

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 20/0038/WP16
Federführende Dienststelle: Finanzsteuerung		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Dezernat II		AZ:	
		Datum:	07.12.2011
		Verfasser:	Dez. II
Entwicklung der StädteRegion Aachen			
Beratungsfolge:			TOP: __
Datum	Gremium	Kompetenz	
14.12.2011	Rat	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Aachen nimmt den Sachstandsbericht zur Kenntnis

Philipp

Erläuterungen:

- I. Mit der Gründung der StädteRegion Aachen wurde ein langjähriger Entwicklungsprozess abgeschlossen, an dessen Ende eine in Nordrhein-Westfalen einmalige Gebietskörperschaft geschaffen wurde. Nicht alle Wünsche der Beteiligten, Stadt Aachen, Kreis Aachen und Städte und Gemeinden des Kreises Aachen fanden in dem für die Gründung erforderlichen Gesetz zur Bildung der Städtereion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008, verabschiedet im Landtag NRW am 21.02.2008, Berücksichtigung.

Im Wesentlichen hatten insbesondere Stadt Aachen und der Kreis Aachen einen noch stärkeren aufgabenspezifischen Verbund gewollt. Insoweit ist zu verweisen auf die Vorlage vom 24.09.2007 (Vorlage-Nr.: Co-Dez/0001/WP15) mit den zugehörigen Anlagen, beraten im Hauptausschuss der Stadt Aachen am 10.10.2007 sowie im Rat am 17.10.2007. Insbesondere den Wünschen nach Übertragung von Planungshoheiten auf die StädteRegion sowie der Aufnahme einer Experimentierklausel analog § 129 GO NRW ist der Landesgesetzgeber bewusst nicht gefolgt. Gleichwohl haben die Beteiligten dem letztlich entscheidenden Gesetzesentwurf und einer insoweit "verkürzten" StädteRegion auf dieser Basis zugestimmt, sicher in der Hoffnung, eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit gemeinschaftlich finden zu können.

Wesentliche Grundlagen wurden im Rahmen der Gesetzesentwicklung von den beteiligten Körperschaften ebenfalls über Jahre entwickelt. Dabei spielten natürlich die finanziellen Eckdaten und die Regelung von Vermögensverlagerungen eine wesentliche Rolle. Der gegenseitigen Sorge, durch den neuen Verbund auch in neue finanzielle Verantwortlichkeiten zu geraten, musste Rechnung getragen werden. Hauptsorge des Altkreises war, dass ihm die Soziallasten der Stadt Aachen in weiten Teilen zufallen könnten. Hauptsorge der Stadt Aachen lag darin, zum einen durch beabsichtigte Vermögensübertragungen nicht ausgleichbare Vermögensverluste unter Berücksichtigung der NKF Systematik zu erfahren sowie über eine uneingeschränkte Umlageregulung auch in die Haftung für Verluste des Altkreises, etwa aus bestehenden Einrichtungen etc., genommen zu werden.

Ein zweites stets als unverzichtbar herausgestelltes Kriterium war die Forderung der Stadt Aachen, durch das städtereionale Gesetz nicht ihre Stellung als kreisfreie Stadt in Frage zu stellen.

Im gesamten Prozess nicht verhandelbare Voraussetzungen für einen Konsens zur Bildung der StädteRegion Aachen und Zustimmung der Stadt Aachen zum entsprechenden Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen waren also:

1. die haushaltsrechtliche Belastungsneutralität

(„Durch die Bildung der StädteRegion darf es für die betroffenen Körperschaften zu keiner Kostensteigerung kommen. Es ist Sache der beteiligten Körperschaften, dass dies erreicht wird.“ Dr. Ingo Wolf, damaliger Innenminister des Landes NRW mit Schreiben vom 23.05.2006)

2. die Stadt Aachen bleibt kreisfreie Stadt Aachen

und als wesentlicher Bestandteil beider Punkte ein genau benannter Katalog zu übertragender Aufgaben.

In eben diesem Sinne wurde die Haltung der Stadt Aachen auch immer wieder im Rahmen der den Gesetzesentwurf begleitenden Gespräche kommuniziert und allseits akzeptiert, was sich unter anderem auch daran zeigt, dass die entscheidenden Beschlüsse spiegelbildlich im Rat der Stadt Aachen und im Kreistag des Kreises verabschiedet wurden.

II. Frühzeitig nach Gründung der StädteRegion zeigte sich, dass trotz des vormaligen Grundkonsenses Streit über das Wie der Gemeinsamkeit entstehen konnte; es zeigte sich allerdings auch, dass das Land selbst durchaus unterschiedliche Lesarten des Gesetzes vollzog, bzw. mit der Körperschaft StädteRegion nicht recht umzugehen wusste.

Verschiedene Verordnungen enthielten zumindest unklare Zuständigkeitsregelungen, die Landesstatistik schien und scheint immer noch das Aachen-Gesetz so zu verstehen, dass eine gesonderte Erfassung der kreisfreien Stadt Aachen nicht mehr von Nöten sei. Auf die Erfahrung, in anderen Ranking-Listen nunmehr ebenfalls nur noch Mittelfeldspieler oder schlechter zu sein, sei nur am Rande verwiesen.

Diese Unklarheiten auf Landesebene führten allerdings auch zu Unklarheiten bei den beiden Verwaltungen von StädteRegion und Stadt Aachen. So war für die Stadt Aachen z.B. ganz klar aus dem Gesetz abzuleiten, dass nur neue durch Gesetz begründete Pflichtaufgaben der Kreisebene der StädteRegion auch mit Wirkung für das Gebiet der Stadt Aachen zufallen könnten, wenn die Stadt Aachen auf die Ausübung ihres Optionsrechtes verzichtet. Neue Aufgabenzuweisungen zur StädteRegion mit Wirkung auch für die Stadt Aachen alleine durch Rechtsverordnung sind dagegen entspr. dem Aachen-Gesetz nicht möglich.

Anders sah und sieht dies die StädteRegion. Beispielhaft sei hier die Zuständigkeitsregelung des Landes NRW genannt im Rahmen der Neuregelung zur Sicherungsverwahrung nach dem Therapieunterbringungsgesetz (der als Einzelfall obsolet geworden ist durch die zwischenzeitliche Verlagerung der Zuständigkeit zu den Polizeibehörden) sowie aktuell die

Regelung der Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 6b Bundeskindergeldgesetz.

Auch das Thema Lastenverteilung wurde zum Streitfall, im wesentlichsten Punkt aus finanzieller Sicht letztlich doch nur theoretisch, als die Übernahme des Krankenhauses Simmerath anstand.

In vielen Fällen konnte Einigung erzielt werden oder wurde sie greifbar. Zu regeln ist z.B. was passiert bei steigenden Mitgliedsbeiträgen, wenn sowohl StädteRegion als auch Stadt Aachen als Mitglieder betroffen sind. Beahlt die Stadt Aachen ihren Anteil und zusätzlich noch knapp die Hälfte des Anteils der StädteRegion über die Umlage? Gab und gibt es eine Begrenzung der Umlagepflicht der Stadt Aachen in diesen oder ähnlichen Fällen?

Viele Streitfragen wurden zurückgestellt bis zu einem politischen Konsens zwischen StädteRegion und Stadt Aachen über das grundsätzliche Verständnis und die Handhabung der gesetzlichen Regelungen.

Die im Übrigen anstehenden Fragen und Probleme, die im Rahmen der neuen "Verknüpfung" zweier Verwaltungen entstehen, wurden zwischen den jeweiligen Fachbereichen abgestimmt und in der sog. Controlling-Gruppe erörtert, die mit dem Allgemeinen Vertreter der StädteRegion sowie dem Kämmererleiter der StädteRegion einerseits und dem Personal -und Organisationsdezernenten der Stadt Aachen sowie der Kämmerin andererseits besetzt ist. Hier wurden auch die weiteren Grundlagen für die Schlussrechnungen der Haushaltsjahre 2009 und 2010 erarbeitet.

Diese Schlussrechnungen sind erforderlich, um die Finanzneutralität im Sinne des Gesetzes zu ermitteln und ggf. Korrekturen im Sinne der Belastungsneutralität bezüglich der endgültigen Zahllast aus Umlage und Ausgleichszahlung vorzunehmen. Dass der Kern dieser Prüfung erheblich erschüttert ist, wenn Streit darüber besteht, welche Aufgaben und welche Lasten denn jeweils wem zuzurechnen sind, versteht sich selbstredend.

- III.** Inmitten dieser offenen Punkte entstand der Streit bezogen auf das sog. Selbstfindungsrecht der StädteRegion für neue freiwillige Aufgaben mit Wirkung auch für die Stadt Aachen. Sowohl StädteRegion als auch die Stadt Aachen haben ihre jeweilige Position gutachterlich hinterlegt. Aus Sicht der Stadt Aachen wird an ihrer bereits vorgetragenen Rechtsauffassung festgehalten. Der Kern dieser Rechtsauffassung lag auch bereits der letzten Beschlussfassung über den Entwurf des Aachen-Gesetzes zu Grunde (Niederschrift zur Vorlage Nr.: FB 11/0162/WP15 vom 06.12.2007, behandelt in der Sitzung des Rates am 12.12.2007).

"Alsdann führt er - *Oberbürgermeister Dr. Jürgen Linden* - aus, dass es bezüglich des Aachen Gesetzes bei der bisherigen Version geblieben sei und hebt die wesentlichen Punkte (Status der kreisfreien Stadt, Akzeptanz des Positiv-Kataloges und die Kostenneutralität) hervor mit dem Hinweis, dass zum Ende des Jahres 2014 das Gesetz revidiert werden soll...."

Zur Bedeutung des Positiv-Kataloges - also der enumerativ aufgezählten Aufgabenbereiche, die seitens der Stadt Aachen auf die StädteRegion Aachen übertragen wurden - führte der damalige Oberbürgermeister bereits in der Sitzung des Hauptausschusses am 10.10.2007 aus:

"Als Punkt drei spricht der Oberbürgermeister die künftige Aufgabenzuweisung an. Das Innenministerium NRW habe angedacht und auch im Gesetzestext (*Entwurf*) vorgegeben, in einer Art Negativkatalog all die Aufgaben zusammenzufassen, die die so genannte "rest-kreisfreie Stadt Aachen" künftig noch weiter zu tun gedenke. Also der Restkatalog, der für die Kreisfreiheit bliebe. Alles was künftig an Aufgaben neu entstehen würde, wäre automatisch der Kreisebene zuzurechnen. Aufgaben, die künftig neu entstehen würden, wüchsen der Kreisebene zu und würden automatisch vom Kreis wahrgenommen. Der Oberbürgermeister macht deutlich, dass dies nicht die Folge der Systematik sein könne. Am Beispiel von freiwilligen Aufgaben wie das Gesamtpaket der Immigrationspolitik und Integrationspolitik zeigt er auf, dass eine Stadt von der Größenordnung wie Aachen dies selbst zu entscheiden habe. Daraus folge, dass die Aufgaben positiv zu beschreiben seien."

Ergänzend und klarstellend zu allen Rechtsausführungen sei nochmals darauf hingewiesen: Die Stadt Aachen hat eben diese Aufstellung eines positiven Aufgabenkataloges als unverzichtbaren Bestandteil des Gesetzes gefordert. Nach der gemeinsamen Beschlussempfehlung von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und UWG zur StädteRegion Aachen vom 11.10.2007 (dortige Ziffer 4.) gilt sie hinsichtlich dieser übertragenen Aufgaben insoweit als regionsangehörige Stadt.

Ein Zugriff der StädteRegion auf weitergehende Aufgaben kann daher i.S. des Aachen-Gesetzes nur bei gesetzlich begründeten neuen Aufgaben entstehen, in Ansehung derer die Stadt auf die Ausübung des Optionsrechtes verzichtet. Einzelne Maßnahmen, die nicht dem übertragenen Aufgabenkreis zuzuordnen sind, können darüber hinaus durch Vereinbarung übertragen werden.

Das Verständnis in diesem Sinne bestätigt das Vorgehen im Zusammenhang mit der so genannten Bildungszugabe, der der Rat der Stadt mit Beschluss vom 06.07.2011 zugestimmt hat.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Belastungsneutralität kaum mehr aussagekräftig bleiben kann, wenn es der StädteRegion möglich wäre, gegen den Willen der Stadt Aachen Aufgaben umlagewirksam - oder besser zahlungspflichtig - für die Stadt Aachen zu beschließen.

Die entsprechende Revisionsklausel zur haushaltsrechtlichen Belastungsneutralität ist einvernehmlich in die Gesetzesbestandteil gewordene Vereinbarung zum Vermögensübergang und zur Regelung der Finanzbeziehungen aufgenommen worden.

Auch diese haushaltsrechtliche Belastungsneutralität misst sich an dem positiv übertragenen Aufgabenkreis. Alle Modellrechnungen zur Entwicklung eines möglichen städteregionalen Haushaltes basierten immer auf

1. den Daten des ehemaligen Kreishaushaltes
sowie spiegelbildlich auf
2. den Haushaltsdaten eben nur des zu übertragenden Aufgabenkreises

Die so aufgestellten Modellrechnungen ergaben auf Basis dieser so errechneten Eckdaten eine weitestgehende Übereinstimmung zwischen Kostenlast aus den übertragenen Aufgaben und der Zahllast aus einer zu erwartenden Regionsumlage. Unter- oder Überfinanzierung werden nach dem Aachen-Gesetz durch die so genannte Ausgleichszahlung ausgeglichen.

Nach diesem Verständnis der Belastungsneutralität gilt letztlich, dass gezahlt werden soll, was durch die gesetzlich jetzt begründete Aufgabenübertragung verursacht wird. Zusätzliche Lasten können nur durch gesetzlich neu begründete Aufgaben bzw. durch Vereinbarung begründet werden.

- IV.** In der Sondersitzung am 17.11.2011 hat der Städteregionstag mehrheitlich der beiliegenden Vorlage Nr. 2011/0469 zur „Standortbestimmung“ in der Alternative A zugestimmt. Darüber hinaus wurde von der CDU-Städteregionstagsfraktion sowie der Städteregionstagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen das Positionspapier 'Zusammenarbeit in der StädteRegion Aachen stärken; ein klares Ja zur StädteRegion' eingebracht. Dieses Positionspapier wurde der Stadt Aachen mit Schreiben vom 21.11.2011 übersandt und unmittelbar darauf folgend den Mitgliedern des Rates der Stadt Aachen zugeleitet.

Die Einschätzung und Wertung der seitens des Städteregionstages beschlossenen Vorlage ist - wie die anschließende öffentliche Diskussion zeigte - unterschiedlich. Aus Sicht der Verwaltung folgt dieser Beschluss der bisherigen Rechtsauffassung der StädteRegion bzw. der Verwaltung der StädteRegion.

Da keine weitergehenden konstruktiven Vorschläge zur Überwindung des bestehenden Dissenses gemacht werden, außer dem stets auf der Grundlage der Kreisordnung gebotenen Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit, kann die Verwaltung der Stadt Aachen hier auch keine weitergehende Stellungnahme abgeben, als die Wiedergabe ihrer bisher vertretenen Rechtsauffassung.

Unabhängig vom heutigen, möglichen und streit befangenen Finanzvolumen, welches sich hinter dem Kapitel der freiwilligen neuen Aufgaben bewegt, kann eine Verwaltung nicht die aus ihrer Sicht dem Rat der kreisfreien Stadt Aachen zustehenden Rechte und Kompetenzen, die nur durch Gesetz neu geregelt werden könnten, aufgeben. Dies gilt grundsätzlich für alle beschriebenen Streitfragen.

Entscheidend wäre aus Sicht der Verwaltung, ein Handlungs- und Kooperationsmuster zu finden, dass dem in allen Vorlagen der Stadt Aachen dargestellten Grundverständnis des Aachen-Gesetzes entspricht.

Unstreitig hat die Stadt Aachen in Bezug auf die gesetzlich begründete Aufgabenübertragung auch ihre Kreisfreiheit begrenzt. Die Fortentwicklung der StädteRegion, die Verfestigung auch eines Aufgabenverbundes, kann jedoch nur durch Gesetz und entsprechend dem immer wieder vorgetragenen Selbstverständnis nur in der einvernehmlichen Fortentwicklung eben dieses Verbundes bestehen. Auf diesem Verständnis beruhte z.B. auch das sog. Mehrwertepapier. Stadt Aachen und Städtereion als partnerschaftlicher Motor.

In diesem Sinne können die vorliegenden Unterlagen nur Grundlagen für die weiterhin erforderlichen Abstimmungen sein, um die Zusammenarbeit in der StädteRegion Aachen zu stärken und die Grundlagen auch für eine erfolgreiche StädteRegion zu schaffen.