

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes
Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Ansprechpartnerin: StNRW
Hauptreferentin Regine Meißner
Tel.-Durchwahl: 0221 / 3771-249
Fax-Durchwahl: 0221 / 3771-1709
E-Mail:
regine.meissner@staedtetag.de
Aktenzeichen: 30 47 00 N

per E-Mail: referatspostfach-301@mhkgb.nrw.de

Ansprechpartnerin: StGB NRW
Referentin Dr. Cornelia Jäger
Tel.-Durchwahl: 0211 / 4587-226
Fax-Durchwahl: 0211 / 4587-292
E-Mail:
cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 13.0.2-001/003

Datum: 31. Mai 2018

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften
Ihr Schreiben vom 09. Mai 2018, Az.: 301-43.02.10-2-3924/18

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung des Kreistages und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Kommunales Verfassungsrecht

1. Zu Art. 1 (Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen)

a) Zu Nummer 1 (§ 25 GO NRW)

Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW begrüßen, dass nun im Gesetz geregelt wird, welcher Stichtag für die Feststellung der Einwohnerzahl bei Einwohneranträgen nach § 25 GO NRW herangezogen werden muss. Dabei wird auf die jeweils fortgeschriebenen Zensuszahlen abgestellt, was dazu führt, dass möglichst aktuelle Zahlen herangezogen werden können.

b) Zu Nummer 2 (§ 26 GO NRW)

aa) § 26 Abs. 2 und Abs. 6 GO NRW

Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund lehnen die geplante Neuregelung in § 26 Abs. 2 Satz 7 bis 9 GO NRW-E in der vorliegenden Form ab. Danach sollen die Initiatorinnen bzw. Initiatoren eines Bürgerbegehrens bereits mit der Ankündigung eines Bürgerbegehrens gegenüber der Verwaltung beantragen können, dass eine verpflichtende Vorprüfung durch den Rat durchgeführt werden muss, um festzustellen, ob das Bürgerbegehren zu diesem Zeitpunkt bereits zulässig ist.

Es ist durchaus sinnvoll, frühzeitig eine Klärung der Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens herbeizuführen. Allerdings führt die geplante Neuregelung sowohl zu rechtlich schwierigen Streitfragen als auch zu einem (personellen und finanziellen) Mehraufwand bei den Kommunen. Darüber hinaus birgt die Regelung die Gefahr, dass das kommunale Ehrenamt in mehrfacher Weise erheblich geschwächt wird. Daher möchten wir deutlich hervorheben, dass die Neuregelung in vielfacher Hinsicht bei ihre Anwendung in der Praxis zu Problemen führen wird. Daher lehnen wir die Regelung in der vorliegenden Form ab.

Bereits bestehende Regelung ausreichend

Zunächst ist festzuhalten, dass die bestehenden Regelungen in § 26 GO NRW aus kommunaler Sicht ausreichend sind und über die Regelungen in anderen Bundesländern teilweise bereits hinaus gehen. Bereits auf Grundlage der geltenden Regelung trifft bei der Ankündigung eines Bürgerbegehrens durch die Vertreter/innen die Verwaltung im Rahmen der Grenzen ihrer Verwaltungskraft (§ 26 Abs. 2 Satz 4 GO NRW) eine Beratungspflicht.

Dieses Prozedere hat sich auch nach den Erfahrungen aus der kommunalen Landschaft größtenteils bewährt. Bereits auf diesem Wege kann oftmals sichergestellt werden, dass bei eindeutig unzulässigen Bürgerbegehren gar nicht erst mit der Unterschriftensammlung begonnen wird. Allerdings ist dies unserer Einschätzung nach auch ausreichend.

Schwierige rechtliche Streitfragen

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die geplante Zweistufigkeit von Zulässigkeitsentscheidungen – Vorabprüfung durch die Verwaltung – durch den Rat zu erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten führt.

Alleinige Bezugnahme zu Absichtsbekundung

Auf der geltenden gesetzlichen Grundlage muss die Verwaltung bei der Vorprüfung für die Zulässigkeitsentscheidung durch den Rat prüfen, dass die Fragestellung, die passende Begründung auf dem jeweiligen Unterschriftenzettel vorhan-

den sind und auch die Motive des Rates – bei einem kassatorischen Bürgerbegehren – hinreichend zum Ausdruck kommen. Ebenso muss die Kostenschätzung mit abgedruckt sein.

Allerdings ist eine solche Prüfung zu einem so frühen Stadium, wie es der § 26 Abs. 2 GO NRW-E vorsieht, noch gar nicht möglich. Vielmehr soll bereits bei der Ankündigung eines Bürgerbegehrens eine entsprechende Prüfung stattfinden, ohne das verpflichtend geregelt ist, was die Initiatorinnen und Initiatoren dafür vorlegen müssen. Anders als bei Einreichung des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW wäre mit dem Antrag auf vorgezogene Entscheidung nach dem Wortlaut von § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW-E nicht zwingend der vollständige Unterschriftenzettel mit Frage und Begründung vorzulegen. Die Vorschrift nimmt lediglich Bezug auf die Absichtsbekundung nach § 26 Abs. 2 Satz 3 GO NRW. Eine Zulässigkeitsprüfung und Kostenschätzung ist aber in der Regel nur möglich, wenn der genaue Wortlaut der Fragestellung mitgeteilt wird. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung kann zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht verlangt werden, dass auch der endgültige Wortlaut der Fragestellung und Begründung mitgeteilt wird.

Sollte die Begründung erst vor der Unterschriftensammlung ergänzt oder geändert werden, dürfte der Rat sie nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 26 Abs. 6 Satz 2 GO NRW-E gleichwohl nicht mehr prüfen. Es birgt also die Gefahr, dass bestimmte Punkte weder bei der ersten noch bei der zweiten Zulässigkeitsentscheidung berücksichtigt werden dürfen.

Gleiches gilt für die Kostenschätzung, die erst nach der ersten Zulässigkeitsentscheidung des Rates erfolgen kann und dann in der zweiten Entscheidung nicht berücksichtigt werden kann (so die geplanten Änderungen in § 26 Abs. 6 GO NRW-E).

Es müsste daher zumindest im Gesetz festgehalten werden, dass zu diesem Zeitpunkt Fragestellung und Begründung zwingend vorzulegen sind. Eine bloße Absichtserklärung kann keinesfalls ausreichend sein, da ansonsten keine validen Entscheidungsgrundlagen vorliegen.

Prüfprogramme zwischen erster und zweiter Zulässigkeitsentscheidung fallen auseinander

Des Weiteren ist problematisch, dass die Prüfprogramme auseinanderfallen, es ggf. Präklusionen gibt. Es sollte nicht der Rechtssprechung überlassen sein, diese Lücken zu offenbaren und dann anschließend durch Auslegung zu schließen.

Zusätzliche Sondersitzungen des Rates erforderlich

Problematisch ist, dass hier nicht nur eine Vorprüfungspflicht durch die Verwaltung konzipiert, sondern nach dem geplanten Gesetzestext der Rat „unverzüglich“ darüber entscheiden muss, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Nach der gängigen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Unverzüglichkeit

muss also eine Entscheidung durch den Rat ohne schuldhaftes Zögern getroffen werden. Ob dafür ein Abwarten bis zur nächsten regulären Ratssitzung möglich ist, erscheint mehr als fraglich.

Festzuhalten ist auch, dass in der Regel in unterschiedlichen Gemeindegrößen der Rat 6 – 8 Mal pro Jahr zusammenkommt, was bedeutet, dass er nicht in jedem Monat zusammenkommt. Wenn man das Wort „unverzüglich“ nach Wortlaut und Sinn und Zweck auslegt, heißt „unverzüglich“, dass man innerhalb der normalen Ladungsfristen zu einer Sondersitzung einladen müsste. Insbesondere in der Winterpause, in Schulferien oder in der Sommerpause müssten zusätzliche Ratssitzungen initiiert werden, um diese Zulässigkeitsentscheidung zu treffen. Diese zusätzlichen Ratssitzungen bringen auch entsprechende Mehrkosten mit sich. Ebenso können zusätzliche Ratssitzungen dazu führen, dass noch weniger Personen Interesse daran hätten, ein kommunales Mandat auszuüben. Im Ergebnis würde es also zu einer Schwächung des kommunalen Ehrenamts kommen können.

Zwei statt einem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht

Darüber hinaus muss man auch bedenken, dass bei der geplanten Neuregelung das Verwaltungsgericht viel früher involviert werden würde. Fällt der Rat eine erste Zulässigkeitsentscheidung, ist diese gerichtlich überprüfbar. Allerdings ist fraglich, welchen Prüfungsrahmen das Ganze umfasst, wenn zu dem Zeitpunkt der ersten Zulässigkeitsentscheidung die Begründung oder Kostenschätzung noch nicht in abschließender Form vorliegt.

Anspruch auf Zulässigkeitsprüfung ohne Erfüllung des Unterschriftenquorums lädt zu Missbrauch ein

Bislang müssen sich Verwaltung und anschließend der Rat mit der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erst dann intensiv beschäftigen, wenn aufgrund der Unterschriften eine breitere Unterstützung in der Bürgerschaft erkennbar ist. Wird das erforderliche Unterschriftenquorum offensichtlich nicht erreicht, erübrigt sich weitgehend die mitunter sehr umfangreiche rechtliche Prüfung.

Demgegenüber wäre nach dem Gesetzentwurf bereits auf Mitteilung und Antrag einer einzelnen Bürgerin oder eines einzelnen Bürgers unverzüglich eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens einzuholen.

Faktisch führt die Norm dazu, dass bereits eine Person (Vertretungsberechtigt dürfen bis zu drei Personen sein) entscheiden kann, ob die Verwaltung sich umfassend mit der Vorprüfung eines Bürgerbegehrens beschäftigen muss und anschließend der Rat sich in seiner nächsten regulären Sitzung, wenn diese zeitnah geplant ist, oder gar in einer Sondersitzung mit der Thematik beschäftigen muss. Mangels weiterer Voraussetzungen müsste die Verwaltung und der Rat in eine

intensive Prüfung einsteigen, unabhängig davon, wie ernsthaft die initiiierende Person das Begehren tatsächlich betreibt und ob es von weiteren Unterstützern mitgetragen wird oder überhaupt begründete Aussicht auf Erfolg hat. Die Entscheidung über die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens könnte dann möglicherweise Gegenstand eines Rechtsstreits werden, bevor über die Anzahl an Befürwortern überhaupt Klarheit besteht.

Dies lässt Tür und Tor offen für möglichen Rechtsmissbrauch. An dieser Stelle möchten wir nur darauf hinweisen, dass uns einige Gemeinde und Städte in NRW bekannt sind, die mit der Last von Anregungen und Beschwerden (ca. 70 pro Monat von einer Person) zu kämpfen haben. Würde eine solche Person auf die Idee kommen, ihre Anregungen und Beschwerden in Bürgerbegehren umzuformen, müsste der Rat ständig tagen und sich mit Zulässigkeitsentscheidungen beschäftigen.

Nachbesserungsbedarf

Aus unserer Sicht sollte das Verfahren der Zulässigkeitsprüfung weiterhin daran geknüpft bleiben, dass ein gewisses Maß an Unterstützung des Begehrens erkennbar ist. Sollte aber an der nun vorgesehenen Regelung einer Vorabprüfung der Zulässigkeit festgehalten werden, muss es zumindestens ein gewisses Unterschriftenquorum geben, das vorab gesammelt werden müsste. Dadurch würde verdeutlicht, dass die Verwaltung, der Rat und ggf. die Gerichtsbarkeit sich nur umfassend mit der rechtlichen Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens beschäftigen müssten, wenn zumindest die Unterstützung von einer größeren Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern vorhanden ist.

bb) § 26 Abs. 4 GO NRW

Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW begrüßen ausdrücklich, dass eine stichtagsbezogene Feststellung der Wahlberechtigten und der Einwohnerzahl für die Berechnung der notwendigen Unterschriften eingeführt wird. So kann einfach, unbürokratisch und rechtssicher festgestellt werden, ob die notwendige Anzahl an Unterschriften für ein Bürgerbegehren erreicht wurde, ohne dass über die Berechnungsgrundlage Unsicherheit besteht. Die vorgesehene Regelung führt nicht nur für die Verwaltung zu einer Vereinfachung, da keine weiteren Feststellungen zur Anzahl der Wahlberechtigten notwendig werden, sondern auch zu Klarheit über die Anforderungen für die Antragsteller eines Bürgerbegehrens. Dementsprechend begrüßen wir die Regelung in § 26 Absatz 4.

cc) § 26 Absatz 7 GO NRW

Auch hier gibt es einen Verweis auf den entsprechenden Stichtag nach § 4 Absatz 7 GO NRW für die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, den wir ausdrücklich begrüßen. Für die Zahl der Wahlberechtigten wird auf die Zahlen der letzten allgemeinen Kommunalwahl abgestellt. Auch dies ist eine Klarstellung, die zu

wenig Aufwand bei den Kommunen führt. Die Zahlen liegen bereits vor und können dann einfach übernommen werden. Die Festsetzung der Stichtage im Gesetz entspricht ebenfalls einer langjährigen Forderung des Städte- und Gemeindebundes NRW.

c) § 27 GO NRW

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden entscheiden können, ob sie einen Integrationsrat oder einen Integrationsausschuss bilden. Unverändert geblieben ist die grundsätzliche Verpflichtung, ein Integrationsgremium zu bilden, wenn in der Gemeinde mind. 5 000 ausländische Einwohnerinnen und Einwohner ihre Hauptwohnung haben oder wenn in einer Gemeinde mind. 2 000 ausländische Einwohnerinnen und Einwohner ihre Hauptwohnung haben und es mind. 200 Wahlberechtigte beantragen.

Allerdings weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass es Unterschiede zwischen Integrationsräten und Integrationsausschüssen gibt. Integrationsräte sind Gremien, die durch Direktwahl gewählt werden und in denen sich die ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner einbringen können. Dagegen ist ein Integrationsausschuss ein normaler Ratsausschuss im Sinne des § 58 GO NRW, er wäre in die Beratungsfolge des Rates aufzunehmen..

Der Aufgabenkatalog für beide Gremien ist weitgehend inhaltsgleich. Ausweislich der Absätze 10 – 11 des § 27 GO (neu) sollen sie sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen können.

Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass dem Integrationsausschuss durch den Rat die Befugnis abschließender Entscheidungen eingeräumt werden kann. Ist dem Ausschuss diese Entscheidungshoheit übertragen worden, sind für die davon umfassten Angelegenheiten allein die Ratsmitglieder des Ausschusses stimmberechtigt. Ein weiterer Unterschied besteht in den Anteilen von Rats- und Migrantenvertreterinnen und -vertretern. Der Ausschuss muss zu mindestens 51 Prozent durch Ratsmitglieder besetzt werden. Im Gegensatz dazu sind im Integrationsrat die Migrantenvertreterinnen und -vertreter in der Mehrheit. Auch muss der Ausschussvorsitzende ein Ratsmitglied sein, während der Vorsitz im Integrationsrat frei wählbar ist.

Die Frage, in welcher Form Partizipation stattfindet, kann aus Sicht der Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes in größerem Umfang in die Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Kommune überführt werden. Es ist sinnvoll, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden, welche Strukturen geeignet sind, Integration und Partizipation bestmöglich zu gestalten. Dies entspricht dem Prinzip kommunaler Selbstverwaltung.

aa) Frist in § 27 Abs. 4 GO NRW-E

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass die in § 27 Abs. 4 GO NRW-E geplante Frist zu kurz gefasst ist.

§ 27 Abs. 4 GO NRW-E sieht vor, dass die Gemeinde spätestens 4 Monate vor der Wahl – also vor der nächsten Kommunalwahl – nach § 27 Absatz 4 Satz 3 GO NRW-E durch Beschluss des Rates zu regeln hat, ob ein Integrationsausschuss oder ein Integrationsrat zu bilden ist. Dies bedeutet, dass die Vorbereitungen für eine Integrationsratswahl sehr kurz sind. Die Durchführung einer Integrationsratswahl muss aus Sicht der Verwaltung mit einer hinreichenden Vorlaufzeit begleitet werden. Andernfalls ist keine ordnungsgemäße Vorbereitung der Wahlen durch die Verwaltung – deren Ressourcen vor einer Kommunalwahl immer bereits sehr gebunden sind – möglich. Ebenso dient eine hinreichende Frist auch dazu, dass Bewerberinnen und Bewerber sich Gedanken zu einer Kandidatur machen können, Listen aufstellen können und die entsprechende Öffentlichkeitsinformation der Wahlberechtigten erfolgen kann.

Dementsprechend schlagen wir vor, die Frist auszuweiten und einen Gleichlauf mit den Fristen der Kommunalwahl anzustreben. In diesem Fall wäre gewährleistet, dass die Verwaltung nach der Entscheidung des Rates hinreichend Zeit hat, das Aufstellungsverfahren und Wahlverfahren vorzubereiten.

bb) § 27 Abs. 5 GO NRW-E

Zu § 27 Absatz 5 GO NRW-E ist zu begrüßen, dass alle Gruppen mit ausländischer Staatsangehörigkeit abgedeckt werden und bei einer Integrationsrats- oder -ausschusswahl teilnehmen können.

d) § 45 GO NRW

Die redaktionellen Änderungen können mitgetragen werden.

e) § 66 GO NRW

Gegen den Verweis auf § 26 Abs. 4 GO NRW bestehen keine Bedenken.

f) § 71 GO NRW

Hier erfolgt eine Anpassung des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes, gegen die wir keine Einwände haben.

2. Zu Art. 2 (Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistages vom 15. Dezember 2016)

Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 8. August 2016 (LT-Drs. 16/4025) ausgeführt, begrüßen wir, dass nun die Änderung der Kreisordnung wieder rückabgewickelt wird. Wir hatten damals im Gesetzgebungsverfahren zum Stichwort: „Stärkung des Kreistages“ bereits ausführlich dargestellt, dass wir eine Einführung einer Beigeordnetenstruktur auf Kreisebene für nicht erforderlich halten. Ebenso sahen wir keine Notwendigkeit für die Anpassung der Kreisordnung an die Gemeindeordnung. Daher begrüßen wir es ausdrücklich, dass die Landesregierung dieses Gesetz aufheben will, bevor es 2020 in Kraft tritt.

3. **Zu Art. 3/ Art. 4 und Art. 5: Aufhebung der §§ 56 Abs. 2 Satz 4 KrO, 22 Abs. 2 Satz 4 LVerbO, 19 Abs. 2 Satz 4 RVRG**

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung **der §§ 56 Abs. 2 Satz 4 KrO, 22 Abs. 2 Satz 4 LVerbO, 19 Abs. 2 Satz 4 RVRG** vor. Begründet wird dies mit der Beobachtung, dass zwar die umlagepflichtigen Körperschaften die Gelegenheit zur Stellungnahme im Genehmigungsverfahren der Aufsichtsbehörde erhalten hätten und hier Aspekte zur Genehmigung des Umlagesatzes einbringen können, die im Benehmensherstellungsverfahren nach § 55 KrO noch nicht vorgetragen wurden. Es habe sich aber gezeigt, dass die Kommunen hiervon kaum Gebrauch machten und das Anhörungsverfahren der Aufsichtsbehörde zu einer deutlichen Verzögerung in der Entscheidung über den Umlagesatz führe.

Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensstraffung und -beschleunigung kann die Streichung **der §§ 56 Abs. 2 Satz 4 KrO, 22 Abs. 2 Satz 4 LVerbO, 19 Abs. 2 Satz 4 RVRG** mitgetragen werden. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass es in dieser Phase des Verfahrens ohnehin nur um die Prüfung möglicher Rechtsverstöße geht und die Aufsichtsbehörde nicht alle fachlichen Hinweise, Einwendungen und Vorschläge bewerten kann und muss, welche die Kommunen im Rahmen des Benehmensherstellungsverfahrens vorgetragen haben. Dabei gehen wir davon aus, dass es den umlageverpflichteten Kommunen auch nach Streichung der obligatorischen Anhörung im Genehmigungsverfahren unbenommen bleibt, die Genehmigungsbehörde aus eigener Initiative auf Umstände hinzuweisen, die aus ihrer Sicht einer Genehmigung des Umlagesatzes entgegenstehen.

Hilfreich wäre es natürlich, wenn die Kommunen zumindest eine zeitnahe Mitteilung darüber erhielten, wann und mit welchem Inhalt das Verfahren zur Genehmigung des Umlagesatzes von dem jeweiligen Umlageverband in Gang gesetzt worden ist. Ob es hierfür einer gesetzlichen Regelung bedarf, sollte überlegt werden. Nach unserem Verständnis würde auch eine entsprechende Weisung der obersten Kommunalaufsicht an die nachgeordneten Behörden ausreichen.

Weitergehender Handlungsbedarf

Unabhängig von dieser Änderung sollte aber insgesamt noch einmal kritisch hinterfragt werden, ob sich das mit dem Umlagenehmigungsgesetz eingeführte Beteiligungsverfahren in der gegenwärtigen Form ausreichend bewährt hat.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal an die (nach wie vor aktuelle) Beschreibung der Problemlage und die seinerzeitig formulierten Zielsetzungen erinnert. Die nach wie vor schwierige Haushaltsslage vieler NRW-Kommunen führt seit Jahren zu einem massiven Konsolidierungsdruck. Dieser betrifft grundsätzlich alle Bereiche, also nicht nur freiwillige Ausgaben. Überall muss nach Effizienzsteigerungen gesucht werden, müssen Kostendeckungsgrade von Gebühren überprüft werden, Aufgaben in Frage gestellt und muss Personal eingespart werden. Es müssen Möglichkeiten für interkommunale Kooperationen, Zusammenarbeit bei Beschaffungen oder sonstige Synergieeffekte gesucht werden.

Dies betrifft zwar nicht nur, aber besonders Kommunen im Stärkungspakt. Dabei gibt es allerdings ein großes Problem aus Sicht der kreisangehörigen Kommunen: Ein Teil der Aufgaben, die von großen Städten eigenständig wahrgenommen werden und wie selbstverständlich in die Konsolidierungsüberlegungen einbezogen werden, ist ihrem Zugriff entzogen, weil sie auf der Ebene der Kreise wahrgenommen werden. Die Städte und Gemeinden haben keinen oder kaum Einfluss auf Umfang und Art der Aufgabenwahrnehmung, müssen aber die resultierenden Kosten in Form von Umlagen refinanzieren. Auch auf die Aufgabenwahrnehmung der Landschaftsverbände und des Regionalverbands Ruhr kann nicht in einer Weise Einfluss genommen werden, die dem Konsolidierungsdruck in den Städten und Gemeinden Rechnung trägt.

Verschärft wurde dieses Problems durch die Einführung des NKF: Dadurch, dass Rückstellungen und Abschreibungen plötzlich den Aufwand eines Umlageverbandes mit definieren, werden von den Umlagezahlern liquide Mittel (dort oft nicht vorhanden) abgezogen auf die Ebene der Umlageverbände, wo sie (aktuell) oft nicht benötigt werden. Deshalb war es von Anfang an die Überzeugung der gemeindlichen Spitzenverbände, dass der kommunale Beitrag zur finanziellen Gesundung nur funktionieren kann, wenn die Umlageverbände ebenso hart konsolidieren wie die Umlagezahler.

Dass dies in allen umlagefinanzierten Gebietskörperschaften aus freiwilliger Erkenntnis im erforderlichen Umfang geschieht, wurde und wird von vielen umlagezahlenden Städten und Gemeinden bezweifelt.

Die gemeindlichen Spitzenverbände hatten deshalb konkrete Vorschläge unterbreitet, wie diesem Zustand abgeholfen werden kann. Mit dem Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz) vom 18. September 2012 sind die Vorschriften über die Erhebung der Kreis- und Landschaftsumlagen sowie der Umlage für den Regionalverband Ruhr geändert worden. Nachdem inhaltlich deutlich weiter reichende Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes NRW zur Einbindung von Umlageverbänden in die notwendige Haushaltskonsolidierung nicht mehrheitsfähig waren, wollte der Gesetzgeber zumindest die Verfahrensrechte der Umlagezahler stärken. Dem dient insbesondere das in § 55 KrO vorgesehene Verfahren zur Benehmensherstellung bei der Festsetzung der Kreisumlage. Ferner ist die Festsetzung von Umlagesätzen nunmehr generell genehmigungspflichtig, also nicht nur – wie vor Verabschiedung des Umlagengenehmigungsgesetzes – die Erhöhung solcher Umlagen.

Zugleich wurde durch die neu geschaffenen §§ 56b KrO und 23b LVerbO bestätigt, dass das Instrument des Haushaltssicherungskonzepts grundsätzlich auch für Kreise und Landschaftsverbände gilt. Auf der anderen Seite wurde in den §§ 56c KrO und 23c LVerbO zugunsten der Kreise und Landschaftsverbände die Möglichkeit eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen eine Sonderumlage zu erheben.

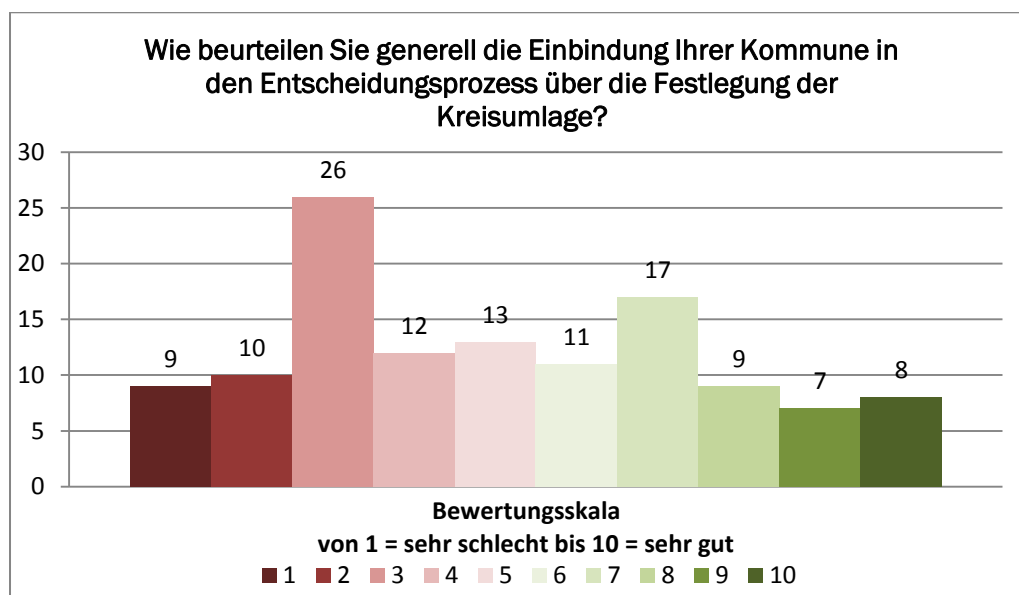
Die geänderten haushaltsrechtlichen Regelungen gelten seit dem Haushaltsjahr 2013. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mit den neuen Instrumenten gab es bislang nicht. Ein Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales an den Landtag vom 18. Juni 2014 war in dieser Hinsicht eher unergiebig.

Bei den gemeindlichen Spitzenverbänden sind in der Vergangenheit durchaus unterschiedliche Einschätzungen zu der Frage angekommen, ob und in welchem Maße die mit dem Umlagengenehmigungsgesetz verfolgten Zielsetzungen verwirklicht werden. Teilweise wurde beklagt, dass ein neues bürokratisches Verfahren geschaffen worden sei, sich aber in der Sache wenig geändert habe. Es gab aber auch durchaus positivere Beurteilungen.

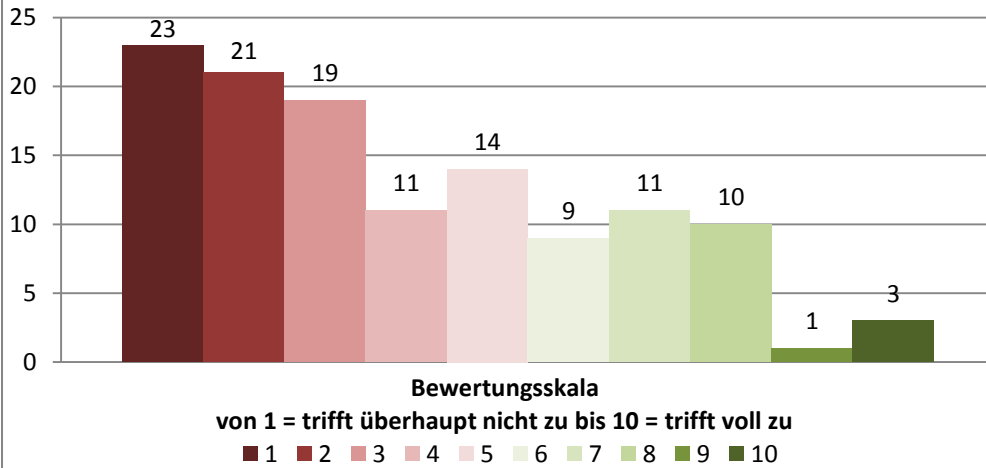
Um sich für die weitere Diskussion und auch für eine mögliche Evaluierung der Regelungen einen belastbaren Überblick über die Bewertung des Umlagengenehmigungsgesetzes in der kommunalen Praxis zu verschaffen, hat der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB NRW) im Februar dieses Jahres eine Online-Umfrage durchgeführt, an der sich insgesamt 122 Städte und Gemeinden beteiligt haben.

Die Rücklaufquote von rd. 34 % ermöglicht nach Einschätzung der Geschäftsstelle des StGB NRW zumindest belastbare Trendaussagen.

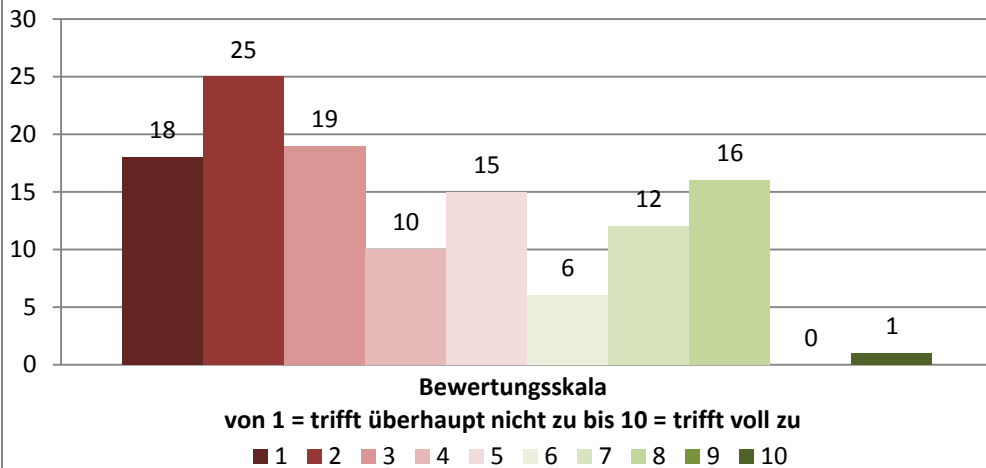
Die Fragen und die Bewertungsskalen der nachfolgenden grafischen Auswertung sind selbsterklärend.



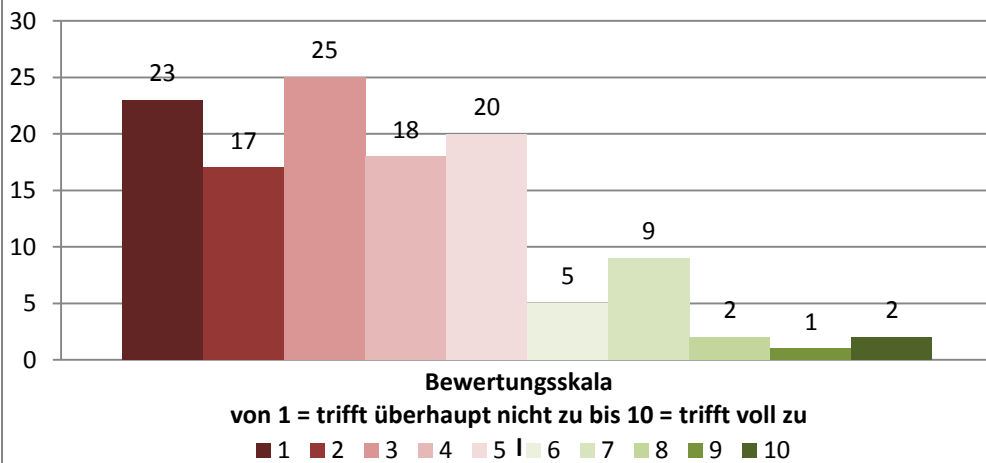
Hat das Verfahren zur Benehmensherstellung in § 55 KrO die Einbindung der kreisangehörigen Kommunen in den Entscheidungsprozess des Kreises verbessert?



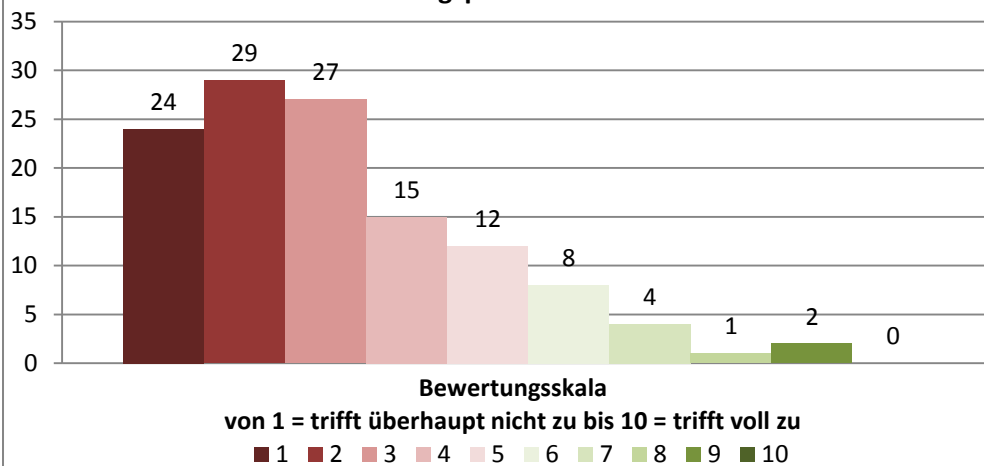
Führt das Verfahren zur Benehmensherstellung zu mehr inhaltlicher Transparenz?



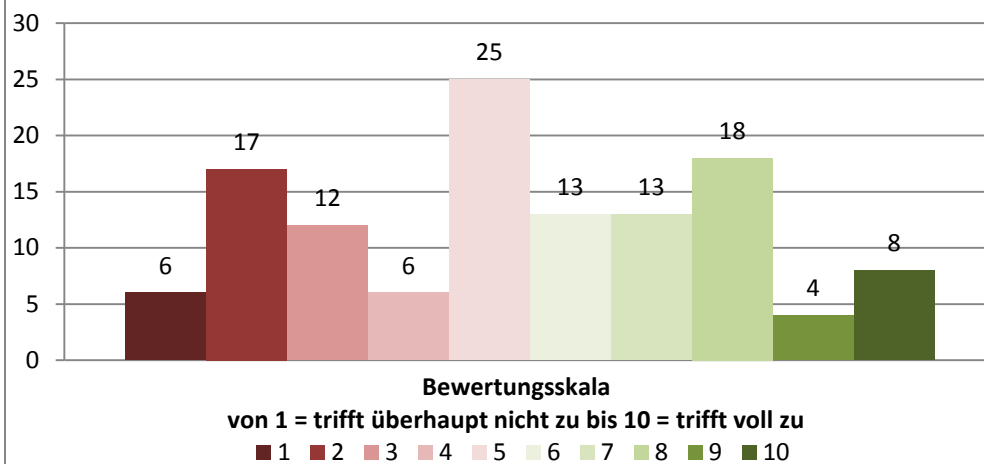
Werden Einwände und Sachargumente Ihrer Kommune angemessen berücksichtigt?



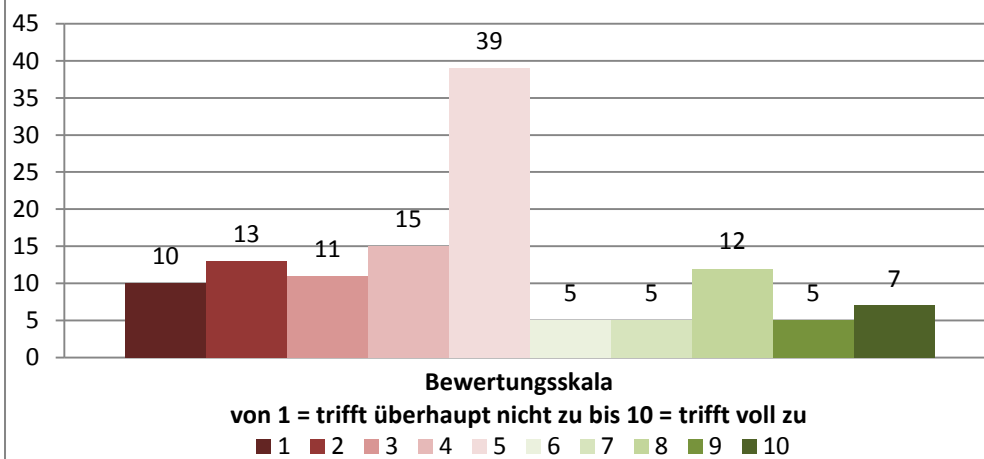
Tragen die Vorschriften des Umlagengenehmigungsgesetzes dazu bei, die Einbindung des Kreises in notwendige Konsolidierungsprozesse zu verbessern?



Ist das Beteiligungsverfahren des Kreises durch die Regelungen zur Benehmensherstellung bürokratischer geworden?



Stehen die Vorteile der frühzeitigen Benehmensherstellung in einem angemessenen Verhältnis zum bürokratischen Aufwand?



Als weiteres Ergebnis bleibt noch festzuhalten, dass es bislang **keine** (!) rückgemeldeten Beispiele für die Verweigerung der Genehmigung eines Umlagesatzes durch die Kommunalaufsicht gibt.

Angesichts dieses eher ernüchternden Befundes stellt sich die Frage, ob die Kommunen daraus den Schluss ziehen, dass die alte Rechtslage wiederhergestellt werden sollte. Die Diskussion der Umfrageergebnisse in den Fachgremien hat allerdings gezeigt, dass dies nicht der Fall ist. Vielmehr ist der Wunsch geäußert worden, dass sich der Landtag noch einmal intensiv mit den Vorschlägen zur Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes für Umlageverbände befassen sollte, die Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW im Gesetzgebungsverfahren zum Umlagengenehmigungsgesetz unterbreitet hatten.

Beispielhaft waren genannt worden:

- Die Verankerung einer gesetzlichen Pflicht von Umlageverbänden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, wenn und solange Kommunen, die mehr als die Hälfte der Kreiseinwohner repräsentieren, ebenfalls HSK-pflichtig sind.
- Die Zulässigkeit der Erhöhung von Umlagesätzen nur unter der Voraussetzung, dass alle anderen Möglichkeiten, den Umlagehaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind. Zu diesen Möglichkeiten sollten ausdrücklich auch ein Absenken der Ausgleichsrücklage auf Null und ggf. ein Zugriff auf die allgemeine Rücklage zählen.

Diese Forderungen waren damals im Gesetzgebungsverfahren nicht mehrheitsfähig. Lediglich die ebenfalls von den gemeindlichen Spitzenverbänden vorgeschlagene Pflicht zur Benehmenserstellung wurde übernommen. Angesichts der zwischenzeitlich damit vorliegenden Erfahrungen sollten die weitergehenden Vorschläge zu einer Präzisierung des Rechtsrahmens für die Umlagefestsetzung erneut in den Fokus genommen werden.

Änderung der §§ 56 Abs. 3 Satz 4 KrO, 22 Abs. 3 Satz 4 LVerbO und 19 Abs. 3 Satz 4 RVRG

Die geplante Ergänzung des § 56 Abs. 3 Satz 4 KrO dient nach der Gesetzesbegründung lediglich der Klarstellung. Diese Sichtweise teilen wir. Dass es bei Satz 4 auch in der bisherigen Fassung um die Erhöhung eines bereits beschlossenen Umlagesatzes geht, ergibt sich nach unserem Verständnis aus dem Zusammenspiel mit Satz 1 derselben Vorschrift. Von daher bestehen gegen die klarstellende Änderung der Formulierung keine Bedenken.

4. Zu Art. 9 und Art. 10

Mit den in den Artikeln 9 und 10 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Änderungen soll eine Veränderung der Zuständigkeit für die Bekanntgabe von Gewerbesteuermessbescheiden vollzogen werden. Statt der bislang zuständigen Gemeinden soll künftig die Landesfinanzverwaltung für eine Bekanntgabe zuständig sein. Unverändert bleibt

demgegenüber die gemeindliche Zuständigkeit für die Bekanntgabe der Gewerbesteuerbescheide, die ihrerseits auf den Gewerbesteuermessbescheiden der Finanzämter aufbauen.

Gegen die geplante Zuständigkeitsverlagerung auf die Finanzämter, die nach unserer Kenntnis der Situation in anderen Bundesländern entspricht, bestehen keine Bedenken, soweit gewährleistet bleibt, dass mit der Änderung keine negativen Konsequenzen – insbesondere keine Informationsverluste – für die kommunale Seite verbunden sind, die weiterhin für die Erstellung und den Erlass der Gewerbesteuerbescheide zuständig bleibt und daher auf dieselbe Informationsdichte und -geschwindigkeit wie bislang angewiesen ist.

5. Art. 11 (Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung)

a) Zu Nummer 1 (§ 56 GO)

Wir lehnen die Rücknahme der Mindestfraktionsgrößen wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen ab. Vielmehr haben wir die Änderungen 2016 ausdrücklich begrüßt. Insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Sperrklausel halten wir es für die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage für notwendig, dass die bereits beschlossene Anhebung der Mindestfraktionsgröße gerade in den kreisfreien Städten beibehalten wird und wie geplant nach der nächsten Kommunalwahl 2020 in Kraft treten wird.

§ 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW bzw. § 40 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW wurden 2016 dahingehend geändert, dass die Mindestgrößen für Fraktionen angehoben wurde. Eine solche Regelung ist sinnvoll, da sie einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungen entgegen wirkt. Aus unseren Mitgliedskommunen haben wir vermehrt die Rückmeldung bekommen, dass sich Einzelmandatsträger/innen kommunaler Vertretungen, die auf der Grundlage von Wahlvorschlägen unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen in die Vertretung gewählt worden sind, anschließend zu Fraktionen zusammenschließen wollen. Die große Anzahl sehr kleiner Fraktionen, die mit einer Vielzahl von Rechten ausgestattet sind, erschwert die Arbeit in den Räten und Kreistagen.

Auch mit Blick auf die neuste Rechtsprechung zur Auflösung und Neubesetzung von Ausschüssen bei Fraktionsum- bzw. bildung in Nordrhein-Westfalen, ist es aus unserer Sicht für die Funktionsfähigkeit der Gremien unerlässlich, dass die Fraktionsgrößen bei größeren Kommunen höher gesetzt werden, wie es mit der Neuregelung in § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW erfolgt ist, die nach der nächsten Kommunalwahl 2020 in Kraft treten soll. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass bei Fraktionsumbildung und -neubildungen von Kleinstfraktionen Ausschussauflösungen und Ausschussumbildung zur Regel werden würden.

II. Ergänzungen

Über die geplanten Änderungen in der GO NRW sowie KrO NRW durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung hinausgehend haben wir noch folgende zwei Anregungen:

1. Anregungs-/Petitionsrecht – Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage in § 24 GO NRW

Gemäß § 24 Abs. 1 GO NRW hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Kommune an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden. Der Kreis der Petitionsberechtigten ist sehr weit gefasst. Eingabeberechtigt sind sämtliche natürlichen Personen innerhalb oder außerhalb der jeweiligen Kommune, egal ob sie die deutsche, eine ausländische oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, Staatenlose, Einwohner oder Bürger sind und unabhängig davon, ob sie sich in der Gemeinde aufhalten oder dort wohnen. Des Weiteren sind neben natürlichen Personen auch juristische Personen des Privatrechts eingabeberechtigt.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Petitionsrecht unter Nutzung moderner Kommunikationsmittel vermehrt von Institutionen oder natürlichen Personen dazu benutzt wird, Beachtung in der Öffentlichkeit zu erlangen. Schließlich berichten Mitgliedskommunen des Öfteren darüber, dass Einzelne das Petitionsrecht in querulatorischer Art und Weise missbrauchen. So ist der Fall eines Petenten bekannt, der monatlich knapp 70 Eingaben gemacht hat.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände bedarf es einer Korrektur der Regelung des § 24 GO NRW. So sollte in § 24 GO NRW eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, die es dem Rat ermöglicht, in der Hauptsatzung zu regeln, dass dem Hauptverwaltungsbeamten ein formelles Prüfungsrecht eingeräumt wird, lediglich zulässige Petitionen in den Rat bzw. Beschwerdeausschuss zu geben. In § 24 Abs. 1 GO könnte folgender Satz 3 eingefügt werden: „Der Rat kann dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin in der Hauptsatzung das Recht einräumen, dass diese/r bereits über die Zulässigkeit der Anregungen und Beschwerden entscheidet.“

2. Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen – Vereinheitlichung der Regelungen des § 48 Abs. 4 und § 58 Abs. 1 Satz 4 GO NRW

§ 58 Abs. 1 Satz 4 GO NRW regelt die Teilnahme als Zuhörer an nichtöffentlichen Ausschusssitzungen. Einen Rechtsanspruch auf Teilnahme als Zuhörer haben auch die Ratsmitglieder, die dem Ausschuss nicht angehören sowie sachkundige Bürger, die zu stellvertretenden Ausschussmitgliedern gewählt worden sind. Die Mitglieder der Bezirksvertretungen und die Mitglieder anderer Ausschüsse können nach Maßgabe der Geschäftsordnung als Zuhörer teilnehmen, sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird.

Gemäß § 48 Abs. 4 GO NRW können die Mitglieder der Bezirksvertretungen und Ausschüsse im Rat als Zuhörer an nichtöffentlichen Sitzungen nach Maßgabe der Geschäftsordnung teilnehmen. Im Vergleich zu § 58 Abs. 1 Satz 4 GO ist § 48 Abs. 4 GO mithin weiter gefasst, da der Zusatz „sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird“ fehlt.

Der Zusatz in § 58 Abs. 1 Satz 4 GO wurde mit Änderungsgesetz vom 17.05.1994 eingefügt, um offensichtlich datenschutzrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Denn eine Datenübermittlung kann nur zulässig sein, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Warum dieser Zusatz in der für den Rat geltenden vergleichbaren Bestimmung des § 48 Abs. 4 Satz 4 GO fehlt, ist nicht erkennbar und lässt eher auf ein

Versehen des Gesetzgebers schließen. Es sollte daher eine Harmonisierung beider Regelungen vorgenommen werden in dem Sinne, dass in der Regelung des § 48 Abs. 4 GO ebenfalls der Zusatz „sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird“ aufgenommen wird.

Selbst wenn die Geschäftsordnung eine unbeschränkte Teilnahme von sachkundigen Bürgern an den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates vorsieht oder umgekehrt eine entsprechende Regelung fehlen würde, ist ein unbeschränktes Teilnahmerecht der sachkundigen Bürger und sachkundigen Einwohner aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch.

Denn auch in diesen Fällen sind die datenschutzrechtlichen Regelungen zu beachten. Die Vielzahl der in nichtöffentlichen Ratssitzungen behandelten Angelegenheiten ist mit einer Weitergabe personenbezogener Daten zwischen Verwaltung und Rat verbunden. Nehmen bei einer derartigen Datenübermittlung auch Zuhörer teil, handelt es sich um eine weitere Datenübermittlung an diese Zuhörer. Auch für diese Datenübermittlung sind die Vorschriften des Datenschutzgesetzes NRW zu beachten, d.h. insbesondere, dass eine Datenübermittlung nur dann zulässig ist, wenn sie zur Aufgabenerfüllung entweder der übermittelnden Stelle (Rat oder Verwaltung) oder des/der Empfängers (Zuhörer/in) erforderlich ist. An der Erforderlichkeit fehlt es regelmäßig in den Fällen, in denen ausschließlich der Aufgabenbereich von Ausschüssen betroffen wird, in denen der betreffende Zuhörer keinerlei Teilnahmerecht hat. Die Datenübermittlung ist in solchen Fällen für den Zuhörer nur von einem allgemeinen Interesse. Dies reicht nicht aus, die Übermittlung personenbezogener Daten an ihn rechtmäßig erscheinen zu lassen.

In der Konsequenz bedeutet dies: Lässt der Rat ohne jede Einschränkung sachkundige Einwohner und sachkundige Bürger zu den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates zu, muss in den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates sichergestellt werden, dass bei den Beratungen personenbezogene Daten nur dann zwischen den Beteiligten übermittelt werden, wenn gewährleistet ist, dass diese Daten nicht zugleich dem Zuhörer übermittelt werden. Dies macht es erforderlich, bei Tagesordnungspunkten, bei deren Beratung es zu einer Übermittlung personenbezogener Daten - z. B. Grundstücksangelegenheiten oder Vergaben - kommt, zuhörende sachkundige Bürger und Einwohner aus dem Zuhörerraum zu verweisen. Sie dürfen erst dann wieder an der Sitzung teilnehmen, wenn sichergestellt ist, dass es zu keiner weiteren Übermittlung personenbezogener Daten an sie kommt.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Städtetages
Nordrhein-Westfalen

Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen