

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper  
Postfach 101143  
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)  
Stichwort: „Aufhebung Kreistagsstärkungsgesetz – Anhörung  
A02-05.10.2018“

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/830**

A02, A19



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner Städtetag NRW:  
Regine Meißner  
Tel.-Durchwahl: 0221 3771 - 249  
Fax-Durchwahl: 0221 3771 - 809  
E-Mail:  
[regine.meissner@staedtetag.de](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)  
Aktenzeichen: 30.47.00 N

Ansprechpartner Städte- und Ge-  
meindebund NRW:  
Dr. Cornelia Jäger  
Tel.-Durchwahl: 0221 4587 - 226  
Fax-Durchwahl: 0221 4587 - 292  
E-Mail:  
[cornelia.jaeger@kommunen.nrw](mailto:cornelia.jaeger@kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 13.0.2-001/003

Datum: 28.09.2018

**Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften  
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/2994  
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen  
am 5. Oktober 2018**

**hier: Ergänzende Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP zum vorgenannten Gesetzentwurf, Drs. 17/3601  
Bezug: Ihr Schreiben vom 14. September 2018, Geschäftszeichen I.A.1/A02-V.12**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben nebst Anlagen, mit dem Sie uns zur Anhörung am 5. Oktober 2018 einladen und um Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf bitten.

In der **Anlage** übersenden wir Ihnen unsere diesbezügliche Stellungnahme vom 27. August 2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Soweit es den Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drs. 17/3601, vom 11. September 2018 anbelangt, nehmen wir hierzu vorbehaltlich einer noch nicht erfolgten abschließenden Beratung in unseren Gremien wie folgt Stellung:

**Zu Nr. 4. Bst. c), §27 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GO NRW (Wählerverzeichnis):**

Der Änderungsantrag ordnet ausdrücklich die Erstellung eines Wählerverzeichnisses durch die Gemeinde für die Direktwahl der Vertreter und Vertreterinnen der Migranten und Migrantinnen an. Damit einhergehend sind die Gemeinden verpflichtet, die wahlberechtigten Migranten und Migrantinnen über ihr Wahlrecht zu benachrichtigen. Um eine lückenlose Erfassung aller materiell Wahlberechtigten im Wählerverzeichnis zu gewährleisten, werden die Kommunen darüber hinaus verpflichtet, das Wählerverzeichnis öffentlich auszulegen. So sollen Wahlberechtigte, die nicht im Wählerverzeichnis stehen, die Gelegenheit haben, sich rechtzeitig vor der Wahl in das Wählerverzeichnis eintragen lassen zu können.

Wir lehnen die Verpflichtung der Kommunen zur öffentlichen Auslegung des Wählerverzeichnisses ab. Dies würde der Wahrung der datenschutzrechtlichen Belange der genannten Betroffenen widersprechen und dem möglichen Missbrauch einer Adressrecherche Tür und Tor öffnen. Gleichwohl ist jedem Wahlberechtigten das Recht zu gewährleisten, die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu prüfen (§ 10 Abs. 4 KWahlG). Hierfür hat er das Recht auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis während der allgemeinen Öffnungszeiten der Gemeindebehörde. Wir halten eine entsprechende Korrektur in § 27 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GO NRW für dringend geboten.

**Zu Nr. 4. Bst. e), § 27 Abs. 12 neu GO NRW (Integrationsrat und Integrationsausschuss):**

Der Änderungsantrag sieht vor, den Gemeinden von der nächsten Kommunalwahlperiode an die Option einzuräumen, anstelle des Regelmodells Integrationsrat einen Integrationsausschuss zu bilden. Der Integrationsausschuss soll ein beratender Ausschuss sui generis sein, auf den die Vorschriften über den Integrationsrat grundsätzlich weiter anzuwenden sind. Dies soll insbesondere hinsichtlich der Direktwahl der Vertreter und Vertreterinnen der Migranten und Migrantinnen, der Zusammensetzung des Integrationsausschusses, in dem die direkt gewählten Vertreter der Migranten und Migrantinnen nach wie vor in der Mehrheit sind, sowie der Wahl der Vorsitzenden bzw. des Vorsitzenden gelten. Der wesentliche Unterschied zum Integrationsrat ist, dass der Integrationsausschuss wie ein Ratsausschuss in die Beratungsabfolge eingebunden werden soll.

Wir lehnen die beabsichtigte Änderung zugunsten einer Wahlmöglichkeit zwischen Integrationsrat und Integrationsausschuss in § 27 Abs. 12 neu GO NRW ab. Wir sehen weder eine fachliche Notwendigkeit für eine entsprechende Rechtsänderung des § 27 GO NRW noch folgen aus der vorgesehenen Wahlmöglichkeit zwischen beiden Gremien große inhaltliche Änderungen. Vielmehr befürchten wir, dass die eröffnete Wahlmöglichkeit in den Räten wieder überall zu Diskussionen über den richtigen Weg der Einbindung der Migranten und Migrantinnen in den politischen Entscheidungsprozess führt.

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat bereits im Rahmen des vorparlamentarischen Anhörungsverfahrens zum seinerzeitigen Referentenentwurf bezüglich der Wahlmöglichkeit zwischen Integrationsrat und Integrationsausschuss in seiner 319. Sitzung am 5. Juni 2018 in Bielefeld beschlossen, dass die Wahlfreiheit zwischen beiden Gremien nicht mit einem Fortschritt in der politischen Teilhabe für Migranten und Migrantinnen einhergeht. Vielmehr wird ohne Not der in vielen Städten wahrzunehmende Erfolg des bisherigen Systems in Frage gestellt. Er hat sich deshalb für ein Festhalten am bisherigen System der Integrationsräte ausgesprochen.

Wir wären dankbar, wenn unsere Anregungen im weiteren parlamentarischen Verfahren berücksichtigt werden könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Uda Bastians  
Beigeordnete  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlage



Herrn Hans-Willi Körfges, MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Heimat,  
Kommunales, Bauen und Wohnen  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Email: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Ansprechpartner:

Regine Meißner, StNRW  
Tel.: 0221/3771- 249  
Fax-Durchwahl: - 809  
E-Mail: [regine.meissner@staedtetag.de](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)  
Aktenzeichen: 30.47.00 N

Dr. Cornelia Jäger, StGB NRW  
Tel.: +0211/4587-226  
Fax-Durchwahl: - 292  
Email: [cornelia.jaeger@kommunen.nrw](mailto:cornelia.jaeger@kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 13.0.2-001/003

Datum: 27.08.2018/Jo

**Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften  
Gesetzentwurf des Landesregierung, Drs. 17/2994  
hier: Stellungnahme**

Ihr Schreiben vom 18.07.2018

Sehr geehrter Herr Körfges,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Übersendung des im Betreff genannten Gesetzentwurfes nebst Vorblatt, Synopse und Begründung und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

**I. Allgemeines Kommunalverfassungsrecht**

**1. Artikel 2 – Vollständige Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags vom 15. Dezember 2016**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Gesetz zur Stärkung des Kreistags vom 15. Dezember 2016, das ab Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode die wesentlichen Regelungen über die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Organe des Kreises an die Systematik der Gemeindeordnung angleichen soll, aufgehoben werden. Dies bedeutet insbesondere, dass es keine Option zur Wahl von Beigeordneten auf Kreisebene geben wird, keine Einführung eines Rückholrechtes des Kreistags bei Geschäften der laufenden Verwaltung und keine Abschaffung der Kreisausschüsse und damit verbunden keine verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses auf Kreisebene.

Aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen ist diese Rücknahme zu begrüßen. Wir hatten bereits im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2016 ausführlich dargestellt, dass wir eine Einführung einer Beigeordnetenstruktur auf Kreisebene für nicht erforderlich halten. Es ist zu befürchten, dass die Beigeordnetenstruktur zu einer Steigerung des Personalaufwands bei den Kreisen geführt hätte mit entsprechenden Folgen für die Kreisumlage. Ebenso haben wir auch schon damals

keine Notwendigkeit für die Anpassung bzw. Vereinheitlichung der Kommunalverfassungssysteme von Kreisordnung und Gemeindeordnung gesehen. An dieser Auffassung hat sich nichts geändert.

## **2. Artikel I – Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

### **2.1 Bürgerbegehren gem. § 26 GO NRW-E**

#### **Einführung einer optionalen Vorprüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass es bereits in einem frühzeitigen Stadium ein Vorprüfungsrecht auf Antrag der Initiatorinnen und Initiatoren über die Zulässigkeit eines geplanten Bürgerbegehrens geben soll. Gleichzeitig erfolgen Klarstellungen zum Bezugszeitraum für die einzureichende Unterschriftenmenge. Mit diesem neu eingeführten Instrument der Vorprüfung soll künftig die Option bestehen, ggf. strittige Rechtsfragen vor dem Beginn der Unterschriftensammlung abschließend und rechtsverbindlich zu klären.

Wir sehen keinen Anlass, ein solches Vorprüfungsrecht beim Bürgerbegehren einzuführen. Darauf haben wir bereits in unserer umfangreichen Stellungnahme zum Referentenentwurf deutlich hingewiesen. Die beabsichtigte Regelung führt aus unserer Sicht zu unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand.

Wir weisen zunächst darauf hin, dass die bestehenden Regelungen in § 26 GO NRW aus kommunaler Sicht völlig ausreichend sind und über die Regelungen in anderen Bundesländern teilweise hinausgehen. Bereits auf Grundlage der geltenden Regelungen besteht bei der Ankündigung eines Bürgerbegehrens durch die Vertreterinnen und Vertreter im Rahmen der Grenzen ihrer Verwaltungskraft (§ 26 Abs. 2 Satz 4 GO NRW) eine Beratungspflicht durch die Verwaltung. Dieses Procedere hat sich auch nach den Erfahrungen unserer Mitgliedsgemeinden größtenteils bewährt. Schon auf diesem Wege kann vielfach sichergestellt werden, dass bei eindeutig unzulässigen Bürgerbegehren gar nicht erst mit der Unterschriftensammlung begonnen wird. Dies ist nach unserer Einschätzung ausreichend.

Die Neuregelung hätte eine doppelte Befassung (ggfs. der Fachausschüsse und) des Rates mit dem Bürgerbegehren zur Folge. Zunächst müssten die Gremien über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (ohne Prüfung des Quorums) entscheiden, später dann noch über die Erreichung des Quorums. Da auch über die Gültigkeit der Unterschriften bzw. die Feststellung des Quorums grundsätzlich noch Uneinigkeit bestehen könnte, gäbe es hier zudem eine zweifache Klagemöglichkeit für die Vertretungsberechtigten. Bei der bekannten Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte würde dies u.U. zu einer für alle Beteiligten unzumutbar langen Verfahrensdauer führen. An dieser Einschätzung ändert auch die Tatsache nichts, dass in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf im Unterschied zum Referentenentwurf die erste Zulässigkeitsprüfung (Antrag) erst nach der Abgabe der Kostenschätzung durch die Verwaltung und der Vorlage von 25 Unterschriften von Bürgerinnen und Bürgern erfolgen muss.

Das von uns schon in der Stellungnahme zum Referentenentwurf geforderte Quorum ist zwar zu begrüßen. Wir regen aber ein höheres Quorum an, um sicherzustellen, dass die Vorprüfung nur bei einem hinreichend unterstützten Begehren erfolgen muss.

Entgegen der ergänzten Ausführungen (im Vergleich zum Referentenentwurf) zu der Möglichkeit von Sondersitzungen des Rates sehen wir es weiterhin als problematisch an, dass der Rat „unverzüglich“ über die Vorprüfung entscheiden muss. 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 fraglich. Auch wenn die Gesetzesbegründung nun davon spricht, dass der Rat „regelmäßig“ in der nächsten turnusmäßigen Sitzung einen Beschluss fassen wird und dies ausreichend sein soll, ist nicht geklärt, ob Gerichte diese Rechtsfrage ebenso beurteilen würden.

Soweit es die gesetzliche Festlegung der maßgeblichen Bezugsgröße für notwendig zu erreichende Unterschriftenquoten anbelangt, begrüßen wir dies aus Gründen der Klarstellung ausdrücklich.

## **2.2 Änderung bei zusätzlicher Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende gem. § 46 GO NRW-E**

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 sowie der 2. Verordnung zur Änderung der Entschädigungsverordnung vom 30. November 2016 wurde für die Vorsitzenden der Ausschüsse kommunaler Vertretungen eine zusätzliche monatliche Aufwandsentschädigung eingeführt. Als einziger Ausschuss wurde der Wahlprüfungsausschuss von der Zahlung dieser Pauschale ausgenommen. Weitere Ausnahmen sind durch entsprechende Regelungen in der Hauptsatzung möglich. Diese Regelung beruht auf einer entsprechenden Empfehlung der vom Landtag in der 16. Wahlperiode eingesetzten sog. „Ehrenamtskommission“. Sie hielt es für sachgerecht und geboten, auch Vorsitzenden von Ratsausschüssen eine zusätzliche Aufwandsentschädigung zu gewähren. Begründet wurde dies damit, dass die Vorbereitung und Leitung der Ausschusssitzungen einen erheblichen zeitlichen Aufwand mit sich bringen würde.

Mit dem Gesetzentwurf soll geregelt werden, dass alle Ausschüsse von der Zahlung einer Aufwandsentschädigung ausgenommen werden können (§ 46 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW-E). Darüber hinaus sollen die Kommunen ab 2020 die Möglichkeit erhalten, die zusätzliche Aufwandsentschädigung auch als Sitzungsgeld zu gewähren.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die zusätzliche Aufwandsentschädigung auch als Sitzungsgeld gezahlt werden kann. Allerdings fordern wir, eine landesweit einheitliche Regelung zu schaffen, die den tatsächlichen Mehraufwand der Ausschussvorsitzenden möglichst wirklichkeitsnah abbildet. Dies könnte durch ein zusätzliches Sitzungsgeld im Sitzungsmonat am besten gewährleistet werden.

Die Möglichkeit, für Ausschussvorsitzende statt der Pauschale ein zusätzliches Sitzungsgeld zu zahlen, steht in engem Zusammenhang mit der Frage, ob und welche Ausschüsse von der Regelung ausgenommen werden sollen. Die Neuregelung lässt hinsichtlich der zusätzlichen Aufwandsentschädigung (AE) unterschiedliche Varianten zu:

- zusätzliche AE für alle Ausschüsse gänzlich ausschließen.
- zusätzliche AE für alle Ausschüsse als Pauschale zahlen.
- zusätzliche AE für alle Ausschüsse als Sitzungsgeld zahlen.
- zusätzliche AE für alle Ausschüsse, für einige Ausschüsse als Pauschale, für einige als Sitzungsgeld zahlen.
- zusätzliche AE für bestimmte Ausschüsse ausschließen, Zahlung als Pauschale.
- zusätzliche AE für bestimmte Ausschüsse ausschließen, Zahlung als Sitzungsgeld.
- zusätzliche AE für bestimmte Ausschüsse ausschließen, für einige Ausschüsse als Pauschale, für einige als Sitzungsgeld zahlen.

Eine derartige Flexibilität wird von einem Großteil der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen abgelehnt. Zum einen würde eine solche Neuregelung erneut dazu führen, dass sich alle politischen Vertretungen umfassend mit dem Thema beschäftigen müssten. Zum anderen würde eine derartige Flexibilität zwar Raum für kommunale Selbstverwaltung geben, könnte in der Praxis aber wieder zu politisch hoch geheizten (Neid)Debatten über Ausschüsse erster und zweiter Klasse führen. Ebenso würde eine Regelung, die sowohl die Zahlung als Pauschale und als Sitzungsgeld vorsieht, den Abrechnungsaufwand voraussichtlich stark erhöhen.

Abweichende Regelungen zu der Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende müssen in der Hauptsatzung festgelegt werden. Die Hauptsatzung und ihre Änderung kann der Rat nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen. Die Neuregelung sieht vor, dass Ausnahmen nur mit einer Mehrheit von 2/3 seiner Mitglieder beschlossen werden können. Soll eine Ausnahme aufgehoben werden, dann soll wieder nur die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich sein.

Es ist nachvollziehbar, dass angesichts der aktuellen politischen Diskussion Ausnahmen zur Zahlung der Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende mit möglichst breiter Mehrheit beschlossen werden sollen. Insgesamt ist die Regelung jedoch unglücklich, da es die Verfahren komplizierter und unübersichtlicher macht. So müsste z.B. bei einer Neufassung der Hauptsatzung wegen der unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse die Beschlussfassung über die Ausnahmeregelung vorgezogen und gesondert abgestimmt werden. Es trägt auch nicht zu einer einfachen Handhabung der Gemeindeordnung bei, wenn für die Beschlussfassung über eine Ausnahme und ihrer anschließenden Aufhebung unterschiedliche Mehrheiten vorgesehen werden (§ 46 Abs. 2 Satz 3 GO NRW-E). Nach unserer Auffassung wäre deshalb eine Vereinfachung insoweit wünschenswert, dass kein höheres Mehrheitserfordernis gefordert würde, sondern es bei der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder (§ 7 Abs. 3 Satz 3 GO NRW), die für die Hauptsatzung und ihre Änderung erforderlich ist, bleiben würde.

Als redaktionelle Anmerkungen weisen wir darauf hin, dass die Formulierung in § 46 Abs. 2 Satz 2 GO NRW-E unglücklich gewählt ist. Derzeit soll die Formulierung wie folgt heißen: „Der Rat kann in der Hauptsatzung beschließen, dass...“. Besser wäre es unserer Einschätzung nach zu formulieren: „Der Rat kann in der Hauptsatzung regeln, dass...“.

### **2.3 Artikel 10 – Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung**

#### **Beibehaltung der bisher für Gemeinden, Städte und Kreise geltenden Mindestfraktionsstärken (§ 56 GO NRW-E)**

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 wurde § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW dahingehend geändert, dass die Mindestgröße für Fraktionen ab 2020 angehoben werden. Damit sollte ausweislich der seinerzeitigen Gesetzesbegründung einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungen entgegen gewirkt werden. Es ist zunehmend zu beobachten, dass sich Mitglieder kommunaler Vertretungen, die auf der Grundlage von Wahlvorschlägen unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen in die Vertretung gewählt worden sind, zu Fraktionen zusammenschließen wollen, um zusätzliche Geschäftsordnungsbefugnisse zu erhalten.

Folgende Anhebung der Mindestgröße der Fraktionen ist derzeit ab der Kommunalwahl 2020 vorgesehen:

- Mindestgröße bei Räten mit bis 50 Ratsmitgliedern = 2 Mitglieder
- mit mehr als 50 Ratsmitgliedern = 3 Mitglieder
- mit mehr als 74 Ratsmitgliedern = 4 Mitglieder
- mit mehr als 90 Ratsmitgliedern = 5 Mitglieder.

Diese Änderung von 2016 soll wieder rückgängig gemacht werden. Ab 2020 sollen wieder die bisherigen Mindestfraktionsstärken in § 56 GO NRW gelten. Die Anhebung der Mindestfraktionsstärken betraf nur Städte ab 50.000 Einwohnern, also auch Große kreisangehörige Gemeinden (i.S.d. § 4 Abs. 3 GO NRW).

Wir lehnen die Rücknahme der Mindestfraktionsgrößen ab. Vielmehr haben wir die Änderungen aus dem Jahr 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 beibehalten wird und wie geplant nach der nächsten Kommunalwahl 2020 in Kraft treten kann. Gerade mit Blick auf die neuere Rechtsprechung des OVG NRW halten wir größere Fraktionen in Großen kreisangehörigen Städten bzw. kreisfreien Städten für angebracht. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass bei Fraktionsumbildungen und -neubildungen von Kleinstfraktionen Ausschussauflösungen und Ausschussumbildungen zur Regel werden würden. Außerdem stehen den Fraktionen bestimmte Kompetenzen sowie Geschäftsordnungsbefugnisse zu, die die Beratungsabfolge und den Sitzungsverlauf erheblich negativ beeinflussen können.

## **2.4 Artikel I – Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

### **Anpassung der Regelungen zur Wahl von Beigeordneten an die Terminologie des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (§ 71 Abs. 3 GO NRW-E)**

Gegen eine Anpassung der Regelungen aus der GO NRW an das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz erheben wir keine Einwände.

## **2.5 Ergänzungen**

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

### **2.5.1 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 des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen 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.“

## **2.5.2 Rückabwicklung von Änderungen durch das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz**

### **Zu § 118 Abs. 7 LBG:**

Des Weiteren fordern Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW eine Änderung des § 118 Abs. 7 LBG mit dem Ziel, die bis zum 30.6.2016 geltende Rechtslage wieder herzustellen. Dies ergibt sich aus den nachfolgenden Gründen: Bis zum Inkrafttreten des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes zum 01.07.2016 waren Hauptverwaltungsbeamte z. B. nicht zur Einholung einer Genehmigung für ihre Nebentätigkeiten verpflichtet. Aufgrund ihrer besonderen kommunalverfassungsrechtlichen Stellung – insbesondere der Direktwahl – haben sie keinen (allgemeinen) Dienstvorgesetzten. Das ist weiterhin sachgerecht und darf nicht durch eine (neue) Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für Entscheidungen nach der Nebentätigkeitsverordnung unterlaufen werden.

## **II. Kommunales Haushaltsrecht**

### **1. 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 Auf-

sichtsbehörde 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 Umlagengenehmigungsgesetz 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 Haushaltslage 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 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.

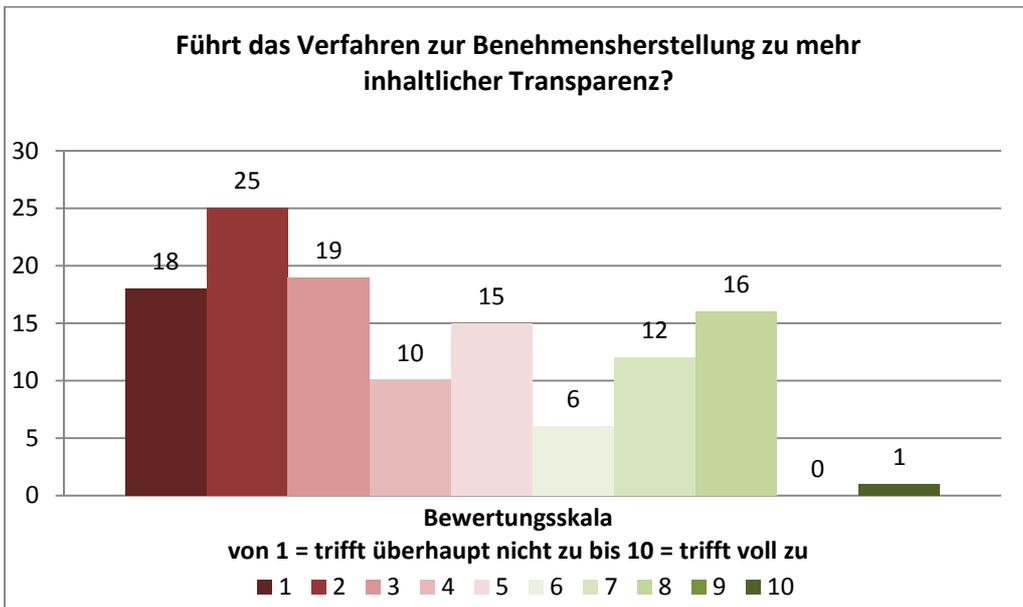
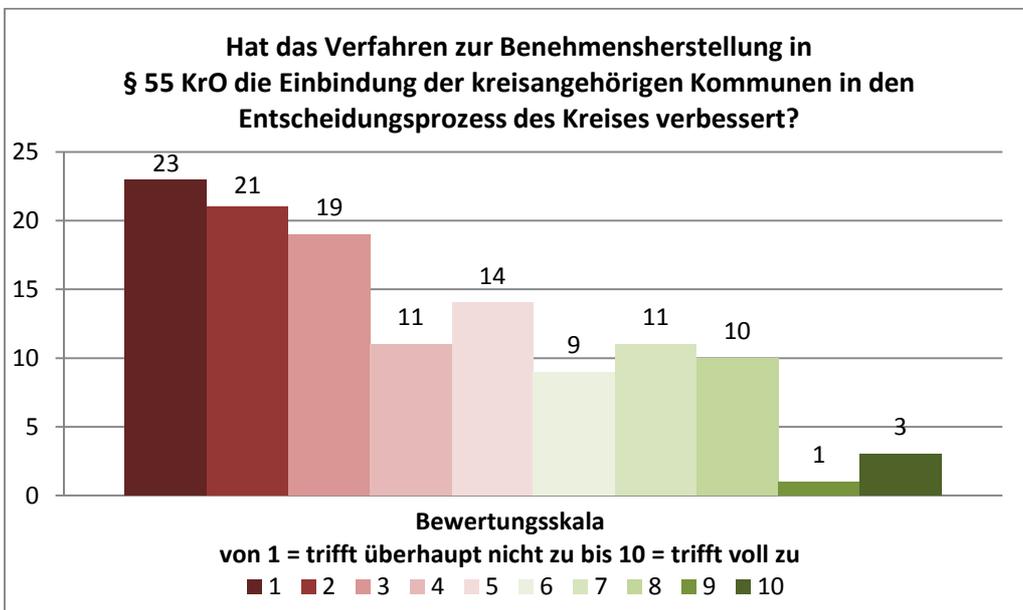
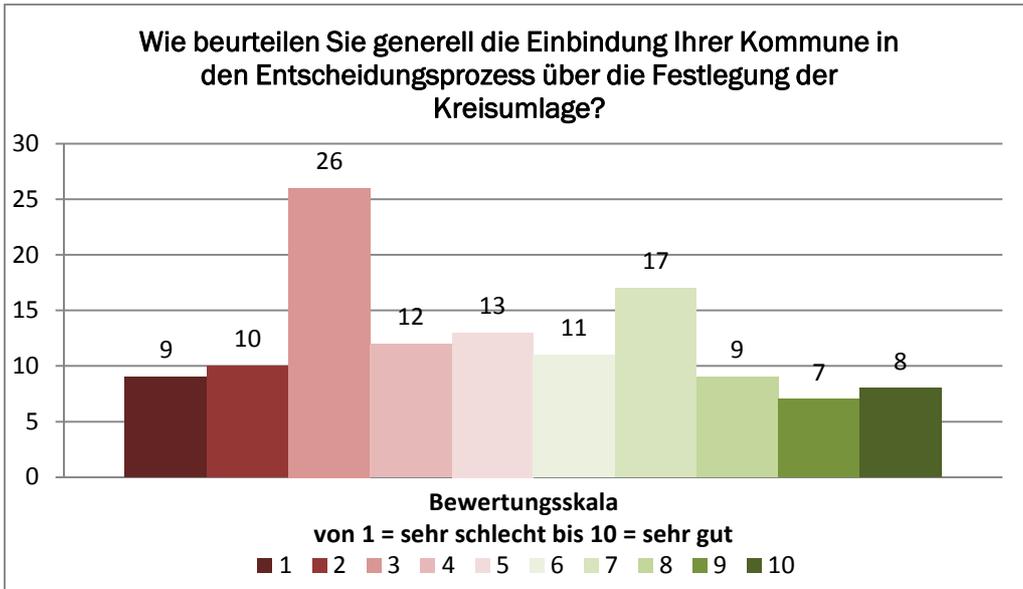
Zugleich wurde durch die neu geschaffenen §§ 56b KrO und 23b LVerbO bestätigt, dass das Instrument des Haushaltssicherungskonzepts grundsätzlich auch für Kreise und Landschaftsverbände gilt. Auf der anderen Seite wurde in den §§ 56c KrO und 23c LVerbO zugunsten der Kreise und Landschaftsverbände die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

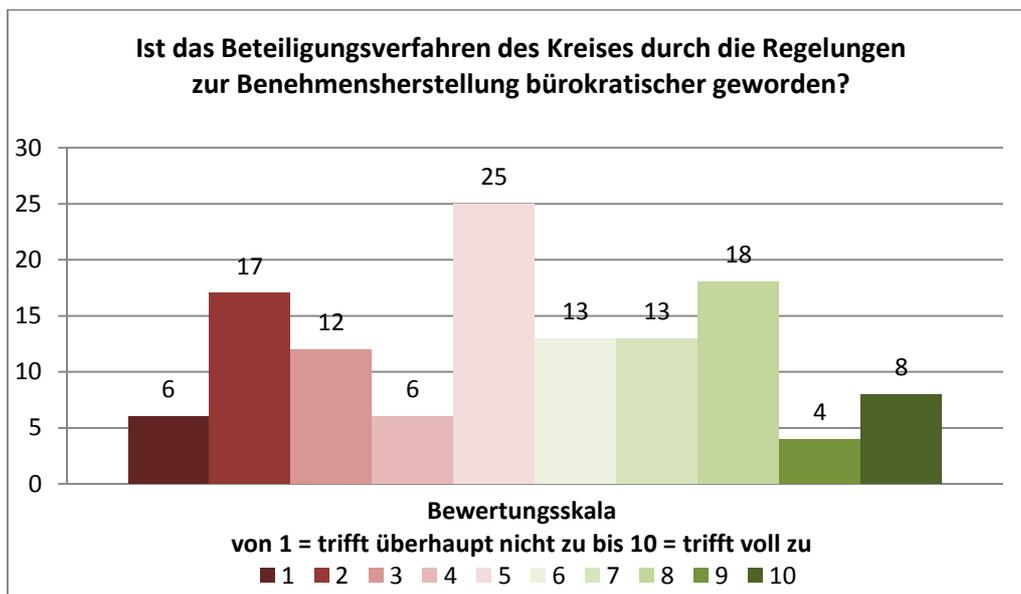
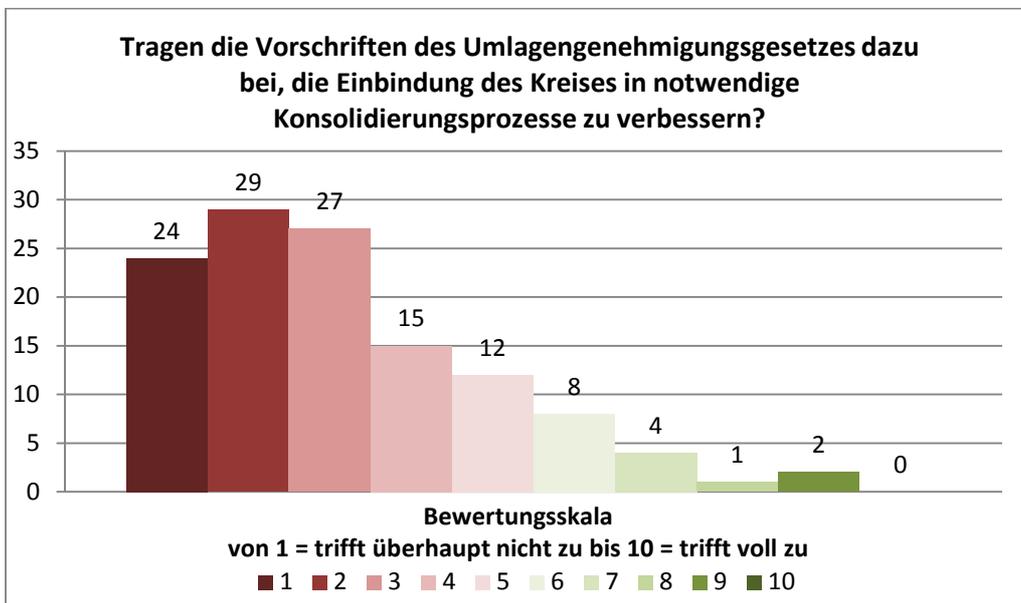
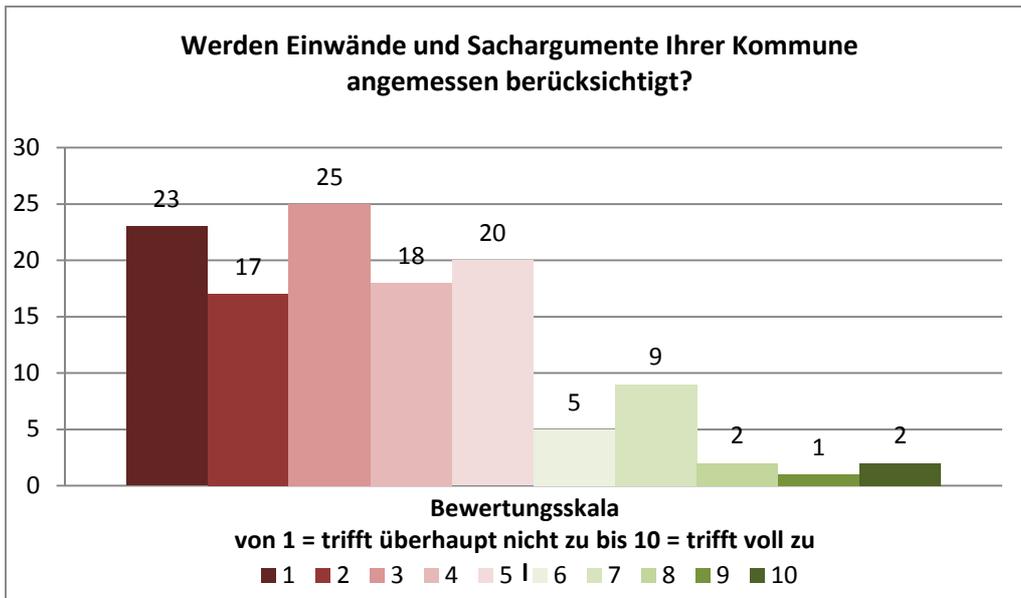
Die geänderten haushaltsrechtlichen Regelungen gelten seit dem Haushaltsjahr 2013. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mit den neuen Instrumenten gab es bislang nicht. Ein Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales an den Landtag vom 18. Juni 2014 war in dieser Hinsicht eher unergiebig.

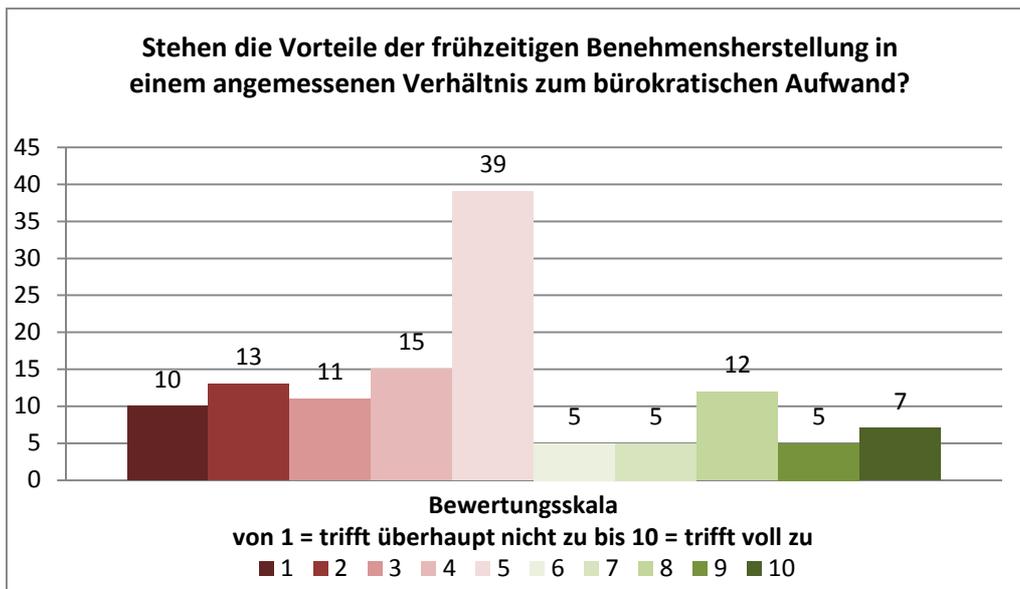
Bei den gemeindlichen Spitzenverbänden sind in der Vergangenheit durchaus unterschiedliche Einschätzungen zu der Frage angekommen, ob und in welchem Maße die mit dem Umlagengenehmigungsgesetz verfolgten Zielsetzungen verwirklicht werden. Teilweise wurde beklagt, dass ein neues bürokratisches Verfahren 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.







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 Benehmensherstellung 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 bis-

herigen 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.

## 2. 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.

Wir wären dankbar, wenn unsere Anregungen im weiteren parlamentarischen Verfahren berücksichtigt werden könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Uda Bastians  
Beigeordnete  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen