

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

3 Anstehende Beratungspunkte - nächster Sitzungstermin

Nach Bekanntgabe der vom Ausschuß für Kommunalpolitik noch zu behandelnden Gegenstände und kurzer Erörterung (siehe Seiten 16 ff. des Diskussionsprotokolls) kommt der Ausschuß überein, von der Inanspruchnahme des in Aussicht genommenen Sitzungstermins am 10. Dezember 1986 abzusehen und am 28. Januar 1986 wieder zusammenzutreten.

Über eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zur Novellierung der Gemeindeordnung Drucksache 10/1010 soll in Kürze entschieden werden.

- - - - -

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

Aus der Diskussion

Zu 1: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung
vom 15. Oktober 1985

Antrag der Landesregierung auf Zustimmung
zu einem Staatsvertrag gemäß Artikel 66
der Landesverfassung

Drucksache 10/1466
Zuschriften 10/676 und 10/690

Vorab teilt der Vorsitzende mit, der federführende Hauptausschuß wolle sich mit dem Gegenstand in seiner morgigen Sitzung abschließend befassen.

Der Ausschuß für Kommunalpolitik sollte den Hauptausschuß bitten zu prüfen, regt Abg. Stump (CDU) an, ob entsprechend den Zuschriften des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landkreistages NW nicht die Landschaftsverbände in den Geltungsbereich der Charta einbezogen werden könnten. Die Landesregierung wolle demgegenüber gemäß Artikel 13 Satz 2 der Charta die Anwendung der Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung auf Gemeinden und Kreise beschränkt wissen, obwohl sich Satz 1 der Bestimmung auf "alle Arten von kommunalen Gebietskörperschaften" erstrecke. Auf jeden Fall möge sich der Hauptausschuß mit den beiden Schreiben beschäftigen.

Die Landesregierung habe den Staatsvertrag mit der Ausklammerung der Landschaftsverbände eingebracht, bemerkt StS Dr. Munzert (Innenministerium). Ob die Landschaftsverbände kommunale Gebietskörperschaften seien, müsse wegen der Universalität ihres Wirkungsbereiches als streitig angesehen werden. Von den Kommentaren werde diese Frage weitgehend verneint; hiernach fielen die Landschaftsverbände nicht unter Art. 28 GG und Art. 78 LV. Landtag und Landesregierung hätten sich in dieser Frage stets zurückgehalten und eine Festlegung vermieden. Es sei zweifelhaft, ob diese spezielle Diskussion im Rahmen der Behandlung einer Charta aufgegriffen werden sollte, die für ganz Europa gelte, zumal das eigentliche Problem nur einen Teil der Bundesrepublik - eben Nordrhein-Westfalen - betreffe. Würden die Landschaftsverbände in die Charta einbezogen, müßten verschiedene Punkte aus der Charta ausgeklammert werden, z. B. die Frage der unmittelbaren Wahl, der Allzuständigkeit und des Steuerfindungsrechts. Deshalb habe sich die Landesregierung entschlossen, ihren Antrag in der vorliegenden Form einzubringen, zumal die Vertragskommission der Länder sich darauf geeinigt habe, die Charta nur auf Gemeinden und Kreise in der Bundesrepublik zu erstrecken.

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

Der Arbeitskreis seiner Fraktion habe sich mit den beiden Zuschriften befaßt, berichtet Abg. Wilmbusse (SPD). Der Landschaftsverband Rheinland schreibe in Zuschrift 10/690, es handle sich nur um drei Regelungen der Charta, die nicht mit der gegenwärtigen kommunalen Verfassung der Landschaftsverbände übereinstimmen. Diese Regelungen - unmittelbare Wahl, Allzuständigkeit und Steuererhebung - betreffen jedoch so elementare Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung, daß es sich deswegen nicht lohne, die Landschaftsverbände aufzunehmen. Eine Beeinträchtigung der Landschaftsverbände sei damit nicht beabsichtigt. Es erscheine jedoch nicht vertretbar, gegenüber der Europäischen Gemeinschaft solche beträchtlichen Einschränkungen zu machen. - Ähnliches gelte für die Kreise, für die Artikel 9 Abs. 3 der Charta nicht übernommen werden solle; hierbei gehe es um das Recht des eigenen Hebesatzes, das den Kreisen nun einmal nicht zustehe. Außerdem wirke sich die in Aussicht genommene Einschränkung für die Kreise nicht nachteilig aus. - Die SPD-Fraktion würde dem Antrag der Landesregierung ohne Vorbehalt zustimmen.

Abg. Dr. Riemer (F.D.P.) vertritt die Ansicht, der Landtag könne dem vorgelegten Staatsvertrag nur zustimmen oder ihn ablehnen, während Abg. Wilmbusse (SPD) meint, Einschränkungen könnten seitens des Landes durchaus vorgenommen werden.

Erläuternd trägt MinR Krause (Innenministerium) vor, für das Gebiet der Bundesrepublik müßten alle Ausnahmen übernommen werden, die von Nordrhein-Westfalen eingebracht würden. Gegen die Einbeziehung der Landschaftsverbände spreche der dann entstehende Eindruck, die Bundesrepublik nehme bei der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung größere Einschränkungen vor als ihre europäischen Nachbarländer, obwohl das der Wirklichkeit nicht gerecht werde. Jetzt gebe es nur eine einzige bundesweite Ausnahme: für die Kreise. Würden die Landschaftsverbände einbezogen, müßte für nur zwei Körperschaften eine wesentlich größere Ausnahmeliste gegenüber den europäischen Vertragspartnern geltend gemacht werden.

Diese Darlegungen veranlassen Abg. Dr. Riemer (F.D.P.) zu dem Hinweis, wegen der zur Sprache gebrachten übergeordneten politischen Gesichtspunkte sollte der Ausschuß davon absehen, eine Änderung zu verlangen.

Der Vorsitzende hält die Äußerungen der Vertreter des Innenministeriums für überzeugend, und auch Abg. Stump (CDU) sieht es aufgrund der schlüssigen Argumentation nicht mehr als erforderlich an, um eine Behandlung dieses Punktes im federführenden Hauptausschuß zu ersuchen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

Zusammenfassend stellt der Vorsitzende fest, der Ausschuß für Kommunalpolitik empfehle dem Landtag einstimmig, dem Staatsvertrag Drucksache 10/1466 gemäß Art. 66 LV zuzustimmen.

Zu 2: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987
(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1987)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksachen 10/1252 und 10/1540

und

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Verteilung des Aufkommens der Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/1253

Vorlagen 10/548, 10/608 und 10/708
35 Zuschriften von Gebietskörperschaften, den kommunalen Spitzenverbänden usw. (siehe Seite II des Beschlußprotokolls und Vorlage 10/652 Seiten 16 und 17)

Zum Beratungsverfahren schlägt der Vorsitzende vor, zunächst über den Entwurf des GFG 1987 zu beraten und abzustimmen und im Anschluß daran über das Gesetz zur Aufhebung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes zu befinden. - Vereinbarungsgemäß seien die Anträge am Rande der Plenarsitzung am 26. November 1986 ausgetauscht worden. Die SPD wolle die von ihr zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Anträge noch erweitern; dabei handle es sich jedoch im wesentlichen nur um redaktionelle Änderungen. - Abg. Wagner erwähnt dann noch ein Schreiben des Innenministers an den Landtagspräsidenten, das sich mit der Verteilung der Mittel für die Volkszählung an die Gemeinden befasse. - Hierzu betont StS Dr. Munzert, durch den von der SPD-Fraktion beantragten neuen § 29 a des GFG-Entwurfs 1987 sei die Erklärung des Innenministers gegenstandslos geworden.

Der Ausschuß für Kommunalpolitik kommt überein, nur die Bestimmungen des GFG-Entwurfs einzeln zu behandeln, zu denen Änderungsanträge vorliegen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

In diesem Zusammenhang erklärt Abg. Stump (CDU) auf eine Frage von Frau Abg. Friebe (SPD), seine Fraktion werde keine Anträge zu dem Gesetzentwurf stellen. Jedoch werde im Plenum ein Entschließungsantrag eingebracht, der die ablehnende Haltung der CDU zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 sowie zum Grunderwerbsteuerverteilungs-Aufhebungsgesetz deutlich mache. - Auch Abg. Dr. Riemer (F.D.P.) kündigt für seine Fraktion einen Entschließungsantrag im Plenum an; auf Änderungsanträge werde gleichfalls verzichtet.

Zu den en bloc aufgerufenen §§ 1 bis 16 des Gesetzentwurfs keine Anmerkungen.

§ 17 - Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs

Den Antrag der SPD-Fraktion, in Abs. 3 Satz 5 der Bestimmung die Worte "der oberen Aufsichtsbehörde" durch die Worte "des Innenministers" zu ersetzen, erläutert Abg. Wilmbusse (SPD). Von der Regelung des § 17 Abs. 3 seien im wesentlichen kreisfreie Städte betroffen. Die mit der Vorschrift zusammenhängenden Auslegungsfragen sollten - zumindest in der ersten Zeit - von einer einzigen Stelle und somit einheitlich entschieden werden. Unterschiedliche Auffassungen von Regierungspräsidenten würden dadurch vermieden. Die zu § 17 Abs. 3 Satz 9 beantragte Ersetzung des Wortes "Aufbau" durch "Abbau" sei redaktioneller Natur.

Der Ausschuß billigt § 17 mit den von der SPD beantragten Änderungen bei Stimmenthaltung der Vertreter von CDU und F.D.P.

§ 19 - Zuweisungen zu Schulbaumaßnahmen

und

§ 21 - Zuweisungen zu Wasserversorgungs- und Abwassermaßnahmen

Zu dem Antrag seiner Fraktion, die Zuweisungen nach § 19 um 10 Millionen DM zugunsten der Zuweisungen gemäß § 21 des Entwurfs zu verringern, führt Abg. Wilmbusse (SPD) aus, die SPD habe beschlossen, den Sportstättenbau zusätzlich mit rund 16 Millionen DM zu dotieren. Die Deckung komme aus verschiedenen Haushaltsstellen; unter anderem würden die Schulbaumittel um 10 Millionen DM reduziert. Die zusätzlichen Mittel für den Sportstättenbau sollten nicht innerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes zur Verfügung gestellt werden, da es für künftige Jahre nicht ratsam erscheine,

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

eine neue Zweckzuweisung zu eröffnen. Deswegen würden die 10 Millionen DM bei den Schulbaumitteln abgesetzt; auf dem Umweg über die Abwasserfinanzierung, die entsprechend verstärkt werde, würden die Mittel aus dem GFG "herausmanipuliert". Im Grunde gingen 10 Millionen DM vom Schul- an den Sportstättenbau; im übrigen handle es sich um technische Verschiebungen von Ansätzen.

Den Zweckzuweisungen lägen konkrete Maßnahmen zugrunde, wirft Abg. Leifert (CDU) ein. Zum Teil handle es sich um bereits anfinanzierte, zum Teil aber auch um neue Vorhaben. Deswegen müßte die SPD-Fraktion darlegen, welche Beträge bei den Schulbaumaßnahmen nicht mehr benötigt würden und wozu die zusätzlichen 10 Millionen DM bei den Abwassermaßnahmen verwandt werden sollten. - Hierauf erwidert Abg. Wilbusse (SPD), bei den Abwassermaßnahmen erfolge de facto überhaupt keine Vermehrung, weil der Betrag außerhalb des GFG wieder abgezogen werde. An sich seien dies technische Details. Als politische Kernfrage stehe zur Entscheidung, ob 10 Millionen DM zusätzlich für Sportstätten zu Lasten der Schulbaumittel verwandt werden sollten. Dies sei ein Prioritätenproblem. Die SPD-Fraktion vertrete die Ansicht, daß in den letzten Jahren gerade beim Sportstättenbau ein erheblicher Antragsstau entstanden sei, der im Betrag von 16 Millionen DM abgebaut werden müsse. Ob trotz dieser Kürzung alle Schulbauanträge befriedigt werden könnten, weiß der Abgeordnete nicht zu sagen; jedenfalls gebühre dem Sportstättenbau in diesem Punkt Vorrang.

Dazu trägt Innenminister Dr. Schnoor vor, durch die erörterte Umschichtung entfielen keine konkreten Schulbauprojekte. Wenn man die vorhandenen Verpflichtungsermächtigungen und Haushaltsansätze den vorliegenden Anträgen gegenüberstelle, bestehe noch eine freie Spitze von 34 Millionen DM, die nunmehr auf 24 Millionen DM zusammenschrumpfe. Gegenwärtig seien hierfür noch keine Anträge erkennbar. - Ein solches Ergebnis hätte sich auch durch eine entsprechende Änderung der Richtlinien erzielen lassen, die zur Zeit nur die Förderung von Sporthallen usw. vorsähen, die im Schwerpunkt schulischen Zwecken dienten. Diese Zweckbindung hätte gelockert werden können. Das hätte jedoch die Aufnahme zusätzlicher Aufgaben in das GFG bedeutet, was nicht unbedenklich sei. Die strikte Zweckbindung der Schulbaumittel solle aufrechterhalten werden.

Offenbar lägen bei den Regierungspräsidenten keine aktuellen bewilligungsreifen Schulbauanträge vor, die zur Zeit nicht bedient werden könnten - so hat Abg. Nagel (CDU) den Innenminister verstanden. Die CDU sei der Auffassung, daß der Sportstättenbau mindestens so dringend sei wie der Schulbau, zumal aus diesen Mitteln ohnedies in der Hauptsache Gesamtschulen gebaut würden.

(Heiterkeit)

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

Der Ausschuß beschließt die §§ 19 und 21 einstimmig mit den von der SPD beantragten Änderungen.

§ 25 - Zuweisungen zu den Kosten der Straßenbaulast

Bei den Änderungsanträgen zu § 25 gehe es um verschiedene Themen, legt Abg. Wilmbusse (SPD) dar. Nach dem Gesetzentwurf werde das GFG für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs mit rund 178 Millionen DM befrachtet. In der SPD-Fraktion sei vorgetragen worden, die ausschließliche Bedienung der ÖPNV-Aufgaben mache es unmöglich, künftig noch freiwerdenden Bundesmitteln Komplementärmittel des Landes an die Seite zu stellen, wenn außerhalb des GFG dafür kein Titel vorhanden sei. Deshalb solle die Befrachtung zwar in der Summe erhalten bleiben, aber nicht mit der vorgesehenen Zweckbindung. Vielmehr sollten 118,05 Millionen DM für Investitionen im Bereich des kommunalen Straßenbaus Verwendung finden; um diesen Betrag sollten die ÖPNV-Mittel im GFG reduziert werden.

Der zweite Änderungsantrag betreffe die Verteilung der Straßenbaulastpauschale; er sei schon in der letzten Sitzung angekündigt worden. Nach einem Gutachten des Landesrechnungshofs sei das bisherige Verteilungskriterium der Fläche nicht geeignet, zu einer gerechten Verteilung der Mittel zwischen den Kreisen zu führen. Auch über das Kriterium der Einwohnerzahl, das schon der LRH problematisiere, müsse man sich noch Gedanken machen; dies werde jedoch noch keine Konsequenzen für das GFG 1987 haben. Deshalb werde beantragt, die Länge der Kreisstraßen - das für die Zuweisungen bedeutsamste Kriterium - statt zu 50 nunmehr zu 75 v. H. zu berücksichtigen, das Kriterium der Fläche zu streichen und bei der Gewichtung des Einwohnerkriteriums - 25 v. H. - zu bleiben. Darüber hinaus werde die Landesregierung gebeten, zum GFG 1988 sich des Themas unter Auswertung des LRH-Gutachtens noch einmal anzunehmen und möglicherweise andere Regelungen vorzuschlagen.

Seine Fraktion habe sich schon früher gegen die Befrachtung beim Kraftfahrzeugsteuerverbund gewandt, betont Abg. Stump (CDU); der in Aussicht genommenen erneuten Befrachtung werde sie deshalb nicht zustimmen. Die haushaltstechnische Erwägung, die Abg. Wilmbusse zur Sprache gebracht habe, erscheine freilich durchaus plausibel. In diesem Zusammenhang sei übrigens § 28 mit angesprochen. - Was den SPD-Antrag zu § 25 Abs. 2 Satz 3 - Kriterien für die Zuweisungen an die Kreise - angehe, sollte das erwähnte Gutachten des Landesrechnungshofs dem Ausschuß zur Verfügung gestellt werden. Da es nicht vorliege, könne die Argumentation des Abg. Wilmbusse hierzu nicht nachvollzogen werden. Deswegen werde sich die CDU-Fraktion hier der Stimme enthalten.

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

LMR Held (Innenministerium) erinnert daran, daß der Vertreter des Verkehrsministers die Verteilungskriterien in der letzten Sitzung eingehend erläutert habe und dabei auch auf das LRH-Gutachten eingegangen sei. Die Bitte, das Gutachten zur Verfügung zu stellen, müßte an den Verkehrsminister weitergeleitet werden.

Der Vorsitzende hebt hervor, die beantragte Änderung zu § 25 Abs. 2 Satz 3 habe finanzielle Auswirkungen auf die Kreise, die sich im Moment nicht übersehen ließen. - Hierzu bemerkt Abg. Wilbusse (SPD), das Gutachten stelle darauf ab, daß die Länge der Kreisstraßen in den einzelnen Kreisen sehr unterschiedlich sei: von über 500 bis weniger als 50 km. Entsprechend differierten die Aufwendungen der Kreise insbesondere für die Unterhaltung ihrer Straßen. Bei Berücksichtigung der Fläche hätte ein Kreis mit großem Gebiet und geringem Kreisstraßennetz ungerechtfertigte Vorteile - und umgekehrt. Nach Meinung des LRH könne die Fläche nur dann maßgebend für die Verteilung der Straßenbaulastpauschale sein, wenn es um die Schaffung neuer Straßen gehe. In den letzten Jahren habe die Straßenunterhaltung jedoch eindeutig Vorrang vor dem Neubau; dadurch werde das Flächenkriterium ungeeignet. Die beantragte Neuregelung bringe sicher kein Optimum an Gerechtigkeit, beseitige jedoch im wesentlichen bestehende Härten. Über eine endgültige Lösung müsse sich die Regierung Gedanken machen; darüber werde bei der Beratung des nächstjährigen GFG zu reden sein.

Dem Vorsitzenden ist an einer Auflistung der finanziellen Konsequenzen der vorgesehenen Änderung gelegen. - Abg. Dr. Riemer (F.D.P.) räumt ein, daß die Verlagerung der Straßenbaulast vom Neubau auf die Unterhaltung Konsequenzen habe. Der Ausschuß sollte jedoch über die Darlegungen des Vertreters des Verkehrsministers in der letzten Sitzung hinaus um Vorlage des LRH-Gutachtens bitten, um sich vollständig informieren zu können.

Aus den Beratungen ihrer Fraktion berichtet Frau Abg. Friebe (SPD), bei den Entscheidungen sei man vom Grundsatz, nicht von den finanziellen Auswirkungen einer Änderung ausgegangen.

Die Berechnungen nach der ursprünglichen Regelung dürften dem Ministerium vorliegen, glaubt Abg. Stump (CDU). Darüber hinaus sei davon auszugehen, daß die Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen von der Regierung ebenfalls quantifiziert worden seien. - Dem wird von Frau Abg. Friebe (SPD) widersprochen. - Abg. Stump (CDU) bittet darum, die finanziellen Konsequenzen der Änderung des § 25 Abs. 2 Satz 3 festzustellen und das Ergebnis der Berechnungen den Ausschußmitgliedern zuzuleiten. - Dieser Bitte schließt sich der Vorsitzende an. An den Resultaten müßte den Abgeordneten aller Fraktionen bei ihren Gesprächen mit den Kreisen gelegen sein. -

Ausschuß für Kommunalpolitik
14. Sitzung

03.12.1986
hz-ro

Der Ausschuß ersucht die Landesregierung um die Mitteilung der Ergebnisse bei Anwendung des beantragten Verteilungsschlüssels.

§ 25 des Gesetzentwurfs wird mit den von der SPD beantragten Änderungen bei Stimmenthaltung der Vertreter der CDU mit den Stimmen von SPD und F.D.P. angenommen.

§ 27 - Zuweisungen an die Landschaftsverbände für die Aufgaben des Straßenbaus

Zur Begründung des von der SPD beantragten neuen Abs. 4 der Bestimmung legt Abg. Wilbusse (SPD) dar, dem Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr solle die Möglichkeit eingeräumt werden, über einen bestimmten Prozentsatz der den Landschaftsverbänden zufließenden Straßenbaumittel zu verfügen, um Planungen selber vergeben zu können, ohne sich in dieser Hinsicht - wie zur Zeit - mit Prüfungersuchen an die Landschaftsverbände wenden zu müssen. - Es sei zu klären, ob der bei dieser Bestimmung nur mitberatende Ausschuß für Kommunalpolitik darüber entscheiden müsse. - Zumindest sollte die Grundsatzdiskussion im Verkehrsausschuß geführt werden.

Die letzte Frage wird vom Vorsitzenden bejaht. Da der Ausschuß für Kommunalpolitik für das GFG in seiner Gesamtheit zuständig sei, müsse er über dessen Vorschriften trotz der Federführung des Haushalts- und Finanzausschusses beschließen.

Auch in diesem Gremium sei die Ergänzung des § 27 zu erörtern, glaubt Abg. Stump (CDU). Die Zusammensetzung der Landschaftsverbände entspreche der politischen Willensbildung; sie verfügten über Verkehrsausschüsse ebenso wie über Planungskommissionen usw. Die Sensibilisierung sei gerade beim Straßenbau - etwa im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit - besonders groß. Straßen würden vielfach mit landschaftspflegerischem Begleitplan geplant. Mit der beabsichtigten Änderung würden ca. 5,7 Millionen DM der Verfügungsgewalt der Landschaftsverbände entzogen, rund 5 % der Gesamtsumme. Dies bedeute zugleich einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch die damit verbundene Befrachtung. Deshalb lehne die CDU den neuen § 27 Abs. 4 ab.

Aus der Sicht des Verkehrsausschusses trägt Abg. Böse (SPD) vor, durch die neue Bestimmung werde den Landschaftsverbänden nicht eine einzige Mark entzogen. Die fraglichen Gelder gingen nicht an das Ministerium, sondern blieben bei den Landschafts-