

Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften

Stellungnahme

Die kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW und der Bündnis90/DIEGRÜNEN, GAR NRW, bedanken sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung schon frühzeitig zu dem Referentenentwurf der Landesregierung des Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften eine Stellungnahme abgeben zu können.

Im Folgenden nehmen wir zu den Punkten im Einzelnen Stellung:

Artikel 2

Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags

Im Dezember 2016 beschloss der Landtag mit den Stimmen der Abgeordneten der Fraktionen von SPD, Bündnis90/DIE GRÜNEN und FDP das Gesetz zur Stärkung des Kreistags. Das Gesetz sieht im Wesentlichen eine Stärkung der Organrechte des Kreistags ab dem Beginn der Kommunalwahlperiode 2020 vor. Im Detail ging es um die Einführung der (eingeschränkten) Allzuständigkeit des Kreistags, einem Rückholrecht bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, die Abschaffung des Kreisausschusses und die verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses sowie die Option zur Wahl von politischen Wahlbeamten (Beigeordneten).

Damit sollten die in der Kreisordnung gegebenen Einflussmöglichkeiten des Kreistags gegenüber der Kreisverwaltung gestärkt und an die bestehenden Kompetenzen, welche die Gemeindeordnung den Räten in kreisfreien Städten gibt, angeglichen werden.

Bezüglich der vollständigen Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags erlauben wir uns, nicht zuletzt zur Vermeidung von Wiederholungen, auf die gemeinsame Stellungnahme der SGK NRW und der GAR NRW anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 4. November 2016 im Rahmen der Beratungen zu dem Gesetz zur Stärkung des Kreistags, Stellungnahme 16/4416, hinzuweisen.

Da die kommunale Gemeinschaft mit den Regelungen des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags mangels dessen Inkrafttretens bisher keinerlei Erfahrungen machen konnte, wird keine Veranlassung gesehen, von der damaligen Beurteilung Abstand zu nehmen.

Es sei die Anmerkung erlaubt, dass es nicht gerade einer verlässlichen und kontinuierlichen Politik entspricht, wenn nach jedem Regierungswechsel Gesetze, die in der vorherigen Legislaturperiode noch mit Zustimmung der damaligen Opposition und jetzt in Regierungsverantwortung stehender Fraktionen geändert werden, ohne dass hiermit die kommunale Gemeinschaft überhaupt schon Erfahrungen sammeln konnte.

Auch ginge mit der Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags gerade die mit der Einführung beabsichtigte Stärkung und Politisierung der Kreistage wieder verloren. So lobte gerade auch die FDP-Fraktion durch ihren Abgeordneten Thomas Nüchel in der 2. Lesung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags genau diesen die Kreistage stärkenden Charakter des Gesetzes (Plenarprotokoll 16/131).

Wie kommunalfeindlich die Abschaffung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags ist, zeigt auch der Umstand, dass die „*Freien Demokraten [...] das Gesetz bereits sehr früh nach Einbringung mit [ihren] Kommunalpolitikern in den Kreisen, in den Gremien der Vereinigung der liberalen Kommunalpolitiker, diskutiert [haben]. Eine große Mehrheit der Teilnehmer in diesen Runden [...] das Gesetz positiv gesehen [hat]*“ (Thomas Nüchel (FDP), Plenarprotokoll 16/131), die FDP-Fraktion dem Gesetz in der 16. Legislaturperiode zugestimmt hat und es nun dennoch durch mit den Stimmen der FDP-Fraktion zurückgenommen werden soll.

Auch die Möglichkeit der Kreise zur Wahl von Beigeordneten, die ein wichtiger „*Anreiz [ist] für Experten aus der Wirtschaft, als Quereinsteiger in die Verwaltungsspitze gewählt werden zu können*“ (Thomas Nüchel (FDP), Plenarprotokoll 16/131), angesehen werden kann, würde mit der Abschaffung des Gesetzes wieder entfallen und die FDP-Fraktion sich zu sich selbst in Widerspruch setzen.

Die Stärkung der Position des Kreistags als Kollegialorgan vermehrt die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte und Argumente und führt sie einer (gewollten) politischen Diskussion zu. Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit zur Berücksichtigung von Entscheidungsfolgen und steigert die wechselseitige Kontrolle. Diese Vorteile entsprechen einem dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess immanenten Pluralismus, der die Grundlage des Demokratieprinzips bildet. Mit dem Gesetz zur Stärkung des Kreistags wurden daher notwendige Anpassungen zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes auf der Kreisebene vorgenommen. Eine Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags halten wir für nicht zielführend.

Artikel 11

Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Zu den geplanten Änderungen in § 56 GO NRW bzw. 40 KrO NRW (**Aufhebung der Mindestfraktionsstärken**) ist anzumerken, dass hierzu die kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW, der CDU, KPV/NRW, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, GAR NRW, in ihrer gemeinsamen Stellungnahme anlässlich der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30. September 2016 zum „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/12363, bereits begrüßt haben, dass mit dem damaligen Gesetzentwurf die wesentlichen Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Landta-

ges „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ in den Gesetzesentwurf eingeflossen sind. (Stellungnahme 16/4227)

Hierzu gehörte auch ausdrücklich die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen. Die SGK NRW, die KPV/NRW und die GAR NRW begrüßten die Anhebung der Fraktionsmindestgröße, da diese neben der Sperrklausel eine weitere wichtige Maßnahme gegen die Zersplitterung der Räte darstellte. Die Anhebung der Fraktionsmindestgröße in größeren Gebietskörperschaften erschwert den Zusammenschluss von einzelnen Mandatsträgern völlig unterschiedlicher politischer Ansichten, die in der praktischen Arbeit häufig den politischen Diskurs eher behindern, statt ihn zu fördern.

Zudem sollten bestehende Ungerechtigkeiten, insbesondere zwischen großen kreisangehörigen und kleinen kreisfreien Städten, durch die Orientierung an der Ratsgröße und nicht der Kreiszugehörigkeit der Stadt ausgeglichen werden.

Die Anpassung der Fraktionsmindestgröße in der Landschaftsverbandsordnung und dem RVR-Gesetz wurde im damaligen Gesetzgebungsverfahren von den oben genannten kommunalpolitischen Vereinigungen für sachgerecht gehalten.

An dieser Einschätzung hat sich aus Sicht der SGK NRW und der GAR NRW nichts geändert. Die Absenkung der Fraktionsmindestgröße wird somit abgelehnt.

Es besteht kein Sachgrund, die mit Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 eingeführte Anhebung der Fraktionsmindestgröße wieder rückgängig zu machen. Dies insbesondere, da die Anhebung im Landtag mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU und GRÜNEN mit sehr breiter Mehrheit angenommen wurde.

Die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs lässt nicht erkennen, was die Landesregierung dazu bewegen mag, von der Meinung der CDU-Fraktion im Landtag NRW in der 16. Legislaturperiode wieder abzurücken. Jedenfalls sprach sich die in dieser Legislaturperiode nicht mehr im Landtag vertretene CDU-Abgeordnete Ulla Thönnissen in der zweiten Lesung zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, mit dem die Anhebung der Fraktionsmindestgröße eingeführt wurde, für die damalige CDU-Fraktion noch leidenschaftlich für das Gesetz aus. So heißt es im Plenarprotokoll 16/127 *„Die CDU-Fraktion begrüßt ebenso wie die Mehrheit der Sachverständigen die nun vorliegenden Änderungen des Gesetzes, die in großen Teilen auf der Arbeit der Ehrenamtskommission fußen.“*

Eine verlässliche und kontinuierlichere Kommunalpolitik wäre auch in diesem Punkt wünschenswert. Anhand von sachlichen Kriterien ist nicht zu erklären, warum die damalige CDU-Landtagsfraktion die Anhebung der Fraktionsmindestgröße mitbeschlossen hat und die jetzige, personell größtenteils deckungsgleiche CDU-Landtagsfraktion, zu einer gegenteiligen Auffassung gelangen kann, ohne dass entsprechende Erfahrungswerte auch mit dieser Regelung auf kommunaler Ebene gesammelt werden konnten.

Für die Absenkung der Fraktionsmindestgrößen in den Landschaftsversammlungen bzw. in der Versammlungsversammlung des RVR gilt das Gleiche.

Wegen der mit dem Gesetzesentwurf einhergehenden befürchteten erheblichen Nachteile für die kommunale Selbstverwaltung und der Schwächung des Ehrenamtes wird der Gesetzesentwurf in Gänze abgelehnt.

Artikel 1

§ 26 Bürgerbegehren

Das Bedürfnis der Initiatoren eines Bürgerbegehrens, den Zeitpunkt der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens vorzulegen (§ 26 Abs. 2 S. 7 nF GO NRW) kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Dennoch kann die beabsichtigte Regelung nicht mitgetragen werden, da sie Risiken in sich birgt, die zu einer deutlichen Mehrbelastung bei den ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern führen kann. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein Antrag auf Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens künftig der Regelfall sein wird.

Der Rat müsste somit - ohne dass die Verantwortlichen eines Bürgerbegehrens in irgendeiner Form in Vorleistung gegangen sind und ohne irgendeine Unterstützung aus der Bürgerschaft erhalten zu haben - nach der beabsichtigten Regelung unverzüglich eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines bis dahin lediglich beabsichtigten Bürgerbegehrens treffen. Ob die Initiatoren nach einer positiven Entscheidung des Rates überhaupt in die Unterschriftensammlung eintreten, bleibt völlig offen. Der Rat würde durch diese Regelung somit gezwungen, sich unverzüglich mit einem lediglich möglicherweise stattfindenden Bürgerbegehren zu beschäftigen. Hingegen ist die Schwelle für „Initiatoren“ sehr gering.

Zudem müsste der Rat diese Entscheidung ohne schuldhaftes Zögern („unverzüglich“) in der nächstmöglichen Ratssitzung treffen. Dies wäre nach §47 Gemeindeordnung stets die nächstmögliche Sondersitzung eines Rates. Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens könnten somit durch die Beantragung einer Entscheidung auf Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in rechtsmissbräuchlicher Absicht eine unüberschaubare Anzahl an Ratssitzungen erzwingen.

Die Präzisierung, wie Einwohner/innen und Bürger/innen zu bestimmen sind, (§ 26 Abs. 4 S. 2 nF GO NRW) kann dahingegen sachlich mitgetragen werden.

§ 27 Integrationsrat

§ 27 Abs. 1 nF GO NRW sieht vor, dass die Gemeinden, in denen mindestens 5000 ausländische Einwohner ihre Hauptwohnung haben, ein Wahlrecht haben, ob ein Integrationsausschuss oder ein Integrationsrat gebildet werden soll.

Aus Sicht der Unterzeichner besteht für ein solches Wahlrecht kein Bedürfnis, hat sich doch die bestehende Regelung bewährt. Auch in der Gesetzesbegründung wird nicht dargelegt, warum von dem bisherigen System „Integrationsrat“ abgewichen werden soll.

Es steht zu befürchten, dass durch die Schaffung einer Wahlmöglichkeit unnötige Debatten über die Form des Integrationsgremiums in den Kommunen geführt werden, die wenig zielführend im Sinne einer Integration der ausländischen Einwohner/innen sind. So kommt es beispielsweise nach dem Gesetzesentwurf bei Entscheidungen, die der Rat gemäß Zuständigkeitsordnung dem Integrationsausschuss überträgt (§ 27 Abs. 2 aE nF GO NRW), zu der Situation, dass ausländische Einwohner/innen zwar mitberaten aber nicht mitentscheiden können. Der Segregation würde somit durch den Integrationsausschuss Vorschub geleistet.

Des Weiteren sieht § 27 Abs. 10 nF GO NRW vor, dass sich der Integrationsausschuss oder Integrationsrat mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen kann. Nach der beabsichtigten Gesetzesänderung würde dem Gremium somit gleichsam dem Rat eine Allzuständigkeit zustehen. Mit dieser

Formulierung wäre das Gremium nicht mehr an die Zuständigkeitsordnung der Gemeinde gebunden. Durch eine solche Allzuständigkeit wird die Gewichtung der Ausschüsse, welche der Rat durch die Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse vornimmt, gestört. Zudem ist nicht erkennbar, warum sich ein Integrationsrat bzw. ein Integrationsausschuss mit allen Belangen der Gemeinde beschäftigen kann und nicht auf die Belange beschränkt ist, die Themen und Aufgaben der Integration in der Gemeinde betreffen, wie dies in der alten Regelung vorgesehen war.

§ 45 Entschädigung der Ratsmitglieder

Die beabsichtigten Änderungen bei der sog. Haushaltsführungsentschädigung im Rahmen des § 45 Abs. 3 GO NRW können grundsätzlich mitgetragen werden. Sie stellen eine notwendige Anpassung an die Regelungen der Entschädigung der Ratsmitglieder dar und passen die Höhe der Haushaltsführungsentschädigung an die Regelungen der EntschVO an.

Artikel 3

Änderung der Kreisordnung für das Land NRW

§22 Einwohnerantrag

Der Klarstellung zur Feststellung der Einwohnerzahl über die amtliche Statistik der zuständigen Landesbehörde sowie den redaktionellen Korrekturen wird zugestimmt.

§ 23 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf das zum Einwohnerantrag und Bürgerbegehren Gesagte entsprechend verwiesen.

§56 KrO Kreisumlage

Die Begründung zur Abschaffung des Anhörungsverfahrens der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung des Kreisumlagesatzes kann nicht nachvollzogen werden. Zwar besteht auch nach Abschaffung des Anhörungsverfahrens der Aufsichtsbehörde weiterhin die Möglichkeit der kreisangehörigen Gemeinden, im Rahmen der Benehmensherstellung des § 55 KrO NRW, eine Stellungnahme zum Kreisumlagesatz abzugeben, jedoch wird durch die Abschaffung die Möglichkeit beschnitten, Aspekte einzubringen, die zum Zeitpunkt der Benehmensherstellung des Kreises noch nicht bekannt waren.

Selbst wenn von dieser Möglichkeit nur vereinzelt kreisangehörige Gemeinden Gebrauch gemacht haben sollten, zeugt die Abschaffung dieser Möglichkeit von keinem kommunalfreundlichen Verhalten der Landesregierung.

Auch die in der Begründung angeführte Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens und die Abgabe von gleichlautenden Erklärungen sowohl im Rahmen der Anhörung als auch im Verfahren der Herstellung des Benehmens vermag nicht zu überzeugen. Das Genehmigungsverfahren würde zum einen nur unwesentlich beschleunigt, die Rechte der kreisangehörigen Gemeinden aber wesentlich beschnitten.

Artikel 4 u. 5

§ 22 Landschaftsverbandsumlage und § 19 Finanzierung der Verbandsaufgaben

Bezüglich der Streichung der Möglichkeit zur Beteiligung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Landschaftsumlage bzw. Verbandsumlage bei der Aufsichtsbehörde eine weitere Stellungnahme abzugeben, wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Stellungnahme zu den beabsichtigten Änderungen in § 56 KrO entsprechend verwiesen.


Sascha Kudella, Ass. iur.

Referent

SGK NRW


Volker Wilke

Landesgeschäftsführer

GAR NRW