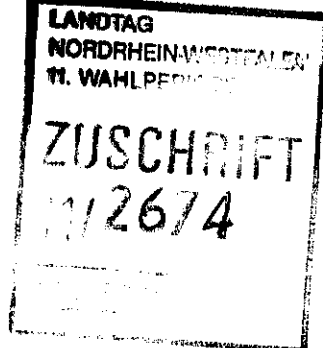


Lindenallee 13-17
5000 Köln 51 (Marienburg)

Städtetag NW · Postfach 51 06 20 · 5000 Köln 51



14.06.1993/Hi

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771 1 14
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771128
Btx 02213771

Stadtsparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:

0/120-38

Umdruck-Nr.:
G 975

Ergänzende Aufstellung

zur Stellungnahme des Städtetages NW
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags NW am 16. Juni 1993

Ausgehend von der grundsätzlichen Stellungnahme des Städtetages NW vom 9. Juni 1993 zu den Reformvorschlägen im allgemeinen, dem Stadtausschuß, der Bürgerbeteiligung, den Ausländerbeiräten und Gleichstellungsbeauftragten, der Bezirksverfassung, der wirtschaftlichen Betätigung sowie der Forderung nach einer Öffnungs- bzw. Experimentierklausel ergeben sich aus den Beratungen der Fachausschüsse und Gremien des Städtetages NW noch folgende Anmerkungen im einzelnen:

(Die Reihenfolge orientiert sich an der Paragraphenfolge des Gesetzentwurfes der Landesregierung - Drucksache 11/4983 -).

Zu § 9

Die bestehende Formulierung von § 9 bezogen auf die Aufsicht des Landes ist in ihrem Aussagegehalt ausreichend und umfassend. Es bedarf weder aus Klarstellungs- noch aus Praxisgründen der besonderen Betonung einer vorbeugenden Beratung durch die Aufsichtsbehörden. Hierdurch könnte vielmehr der Eindruck entstehen, daß eine frühe Beratung ermöglicht werden soll, die je nach Häufigkeit und Intensität zu einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung führen könnte.

...

Ab 1. Juli 1993
Postfachadresse
Postfach 510620, 50942 Köln
Hausadresse
Lindenallee 13 - 17, 50968 Köln

Zu §§ 13 - 13 b / Bezirksverfassung

Hinsichtlich der Zuständigkeiten versucht die vorgeschlagene Neuregelung durch Zusammenfassung der bislang in §§ 13 b Abs. 1 und 2 aufgeführten Zuständigkeiten die grundsätzlichen Kompetenzen zu verdeutlichen und durch Regelbeispiele zu konkretisieren. Diese Zielsetzung wird mit Blick auf die in der Praxis häufig aufgetretenen Kompetenzstreitigkeiten ausdrücklich begrüßt.

Auf Grund der aktuellen OVG-Rechtsprechung (Urteile OVG NW vom 07.07.1992 - 15 A 1905/89 und 15 A 990/91, Eildienst StNW 1992, Seite 474 ff) ist eine weitere Konkretisierung im Gesetz möglich.

Das Oberverwaltungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, daß bereits der bestehende Regelungsgehalt des § 13 b Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 eine gesetzliche Entscheidungsbefugnis der Bezirksvertretungen in grundsätzlich allen Angelegenheiten begründet, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Die Belange der gesamten Stadt finden hierbei angemessene Beachtung, weil die Entscheidungen vielfachen Bindungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht unterliegen. Diese Feststellung wird in der vorgeschlagenen Formulierung des neuen § 13 b Abs. 1 nachvollzogen, insbesondere wird der dort aufgeführte Katalog als Regelbeispiele gekennzeichnet.

Dieser Katalog sollte gleichwohl aufgrund der Erfahrungen in der Praxis und bezogen auf die obergerichtlich entschiedenen Fälle in folgenden Punkten präzisiert bzw. ergänzt werden:

- "b) Angelegenheiten des Denkmalschutzes, der Pflege des Ortsbildes, der Ausgestaltung der Grün- und Parkanlagen sowie der Grünpflege im übrigen"
- hinter dem Buchstaben "c" ist ein neuer Buchstabe einzufügen: "Vergabeentscheidungen".

Hinsichtlich der weiterhin eröffneten Möglichkeit ergänzender Satzungsbestimmungen, die durch den Rat zu erlassen sind, ist durch die obergerichtliche Rechtsprechung nunmehr geklärt, daß diese weder konstitutive Bedeutung haben noch den originären gesetzlichen Zuständigkeitsbereich der Bezirksvertretungen einschränken dürfen. Dies gilt in gleichem Maße für den Zuständigkeitsbereich des Gemeindedirektors. Das bedeutet, daß die Hauptsatzungsregelungen deklaratorischen Charakter haben und insoweit der weiteren Konkretisierung des Aufgabenkataloges bezogen auf die örtlichen Verhältnisse und zur generellen Klärung der Kompetenzen insbesondere auch zu den Fachausschüssen und zu den Zuständigkeiten des Gemeindedirektors dienen. Die Hauptsatzungsregelungen können darüber hinaus auch die in Fachgesetzen eingeräumten Delegationsmöglichkeiten generell festlegen, z. B. gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Schiedsamtgesetz NW die Wahl der Schiedspersonen. Eine entsprechende Klarstellung im Hinblick auf diesen deklaratorischen Charakter sowie die damit zusammenhängenden Kompetenzen des Rates wäre in der Verwaltungsvorschrift wünschenswert.

Zu dem neu vorgeschlagenen eigenen, finanziellen Dispositionsrecht ist auf die hiermit verbundene Problemstellung bereits in unserer grundsätzlichen Stellungnahme eingegangen worden (vgl. Nr. 5). Sollte die politische Entscheidung gleichwohl für ein eingeschränktes Etatrecht fallen, so bedarf es aus Sicht der Finanzexperten hinsichtlich der Einzelheiten der Bestimmung einer Klarstellung insbesondere im Hinblick auf das grundsätzliche Etatrecht des Rates. Derartige für die Bezirke vorgesehene Sammelhaushaltsstellen fördern nicht die Klarheit und Transparenz des Etats. Vielmehr sollte es auch bei bezirksbezogenen Ausgaben überwiegend bei Einzerveranschlagungen bleiben.

Einer Klarstellung bedarf in diesem Sinne auch Absatz 4. Die Bezirksvertretung soll nicht insgesamt an der Aufstellung des Haushaltes mitwirken, sondern nur eingeschränkt auf die sie betreffenden Etatpositionen bezogen. Die einleitende Formulierung des Absatzes 4 könnte demnach wie folgt lauten: "Die Bezirksvertretungen wirken insoweit an den Beratungen über die Haushaltssatzung mit als sie über alle Haushaltsansätze, die ihren Bezirk und ihre Aufgaben betreffen, ...".

Zu § 17 a und § 17 b / Einwohnerantrag/Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

Über unsere grundsätzliche Stellungnahme hinaus (vgl. Nr. 3) und angesichts der noch nicht vorliegenden Entwürfe für die Rechtsverordnungen des Innenministeriums ist auf folgende Einzelheiten hinzuweisen.

Es ist zunächst festzustellen, daß den Kommunen mit der Durchführung von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erhebliche Kosten entstehen.

In § 17 a Abs. 1 ist klarzustellen, ob alle Einwohner oder nur die Einwohner mit einziger bzw. Hauptwohnung einen Einwohnerantrag stellen dürfen.

In § 17 a Abs. 2 ist zu klären, welche Anforderungen an die zu benennenden zusätzlichen drei Personen (Einwohner, Wahlberechtigte) zu stellen sind.

Die in § 17 a Abs. 4 vorgeschriebene Regelung verlangt aus Datenschutzgründen die Verwendung von Einzelblättern für die Unterzeichnungslisten, da hierauf auch der Tag der Geburt aufzunehmen ist, der ein über den Namen hinausgehendes personenbezogenes Merkmal darstellt. Eine entsprechende Klarstellung ist in der Rechtsverordnung notwendig.

Es bedarf der Klärung, an wen der Einwohnerantrag bzw. das Bürgerbegehren gerichtet wird.

Hinsichtlich des Bürgerbegriffs regelt § 6 Abs. 2, daß Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist. Das bedeutet mit Blick auf die Maastrichter Verträge sowie die Änderung des Artikels 28 GG, daß EG-Bürger demnächst als Bürger auf kommunaler Ebene anzusehen sind. Ein entsprechender Hinweis in der Verwaltungsvorschrift bzw. der zu erlassenden Rechtsverordnung wäre zur ausdrücklichen Klarstellung wünschenswert.

Nach § 17 b Abs. 3 sollen Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Rates zulässig sein und zwar innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe. Hierzu ist festzustellen, daß nicht alle Ratsbeschlüsse bekannt gemacht bzw. veröffentlicht werden. Dies hat Konsequenzen hinsichtlich der vorgesehenen Frist und damit Auswirkungen auf die Rechtssicherheit.

In § 17 b Abs. 4 sollte entsprechend des § 17 a Abs. 4 im einzelnen aufgeführt werden, welche Eintragungen in die Unterstützungsliste aufzunehmen sind.

Im Zusammenhang mit den Absätzen 6 und 8 sind Fragen in Bezug auf das Beanstandungsverfahren aufgetaucht, die eines klarstellenden Hinweises in der Verwaltungsvorschrift bedürfen. Bei Anwendung der allgemeinen Regeln unterliegt der in Absatz 6 zu fassende Ratsbeschuß über die Zulässigkeit der Rechtskontrolle durch den Stadtdirektor und kann deshalb von ihm bei Rechtswidrigkeit beanstandet werden. Der Bürgerentscheid soll nach Absatz 8 die Wirkung eines Ratsbeschlusses haben. Dies bedeutet, daß sich hieran ebenfalls das übliche Beanstandungsverfahren anschließen würde, d. h., auf die entsprechende Beanstandung durch den Stadtdirektor müßte dann der Rat entscheiden.

Zu § 17 c / Ausländerbeiräte

Neben den grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Regelungsdichte (vgl. Stellungnahme Nr. 4) seien zu den vorgesehenen Inhalten noch folgende Anmerkungen vorzutragen:

In den Katalog der nicht wahlberechtigten ausländischen Bürger müßten die EG-Ausländer aufgenommen werden, die mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertragswerkes ein aktives und passives Kommunalwahlrecht erhalten. Die entsprechende Grundgesetzänderung in Artikel 28 ist beschlossen und im Gesetzblatt im Dezember 1992 bereits verkündet. Mit Blick auf Doppelstaater, die nach Absatz 4 a), wenn sie zugleich Deutsche im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 GG sind, keine Wahlberechtigung haben, müßte dies schon aus Gleichbehandlungsgrundsätzen auf kommunaler Ebene auch für die EG-Ausländer gelten.

Da keine entsprechende Quotierung hinsichtlich der in der jeweiligen Stadt befindlichen Bevölkerungsgruppen vorgesehen ist, wäre ein Minderheitenschutz für zahlenmäßig nicht so stark vertretene Staatengruppen zu überlegen, damit auch den unterschiedlichen Interessenlagen angemessen Rechnung getragen werden kann.

Der Status von Asylbewerbern sowie die Wahlrechtsvoraussetzungen in Abs. 3 Ziff. 2 sind in der überwiegenden Zahl nicht anhand der Eintragungen im Melderegister nachprüfbar. Nach dem geltenden Melderecht wird z. B. der Tag der erstmaligen Anmeldung in der Gemeinde, nicht aber der erstmalige Zuzug in das Bundesgebiet gespeichert. Der Meldebehörde ist es zudem nicht möglich, das Kriterium des "rechtmäßigen" Aufenthalts im Bundesgebiet zu prüfen. Hier müßte zusätzlich eine Prüfung durch die Ausländerbehörde erfolgen. Das wiederum bedeutet, daß die Erstellung von Wählerverzeichnissen im automatisierten Verfahren erheblich behindert bzw. verzögert wird. Die Frage der Wahlberechtigung bzw. Nicht-Wahlberechtigung von sogenannten "De-facto-Flüchtlings" müßte sowohl im Gesetz ausdrücklich festgelegt, als durch die Ausländerbehörde geprüft werden.

Abs. 3 Ziff. 1 müßte wie folgt gefaßt werden: "1. das 18. Lebensjahr vollendet hat".

Sollten diese umfassenden Neuregelungen verabschiedet werden, so ist in jedem Fall zu beachten, daß in zahlreichen Städten bereits Ausländerbeiräte gewählt wurden. Es müßte daher zwingend eine Übergangsregelung hierfür gefunden werden.

Zu § 42 / Ausschüsse

Der in § 42 Abs. 1 aufgenommene Vorschlag zur Festlegung der Reihenfolge der Vertretung bei stellvertretenden Ausschußmitgliedern stellt einen Verwaltungsaufwand dar, der in der Praxis wegen der zahlreichen oft parallel stattfindenden Sitzungen insoweit kaum Anwendung finden wird, als es schwierig ist, überhaupt Vertreter zu finden.

In § 42 Abs. 6 sollte ergänzend die Möglichkeit der Wahl eines Ad-hoc-Vorsitzenden für eine Ausschußsitzung eingeführt werden, für den Fall, daß Ausschußvorsitzender und Stellvertreter verhindert sind. Eine derartige gesetzliche Regelung ist insbesondere für beschließende Ausschüsse notwendig.

Zu §§ 62 ff / Kommunales Haushaltswesen

Die neuen haushaltsrechtlichen Bestimmungen tragen vielen Forderungen des Städtetages schon aus dem Jahre 1985 Rechnung. Es wird eine weitgehende Flexibilisierung und Modernisierung des kommunalen Haushaltsrechtes erreicht.

Die in § 67 Abs. 2 neu vorgesehene Regelung der Nummer 4, wonach eine Nachtragssatzung zum Haushaltsplan erlassen werden muß, wenn der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält, wird im Hinblick auf das aufwendige Verfahren abgelehnt.

Zu §§ 88 ff / Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Über die grundsätzliche Stellungnahme (vgl. Nr. 6) hinaus schlagen wir vor zu überlegen, ob auf die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinde in § 88 (nicht zuletzt wegen fließender Grenzen) verzichtet werden könnte und lediglich auf das Kriterium der Betriebsführung abgestellt werden sollte. Die wenig hilfreiche Definition der wirtschaftlichen Betätigung in § 88 Abs. 1 Satz 2 und die in vieler Hinsicht unvollständige bzw. nicht recht gelungene Aufzählung der nichtwirtschaftlichen Einrichtungen in § 88 Abs. 2 könnten dann entfallen, die übrigen Vorschriften des Abschnitts "Wirtschaftliche Betätigung" wären entsprechend anzupassen.

Die Wahl der Rechtsform sollte der Gemeinde sowohl für (wirtschaftliche) Unternehmen als auch für (öffentliche) Einrichtungen freigestellt werden; ein Vorrang der Eigenbetriebsform für (öffentliche) Einrichtungen wird abgelehnt. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß es auch in Zukunft notwendig sein wird, bestimmte Aufgaben als öffentliche Aufgaben wahrzunehmen.

Im Interesse einer effizienten Steuerung und Kontrolle der gemeindlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen sollten die in § 89 Abs. 1 Nr. 6 vorgesehenen allgemeinen Einflußmöglichkeiten der Gemeinde noch näher spezifiziert werden.

Hinsichtlich des umstrittenen alleinigen Vertretungsrechts des Gemeindedirektors in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, neigte die Mehrheit im Wirtschaftsausschuß zu folgendem Kompromißvorschlag für § 89 a Abs. 2 Satz 1:

"Sofern von der Gemeinde in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen sie beteiligt ist, nur ein Vertreter zu stellen ist, vertritt ein Mitglied des Gemeindefachausschusses oder der Gemeindedirektor bzw. ein von ihm bestimmter Beamter oder Angestellter die Gemeinde".

Zumindest sollte in § 89 a Abs. 2 sichergestellt werden, daß der Gemeindedirektor in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen sie beteiligt ist, mit beratender Stimme mitwirkt.

Wie bisher sollte für alle Entscheidungen der Gemeinde im Bereich wirtschaftlicher Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen die Pflicht zur Anzeige bestehen, eine Genehmigungspflicht für bestimmte Entscheidungen (vgl. § 96 Abs. 2) wird abgelehnt. Allerdings ist es nicht erforderlich, sämtliche Arten von Entscheidungen in die Anzeigepflicht einzubeziehen. Das gilt vornehmlich für die allein der gemeindlichen Organisationsgewalt obliegende Entscheidung über die Führung von Einrichtungen entsprechend den Vorschriften über Eigenbetriebe.