

Düsseldorf, den 19.07.2007

**Stellungnahme des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen  
für die Anhörung des Ausschusses für  
Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform  
des Landtages NRW  
am 15. August 2007**

**zum**

**Gesetz zur Stärkung der  
kommunalen Selbstverwaltung -  
GO-Reformgesetz  
(ohne Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung)**

(Gesetzentwurf der Landesregierung NRW vom 19. März 2007  
– Landtagsdrucksache 14/3979 -)

## Inhaltsübersicht

I.	Allgemeine Vorbemerkungen.....	4
II.	Konnexitätsrelevanz der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit .....	4
III.	Stellungnahme zu einzelnen Vorschlägen des Gesetzentwurfs .....	6
1.	Absenkung der Einwohnerschwellenwerte beim gestuften Aufgabenmodell .....	6
1.1.	Aufgabenkritische Bestandsaufnahme.....	6
1.2.	Bürgernähe, Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung .....	7
1.3.	„Restzuständigkeiten“ der Kreise .....	8
1.4.	„Fehlanreize“ durch die differenzierte Jugendamtsumlage .....	9
1.5.	Defizitäre Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens .....	10
1.5.1	Konnexitätsprinzip und Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens.....	10
1.5.2	Kompensation der fehlenden Aufgabenkritik durch Regelungen des Genehmigungsverfahrens .....	10
1.5.3	Probleme beim Personalübergang.....	11
1.5.4	Zusammenfassendes Resümee für das Genehmigungsverfahren .....	12
2.	Aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit .....	13
2.1.	Institutionelle Bestandsgarantie der Kreise .....	14
2.2.	Ausgleichsfunktion der Kreise.....	15
2.2.1	Allgemeine Problematik .....	15
2.2.2	Probleme bei der differenzierten Jugendamtsumlage .....	17
2.3.	Weitere Sonderprobleme im Bereich der Jugendhilfe .....	21
2.3.1	Mindestgröße von örtlichen Trägern der Jugendhilfe.....	21
2.3.2	Steigender Koordinierungs- und Bürokratieaufwand .....	21
2.4.	Änderung des § 2 AG KJHG NRW .....	22
2.5.	Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten .....	23
2.6.	Einheitliche Rechtsanwendung im Land NRW .....	23
2.7.	Zusammenfassung zur aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit .....	23
3.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	24
3.1.	Zulässigkeit eines Rats-/Kreistagsbürgerentscheids .....	24
3.2.	Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens .....	25
4.	Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnung.....	26
5.	Stimmberechtigung des Bürgermeister/Landrats.....	27
5.1.	Stimmrecht des Bürgermeisters/Landrats bei Personalentscheidungen.....	27
5.2.	Erweiterung des Stimmrechts des Bürgermeisters/Landrats bei mehreren gemäß § 113 GO zu entsendenden Vertretern in Drittorganisationen .....	28

6.	Entschädigungsregelungen für die Wahrnehmung kommunaler Mandate .....	30
7.	Verfahren Hare-Niemeyer bei der Besetzung von Ausschüssen .....	31
8.	Erweiterung der Akteneinsichtsrechte .....	32
9.	Abstimmungen.....	32
10.	Neuregelung der Fraktionsfinanzierung .....	33
10.1.	Rechtsanspruch von Gruppen auf Zahlung von Zuwendungen .....	33
10.2.	Einführung einer „Geschäftsführungspauschale“ für Einzelmitglieder einer Kommunalvertretung .....	35
10.3.	Rechnungsregelung über die Verwendung der Zuwendungen .....	38
11.	Amtszeit des Bürgermeisters/Landrats .....	39
12.	Personalrechtliche Kompetenzen des Bürgermeisters/Landrats .....	39
13.	„Mehr-Mütter-Anstalten“ des öffentlichen Rechts .....	39
14.	Übertragung von Aufgaben der Personalverwaltung.....	40
15.	Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister/Landräte .....	40
16.	In-Kraft-Treten des Gesetzes .....	41

## **I. Allgemeine Vorbemerkungen**

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf bedanken wir uns. Zahlreiche Änderungsvorschläge sind wegen der Parallelität der Bestimmungen der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und der Landschaftsverbandsordnung gleichlautend. Wir nehmen zu diesen Änderungsvorschlägen „gebündelt“ Stellung.

## **II. Konnexitätsrelevanz der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit**

Es ist unstrittig, dass ein Teil der durch die Änderung der Kommunalverfassung bei den Kommunen eintretenden zusätzlichen Kosten keine Kostenausgleichspflicht im Sinne des Konnexitätsprinzips auslöst. Dies gilt z.B. für die zusätzlichen Kosten, die durch die Neuregelung der Fraktionsfinanzierung oder durch die Erhöhung der Anzahl von Wahlen im Zusammenhang mit der Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister/Landräte eintreten. Ungeachtet dessen ist es wünschenswert, die für die Kommunen durch diese Änderungen entstehenden Kosten zu beziffern, damit der Landtag sie bei seinen Erwägungen einbeziehen kann, ob die vorgeschlagenen Änderungen der Kommunalverfassung vorgenommen werden sollen. Der Gesetzentwurf genügt diesen Anforderungen nicht. Er stellt nur fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen mit zusätzlichen Kosten für die Kommunen verbunden sind, ohne deren Höhe auch nur näherungsweise zu schätzen.

Konnexitätsrelevant sind dagegen die Regelungen über die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit. Durch sie wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, den Kreisen Aufgaben im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells oder als Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu entziehen. Dies ist eine konnexitätsrelevante Veränderung des Aufgabenbestandes, der den Kreisen bisher im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Träger der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe öffentliche Jugendhilfe zugewiesen worden ist. Soweit kreisangehörige Städte und Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, den Kreisen Aufgaben zu entziehen, ist die Aufgabenerledigung der Kreise für den ihnen verbleibenden Aufgabenbestand in aller Regel unwirtschaftlicher und kann zu gleicher Qualität nur zu höheren Kosten erreicht werden.

Die Regelungen des Gesetzentwurfes über die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit verändern den Aufgabenbestand der Kreise nicht unmittelbar. Es wird aber der gesetzliche Rahmen für eine solche Aufgabenverlagerung geschaffen. Soweit eine Gemeinde, ggf. gemeinsam mit anderen Gemeinden, von den neuen gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch macht, bedarf die damit verbundene Aufgabenverlagerung vom Kreis auf die

Gemeinden noch der Beteiligung des Landes (Ablehnung des Antrages auf Bestimmung zur Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt, wenn zwingende übergeordnete Interessen entgegenstehen § 4 Abs. 6 GO neu – Artikel 1 Nr. 4 e des Gesetzentwurfs; Genehmigung der gemeinsamen Aufgabenerledigung gemäß § 24 Abs. 2, § 29 Abs. 4 GkG NRW i.V.m. § 4 Abs. 8 GO neu– Artikel I Nr. 4 f des Gesetzentwurfs).

Der Gesetzentwurf enthält jedoch keine Regelungen, die eine Bestimmung zur Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt oder eine Genehmigung einer gemeinsamen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu Lasten des Aufgabenbestandes eines Kreises ausschließen, wenn dadurch die Erledigung der beim Kreis verbleibenden Aufgaben unwirtschaftlicher und nur zu erhöhten Kosten durchzuführen ist. Die Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. Landtagsdrucksache 14/3979: E – Konnexitätsprinzip, Seite 5), es liege trotzdem keine Verletzung des Konnexitätsprinzips vor, weil die Aufgabenverlagerung an eine freiwillige Vereinbarung **der Gemeinden** gebunden sei, trifft den Sachverhalt in einem wesentlichen Punkt nicht. Der „Aufgabenverlust“ des Kreises ist nämlich nicht an das Einvernehmen des jeweiligen Kreises gebunden. Ein Verstoß gegen das in Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW verankerte Konnexitätsprinzip wäre zweifelsfrei zu verneinen, wenn solche Aufgabenverlagerungen entweder an das Einvernehmen des hiervon betroffenen Kreises gebunden oder nur zulässig wären, wenn damit keine Erhöhung der Kosten der Erledigung der beim Kreis verbleibenden Aufgabenbestände verbunden wären. Falls der Landesgesetzgeber sich nicht zu entsprechenden ausdrücklichen Änderungen der vorgeschlagenen Regelungen des Gesetzentwurfs über die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden entschließen können sollte, müsste zumindest in der Begründung des Gesetzesbeschlusses des Landtages eindeutig festgelegt werden, dass eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmungen über die Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt für Städte und Gemeinden unterhalb der gegenwärtigen Einwohnerschwellenwerte und der Genehmigung über die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit gebietet, diese Änderungen des Aufgabenbestandes eines Kreises nur dann ohne sein Einvernehmen zuzulassen, wenn die Erledigung der bei ihm verbleibenden Aufgaben nicht unwirtschaftlicher und nur zu höheren Kosten möglich ist. Durch eine solche den Bestimmungen des Artikel 78 Abs. 3 LV NRW Rechnung tragende Auslegung der kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit könnte ein Verstoß gegen das in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip vermieden werden.

### **III. Stellungnahme zu einzelnen Vorschlägen des Gesetzentwurfs**

#### **1. Absenkung der Einwohnerschwellenwerte beim gestuften Aufgabenmodell**

(Artikel I Nr. 4 - § 4 Abs. 1 - 6 GO)

Die vorgeschlagene Absenkung der Einwohnerschwellenwerte wird von uns abgelehnt. Von ihr sind gravierende Nachteile zu erwarten. Im Einzelnen begründen wir unsere ablehnende Haltung wie folgt:

##### **1.1. Aufgabenkritische Bestandsaufnahme**

Die zurzeit in der Kommunalverfassung verankerten Schwellenwerte von 25.000 und 60.000 Einwohnern sind in den 70er Jahren im Rahmen der Funktionalreform festgelegt worden. Mit ihr wurden damals viele bisher vom Land wahrgenommene Aufgaben kommunalisiert. Diesen Entscheidungen ist eine sorgfältige Analyse der zu verlagernden Aufgaben vorausgegangen. Bei der Frage, welchen von den in Frage kommenden kommunalen Aufgabenträgern (Gemeinden, Städte, Kreise) eine Aufgabe zugeordnet werden sollte, ist jeweils aufgabenbezogen geprüft worden, welcher der kommunalen Aufgabenträger unter Berücksichtigung der verschiedenen öffentlichen Interessen (Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, Bürgernähe etc.) eine Aufgabe am besten erledigen kann. Die so zustande gekommene „Regelverteilung“ der Aufgaben zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden wurde daraufhin nach den gleichen Maßstäben unter dem Aspekt überprüft, bei welchen Aufgaben Ausnahmen zu Lasten der Regelzuständigkeit der Kreise und zu Gunsten größerer kreisangehöriger Städte und Gemeinden sachlich vertretbar waren. Die Einwohnerschwellenwerte wurden nach Prüfung aller Gesichtspunkte festgelegt, ob auch kreisangehörige Gemeinden dieser Größenordnung solche Aufgaben mit den notwendigen qualitativen Mindeststandards bürgernah und wirtschaftlich erledigen können. Durch dieses Verfahren war gewährleistet, dass die damals festgelegten Einwohnerschwellenwerte von 25.000 und 60.000 Einwohnern zu sachgerechten Ergebnissen für die Aufgabenerledigung geführt haben.

Auch die Landesregierung lässt sich bei der von ihr beabsichtigten und vom Landkreistag NRW grundsätzlich unterstützten Verwaltungsstrukturreform von diesem geordneten Verfahren und solchen Maßstäben leiten, um sachgerechte Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform zu gewährleisten. Entscheidungen über die Zuständigkeit von Aufgabenträgern, denen ein solches Verfahren nicht vorhergeht, ziehen die Gefahr nach sich, dass sie sehr fehlerträchtig sind.

Über 30 Jahre nach der Funktionalreform ist es zwar überlegenswert, zu überprüfen, ob die damals gefundene Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum und die darauf basierende Festlegung der Einwohnerschwellenwerte den seitdem eingetretenen veränderten Rahmenbedingungen noch angemessen Rechnung trägt. Eine so gravierende Entscheidung wie die jetzt vorgeschlagene

Absenkung der Einwohnerschwellenwerte setzt jedoch wie vor 30 Jahren eine sorgfältige ergebnisoffene Analyse des gegenwärtigen Aufgabenbestandes im kreisangehörigen Raum voraus. Nur so ist gewährleistet, dass – wie bei der Funktionalreform – sachgerechte Ergebnisse gefunden werden. Diese notwendige Diskussion und kritische Analyse des derzeitigen Aufgabenbestandes hat bisher nicht stattgefunden, obwohl der Landkreistag NRW sich seit Jahren hierzu bereit erklärt hat. Es ist nicht nachvollziehbar, dass dieses Verfahren bei so gravierenden Einschnitten wie der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte anders als bei der Verwaltungsstrukturreform nicht notwendig sein soll, um im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, dass eine Veränderung der Einwohnerschwellenwerte zu sachgerechten, möglichst wenig fehleranfälligen Ergebnissen führt.

## **1.2. Bürgernähe, Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung**

Die mit der zuvor beschriebenen defizitären Vorgehensweise der Landesregierung verbundenen gravierenden Nachteile werden auch nicht mit durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte eintretenden Vorteilen kompensiert. Der Hinweis, dass mit einer Absenkung der Schwellenwerte eine größere Ortsnähe der Verwaltungsbehörde zum Wohnsitz der von den Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger verbunden ist, ist kein tragfähiges Argument. Die auch von der Landesregierung angestrebte Bürgernähe ist nicht mit einer größeren Ortsnähe im Sinne kurzer Anfahrtswege identisch. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein hohes Interesse, dass die sie betreffenden Entscheidungen schnell, auf hohem qualitativem Niveau, möglichst wirtschaftlich und kostengünstig getroffen werden. Es hilft den Bürgerinnen und Bürgern wenig, wenn die Verwaltungsbehörde nahe zu ihrem Wohnsitz liegt, die Entscheidungen aber verspätet getroffen werden, fehlerhaft sind, die Bürgerinnen und Bürger zu Klagen bei den Gerichten zwingen sowie nur zu überhöhten Kosten herbeigeführt werden können, die die Bürgerinnen und Bürger letztlich über höhere Steuern oder Gebühren wiederum aufbringen müssen.

Ob diese qualitativen Merkmale von Bürgernähe erreicht werden können, hängt entscheidend von der Größe einer Verwaltung ab. Viele von der vorgeschlagenen Absenkung betroffenen Aufgaben sind komplex. Bei ihnen muss eine Mindesthäufigkeit von Fallzahlen und damit auch eine Mindestgröße einer Verwaltung erreicht werden, um sicher zu stellen, dass sie qualitativ auf hohem Niveau möglichst kostengünstig für die Bürgerinnen und Bürger erledigt werden können. Die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte reduziert die kritische Größe für die Mindestfallzahlen, die bei vielen dieser Aufgaben notwendig ist, um sie weiterhin kostengünstig auf qualitativ hohem Niveau erledigen zu können. Unabhängig von der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte wird die demographische Entwicklung zusätzlich dazu führen, dass sich die Fallzahlen für einzelne Aufgabengebiete teilweise reduzieren, teilweise aber auch erhöhen, wenn sich der Altersaufbau der Bevölkerung in den nächsten Jahren gravierend verändert und die Gesamtzahl der Einwohner in vielen Kommunen tendenziell eher

abnimmt. Folge sinkender Fallzahlen ist, dass der spezialisierte Sachverstand nicht mehr zu personalwirtschaftlich vernünftigen Bedingungen kostengünstig in jeder der neu zuständigen Gemeinden vorgehalten werden kann, um die Aufgabe wie der Kreis auf hohem qualitativen Niveau bürgernah erledigen zu können. Diese Gesichtspunkte hätten in dem von uns zuvor beschriebenen Verfahren geprüft werden müssen, bevor man die Einwohnerschwellenwerte ohne Weiteres absenkt.

### **1.3. „Restzuständigkeiten“ der Kreise**

Die nachteiligen Folgen der jetzt vorgesehenen Absenkung der Einwohnerschwellenwerte ohne eine vorhergehende aufgabenkritische Bestandsaufnahme der Aufgaben des gestuften Aufgabenmodells treffen nicht nur die Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden, die nach der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte neue Aufgabenträger anstelle des Kreises werden können. Auch für viele Kreise stellt sich die Frage, ob die ihnen dann noch verbleibenden Restzuständigkeiten für die Bürgerinnen und Bürger in den übrigen Gemeinden noch wirtschaftlich und auf qualitativ angemessenem Niveau wahrgenommen werden können.

Würden alle Städte und Gemeinden von der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte Gebrauch machen, so hätte dies in den Kreisen gravierende Folgen. Sie wären bei den Aufgaben, die von Mittleren oder Großen kreisangehörigen Städten zu erledigen sind, mit entsprechenden negativen Folgen für die Wirtschaftlichkeit und die Fachlichkeit der Aufgabenerledigung durch den Kreis nur noch für einen sehr kleinen Teil ihrer kreisangehörigen Gemeinden zuständig. So wären z. B. der Kreis Gütersloh und der Oberbergische Kreis mit ihren jeweils 13 kreisangehörigen Städten und Gemeinden statt für 9 zukünftig nur noch für jeweils 5 Gemeinden zuständiger Aufgabenträger im Bereich des Aufgabenbestandes Mittlerer kreisangehöriger Städte. Der Rhein-Sieg-Kreis mit 19 kreisangehörigen Städten und Gemeinden wäre statt für 8 zukünftig nur noch für 5 kreisangehörige Gemeinden, der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss wären zukünftig sogar nur noch für jeweils 1 Gemeinde in diesem Aufgabenbereich zuständig. Außerdem würde der Rhein-Erft-Kreis mit seinen 10 Städten und Gemeinden zukünftig im Aufgabenbereich der Großen kreisangehörigen Städte nur noch für 5 statt bisher 8 Städte zuständig sein. Berücksichtigt man, dass diese Kreise dann die Aufgabenzuständigkeiten für die einwohnerstärkeren Städte und Gemeinden verlieren und ihnen nur noch die Zuständigkeit für die relativ kleineren Städte und Gemeinden verbleibt, so ist zu erwarten, dass sie die ihnen verbleibenden „Restzuständigkeiten“ nur zu erheblich höheren durchschnittlichen Kosten erledigen können als bisher.

Die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte führt im Ergebnis somit in vielen Fällen dazu, dass die Aufgabenerledigung sowohl bei den neuen kommunalen gemeindlichen Aufgabenträgern als auch bei den Kreisen mit ihren verbleibenden Restzuständigkeiten unwirtschaftlicher wird. Verlierer sind auch

alle Bürgerinnen und Bürger, für die der bisher zuständige Kreis die Aufgaben qualitativ auf hohem Niveau bürgernah erledigen konnte. Weder die neu zuständigen Gemeinden noch die Kreise können in der Regel die Qualität ihrer Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger auf bisherigem Niveau zu vergleichbaren Kosten gewährleisten.

#### **1.4. „Fehlanreize“ durch die differenzierte Jugendamtsumlage**

Falls es bei der jetzt vorgeschlagenen Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit ohne Sonderbestimmungen für den Jugendhilfebereich bleibt, wird auch die Möglichkeit erleichtert, ein eigenes Jugendamt einzurichten und anstelle des Kreises die Jugendamtsaufgaben wahrzunehmen. Die Jugendamtsarbeit im kreisangehörigen Bereich wird auf der Basis einer differenzierten Kreisumlage finanziert. Dies führt zu „Fehlanreizen“ bei den Gemeinden, die den neuen Einwohnerschwellenwert von 20.000 Einwohnern erreichen. Sie werden den Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt teilweise nur deshalb beantragen, weil sie damit die Grundvoraussetzungen für die Einrichtung eines eigenen Jugendamtes schaffen. Maßgebend wird für diese Gemeinden nicht sein, ob sie die Aufgabe anstelle des Kreises selbst wirtschaftlicher und bürgernäher erledigen können. Im Vordergrund wird die Frage stehen, ob die Entlastung bei der differenzierten Kreisumlage, die durch ein eigenes Jugendamt eintritt, höher ist als die Kosten eines eigenen Jugendamtes. Selbst wenn das eigene Jugendamt unwirtschaftlicher betrieben werden muss als die bisherige Aufgabenerledigung durch den Kreis, werden sie sich für ein „unwirtschaftliches“ eigenes Jugendamt entscheiden, wenn dessen Kosten niedriger als die Ersparnis bei der Kreisumlage liegen. Die zuvor beschriebenen, durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte eintretenden negativen Auswirkungen werden deshalb mit gravierenden Folgen insbesondere bei der Jugendarbeit im kreisangehörigen Raum eintreten. Auf diese Besonderheiten wird unter Ziffer III.2.2.2 (S. 17 ff) der Stellungnahme im Zusammenhang mit den besonderen Auswirkungen der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit für die Jugendamtsarbeit noch besonders eingegangen. Denn durch die zusätzliche Möglichkeit zur aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit auch im Bereich der Jugendhilfe verschärfen sich diese Probleme noch einmal erheblich.

Die jetzt durch die pauschale Absenkung der Einwohnerschwellenwerte eintretenden negativen Auswirkungen hätten z. B. im Bereich der Jugendhilfe vermieden oder zumindest verringert werden können, wenn der Entscheidung über die Veränderung der Einwohnerschwellenwerte die von uns für notwendig gehaltene aufgabenkritische Analyse des Bestandes der Jugendhilfeaufgaben vorangegangen wäre. Auf der Basis dieser Aufgabenanalyse hätten dann vermutlich Teile dieser Aufgaben von den Gemeinden vollständig auf die Kreise (z.B. stationäre Jugendhilfe, Trägerschaft von Adoptionsvermittlungsstellen) oder vollständig von den Kreisen auf alle kreisangehörigen Städte (z. B. die offene Jugendarbeit) unabhängig vom Status des Jugendamtes verlagert werden können.

Eine auf der Basis einer nach sachlichen Kriterien neu geordneten Regelaufgabenverteilung erfolgende Neujustierung von Einwohnerschwellenwerten wäre dann weniger mit der Folge belastet gewesen, dass sie zu sachwidrigen Ergebnissen führt. Die vorgelagerte aufgabenkritische Bestandsaufnahme hätte gleichsam eine präventive Filterfunktion gehabt. Sie hätte die Fälle mit nachträglichem Korrekturbedarf reduziert, die jetzt bei einer Neufestsetzung der Schwellenwerte ohne ein solches „Vorverfahren“ fast zwangsläufig zusätzlich auftreten.

## **1.5. Defizitäre Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens**

### **1.5.1 Konnexitätsprinzip und Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens**

Wie oben unter Ziffer II. (S.4 f) schon ausgeführt, ist das Verfahren des Gesetzentwurfs für die Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt für Gemeinden unterhalb der gegenwärtigen Einwohnerschwellenwerte im Hinblick auf Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung defizitär. Um diese Mängel zu beseitigen, müsste im Gesetz selbst zwingend festgeschrieben werden, dass der Innenminister einem Antrag auf Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt nur stattgeben darf, wenn der betreffende Kreis hierzu sein Einvernehmen erteilt hat oder mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann (z. B. durch ein Gutachten der Gemeindeprüfungsanstalt), dass die dann beim Kreis verbleibenden „Restzuständigkeiten“ ohne im Sinne des Konnexitätsprinzips relevante Kostensteigerungen vom Kreis in gleicher Qualität auch zukünftig erledigt werden können. Dies sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

### **1.5.2 Kompensation der fehlenden Aufgabenkritik durch Regelungen des Genehmigungsverfahrens**

Die unter Ziff 1.5.1 vorgeschlagene Änderung verhindert nur, dass ein Aufgabenentzug beim Kreis unter Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip erfolgt. Sie trägt noch nicht der Tatsache Rechnung, dass eine Absenkung der Einwohnerschwellenwerte unabhängig vom Konnexitätsprinzip wegen der fehlenden aufgabenkritischen Untersuchung auch unter anderen Aspekten zu nicht im öffentlichen Interesse liegenden weiteren Fehlentwicklungen führen kann. Das Genehmigungsverfahren muss kompensatorisch für die fehlende vorhergehende aufgabenkritische Überprüfung, von der eine „präventive Filterfunktion“ gegen fehlerträchtige Entwicklungen durch eine Absenkung der Einwohnerschwellenwerte ausgegangen wäre, so ausgestaltet werden, dass bei Einzelanträgen auf Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt durch eine Versagung der Genehmigung auch diesen negativen Folgen wirksam entgegengetreten werden kann.

Das jetzt im Gesetzentwurf vorgesehene Genehmigungsverfahren eröffnet diese Möglichkeit nur unzureichend. Dem Antrag einer Gemeinde oder Stadt, den Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt verliehen zu bekommen, darf nämlich gemäß Artikel I Nr. 4 (§ 4 Abs. 6 Satz 1 GO neu) des Gesetzentwurfs nur dann nicht stattgegeben werden, wenn ihm „zwingende übergeordnete Interessen“ entgegenstehen. Die damit verbundene Beweislastumkehr (das Innenministerium muss nachweisen, dass solche zwingenden Interessen entgegenstehen), schränkt die Möglichkeiten unangemessen ein, im Genehmigungsverfahren durch die Ablehnung eines Antrages den Fehlentwicklungen kompensatorisch entgegenzutreten zu können, die durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte ohne vorherige aufgabenkritische Analyse des Aufgabenbestandes gehäuft eintreten werden. Unverständlich ist auch, dass mit der Formulierung „zwingende übergeordnete Interessen“ die Voraussetzungen für eine Ablehnung des Antrages so eng definiert werden, dass das Innenministerium nur in eher seltenen Fällen einen entsprechenden Antrag ablehnen kann. Wir sprechen uns mit Nachdruck dafür aus, die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen über die Genehmigung von Anträgen auf die Verleihung des Status der Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt umzugestalten. Das Innenministerium sollte einen entsprechenden Antrag schon dann ablehnen können, wenn eine Abwägung aller Gesichtspunkte dafür spricht, dass überwiegende öffentliche Interessen dem Antrag entgegenstehen. Öffentliche Interessen, die einem Antrag entgegenstehen, sollten im Gesetz selbst beispielhaft, aber nicht abschließend benannt werden (z. B. Gefährdung der Fachlichkeit, Unwirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung bei der neu zuständigen Gemeinde oder beim Kreis mit seinen „Restaufgaben“, fehlende Leistungsfähigkeit der Gemeinde, Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept oder ohne genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept etc.). Nur durch eine solche Erweiterung der Voraussetzungen für die Versagung der Genehmigung gewinnt das Innenministerium die notwendigen Handlungsoptionen, um im Rahmen des Genehmigungsverfahrens über Einzelanträge die fehlende Filterfunktion einer vorgehenden aufgabenkritischen Analyse zumindest teilweise kompensieren zu können.

### **1.5.3 Probleme beim Personalübergang**

Ergänzungsbedürftig sind die Regelungen zum Genehmigungsverfahren noch unter einem anderen Gesichtspunkt. Erhält eine kreisangehörige Stadt den Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt, so ist dies mit einer Reduzierung des Aufgabenbestandes beim Kreis verbunden. § 128 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz sieht vor, dass der neue Aufgabenträger – also die Gemeinde – die bisher beim Kreis mit dieser Aufgabe betrauten Beamten anteilig übernehmen muss; der tatsächliche Übergang ist aber davon abhängig, dass ein Einvernehmen zwischen Kreis und Gemeinde hierüber erzielt wird. Eine vergleichbare Problematik stellt sich jetzt im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform, wenn das Land bisher von Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben auf die Kommunen überträgt. Um bei der beabsichtigten Kommunalisierung der Aufgaben

der Versorgungsverwaltung zu verhindern, dass Kommunen das Einvernehmen zum Personalübergang aus sachwidrigen Gründen verweigern, sieht z.B. der Gesetzentwurf für ein Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vor, dass diesen Kommunen dann trotz Aufgabenübergangs die nach dem Konnexitätsprinzip erforderlichen Kostenausgleichsleistungen des Landes nicht gewährt werden.

Die Kreise erwarten, dass der Gesetzgeber den durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte erforderlichen Personalübergang mit vergleichbaren „Absicherungen“ regelt, wie sie das Land bei einem Aufgabenübergang vom Land auf die Kommunen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform als unerlässlich ansieht. Um die Ungleichbehandlung zwischen Land und Kommunen bei identischen Sachverhalten nicht zu groß werden zu lassen, ist es zumindest erforderlich, dass in den Voraussetzungen für die Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt festgeschrieben wird, dass er zu verweigern ist, wenn eine Gemeinde das Einvernehmen zu einem Personalübergang ohne objektiv zwingende Gründe verweigert. Nur so kann verhindert werden, dass eine Gemeinde einem Kreis ohne dessen Zustimmung Aufgaben entzieht und sich gleichzeitig dem damit einhergehenden notwendigen Personalübergang faktisch durch Verweigerung des Einvernehmens entzieht.

#### **1.5.4 Zusammenfassendes Resümee für das Genehmigungsverfahren**

Den o. g. Gesichtspunkten muss durch eine Umgestaltung des Genehmigungsverfahrens für die Erlangung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt Rechnung getragen werden.

In dem Genehmigungsverfahren ist festzuschreiben, dass einem Antrag auf Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt nicht stattgegeben werden darf, wenn der Kreis sein Einvernehmen verweigert hat, es sei denn, es steht mit hinreichender Sicherheit fest, dass durch eine Genehmigung beim Kreis keine konnexitätsrelevanten Kostenfolgen entstehen. Zusätzlich muss im Gesetzentwurf festgelegt werden, dass dem Antrag nicht stattgegeben werden darf, wenn der neue Aufgabenträger ohne objektiv zwingende Gründe sein Einvernehmen zu einem anteiligen Personalübergang des Personals des Kreises auf ihn verweigert oder andere öffentliche Interessen einer Stattgabe des Antrags entgegenstehen, die beispielhaft, aber nicht abschließend im Gesetz selbst benannt werden sollten.

Sollte der Landtag sich zu solchen Regelungen im Gesetz selbst nicht entschließen können, ist es zumindest geboten, in der Begründung des vom Landtag beschlossenen Gesetzes detailliert zu beschreiben, welche konkreten zwingenden öffentlichen Interessen einer Genehmigung entgegenstehen. In der vom Landtag zu verabschiedenden Beschlussempfehlung des federführenden

Ausschusses für die endgültige Gesetzesfassung sollte deshalb ausdrücklich aufgeführt werden, dass „zwingende übergeordnete Interessen“ im Sinne dieser Vorschrift z. B. vorliegen, wenn

- der Aufgabenübergang vom Kreis auf die Gemeinde beim Kreis konnexitätsrelevante Kostensteigerungen auslösen kann,
- der neue Aufgabenträger das Einvernehmen zu einem angemessenen anteiligen Personalübergang vom Kreis auf ihn verweigert,
- die Aufgabenerledigung durch die Gemeinde anstelle des Kreises bei der Gemeinde und/oder beim Kreis zu unwirtschaftlichen Ergebnissen und zu höheren Kosten führt, die Fachlichkeit der Aufgabenerledigung nicht gewährleistet ist und die Qualität der Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger nicht in gleichem Umfang wie bisher gewährleistet ist oder
- die finanzielle Leistungsfähigkeit des neuen Aufgabenträgers nicht vorhanden ist (Gemeinden in Haushaltssicherungskonzepten oder Haushaltsnotlagen).

## **2. Aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit**

(Artikel I Nr. 4 - § 4 Abs. 8 GO)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene „aufgabenträgerunabhängige“ Zusammenarbeit wird von uns ebenfalls abgelehnt. Danach sollen selbst die Gemeinden und Städte, die die im Gesetzentwurf vorgesehenen niedrigeren neuen Einwohnerschwellenwerte nicht erreichen, dem Kreis Aufgaben entziehen können, wenn sie sich mit anderen kreisangehörigen Gemeinden und Städten bei der Aufgabenerledigung zusammenschließen und den sog. „additiven Schwellenwert“ erreichen. Gegen diese aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit sprechen zunächst die schon gegen die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte angeführten Gründe. Die dort beschriebenen Gefahren und negativen Entwicklungen treten auch ein, wenn eine Gemeinde oder Stadt einem Kreis in Form einer aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit einzelne Aufgaben entzieht.

Die Gefahren und negativen Entwicklungen werden bei der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte wenigstens quantitativ noch dadurch begrenzt, dass sie nur von Gemeinden und Städten mit mehr als 20.000 oder 50.000 Einwohnern ausgelöst werden können. Für die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit sieht der Gesetzentwurf dagegen sogar vor, dass alle Gemeinden – also nicht nur die mit mehr als 20.000 bzw. 50.000 Einwohnern – ihrem Kreis alle Aufgaben des gestuften Aufgabenmodells entziehen können, wenn sie zusammen mit anderen benachbarten Gemeinden die additiven Schwellenwerte erreichen. Die Möglichkeit wird nicht einmal in der Form beschränkt, dass eine Gemeinde für ihr Gebiet dem Kreis nur den gesamten Aufgabenbestand einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt insgesamt entziehen kann, wenn sie den gesamten Aufgabenbestand einheitlich in ein und denselben Kooperationsverbund zur gemeinsamen Erledigung einbringt. Städte und Gemeinden sollen sogar die Möglichkeit haben, nur jeweils eine einzige Aufgabe aus dem Aufgabenbestand einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt aus dem Aufgabenbestand eines

Kreises herauszulösen. Selbst eine die Grenzen eines Kreisgebietes oder Regierungsbezirkes überschreitende aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit soll zulässig sein. Gemeinden können somit für jede einzelne Aufgabe jeweils eine andere benachbarte Gemeinde als Kooperationspartner mit der Folge wählen, dass z. B. die Aufgaben der Bauaufsicht von einem Kooperationsverbund der Gemeinden A, B und C und die Aufgaben im Bereich des Verkehrsrechts von einem Kooperationsverbund der Gemeinden A, D und F anstelle des Kreises erledigt werden. Von dieser weitgehenden Möglichkeit zur aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit gehen erheblich negativere Entwicklungen aus als von der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte. Diesen zusätzlichen Gefährdungen für öffentliche Interessen bei einer aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit trägt das hierfür vorgesehene Genehmigungsverfahren nicht angemessen Rechnung. Die Genehmigung für einen der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit zugrunde liegenden öffentlich-rechtlichen Vertrag ist von der zuständigen Aufsichtsbehörde gemäß § 29 GkG i. V. m. § 4 Abs. 8 GO (neu) und § 3 Abs. 6 GO zu erteilen, wenn Belange Dritter nicht unangemessen beeinträchtigt werden oder Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Um dem im Genehmigungsverfahren effektiv entgegenzuwirken, muss dies deshalb mindestens die Möglichkeiten zur Versagung der Genehmigung der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit vorsehen, wie sie oben unter Ziff. 1.5. (S. 10 ff) für die Genehmigung eines Antrages auf Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt dargestellt worden sind.

Neben den Gesichtspunkten, die schon gegen die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte angeführt werden müssen, kommen noch die im folgenden dargestellten, zusätzlichen gravierenden Gründe hinzu, die gegen die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit sprechen:

## **2.1. Institutionelle Bestandsgarantie der Kreise**

Artikel 28 Abs. 2 GG und Artikel 78 Abs. 2 LV NRW räumen den Kreisen eine institutionelle Bestandsgarantie ein. Bei der Entscheidung, ob Aufgaben (z. B. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) im kreisangehörigen Raum vom Kreis oder seinen kreisangehörigen Gemeinden zu erledigen sind, muss diese institutionelle Bestandsgarantie der Verfassung berücksichtigt werden. Gemeinden vom Land zugewiesene Aufgaben, die von diesen regelmäßig nur im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit oberhalb der Gemeindeebene erledigt werden könnten, sind deshalb grundsätzlich vorrangig den Kreisen zuzuordnen, bevor eine „Zwischenebene“ zwischen Gemeinden und Kreisen ohne Zustimmung des Kreises gebildet oder zugelassen wird. Es müssen besondere sachliche Gründe vorliegen, wenn diesem sich letztlich aus der objektiven Bestandsgarantie der Verfassung abzuleitenden Zuständigkeitsvorrang der Kreise nicht Rechnung getragen werden soll. Sie müssen im Gesetz selbst durch den Gesetzgeber benannt und festgelegt werden (z. B. höhere Effizienz und/oder Wirtschaftlichkeit etc. der Aufgabenerledigung als beim Kreis). Ob diese

Voraussetzungen erfüllt sind, muss in einem Verfahren geprüft werden, das gewährleistet, dass der Zuständigkeitsvorrang der Kreise bei der Aufgabenzuweisung nur durchbrochen wird, wenn die im Gesetz festzulegenden besonderen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Diesen Anforderungen genügt das für die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit vorgesehene Genehmigungsverfahren gemäß § 29 GkG nicht. Es ist auf die Genehmigung interkommunaler Zusammenarbeit bei originär in die örtliche Zuständigkeit fallenden kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, nicht aber auf die Zusammenarbeit von den Kommunen vom Land zugewiesenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausgerichtet. Für die interkommunale Zusammenarbeit bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu Lasten des Kreises muss es so ausgestaltet werden, dass dem sich aus der institutionellen Bestandsgarantie ergebenden Zuständigkeitsvorrang der Kreise bei der Aufgabenerledigung der Kreise Rechnung getragen werden kann. Dem Zuständigkeitsvorrang der Kreise wird dann am effektivsten Rechnung getragen, wenn das Genehmigungsverfahren für eine aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit als „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ geregelt wird. Dadurch wird schon im Genehmigungsverfahren grundsätzlich klargestellt, dass die Aufgabenerledigung durch den Kreis Vorrang vor einer Aufgabenerledigung durch interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden hat. Unter diesem Gesichtspunkt ist das jetzt vom Gesetzentwurf vorgesehene Genehmigungsverfahren defizitär. Danach ist die Genehmigung schon zu erteilen, wenn ihr Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Dem Zuständigkeitsvorrang der Kreise würde dagegen angemessen Rechnung getragen, wenn die Genehmigung zu versagen ist, es sei denn, dringende Gründe des öffentlichen Wohls sprächen für eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit. Die Gründe des öffentlichen Wohls, die einer Genehmigung entgegenstehen, sind dann im Gesetz ebenfalls beispielhaft aufzuführen oder zumindest in der Begründung des Gesetzbeschlusses zu benennen. Insoweit wird auf die oben unter Ziff. 1.5.4 (S. 12 f) gemachten Ausführungen zum Genehmigungsverfahren bei der Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt verwiesen.

## **2.2. Ausgleichsfunktion der Kreise**

### **2.2.1 Allgemeine Problematik**

Die weitgehende Zulassung der aufgabenträgerunabhängigen interkommunalen Zusammenarbeit stellt die verfassungsrechtlich anerkannte Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise sowie die durch die Systematik der Kreisfinanzierung begründete Solidargemeinschaft Kreis in Frage. Kreisangehörige Städte und Gemeinden werden eine eigene Aufgabenerledigung anstelle der bisherigen Aufgabenerledigung durch den Kreis selbst dann anstreben, wenn die eigene Aufgabenerledigung für sie selbst und/oder die anderen beim Kreis verbleibenden Gemeinden letztlich unwirtschaftlicher wäre

als die bisher vom Kreis wahrgenommene Aufgabenerledigung, sofern für sie die Einsparungen bei der Kreisumlage im Saldo höher ausfallen. Dies gilt insbesondere für finanzstarke Städte und Gemeinden. Die Höhe der von diesen Städten und Gemeinden zu zahlenden Kreisumlage orientiert sich an der Finanzkraft dieser Städte und Gemeinden, nicht aber an den Kosten, die dem Kreis bei der Erledigung einer Aufgabe für diese Städte und Gemeinden entstehen. Eine finanzstarke kreisangehörige Gemeinde finanziert deshalb nicht selten über die von ihr zu zahlende Kreisumlage in weitaus überdurchschnittlichen Umfang die Arbeit des Kreises in den anderen finanzschwachen Gemeinden, während die Aufgabenerledigung des Kreises für diese finanzstarke Gemeinde selbst geringere Kosten auslöst. Für diese Gemeinde kann dann ein Anreiz entstehen, dem Kreis Aufgaben zu entziehen und in eigener Zuständigkeit zu erledigen, wenn die Ersparnis bei den Umlagezahlungen an den Kreis höher ist als die Kosten, die diese Gemeinde für eine Erledigung der Aufgaben im Rahmen einer aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit aufbringen muss. Ist erst einmal die bisher finanzstärkste Gemeinde aus dem gemeinsamen „Aufgabenerledigungsverbund“ beim Kreis ausgeschieden, so stellt sich anschließend für die bisher finanziell nur zweitstärkste und dann stärkste Gemeinde die Frage in neuem Licht, ob ihr Verbleiben im „Aufgabenerledigungsverbund“ des Kreises unter Berücksichtigung einer möglichen Ersparnis bei der von ihr zu zahlenden Kreisumlage finanziell günstiger ist als eine Aufgabenerledigung in eigener Hand. Durch das Ausscheiden der bisher finanzstärksten Gemeinde aus dem Kreis der zur Zahlung der Kreisumlage verpflichteten Gemeinden öffnet sich nämlich tendenziell die finanzielle „Schere“ bei der finanziell zweitstärksten Gemeinde dieses Kreis ebenfalls zugunsten einer Entscheidung für eine Aufgabenerledigung in eigener Hand. Ist auch diese bisher finanziell zweitstärkste Gemeinde aus dem Aufgabenerledigungsverbund und der Kreisumlagegemeinschaft ausgeschieden, so setzt sich die Abwärtsspirale gegen eine Aufgabenerledigung durch den Kreis jetzt bei der bisher finanziell drittstärksten Gemeinde erneut in Gang. Im Ergebnis führt diese Abwärtsspirale dazu, dass die finanziell leistungsstarken kreisangehörigen Gemeinden und Städte aus dem Aufgabenerledigungsverbund und der Umlagegemeinschaft des Kreises zugunsten einer eigenen Aufgabenerledigung ausscheiden. Beim Kreis verbleiben nur noch die „schlechten Risiken“ in Gestalt der finanzschwachen Städte und Gemeinden. Damit wird die bisherige solidarische Finanzierung der gemeinsamen Aufgabenerledigung durch den Kreis zugunsten einer Atomisierung der Aufgabenerledigung im Kreis gesprengt. Folge ist, dass die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu Lasten der finanzschwachen kreisangehörigen Gemeinden in deren Gebiet nicht mehr gewährleistet werden kann. Das Ziel wird gefährdet, auch im kreisangehörigen Raum für alle kreisangehörigen Gemeinden auch im Verhältnis zu den kreisfreien Großstädten ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Chancengleichheit zu erreichen.

Die zuvor beschriebenen Entwicklungen werden vermutlich bei den für die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit freigegebenen Aufgaben des gestuften Aufgabenmodells

nur eintreten, wenn weitere Voraussetzungen gegeben sind. Der Aufgabenbestand des gestuften Aufgabenmodells wird nämlich nach z. Z. geltendem Recht über die allgemeine Kreisumlage finanziert. Eine Gemeinde, die sich für eine aufgabenträgerunabhängige Aufgabenerledigung entscheidet, muss deshalb neben den Kosten für die außerhalb des Aufgabenverbundes des Kreises anfallende eigene Aufgabenerledigung über die Kreisumlage weiterhin zusätzlich die Aufgabenerledigung für die übrigen, im Aufgabenerledigungsverbund des Kreises verbleibenden Gemeinden mittragen. Diese Doppelbelastung begrenzt in den Aufgabenbereichen, die über die allgemeine Kreisumlage finanziert werden, die Anreize für Gemeinden, aus dem Aufgabenerledigungsverbund eines Kreises auszuscheiden.

### **2.2.2 Probleme bei der differenzierten Jugendamtsumlage**

Anders stellt sich die Situation bei Selbstverwaltungsaufgaben dar, die über eine differenzierte Kreisumlage finanziert werden. Die Kosten, die durch eine eigene Aufgabenerledigung solcher Aufgaben durch eine Gemeinde anstelle des Kreises bei der Gemeinde eintreten, können geringer sein, als die Ersparnis, die diese Gemeinde erzielt, weil sie sich nicht mehr an der Finanzierung der differenzierten Kreisumlage beteiligen muss.

Diese Voraussetzungen sind bei der Jugendhilfe gegeben. Bei ihr handelt es sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe und nicht um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, die zum Bestand der Aufgaben des gestuften Aufgabenmodells gehört. Kreisangehörige Städte und Gemeinden können gemäß § 2 des 1. Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes NRW – AG KJHG - anstelle des Kreises nur Träger der örtlichen Jugendhilfe werden, wenn sie den Status der Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt besitzen. Nur dann haben sie die Möglichkeit, durch ein eigenes Jugendamt aus dem Solidarverbund der zur Zahlung der differenzierten Kreisumlage verpflichteten Städte und Gemeinden auszuscheiden. Schon die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte setzt für die hiervon betroffenen kreisangehörigen Gemeinden starke Anreize, den Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt trotz einer eventuell damit verbundenen unwirtschaftlichen Erledigung dieser Aufgaben nur deshalb zu beantragen, weil sie dann ein eigenes Jugendamt errichten können und erhebliche finanzielle Aufwendungen für die sonst weiterhin von ihnen zu zahlende differenzierte Kreisumlage für das Kreisjugendamt entfallen.

Mit voller Wucht wird die zuvor beschriebene Abwärtsspirale und Endsolidarisierung zu Lasten der finanzschwachen Gemeinden eines Kreises einsetzen, wenn nicht nur kreisangehörige Gemeinden ab dem neuen Einwohnerschwellenwert von 20.000 Einwohnern den Status der Mittleren kreisangehörigen Stadt erhalten können, sondern darüber hinaus auch jede Gemeinde durch eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit bei einer einzigen Aufgabe des gestuften

Aufgabenmodells die Basis dafür schaffen kann, dass sie als Mittlere kreisangehörige Stadt gilt und dann ebenfalls aus dem Aufgabenerledigungs- und solidarischen Finanzierungsverbund des Kreisjugendamtes ausscheiden kann. Der Gesetzentwurf eröffnet diese Möglichkeit schon dann, wenn Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern nur für eine einzige relativ unbedeutende Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung aus dem Aufgabenbestand des gestuften Aufgabenmodells eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit vereinbaren und den additiven Schwellenwert von 20.000 Einwohnern erreichen. Sie gelten dann nämlich als Mittlere kreisangehörige Stadt und könnten auf Antrag gemäß § 2 AG KJHG zum Träger der öffentlichen Jugendhilfe anstelle des Kreises bestimmt werden. Konkret würde dies z. B. bedeuten, dass Gemeinden als Mittlere kreisangehörige Stadt gelten, wenn sie sich nur für die Erledigung der dem gestuften Aufgabenmodell zugeordneten Aufgaben nach dem Blindenwarenvertriebsgesetzes zusammenschließen würden. Für sie sind nach § 1 der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Vertriebes von Blindenwaren, die Ordnungsbehörden der Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte, im Übrigen aber die Kreisordnungsbehörden zuständig. Die dann bei der gemeinsamen Aufgabenerledigung der Aufgaben nach dem Blindenwarenvertriebsgesetz entstehende Doppelbelastung (Kosten für die Aufgabenerledigung in eigener Trägerschaft und Zahlung der Kreisumlage für die Aufgabenerledigung des Kreises für die beim Kreis verbleibenden Gemeinden) wäre angesichts des geringen Umfangs dieser Aufgabe außerordentlich gering; ihr stünden ggf. erhebliche Ersparnisse gegenüber, die eintreten würden, wenn diese Gemeinden gleichzeitig dem Kreis für ihr Gebiet die Erledigung der Jugendhilfeaufgaben entziehen und in eigene Trägerschaft übernehmen würden.

Welche gravierenden negativen Entwicklungen hiervon insbesondere im Aufgabenbereich der Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum ausgehen werden, ist konkret am Beispiel des Rhein-Sieg-Kreises darzulegen. Er ist ein großflächiger Kreis mit 19 Städten und Gemeinden, die eine sehr unterschiedliche Sozialstruktur haben. Einige Kommunen, wie z. B. Bad Honnef und Wachtberg liegen z. B. hinsichtlich der Kaufkraft ihrer Bürgerinnen und Bürger an einer der vorderen Stellen in Nordrhein-Westfalen; andere, wie z. B. Windeck bilden das Schlusslicht. Die Arbeitslosigkeit lag z. B. im Monat Januar 2007 zwischen 6,2 % in Wachtberg und 14,9 % in Windeck. Der Ausländeranteil lag bezogen auf das Kreisjugendamt des Kreises zwischen 4,2 % in Swisttal und 14,6 % in Eitorf. Diese großen strukturellen Unterschiede haben auch Einfluss auf die Aufgaben der Jugendhilfe. So wurden z. B. in Bad Honnef in 2005 durchschnittlich pro 1.000 Jugendliche 12,8 Hilfen zur Erziehung gewährt, während in Windeck die Vergleichszahl mit 36,4 fast dreimal so hoch war. Auch bei den Hilfen zur Erziehung spiegeln sich auf der Aufgabenseite sehr differenziert die strukturellen Unterschiede der Städte und Gemeinden im Rhein-Sieg-Kreis wider. So sind die Kosten für die Gemeinden im östlichen Rhein-Sieg-Kreis vor allem in den Gemeinden Eitorf, Windeck und Ruppichteroth mehr als dreimal so hoch wie die in den strukturstarken Städten (z. B. Königswinter, Bad Honnef und Rheinbach). Eine Ursache für diese Unterschiede ist, dass im östlichen Rhein-Sieg-

Kreis die Grundstückspreise und Mieten sehr niedrig sind, so dass sich dort viele sozialschwache und kinderreiche Familien niederlassen.

Falls es in Kombination mit der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte für Mittlere kreisangehörige Gemeinden auf 20.000 Einwohner auch noch zu der Möglichkeit kommt, die Aufgaben der Jugendhilfe aufgabenträgerunabhängig anstelle des Kreises wahrzunehmen, ist im Rhein-Sieg-Kreis folgendes Zukunftsszenario zu erwarten: Alle Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis, in denen aufgrund ihrer Sozialstruktur weniger Jugendhilfemaßnahmen erforderlich sind und die gleichzeitig eine höhere Umlagekraft haben, werden den Solidarverbund des Kreisjugendamtes im Laufe der Zeit nacheinander verlassen. Nur die strukturschwächsten Gemeinden, die teilweise sogar schon jetzt nicht einmal in der Lage sind, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, werden beim Kreisjugendamt verbleiben. Diese Kommunen wären nicht mehr in der Lage, über die von ihnen allein zu finanzierende differenzierte Kreisumlage für die Jugendhilfe die erforderlichen Jugendhilfekosten aufzubringen. Das Mindestmaß an Qualität von Jugendarbeit, das gerade in diesen Gemeinden sozialpolitisch besonders dringend erwünscht ist, könnte nicht mehr aufrecht erhalten werden.

Dass diese nach der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte in Kombination mit der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit eintretende Entwicklung im Bereich der Jugendhilfe des Rhein-Sieg-Kreises kein realitätsfernes Szenario ist, zeigen schon die bisherigen Entwicklungen im Jugendamt des Rhein-Sieg-Kreises. In der Vergangenheit haben die Kommunen in erster Linie eigene Jugendämter errichtet, weil sie selbst kommunal gestalten wollten. Dagegen steht in den letzten Jahren im Rhein-Sieg-Kreis allein die Kostenersparnis im Vordergrund. Kommunen, die erheblich weniger an Jugendhilfeleistungen erhalten als sie an Umlage zahlen und so im Solidarverbund die schwächeren Kommunen unterstützt haben, haben bereits eigene Jugendämter errichtet oder überlegen dies ernsthaft. Dabei sind sie nicht in erster Linie davon ausgegangen, dass sie kostengünstiger und besser arbeiten können als das Kreisjugendamt. Sie kalkulieren sogar teilweise Mehrausgaben ein. Trotz Zufriedenheit mit den Leistungen des Kreisjugendamtes und trotz räumlicher Nähe der Jugendarbeit aufgrund der dezentralisierten Aufgabenerledigungsstruktur des Kreisjugendamtes sehen diese Gemeinden in der Errichtung eines eigenen Jugendamtes eine Möglichkeit, ihren eigenen Haushalt zu entlasten. Denn selbst bei Mehrausgaben vor Ort für ein eigenes Jugendamt haben sie insgesamt weniger Ausgaben als bei einer Finanzierung der Jugendarbeit im Umlageverfahren, wenn diese beim Kreis verbleibt. Gesamtwirtschaftlich führt diese Entwicklung zu einer Erhöhung der Kosten für die Jugendhilfe im Kreisgebiet. Die Synergieeffekte eines großen Kreisjugendamtes würden wegfallen.

Diese dramatische Entsolidarisierung der kreisangehörigen Gemeinden und der durch die Neuregelung in der GO in Kauf genommene gemeindliche Kannibalismus würden auch in vielen anderen Kreisen eintreten.

## **2.3. Weitere Sonderprobleme im Bereich der Jugendhilfe**

### **2.3.1 Mindestgröße von örtlichen Trägern der Jugendhilfe**

Wie bereits skizziert ergeben sich erhebliche Zweifel, ob Jugendämter in kleineren Gemeinden oder kleinen Aufgabenverbänden auf der Basis einer aufgabenträgerunabhängigen interkommunalen Zusammenarbeit überhaupt die fachlichen Mindeststandards für eine gesetzeskonforme Aufgabenbewältigung garantieren können. Die Bundesregierung hat bereits in ihrem 7. Kinder- und Jugendbericht (Bundestagsdrucksache 10/6730) die Entwicklung mit großer Skepsis betrachtet, dass kreisangehörige Gemeinden schon ab einer Größenordnung von 25.000 Einwohnern in größerem Umfang Jugendämter einrichten. Nach ihrer Auffassung ist bei einem derart geringen Einzugsbereich die notwendige fachliche Mindestausstattung nicht mehr generell gewährleistet. Diese Bedenken greifen erst recht, wenn die Jugendhilfe durch einen kleinen Aufgabenerledigungsverbund mit nur 20.000 Einwohnern im Wege der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit anstelle des Kreises wahrgenommen werden soll. Deshalb schließt die im Gesetzentwurf für ein Kinderbildungsgesetz – Landtagsdrucksache 14/4419 - enthaltene Änderung des § 2 Ausführungsgesetz KJHG zumindest die Möglichkeit aus, im Bereich der Jugendhilfe durch eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit den notwendigen Schwellenwert für die Trägerschaft der örtlichen Jugendhilfe erreichen zu können.

### **2.3.2 Steigender Koordinierungs- und Bürokratieaufwand**

Die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit im Bereich der Jugendhilfe führt zu zusätzlichen Bürokratiekosten. Die Herabzonung der Jugendhilfeaufgaben auch auf kleine kreisangehörige Gemeinden und Aufgabenerledigungsverbände erhöht den Abstimmungsbedarf des Kreises. Die damit einhergehende Zersplitterung der Jugendarbeit auf viele Aufgabenträger macht es erheblich schwieriger, für das gesamte Kreisgebiet eine Verzahnung mit anderen, häufig vom Kreis wahrgenommenen Aufgabenfeldern zu erreichen. Eine erfolgreiche Jugendarbeit setzt eine großräumige Verzahnung mit anderen Aufgaben voraus (Soziales, Schule, Gesundheit, Arbeitsmarktpolitik etc.). Sie kann auf Kreisebene wesentlich leichter erreicht werden, wenn man es nicht mit zahlreichen kleinen Aufgabenträgern im Kreisgebiet zu tun hat.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch der bürokratische Aufwand für die Jugendarbeit steigen wird, wenn zahlreiche kleine Aufgabenträger zukünftig die Aufgaben der Jugendhilfe nicht mehr durch den Kreis erledigen lassen. Sie werden in Zukunft jeder für sich anstelle der bisherigen einheitlichen Gebührensatzung des Kreises eine eigene Gebührensatzung für Elternbeiträge in den Kindertagesstätten erarbeiten müssen. Auf der Basis der zahlreichen unterschiedlichen

Gebührensatzungen mit verschiedenen Beitragsbemessungskriterien werden dann sehr kleinräumig mit entsprechendem höherem Verwaltungsaufwand die Elternbeiträge einzuziehen sein. Wegen der unterschiedlichen Finanzkraft dieser neuen Aufgabenträger wird dies im Übrigen zu dem sozialpolitisch schwer vertretbaren Ergebnis führen, dass die Elternbeiträge im Kreisgebiet außerordentlich unterschiedlich festgesetzt werden müssen. Ausgerechnet die finanzschwachen Aufgabenträger, in deren Gebiet in der Regel auch überdurchschnittlich viele einkommensschwache Familien mit Kindern leben, werden zur Finanzierung ihrer Kindertagesstätten die höchsten Elternbeiträge vorsehen müssen.

#### **2.4. Änderung des § 2 AG KJHG NRW**

Um die mit der in der Änderung der Gemeindeordnung vorgesehenen aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit (und der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte) eintretenden gravierenden negativen Folgen für die Jugendhilfe entgegenzutreten, muss § 2 Ausführungsgesetz KJHG geändert werden. Artikel 2 des Gesetzentwurfs zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) sieht jetzt zumindest vor, dass im Bereich der Jugendhilfe der für die Trägerschaft der örtlichen Jugendhilfe erforderliche Mindesteinwohnerschwellenwert nicht durch eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit erreicht werden kann. Dieser Gesetzesvorschlag wird vom Landkreistag NRW mit Nachdruck unterstützt. Darüber hinaus ist es im Solidarinteresse der großen Mehrheit der kreisangehörigen Gemeinden in allen Kreisen angezeigt, dass über die jetzt vorgeschlagene Änderung des § 2 AG KJHG auch gesetzlich festgelegt wird, dass Gemeinden zwischen 20.000 und 25.000 Einwohnern selbst dann nicht Träger der örtlichen Jugendhilfe werden können, wenn sie auf Antrag den Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt erhalten haben. Wir verweisen insoweit auf die in Artikel 2 des Referentenentwurfs für das Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern enthaltene Regelung, die der Gesetzentwurf jetzt leider nicht weiter verfolgt.

Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs für ein KiBiz zu treffenden Änderungen des § 2 AG KJHG müssen zeitgleich mit der im GO-Reformgesetz vorgesehenen Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit in Kraft treten. Dies ist angesichts der gegenwärtigen Zeitplanung für beide Gesetzgebungsverfahren nicht gewährleistet. Denn nach der uns bekannt gewordenen Zeitplanung sollen die Änderungen der Gemeindeordnung schon Ende September 2007 und damit zu einem Zeitpunkt in Kraft treten, zu dem das KiBiz vermutlich noch nicht im Landtag abschließend beraten worden ist und damit auch noch nicht in Kraft treten kann. Artikel 2 des Gesetzentwurfs für ein KiBiz sollte daher in das GO-Reformgesetz übernommen und zusammen mit ihm verabschiedet werden.

## **2.5. Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten**

Gegen die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit spricht in allen Aufgabenbereichen des gestuften Aufgabenmodells, dass sie zu einer Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Zuständigkeit für einzelne Aufgaben führt. Jede einzelne Aufgabe aus dem Aufgabenbestand des gestuften Aufgabenmodells kann zukünftig von jeder Gemeinde in wechselnden kommunalen Verbänden anstelle des Kreises erledigt werden, soweit die kooperierenden Gemeinden benachbart sind. Einwohner einer Gemeinde A müssen sich z. B. darauf einstellen, dass die eine Aufgabe in einem Aufgabenverbund aus den Gemeinden A, B und C von der Gemeinde B, die andere von der Gemeinde D in einem Aufgabenverbund der Gemeinden A, D und E und die nächste von der Gemeinde X in einem Aufgabenverbund der Gemeinden A, X und Z erledigt wird. Diese für Bürger unübersichtliche Zuständigkeitsstruktur ist mit dem Ziel einer bürgernahen Verwaltung nicht vereinbar. Sie widerspricht im Übrigen dem bisher für jede bundesweite und länderbezogene Organisation von Verwaltungsstrukturen zu Recht zu Grunde gelegten Prinzip, dass eine Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten sich am Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zu orientieren hat.

## **2.6. Einheitliche Rechtsanwendung im Land NRW**

Die mit der aufgabenträgerunabhängigen Wahrnehmung von Aufgaben eintretende Zuständigkeitszersplitterung führt dazu, dass eine einheitliche Anwendung von Gesetzen und eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben nicht mehr in angemessenem Umfang sichergestellt werden kann. Die Vielzahl von Kooperationsverbänden, mit denen sich die Aufsichtsbehörden auseinandersetzen müssen, macht es faktisch kaum noch möglich, eine einheitliche Rechtsanwendung durchzusetzen. Die Probleme werden sich noch potenzieren, wenn es zu den nach dem Gesetzentwurf zulässigen Kreisgebiets- oder Regierungsbezirksgrenzen überschreitenden aufgabenträgerunabhängigen interkommunalen Kooperationen kommt.

## **2.7. Zusammenfassung zur aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit**

Gegen die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit bestehen nicht nur die Bedenken, die gegen die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte sprechen. Es kommen vielmehr zusätzliche gravierende Bedenken hinzu. Falls die Landesregierung an ihrer Absicht festhalten sollte, auch eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit von kreisangehörigen Gemeinden zu Lasten der Kreise ohne deren Zustimmung einzuführen, halten wir es für zwingend geboten, für diese aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit ein besonderes im Gesetz zu verankerndes

Genehmigungsverfahren vorzusehen, dass sich nicht in dem für öffentlich-rechtliche Verträge nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vorgesehenen Genehmigungsverfahren in § 29 GkG erschöpft. Die gesetzlichen Bestimmungen für dieses Genehmigungsverfahren sollten vorsehen, dass Anträgen auf aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit bei fehlendem Einvernehmen des Kreises nur stattgegeben werden darf, wenn sichergestellt ist, dass durch die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit die zuvor beschriebenen negativen Entwicklungen nicht eintreten und keine konnexitätsrelevanten Kosten bei den Kreisen entstehen. Zumindest ist es erforderlich, in der Begründung zu dem Gesetzentwurf die Gründe exemplarisch zu benennen, die zu einer Versagung der Genehmigung einer aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit im Rahmen des Genehmigungsverfahrens führen können und müssen.

Zusätzlich muss den besonderen Problemen im Bereich der Jugendhilfe, die durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte und die Möglichkeit der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit entstehen, durch eine Änderung des § 2 AG KJHG Rechnung getragen werden.

### **3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

(Artikel I Nr. 7; Artikel II Nr. 3 - § 26 GO, § 23 KrO)

#### **3.1. Zulässigkeit eines Rats-/Kreistagsbürgerentscheids**

Gegen die Einführung eines Rats-/Kreistagsbürgerentscheids ist in der Vergangenheit auch von den kommunalen Spitzenverbänden u.a. der Einwand erhoben worden, dass damit Tendenzen in Kommunalvertretungen begünstigt werden könnten, sich der ihnen nach der Kommunalverfassung zugewiesenen Entscheidungsverantwortung zu entziehen („Flucht aus der Verantwortung“). Der jetzt vorgeschlagene Rats-/Kreistagsbürgerentscheid ist an eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Kommunalvertretung gebunden. Dies reduziert die Gefahr einer „Flucht aus der Verantwortung“. Auf diesem Hintergrund ist die Einführung eines Rats-/Kreistagsbürgerentscheids vertretbar.

Der Wortlaut der Formulierungen des Gesetzentwurfs für die Einführung eines Rats-/Kreistagsbürgerentscheids lässt offen, ob für diesen Rats-/Kreistagsbürgerentscheid auch die Voraussetzungen eingehalten werden müssen, die bei einem aus der Mitte der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheid in den Bestimmungen über das Bürgerbegehren in § 26 Abs. 2 Satz 1 Abs. 5 GO sowie § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 5 KrO vorgesehen sind. Denn bei einem Rats-/Bürgerentscheid entfällt notwendigerweise das ansonsten Bürgerentscheiden zwingend vorgeschaltete Bürgerbegehren, in das diese Zulässigkeitschürden integriert sind. Es sollte deshalb ausdrücklich klargestellt werden, dass auch ein Rats-/Kreistagsbürgerentscheid einer Begründung und eines Kostendeckungsvorschlags bedarf sowie in den Bereichen nicht zulässig ist, in denen ein Bürgerbegehren und damit auch ein von den Bürgern initiiertes Bürgerentscheid unzulässig ist.

### **3.2. Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bis zur Feststellung des Ergebnisses eines Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kommune nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden darf, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt worden ist und keine zwingenden rechtlichen Verpflichtungen der Kommune zu entsprechenden Handlungen bestehen.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage besteht schon eine Obliegenheit der Kommune, nach der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens keine Handlungen etc. durchzuführen, die faktisch das Bürgerbegehren gegenstandslos machen könnten. Diese Obliegenheit besteht nur dann nicht, wenn zwingende übergeordnete öffentliche Interessen der Kommunen einen Vollzug solcher Handlungen erfordern. Es bestünden keine grundsätzlichen Bedenken, wenn die schon jetzt bestehenden Obliegenheiten ausdrücklich noch einmal im Gesetz verbindlich festgeschrieben würden.

Die vorgeschlagene Regelung geht aber wesentlich weiter. Sie sieht selbst dann eine „Vollzugshemmung“ vor, wenn übergeordnete dringende öffentliche Interessen einen sofortigen Vollzug erforderlich machen und ohne einen sofortigen Vollzug das Bürgerbegehren schon vor der Durchführung des Bürgerentscheids gegenstandslos wird, weil allein durch Zeitablauf die von der Kommunalvertretung beschlossene und vom Bürgerbegehren in Frage gestellte Handlungsoption tatsächlich entfallen ist. Ohne dass der Bürgerentscheid tatsächlich noch durchgeführt werden muss, hätten sich dann im Extremfall allein durch Zeitablauf z.B. in einer Kommune mit mehr als 500.000 Einwohnern unter Umständen nur unwesentlich mehr als 3 % der Einwohner, die ein Bürgerbegehren unterstützen müssen, gegen die sich auf eine breitere demokratische Legitimation stützende Mehrheit in einer Kommunalvertretung durchgesetzt. Dieses Ergebnis ist unter Demokratiegesichtspunkten nicht sachgerecht. Die Einführung einer Sperrwirkung nach der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens muss deshalb um eine Regelung ergänzt werden, mit der die Kommunalvertretung die Möglichkeit erhält, die Sperrwirkung der Zulässigkeitsentscheidung über ein Bürgerbegehren dann mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder ausnahmsweise auszusetzen, wenn ein schriftlich zu begründendes dringendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vornahme der durch die Sperrwirkung erfassten Handlungen vor der Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheides besteht. Ob tatsächlich ein solches dringendes öffentliches Interesse für den „sofortigen Vollzug“ vorliegt, wäre dann ggf. der gerichtlichen Überprüfung zugänglich (vgl. insoweit auch § 80 Abs. 2 Nr. 4 und 5 Verwaltungsgerichtsordnung bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung von Verwaltungsakten). Die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehene uneingeschränkte

Sperrwirkung ab der Zulässigkeitsentscheidung würde das dem Demokratieprinzip immanente Mehrheitsprinzip ohne sachlichen Grund zugunsten relativ kleiner Minderheiten außer Kraft setzen.

#### **4. Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnung** (Artikel I Nr. 10 - § 34 GO)

Die Erweiterung des Stimmrechts des Bürgermeisters bei der Verleihung von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen wird von uns unterstützt.

Die Änderung des § 34 GO sollte jedoch Anlass sein, zu prüfen, ob es überhaupt einer Regelung in der Kommunalverfassung für die Verleihung von Ehrenbürgerrechten und von Ehrenbezeichnungen durch eine Kommune bedarf. Es würde dem Ziel der Landesregierung entsprechen, überflüssige gesetzliche Regelungen aufzuheben, wenn § 34 GO ersatzlos gestrichen würde. Jeder Kommune wäre es dann selbst überlassen, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren sie Ehrenbürgerrechte und Ehrenbezeichnungen verleihen will. Die hierfür von jeder Kommunalvertretung ggf. aufzustellenden Richtlinien bedürfen keiner Reglementierung durch eine Regelung in der Kommunalverfassung. Auch ohne sie werden die Kommunen die Verleihung von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen sachgerecht regeln. Dies spricht für eine ersatzlose Streichung des § 34 GO sowie des § 24 Satz 2 KrO.

Bei einer ersatzlosen Streichung des § 34 GO und § 24 Satz 2 KrO wäre auch automatisch die Frage sachgerecht beantwortet, ob auch Kreise Ehrenbürgerrechte und Ehrenbezeichnungen verleihen können. Die bisherige Rechtslage wird nämlich von der herrschenden Meinung und der Kommunalaufsicht so ausgelegt, dass nur Städte und Gemeinden, nicht aber die Kreise Ehrenbürgerschaften und Ehrenbezeichnungen verleihen können. Dies ergebe sich daraus, dass nur die Gemeindeordnung eine entsprechende ausdrückliche Ermächtigung hierfür enthalte und § 24 Satz 2 KrO sogar ausdrücklich festlege, dass § 34 GO für die ehrenamtliche Tätigkeit und die Wahrnehmung von Ehrenämtern im Kreisbereich keine Anwendung finde. Dieses Ergebnis ist nicht sachgerecht. Auch Kreise haben Bedarf, ehrenamtliches Engagement etc. auf Kreisebene durch Ehrenbezeichnungen zu fördern.

Falls der Landtag sich dem Vorschlag nicht anschließen sollte, § 34 GO und § 24 Satz 2 KrO ersatzlos zu streichen, halten wir es zumindest für geboten, § 24 Satz 2 KrO wie folgt zu formulieren: „§ 34 GO findet entsprechende Anwendung“.

## **5. Stimmberechtigung des Bürgermeister/Landrats**

(Artikel I, Nr. 13 - § 40 GO und Artikel II Nr. 4 - § 25 KrO)

### **5.1. Stimmrecht des Bürgermeisters/Landrats bei Personalentscheidungen**

Nach dem Gesetzentwurf soll der Bürgermeister kein Stimmrecht bei der Entscheidung des Rates haben, die Geschäftskreise der Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Bürgermeister festzulegen oder das fehlende Einvernehmen des Rates für diese Entscheidung mit einer Mehrheit von 2/3 der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder ersetzen zu können (Artikel I Nr. 31 - § 73 Abs. 1 GO). Außerdem soll der Bürgermeister/Landrat nicht mitstimmen dürfen, wenn die Kommunalvertretung in den Fällen, in denen die Hauptsatzung dies vorsieht, eine personalrechtliche Entscheidung im Einvernehmen mit dem Bürgermeister/Landrat zu treffen hat oder das fehlende Einvernehmen durch eine 2/3 Mehrheit ersetzen kann (Artikel I Nr. 31 - § 73 Abs. 3 GO und Artikel 2 Nr. 18 - § 49 Abs. 1 KrO). Diese Regelungen sind sachgerecht.

Die Regelung des Artikel I Nr. 13 - § 40 Abs. 2 Satz 5 GO – scheint jedoch ein redaktionelles Versehen zu enthalten. Sie sieht vor, dass der Bürgermeister im Rat bei allen Fällen des § 73 Abs. 3 GO neu kein Stimmrecht hat. § 73 Abs. 3 GO neu enthält aber in Satz 2 auch die Regelung, dass die Hauptsatzung bestimmen kann, dass für Bedienstete in Führungsfunktionen bestimmte Entscheidungen nur im Einvernehmen zwischen Bürgermeister und Rat (Hauptausschuss) zu treffen sind. Aufgrund des unbeschränkten Verweises in § 40 Abs. 2 Satz 5 GO neu auf § 73 Abs. 3 GO neu könnte damit das Missverständnis entstehen, dass bei einem Beschluss des Rates über eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung der Bürgermeister nicht stimmberechtigt ist. Dies stünde im Widerspruch zu der generellen Regelung, dass der Bürgermeister bei der Beschlussfassung des Rates über die Hauptsatzung mitstimmen darf. Im Übrigen bestünde dann in diesem Punkt kein Gleichklang zwischen den Regelungen für den Ausschluss des Stimmrechtes des Bürgermeisters und des Landrates. Denn die entsprechenden Regelungen für die Kreisordnung in Artikel II Nr. 4 - § 25 Abs. 2 KrO sehen ausdrücklich vor, dass das Stimmrecht des Landrates nur bei Entscheidungen nach § 49 Abs. 1 Satz 3 und 4 KrO neu ausgeschlossen ist, nicht aber bei Entscheidungen nach § 49 Abs. 1 Satz 2 KrO neu.

Das in Artikel I Nr. 13 (§ 40 Abs. 2 GO) des Gesetzentwurfs enthaltene Redaktionsversehen sollte mit dem Ziel geändert werden, dass der Bürgermeister bei Hauptsatzungsregelungen gemäß § 73 Abs. 3 Satz 2 GO neu Stimmrecht hat.

## **5.2. Erweiterung des Stimmrechts des Bürgermeisters/Landrats bei mehreren gemäß § 113 GO zu entsendenden Vertretern in Drittorganisationen**

Artikel 1 Nr. 13 - § 40 Abs. 2 GO neu, Artikel 1 Nr. 19 - § 50 Abs. 4 GO neu und Artikel 1 Nr. 44 - § 113 Abs. 2 GO sowie Artikel II Nr. 4 - § 25 Abs. 2 KrO neu i.V.m. Artikel II Nr. 10 - § 35 Abs. 4 KrO sehen nunmehr vor, dass der Bürgermeister/Landrat Stimmrecht hat, wenn die Kommunalvertretung 2 oder mehr Vertreter oder Mitglieder, die nicht hauptberuflich tätig sind, in Drittorganisationen zu entsenden hat. Diese Erweiterung des Stimmrechts des Bürgermeisters/Landrats wird untersützt.

Darüber hinaus ist eine weitere Änderung der Regelungen über die Entsendung von Vertretern der Kommune in Drittorganisationen wünschenswert. Mit ihr sollte sichergestellt werden, dass das Recht und die Pflicht des Bürgermeisters/Landrats bei der Entsendung mehrerer Vertreter die Vertretung der Kommune selbst oder durch einen von ihnen zu benennenden Vertreter wahrzunehmen, nicht mehr faktisch durch die Kommunalvertretung blockiert werden kann.

Der Gesetzgeber wollte 1994 aus heute noch unverändert weiter bestehenden Gründen sicherstellen, dass auch der institutionelle professionelle Sachverstand und die entsprechenden zeitlichen Ressourcen, die der hauptamtliche Teil der Kommunalverwaltung in einem ganz anderen Umfang hat als ehrenamtliche Mitglieder einer Kommunalvertretung, für eine effektive und effiziente Kontrolle von Gesellschaften der Kommune genutzt wird. Deshalb wurde damals z.B. teilweise sogar im Vorfeld diskutiert, schon dann, wenn nur ein Vertreter zu entsenden ist, dem Hauptverwaltungsbeamten oder einen von ihm benannten Verwaltungsbediensteten das Vertretungsrecht zwingend zuzuordnen. Gegen dieses Zugriffsrecht der hauptberuflichen Kommunalverwaltung schon auf den ersten zu benennenden oder vorzuschlagenden Vertreter hat sich Widerstand geregt. Der Kompromiss war, dass die hauptberufliche Verwaltung zumindest dann ein Zugriffsrecht auf eine zu besetzende Position haben sollte, wenn mehr als eine Position zu vergeben ist.

Leider hat sich jedoch in der Praxis inzwischen herausgestellt, dass insbesondere dann, wenn durch Ausscheiden eines Bürgermeisters/Landrats oder eines vom Bürgermeister/Landrat benannten Vertreters das Benennungsrecht neu ausgeübt werden soll, vereinzelt Kommunalvertretungen dazu übergehen, den nach den Bestimmungen des § 113 GO erforderlichen formellen Benennungsbeschluss nicht zu fassen oder offen zu verweigern. Sie akzeptieren die eindeutige Rechtslage nicht. Dadurch wollen sie den Bürgermeister/Landrat zwingen, der Kommunalvertretung ein Mitbestimmungsrecht bei der Besetzung dieser Position einzuräumen. Wenn gleichzeitig mehrere Vertreter einschließlich

des Vertreters der hauptamtlichen Verwaltung nachzubennen sind, ist dies in der Praxis kein Problem. § 113 GO schreibt eindeutig vor, dass der vom Bürgermeister/Landrat benannte Vertreter zum von der Kommunalvertretung zu beschließenden Vorschlag gehören muss. Andernfalls ist kein wirksamer Vorschlag zustande gekommen. Auch die ehrenamtlichen Vertreter können in diesen Fällen daher nicht in die Gremien einrücken. Diese „Sanktion“ hat bisher in den Fällen, in denen mehrere Vertreter zu benennen sind, ausgereicht, Kommunalvertretungen zu rechtmäßigem Verhalten anzuhalten. Bei Nachbesetzungen, bei denen ein von der Kommunalvertretung formell zu beschließender Vorschlag nur den vom Bürgermeister/Landrat benannten Bediensteten enthält, entfällt diese faktische Sanktion. Es gibt Kommunalvertretungen, die dann darauf vertrauen, dass die Verweigerung eines solchen Beschlusses kaum mit kommunalaufsichtlichen Maßnahmen wirksam beanstandet werden kann (wie will man eine Kommunalvertretung, die geheim abstimmen kann, zwingen, einen solchen Beschluss zu fassen – Ersatzvornahme?).

Diese Möglichkeit zur Blockade bei Einzelnachbenennungen wird auch nicht dadurch beseitigt, dass Artikel I Nr. 44 b in § 113 Abs. 2 Satz 2 GO neu nunmehr formuliert, dass **der** vom Bürgermeister benannte Vertreter und nicht mehr wie nach der bisherigen Rechtslage **ein** vom Bürgermeister benannter Vertreter zum Vorschlag des Rates dazuzählen muss. Denn auch der neue Wortlaut des § 113 Abs. 2 Satz 2 GO schließt nicht aus, dass der Rat einen Beschluss über **den** entsprechenden Vorschlag des Bürgermeisters verweigert.

Um diese Blockademöglichkeit der Kommunalvertretung der Kommunalvertretung zu beseitigen, sollte § 113 GO und § 26 KrO mit dem Ziel geändert werden, dass bei mehreren zu benennenden Vertretern der Bürgermeister/Landrat oder der von ihm benannte Vertreter automatisch zum Vorschlag der Kommune wird, ohne dass es eines formellen bestätigenden Beschlusses der Kommunalvertretung bedarf. Eines Beschlusses der Kommunalvertretung sollte es nur noch bei den weiteren von der Kommunalvertretung selbst zu benennenden Vertretern bedürfen.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass Artikel II Nr. 5 f (§ 26 Abs. 5 Satz 3 KrO neu) redaktionell an die Neuformulierung des § 113 Abs. 2 Satz 2 GO neu angepasst werden müsste. § 26 Abs. 5 KrO neu sieht zwar in Satz 2 vor, dass § 113 GO für die Vertretung der Kreise in Organen von juristischen Personen und Personenvereinigungen entsprechend gilt. Gleichzeitig sieht § 26 Abs. 5 KrO neu in Satz 3 aber weiterhin vor, dass dann, wenn mehr als 1 Vertreter des Kreises zu benennen ist, der Landrat oder **ein** (und nicht „**der**“) von ihm vorgeschlagener Beamter oder Angestellter des Kreises dazuzählen muss. Ohne eine redaktionelle Anpassung des § 26 Abs. 5 KrO neu an die Begrifflichkeiten des § 113 Abs. 2 GO neu könnten die sonst bestehenden begrifflichen Unterschiede (der – ein) zu Missverständnissen über den Sinngehalt der beiden Bestimmungen führen.

## **6. Entschädigungsregelungen für die Wahrnehmung kommunaler Mandate**

(Artikel I Nr. 17, Artikel II Nr. 8 - § 45 GO, § 30 KrO)

Der Landkreistag lehnt eine gesetzliche Verpflichtung ab, stellvertretenden Mitgliedern von Ausschüssen, die den Status eines sachkundigen Bürgers oder Einwohners haben, auch dann für die Teilnahme an Fraktionssitzungen ein Sitzungsgeld zahlen zu müssen, wenn das zu vertretende ordentliche Mitglied selbst in dieser Sitzung anwesend ist.

Die gegenwärtige Rechtslage, die eine Sitzungsgeldzahlung in diesen Fällen ausschließt, ist sachgerecht. Die Kommunalverfassung sieht aus guten Gründen vor, dass stellvertretende Ausschussmitglieder als „Zuhörer“ an den Sitzungen eines Ausschusses teilnehmen können, wenn das ordentliche Ausschussmitglied in der Ausschusssitzung anwesend ist, ohne hierfür ein Sitzungsgeld zu erhalten. Auch ohne Teilnahme an einer Ausschusssitzung als Zuhörer können sie sich die notwendigen Informationen für ihre Arbeit in den Ausschüssen durch Gespräche mit den ordentlichen Ausschussmitgliedern und anhand der schriftlichen Sitzungsunterlagen des Ausschusses verschaffen. Die Teilnahme an Ausschusssitzungen wird deshalb in diesen Fällen zu Recht nicht durch ein Sitzungsgeld „honoriert“. Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum der Gesetzentwurf für den vergleichbaren Sachverhalt bei der Teilnahme an Fraktionssitzungen jetzt vorsieht, dass stellvertretenden Ausschussmitgliedern bei Teilnahme an Fraktionssitzungen ein Sitzungsgeld zu zahlen ist, obwohl das ordentliche Ausschussmitglied anwesend ist.

Zumindest sollte keine zwingende Verpflichtung zur Zahlung von Sitzungsgeld für diese Fälle in der Kommunalverfassung verankert werden. Eine ausdrückliche Ermächtigung, dass jede Kommune in ihrer Hauptsatzung vorsehen kann, dass auch in diesen Fällen Sitzungsgeld gezahlt werden kann, ist ausreichend. Mit einer Kann-Bestimmung könnte auch „Auswüchsen“ gegengesteuert werden. Nicht selten hat ein ordentliches Mitglied eines Ausschusses mehrere Vertreter. Viele Vertretungsregelungen sehen sogar „Kettenvertretungen“ in der Form vor, dass alle Ausschussmitglieder und stellvertretenden Ausschussmitglieder sich in den anderen Ausschüssen jeweils in der Reihenfolge ihres Alphabetes vertreten. Die jetzt vorgeschlagene zwingende Verpflichtung, allen stellvertretenden Ausschussmitgliedern mit dem Status eines sachkundigen Bürgers unabhängig von der Anwesenheit des ordentlichen Mitgliedes Sitzungsgeld zu zahlen, führt dazu, dass z.B. nicht nur dem ordentlichen Mitglied, sondern auch seinen ggf. anwesenden 5 – 6 Stellvertretern für die Teilnahme an der gleichen Fraktionssitzung ein Sitzungsgeld zu zahlen ist. Bei einer „Kann-Bestimmung“ könnte die Kommunalvertretung durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung solchen Entwicklungen Grenzen ziehen.

Würde es bei der zwingenden Verpflichtung zur Zahlung von Sitzungsgeld an stellvertretende Ausschussmitglieder unabhängig von der Anwesenheit des ordentlichen Mitglieds in einer Fraktionssitzung bleiben, sollte diese Verpflichtung aber in jedem Fall durch eine in der Kommunalverfassung zu verankernde Ermächtigung eingeschränkt werden, dass die Hauptsatzung die Zahl der stellvertretenden Ausschussmitglieder begrenzen kann, an die trotz Anwesenheit des ordentlichen Mitglieds Sitzungsgeld zu zahlen ist. Die Regelung, dass die Zahl der Fraktionssitzungen begrenzt werden muss, für die generell Sitzungsgeld gezahlt wird, reicht nicht aus, um die oben beschriebenen denkbaren Fallkonstellationen in angemessener Weise zu beschränken.

## **7. Verfahren Hare-Niemeyer bei der Besetzung von Ausschüssen** (Artikel I Nr. 19, Artikel II Nr. 10 – § 50 GO, § 35 KrO)

Der Gesetzentwurf sieht für die Besetzung der Ausschüsse etc. zukünftig das Verfahren Hare-Niemeyer vor. Dieser Wechsel zum Verfahren von Hare-Niemeyer ist nicht sachgerecht. Das Verfahren Hare-Niemeyer begünstigt tendenziell kleinere Fraktionen und Gruppen bei der Erlangung eines 1. Sitzes in einem Ausschuss. Es kann sogar dazu führen, dass sich die Mehrheit einer Kommunalvertretung in einem Ausschuss nicht als Mehrheit wiederfindet. Diese Gefahr kann zwar dadurch reduziert werden, dass die Zahl der Mitglieder eines Ausschusses so vergrößert wird, dass sich schließlich die Mehrheit der Kommunalvertretung als Mehrheit in den Ausschüssen widerspiegelt. Damit sind jedoch Nachteile verbunden. Große Gremien sind nicht nur kostenträchtiger, sondern häufig auch weniger arbeitsfähig.

Falls es trotzdem bei dem Wechsel zum Verfahren Hare-Niemeyer bleibt, sollte dieser Wechsel von folgenden ergänzenden Regelungen „flankiert“ werden:

- In der Kommunalverfassung sollte ausdrücklich gesetzlich geregelt werden, dass bei der Bildung von Ausschüssen (und beim Zugreifverfahren auf die Ausschussvorsitze) Listenverbindungen zulässig sind. Durch Listenverbindungen werden die Handlungsoptionen erweitert, den oben beschriebenen Tendenzen ohne Vergrößerung der Ausschüsse entgegen zu wirken. Die Argumente, die das Bundesverwaltungsgericht gegen die Zulässigkeit von Listenverbindungen bei der Besetzung kommunaler Ausschüsse angeführt hat, sind nicht überzeugend.
- Selbst wenn Listenverbindungen zulässig sind, besteht bei einem Wechsel zum Berechnungsverfahren Hare-Niemeyer immer noch die Möglichkeit, dass sich eine politische Mehrheit in einer Kommunalvertretung nicht als Mehrheit im Ausschuss widerspiegelt. Es ist daher eine Regelung erforderlich, die sicherstellt, dass das demokratische Mehrheitsprinzip trotz Hare-Niemeyer auch bei der Bildung von Ausschüssen der Kommunalvertretung zum Zuge kommt. § 47

Abs. 3 Landkreisordnung Niedersachsen oder § 44 Abs. 3 Landkreisordnung Brandenburg enthalten z.B. solche Vorkehrungen.

## **8. Erweiterung der Akteneinsichtsrechte**

(Artikel I Nr. 21, Artikel II Nr. 5 - § 55 GO, § 26 Abs. 4 KrO)

Die Erweiterung des Akteneinsichtsrechts für Fraktionen und für Einzelmitglieder einer Kommunalvertretung ist nicht sachgerecht. Es sollte bei der bisherigen Regelung bleiben, die das Akteneinsichtsrecht an ein Quorum von 20 % der Mitglieder der Kommunalvertretung bindet.

Das seit dem 1. Januar 2002 durch das Informationsfreiheitsgesetz neu eingeführte Recht jedes Bürgers, in Akten einzusehen, rechtfertigt es nicht, jetzt auch jedem Mitglied der Kommunalvertretung im Einzelfall Akteneinsichtsrechte nach der Kommunalverfassung einzuräumen. Das Akteneinsichtsrecht nach der Kommunalverfassung geht materiell weiter als das Akteneinsichtsrecht des einzelnen Bürgers nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Mit Rücksicht auf die bestehende Verpflichtung zur Verschwiegenheit für Mitglieder der Kommunalvertretung ist nach der Kommunalverfassung auch Einsicht in Akten zu gewähren, die unter Datenschutzaspekten oder wegen öffentlicher Interessen vertraulich zu behandelnde Informationen enthalten. Ein derart weitgehendes Akteneinsichtsrecht in „vertrauliche“ Teile von Akten hat der einzelne Bürger nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht, da er rechtlich nicht verpflichtet ist, durch die Akteneinsicht gewonnene Informationen vertraulich zu behandeln. Wenn das kommunalverfassungsrechtliche Einsichtsrecht bisher an ein Quorum von mindestens einem Fünftel der Mitglieder der Kommunalvertretung gebunden ist und nicht wie nach dem Gesetzentwurf jetzt auch jede Kleinstfraktion mit nur 2 Mitgliedern oder sogar unter Einschränkungen jedes einzelne Mitglied Einsicht in vertrauliche Unterlagen verlangen kann, so wird dadurch die Vertraulichkeit besser geschützt. Sie ist trotz der rechtlichen Verschwiegenheitspflicht durch jede zusätzliche Einsichtnahme tendenziell gefährdet. Es ist deshalb wünschenswert, diese Gefährdung nur dann in Kauf zu nehmen, wenn das Akteneinsichtsrecht von einer größeren Gruppe von Mitgliedern der Kommunalvertretung geltend gemacht wird, die sich auf eine entsprechende stärkere demokratische Legitimation stützen kann.

## **9. Abstimmungen**

Artikel 2 Nr. 10 c (§ 35 Abs. 4 KrO neu) enthält ein Redaktionsversehen. In § 35 Abs. 4 KrO neu Satz 1 muss nicht auf § 26 Abs. 4 und 5, sondern auch § 26 Abs. 5 und 6 verwiesen werden.

## **10. Neuregelung der Fraktionsfinanzierung**

(Artikel I Nr. 22, Artikel II Nr. 12 – § 56 GO, § 40 KrO)

### **10.1. Rechtsanspruch von Gruppen auf Zahlung von Zuwendungen**

Die gegenwärtige Rechtslage, dass auch Gruppen Zuwendungen gezahlt werden **können**, ist sachgerecht. Sie ermöglicht flexible Regelungen, die den sehr vielgestaltigen Sachverhalten vor Ort Rechnung tragen können, die sich bei dem tatsächlich entstehenden Geschäftsführungsaufwand von Gruppen und Art und Höhe der Zuwendung ergeben können. Der Vorschlag des Gesetzentwurfes, Gruppen ebenso wie Fraktionen einen Rechtsanspruch auf Zahlung von Zuwendungen für ihre Geschäftsführung aus Haushaltsmitteln einzuräumen, wird abgelehnt.

Sollte der Gesetzgeber trotzdem der Auffassung sein, auch Gruppen wie schon jetzt Fraktionen ein Rechtsanspruch auf Zuwendungen zu den Aufwendungen für die Geschäftsführung einzuräumen ist, so sind die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des § 56 Abs. 3 Satz 1 und 2 GO sowie des § 40 Abs. 3 Satz 1 und KrO zur Begründung dieses Rechtsanspruchs völlig ausreichend. Abzulehnen ist dagegen auf jeden Fall die darüber hinausgehende Bestimmung, dass eine Gruppe mindestens eine proportionale Ausstattung erhält, die zwei Dritteln der Zuwendung entspricht, die eine Fraktion mit drei Mitgliedern erhält oder erhalten würde. Es hat bisher kein praktisches Bedürfnis gegeben, durch ergänzende detaillierte Regelungen in der Kommunalverfassung sicherzustellen, dass bei der Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen mit nur zwei Mitgliedern auch die verfassungsrechtlich zu beachtenden Maßstäbe tatsächlich eingehalten werden. Dazu gehört auch die Pflicht, die Höhe der Fraktionszuwendungen entsprechend der Größe der Fraktionen zu differenzieren und kleinen Fraktionen entsprechend ihrer Größe etc. Zuwendungen zu gewähren. Dass Zusammenschlüsse von zwei Mitgliedern einer Kommunalvertretung dann gegen mögliche nicht sachgerechte Entscheidungen einer Kommunalvertretung über die Höhe von Zuwendungen für ihre Arbeit stärker schutzbedürftig sind, wenn sie nur den Status einer Gruppe mit zwei Mitgliedern, nicht aber den Status einer Fraktion haben, ist nicht begründbar. Es ist auch sachlich kein Grund erkennbar, der diese „Besserstellung“ von Gruppen gegenüber Fraktionen im Lichte des Artikels 3 Grundgesetz rechtfertigen könnte.

Darüber hinaus führt die im Gesetzentwurf vorgeschlagene starre Regelung, dass Gruppen mindestens Zuwendungen in Höhe von zwei Dritteln der Zuwendungen einer Fraktion mit drei Mitgliedern erhalten müssen, in der Praxis zu Problemen. Denn die Aufwände, die solchen Gruppen entstehen, hängen auch von der örtlichen tatsächlichen Arbeit dieser Gruppe und den diese Arbeit bestimmenden örtlichen Besonderheiten ab. Es kann daher durchaus sein, dass der tatsächliche Aufwand einer solchen Gruppe niedriger ist, als die jetzt vorgeschriebene Mindestzuwendung. Dass Fraktionen und

Gruppen einen unterschiedlichen Aufwand haben, ergibt sich schon daraus, dass nach den Vorschlägen des Gesetzentwurfs nur bei Fraktionen, nicht aber bei Gruppen die öffentliche Darstellung ihrer Auffassung als deren Aufgabe ausdrücklich anerkannt wird (vgl. § 56 Abs. 2 GO neu, § 40 Abs. 2 KrO neu). Die jetzt vorgeschlagene starre Verpflichtung, Gruppen mindestens zwei Drittel der Aufwendungen der kleinsten Fraktion zu zahlen, wäre daher sachwidrig. Denn in die Berechnung der Zuwendung für Gruppen würde dann auch anteilig der Aufwand von Fraktionen für die Öffentlichkeitsarbeit einfließen, obwohl die Kommunalverfassung auch nach den Vorschlägen des Gesetzentwurfs die Öffentlichkeitsarbeit nicht zu den vom Gesetzgeber „anerkannten“ Aufgaben von Gruppen zählt.

In der Praxis kann die jetzt vorgesehene starre Zwei-Drittel-Regelung im Übrigen Überlegungen auslösen, den bisher üblichen Verteilungsschlüssel für Zuwendungen zu Lasten kleinerer Fraktionen (und Gruppen) zu verändern. Eine Veränderung des Verteilungsschlüssels könnte verhindern, dass die jetzt vorgesehene Mindesthöhe für Zuwendungen an Gruppen zu einer überproportional großen Zuwendung an Gruppen im Vergleich zu anderen Fraktionen führt. Dies sei an einem Beispiel erläutert: In einem Kreistag mit 60 Mitgliedern umfasst die größte Fraktion (A-Fraktion) 30 Mitglieder. Die kleinste Fraktion (B-Fraktion) hat drei Mitglieder. Daneben gibt es noch eine Gruppe mit zwei Mitgliedern (C-Gruppe). Die A-Fraktion mit 30 Mitgliedern erhält unter Anwendung eines Verteilungsschlüssels aus einem Sockelbetrag und einem Betrag pro Fraktionsmitglied insgesamt 30.000 Euro. Die B-Fraktion mit drei Mitgliedern erhält 9.000 Euro. Die nur aus zwei Mitgliedern bestehende C-Gruppe müsste dann nach dem Gesetzentwurf mindestens 6.000 Euro erhalten. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass die größte Fraktion pro Mitglied 1.000, die kleinste Fraktion und die Gruppe jeweils 3.000 Euro pro Mitglied erhalten. Verstärkt wird dieses Ungleichgewicht noch dadurch, dass bei einer aus zwei Mitgliedern bestehenden Gruppe bestimmte Aufwendungen anders als bei großen Fraktionen entweder überhaupt nicht entstehen oder weniger ins Gewicht fallen (z.B. geringere Kosten für die Vorbereitung und Durchführung von Fraktionssitzungen).

Durch die jetzt vorgeschlagene Regelung, auch Gruppen mit nur zwei Mitgliedern einen Zuwendungsanspruch in Höhe von zwei Drittel der kleinsten Fraktion einzuräumen, werden Anreize gesetzt, dass sich neben den ohnehin bestehenden Fraktionen zusätzliche „Kleinstgruppen“ bilden, um entsprechende Mittel erhalten zu können. Die Zahl der „Kleinstgruppen“ und kleinen Fraktionen, die im Vergleich zu großen Fraktionen eine „überproportionale“ Ausstattung erhalten, wird daher steigen. Um dies zu verhindern, werden die größeren Fraktionen vermutlich Überlegungen anstellen, den Sockelbetrag, den jede Fraktion oder Gruppe unabhängig von ihrer Größe erhält, zugunsten von Pro-Kopf-Beträgen zu reduzieren. Durch eine solche Änderung des Verteilungsschlüssels für Zuwendungen könnte dann das oben beschriebene Ungleichgewicht verkleinert werden. Im Ergebnis kann die jetzt getroffene Regelung daher dazu führen, dass kleine Fraktionen und Gruppen weniger

Mittel für ihre Arbeit erhalten als nach der bisherigen Rechtslage, die keinen strikten proportionalen Anspruch auf Zuwendungen an Gruppen vorsieht.

Falls Gruppen mit zwei und mehr Mitgliedern ein strikter Rechtsanspruch auf Zuwendungen eingeräumt wird, sollte dies wie bei Fraktionen mit nur zwei Mitgliedern auch von der Voraussetzung abhängig gemacht werden, dass sie sich ein Statut geben. Sachliche Gründe für die insoweit vom Gesetzentwurf vorgesehene Ungleichbehandlung von Fraktionen und Gruppen mit zwei Mitgliedern sind nicht erkennbar. Durch die Pflicht von Gruppen ebenso wie Fraktionen ein Statut aufstellen zu müssen, ist auch bei Gruppen gewährleistet, dass ihr Zusammenschluss ein höheres Maß an Bestand und Kontinuität hat. Die Regelungen über die Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen, die nicht selten ganz oder teilweise pauschal mit einer Zahlung für ein Haushaltsjahr gewährt werden, wären leichter praktikabel. Zusammenschlüsse aus zwei Personen können sich sehr leicht auflösen. Damit dies nicht allzu häufig während eines laufenden Haushaltsjahres geschieht, sollte auch Gruppen wie Fraktionen aus nur zwei Mitgliedern die Pflicht auferlegt werden, durch ein Statut eine gewisse Ernsthaftigkeit und Stabilität ihres Zusammenschlusses zu dokumentieren. Außerdem wäre wie bei Fraktionen durch das Statut einer Gruppe gewährleistet, dass eindeutig geregelt ist, wer für die Gruppe im Außenverhältnis handelt sowie für die Verwendung der öffentlichen Mittel einschließlich der Rechnungslegung verantwortlich ist.

## **10.2. Einführung einer „Geschäftsführungspauschale“ für Einzelmitglieder einer Kommunalvertretung**

Abzulehnen ist der Vorschlag des Gesetzentwurfs, Mitgliedern der Kommunalvertretung, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, einen Rechtsanspruch auf Zahlung einer Art „Geschäftsführungspauschale“ einzuräumen. Es gibt keine finanziell ausgleichsbedürftige sachwidrige Benachteiligung eines einzelnen Mitglieds einer Kommunalvertretung im Verhältnis zu Mitgliedern, die sich zu einer Gruppe oder Fraktion zusammenschließen. Der jedem einzelnen Mitglied entstehende Aufwand für die politische Arbeit in einer Kommunalvertretung wird schon durch die pauschale Aufwandsentschädigung ausgeglichen, die jedes Mitglied unabhängig davon bekommt, ob es einer Fraktion oder einer Gruppe angehört.

Soweit die Kommunalverfassung derzeit darüber hinaus vorsieht, dass Fraktionen (und zukünftig ggf. auch Gruppen) zusätzlicher Geschäftsführungsbedarf durch finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln erstattet wird, soll dadurch besonderer fraktionsspezifischer Aufwand ausgeglichen werden. Die Zuwendungen sollen dazu dienen, den Koordinierungsbedarf etc. bei der Willensbildung einer Fraktion finanziell zu unterstützen. Sie werden auch damit begründet, dass es die Willensbildung in der Kommunalvertretung erleichtert, wenn diese schon auf der Basis von vorhergehenden, in

Fraktionen koordinierten Meinungsbildungsprozessen erfolgen kann. Fraktionslose Einzelmitglieder einer Kommunalvertretung haben einen solchen Koordinierungsbedarf nicht. Anders als Fraktionen, die Fachausschüsse der Kommunalvertretung mit unterschiedlichen Mitgliedern beschicken, haben sie naturgemäß keinen Bedarf für die Koordinierung von Ausschussmitgliedern. Ihre „Nachteile“, auf die Willensbildung in der Kommunalvertretung einzuwirken, haben ihre Ursache nicht in fehlenden Zuwendungen, sondern in der Tatsache, dass sie auf der Basis von demokratischen Wahlen vom Wähler den Status des „Einzelkämpfers“ zugewiesen bekommen haben. Es wäre mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar, wenn solche Ergebnisse demokratischer Wahlen durch „finanzielle Zuwendungen“ wieder korrigiert würden.

Im Übrigen haben es Einzelmitglieder einer kommunalen Vertretung selbst in der Hand, durch die Bildung einer Gruppe mit anderen Einzelmitgliedern ebenfalls wie Fraktionen oder Gruppen die Vorteile einer arbeitsteiligen Organisation in der Kommunalvertretung zu erreichen. Die Entscheidung, fraktionslos zu bleiben, ist legitim; durch eine Geschäftsführungspauschale sollten aber nicht noch finanzielle Anreize gesetzt werden, in einem solchen Status zu verharren. Denn es liegt im übergeordneten Interesse einer Kommune, dass auch die Rahmenbedingungen der Willensbildung in der Kommunalvertretung so ausgestaltet werden, dass alle Mitglieder einer Kommunalvertretung möglichst angehalten werden, in Strukturen zu arbeiten, die eine Konsensbildung im Interesse des Allgemeinwohls schon im Vorfeld fördern.

Eine Geschäftsführungspauschale für Einzelmitglieder lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass fraktionsgebundene Mitglieder zum Beispiel bei von ihnen gestellten Einzelanfragen oder Informationsrecherchen teilweise auf die Unterstützung ihrer Fraktion zugreifen können. Das Recht und die Möglichkeit, zum Beispiel Einzelanfragen oder Einzelanträge zu stellen, haben auch nämlich fraktionsgebundene Mitglieder unabhängig von Mitgliedschaft in ihrer Fraktion. Soweit sie bei solchen Aktivitäten von ihrer Fraktion unterstützt werden, stehen dem von ihnen gezahlte Mitgliedsbeiträge an diese Fraktion gegenüber, die sie unter anderem aus ihrer „normalen“ Aufwandsentschädigung finanzieren, ohne hierfür einen besonderen Zuschlag in Form einer „Geschäftsführungspauschale“ zu erhalten. Es wäre daher sachlich nicht gerechtfertigt und mit dem Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 GG kaum vereinbar, nur bei fraktionslosen Mitgliedern für die Durchführung solcher Einzelaktivitäten neben der allgemeinen Aufwandsentschädigung eine Art „Geschäftsführungspauschale“ vorzusehen, sie aber fraktionsgebundenen Mitgliedern einer Kommunalvertretung zu verweigern. Um solche „vermeintlichen Ungleichbehandlungen“ zu vermeiden, wäre dann die Erhöhung der allgemeinen Aufwandsentschädigung **für alle** der richtige Weg.

Nach dem Wegfall der Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz ist der vorgesehene Rechtsanspruch von Einzelmitgliedern einer Kommunalvertretung auf Zahlung einer zusätzlichen Geschäftsführungspauschale auch aus einem anderen Grund politisch fragwürdig. Der Wegfall der Sperrklausel hat die Chancen für extremistische Gruppierungen erheblich erhöht, wenigstens mit einem Mitglied in Kommunalvertretungen einzuziehen. Die dadurch entstehenden negativen Wirkungen sollten nicht noch zusätzlich dadurch verstärkt werden, dass diesen Mitgliedern neben der ihnen zustehenden allgemeinen Aufwandsentschädigung zusätzliche öffentliche Mittel für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt werden müssen. In großen Kommunen kann der Betrag, der Einzelmitgliedern zu zahlen wäre, je nach Ausgestaltung der Sockelbetragszuwendung für kleine Fraktionen und Gruppen durchaus eine jährliche Größenordnung von 100.000 Euro erreichen.

Bei Einzelmitgliedern erhöht sich im Übrigen die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Betrag „missbräuchlich“ eingesetzt wird, ohne dass es eine Handhabe gibt, dagegen vorzugehen. Ein Einzelmitglied entscheidet zum Beispiel ganz alleine, ob es die Ehefrau als Mitarbeiterin einstellt und aus diesen Mitteln bezahlt. Bei Kleinstfraktionen oder Gruppen aus zwei Mitgliedern setzt das faktisch geltende Vier-Augen-Prinzip solchen Entwicklungen wenigstens gewisse Grenzen, weil sich ggf. beide Mitglieder über eine derartige Verwendung der Mittel einigen müssen.

Dass auch kleine Fraktionen und Minderheiten mit ihren Wünschen nach möglichst hohen finanziellen Zuwendungen für ihre Arbeit staatspolitisch verantwortungsbewusst umgehen können, zeigt das Beispiel im Schweriner Landtag. Als bei der letzten Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern erstmals wieder die FDP und die NPD die 5%-Sperrklausel übersprangen und in den Landtag einzogen, hat der Landtag mit Zustimmung der dortigen FDP die Regelungen über die Zahlung von Fraktionszuwendungen mit dem Ziel geändert, der NPD für ihre rechtsextremistische Arbeit möglichst wenig finanzielle Zuwendungen zukommen zu lassen. Deshalb wurde bei der Finanzausstattung von Fraktionen mit weniger als zwölf Mitgliedern der unabhängig von der Zahl der Mitglieder einer Fraktion zu zahlende Sockelbetrag abgesenkt. Stattdessen wurde ein „Spezialisierungszuschlag“ eingeführt, der zwar mit jedem Mitglied einer Fraktion wächst, aber nicht an den früheren Grundbetrag herankommt. Die NPD verliert so gegenüber der ursprünglichen Regelung etwa 150.000 Euro im Jahr, die FDP 120.000 Euro. Begründet wurde dies damit, dass kleine Fraktionen nicht in allen Ausschüssen mitarbeiten können. Sie müssen deshalb auch nicht für alle Bereiche Mitarbeiter beschäftigen. Die jetzt vom Gesetzentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung vorgeschlagene Einführung einer Geschäftsführungspauschale für jedes einzelne Mitglied einer Kommunalvertretung geht in die genau entgegengesetzte Richtung. Statt den Kommunen die ihnen im Rahmen des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes zustehenden Spielräume zu belassen, die Finanzierung extremistischer Arbeit von Kleinstgruppen in den Kommunalvertretungen zu begrenzen, schränkt der Gesetzentwurf diese Möglichkeiten jetzt sogar noch gravierend ein. Er räumt neben

Kleinstgruppen ohne Fraktionsstatus sogar jedem einzelnen Mitglied einer Kommunalvertretung, das nur wegen Fehlens einer Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz in der Kommunalvertretung Mitglied werden konnte, zusätzliche Finanzierungsansprüche aus Steuermitteln ein. Wenn der Landesgesetzgeber schon nicht bereit ist, durch Wiedereinführung einer Sperrklausel von beispielsweise zwei Prozent im Kommunalwahlgesetz zu verhindern, dass selbst extremistische Kleinstgruppierungen mit einem Mitglied in die Kommunalvertretung einziehen können, muss von ihm zumindest erwartet werden, dass er die Kommunen nicht auch noch durch gesetzliche Regelungen zwingt, die Arbeit dieser extremistischen Kleinstgruppierungen durch zusätzliche finanzielle Mittel aus dem Kommunalhaushalt stärker zu unterstützen, als es das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot gebietet. Der Landkreistag NRW erwartet von allen im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Fraktionen, dass sie sich insoweit an den von staatspolitischem Verantwortungsbewusstsein getragenen Maßstäben des Landtages Mecklenburg-Vorpommern orientieren, auch wenn dies dazu führt, dass eine Partei in den Kommunalvertretungen, in denen sie weit unter einer denkbaren 2-%-Klausel bleibt und nur wegen des Fehlens einer Sperrklausel überhaupt einen Sitz in der Kommunalvertretung erhalten hat, ihre Finanzierungswünsche auf ein vom Grundgesetz und von der Landesverfassung gebotenes Maß reduzieren muss.

### **10.3. Rechnungsregelung über die Verwendung der Zuwendungen**

Die gegenwärtige Regelung der Kommunalverfassung für die Rechnungslegung über die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse ist unzureichend. Sie sieht nur vor, dass über die Verwendung der Zuwendungen ein Nachweis in einfacher Form zu führen ist, der unmittelbar dem Bürgermeister/Landrat zuzuleiten ist. Die diesem Nachweis zugrunde liegenden Rechnungsbelege über die tatsächlich getätigten Ausgaben sind dagegen nicht vorzulegen und aufzubewahren. Dies hat in der Vergangenheit teilweise zu Schwierigkeiten geführt, wenn beispielsweise in dem vereinfachten Verwendungsnachweis Ausgaben nur unter dem zusammenfassenden Begriff „Repräsentationskosten“ aufgeführt worden sind, später aber Zweifel daran aufgetaucht sind, ob die Mittel tatsächlich für Repräsentationskosten der Fraktion oder für „individuelle private Repräsentationskosten“ verwandt worden sind (Kauf von privaten Kleidungsstücken, um die Fraktion angemessen zu repräsentieren). Soweit nachträglich Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwendung aufgetaucht sind, die manchmal sogar zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen geführt haben, konnten diesbezügliche Vorwürfe dann nicht sachgerecht aufgeklärt werden. Die konkreten Belege und Rechnungen für diese Ausgaben waren „nicht mehr auffindbar“ oder vernichtet worden.

Es sollte deshalb ausdrücklich im Gesetz geregelt werden, dass Zuwendungen nur gewährt werden dürfen, wenn die Belege für die getätigten Ausgaben mindestens für fünf Jahre aufbewahrt werden. Die Hauptsatzung sollte auch eine Regelung mit einer längeren Aufbewahrungsfrist vorsehen können.

Die gegenwärtige Regelung in der Kommunalverfassung, das über die Verwendung der Zuwendungen nur ein Nachweis in einfacher Form zu führen ist, wird zum Teil so verstanden, dass sie abschließend ist und darüber hinausgehende Regelungen durch die Kommunalvertretung für eine effektive Kontrolle der sachgerechten Verwendung solcher Zuwendungen nicht zulässig sind (z.B. Verpflichtung, die konkreten Rechnungen und Belege für einen gewissen Zeitraum aufzubewahren).

### **11. Amtszeit des Bürgermeisters/Landrats**

(Artikel I Nr. 25, Artikel II Nr. 15 – § 65 GO, § 44 KrO)

Nach Bekanntwerden der Koalitionsvereinbarung im Jahre 2005 hat sich der Vorstand des Landkreistages mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Amtszeit der Bürgermeister/Landräte von 5 auf 8 Jahre zu verlängern und es bei der Dauer der Wahlperiode der Kommunalvertretungen von 5 Jahren zu belassen. Der Landkreistag NRW nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf hinsichtlich der Dauer der Amtszeiten hiervon abweicht.

### **12. Personalrechtliche Kompetenzen des Bürgermeisters/Landrats**

(Artikel I Nr. 31, Artikel II Nr. 18 – § 73 GO, § 49 KrO)

Die Neuregelungen des Gesetzentwurfes weisen dem Bürgermeister/Landrat wie bisher die Entscheidungsbefugnis in Personalangelegenheiten zu, schränken aber die Möglichkeit der Kommunalvertretung im Vergleich zum bisherigen Recht ein, durch eine Hauptsatzungsregelung personalrechtlichen Kompetenzen an sich zu ziehen. Die Vorschläge, dass die Kommunalvertretung durch Hauptsatzungsregelung nur noch bei Führungsfunktionen ein Mitspracherecht der Kommunalvertretung vorsehen kann, sind sachgerecht und werden von uns mit Nachdruck unterstützt.

### **13. „Mehr-Mütter-Anstalten“ des öffentlichen Rechts**

(Artikel V Nr. 1, 5 und 6 - §§ 1 Abs. 2, 27 und 28 GkG)

Wir unterstützen die Regelungen zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, mit denen zukünftig auch die Bildung von „Mehr-Mütter-Anstalten“ des öffentlichen Rechts durch kommunale Gebietskörperschaften ermöglicht wird.

Mitglieder einer solchen „Mehr-Mütter-Anstalt“ können jedoch nach den vorgeschlagenen Regelungen nur Gemeinden und Kreise sein. Ebenso wie jetzt schon bei Zweckverbänden (vgl. § 4 Abs. 2 GkG) sollte auch die Möglichkeit bestehen, dass auch der Bund, die Länder der Bundesrepublik und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder einer solchen „Mehr-Mütter-Anstalt“ sein können. Eine Erweiterung der Mitgliedschaft für „Mehr-Mütter-Anstalten“ würde es erübrigen, jedes Mal in den Fällen, in denen Kommunen, das Land

oder der Bund eine solche „Mehr-Mütter-Anstalt“ auf freiwilliger Basis bilden wollen, hierfür auf seitens des Landes NRW eine besondere gesetzliche Ermächtigung schaffen zu müssen. „Ordnungspolitisch“ halten wir eine solche Erweiterung für unbedenklich. Auch diese „Mehr-Mütter-Anstalten“ bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde und beruhen zudem auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Keine Gemeinde oder kein Kreis kann auf der Basis der von uns angeregten Regelung „gezwungen“ werden, eine „Mehr-Mütter-Anstalt“ zu bilden, an der neben Gemeinden und Kreisen auch das Land oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften beteiligt sind.

#### **14. Übertragung von Aufgaben der Personalverwaltung** (Artikel VII Nr. 1 – § 102 Buchstabe h) Landesbeamtenengesetz)

Die in § 102 Buchstabe h) vorgeschlagenen Änderungen des Landesbeamtenengesetzes werden mit Nachdruck unterstützt. Die jüngsten Änderungen der Beihilfeverordnung des Landes NRW erfordern hochspezialisierten Sachverstand der mit ihrer Umsetzung betrauten Bediensteten. Dieser kann in vielen kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr zu personalwirtschaftlich sachgerechten Bedingungen vorgehalten werden. Viele Kommunen wünschen deshalb, die Beihilfesachbearbeitung im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit auf eine andere Kommune zu übertragen. Die jetzt vorgeschlagenen Regelungen schaffen hierfür die gesetzlichen Voraussetzungen.

#### **15. Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister/Landräte** (Artikel VII Nr. 2 – § 195 Abs. 4 LBG)

Gegen die vorgeschlagene Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister/Landräte bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, dass Bürgermeister/Landräte zukünftig nicht mehr von der Möglichkeit Gebrauch machen können sollen, auf Antrag vor Beendigung ihrer laufenden Amtszeit vorzeitig in den Ruhestand gehen zu können, wenn sie das 63. oder 65. Lebensjahr erreicht haben. Anders als der Gesetzentwurf halten wir es für sachgerecht, dass Bürgermeister und Landräte die Möglichkeit behalten, zumindest mit Erreichen der Regelaltersgrenze für den Ruhestand (zurzeit 65 Jahre) auch vor Ablauf der laufenden Amtsperiode mit Zustimmung der Kommunalvertretung in den Ruhestand zu treten.

Hätte ein Bürgermeister/Landrat diese Möglichkeit nicht, so würde er evtl. davon Abstand nehmen, noch einmal für eine weitere Amtsperiode zu kandidieren, in die die Vollendung seines 65. Lebensjahres fällt. Er könnte ohne eine solche Regelung nämlich nur vorzeitig mit 65 Jahren aus dem Amt ausscheiden, wenn er dienstunfähig wäre. Auch aus fiskalischen Gesichtspunkten haben Kommunen ein Interesse daran, dass Bürgermeister/Landräte zumindest bis zum 65. Lebensjahr ihr Amt ausüben und deshalb erneut kandidieren. Ohne eine solche Regelung müssten sie sonst für die nicht erneut kandidierenden und vor Vollendung des 65. Lebensjahrs ausscheidenden Amtsinhaber

schon vorher Ruhestandsbezüge zahlen und gleichzeitig vorzeitig zeitlich parallel dazu die Besoldung für den neuen Amtsinhaber finanzieren.

Dass ein Bürgermeister/Landrat schon vor Vollendung seiner Amtszeit ohne Dienstunfähigkeit schon mit Vollendung des 65. Lebensjahres ausscheiden könnte, verletzt auch keine schützenswerten Interessen seiner Wählerinnen und Wähler. Denn die Wählerinnen und Wähler können diese Möglichkeit bei ihrer Entscheidung berücksichtigen, ob sie den betreffenden Kandidaten wählen, berücksichtigen.

Der Wegfall der Altersgrenze von 68 Jahren erhöht zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass auch Bewerberinnen und Bewerber noch in hohem Alter erstmals für das Amt kandidieren, dann nach sehr kurzer aktiver Amtszeit ohne Dienstunfähigkeit vorzeitig aufgrund der derzeitigen Regelungen über die Antragsaltersgrenze und die Lebensaltersgrenze vorzeitig aus ihrem Amt scheidet und auf ruhegehaltfähige Vordienstzeiten aus anderen Tätigkeiten mit erheblich niedrigerer Vergütung/Besoldung zurückgreifen können. Sie würden dann unter Umständen für sehr kurze Amtszeiten als Bürgermeister/Landrat Ruhegehaltsbezüge bis an ihr Lebensende erhalten, deren Höhe nicht mehr in angemessenem Verhältnis zu der kurzen aktiven Amtszeit als Bürgermeister/Landrat steht. Es mag dahinstehen, ob diese „Gefahr“ real ist. Bewerber, die erstmals im hohen Alter für ein solches Amt kandidieren, müssen zunächst von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden. Es ist davon auszugehen, dass das Alter und die versorgungsrechtliche Problematik in dem betreffenden Wahlkampf Thema der öffentlichen Diskussion werden wird. Die Bürgerinnen und Bürger können deshalb ihre Wahlentscheidung in Kenntnis dieser besonderen Problematik treffen. Der versorgungsrechtliche Aspekt wird dann neben dem hohen Lebensalter eines Bewerbers, der sich erstmals für ein entsprechendes Amt bewirbt, eher dazu führen, dass er von den Bürgerinnen und Bürgern nicht gewählt wird. Im Übrigen könnte dieser theoretischen Gefahr auch durch eine Regelung Rechnung getragen werden, die die Inanspruchnahme der Regelaltersgrenze gemäß § 45 Abs. 4 LBG NRW für Bürgermeister und Landräte nur dann zulässt, wenn diese mindestens eine abgeleistete Dienstzeit in diesem Amt vorweisen können, die der Dauer einer Amtsperiode von 6 Jahren entspricht.

## **16. In-Kraft-Treten des Gesetzes** (Artikel X)

Artikel X sieht vor, dass die Änderungen der Kommunalverfassung am Tag nach der Verkündung des Gesetzes mit Ausnahme der neuen Regelungen über die Besetzung von Ausschüssen (Einführung des Besetzungsverfahrens Hare-Niemeyer). Wir sprechen uns dafür aus, dass auch die Neuregelungen über die Zahlung von Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelmitglieder erst mit Beginn der neuen Kommunalwahlperiode in Kraft treten. Die Kommunen hätten dann genügend Zeit, um die erforderlichen Entscheidungen über die neuen Verteilungskriterien der Zuwendungen sorgfältig

vorzubereiten, die nach der vorgeschlagenen Neuregelung des Gesetzentwurfs zu treffen sind. Würden diese Regelungen schon mit Verkündung des Gesetzes in Kraft treten, so wären die örtlichen Regelungen über die Zuwendungen noch während eines laufenden Haushaltsjahres zu ändern und Zuwendungen an Gruppen und Einzelmitglieder ggf. sogar rückwirkend anteilig noch für den verbleibenden Rest eines laufenden Haushaltsjahres zu zahlen.