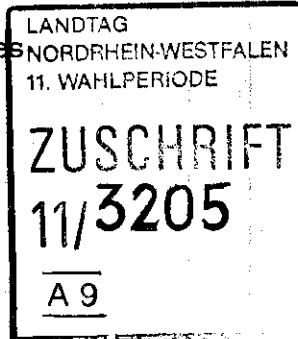




## Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

An die  
Mitglieder des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
Haus des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



40474 Düsseldorf, den 01.03.1994  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf  
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 220  
Telex 2 1144 37 NWSIGB  
Telefax 0211- 4 58 72 11

Aktenzeichen: N VI-h/sch

**Ergänzende Stellungnahme zu den Änderungsanträgen der SPD- und CDU-Landtagsfraktion zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (Drs. 11/4983):**

**hier: VI. Teil der GO: Gemeindegewirtschaft**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

nach dem Studium der Änderungsanträge der SPD- und CDU-Landtagsfraktion zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen nehmen wir ergänzend zu dem Gesetzesvorhaben wie folgt Stellung:

### **I. Haushaltsrechtliche Vorschriften**

#### **1. Haushaltssicherungskonzepte der Kreise**

Anlässlich der mündlichen Anhörung durch den Ausschuss für Kommunalpolitik am 16.06.1993 (sh. Ausschussprotokoll 11/925 S. 16) hatten wir bereits die Forderung erhoben, auch die Kreise zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten in den Fällen zu verpflichten, in denen in einem Kreis eine oder mehrere Gemeinden zu einem solchen Schritt gezwungen sind und zumindest der Umlagehebesatz über dem Landesdurchschnitt der Kreise liegt. Leider haben die Änderungsanträge der SPD- und CDU-Fraktion unsere Anregung nicht aufgegriffen.

Wir bitten deshalb nach nochmaliger Beratung im Präsidium, § 62 GO um folgenden Absatz 4 zu ergänzen:

"Der Kreis ist zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet, wenn in seinem Bereich eine Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gezwungen ist und der Kreisumlagehebesatz über dem Landesdurchschnitt liegt."

Hilfsweise wird folgender Vorschlag unterbreitet:

"Der Kreis ist zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet, wenn in seinem Bereich eine Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gezwungen ist und der Kreisumlagehebesatz die 40 %-Marke überschreitet."

Mit dieser Regelung soll erreicht werden, daß die notwendigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im kreisangehörigen Bereich in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden vollzogen werden. In einer Zeit allgemeiner Finanznot geht es nicht an, daß die Finanzprobleme der Kreise je nach Bedarf durch Erhöhung der Umlage gelöst werden. Im übrigen spielt die Kreisumlage bei den Haushaltssicherungskonzepten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine wesentliche Rolle. Es muß vermieden werden, daß die Haushaltssicherungsmaßnahmen der Städte und Gemeinden durch nicht vorhersehbare Steigerungen der Kreisumlage wieder überrollt werden.

## 2. Kreisumlage

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Rastede, das Urteil des Bay. Verwaltungsgerichtshofs in Sachen Kreisumlage Gemeinde Eichenau ./ Landkreis Fürstenfelbruck sowie in jüngster Zeit die Entscheidung des Obergerichtes Koblenz in Sachen Kreisumlage Stadt Simmern ./ Rhein-Hunsrück-Kreis haben zu einer schärferen Abgrenzung der Aufgaben von Städten und Gemeinden einerseits sowie Kreisen andererseits geführt. Nach wie vor unbefriedigend ist jedoch die Kostenverteilung einer Reihe von Aufgaben innerhalb der Kreise. Dies hat seine Ursache u.a. in der unterschiedlichen Größe und Leistungskraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Das Spannungsverhältnis zwischen den Großen und Mittleren kreisangehörigen Städten

auf der einen Seite, sowie den Grundzentren auf der anderen Seite erfordert in Zukunft eine klarere Abgrenzung der Aufgaben- und Finanzverantwortung. Es muß eine Vermischung der finanziellen Verantwortung vermieden werden. Aufgrund bestehender gesetzlicher Regelungen können bestimmte kommunale Aufgaben (z.B. Volkshochschulen, Berufsschulen) sowohl von kreisangehörigen Städten und Gemeinden als auch Kreisen wahrgenommen werden. Ähnliches gilt für Gesamtschulen oder andere Einrichtungen, die nur bestimmten Kreisteilen zugute kommen. Es ist nicht einzusehen, daß eine Stadt mit eigener Volkshochschule oder Berufsschule sich über die Kreisumlage auch noch an dem Zuschußbedarf für die Kreisvolkshochschule oder Kreisberufsschule in anderen Kreisteilen beteiligen muß.

In diesen Fällen sieht § 45 Abs. 3 Kreisordnung eine differenzierte Umlage in Form einer Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile vor. Die bestehende "Soll-Vorschrift" wird jedoch nur zögernd von den Kreisen angewandt. Die Ursache beruht darauf, daß nach der Rechtsprechung des OVG Münster es in das Ermessen des Kreistages gestellt ist, ob er von der Möglichkeit einer differenzierten Umlage Gebrauch macht oder nicht. Nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes ist es daher erforderlich, die bestehende "Soll-Vorschrift" in eine "Muß-Vorschrift" zu ändern. Eine solche Regelung dient der Kostentransparenz, der Befriedung innerhalb des Kreises und schützt darüber hinaus die Kreise vor ungerechtfertigten Ansprüchen aus einzelnen Städten und Gemeinden. Sie dient im übrigen dazu, Doppelbelastungen für einzelne Städte und Gemeinden zu vermeiden und fördert damit einen sparsamen und vernünftigen Einsatz öffentlicher Mittel. Schließlich sollte die Mehr- oder Minderbelastung auf der Grundlage einer vollen Abdeckung der durch die Einrichtung des Kreises verursachten Kosten ermittelt werden. Dies dürfte auch im Interesse der Kreise selbst liegen. Es muß deutlich werden: Wer vom Kreis bestimmte Leistungen fordert, die über die gesetzlichen Aufgaben des Kreises hinausgehen, muß dafür auch seinen Preis zahlen.

Unserem Anliegen entsprechend unterbreiten wir deshalb zur Neufassung des § 45 Abs. 3 Kreisordnung den nachfolgenden Formulierungsvorschlag.

## § 45

### Kreisumlage

(1) Soweit die sonstigen Einnahmen eines Kreises den Finanzbedarf nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage).

(2) Die Kreisumlage ist für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen; die Festsetzung der Umlagesätze bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

(3) Handelt es sich um Einrichtungen des Kreises, die ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommen, so soll der Kreistag eine ausschließliche Belastung oder eine nach dem Umfang näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Kreisteile beschließen. Absatz 2 gilt entsprechend.

(4) Nimmt der Kreis die Aufgaben der Jugendhilfe wahr, so hat er bei der Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine einheitliche ausschließliche Belastung in Höhe der ihm durch die Aufgabe des Jugendamtes verursachten Kosten festzusetzen; dies gilt auch für die Kosten, die dem Kreis durch Einrichtungen der Jugendhilfe für diese Gemeinden entstehen. Zu den Kosten gehören nicht die anteiligen allgemeinen Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten.

(5) Der Kreis kann den infolge der Mitgliedschaft in einem Verkehrsverbund oder in einer Verkehrsgemeinschaft von aufzubringenden Umlagebetrag in entsprechender Anwendung des Absatzes 3 auf die kreisangehörigen Gemeinden umlegen.

unverändert

(2) Die Kreisumlage ist für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen.

(3) Handelt es sich um Einrichtungen des Kreises, die ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommen, so **hat** der Kreistag eine ausschließliche Belastung oder eine nach dem Umfang näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Kreisteile zu beschließen. Die Mehr- oder Minderbelastung ist auf der Grundlage einer vollen Abdeckung der durch die Einrichtung verursachten Kosten zu ermitteln. Absatz 2 gilt entsprechend.

unverändert

(Die Änderung des § 45 Abs. 5 KrO wird im Rahmen der ÖPNV-Gesetzgebung in NRW diskutiert.)

## II. Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung

### 1. Kein Vorrang für öffentlich-rechtliche Betriebsform

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund bekräftigt seine schriftliche Stellungnahme vom 11.06.1993 und nimmt darüber hinaus die diesbezüglichen Erläuterungen in der mündlichen Anhörung des kommunalpolitischen Ausschusses vom 16.06.1993 in Bezug. Er nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß die Änderungsentwürfe beider Fraktionen den zentralen Anliegen des Verbandes Rechnung tragen.

Die Entwürfe lehnen sowohl eine Erschwerung der Rechtsformenwahl durch eine Vorrangregelung für öffentlich-rechtliche Betriebsformen im Bereich der nichtwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen des § 89 GO sowie eine Umwandlung bisher bestehender Anzeigepflichten in zukünftige Genehmigungspflichten gemäß § 96 GO ab. Damit tragen die Fraktionen den insoweit vom NWStGB vorgebrachten Bedenken gegen jedwede Schwächung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes durch einen Eingriff in die gemeindliche Organisationshoheit bzw. eine Verschärfung der Kommunalaufsicht durch die Errichtung neuer staatlicher Genehmigungserfordernisse in vollem Umfang Rechnung.

### 2. Beibehaltung der bisherigen Fassung von § 88 GO

Im übrigen tritt der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund nachdrücklich für eine unveränderte Beibehaltung der bestehenden Fassung des § 88 GO ein.

Die im Änderungsentwurf der SPD-Landtagsfraktion enthaltene Neufassung von Abs. 1 Satz 1 beabsichtigt eine Dauerüberprüfung jedweder gemeindegewirtschaftlicher Betätigung durch die staatliche Kommunalaufsicht und schränkt damit die Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane ohne zwingenden Grund ein.

Darüber hinaus stellt die ebenfalls neu geschaffene Beschränkung auf "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" möglicherweise die bewährte interkommunale Zusammenarbeit in Frage, vielleicht sogar die Kooperation nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden mit Partnergemeinden in den neuen Bundesländern.

Der Änderungsantrag der CDU-Fraktion sieht zu § 88 GO zwei gewichtige Änderungen vor, die insgesamt erhebliche Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden haben werden. Zunächst wird die im GO-Regierungsentwurf nicht mehr enthaltene Subsidiaritätsklausel des § 88 Abs. 1 Ziff. 1 GO wieder aufgegriffen und darüber hinausgehend - im Verhältnis zum geltenden Recht - noch zu Lasten der Städte und Gemeinden verschärft. Darüber hinaus ist die ersatzlose Streichung der umfangreichen Aufzählung nichtwirtschaftlicher Unternehmen gemäß § 88 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 GO vorgesehen. Im Ergebnis wird durch dieses Änderungspaket der Umfang gemeindlicher wirtschaftlicher Unternehmen deutlich ausgedehnt, wie z. B. im kulturellen Bereich (Opern, Theater, Orchester), im Bereich von Sport und Erholung (z. B. Bäder) bis hin zu sog. Hilfsbetrieben der Gemeinde, andererseits werden hingegen die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen deutlich verschärft: Zukünftig darf die Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen demnach bereits dann nicht mehr errichten, wenn der Zweck durch andere private Unternehmen "nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann" (geltendes Recht: "nicht besser und wirtschaftlicher").

Soweit mit dieser Änderung offenbar insgesamt die Zielsetzung verfolgt wird, den Städten und Gemeinden im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung Privatisierungen als vorzugswürdige Organisationsvariante gesetzlich naheulegen, sieht der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund hierzu keinerlei Anlaß. Der Verband hat bereits im Rahmen seiner Stellungnahme vom 11.06.1993 die "Schrankentrias" des § 88 Abs. 1 GO als nicht mehr zeitgemäß bezeichnet. Maßgeblich ist insoweit allein die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, also die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe innerhalb des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinde durch ein Unternehmen. Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen hat die Gemeinde im Rahmen der durch die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung besonders geschützten Organisationshoheit darüber zu befinden, ob sie diese Aufgabe selbst wahrnehmen oder aber sich zur Erfüllung der Aufgabe eines Dritten bedienen will. Die Privatisierungsentscheidung einer Gemeinde ist eine konkrete Einzelfallentscheidung vor Ort; eine grundsätzliche Beeinflussung des Entscheidungsprozesses durch den Gesetzgeber ist aus gemeindlicher Sicht abzulehnen.

Wir bitten, unsere Anregungen bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

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

**Heinrichs**