

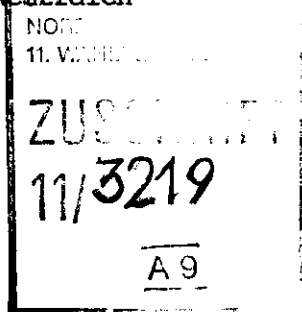


Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

An die
Damen und Herren Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags

40221 Düsseldorf



03.03.1994

40474 Düsseldorf, den
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf 223
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ...
Telex 2 1144 37 NWStGB
Telefax 0211- 4 58 72 11

U 78 und U 79 bis Golzheimer Platz
(Richtung Messe: 10 Min. ab Hauptbahnhof)

Aktenzeichen: N I vl/hö

Änderung der Gemeindeordnung (LT-Drs. 11/4983; Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung ..., Änderungsanträge der Fraktionen)

Schreiben des Ausschußvorsitzenden vom 22.02.1994

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

im Zusammenhang mit dem bereits vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung haben die Fraktionen des Landtages wesentliche Änderungsanträge gestellt. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, wenigstens auf schriftlichem Wege zu diesen für die kommunale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen entscheidenden Fragen Stellung nehmen zu können. Die zuständigen Ausschüsse und das Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes haben sich in Sondersitzungen ausführlich mit den Änderungsanträgen der Fraktionen befaßt. Aufgrund der Beratungen und der Beschlüsse des Präsidiums nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Gemeindeordnung

1. Einheitliche Verwaltungsspitze

Das Präsidium begrüßt die Einführung einer einheitlichen Spitze von Rat und Verwaltung. Dies entspricht dem Beschluß des Präsidiums vom 19.06.1991.

2. Bezeichnung

Das Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes bekräftigt seinen Beschluß vom 19.06.1991 und spricht sich dafür aus, daß wegen des gewachsenen Gewichts des Amtsinhabers dieser schon in mittleren kreisangehörigen Städten die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister tragen sollte.

3. Urwahl

Das Präsidium begrüßt die vorgesehene Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters. Die Urwahl erweitert die unmittelbaren demokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und stellt eine konsequente Verbesserung der im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltenen Erweiterungen der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) dar.

4. Amtszeit (§ 49 SPD-Antrag/§ 47 II CDU-Antrag)

- a) Das Präsidium spricht sich gegen eine Koppelung der Amtszeit des Bürgermeisters mit der Wahlzeit des Rates aus.

Das Präsidium schließt sich dem Votum des Rechts- und Verfassungsausschusses und des Personalausschusses des NWStGB an, die Amtszeit des Bürgermeisters auf acht Jahre festzulegen.

Begründung:

Die besondere Bedeutung des Amtes als Chef der Verwaltung und als erster politischer Repräsentant der Kommune sowie die in der Urwahl liegende große demokratische Legitimation stellen hohe Anforderungen an das Amt des Bürgermeisters. Es muß gewährleistet sein, daß die Amtsführung unabhängig, längerfristig, kontinuierlich und qualifiziert erfolgen kann.

- b) Das Präsidium fordert, daß das Prinzip der Urwahl auch im Falle einer Nachwahl eingehalten wird; das gilt auch für den Fall, daß der Landtag die Amtszeit des Bürgermeisters an die Wahlzeit des Rates entgegen dem Vorschlag zu a) koppelt.

Begründung:

Angesichts der großen Anzahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und der Vielzahl der denkbaren Lebenssachverhalte läuft der Vorschlag einer Nachwahl durch den Rat praktisch auf die Einführung von zwei verschiedenen Verfassungen hinaus.

Die Nachwahl durch den Rat hätte zur Folge, daß hierdurch Bürgermeister/Oberbürgermeister mit geringerer, weil abgeleiteter, Legitimation geschaffen würden.

Der Aspekt der Koppelung der Amtszeit des Bürgermeisters mit der Wahlzeit des Rates rechtfertigt nicht eine Durchbrechung der mit der Reform der Gemeindeordnung bezweckten Stärkung der Partizipation der Bürger.

Zur Vermeidung einer Urwahl für eine kurze Amtszeit würde es sich anbieten, die Lösung der Bayerischen Gemeindeordnung für hauptamtliche Bürgermeister zu übernehmen. Hiernach kann die Koppelung der Amtszeiten im Fall einer Nachwahl, die kurz vor Ablauf der Wahlzeit des Rates notwendig wird, auf das Ende der nächsten Wahlperiode verschoben werden.

5. Abwahl (§ 49 a SPD-Antrag)

- a) Das Präsidium befürwortet sowohl für den Fall einer Amtsperiode von 8 Jahren als auch für den der 5jährigen Amtsperiode die im SPD-Fraktionsantrag enthaltene Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters (§ 49 a).
- b) Der für die Abwahl vorgegebene Prozentsatz der wahlberechtigten Bürger sollte nach Ansicht des Präsidiums von 25 % auf 30 % angehoben werden.

Begründung:

Die Möglichkeit der Abwahl erhält die Einflußnahme und Kontrolle des Bürgers. Die im SPD-Antrag vorgesehenen Regelungen entsprechen den vergleichbaren Bestimmungen in den Gemeindeordnungen des Landes Hessen und Rheinland-Pfalz. Die Erhöhung des für die Abwahl notwendigen Prozentsatzes der wahlberechtigten Bürger von 25 % auf 30 % entspricht ebenfalls den Regelungen in den o.g. Bundesländern. Nur einer konstruktiven Mehrheit darf es möglich sein, die Abwahl des hauptamtlichen Bür-

germeisters durchzusetzen. Es soll ferner verhindert werden, daß ein hauptamtlicher Bürgermeister, der mit den Stimmen von 40 % der Wahlberechtigten gewählt worden ist, von einer im Vergleich hierzu relativ kleinen Minderheit abgewählt werden kann.

6. Quorum (§ 46 d KWahlG im SPD-Antrag)

Das Präsidium befürwortet die Einführung eines einheitlichen Quorums für **alle** Bewerber.

Im Hinblick auf die bereits erfolgte mißbräuchliche Erlangung von Unterschriften auf Wahlvorschlägen regt das Präsidium an, im Kommunalwahlgesetz Regelungen zu treffen, die eine einwandfreie Nachprüfung über die Art und Weise der erlangten Unterschriften ermöglichen.

Begründung:

Die Einführung eines Quorums nicht nur für Einzelbewerber, sondern auch für diejenigen, die von einer politischen Gruppe für das Amt des Bürgermeisters vorgeschlagen werden, entspricht der Durchsetzung der Chancengleichheit.

7. Qualifikationsanforderungen/Altersgrenze (§ 49 III SPD-Antrag/
§ 47 d CDU-Antrag)

Das Präsidium befürwortet die vorgesehene Regelung, keine formalen Qualifikationsanforderungen hinsichtlich der Wählbarkeit des Bürgermeisters zu stellen.

Das Präsidium schlägt vor, von der Möglichkeit des § 25 BRRG Gebrauch zu machen und die gesetzliche Altersgrenze auf 68 Jahre festzulegen.

Begründung:

Es soll dem Bürger überlassen bleiben, inwieweit er unter Beachtung der Persönlichkeit des Bewerbers eine Wahl bzw. eine Wiederwahl auch unter Berücksichtigung des erreichten Alters für richtig erachtet. Die durch § 25 BRRG gegebene Möglichkeit der Festlegung einer Altersgrenze für einzelne Beamtengruppen sollte allerdings ausgeschöpft werden.

8. Vorsitz (§ 27 II SPD-Antrag/§ 27 CDU-Antrag)

Das Präsidium schließt sich der vorgesehenen Regelung hinsichtlich des Vorsitzes im Rat incl. des Stimmrechts an. Dies entspricht der herausgehobenen politischen Bedeutung eines in Urwahl gewählten Bürgermeisters.

9. Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Bürgermeister

a) § 28 Abs. 1 GO

Im Hinblick auf die derzeitige Diskussion um neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung spricht sich das Präsidium für eine Streichung der Buchstaben f, h, k und l des § 28 Abs. 1 GO aus.

Begründung:

Die Reform der Gemeindeordnung wird auch daran gemessen, inwieweit sie die Umsetzung der derzeit diskutierten neuen Steuerungsmodelle für Kommunalverwaltungen ermöglicht. Die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle berührt maßgeblich das Kommunalverfassungsrecht, das Haushaltswesen und die Personalwirtschaft. Die vorgesehene Experimentierklausel (§ 115 GO) kann keine Lösung in bezug auf den Ausschließlichkeitskatalog des § 28 GO schaffen, steht also einer Flexibilität entgegen, die der Rat selbst beschließen will. Deshalb hält es das Präsidium für notwendig, die Ziff. f, h, k und l aus diesem Katalog zu streichen.

Das Präsidium weist ausdrücklich darauf hin, daß hiermit **keine** Schwächung des Rates verbunden ist. Der Rat kann nach wie vor entscheiden, welcher Ausschuß ihm zuarbeitet und eine politische Kontrolle absichert.

b) § 28 Abs. 3 GO - Rückholrecht des Rates

Das Präsidium schlägt folgende Gesetzesfassung vor:

Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen.

Der Rat kann die Entscheidung von Einzelfällen durch Beschluß an sich ziehen.

Begründung:

Der Vorschlag ermöglicht die Wahrung der Organisationskompetenz des neuen Bürgermeisters. Zum anderen wird der Tatsache Rechnung getragen, daß der Diskussionsprozeß um neue Steuerungsprozesse noch lange nicht abgeschlossen ist und deshalb dem Rat die Möglichkeit erhalten bleiben muß, im Einzelfall Entscheidungen wieder in seine Kompetenz zurückzuholen.

c) Abänderung von § 47 Abs. 1 Satz 3 (SPD-Antrag)

In bezug auf die Geschäftsverteilungskompetenz spricht sich das Präsidium für eine Änderung des Vorschlags zu § 47 Abs. 1 Satz 3 wie folgt aus:

Er leitet und verteilt die Geschäfte.

Begründung:

Gemäß § 53 Abs. 1 kann der Rat die Geschäftskreise der Beigeordneten festlegen. Weitergehende Einschränkungen der Befugnisse des Bürgermeisters verbieten sich im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Amtes als Chef der Verwaltung und als erster politischer Repräsentant der Kommune.

d) Beamte, Angestellte, Arbeiter (§ 54)

d 1 Das Präsidium spricht sich für eine Änderung von § 54 Abs. 1 wie folgt aus:

"(1) Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde müssen die für ihren Geschäftsbereich erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen, insbesondere die Ablegung der vorgeschriebenen Prüfungen nachweisen. **Sie werden durch den Bürgermeister ernannt, befördert und entlassen.** Die arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen für die Angestellten und Arbeiter trifft der Bürgermeister."

Begründung:

Der hauptamtliche Bürgermeister ist für die Verwaltung zuständig und hat mit ihrer Hilfe für die Durchführung der Ratsbeschlüsse zu sorgen. Nach der gegenwärtigen Rechtslage hat er nur geringen Einfluß auf die Auswahl des Personals, mit dem er diese Aufgabenerfüllung

sicherzustellen hat. Es ist wenig sachgerecht, dem Bürgermeister die Verantwortung für die Durchführung von Ratsbeschlüssen und die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde zuzuordnen, ihm aber andererseits nicht wesentliche Einflußmöglichkeiten auf die für die Qualität der Aufgabenerfüllung entscheidende Auswahl, Einstellung und Beförderung der Gemeindebediensteten zu geben.

d 2 Für den Fall, daß der Landtag dem Vorschlag zu d 1 nicht zustimmt, wird folgende Ergänzung zu § 54 vorgeschlagen:

Ist in der Hauptsatzung eine andere Regelung vorgesehen, so ist im Falle der Ernennung, Anstellung und Entlassung der Gemeindebediensteten das Einvernehmen mit dem Bürgermeister herzustellen.

10. Verwaltungsvorstand/Gemeindeausschuß (§ 42 a SPD-Antrag/
§ 42 a, b CDU-Antrag)

Das Präsidium hält an seiner bisherigen Beschlußlage gegen die Einführung eines Gemeindeausschusses fest. Es begrüßt die Einführung eines Verwaltungsvorstandes mit der vorgesehenen Präzisierung der Aufgaben.

11. Wahlzeit der Beigeordneten (§ 49 b SPD-Antrag/§ 51 CDU-Antrag)

Das Präsidium begrüßt die vorgesehene Dauer der Wahlzeit der Beigeordneten von acht Jahren.

12. Fraktionen (§ 30 c SPD-Antrag/§ 30 c CDU-Antrag)

Das Präsidium begrüßt die Vorschläge, die darauf abzielen, einer politischen Aufspaltung der Gruppierungen entgegenzuwirken.

Das Präsidium bekräftigt seinen Beschluß vom 11.06.1993 und empfiehlt festzulegen, daß Ratsmitgliedern aus Haushaltsmitteln keine Gehälter gewährt werden dürfen.

13. Experimentierklausel (§ 115 SPD-Antrag/§ 120 CDU-Antrag)

Das Präsidium begrüßt die Einführung einer Experimentierklausel. Es spricht sich dafür aus, daß die in Aussicht genommenen Ausnahmeregelungen im Form einer Rechtsverordnung erlassen werden. Darüber hinaus ist das Präsidium der Auffassung, daß die Experimentierklausel erweitert werden

muß. Die Experimentierklausel sollte insbesondere Ausnahmemöglichkeiten von den Vorschriften des Beamtenrechts, des Besoldungsrechts einschließlich des Stellenobergrenzenrechts sowie des Personalvertretungsrechts vorsehen.

Begründung:

Im Rahmen der Umsetzung von "neuen Steuerungsmodellen" werden von Kommunen vielfach Wege beschritten, die von dem heute geltenden Recht nicht unbedingt gedeckt sind. In den vorgenannten Bereichen war bisher ein auf Freiwilligkeit beruhendes Abweichen wegen der abschließenden gesetzlichen Vorgaben nicht möglich. Gerade für diese Bereiche sind jedoch im Rahmen der Diskussion um das "Unternehmen Stadt" umfangreiche Experimente geplant.

14. Einheitlichkeit der Kommunalverfassungen

Das Präsidium bekräftigt seinen Beschluß vom 19.06.1991 und spricht sich einmütig für die Einheitlichkeit der Kommunalverfassung aus.

15. Einführung eines Ausländerbeirates (§ 17 c SPD-Antrag/§ 17 c CDU-Antrag)

Nach den Vorstellungen im Gesetzentwurf der Landesregierung sowie den Änderungsanträgen der SPD- und der CDU-Fraktion soll zwingend ab 5 000 ausländischen Einwohnern in Gemeinden die Einführung eines Ausländerbeirates vorgeschrieben werden. Das Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes weist nachdrücklich auf die durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union eingetretene veränderte Rechtslage und die inzwischen erfolgte Grundgesetzänderung hin, die auch von der Landesregierung bei Vorlage des Gesetzentwurfs noch nicht berücksichtigt werden konnte:

Die Staatsbürger eines Mitglieds der Europäischen Union haben seit dem 01.11.1993, der Änderung des Grundgesetzes und dem Inkrafttreten des EU-Vertrages, den gemeinsamen Rechtsstatus von Unionsbürgern. Dieser Rechtsstatus ist bereits 1994 zur Wahl des Europäischen Parlaments dahingehend aktualisiert worden, daß die Unionsbürger das aktive und passive Wahlrecht nach näherer Maßgabe des EG-Rechts haben. Dieser Rechtsstatus wird zu den jeweiligen Kommunalwahlen nach Umsetzung einer bis zum 31.12.1994 zu erlassenden EG-Richtlinie in innerstaatliches Recht angepaßt werden. Danach würde es sich verbieten, Unionsbürger innerhalb der Europäischen

Union noch als "Ausländer" zu bezeichnen. Der Begriff ist innerhalb der Europäischen Union historisch überholt und hätte nunmehr, würde er weiter verwandt, insofern diskriminierenden Charakter. Ein Ausländerbeirat wäre danach nur noch in Einzelfällen erörterenswert für die z.Z. außerhalb der EU stehenden Staatsbürger. Einer besonderen gesetzlichen Grundlage hierzu bedarf es nicht.

Das Präsidium verkennt nicht, daß die EG-Richtlinie zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger frühestens am 01.01.1996 umgesetzt sein wird und erst ab diesem Zeitpunkt das Kommunalwahlrecht ausgeübt werden kann - in den einzelnen deutschen Bundesländern zur jeweils nächsten Kommunalwahl, in NW also 1999.

II. **Übergangsbestimmungen**

1. Das Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes fordert die Landesregierung zur Prüfung auf, ob die in Art. VII Abs. 1 vorgesehene Regelung mit geltendem Verfassungsrecht übereinstimmt.
2. Das Präsidium fordert den Landtag auf, die Übergangsregelungen so zu fassen, daß dem Rat eine frühestmögliche Einführung der Kommunalverfassung ermöglicht wird. In Ergänzung der Übergangsregelungen im SPD-Antrag in Art. VII schlägt das Präsidium folgende Regelung vor:

Gemeindedirektoren und Oberkreisdirektoren, deren Amtszeit nach der Kommunalwahl 1994 abläuft, sind auf eigenen Antrag vorzeitig aus dem Amt zu entlassen; die Entlassung hat die Rechtsfolgen einer Abwahl.

Begründung:

Mit dieser Regelung würden offensichtlich entstehende Probleme in der Verwaltungsführung in bezug auf die bevorstehende Urwahl beseitigt. Es würde ferner vermieden, daß zum Zeitpunkt der Kommunalwahl 1999 in Nordrhein-Westfalen eine ungebührlich große Zahl von Amtsinhabern gleichzeitig aus dem Amt scheiden muß. Zur Sicherung der Versorgungsbezüge ist die Entlassung in ihrer Rechtswirkung einer Abwahl gleichzustellen.

3. Um eine frühestmögliche Einführung der Kommunalverfassung zu ermöglichen, schlägt das Präsidium ferner vor, Art. VII Abs. 3 der Übergangsregelungen zu streichen.

4. Für Art. VII Abs. 5 wird vorgeschlagen, den letzten Halbsatz von Satz 1 wie folgt zu fassen:

"..., erneut **den bisherigen** Gemeindedirektor oder ..."

Neuer Abs. 6:

"(6) Als Ausscheiden aus dem Amt gilt auch die Wahl des bisherigen Hauptverwaltungsbeamten zum hauptamtlichen Bürgermeister oder Landrat. In diesem Fall endet die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters oder Landrates mit dem Amtsantritt des hauptamtlichen Bürgermeisters oder Landrates."

Die Absätze 7 und 8 bleiben bestehen.

Begründung:

Eine Entscheidung für die Weiterführung der bisherigen Kommunalverfassung sollte jedenfalls auf die bisherigen Amtsinhaber beschränkt werden.

Die Möglichkeit, einen amtierenden Gemeindedirektor bzw. Oberkreisdirektor vor Ablauf seiner Amtszeit zum hauptamtlichen Bürgermeister oder Landrat zu wählen, entspricht der Intention des Leitgedankens der Reform der Gemeindeordnung, die möglichst frühzeitige Einführung der Kommunalverfassung durchzusetzen.

Im übrigen bekräftigt das Präsidium die Stellungnahme des Verbandes vom 11.06.1993, die in der **Anlage** nochmals beigefügt ist.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Peter H. Mombaur

(Dr. Mombaur)

Anlagen



Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf 30, den 11. Juni 1993
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ...
Telex 2 1144 37 NWStGB
Telefax 0211- 4 58 72 11
 U 78 und U 79 bis Golzheimer Platz
(Richtung Messe; 10 Min. ab Hauptbahnhof)

Aktenzeichen:

Schriftliche Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (Drs. 11/4983) für die Anhörung des Ausschusses Kommunalpolitik am 16. Juni 1993

A. Allgemeine Vorbemerkungen

I. Organisation der Gemeindeg Spitze

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund erinnert an seine Stellungnahme vom 19. Juni 1991 (**Anlage 1**). Er bedauert, daß der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf diesem Vorschlag nicht entspricht.

II. Überprüfung des Gemeindeausschusses

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund appelliert, für wesentliche Änderungen der Gemeindeordnung die notwendige breite Grundlage anzustreben. Er erwartet, daß die beabsichtigten wesentlichen Änderungen - vor allem der Gemeindeausschuß - durch ein Planspiel oder durch Sachverständigengutachten überprüft werden.

III. Haushaltsrechtliche Vorschriften

Im Mittelpunkt der Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften im Zuge der Änderung der Gemeindeordnung steht der Wegfall bisheriger Genehmigungsvorbehalte im Rahmen der kommunalen Haushaltssatzung. Diese hatten überwiegend das Ziel, im Rahmen einer vorbeugenden Kommunalaufsicht eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen. Nach Auffassung des Innenministers hat die Vergangenheit gezeigt, daß in der Mehrzahl der Fälle die Kommunen auch und gerade in schwierigen Zeiten Haushaltsdisziplin und Verantwortung gewahrt haben. Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, auf den generellen Genehmigungsvorbehalt im Rahmen der Haushaltssatzung zu verzichten, zumal in der Gemeindeordnung für die Kommunen die grundsätzliche Pflicht zum Haushaltsausgleich vorgesehen ist. Die Kommunen sollen vielmehr in eigener Verantwortung über ihre gesamte Haushaltswirtschaft entscheiden können. Nur in den Fällen, in denen einige Kommunen nicht aus eigenem Bemühen heraus in der Lage sind, die geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen, ist das Instrumentarium des Haushaltssicherungskonzeptes ein geeignetes Mittel, die Haushaltskonsolidierung unter Mitwirkung der Kommunalaufsicht zu erreichen.

Darüber hinaus sind nach Auffassung des Innenministers im Zuge der Modernisierung der kommunalen Haushaltswirtschaft auch weitere haushaltsrechtliche Genehmigungsvorbehalte entbehrlich. Soweit notwendig, ist die Information der Aufsichtsbehörde durch das weniger belastende Anzeigeverfahren sicherzustellen. Damit und mit weiteren Änderungen des VI. Teils der GO werden die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine modernere kommunale Haushaltswirtschaft geschaffen. So soll die seit fast 30 Jahren überwiegend durch Erlaß geregelte überörtliche Prüfung auf eine präzisere gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dabei werden auch die Möglichkeiten zu mehr Transparenz der gemeindlichen Finanzwirtschaft genutzt.

Der generelle Wegfall von Genehmigungsvorbehalten im Zuge der Aufstellung der Haushaltssatzung ist unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sicherlich als positiv zu betrachten. Auch dürfte das zum Teil zeitraubende Genehmigungsverfahren bei der Haushaltssatzung zu einem flexibleren Verwaltungshandeln beitragen. Der Haushalt kann nach der Verabschiedung durch den Rat schnelle Grundlage für Verwaltungsentscheidungen sein.

Negativ kann sich allerdings auswirken, wenn bei nicht ausgeglichenem Haushalt schneller als bisher der Fall des Haushaltssicherungskonzeptes eintritt und damit der Haushalt grundsätzlich der Genehmigung der Aufsichtsbehörde wieder unterliegt. Auch ist zu bedenken, daß mit dem Wegfall des Genehmigungsvorbehaltes die Verantwortung der Kommunalaufsicht für die Finanzwirtschaft der Städte und Gemeinden geringer wird. Denn die Kommunalaufsicht hat nach bisherigem Verständnis die Gemeinde nicht nur zu beaufsichtigen und zu kontrollieren, sondern auch zu schützen.

Ein weiteres Problem stellt sich bei den Umlagehaushalten. Die beabsichtigte Regelung macht auch eine Genehmigung der Kreishaushalte durch die Regierungspräsidenten entbehrlich. Es verstärkt sich dadurch der Trend, daß die Kreishaushalte generell durch Anhebung des Umlagesatzes ausgeglichen abschließen. Dies macht es noch schwieriger, die Kreishaushalte zu kontrollieren und damit die Haushaltswirtschaft von Städten und Gemeinden einerseits sowie Kreisen andererseits aufeinander abzustimmen. Bei den beabsichtigten Regelungen muß nämlich davon ausgegangen werden, daß es Haushaltssicherungskonzepte in Zukunft nur noch bei Städten und Gemeinden geben wird. Eine solche Entwicklung kann nicht gewollt sein.

Es ist deshalb zusammenfassend schwer zu beurteilen, ob der Wegfall der Genehmigungsvorbehalte aus der Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden letztlich ein entscheidender Gewinn ist.

IV. Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung

1. Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Kommunalverfassung verfolgt - ausweislich seiner amtlichen Begründung (Begründung, Allgemeiner Teil, S. 1) - das Ziel, "den rechtlichen Rahmen für die Kommunalpolitik entsprechend den sich wandelnden Anforderungen unserer Gesellschaft fortzuentwickeln" und dabei die "Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung" zu verbessern.

Im Bereich der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung (§§ 88 ff. GO) wird der Gesetzentwurf diesem selbstgestellten Anspruch nicht gerecht:

- Der Entwurf hält im wesentlichen an dem auf die Deutsche Gemeindeordnung des Jahres 1935 zurückgehenden System der Vorschriften der wirtschaftlichen Betätigung fest und verzichtet damit auf eine

grundlegende zukunftsweisende Neubewertung und Neuorientierung im Bereich der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, die den in der gemeindlichen Praxis sichtbar gewordenen Anforderungen, dem Funktionswandel der Gemeinden sowie der Herausbildung neuer Schwerpunkte innerhalb des gemeindlichen Aufgabenspektrums Rechnung trägt.

- Die gemeindliche Organisationshoheit wird durch die Erschwerung der Rechtsformwahl eingeengt, die Kommunalaufsicht durch die Errichtung neuer staatlicher Genehmigungserfordernisse verschärft. Damit liegt im Ergebnis eine erhebliche Schwächung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes vor.

2. Der NWStGB hält eine grundlegende Neuorientierung im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung auf der Basis einer sorgfältigen Analyse der gegenwärtigen Situation und einer eingehenden Prüfung und Bewertung des dem Landesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Handlungs- und Gestaltungsrahmens weiterhin für geboten; die Änderungsvorschläge unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des bisherigen Rechtssystems werden diesem Ziel nicht gerecht. Der NWStGB nimmt insoweit seine zwölf grundsätzlichen Anmerkungen zur Fortentwicklung des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung (§§ 88 ff. GO) vom 30.03.1992 ausdrücklich in Bezug (vgl. **Anlage 2**). Sofern Landesregierung und Landesgesetzgeber nicht den Mut und die Kraft aufbringen, um nach sorgfältiger Analyse aller Möglichkeiten eine weiterführende zukunftsorientierte Lösung der organisatorischen Regelungen für das Dienstleistungsunternehmen "Gemeinde/Stadt" zu entwickeln, plädiert der NWStGB für eine uneingeschränkte Beibehaltung der bestehenden GO-Regelung, die - bundesweit vergleichsweise - als liberale, kommunalfreundliche, sachbezogene und die Organisationshoheit der Gemeinden verwirklichende Regelung bezeichnet werden kann.

3. Der NWStGB lehnt jede Erschwerung der Rechtsformenwahl durch eine Vorrangregelung für öffentlich-rechtliche Betriebsformen sowie eine Umwandlung bisher bestehender Anzeigepflichten in zukünftige Genehmigungspflichten ab. Zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gehört grundsätzlich auch das Recht, für geeignete Unternehmen und Einrichtungen auf Rechtsformen des privaten Rechts zurückgreifen zu können. Eine Einschränkung dieser gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit des Prinzips einer organisatorischen Wahlfreiheit findet bei keine Zustimmung des NWStGB. Positiv be-

wertet der Verband hingegen die Bemühungen der Landesregierung, die notwendigen Steuerungs- und Kontrollmechanismen der Gemeinde bei der Wahl privatrechtlicher Organisationsformen gesetzlich schärfer herauszuarbeiten.

B. Stellungnahme zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

Im übrigen nimmt der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund zu den einzelnen Vorschlägen wie folgt Stellung (die Nummerierung der Anmerkungen orientiert sich an den Änderungsvorschlägen im Art. I des Gesetzentwurfs; soweit zu einzelnen Änderungsvorschlägen keine Anmerkungen gemacht werden, besteht derzeit kein Anlaß zu ergänzenden Anregungen seitens des NWStGB). Die Stellungnahme beschränkt sich auf Änderungsvorschläge zur Gemeindeordnung:

Art. I Nr. 4: § 6 c Bürgerantrag

Neben der Änderung der Überschrift sollte § 6 c Abs. 1 Satz 3 GO ersatzlos gestrichen werden.

Begründung:

Die gegenwärtige Bestimmung führt u.a. zu Schwierigkeiten, weil sie vorsieht, daß zur Erledigung von Anregungen und Beschwerden vom Rat ein Beschwerdeausschuß gebildet werden kann. Dies wird von der herrschenden Meinung so verstanden, daß die Erledigung von Beschwerden vom Rat keinesfalls ohne Zwischenschaltung eines Beschwerdeausschusses endgültig auf die fachlich zuständigen Ausschüsse verteilt werden kann. Andererseits kann ein Beschwerdeausschuß nicht abschließend über Beschwerden entscheiden, für die andere Ausschüsse nach der Hauptsatzung oder der Gemeindeordnung mit Entscheidungskompetenz zuständig sind. Anregungen und Beschwerden müssen vielmehr bei Bildung eines Beschwerdeausschusses zunächst im Beschwerdeausschuß behandelt und dann zur endgültigen Erledigung an den entscheidungsbefugten zuständigen Fachausausschuß weitergeleitet werden.

Die ersatzlose Streichung des Satzes 3 würde das Verfahren für die Behandlung von Anregungen und Beschwerden erheblich erleichtern. Denn es stünde zweifelsfrei fest, daß der Rat die Erledigung und Entscheidung über solche Anregungen und Beschwerden durch Hauptsatzung und/oder Zuständigkeitsordnung ohne Zwischenschaltung des Rates oder eines Beschwerdeausschusses direkt an die zuständigen entscheidungsbefugten Ausschüsse weiterleiten könnte.

Art. I Nr. 5: § 7 Gleichstellungsbeauftragte

§ 7 Abs. 2 der vorgeschlagenen Regelung sollte ersatzlos gestrichen werden.

Begründung:

Es ist unbestritten, daß die Verwirklichung des Verfassungsziels der Gleichberechtigung von Frau und Mann auch Aufgabe der Gemeinden ist. Trotzdem sollte es wie bei der Verwirklichung anderer Verfassungsziele und -gebote dabei verbleiben, den Gemeinden selbst zu überlassen, mit welchen organisatorischen Mitteln sie dieser Aufgabe Rechnung tragen wollen. Dadurch wird einerseits dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung am besten Rechnung getragen, möglichst wenig in die Organisationshoheit der Kommunen einzugreifen. Andererseits ermöglichen es selbstverwaltungsfreundliche Regelungen, die es den kommunalen Gebietskörperschaften selbst überlassen, mit welchen organisatorischen und anderen Maßnahmen sie ihren Aufgaben nachkommen wollen, optimale, auf die örtlichen Besonderheiten abgestimmte Maßnahmen und organisatorische Vorkehrungen zu treffen.

Die jetzt in Abs. 2 vorgeschlagene Regelung greift dagegen unnötig in die kommunale Organisationshoheit ein. Sie führt zudem dadurch, daß sie schon ab einer Größenordnung von 25.000 Einwohnern zwingend die Beschäftigung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten vorschreibt, zu schematisierenden Lösungen, die den örtlichen Besonderheiten in nicht wenigen Fällen nicht gerecht werden. Die mit solchen schematisierenden Lösungen immer einhergehende Gefahr, daß vermeidbarer Personal- und Sachaufwand erzwungen wird und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung verletzt werden, muß gerade auf dem Hintergrund des auch von der Landesregierung immer wieder betonten Sparzwangs für die öffentlichen Haushalte vermieden werden.

Art. I Nr. 11: § 13 d Gemeindebezirke

Neben der vorgeschlagenen Änderung des § 13 d Abs. 7 GO sollten folgende Änderungen des § 13 d GO vorgenommen werden:

a) § 13 d Abs. 4 Nr. 4 erhält folgende Fassung:.

"4. der Bezirksausschuß wählt aus den ihm angehörenden Ratsmitgliedern einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Stellvertreter; § 32 Abs. 2 und **Abs. 4** finden entsprechende Anwendung."

Begründung:

Im Gegensatz zu den Regelungen für die Bezirksvertretung (§ 13 a Abs. 3 GO) sieht § 13 d GO keinen Verweis auf § 32 Abs. 4 GO vor. Daraus ergibt sich, daß die Abwahl eines einmal gewählten Vorsitzenden eines Bezirksausschusses nicht möglich ist. Dies sollte geändert werden.

b) § 13 d Abs. 4 wird um folgende Nr. 5 ergänzt:

"5. der Bezirksausschuß wird zu seiner ersten Sitzung nach der Neuwahl vom Bürgermeister einberufen."

Begründung:

Es ist unklar, wer zur konstituierenden Sitzung eines Bezirksausschusses einladen muß. Regelungen, wie sie § 13 a Abs. 3 GO für die Bezirksvertretung und § 31 Abs. 1 GO für die Konstituierung des Rates enthalten, sind in § 13 d GO nicht vorgesehen. Die jetzt vorgeschlagene Änderung beseitigt diese Regelungslücke.

Art. I Nr. 13: Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und
Ausländerbeiräte

Von einer grundsätzlichen Stellungnahme, die sich mit dem Für und Wider von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid befaßt, wird abgesehen. Insgesamt erscheint es vertretbar, insbesondere auf dem Hintergrund der moderaten Ausgestaltung des Ausnahmekatalogs der Angelegenheiten, die nicht einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zugänglich sind, auf der Basis der vorgeschlagenen Regelungen den Versuch zu wagen, inwieweit durch sie eine stärkere Beteiligung der Einwohner und Bürger an kommunalen Angelegenheiten erreicht werden kann. Allerdings äußert das Präsidium schon jetzt die Erwartung, daß nach Ablauf einer praktischen Erprobungszeit diese Regelungen ggf. unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis überprüft werden.

1. Einwohnerantrag:

Die Mehrheit des Präsidiums des NWStGB ist aber der Auffassung, daß die Altersgrenze für das Recht, einen Bürgerantrag zu stellen, wie beim allgemeinen Wahlrecht bei 18 Jahren liegen sollte. Sie lehnt die vorgeschlagene Altersgrenze von 14 Jahren ab. Sie ist nach Auffassung der Mehrheit im Präsidium des NWStGB mit der Gefahr verbunden, daß Jugendliche dieses Alters zu leicht von Dritten für politische Zwecke manipuliert und instrumentalisiert werden können. Eine Minderheit im Präsidium stimmt dagegen dem Vorschlag des Innenministers zu und teilt die Bedenken der Mehrheit nicht.

2. § 17 c Ausländerbeiräte:

§ 17 c Abs. 1 Satz 1 und 2 sollten durch folgenden Satz 1 ersetzt werden (der bisherige Satz 3 wird Satz 2):

"(1) Die Hauptsatzung kann vorsehen, daß ein Ausländerbeirat gebildet wird."

Begründung:

Es widerspricht dem selbst postulierten Ziel des Gesetzentwurfs, die Entscheidungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung zu erweitern, wenn man zwingend ab 5 000 ausländischen Einwohnern in Gemeinden die Einführung eines Ausländerbeirats vorschreibt. Auch insoweit sollte es den Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer örtlichen Besonderheiten selbst überlassen bleiben, ob durch die Bildung eines Ausländerbeirates den spezifischen Problemen der Ausländer besser Rechnung getragen werden kann. § 17 c Abs. 1 Satz 1 und 2 sollten daher wie vorgeschlagen geändert werden.

Art. I Nr. 16: § 23 Ausschließungsgründe

1. Änderung des § 23 Abs. 6

§ 23 Abs. 6 sollte folgende Fassung erhalten:

"Die Mitwirkung eines wegen Befangenheit Betroffenen kann nach Beendigung der Abstimmung nur geltend gemacht werden, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war oder der Gemeindedirektor vor der Abstimmung auf die Befangenheit hingewiesen hat."

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung des § 23 Abs. 6 stößt auf Bedenken. Sie hat zur Folge, daß die Mitwirkung eines befangenen Ratsmitgliedes nach der Beschlußfassung nicht mehr vom Hauptverwaltungsbeamten zu beanstanden ist, wenn die Mitwirkung nicht entscheidungserheblich war. Zwar hat eine solche nachträgliche Beanstandung des Hauptverwaltungsbeamten heute nur "symbolischen" Charakter, weil sie die Wirksamkeit des Beschlusses in diesen Fällen nicht beeinträchtigen kann. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß auch solche nachträglichen Beanstandungen wegen ihrer Signalfunktion der Gefahr vorbeugen, daß die Frage der Mitwirkung von befangenen Ratsmitgliedern in den Räten dann nicht mit dem wünschenswerten Ernst gehandhabt wird, wenn zu erwarten ist, daß diese Mitwirkung nicht entscheidungserheblich und damit nicht zur Unwirksamkeit des Beschlusses führt. Da unstreitig ist, daß die Mitwirkung von befangenen Ratsmitgliedern auch dann, wenn sie letztlich nicht entscheidungserheblich war, in der Bevölkerung das Entstehen von Politikverdrossenheit begünstigen kann, hat sich das Präsidium des NWStGB einstimmig dafür ausgesprochen, anstelle des jetzigen Vorschlags folgende Regelung zu treffen:

- § 23 GO ist mit dem Ziel zu ändern, daß die Mitwirkung eines befangenen Ratsmitgliedes immer entscheidungserheblich ist, wenn der Hauptverwaltungsbeamte vor der Beschlußfassung diese Mitwirkung des Ratsmitgliedes wegen Befangenheit gerügt hatte und der Rat dieser Beanstandung des Hauptverwaltungsbeamten nicht gefolgt ist, obwohl das Ratsmitglied objektiv befangen war. Durch eine solche Regelung würde die Wahrscheinlichkeit reduziert, daß Gemeinderäte leichtfertig die Mitwirkung befangener Ratsmitglieder im Hinblick darauf zulassen, daß die Mitwirkung voraussichtlich ohnehin bei der Abstimmung nicht entscheidungserheblich ist.
- Die zuvor geschilderte Änderung des § 23 GO hätte zur Folge, daß die Mitwirkung befangener Ratsmitglieder zur Unwirksamkeit des Beschlusses führen würde, wenn sie vor der Abstimmung vom Hauptverwaltungsbeamten beanstandet worden ist, obwohl die Stimmabgabe des Befangenen für das

Ergebnis nicht entscheidungserheblich war. Bei der Wirksamkeit des Beschlusses würde es damit nur bleiben, wenn keine vorherige Beanstandung durch den Hauptverwaltungsbeamten erfolgt wäre. Bei letzteren Fällen dürfte es sich in der Regel um Fallkonstellationen handeln, in denen die Befangenheit im Zeitpunkt der Beschlußfassung noch nicht offensichtlich war und erst nachträglich erkannt wird. In diesen Fällen ist es nach Auffassung des NWStGB vertretbar, wie es der Innenminister in § 23 Abs. 6 jetzt vorgeschlagen hat, den Hauptverwaltungsbeamten von der Pflicht zu entbinden, die Befangenheit nachträglich zu beanstanden, obwohl der Beschluß wirksam ist.

2. Darüber hinaus sollte § 23 Abs. 1 GO wie folgt lauten:

"Der zu ehrenamtlicher Tätigkeit oder in ein Ehrenamt Berufene darf weder beratend noch entscheidend mitwirken **sowie sich mit einer Angelegenheit befassen**, wenn die Entscheidung einer Angelegenheit oder die Befassung mit einer Angelegenheit ... (weiter alter Text)"

Begründung:

In der Vergangenheit hat es immer wieder Probleme gegeben, weil Rats- oder Ausschußmitglieder ihre Stellung nutzten, um durch Anfragen oder Akteneinsicht an Informationen heranzukommen, die für sie auch mit persönlichen Vorteilen verbunden waren (z.B. Akteneinsicht in Steuerstundungsakten eines Mitkonkurrenten). Es sollte daher durch die vorgeschlagene Änderung eindeutig klargestellt werden, daß die Regelungen über die Befangenheit auch für die Wahrnehmung von Auskunfts- und Akteneinsichtsverlangen gelten. Vergleichbare Bestimmungen enthalten z.B. § 50 Abs. 2 der Hessischen und § 37 Abs. 3 der Saarländischen Gemeindeordnung.

Art. I Nr. 16: § 28 Zuständigkeit des Rates

Der vorgeschlagenen Änderung des § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchst. h GO wird zugestimmt.

Darüber hinaus sollte § 28 GO wie folgt geändert werden:

a) Der Katalog der Angelegenheiten, die der Rat nicht übertragen kann, sollte in folgenden Punkten wie folgt geändert werden:

"k) die Verfügung über Gemeindevermögen, die Veräußerung und Belastung von Grundstücken und die Vornahme von Schenkungen, die Hingabe von Darlehen der Gemeinde, die teilweise oder vollständige Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, die teilweise oder vollständige Veräußerung einer Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts, die Veräußerung eines Geschäftsanteils an

einer eingetragenen Kreditgenossenschaft sowie den Abschluß von anderen Rechtsgeschäften im Sinne des § 91 Abs. 1 Satz 1, soweit es sich um Geschäfte von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für die Gemeinde handelt.

f) die Führung von Rechtsstreitigkeiten und der Abschluß von Vergleichen, soweit sie für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind."

b) Darüber hinaus sollte § 28 Abs. 3 GO ersatzlos gestrichen werden und § 47 Abs. 3 GO wie folgt gefaßt werden:

"(3) Dem Gemeindedirektor obliegt die Erledigung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie die Erledigung aller Aufgaben, die ihm aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind."

c) § 28 wird um folgenden Abs. 4 ergänzt:

"(4) Der Gemeinderat entscheidet im Einvernehmen mit dem Gemeindedirektor über die Ernennung, Anstellung und Entlassung der Gemeindebediensteten; das Gleiche gilt für die nicht nur vorübergehende Übertragung einer anders bewerteten Tätigkeit bei einem Angestellten oder Arbeiter sowie für die Festsetzung der Vergütung oder des Lohnes, sofern kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrags besteht. Kommt es zu keinem Einvernehmen, entscheidet der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Anwesenden allein. Der Gemeindedirektor ist zuständig, soweit der Gemeinderat ihm die Entscheidung überträgt oder diese zur laufenden Verwaltung gehört. Rechte des Staates bei der Ernennung und Entlassung von Beamten und Angestellten, die sich aus anderen Gesetzen ergeben, bleiben unberührt."

Begründung:

- a) Angelegenheiten, die für die Gemeinde nicht von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind, sollten in Zukunft in den beiden o.g. Fällen vom Rat auf einen entscheidungsbefugten Ausschuß übertragen werden können. Dies entlastet den Rat und gibt ihm die Möglichkeit, mehr Zeit für die eigentlich wichtigen Aufgaben zu verwenden.
- b) Aus dem gleichen Grunde sollte der Gemeindedirektor in Zukunft für die Erledigung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung unentziehbar zuständig sein.

- c) Der neu vorgeschlagene Abs. 4 trägt der Tatsache Rechnung, daß der Gemeindedirektor für die hauptberufliche Verwaltung zuständig ist und mit ihrer Hilfe für die Durchführung der Ratsbeschlüsse zu sorgen hat. Nach der gegenwärtigen Rechtslage hat er nur geringen Einfluß auf die Auswahl des Personals, mit dem er diese Aufgabenerfüllung sicherzustellen hat. Es ist wenig sachgerecht, dem Gemeindedirektor die Verantwortung für die Durchführung von Ratsbeschlüssen und die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde zuzuordnen, ihm aber andererseits so gut wie keine Einflußmöglichkeiten bei der für die Qualität der Aufgabenerfüllung entscheidenden Auswahl, Einstellung und Beförderung der Gemeindebediensteten zu geben. Die jetzt vorgeschlagene Regelung sieht deshalb vor, daß diese Entscheidungen grundsätzlich einvernehmlich zwischen Gemeinderat und Gemeindedirektor zu treffen sind und daß der Gemeinderat das fehlende Einvernehmen mit dem Gemeindedirektor durch eine mit zwei Drittel Mehrheit getroffene Ratsentscheidung ersetzen kann. Die Notwendigkeit des Einvernehmens besteht nicht, soweit die Personalangelegenheit in ihrer Bedeutung dem Geschäft einer laufenden Verwaltung gleichkommt. Dadurch soll sichergestellt werden, daß der Rat von Routinepersonalangelegenheiten entlastet wird. Außerdem soll zusätzlich der Gefahr entgegengewirkt werden, daß schon derartige Routinepersonalangelegenheiten unter parteipolitischen Gesichtspunkten behandelt werden.

Die Regelung entspricht § 24 Abs. 2 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung. Falls § 28 wie vorgeschlagen um einen Abs. 4 ergänzt wird, wäre als Folgeänderung § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO NW zu streichen.

Der Vorschlag für die Änderung des Katalogs der Angelegenheiten, die der Rat nicht übertragen kann (a)), hat im Präsidium des NWStGB einstimmige Zustimmung gefunden. Die Vorschläge zum Rückholrecht (b)) und zur Stärkung der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten bei Personalangelegenheiten (c)) sind im Präsidium mit Mehrheit befürwortet worden. Die Minderheit ist der Auffassung, daß sich insoweit die bisherige Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Hauptverwaltungsbeamten bewährt hat und lehnt deshalb diese von der Mehrheit des Präsidiums vorgeschlagenen Änderungen ab.

Art. I Nr. 21.: Entschädigung (§ 30 b) und Fraktionen (§ 30 c)

1. Entschädigung

§ 30 b Abs. 2 sollte um folgende Nr. 4 ergänzt werden:

"4. Personen, die einen Haushalt mit mindestens zwei Personen führen, erhalten für die Zeit der mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt mindestens den Regelstundensatz, soweit in dieser Zeit die notwendige Betreuung eines betreuungsbedürftigen Haushaltsmitglieds nicht durch ein anderes zur Betreuung verpflichtetes Mitglied des Haushaltes sichergestellt werden kann und die mandatsbedingte Abwesenheit in die Zeit bis 19.00 Uhr fällt. Statt des Regelstundensatzes werden auf Antrag die notwendigen Kosten für eine Vertretung im Haushalt ersetzt."

Begründung:

Die in § 30 Abs. 2 Nr. 3 vorgeschlagene Regelung benachteiligt alleinerziehende Eltern, die halbtags berufstätig sind. Während eine "Nur-Hausfrau", deren wirtschaftlicher Unterhalt z.B. durch den arbeitenden Ehemann gewährleistet wird, nach der vorgeschlagenen Regelung während des ganzen Tages für ihre mandatsbedingte Abwesenheit zumindest den Regelstundensatz erhält, gilt dies nicht für Alleinerziehende, die halbtags tätig sind, um nachmittags ihr Kind betreuen zu können. Dabei sind diese Alleinerziehenden eher auf einen finanziellen Ausgleich angewiesen, als die "Nur-Hausfrau" oder der "Nur-Hausmann".

Die vorgeschlagene neue Nr. 4 gibt diesen Personen einen Anspruch auf Zahlung des Regelstundensatzes - unabhängig von der Dauer ihrer beruflichen Tätigkeit -, wenn sie einen Haushalt führen, in dem eine betreuungsbedürftige Person lebt, deren Betreuung während der mandatsbedingten Abwesenheit nicht durch eine andere im Haushalt lebende betreuungspflichtige Person sichergestellt werden kann. Voraussetzung ist allerdings, daß die mandatsbedingte Abwesenheit vor 19.00 Uhr liegt. Der Zeitpunkt 19.00 Uhr wurde gewählt, weil bis 19.00 Uhr in der Regel auch eine Vollzeittätigkeit im Beruf beendet wäre. Nach 19.00 Uhr besteht daher auch für Alleinerziehende nur noch Anspruch auf Ersatz der Kinderbetreuungskosten gem. § 30 b Abs. 3.

2. Fraktionen

Der NWStGB erwartet, daß im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens oder in einer Neuregelung der Entschädigungsverordnung klare rechtliche Vorgaben für die Frage gemacht werden, inwieweit Ratsmitglieder aus den den Fraktionen für die Geschäftsführung zur Verfügung gestellten Gemeindehaushaltsmitteln für eine Tätigkeit als Fraktionsgeschäftsführer entlohnt werden dürfen.

Begründung:

Nicht befriedigend geregelt ist durch den vom Innenminister vorgeschlagenen § 30 c die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist, daß Mitglieder des Rates gleichzeitig hauptamtlich als Fraktionsgeschäftsführer für eine Fraktion tätig sein und dafür aus Gemeindehaushaltsmitteln bezahlt werden dürfen. Die in dem neuen Satz 2 des § 45 Abs. 1 jetzt vorgesehene Möglichkeit, auch einem geschäftsführenden Fraktionsmitglied bei Fraktionen mit mindestens 15 Mitgliedern eine besondere Aufwandsentschädigung zu zahlen, läßt offen, ob es sich dabei um eine abschließende Regelung für zusätzliche Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an Ratsmitglieder handelt, die gleichzeitig als Fraktionsgeschäftsführer tätig sind.

Insbesondere dann, wenn ein Fraktionsgeschäftsführer, der gleichzeitig Ratsmitglied oder sogar Fraktionsvorsitzender ist, ganztätig als Geschäftsführer tätig ist und hierfür aus Gemeindehaushaltsmitteln bezahlt wird, treten erhebliche Wertungswidersprüche auf. Denn da sich seine Tätigkeit als Ratsmitglied bei einer ganztägigen Beschäftigung als Fraktionsgeschäftsführer zu einem großen Teil mit der Geschäftsführertätigkeit nach dem Prinzip der konzentrischen Kreise zeitlich überschneidet und eine klare Trennung zwischen mandatsbedingter Tätigkeit und Fraktionsgeschäftsführertätigkeit insoweit nicht möglich ist, führt dies im Ergebnis dazu, daß er für seine ehrenamtliche Tätigkeit als Ratsmitglied aus Gemeindehaus-

haltungsmitteln entlohnt wird. Dies führt zu dem politisch widersprüchlichen Ergebnis, daß man für die Wahrnehmung des Spitzenamtes der Gemeinde als Bürgermeister weiterhin ehrenamtlich tätig sein muß und allenfalls Verdienstausfall mit den entsprechenden Begrenzungen erhalten kann, während Ratsmitglieder auch für ihre mandatsbedingte Tätigkeit faktisch aus öffentlichen Mitteln entlohnt werden, wenn sie zugleich ganztätig und hauptberuflich als Fraktionsgeschäftsführer tätig sind.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens müssen daher klare gesetzliche Vorgaben erarbeitet werden, die solche Widersprüche vermeiden und sicherstellen - wenn sie denn überhaupt die Möglichkeit einer gleichzeitigen Tätigkeit als Ratsmitglied und als aus Gemeindehaushaltsmitteln entlohntem Fraktionsgeschäftsführer eröffnen wollen -, daß die dadurch eintretende Beeinträchtigung der ehrenamtlichen Wahrnehmung des Ratsmandats auf das unabweisbar Notwendige beschränkt wird (z.B. durch die zeitliche Beschränkung der Möglichkeit auf 20 Stunden je Woche, Ratsmitglieder als hauptamtliche Geschäftsführer einer Fraktion zu beschäftigen sowie durch die Beschränkung auf höchstens eine Person pro Fraktion, abhängig von der Größe der Fraktion und der Einwohnergrößenklasse der Gemeinde).

Darüber hinaus muß dann in der zu erlassenen Entschädigungsverordnung geregelt werden, in welchem Verhältnis die diesen hauptamtlichen Geschäftsführern aus Gemeindehaushaltsmitteln für die Geschäftsführung zu zahlenden Entgelte zu den weiterhin eventuell zu zahlenden Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgeldern und Verdienstausfallansprüchen aus ihrer Tätigkeit als ehrenamtliches Ratsmitglied stehen, insbesondere ob solche Leistungen, die auf die ehrenamtliche Wahrnehmung des Mandats zugeschnitten sind, nicht teilweise ausgeschlossen werden müssen.

Art. I Nr. 27: § 42 Zusammensetzung der Ausschüsse

1. Der neue letzte Halbsatz des neuen Satzes 4 in Abs. 1 des § 42 GO sollte wie folgt lauten:

"...; nach Maßgabe der Geschäftsordnung können auch die Mitglieder der Bezirksvertretungen als Zuhörer teilnehmen, ebenso die Mitglieder anderer Ausschüsse **und deren Vertreter, wenn ein Vertretungsfall vorliegt**, soweit deren Aufgabenbereich durch den Beratungsgegenstand berührt wird."

Begründung:

Im Interesse des Datenschutzes sollte festgelegt werden, daß die Vertreter der Mitglieder fachfremder Ausschüsse nur an nichtöffentlichen Sitzungen anderer Ausschüsse teilnehmen dürfen, wenn ein Vertretungsfall vorliegt. Sonst besteht die Gefahr - wie teilweise praktiziert -, daß auch noch der "zehnte" Vertreter als Zuhörer an solchen nichtöffentlichen Sitzungen teilnehmen darf. Dies ist mit einem effektiven Datenschutz und dem Sinn der Nichtöffentlichkeit nicht vereinbar.

2. § 42 Abs. 6 sollte um folgenden Satz 8 ergänzt werden:

"Sind bei einer Sitzung eines Ausschusses der Vorsitzende und seine Stellvertreter verhindert, so kann der Ausschuß in der Sitzung unter Leitung des anwesenden ältesten Ausschußmitgliedes für diese Sitzung oder die Behandlung eines Tagesordnungspunktes mit Mehrheit einen Vorsitzenden wählen."

Begründung:

In der Praxis ist es immer wieder vorgekommen, daß sich erst nach der Ladung zu einer Ausschußsitzung kurz vor deren Beginn herausgestellt hat, daß sowohl der Vorsitzende wie auch seine Stellvertreter entweder für die ganze Sitzung oder nur für einen bestimmten Tagesordnungspunkt (z.B. wegen Befangenheit) an der Teilnahme gehindert waren. In diesen Fällen konnte dann die Sitzung nicht durchgeführt werden, da die Wahl eines "ad-hoc-Vorsitzenden" nach herrschender Meinung nicht zulässig ist. Der neu vorgeschlagene Satz 8 eröffnet jetzt diese Möglichkeit, allerdings nur für die betreffende Sitzung oder den betreffenden Tagesordnungspunkt, für die wegen Verhinderung eine Sitzungsleitung ohne die Wahl eines ad-hoc-Vorsitzenden nicht gewährleistet ist. Eine "Vorratswahl" eines ad-hoc-Vorsitzenden gleich für mehrere Sitzungen im Voraus ist nach dem Vorschlag nicht zulässig. Denn wenn die Verhinderung für längere Zeit absehbar ist, ist es möglich, dieses Problem ggfs. rechtzeitig durch die Bestimmung weiterer Stellvertreter zu lösen.

Die Problematik könnte auch dadurch gelöst werden, daß anstelle der Wahl eines ad-hoc-Vorsitzenden kraft Gesetzes das lebensälteste anwesende Mitglied des Ausschusses automatisch als "ad-hoc-Vorsitzender" fungiert.

Hingewiesen sei noch darauf, daß sich die Problematik auch bei Ratssitzungen stellen kann, wenn der Bürgermeister und seine Stellvertreter z.B. wegen Befangenheit verhindert sind. Deshalb müßte eine dem vorgeschlagenen Satz 8 in § 42 Abs. 6 vergleichbare Regelung auch für die Sitzungsleitung des Rates geschaffen werden.

3. § 42 Abs. 7 GO sollte wie folgt gefaßt werden:

"(7) Werden Ausschüsse während der Wahlzeit ersatzlos aufgelöst, ihre Aufgaben wesentlich verändert oder wird ihre Anzahl geändert, ist das Verfahren nach Abs. 6 zu wiederholen."

Begründung:

Aufgrund der bisherigen Regelung in Abs. 7 ist unklar, ob das Zugriffsverfahren auch dann wiederholt werden muß, wenn ein Ausschuß aufgelöst und anschließend sofort neu besetzt wird, ohne daß die Zuständigkeit oder die Anzahl der Ausschüsse insgesamt geändert worden ist. Diese Frage kam in der Vergangenheit dann häufiger vor, wenn ein Ausschußsitz frei geworden war und keine einstimmige Nachwahl mit der Folge zustande kam, daß der Ausschuß nur durch eine vorherige Auflösung wieder vollständig besetzt werden konnte.

Da in solchen Fällen die Geschäftsgrundlage für das Zugriffsverfahren nicht entfallen ist, ist es unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes bei der Verteilung der Ausschußsitze nicht zwingend geboten, das Zugriffsverfahren zu wiederholen. In der Praxis wurde daher mit dieser Begründung häufig eine Wiederholung des Zugriffsverfahrens abgelehnt. Diese Praxis ist allerdings streitig.

Ein effektiver Minderheitenschutz erfordert eine Wiederholung des Zugriffsverfahrens nur, wenn die Anzahl der Ausschüsse verringert oder vergrößert wird oder ihre Aufgaben wesentlich geändert werden. Dann ist nicht auszuschließen, daß die jeweiligen am Zugriffsverfahren beteiligten Fraktionen und Gruppen sich bei dem Zugriff auf die zu verteilenden Ausschußvorsitzenden anders verhalten hätten. Die vorgeschlagene Änderung stellt klar, daß das Zugriffsverfahren nur zu wiederholen ist, wenn die Anzahl der Ausschüsse verändert oder deren Aufgaben wesentlich geändert werden.

Art. I Nr. 28: § 42 a Gemeindeausschuß

Die Bestimmungen zum Gemeindeausschuß enthalten keine klare Regelung der Frage, inwieweit der Rat auch ohne vorherige Einschaltung des Gemeindeausschusses sich direkt mit einer Angelegenheit abschließend befassen darf. Würde man § 42 a Abs. 2 Satz 1 so auslegen, daß der Gemeindeausschuß alle vom Rat zu beschließenden Angelegenheiten vorbereiten **muß**, bevor der Rat entscheidet, so würde dies insbesondere bei eilbedürftigen Angelegenheiten zu Schwierigkeiten führen können. Deshalb sollte in § 42 a ausdrücklich festgelegt werden, daß der Rat auch ohne Vorbereitung des Gemeindeausschusses ggf. Tagesordnungspunkte behandeln und abschließend entscheiden kann. Politisch ist eine solche Regelung unbedenklich, da der Rat das oberste politische Entscheidungsorgan ist.

Darüber hinaus ist unklar, in welchem Verhältnis das Vorbereitungsrecht des Gemeindeausschusses für die Ratssitzungen zu dem bisher bestehenden Recht des Hauptverwaltungsbeamten steht, die Sitzungen des Rates vorzubereiten und ggf. auch direkt an den Rat herantreten zu können, ohne den "Filter" Gemeindeausschuß zuvor passieren zu müssen. Zwar sieht § 42 a Abs. 2 Satz 1 vor, daß der Gemeindeausschuß die Beschlüsse des Rates nur vorbereitet, soweit er diese Aufgabe nicht dem Gemeindedirektor überträgt. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit auch dann, soweit der Gemeindeausschuß für einzelne Angelegenheiten die Vorbereitung nicht auf den Gemeindedirektor übertragen hat, der Gemeindedirektor trotzdem direkt an den Rat herantreten kann. Dafür besteht in den Fällen ein pragmatisches Bedürfnis, in denen z.B. der Gemeindeausschuß nicht mehr rechtzeitig einberufen werden kann und es deshalb sinnvoll ist, daß der Gemeindedirektor direkt die eilbedürftige Angelegenheit zur Beschlußfassung im Rat vorbereitet. Auch insoweit sollte ausdrücklich festgeschrieben werden, daß der Gemeindedirektor unbeschadet des Vorbereitungsrechtes des Gemeindeausschusses auch direkt mit vorbereitenden Vorlagen ohne Einschaltung des Ge-

meindeausschusses an den Rat herantreten kann. Die Gefahr, daß ein Gemeindedirektor diese Möglichkeit mißbraucht, um den Gemeindeausschuß auszuschalten, ist relativ gering einzuschätzen. Denn der Rat kann solchen Mißbräuchen jederzeit dadurch entgegenzutreten, daß er eine Vorlage entgegen dem Votum des Gemeindedirektors nicht sofort abschließend behandelt, sondern zur Vorbereitung in den Gemeindeausschuß verweist. Jeder Gemeindedirektor ist daher in der Praxis schlecht beraten, wenn er sein Recht, direkt an den Rat heranzutreten, dazu nutzen würde, um den Gemeindeausschuß auszuschalten.

Art. I Nr. 29: § 42 b Dringliche Entscheidungen

1. § 42b Abs. 1 Satz 1 GO sollte wie folgt gefaßt werden:

"(1) Der Gemeindeausschuß entscheidet in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Rates unterliegen, falls eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist **und die Angelegenheit keinen Aufschub duldet.**"

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Abänderung des § 42b Abs. 1 Satz 1 GO werden die Voraussetzungen für eine Dringlichkeitsentscheidung durch den Gemeindeausschuß den Voraussetzungen für die Dringlichkeitsentscheidung durch den Hauptausschuß im alten § 43 GO angepaßt. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum der Gemeindeausschuß unter gegenüber dem bisherigen Hauptausschuß erleichterten Voraussetzungen solche Dringlichkeitsentscheidungen treffen können soll.

2. § 42b Abs. 2 Satz 1 GO erhält folgende Fassung:

"Ist die Einberufung eines Ausschusses, dem eine Angelegenheit zur Entscheidung übertragen ist, nicht rechtzeitig möglich und kann die Entscheidung nicht aufgeschoben werden, weil sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können, kann der Bürgermeister mit dem Ausschußvorsitzenden oder einem anderen dem Ausschuß angehörenden Ratsmitglied entscheiden."

Begründung:

Die Voraussetzungen für Dringlichkeitsentscheidungen in Angelegenheiten, in denen ein Fachausschuß entscheidungsbefugt ist, werden durch die vorgeschlagene Neufassung den Voraussetzungen für Dringlichkeitsentscheidungen anstelle des Gemeindeausschusses angepaßt. Es sind keine Gründe für die unterschiedliche Ausgestaltung der Voraussetzungen in § 42 b Abs. 1 Satz 2 und § 42b Abs. 2 Satz 1 erkennbar.

Art. I Nr. 35: § 52 Abs. 1 Satz 1 Beratung mit den Beigeordneten

Die vorgeschlagene zwingende Teilnahme der Gleichstellungsbeauftragten an Beigeordnetenbesprechungen ist abzulehnen. Es sollte bei der bisherigen Regelung verbleiben, es jeder Gemeinde freizustellen, zu entscheiden, inwieweit es sinnvoll ist, daß die Gleichstellungsbeauftragte an den Beigeordnetenbesprechungen teilnimmt. Dies ermöglicht nicht nur die flexible Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten, sondern trägt auch dem Grundsatz am besten Rechnung, den kommunalen Gebietskörperschaften möglichst wenig Vorschriften für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu machen und den Grundsatz der Personal- und Organisationshoheit auch in diesem Bereich weitestgehend zu berücksichtigen.

Art. I Nr. 36: § 55 Gesetzliche Vertretung

Durch die vorgeschlagene ersatzlose Streichung der Abs. 3 und 4 in § 55 wird die Bezugnahme in § 35 Abs. 4 Satz 1 auf § 55 Abs. 3 gegenstandslos. Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte § 35 Abs. 4 Satz 1 im übrigen direkt auf die nach dem Vorschlag des Gesetzentwurfs einschlägige Bestimmung des § 89 a neu verweisen (zur grundsätzlichen Kritik an dieser Bestimmung vgl. später).

Art. I Nr. 37: § 62 Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Durch den Wegfall der Genehmigungspflicht der Haushaltssatzung bei einem ausgeglichenen Haushalt wird die Eigenverantwortlichkeit des Rates gestärkt. Dies wird die Haushaltsaufstellung vor allem im Bereich des Vermögenshaushaltes (Wegfall der Kreditlimitierung durch die Aufsichtsbehörde) erleichtern.

Allerdings wird die Gefahr, ein Sicherungskonzept erstellen zu müssen, jetzt größer. Bisher war es nur erforderlich, wenn ein unausgeglichener Haushalt vorgelegt wurde. Jetzt stellt die Vorschrift auf die Jahresrechnung ab. Wird ein "erheblicher" Fehlbetrag (was "erheblich" ist, müßte noch genauer bestimmt werden) erwirtschaftet, ist ein Sicherungskonzept zu erstellen. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß ein Fehlbetrag leicht entstehen kann, wenn z.B. Gewerbesteuerzahlungen größeren Umfangs ausbleiben oder per Gesetz/Vertrag zusätzliche Ausgaben in unverhergesehener Weise geleistet werden müssen (Sozialhilfe/Personalkosten).

Art. I Nr. 38: § 64 Haushaltssatzung

Diese Änderung ergibt sich logischerweise aus dem beabsichtigten Wegfall des Genehmigungsvorbehaltes bei der Haushaltssatzung. Durch den neugefaßten Satz 1 wird klargestellt, daß in der Haushaltssatzung künftig die Kreditaufnahme für Umschuldungen nicht mehr aufgeführt werden muß. Im Haushaltsplan ist der für Umschuldungen vorgesehene Kreditbetrag lediglich nachrichtlich im Vermögenshaushalt anzugeben.

Die Regelung begegnet also keinen Bedenken.

Art. I Nr. 39: § 65 Haushaltsplan

Stellenplan und Haushaltssicherungskonzept sind künftig Bestandteile des Haushaltsplans. Daraus ergibt sich, daß Veränderungen, auch beim Stellenplan, in Zukunft nur noch über eine Nachtragssatzung möglich sind. Die Bedeutung des Stellenplans für die Haushaltswirtschaft wird damit erhöht.

Art. I Nr. 40: § 66 Erlaß der Haushaltssatzung

Die Verkürzung der Einwendungsfrist für Bürger und Abgabepflichtige von einem Monat auf 14 Tage ist positiv zu sehen und erleichtert das Aufstellungsverfahren, vor allem bei einer Nachtragssatzung. Diesem Ziel dient auch die Regelung, daß die Haushaltssatzung einen Monat nach Anzeige bei der Aufsichtsbehörde bekannt gemacht werden darf. Die Aufsichtsbehörde muß also spätestens binnen eines Monats auf den verabschiedeten Haushaltsplan der Gemeinde reagieren. Bleibt eine Stellungnahme binnen eines Monats aus, kann die ausgeglichene Haushaltssatzung bekannt gemacht werden.

Art. I Nr. 41: § 67 Nachtragssatzung

Die Pflicht zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes erstreckt sich künftig auch auf Veränderungen des Stellenplans. Ausgenommen von der Nachtragspflicht werden neben den bisherigen geringfügigen Baumaßnahmen/Instandsetzungen

- Umschuldungen von Krediten,

- Änderungen des Stellenplans und höhere Personalausgaben aufgrund von Besoldungs- oder Tarifrechtsänderungen. Auch wird der Rat nach Abs. 4 ermächtigt, eine Haushaltssperre zu beschließen.

Da der Stellenplan in Zukunft Bestandteil des Haushaltsplanes wird, ist diese Vorschrift folgerichtig. Die Herausnahme von Kreditumschuldungen aus der Nachtragspflicht ist zu begrüßen. Die Aufnahme der Vorschrift, daß der Rat über eine Haushaltssperre beschließt, unterstreicht die Allzuständigkeit des Rates, ohne sogleich eine Nachtragshaushaltssatzung beschließen zu müssen. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Bedeutung in Zukunft noch die Vorschrift hat, daß der Kämmerer eine Haushaltssperre veranlassen kann (§ 28 GemHVO).

Art. I Nr. 42: § 68 Vorläufige Haushaltsführung

Die vorgesehenen Änderungen in § 68 betreffen Klarstellungen und redaktionelle Änderungen. Sie sind aus der Sicht der Geschäftsstelle unbedenklich.

Art. I Nr. 43: § 69 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

In Zukunft soll die Deckung für überplanmäßige/außerplanmäßige Ausgaben gewährleistet sein. Diese Aufweichung der bisherigen "Muß-Vorschrift" steht in Widerspruch zu § 64 GO (zwingende Vorgabe für den Haushaltsausgleich). Für die Praxis wäre es möglicherweise besser, wenn bei überplanmäßigen/außerplanmäßigen Mehrausgaben ein Deckungszwang besteht, da sonst der Haushaltsausgleich insgesamt gefährdet werden könnte und dann die Gefahr der Aufstellung eines Sicherungskonzeptes droht. Im Interesse des Haushaltsausgleiches sollten zumindest die einzelnen Fachbereiche für einen Haushaltsausgleich bei über/außerplanmäßigen Ausgaben sorgen.

Art. I Nr. 44: § 70 Finanzplanung

Die Änderung des Abs. 4 sieht vor, daß der Finanzplan und das Investitionsprogramm zukünftig nicht mehr jährlich, sondern mit der Haushaltssatzung anzupassen und fortzuführen sind. Keine Bedenken.

Art. I Nr. 45: § 71 Verpflichtungsermächtigung

Über/außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen sind zulässig im Rahmen des Gesamtbetrages des § 3 der Haushaltssatzung. Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen gelten jetzt bis zum Inkrafttreten der übernächsten Haushaltssatzung weiter.

Diese Änderung wird begrüßt. Überplanmäßige/außerplanmäßige Veränderungen der Verpflichtungsermächtigungen bedürfen allerdings der Deckung, da das Gesamtvolumen der Haushaltssatzung nicht überschritten werden darf. Die Inanspruchnahme nicht ausgeschöpfter Verpflichtungsermächtigungen über das Jahresende hinaus bedeutet, daß hier vermutlich "Haushaltsausgabereste" gebildet und deren Bewirtschaftung nachgehalten werden müssen.

Art. I. Nr. 46: § 72 Kredite

Abgesehen von redaktionellen Änderungen entfällt jetzt die Genehmigungspflicht für Umschuldungen. Da Umschuldungen das Kreditvolumen nicht verändern und künftig ohnehin die Genehmigung für Kreditaufnahmen entfällt, stellt diese Änderung eine Verwaltungsvereinfachung dar und stärkt die kommunale Selbstverwaltung.

Art. I Nr. 47: § 73 Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte

Anstelle der Genehmigungspflicht für Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährverträgen und für kreditähnliche Rechtsgeschäfte tritt jetzt die Anzeigepflicht vor Vertragsabschluß.

Diese Änderung ist ebenso als Verwaltungsvereinfachung und Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung anzusehen. Im Normalfall wird sich die Dauer des Verfahrens bis zum Vertragsabschluß verkürzen.

Art. I Nr. 48: § 74 Kassenkredite

Der Wegfall der Genehmigungspflicht für Kassenkredite ist die logische Konsequenz aus der grundsätzlichen Genehmigungsfreiheit der Haushaltssatzung.

Art. I Nr. 49: § 77 Veräußerung von Vermögen

Der Wegfall der Genehmigungspflicht bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen liegt auf der Linie der allgemeinen Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Haushaltswirtschaft der jeweiligen Gemeinde. Die Regelung ist sachgerecht, wenn bereits die Genehmigungspflicht für die Verabschiedung des Haushaltes einer Gemeinde entfällt.

Art. I Nr. 50: § 80 Jahresrechnung

Da die Gemeindehaushaltsverordnung in § 39 Abs. 1 Nr. 4 bereits die Vorlage des Rechenschaftsberichtes enthält, konnte in der GO auf diesen Hinweis verzichtet werden. Die Änderung dient damit der Entfrachtung der Vorschriften der Gemeindeordnung.

Art. I Nr. 51: § 83 Treuhandvermögen

Die Neuregelung, wonach Mündelvermögen - anders als andere, treuhänderisch zu verwaltende Vermögen - nur in der Jahresrechnung, nicht aber im Haushaltsplan gesondert nachgewiesen werden müssen, ist zu begrüßen. Die geplante Regelung stellt eine lückenlose Kontrolle über die Entwicklung der Mündelvermögen sicher.

Art. I Nr. 53: § 86 Gemeindegliedervermögen

Der Wegfall der bisher vorgesehenen Genehmigung der Aufsichtsbehörde bei der Umwandlung von Gemeindegliedervermögen in freies Gemeindevermögen dient der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der Verwaltungsvereinfachung. Es ist zu begrüßen, daß die Gemeinde derartige Beschlüsse aus Gründen des Gemeinwohls auch ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde treffen kann.

Art. I Nr. 54: § 88 Errichtung und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen

Die durch die Neufassung des Satzes 1 ("die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn ...") offenbar beabsichtigte Dauerüberprüfung jedweder gemeindewirtschaftlicher Betätigung durch die staatliche Kommunalaufsicht beschränkt die Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane ohne zwingenden Grund. Völlig ausreichend ist die bisherige Kontrolle bei der Gründung oder wesentlichen Erweiterung derartiger Unternehmen.

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.

Art. I Nr. 55: § 89 Beteiligung an einer Gesellschaft

1. § 89 Abs. 1 Ziffer 2

Die in NRW bisher bestehende GO-Regelung beinhaltet eine - bundesweit vergleichsweise - liberale, kommunalfreundliche und sachbezogene Regelung, die in besonderem Maße der durch die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung besonders geschützten Organisationshoheit der Gemeinden Rechnung trägt. Auf diesem Hintergrund verbietet sich jedwede Vorrangregelung für öffentlich-rechtliche Betriebsformen, insbesondere den Eigenbetrieb, auch soweit nichtwirtschaftliche Unternehmen in Frage stehen. Auch für diese Einrichtungen müssen den Städten und Gemeinden alle Organisationsformen, einschließlich derjenigen des privaten Gesellschaftsrechts, grundsätzlich zur Verfügung stehen.

Die Wahl der zweckmäßigen Organisationsform eines kommunalen Unternehmens ist eine Selbstverwaltungsentscheidung jeder Gemeinde. Darüber hinaus müssen den Städten und Gemeinden zur Vermeidung einer nicht wünschenswerten Entkommunalisierung herkömmlicher Pflichtaufgaben diejenigen organisatorischen Möglichkeiten offenstehen, deren sich private Unternehmen ohne weiteres bedienen können. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Abwasser- und Abfallbeseitigung. Schließlich muß auch den Städten und Gemeinden eine Verbundlösung zwischen Ver- und Entsorgungsaufgaben, deren Zulässigkeit derzeit auf der Bundesebene unter steuerrechtlichen Aspekten aktuell in der Diskussion befindlich ist, kommunalverfassungsrechtlich uneingeschränkt ermöglicht werden.

Der von der Landesregierung vorgeschlagene Eigenbetriebsvorrang ist damit im Ergebnis verfassungsrechtlich fragwürdig und kommunalpolitisch ein Rückschritt:

- Die Regelung läuft der bundesweit geführten steuerlichen Diskussion zuwider, die letztendlich auf die zukünftige Gleichstellung bisheriger Hoheitsbetriebe (Abwasser, Abfall) mit Wirtschaftsunternehmen (Wasser, Energie) abzielt.
- Die Regelung lehnt sich an konservative süddeutsche kommunalverfassungsrechtliche Vorbilder an und beinhaltet kommunalpolitisch einen Rückschritt; zugleich bedeutet der Ausnahmetatbestand für Private eine gesetzlich verordnete Form der Privatisierung.

- Schließlich schränkt der Gesetzgeber ohne Not die verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie ein, die auch die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit und damit auch die Form des Aufgabenvollzugs mit umfaßt (Organisationshoheit).

2. § 89 Abs. 3

Der Funktionswandel von einer kommunalen Verwaltung hin zu einem kommunalen Unternehmen und die hiermit verbundene Ausweitung gemeindlicher Handlungsspielräume durch die organisatorische Verselbständigung bisheriger unmittelbarer Verwaltungseinheiten bedingt zugleich die notwendige Gewährleistung ausreichender Steuerungs-, Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten durch die den Bürgerwillen repräsentierenden Mitgliedern des Rates. Zudem muß auch bei einer teilweise dezentralisierten Organisationsstruktur dem Erfordernis der Einheitlichkeit der Verwaltung so weit wie möglich Rechnung getragen werden. Die im Grundsatz notwendigen Gebote der Steuerung und Kontrolle, wie sie in den Ziffern 4 bis 7 zu Recht zum Ausdruck kommen, sollten allerdings nicht die mit einer Unternehmensgründung im Einzelfall vorhandenen Vorteile zugunsten der Gemeinde innerlich wiederum aushöhlen können.

Zu restriktiv erscheint aus unserer Sicht insoweit die Forderung, die Vertreter der Gemeinde in jedem Fall an eine vorherige Entscheidung des Rates zu binden. Die Bildung möglicher Untergesellschaften sowie die hiermit verfolgten Zwecksetzungen werden üblicherweise bereits im (Ausgangs-)Gesellschaftsvertrag geregelt, so daß insoweit eine ausreichende gemeindliche Einflußnahme gewährleistet ist. Zudem sind die gemeindlichen Vertreter in den Gremien der Gesellschaften unmittelbar am Entscheidungsprozeß beteiligt.

Art. I Nr. 55: § 89 a

Die vorgeschlagene Vertretungsregelung der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen wird in der vorliegenden Ausgestaltung abgelehnt. Der NWStGB ist der Auffassung, daß es bei der bisherigen Regelung der Gemeindeordnung bleiben sollte, die dem Gemeinderat Entscheidungsfreiheit läßt, ob er Hauptverwaltungsbeamte, andere Bedienstete der Gemeinde, Ratsmitglieder oder sonstige Vertreter benennen oder vorschlagen will. Nur die bisherige Regelung entspricht dem Ziel, den kommunalen Gebietskörperschaften so viele Entscheidungsspielräume wie möglich zu eröffnen.

Art. I Nr. 61: § 96 Anzeige

Eine Ausdehnung der Anzeige- und Genehmigungspflichten gegenüber dem geltenden Recht lehnt der NWStGB ab. Die bisherige Anzeigepflicht hat sich in der Vergangenheit als ausreichend erwiesen und der Kommunalaufsicht jederzeit im konkreten Einzelfall die Möglichkeit eines Eingreifens eröffnet.

Die Verschärfung der Anzeigepflicht in diesem Zusammenhang konterkariert im übrigen die aufgezeigten Grundsatzziele des Entwurfs sowie die Bemühungen, im Gemeindehaushaltsrecht Genehmigungstatbestände abzubauen.

Art. I Nr. 62: § 99 Prüfung der Rechnung

Die neuen Regelungen dienen der Transparenz der kommunalen Haushaltswirtschaft. Allerdings sollen solche Ausführungen, die der vertraulichen Behandlung bedürfen, entfernt bzw. personenbezogene Daten unkenntlich gemacht werden. Welche Berichte vertraulich zu behandeln sind, entscheidet der Rechnungsprüfungsausschuß als das für die Prüfung der Jahresrechnung zuständige Organ. Die Regelung trägt dazu bei, dem immer wieder erhobenen Vorwurf zu begegnen, wonach die Rechnungsprüfung in den Städten und Gemeinden geheime Kommandosache sei.

Art. I Nr. 63: § 102 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

Die Klarstellung, wonach sich die Prüfungsverpflichtung des Rechnungsprüfungsamtes auch auf Sondervermögen bezieht, ist zu begrüßen. Denn aus dem Fehlen einer entsprechenden Vorschrift war in der Vergangenheit die Folgerung gezogen worden, daß eine Prüfungsverpflichtung des Rechnungsprüfungsamtes für Sondervermögen nicht bestehe.

C. Sonstiges: Aufgabenbereich des Bürgermeisters

Darüber hinaus ist das Präsidium mehrheitlich der Auffassung, daß die künftige Gemeindeordnung sich näher zu den Befugnissen des Bürgermeisters äußern sollte; dazu gehören insbesondere Aussagen zur personellen und sächlichen Ausstattung **im Aufgabenbereich** des Bürgermeisters und Aussagen **im Aufgabenbereich** des Bürgermeisters zu den Rechten über die Unterbreitung von Vorlagen an den Rat.



4000 Düsseldorf 30, den
Kaiserswerther Straße 199/ 201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / + 58 71, Durchwahl 45 87 ...
Telex 2 1144 37 NWSStGB
Telefax 0211- + 58 72 11
Btx * 920 677 *

224

Aktenzeichen: N I sc/hö

Beschluß des Präsidiums vom 19.06.1991

1. Das Präsidium begrüßt die Vorstellungen des Innenministers zur Reform der Kommunalverfassung. Sie sind eine geeignete Grundlage für die weitere Diskussion über die Neuordnung der Gemeindeordnung.
2. Das Präsidium spricht sich dafür aus, den hauptamtlichen Bürgermeister in Zukunft direkt von der Bevölkerung wählen zu lassen. Wegen des gewachsenen Gewichts des Amtsinhabers sollte dieser dann schon in Mittleren kreisangehörigen Städten die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister tragen.
3. Das Präsidium bekräftigt seine Auffassung, daß eine einheitliche Kommunalverfassung für alle Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens wünschenswert und notwendig ist.



Anlage 2

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf 30, den
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ...
Telex 2 1144 37 NWStGB
Telefax 0211-4 58 72 11
Btx * 920 677 *

Aktenzeichen:

Fortentwicklung des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung (§§ 88 ff. GO)

- 12 grundsätzliche Anmerkungen des NWStGB -

I. Zum Verfahren

1. Die Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden (§§ 88 ff. GO) nehmen im Rahmen des Gesamtgefüges der Nordrhein-Westfälischen Gemeindeordnung einen herausragenden Platz ein. Nur vordergründig handelt es sich lediglich um organisatorische Regelungen im Hinblick auf eine differenzierte Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Dienstleistungsunternehmens "Gemeinde/Stadt"; in Wirklichkeit greifen die §§ 88 ff. in die Grundlagen des Kommunaverfassungsrechts ein, da sie die jede Gemeinde betreffende Frage "Beibehaltung der herkömmlichen zentralistischen Einheitsverwaltung einerseits (unmittelbare Kommunalverwaltung) oder atomisierte Zersplitterung der Verwaltung durch die Wahl verselbständigter Organisationsformen andererseits (mittelbare Kommunalverwaltung)" beantworten.
2. Die in Nordrhein-Westfalen bestehende GO-Regelung beinhaltet eine - bundesweit vergleichsweise - liberale, kommunalfreundliche und sachbezogene Regelung, die in besonderem Maße der durch die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung besonders geschützten Organisationshoheit der Gemeinden Rechnung trägt. Dennoch bejaht der NWStGB einen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Novellierung dieser Vor-

schriften, die - im wesentlichen zurückgehend auf die Deutsche Gemeindeordnung des Jahres 1935 - jedenfalls teilweise als nicht mehr zeitgemäß und den in der Praxis sichtbar gewordenen Anforderungen an eine zukunftsweisende Ausgestaltung des "Unternehmens Gemeinde/Stadt" nicht mehr gerechtfertigt bewertet werden müssen. Allerdings ist dieser besonders sensible Bereich der GO in keiner Weise geeignet, in Anbetracht des bisherigen Verlaufs der politischen Diskussion einer grundlegenden Neugestaltung der GO zum neuen Schwerpunkt im Sinne einer Alibireform gemacht zu werden; der Novellierung der §§ 88 ff. GO darf keine "Lückenbüßerfunktion" zuerkannt werden.

3. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat in seinen Empfehlungen für eine Reform der GO zu Recht herausgestellt, daß im Vorfeld etwaiger Gesetzesänderungen in dem hier in Frage stehenden Bereich "alle Möglichkeiten für eine sorgfältige Analyse der gegenwärtigen Situation" genutzt werden sollten. Das bislang vom Innenministerium eingeschlagene Verfahren wird diesem Postulat nicht gerecht; Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Lösung ist nämlich zunächst vor allen Dingen eine eingehende gutachterliche Prüfung und Bewertung des dem Landesgesetzgeber überhaupt zur Verfügung stehenden Handlungs- und Gestaltungsrahmens. Diese Frage ist deshalb von fundamentaler Bedeutung, da sich die notwendige gemeindliche Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch die gemeindlichen Gremien auf dem Hintergrund einer latenten Konfliktsituation zwischen bundesrechtlich geregeltem Gesellschaftsrecht und landesrechtlich geregeltem kommunalen Verfassungsrecht vollzieht. Auch wäre zu überlegen, ob nicht dieser Abschnitt der GO zunächst ebenfalls zum Gegenstand einer umfassenden Bestandsaufnahme bei den betroffenen Städten und Gemeinden gemacht werden sollte.

II. Zur inhaltlichen Ausgestaltung

1. Das System der Vorschriften der wirtschaftlichen Betätigung geht maßgeblich auf die Deutsche Gemeindeordnung des Jahres 1935 zurück. Unter Berücksichtigung der in der gemeindlichen Praxis sichtbar gewordenen Anforderungen, des Funktionswandels der Gemeinden sowie der Herausbildung neuer Schwerpunkte innerhalb des gemeindlichen Aufgabenspektrums ist eine grundlegende Neubewertung und Neuorientierung im Bereich der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden notwendig. Eine grundsätzliche Beibehaltung des Gesamtgefüges bei lediglich punktueller Änderung einiger Vorschriften wird den Anforderungen eines

neuen Lösungsansatzes nicht gerecht und schreibt praktisch das "alte Recht" - bei marginalen Änderungen - fest.

2. Die grundlegende Neuorientierung im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung muß folgende Zielsetzungen zusammenführen:
 - das gemeindliche Recht zur freien Wahl der Organisationsform sichern,
 - die politischen Funktionen von Rat und Verwaltung soweit als möglich erhalten,
 - segmentierten Betriebsteilen Ergebnisverantwortung zugestehen und
 - eine Gesamtdarstellung gemeindlichen Wirtschaftens ermöglichen.
3. Im Mittelpunkt der Novellierungsüberlegungen muß die Zusammenführung zweier scheinbarer Gegensätze stehen, nämlich einerseits der größtmöglichen Auswahlfreiheit der Gemeinde im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Organisationsformen zur optimalen Gewährleistung des gemeindlichen Dienstleistungsangebots und andererseits eine Ausweitung gemeindlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente im Hinblick auf die Stärkung der gemeindlichen Gesamtverantwortung, insbesondere der Absicherung der politischen Verantwortung der kommunalen Gremien. Erstrebenswert wäre in diesem Zusammenhang z. B. eine organisationsformunabhängige Dichte der Steuerung und Kontrolle durch Rat und Verwaltung.
4. Mit dem zu gewährleistenden Recht zur freien Wahl der Organisationsformen ist eine grundsätzliche Vorrangregelung für öffentlich-rechtliche Betriebsformen, insbesondere den Eigenbetrieb, unvereinbar. Jede Gemeinde muß das Recht haben, eine eigenständige Entscheidung und Auswahl zwischen den zur Verfügung stehenden Organisationsformen des öffentlichen Rechts und Privatrechts im Einzelfall treffen zu können. Denkbar erscheint in diesem Zusammenhang allerdings ein abgestuftes Maß an Eigenverantwortung nach Art der gemeindlichen Aufgabenstellung; ein Zurückdrängen privatrechtlicher Gesellschaftsformen könnte z. B. für die Ausgliederung herkömmlicher - "typischer" - Verwaltungstätigkeit in Betracht zu ziehen sein.
5. Die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Unternehmen ist nur historisch zu erklären und daher nicht mehr zeitge-

mäß. Dies zeigt besonders deutlich das Beispiel Wasserversorgung = Wirtschaftsunternehmen und Abwasserbeseitigung = Hoheitsbetrieb. Auch die Aufgabenfelder, die bisher der nichtwirtschaftlichen Betätigung zugeordnet wurden, aufgrund ihrer Bedeutung und ihres Funktionswandels allerdings nunmehr einer "Wirtschaftsführung" bedürfen, müssen der unbeschränkten Auswahl aller Organisationsformen zugänglich sein. Dies gilt zumindest für die Bereiche Abwasser und Abfall; gerade diese Bereiche sind für die Städte und Gemeinden auch deshalb besonders wichtig, um in diesem Zusammenhang - auch steuerrechtlich wirksame - Verbundlösungen mit Versorgungssparten im Rahmen eines Querverbundes gestalten zu können.

6. Auch die "Schrankentrias" des § 88 Abs. 1 GO ist nicht mehr zeitgemäß. Maßgeblich ist allein die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, also die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe innerhalb des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinde durch ein Unternehmen.
7. Eine dauernde Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 88 GO ist aus Gründen der Rechtssicherheit und des Bestandsschutzes abzulehnen.
8. Der NWStGB bejaht die Notwendigkeit zusätzlicher Steuerungs- und Kontrollmechanismen der Gemeinde bei der Wahl privatrechtlicher Organisationsformen. Zur Auslotung des dem Landesgesetzgeber insoweit zur Verfügung stehenden Handlungsrahmens unterhalb der gesellschaftsrechtlichen Ebene des Bundes wäre eine umfassende gutachterliche Äußerung dringend geboten. Dessen ungeachtet könnten folgende Erwägungen einer weitergehenden Prüfung unterzogen werden:
 - Absicherung eines angemessenen Einflusses im Überwachungsorgan des Unternehmens durch den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung (Wahrnehmung der Aufgaben der Gesellschafterversammlung bei GmbH durch Rat)
 - Ausrichtung des Gesellschaftsvertrages und der Satzung auf den öffentlichen Zweck,
 - jederzeitige Unterrichtungspflicht bzw. jederzeitiges Auskunftsrecht des Rates gegenüber den Vertretern der Gemeinde in den Unternehmen,

- zumindest Information des Rates durch die Vorlage des Jahresabschlusses und Lageberichts als Anlage zum Haushaltsplan,
 - jährlicher Betätigungsbericht der Gemeinde für Rat und Öffentlichkeit,
 - Möglichkeit einer aktienrechtlichen Organschaft und Abschluß eines Beherrschungsvertrages zwischen Gemeinde und Unternehmen,
 - abgestuftes Organisationsmodell: Stufenverhältnis zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen des Privatrechts, vornehmlich der GmbH und der AG, wobei grundsätzlich zunächst die GmbH mit Rücksicht auf die bessere Steuermöglichkeit über den Gesellschaftsvertrag und die Gesellschafterversammlung im Vordergrund stehen und nur unter Berücksichtigung weiterer Voraussetzungen ein Rückgriff auf die AG möglich sein könnte ("Vorrang der GmbH").
9. Eine Ausdehnung der Anzeige- und Genehmigungspflichten gegenüber dem geltenden Recht wird abgelehnt. Die Anzeigepflicht hat sich in der Vergangenheit als ausreichend erwiesen und der Kommunalaufsicht jederzeit im konkreten Einzelfall die Möglichkeit eines Eingreifens eröffnet.