gebietskörperschaft hätte es dann

selbst in der Hand, die Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung stärker als bisher durch ein auskömmliches Gebühreneinkommen sicherzustellen. Gleichzeitig hätte sie die Möglichkeit, Kostenersparnisse bei der Aufgabenwahrnehmung an die Gebührenpflichtigen durch Gebührensenkung weiterzugeben. Von den dann unter Umständen von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft unterschiedlichen Gebührensätzen wären positive Auswirkungen für eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung zu erwarten. Die Vergleichsmöglichkeit bei den Gebühren würde wettbewerbsähnliche Wirkungen auslösen. Soweit Gebühren höher als in benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften ausfallen, würde ein politischer Druck entstehen, die Aufgabenerledigung so zu effektiveren, daß man bei der Gebührenhöhe möglichst wenig zu Lasten der Gebührenpflichtigen aus dem landesüblichen Rahmen fällt.

Ein Gebührenfestsetzungsrecht würde im kreisangehörigen Raum vermutlich dann zusätzliche Effektivitäts- und Effizienzsteigernde Wirkungen auslösen, wenn es mit einer Änderung des Gesetzes zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit – GkG – kombiniert würde, die es zukünftig ermöglicht, aufgrund freiwilliger Vereinbarungen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden bisher gestufte Aufgabenzuständigkeiten zwischen Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten und dem Kreis vom Kreis wahrnehmen zu lassen. Denn Kreise und kreisangehörige Gemeinden hätten dann die Möglichkeit, die Aufgabenwahrnehmung so zu organisieren, daß sie auch unter dem Gesichtspunkt der Gebührenhöhe möglichst bürgerfreundlich wäre (vergl. im einzelnen hierzu die Ausführungen unten unter II. 1.).

Ein eigenes Gebührenfestsetzungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften müßte von einem ständigen Bemühen begleitet sein, kosten-trächtige überflüssige Bundes- und Landesstandards für die kommunalen Gebietskörperschaften abzubauen und gar nicht erst entstehen zu lassen. Dieses Ziel würde im übrigen durch ein eigenes Gebührenfestsetzungsrecht vermutlich leichter erreichbar sein. Kosten überflüssiger Standards würden sich nämlich sofort in höheren Gebühren niederschlagen, die gegenüber den Bürgerinnen und Bürger gerechtfertigt werden müßten. Dieser Legitimationszwang würde einen heilsamen Druck auslösen, von überflüssigen Standards abzusehen.

Größere Entscheidungsspielräume der Aufgabenträger bei der Gebührenfestsetzung lassen sich auch mit der Überlegung verknüpfen, daß

aus übergeordneten öffentlichen Interessen bestimmte Gebühren nicht kostendeckend sein sollen, weil die Gebührenhöhe als Lenkungs-instrument für andere politische Ziele eingesetzt werden soll. Dem könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß durch Landesrecht festgelegt wird, wann bei bestimmten Aufgaben die Gebühr so festzusetzen ist, daß nur ein bestimmter Anteil der Kosten durch Gebühreneinnahmen eingespielt werden darf. Dies ist heute schon im Beitragsrecht üblich (Erschließungsbeitragsrecht, Kommunalabgabengesetz etc.). Dieses Verfahren hätte den zusätzlichen Vorteil, daß transparent würde, welche Kosten das Land den Kommunen durch die Erledigung von Aufgaben ohne Überwälzungsmöglichkeit auferlegt. Damit wäre ein relativ eindeutiger Anknüpfungspunkt für die Höhe der Finanzmittel gegeben, die das Land den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetz oder im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen der §§ 3 Abs. 4 GO und 2 Abs. 4 KrO zur Verfügung zu stellen hätte.

Neben dem Gebührenfestsetzungsrecht ist die Gebührenfreiheit zahlreicher Amtshandlungen und Überwachungsaufgaben auf den Prüfstand zu stellen. Sie wird in der Regel damit begründet, daß die Aufgabenwahrnehmung und Überwachung ausschließlich oder ganz im öffentlichen Interesse liege. Diese Begründung überzeugt in vielen Fällen nicht. So ist es zum Beispiel nicht nachvollziehbar, daß für die Genehmigung eines Eingriffs nach § 6 Abs. 4 des Landschaftsgesetzes NW eine Gebühr zwischen 50,— und 5.000,— DM erhoben werden kann, die Erteilung einer Befreiung von Verboten in besonders geschützten Landschaftsteilen nach § 69 Landschaftsgesetz NW dagegen gebührenfrei ist, obwohl die Erteilung einer Befreiung einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern kann und mit einem beträchtlichem privaten Nutzen für den Antragsteller verbunden ist.

Im übrigen wird die Begründung für die Gebührenfreiheit (Vorliegen eines öffentlichen Interesses) in weiten Bereichen nicht konsequent durchgehalten. Obwohl zum Beispiel die Einhaltung der Immissionsbestimmungen durch private Wohnungsheizungen auch im öffentlichen Interesse liegt, hat der Bürger die Kosten der Überwachung durch den Schornsteinfeger in vollem Umfang über Gebühren selbst dann zu finanzieren, wenn die Überprüfung keinen Anlaß zu Beanstandungen gibt. Anders stellt sich dagegen zum Beispiel die Situation bei der Brandschau, bei der Lebensmittelüberwachung oder in anderen Aufgabenbereichen der Gesundheitsämter

und Veterinärämter dar. Hier tragen die Behörden, die die Überwachung durchzuführen haben, in der Regel in vollem Umfang die Kosten der Überwachungsmaßnahmen, es sei denn, es ergeben sich im konkreten Fall Beanstandungen. Dabei dürfte unbestritten sein, daß zum Beispiel die durch die Brandschau bezweckte Verhinderung von Bränden auch im Interesse des Eigentümers des Objektes liegt, das überprüft wird. Ähnliches gilt für die Lebensmittelüberwachung. Die Lebensmittelwirtschaft hat ein erhebliches privates Interesse an einer funktionierenden Lebensmittelüberwachung, weil sonst ihre Erwerbs- und Gewinnchancen sinken. In vielen Bereichen, in denen bisher eine Beteiligung der Privaten an den Kosten der Überwachungsmaßnahmen mit der Begründung abgelehnt wurde, die Überwachung diene der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und liege im öffentlichen Interesse, liegt in aller Regel zumindest ein erheblicher „Doppelnutzen“ auch für die überwachten Privaten vor. Er rechtfertigt es, sie zumindest zum Teil an den Kosten der Überwachungsmaßnahmen zu beteiligen. Daraus leitet sich die Forderung ab, die bisher gebührenfrei erfolgte Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel zu überprüfen, auch die von dem „Doppelnutzen“ profitierenden Privaten an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung möglichst weitgehend zu beteiligen. Auch das Verursacherprinzip kann in vielen Fällen für eine derartige Kostenbeteiligung herangezogen werden.

EILDienst LKT NW Nr. 7-8/97 – 10 15-17 –

II. Kreisangehörige Städte und Gemeinden

1. Flexibilisierung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden

Eine Übertragung von Aufgaben in Form der Delegation (Zuständigkeitsvereinbarung) oder

des Mandats (Durchführungsübertragung) von einer kommunalen Gebietskörperschaft auf eine andere durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist nach den §§ 23 ff GkG nur möglich, wenn die Übertragung nicht durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist. Bei einem durch Gesetz oder Rechtsverordnung festgelegten vertikalen Stufenaufbau von Zuständigkeiten, wie ihn z.B. das System des gestuften Aufgebenaufbaus zwischen Mittleren, Großen kreisangehörigen Städten und Kreisen darstellt, ist eine Aufgabenverschiebung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten durch freiwillige Vereinbarung ausgeschlossen. Dies hat zur Folge, daß zum Beispiel ein Kreis die Aufgaben der Ausländerbehörde einer ihm angehörenden Großen kreisangehörigen Stadt selbst dann nicht wahrnehmen kann, wenn sein Behördensitz in dieser Großen kreisangehörigen Stadt liegt. Die betreffende Große kreisangehörige Stadt muß daher auch dann eine eigene Ausländerbehörde neben der Ausländerbehörde des Kreises unterhalten, wenn es effektiver und effizienter wäre, daß diese Aufgaben für die Große kreisangehörige Stadt vom Kreis mit wahrgenommen würden. Hat der Kreis seinen Behördensitz in der betreffenden Großen kreisangehörigen Stadt, sprächen auch Gesichtspunkte der Bürger- und Ortsnähe nicht gegen diese Verbundlösung. Trotzdem ist selbst auf freiwilliger Basis nach dem GkG eine entsprechende Vereinbarung nicht zulässig.

Ähnliche Probleme für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung stellen sich auch bei anderen Zuständigkeiten im kreisangehörigen Bereich, die zwischen Kreisen, Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten vertikal im Wege der gestuften Aufgabenzuständigkeit verteilt sind. So sieht z.B. das Gesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. November 1987 (GV. NW., S. 401) vor, daß die Kreise und Großen kreisangehörigen Städte die den örtlichen Trägern zugewiesenen Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz wahrzunehmen haben. Liegt der Kreissitz in einer Großen kreisangehörigen Stadt, so ist die kreisangehörige Stadt unter anderem sogar für die unter das Schwerbehindertengesetz fallenden Bediensteten des Kreises zuständig, soweit sie in Verwaltungsbereichen des Kreises tätig sind, die ihren Sitz in dieser kreisangehörigen Stadt haben. Eine Vereinbarung zwischen Kreis und Großer kreisangehöriger Stadt, daß der Kreis die Aufgaben des örtlichen Trägers auch für die Große kreisangehörige Stadt wahrnimmt, ist selbst dann nicht möglich, wenn dies zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabewahrnehmung führen würde.

Auch bei der vertikal gestuften Aufgabenzuweisung zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie Kreisen im Bereich der Bauaufsicht, der Geschäftsführung bei Gutachterausschüssen für Grundstückswerte, der Trägerschaft von Rettungswachen und der Pflicht von Gemeinden ab 25.000 Einwohnern ein eigenes gemeindliches Rechnungsprüfungsamt einzurichten, können sich vergleichbare Probleme ergeben.

Ursache für solche Probleme ist die jeweils sich schematisch am System der Mittleren und Großen kreisangehörigen Stadt orientierende Aufgabenzuweisung durch das Land, die sich notwendigerweise an „landesdurchschnittlichen Verhältnissen“ orientiert, ohne auf hiervon immer wieder abweichende örtliche Besonderheiten Rücksicht nehmen zu können.

Es sollte die Möglichkeit eröffnet werden, solche örtlichen Besonderheiten durch eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf den Kreis dann Rechnung tragen zu können, wenn dem eine freiwillige öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der betreffenden kreisangehörigen Gemeinde und dem Kreis zugrundeliegt. Damit würde ein Weg zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabewahrnehmung eröffnet. Wenn diese Möglichkeit nur unter der Voraussetzung eröffnet würde, daß die betreffende kreisangehörige Gemeinde oder Stadt dem Kreis die Kosten zu erstatten hätte, würden auch keine Probleme unter dem Gesichtspunkt eintreten, daß andere kreisangehörige Gemeinden und Städte, die die Aufgabe selbst wahrnehmen, über die Kreisumlage diese Aufgabewahrnehmung durch den Kreis mit finanzieren. Ein positiver Nebeneffekt einer entsprechenden Änderung des GkG wäre es auch, daß der Kreis und die kreisangehörigen Gemeinden indirekt gezwungen wären, für diese Aufgabenbereiche eine Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen, da nur dann sachgerecht entschieden werden kann, ob es wirtschaftlicher ist, wenn die Aufgaben vom Kreis oder der kreisangehörigen Stadt wahrgenommen würden.

Gegen Flexibilisierungsmöglichkeiten auf freiwilliger Basis spricht auch nicht, daß damit die Zuständigkeitsverteilung der Aufgaben im kreisangehörigen Raum nicht mehr für das gesamte Land nach einer einheitlichen Systematik erfolgen würde. Transparenz und Übersichtlichkeit des Behördenaufbaus für die Bürgerinnen und Bürger würden darunter nicht zusätzlich leiden. Für jede Aufgabe sind die Zuständigkeiten in zahlreichen getrennten Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften geregelt. Die Bürger-

rinnen und Bürger können daher nicht durch Blick in ein einziges Gesetz oder eine einzige Verordnung die Zuständigkeit für die jeweiligen Aufgaben ermitteln. Sie sind vielmehr schon jetzt darauf angewiesen, sich ggf. bei einer Behörde (in der Regel ihrer Heimatgemeinde) darüber kundig zu machen, wer für ein bestimmtes Anliegen zuständig ist. Durch die Möglichkeit, ggf. im Einzelfall durch entsprechende Vereinbarung von einer Zuständigkeitsregelung abzuweichen, würde daher keine zusätzliche Unübersichtlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger entstehen. Es verbliebe damit insoweit nur das Ziel, flächendeckend im Land nach einer einheitlichen Systematik die Zuständigkeiten zu verteilen. Abgesehen davon, daß dieser Gesichtspunkt angesichts der zahlreichen Sonderbehörden ohnehin nicht konsequent durchgesetzt wird, müssen solche sich von einer reinen „Zuständigkeitsästhetik“ leitenden Überlegungen zurücktreten, wenn dies einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerledigung dient.

Bundesrechtliche Regelungen, die teilweise vorsehen, daß die Zuständigkeitszuweisungen zur Umsetzung von Bundesgesetzen auf gesetzlicher Grundlage erfolgen müssen, schließen die Möglichkeit zur Flexibilisierung in diesem Bereich aufgrund freiwilliger Vereinbarung nicht aus. Es dürfte ohnehin sinnvoll sein, derartige Vereinbarungen in geeigneter Form der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden zu unterwerfen, damit auch das Land ggf. überprüfen kann, inwieweit die vereinbarte abweichende Zuständigkeitsregelung mit öffentlichen Interessen vereinbar ist (z.B. Anzeigepflicht mit Genehmigungsfiktion, falls die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist widerspricht). Nach der Überprüfung durch die Aufsicht wäre es dann ggf. ohne großen Aufwand möglich, eine entsprechende Vereinbarung durch eine Änderung der jeweiligen Zuständigkeitsverordnung, von deren Regelungen sie abweicht, gesetzlich zu untermauern. Unvertretbarer Verwaltungsaufwand wäre angesichts der zahlreichen Änderungen von Landesverordnungen, die regelmäßig erfolgen, damit nicht verbunden.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß es wünschenswert ist, durch freiwillige Vereinbarung die Möglichkeit zu schaffen, daß der Kreis Aufgaben für Gemeinden wahrnimmt, die ihnen als Mittlere oder Große kreisangehörige Stadt zugewiesen sind. Dabei geht es nur um Aufgabenverlagerungen zwischen Aufgabenträgern, die grundsätzlich schon vor der Aufgabenverlagerung durch entsprechende gesetzliche oder sonstige Regelungen für die Wahrnehmung

dieser Aufgabe in ihrem Bereich zuständig waren. Denn solche Aufgabenträger übernehmen dann eine Aufgabe nicht völlig neu. Bei ihnen stand schon vorher grundsätzlich aufgrund der Zuständigkeitsregelungen fest, daß sie geeignet und fachlich in der Lage sind, derartige Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen.

Ausgeschlossen werden muß dagegen die Möglichkeit, eine nach dem System der gestuften Aufgabenverantwortung wegen einer zu geringen Einwohnerzahl fehlende Verwaltungskraft durch die Bildung eines Zweckverbandes herbeiführen zu können, der dann insgesamt die kritischen Einwohnerschwellenwerte überschreitet (z.B. Bildung eines Zweckverbandes von mehreren kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern, die für ihr Gebiet die Aufgaben der unteren Bauaufsicht durch diesen Zweckverband, der insgesamt 25.000 Einwohner erfaßt, wahrnehmen lassen wollen). Dies würde die Bildung von zusätzlichen Aufgabenträgern ermöglichen, die zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen angesiedelt sind. Eine solche Möglichkeit stünde im Widerspruch zu dem Ziel, die Zahl der Verwaltungsebenen und Zwischenebenen zu reduzieren, zumindest aber nicht zu vermehren. Da Zweckverbände zudem zusätzliche politische Führungs- und Koordinierungskosten auslösen, die sich auch fiskalisch niederschlagen, würde eine solche Möglichkeit dem Ziel widersprechen, die öffentliche Aufgabenerledigung kostengünstig mit möglichst wenig Verwaltungsebenen zu organisieren.

Grundsätzlich anders stellt sich dagegen die Problematik dar, wenn es darum gehen sollte, auch die Möglichkeit zu eröffnen, daß eine Aufgabe auf einen Aufgabenträger verlagert wird, der vorher in keiner Weise mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut war. Die bestehenden Zuständigkeitsregelungen sind von der Überlegung getragen, daß die zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften die Aufgaben sachgerecht erledigen können. Soweit insbesondere kleinere kommunale Gebietskörperschaften mit der Wahrnehmung der Aufgabe nicht betraut worden sind, hängt dies häufig damit zusammen, daß sie aufgrund ihrer Größe nicht geeignet und in der Lage sind, die Aufgabe sachgerecht wahrzunehmen. Der Grundsatz und das Landesinteresse, daß nur geeignete kommunale Gebietskörperschaften mit der Wahrnehmung einer Aufgabe betraut werden, würde jedoch in Frage gestellt, wenn man die Möglichkeit schaffen würde, durch freiwillige Vereinbarung Aufgaben auch auf kommunale Gebietskörperschaften zu verlagern, die bisher überhaupt nicht mit der Wahrnehmung

dieser Aufgaben betraut waren. Möglichkeiten zur vollständigen Verlagerung von Zuständigkeiten auf bisher überhaupt nicht damit betraute kommunale Gebietskörperschaften sollten daher vermieden werden.

Trotzdem sollte auch bei Aufgaben und Zuständigkeiten, die nicht im Rahmen des Systems der Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte vertikal zwischen Kreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden gestuft sind, nach Möglichkeiten gesucht werden, örtlichen Bedürfnissen nach einer orts- und bürgernahen Aufgabenerledigung Rechnung zu tragen. Zu denken ist z.B. an die Überlegungen, die Kfz-Zulassung dadurch bürgernäher und kundenfreundlicher auszugestalten, daß sie zumindest zum Teil ortsnah in den kreisangehörigen Gemeinden im Verbund mit Leistungen der Gemeinde für ihre Bürger angesiedelt wird. Dies ist zwar bei einfachen Kfz-Abmeldungen schon jetzt möglich (vergl. hierzu unten die Ausführungen unter B. II. 4.). Rechtliche Probleme könnte es dagegen aufwerfen, wenn man z.B. die Möglichkeit für die Bürger schaffen wollte, nach einem Umzug bei der Anmeldung des neuen Wohnsitzes auf dem Einwohnermeldeamt der neuen Gemeinde ggf. gleichzeitig die Ummeldung des Kfz selbst dann durchführen zu können, wenn diese nicht ganz einfach zu handhaben ist und deshalb qualifiziertes Personal vorhanden sein müßte. Trotzdem ist es wünschenswert, auch solche Modelle zumindest erproben zu können. Solange die Zuständigkeit und die Aufgabenverantwortung dabei beim Kreis verbleibt, dürften auch keine Bedenken bestehen, daß dann die Qualität der Aufgabenerledigung leidet. Soweit nämlich die „Kreisaufgabe“ nicht im Auftrag des Kreises von Bediensteten der Gemeinde wahrgenommen werden kann, weil in der Gemeinde entsprechendes Fachpersonal nicht vorhanden ist, obläge es dann dem Kreis, in seinem Dienst stehende qualifizierte Mitarbeiter in das entsprechende Amt der Gemeinde „zu entsenden“. In diesem Rahmen sollte es ermöglicht werden, daß Aufgaben und Dienstleistungen eines Kreises, die mit intensiven Bürgerkontakten verbunden sind, ggf. auch integriert in gemeindlichen „Bürgerämtern“ wahrgenommen werden können. Soweit gegen solche Modelle rechtliche Bedenken bestehen, sollte ggf. eine Experimentierklausel geschaffen werden, die es zunächst ermöglicht, durch die Erprobung solcher Modelle praktische Erfahrungen zu sammeln.

Vorschlag des LKT NW:

Durch eine Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit sollte die Möglich-

keit geschaffen werden, aufgrund freiwilliger Vereinbarung zwischen kommunalen Gebietskörperschaften die Wahrnehmung von Aufgaben, die nach dem System der gestuften Aufgabenverantwortung bei Mittleren, Großen kreisangehörigen Städten und beim Kreis angesiedelt sind, auf den Kreis zu verlagern. Außerdem sollten Organisationsmodelle erprobt werden können, die es ermöglichen, Kreisaufgaben aufgrund freiwilliger Vereinbarung integriert in Bürgerämtern etc. der kreisangehörigen Gemeinden wahrnehmen zu lassen.

2. Gesundheitszeugnisse der Gesundheitsämter (amts- und vertrauensärztliche Gutachten)

Mit Runderlaß vom 10. Juli 1984 (-VB3-1027.1-, MBl.NW. 1984 S. 948) hat das MAGS unter dem Titel „Gesundheitszeugnisse der Gesundheitsämter“ ca. 115 Anlässe aufgeführt, die zu einer amts- oder vertrauensärztlichen Begutachtung führen können bzw. müssen. Die gesetzlichen Grundlagen sind im wesentlichen die Beamtengesetze, das Beamtenversorgungsgesetz, die Heilverfahrensordnung, die Beihilfeverordnung, Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie Berufsordnungen und Schulgesetze. Nach dem Wortlaut des Erlasses sind die Gesundheitsämter zur Erstellung solcher Gesundheitszeugnisse auf Anforderung verpflichtet.

Der Erlaß sollte mit dem Ziel überprüft werden, die Gesundheitsämter nur noch in den Fällen zur Erstellung von Gesundheitszeugnissen zu verpflichten, wenn der Zweck, für den das Gesundheitszeugnis erstellt wird, es nicht erlaubt, die Zeugnisse durch niedergelassene Ärzte erstellen zu lassen. Letzteres ist nur selten der Fall. So ist es zum Beispiel nicht nachvollziehbar, warum die im Rahmen von Kurmaßnahmen für Beamte (§§ 6, 7 Beihilfeverordnung) erstellenden ärztlichen Gutachten nicht ebensogut von niedergelassenen Ärzten gefertigt werden können. Die Tatsache, daß es für externe Dienstherren finanziell günstiger ist, solche Zeugnisse durch die Gesundheitsämter der Kreise und kreisfreien Städte und nicht durch niedergelassene Ärzte erstellen zu lassen, ist kein dem Aufgabenverzicht entgegenstehender sachlicher Grund. Denn die von den Gesundheitsämtern erstellten Gesundheitszeugnisse sind u.a. deshalb günstiger, weil die Gebühren, die die Gesundheitsämter für solche Gesundheitszeugnisse erheben dürfen, zum Teil nicht kostendeckend sind und das Land die Gebühren noch nicht kostendeckend festgesetzt hat. Externe Behörden nutzen daher die sich aus dem Runderlaß vom 10. Juli 1984 ergebende Pflicht der Gesundheitsämter der Kreise und kreisfreien Städte aus, solche Zeugnisse erstellen zu müssen, um nicht auf die Gutachten der niedergelassenen Ärzte zurückgreifen zu müssen, die nach Gebührenordnungen abrechnen, die im übrigen nur zum Teil vom Gesichtspunkt der Kostendeckung getragen sind, zum Teil (z.B. bei Privatpatienten) aber auch noch andere Gesichtspunkte berücksichtigen.

Die unterschiedlichen Kosten für Gesundheitszeugnisse der Gesundheitsämter und für entsprechende von niedergelassenen Ärzten erstellten Zeugnisse führen im übrigen bei Einstellungsuntersuchungen von Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst auf ihre gesundheitliche Eignung für den in Aussicht genommenen Arbeitsplatz zu widersprüchlichen Ergebnissen. Diese Untersuchungen werden von dem Runderlaß vom 10. Juli 1984 nicht erfaßt. Die Gesundheitsämter sind daher nicht verpflichtet, sie auf Ersuchen einer externen Behörde durchzuführen. Im Ergebnis führt dies dazu, daß es von der unterschiedlichen Praxis des Gesundheitsamtes vor Ort abhängt, ob die Untersuchung vom Gesundheitsamt selbst mit entsprechend niedrigeren Kosten durchgeführt wird oder ob die Untersuchung in Nebentätigkeit von einem angestellten Arzt des Gesundheitsamtes zu den Gebührensätzen niedergelassener Ärzte erfolgt.

Wünschenswert ist zunächst, daß die von den Gesundheitsämtern zu erhebenden Gebühren für Gesundheitszeugnisse kostendeckend ausgestaltet werden. Auf die allgemeine Forderung des LKT NW, den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit einzuräumen, die Gebühren jeweils selbst nach dem Kostendeckungsprinzip festsetzen zu können, wird verwiesen. Dadurch würde der finanzielle Anreiz für Behörden reduziert, auf die Gesundheitsämter der Kreise und kreisfreien Städte statt auf niedergelassene Ärzte zurückzugreifen. Eine Verminderung des „pflichtigen“ Aufgabenumfanges der Gesundheitsämter wäre zu erwarten. Gleichzeitig sollte die Pflicht der Gesundheitsämter, Gesundheitszeugnisse für Behörden zu erstellen, erheblich reduziert werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß nur dann eine Pflicht der Gesundheitsämter besteht, zu kostendeckenden Gebühren für externe Behörden und Stellen tätig zu werden, wenn diese zuvor das Gutachten eines niedergelassenen Arztes oder eines Gesundheitsdienstes eingeholt haben und sie es für notwendig halten, bestehende Zweifel an diesem Gutachten durch ein „Obergutachten“ klären zu lassen. Dies schließt selbstverständlich die freiwillige Möglichkeit der Gesundheitsämter nicht aus, ggf. auch sofort ohne Vorlage eines „Vorgutachtens“ die gewünschten Gutachten zu erstellen, wenn dies unter besonderer Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse des einzelnen Gesundheitsamtes vertretbar ist.

Vorschlag des LKT NW:

Die in dem Runderlaß vom 10. Juli 1984 festgelegten Pflichten der Gesundheitsämter, Gesundheitszeugnisse zu erstellen, sind zu reduzieren. Es sollten kostendeckende Gebühren für die von den Gesundheitsämtern zu erstellenden Gesundheitszeugnisse eingeführt werden.

5. Gesetz über die Feuerbestattung vom 15.05.1934

Gemäß § 3 des Gesetzes über die Feuerbestattung darf die Genehmigung für die Feuerbestattung u.a. nur erteilt werden, wenn eine nach einer Leichenschau ausgestellte, mit Angabe der Todesursache versehene amtsärztliche Bescheinigung bestätigt, daß sich ein Verdacht nicht ergeben hat, daß der Verstorbene nicht eines natürlichen Todes gestorben ist. Bei einem in einem Krankenhaus Verstorbenen ist es u.E. fragwürdig, wenn zusätzlich zu der im Krankenhaus stattfindenden Leichenschau, die in der Regel durch einen Oberarzt oder Chefarzt durchgeführt oder kontrolliert wird, eine amtsärztliche Begutachtung durchgeführt werden muß. Die Leichenschau gemäß dem Feuerbestattungsgesetz dürfte ohne qualitative Einbußen in die Zuständigkeit des jeweiligen Krankenhauses übertragen werden können. Es unterliegt ohnehin den einschlägigen Gesetzen. Anders dürfte sich dagegen die Notwendigkeit der amtsärztlichen Leichenschau für Personen darstellen, die außerhalb von Institutionen mit ärztlicher Leitung versterben.

Wir schlagen daher vor, die Bestimmung des Feuerbestattungsgesetzes, die auch bei im Krankenhaus Verstorbenen eine amtsärztliche Leichenschau vorschreibt, mit dem Ziel zu überprüfen, ob diese Aufgabe den Krankenhäusern übertragen werden kann. Eine Übertragung der Aufgabe würde Verwaltungsaufwand bei den Gesundheitsämtern der Kreise einsparen.

Umsetzung des Landesblindengeldgesetzes nach der Vorarbeit auf der örtlichen Ebene noch verbleiben, von diesen unwirtschaftlich wahrgenommen werden. Trotzdem sollten auch diese „Restaufgaben“ auf die Gemeinden verlagert werden. Die Entscheidung über die Gewährung von Blindengeld ist tatsächlich und rechtlich einfach. Sie muß nicht von hochspezialisierten Bediensteten getroffen werden, die unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten nur dann effektiv und effizient eingesetzt werden könnten, wenn sie ausschließlich oder zu einem erheblichen Teil ihrer Arbeitszeit mit dieser Aufgabe befaßt wären. Eine Zentralisierung der Aufgabe ist daher nicht erforderlich, um sicherzustellen, daß die für einen personalwirtschaftlich vernünftigen Einsatz von Bediensteten notwendigen Mindestfallzahlen erreicht werden. Die Entscheidung kann ohne hochspezialisierte Ausbildung und Qualifikation von Bediensteten getroffen werden, die zusätzlich überwiegend noch andere Aufgaben (z.B. Auszahlung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG) wahrnehmen. Die Aufgabe kann somit von jeder Gemeinde vor Ort durchgeführt werden, ohne daß Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung leiden. Es handelt sich um eine typische ortsnah zu treffende Entscheidung. Selbst wenn daher die Landschaftsverbände die bei ihnen derzeit verbleibenden „Restaufgaben“ nicht unwirtschaftlich erledigen, muß unter diesen Umständen dem Gesichtspunkt Vorrang eingeräumt werden, daß Aufgaben möglichst orts- und bürgernah erledigt werden sollten. § 5 Abs. 1 Landesblindengeldgesetz sollte daher mit dem Ziel geändert werden, daß die Gemeinden für die Wahrnehmung der Aufgabe zuständig werden.

1.3 Gewährung von Blindengeld

Blinde erhalten nach dem Landesblindengeldgesetz zum Ausgleich der durch die Blindheit bedingten Mehraufwendungen Blindengeld. Das Landesblindengeld wird unabhängig von Einkommens- und Vermögensverhältnissen gezahlt. Es verdrängt das gemäß § 67 BSHG einkommens- und vermögensabhängig zu zahlende „Blindengeld“, das nach dem BSHG zu zahlen wäre, wenn es kein Landesblindengeld gäbe. Für die Auszahlung dieses „Blindengeldes“ wären gemäß § 100 Abs. 1 Nr. 4 BSHG die überörtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig. Das Land könnte die Zuständigkeit durch Verordnung auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagern. Eine Verlagerung auf die Gemeinden und Städte wäre aufgrund der bundesrechtlichen Restriktionen nicht möglich.

Die Landschaftsverbände führen das Landesblindengeldgesetz im Auftrag des Landes durch und tragen die Kosten (§ 5 Abs. 1 Landesblindengeldgesetz). Bei der Bearbeitung der Anträge und der Zahlbarmachung von Blindengeld nach dem Landesblindengeldgesetz sind bei den Landschaftsverbänden relativ wenige Mitarbeiter gebunden (z.B. beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe vier Mitarbeiter für ca. 16.000 Blindengeldempfänger). Denn die Gemeinden sind schon jetzt weitgehend in die Aufgabenwahrnehmung eingebunden (Entgegennahme der Anträge, Vervollständigung der Antragsunterlagen bis zur Entscheidungsreife, anschließende Weiterleitung an die Landschaftsverbände zur Entscheidung).

Parallel dazu ist anzustreben, auch die Zuständigkeiten für die Gewährung von „Blindengeld“ nach dem BSHG möglichst ortsnah anzusiedeln, obwohl diese Aufgabe faktisch in der Praxis keine Rolle spielt, solange der Anspruch auf Blindengeld nach dem Landesblindengeldgesetz besteht. Für die Gemeinden als Träger dieser Aufgabe sprechen die gleichen Gesichtspunkte wie beim Landesblindengeld. Einer entsprechenden Regelung für das Blindengeld nach dem BSHG steht aber derzeit § 100 Abs. 1 BSHG entgegen, der nur die Möglichkeit eröffnet, die Zuständigkeit für die Zahlung von „Blindengeld“ nach dem BSHG auf die örtlichen Sozialhilfeträger zu verlagern. Es ist wünschenswert, daß das Land initiativ wird, damit diese bundesrechtlichen Restriktionen für eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Gemeinden entfallen. Solange die bundesrechtlichen Restriktionen bestehen, sollte zumindest von der landesrechtlichen Ermächtigung in § 100

Zwar bestehen keine Anhaltspunkte, daß die Aufgaben, die den Landschaftsverbänden bei der

Abs. 1 BSHG Gebrauch gemacht werden, die Zuständigkeit von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe (Landschaftsverbände) auf die örtlichen Träger (Kreise und kreisfreie Städte) zu verlagern. Denn auch dadurch würde die Erledigung der Aufgabe im Vergleich zum jetzigen Zustand wesentlich orts- und bürgemäher erfolgen.

Soweit Zuständigkeitsverlagerungen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Landesblindengeldgesetz oder nach dem BSHG vorgenommen werden, müßte dies selbstverständlich auch Konsequenzen für die Finanzausstattung der dann nicht mehr und der neu zuständigen Aufgabenträger haben.

Die Projektgruppe 1982 hat vorgeschlagen, das Landesblindengeld abzuschaffen, da eine einkommens- und vermögensunabhängige Zahlung dieser Sozialhilfeleistung im Vergleich zu nur einkommens- und vermögensabhängig gezahlten Leistungen bei anderen schweren Behinderungen nicht begründbar sei. Für den dann einkommens- und vermögensabhängig wiederauflebenden Anspruch auf Blindengeld gemäß § 67 BSHG sollte nach den Vorstellungen der Projektgruppe 1982 der örtliche Träger der Sozialhilfe zuständig werden, weil aufgrund der bundesrechtlichen Restriktionen eine weitergehende Verlagerung auf die Gemeinden auch damals nicht möglich war.

Hilfsweise hat die Projektgruppe 1982 für den Fall der Beibehaltung des Landesblindengeldgesetzes vorgeschlagen, die Gemeinden und Städte für die Aufgaben des Landesblindengeldgesetzes zuständig zu machen

Vorschlag des LKT NW:

Die Landesregierung wird gebeten, zu prüfen, inwieweit eine einkommens- und vermögensunabhängige Zahlung von Landesblindengeld sozialpolitisch angesichts der allgemeinen Haushaltslage noch vertretbar ist.

Falls die Überprüfung zu dem Ergebnis kommt, das Landesblindengeld abzuschaffen, sollte die Zuständigkeit für das dann nach dem BSHG zu zahlende „Blindengeld“ möglichst ortsnah angesiedelt werden (Zuständigkeit der örtlichen Sozialhilfeträger und nach einer wünschenswerten Änderung der Vorgaben des BSHG, Zuständigkeit der Städte und Gemeinden).

Sollte die Prüfung der Landesregierung zu dem Ergebnis kommen, es bei der einkommens- und vermögensunabhängigen Zahlung von Landesblindengeld zu belassen, sollte die Zuständigkeit auf die Städte und Gemeinden übergehen.

3. Versicherungsaufsicht über „kleine Versicherungsvereine“ (Sterbekassen etc.)

Durch Artikel 12 des Dritten Gesetzes zur Funktionalreform des Landes NW vom 26. Juni 1984 (GV.NW. S. 375) wurde das Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen geändert. Für die Aufsicht über kleinere Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und Versicherungsunternehmen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung sind nach dieser Gesetzesänderung die Kreisordnungsbehörden zuständig. Bis zum Inkrafttreten des Dritten Funktionalreformgesetzes am 01. Januar 1985 war die Aufsicht zweigeteilt. Die eigentliche Aufsicht wurde von den Bezirksregie-

rungen durchgeführt; die Überwachung der laufenden Verwaltung lag dagegen bei den Ordnungsämtern/Versicherungsämtern der Kreise.

Auch nach Inkrafttreten des Dritten Funktionalreformgesetzes erfolgt die Aufsicht in der Praxis trotz der einheitlichen Zuständigkeit der Kreisordnungsbehörden häufig zweigeteilt. So ist es z.B. üblich, daß der Finanzminister als oberste Aufsichtsbehörde die Aufsichtstätigkeit der Kreise trotz ihrer Zuständigkeit bis im Detail steuert. Die Kreise prüfen zunächst z.B. Satzungsänderungen sowie die Rechnungslegung und Kassenführung der Versicherungsvereine vor, berichten über die Ergebnisse dem Finanzminister und dieser teilt dann den für die Aufsicht zuständigen Kreisen mit, welche Aufsichtsmaßnahmen sie ggf. zu ergreifen haben. Durch diese Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeiten durch die Kreise und den Finanzminister, die im übrigen mit dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung kaum vereinbar sein dürfte, entsteht überflüssige Doppel- und Mehrarbeit.

Die Aufsicht über „kleine Versicherungsvereine“ ist grundsätzlich überprüfungsbedürftig. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Aufsicht in diesem Bereich reduziert werden kann. Die Dichte der Aufsicht wird mit sozialpolitischen Erwägungen begründet. Bei den Versicherungsvereinen handelt es sich häufig um kleine Vereine, in denen die Vorstandstätigkeit ehrenamtlich wahrgenommen wird. Die mangelnde Professionalität und die damit zusammenhängende Gefahr von Schäden zu Lasten der Versicherungsnehmer sollen durch eine dichtere Aufsicht kompensiert werden. Die sozialpolitische Begründung ist fragwürdig. Die von den kleinen Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit angebotenen Versicherungsleistungen (z.B. Sterbegeld, Abdeckung der Beerdigungskosten etc.) werden auch von professionell arbeitenden Versicherungsunternehmen zu vertretbaren Konditionen angeboten. Die Tätigkeit der kleinen Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und die besondere „Fürsorge“ des Staates beim Schutz ihrer Mitglieder läßt sich daher nicht mit dem sozialpolitischen Argument rechtfertigen, daß sie für sozialschwache Bevölkerungskreise Leistungen anbieten, die am Markt bei anderen Versicherungsunternehmen überhaupt nicht oder nur zu nicht vertretbaren Konditionen erhältlich sind.

Die sozialpolitischen Erwägungen für die gegenwärtige Dichte der Aufsicht über „kleine Versicherungsvereine“ sind auch deshalb fragwürdig, da die Mitgliedschaft zu diesen Vereinen nicht auf sozialschwache Bevölkerungskreise beschränkt ist. Die durch die Dichte der staatlichen Aufsicht

kompensierte mangelnde Professionalität des Managements und die dadurch eintretenden Kostenersparnisse bei den kleinen Versicherungsvereinen kommen daher nicht nur sozialschwachen Bevölkerungskreisen zugute. Im übrigen ist die sozialpolitische Begründung fragwürdig, weil die kleinen Versicherungsvereine einen Schwerpunkt in Versicherungsleistungen haben, die auch zum Leistungskatalog der gesetzlichen Sozialversicherungsträger gehören (z.B. Zahlung von Sterbegeld etc.). Es ist widersprüchlich, wenn der Staat diesen Leistungskatalog der gesetzlichen Sozialversicherungsträger mit der Begründung reduziert, der bisherige Leistungsumfang sei sozialpolitisch nicht geboten, gleichzeitig aber die Dichte der Aufsicht über die kleinen Versicherungsvereine damit rechtfertigt, daß sie Leistungen anbieten, die sozialpolitisch geboten und wünschenswert sind.

Nicht nachvollziehbar ist auch die Dichte der Aufsicht hinsichtlich der Kassen- und Rechnungslegung im Vergleich zu Vereinen und Gemeinschaften nach dem Vereinsgesetz. Bei Vereinen und Gemeinschaften nach dem Vereinsgesetz obliegt es den Mitgliedern im Rahmen von Mitgliederversammlungen und den im Vereinsgesetz verankerten sonstigen Verfahrensregelungen, die Kassenprüfung etc. selbständig vorzunehmen zu regeln.

Es ist wünschenswert, die Aufsicht über die kleinen Versicherungsvereine mit dem Ziel zu überprüfen, zu einer Aufgabenreduzierung zu kommen. Im Rahmen der Spielräume, die die EU-Richtlinien im Versicherungswesen lassen, sind hierzu ggf. auch Bundesgesetze zu überprüfen. Im übrigen wäre auch auf der Basis des geltenden Rechts eine Aufgabenreduzierung denkbar. So sollten z.B. die von den Versicherungsaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verabschiedeten Richtlinien über die Freistellung der Kleinunternehmen von der Versicherungsaufsicht, die die Freistellung kleinerer Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit gemäß § 157 a Versicherungsaufsichtsgesetz von der Aufsicht regeln, mit dem Ziel überarbeitet werden, die maßgebenden Grenzwerte für die Freistellung von der Versicherungsaufsicht zu erhöhen.

Zu denken ist auch daran, daß die Kassen- und Rechnungslegung in Zukunft weitgehend von den Versicherungsgemeinschaften selbst durchgeführt wird. Falls man dies nicht für ausreichend hält, wäre es zum Beispiel überlegenswert, diese zu verpflichten, auf ihre Kosten die Kassenprüfung von einem privaten anerkannten Prüfer durchführen zu lassen, und nur noch den Prüfbericht durch die Aufsicht prüfen zu lassen.

Daneben sollte überprüft werden, inwieweit die Zuordnung der Aufsicht zu den Kreisordnungsbehörden sachgerecht ist. Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn der örtliche Aufgabenumfang durch eine Aufgabenreduzierung vermindert wird. Nicht haltbar ist in jedem Fall der gegenwärtige Zustand, wonach die Kreisordnungsbehörden, die man im Zeitpunkt der Verabschiedung des Dritten Funktionalreformgesetzes für geeignet hielt, diese Aufgabe fachgerecht wahrnehmen zu können, bei der Durchführung ihrer Aufsichtstätigkeit bis ins Detail vom Finanzministerium gesteuert werden, weil das Finanzministerium offensichtlich der Auffassung ist, daß die Kreisordnungsbehörden nicht in der Lage sind, diese Aufgabe eigenständig fachgerecht wahrzunehmen.

Vorschlag des LKT NW:

Die Aufsicht über die kleinen Versicherungsvereine sollte mit dem Ziel überprüft werden, die Aufgaben zu reduzieren (z.B. Vorprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Versicherungsrechts und der Kassenprüfung durch einen vom Versicherungsverein auf seine Kosten zu bestellenden anerkannten Prüfer; Erweiterung der Freistellungsmöglichkeiten gemäß § 157a Versicherungsaufsichtsgesetz). Ebenso sollte überprüft werden, inwieweit die Zuordnung der Aufsicht über die kleinen Versicherungsvereine zu den Kreisordnungsbehörden sachgerecht ist.

25. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung von Landwirtschaftskammern – Landwirtschaftskammer-Wahlordnung

Die Verordnung sollte mit dem Ziel überprüft werden, die bisher für die Erstellung und Fortschreibung von Wählerverzeichnissen zuständigen Ortsbehörden (Gemeindedirektor) weitgehend von diesen Aufgaben freizustellen. Da die Zuordnung der Wahlberechtigten zu den jeweiligen Wählergruppen (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) ohnehin nur in Abstimmung mit landwirtschaftlichen Gremien vor-

genommen werden kann, liegt die Überlegung nahe, die Erstellung der Wählerverzeichnisse etc. weitgehend in die Zuständigkeit der Landwirtschaftskammern zu verlagern. Die Beteiligung der Ortsbehörden könnte sich dann auf die übliche Amtshilfe beschränken (ggf. erforderliche Bescheinigungen über den Wohnsitz etc.). Es sollte daher geprüft werden, inwieweit den Landwirtschaftskammern die bisher den Ortsbehörden zugewiesenen Aufgaben zur Vorbereitung der Wahlen übertragen werden können. Dies würde der Praxis bei anderen Selbstverwaltungskörperschaften entsprechen, die ihre Wahlen einschl. der Erstellung von Wählerlisten etc. ebenfalls selbst durchführen.

2. Bekanntmachungsverfahren

a) Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht Bekanntmachungsverordnung (BekanntmVO)

§ 3 Abs. 1 i.V. mit § 4 Abs. 1 BekanntmVO schreiben vor, daß Satzungen und andere öffentliche Bekanntmachungen in vollem Wortlaut in einem Amtsblatt oder in einer oder mehreren Tageszeitungen veröffentlicht werden müssen. Man könnte erhebliche Kosten sparen, wenn in Zukunft an Stelle der Veröffentlichung des vollen Wortlautes eine Hinweisbekanntmachung ausreichen würde, mit der über den Beschluß und wesentlichen Inhalt der Satzung, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und über die genaue Stelle informiert wird, bei der der volle Text der Satzung eingesehen oder kostenlos angefordert werden kann. Ein entsprechendes Wahlrecht voller Veröffentlichung des Wortlauts und Hinweisbekanntmachung würde die Möglichkeit eröffnen, Druck- und Sachkosten einzusparen. Entsprechende Vorschläge hat der Landkreistag NW dem Innenministerium mit Schreiben vom 20.09.1995 unterbreitet.

b) Bekanntmachungsverfahren bei Tierseuchenverordnungen

Gemäß § 5 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zum Tierseuchengesetz NW sind Tierseuchenverordnungen der Kreise und kreisfreien Städte sowie der Gemeinden in einer durch Satzung zu bestimmenden Tageszeitung bekanntzumachen. Diese Verordnungen treten dann am Tage nach der Bekanntmachung in der Tageszeitung in Kraft. Dies führt in der Praxis immer wieder zu Problemen. Die Veröffentlichung von Tierseuchenverordnungen in der durch Satzung festgelegten Tageszeitung kann nämlich in der Regel erst am 2. oder 3. Tage nach der Unterzeichnung der Verordnung erfolgen. Sie tritt dann erst am 3. oder 4. Tag in Kraft. Tritt ein Seuchenfall am Freitag vor dem Wochenende oder vor Feiertagen auf, tritt oftmals eine weitere Verzögerung beim Bekanntmachungsverfahren ein. Anordnungen der Veterinärbehörden können aber in der Regel

erst nach dem Inkrafttreten der Tierseuchenverordnung durchgesetzt werden. Über die Medien, vor allem durch den Lokalfunk werden die Seuchenfälle jedoch wesentlich schneller bekannt. Die Zeit zwischen dem Auftreten eines Seuchenfalles und dem Inkrafttreten der Verordnung nutzen erfahrungsgemäß zahlreiche Tierhalter noch zum Verbringen der Tiere (Verkauf, Schlachtzuführung etc.). Um die für die Seucheneindämmung und Seuchenbekämpfung äußerst wertvolle Zeit nicht ungenutzt verstreichen lassen zu müssen, ist es wünschenswert, das Bekanntmachungsverfahren nach den ortsüblichen Regelungen vornehmen zu können. Eine erhebliche Erleichterung wäre es z.B. schon, wenn die Kreise in Zukunft nicht mehr in einer Tageszeitung, sondern im eigenen Amtsblatt veröffentlichen müßten. Die Bekanntgabe im eigenen Amtsblatt wäre technisch häufig noch am Tage des Seuchenauftritts möglich. Die Tierseuchenverordnung könnte dann schon am nächsten Tag in Kraft treten. Über die Lokalpresse (und den Lokalfunk) könnte schon am nächsten Tag auf die dann bereits in Kraft getretene Verordnung hingewiesen werden. Zuwiderhandlungen könnten sofort sanktioniert werden.

Für die Gemeinden wäre es vermutlich auch hilfreich, die in § 5 Abs. 2 vorgesehene Einwohnergrenze für ortsübliche Bekanntmachungen zu erhöhen (bisher 5000 E). Die Bestimmung ist faktisch bedeutungslos, weil es in Nordrhein-Westfalen kaum Gemeinden mit weniger als 5000 E gibt.

Durch eine Änderung des Bekanntmachungsverfahrens würden voraussichtlich erhebliche Bekanntmachungskosten eingespart werden können. Die Bekanntgabe in Tageszeitungen ist in der Regel erheblich teurer als im eigenen Amtsblatt. Nach Schätzungen des Kreises Coesfeld hätte dieser beim letzten Seuchenzug im Jahre 1995 etwa 7000 DM an Bekanntmachungskosten sparen können, wenn er die Tierseuchenverordnung in seinem eigenen Amtsblatt hätte bekanntmachen können und nicht verpflichtet gewesen wäre, sie in der durch Satzung bestimmten Tageszeitung bekanntzumachen.

Wir schlagen deshalb vor, § 5 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zum Tierseuchengesetz zumindest dahingehend zu ändern, daß eine Verkündung der Tierseuchenverordnung nicht mehr zwingend in einer Tageszeitung erfolgen muß, sondern daß die Verkündung im Amtsblatt des Kreises oder der kreisfreien Stadt ausreicht. Außerdem sollte die Einwohnergrenze des § 5 Abs. 2 Tierseuchengesetz überprüft werden.