



Stadt Eschweiler
Der Bürgermeister
12 Organisationsamt

Vorlagen-Nummer

018/08

1

Sitzungsvorlage

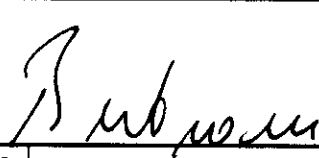
Datum: **23.02.** 2008

Beratungsfolge			Sitzungsdatum	TOP
1. Kenntnisgabe	Stadttrat	öffentlich	27.02.2008	
2.				
3.				
4.				

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (GO-Reformgesetz)

Beschlussentwurf:

Die Ausführungen im Sachverhalt werden zur Kenntnis genommen.

A 14 - Rechnungsprüfungsamt ☒ gesehen ☐ vorgeprüft _____		Unterschriften 	
1	☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt Abstimmungsergebnis ☐ einstimmig ☐ ja ☐ nein ☐ Enthaltung	2	☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt Abstimmungsergebnis ☐ einstimmig ☐ ja ☐ nein ☐ Enthaltung
3	☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt Abstimmungsergebnis ☐ einstimmig ☐ ja ☐ nein ☐ Enthaltung	4	☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt Abstimmungsergebnis ☐ einstimmig ☐ ja ☐ nein ☐ Enthaltung

Sachverhalt:

Die Grundzüge des kommunalen Verfassungsrechtes sind mit der Reform der Gemeindeordnung im Jahre 1994 wesentlich geändert worden. Jedoch bereits der damalige Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hatte zur Weiterentwicklung der Gemeindeordnung NRW eigens eine Expertenkommission aus VertreterInnen der kommunalen Spitzenverbände, der Landtags-Fraktionen sowie der kommunalpolitischen Vereinigungen eingesetzt. Die im Kommissionsbericht dargestellten Reformvorschläge wurden allerdings bis zur Landtagswahl 2005 nicht mehr umgesetzt.

In der Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung wurde der Reformgedanke wieder aufgegriffen und u. a. folgende Schwerpunkte hinsichtlich der GO-Reform festgelegt:

- Verlängerung der Wahlzeit der Bürgermeister und Landräte
- Einführung eines Ratsbürgerentscheides
- Absenkung der Schwellenwerte bei Großen und Mittleren kreisangehörigen Gemeinden
- Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen

Am 9. 10. 2007 hat der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen in dritter Lesung das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz- beschlossen und somit einen Großteil der im Koalitionsvertrag festgelegten Vereinbarung realisiert. Das Gesetz ist am 16. 10. 2007 verkündet und am 17. 10. 2007 in Kraft getreten.

Kernpunkte in der Gesetzesänderung können in folgenden Schwerpunkten festgehalten werden:

Das Verhältnis und die Kompetenzen der Organe Rat und Bürgermeister sind klarer abgegrenzt und ausgeglichen worden. Hierzu soll insbesondere die Stärkung des Bürgermeisteramtes beitragen.

Des Weiteren sind die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder und der Fraktionen erweitert worden.

Die Senkung von Schwellenwerten, zusätzliche Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit und schließlich die Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen sind zu erwähnen.

Stärkung der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten

Wahlzeit

Eine wesentliche Veränderung bezüglich der Stellung des Bürgermeisters ist darin zu sehen, dass die Wahlzeit des Bürgermeisters von der Wahlzeit des Rates abgekoppelt worden ist. Gem. § 65 Abs. 1 GO NRW beträgt die Wahlzeit des Bürgermeisters nunmehr 6 Jahre. Hinsichtlich der Amtszeit des Bürgermeisters sei noch erwähnt, dass die bisher bestehende Altersgrenze vom vollendeten achtundsechzigsten Lebensjahr entfallen ist. Damit entfällt auch die Möglichkeit des altersbedingten Ausscheidens während der laufenden Amtszeit. Ein Ausscheiden ist also nur nach Ablauf der sechsjährigen Amtszeit möglich. Fälle der Dienstunfähigkeit sind natürlich anders zu betrachten.

Mit der Abkopplung der Bürgermeisterwahl von der Kommunalwahl wird der herausgehobenen Stellung des Bürgermeisters Rechnung getragen. Die persönlichen und fachlichen Kompetenzen des Bürgermeisters werden bei seiner Wahl ausschlaggebend sein. Die Parteizugehörigkeit wird von nachrangiger Bedeutung sein. Die Entkoppelung der Wahlen wird erstmals im Jahre 2014 stattfinden. Bei den anstehenden Wahlen 2009 wird nochmals eine verbundene Wahl durchgeführt.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch, dass auch im Kommunalwahlgesetz hinsichtlich der Wahl des Bürgermeisters eine erhebliche Änderung vorgenommen worden ist. Danach ist gewählt, wer bei der Wahl die meisten Stimmen auf sich vereinen kann. Die Durchführung einer evtl. Stichwahl und somit eines zweiten Wahlganges entfällt.

Amtsverzicht nach Einleitungsbeschluss

Gem. § 66 Abs. 1 GO NRW kann von der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder beantragt werden, dass ein Abwahlbeschluss, der von 2/3 der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder getroffen werden muss, vorgenommen wird. Es schließt sich in solchen Fällen die Abwahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger an. Nunmehr besteht die Möglichkeit, dass der amtierende Bürgermeister nach dem Eingangsbeschluss durch den Rat auf das weitere Verfahren verzichtet und von seinem Amt vorher zurücktritt. Diese Regelung liegt im Interesse des Amtsinhabers, da er von sich aus entscheiden kann, ob er sich einem Abwahlverfahren stellt. Diese Regelung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass bei Abwahlverfahren Begleiterscheinungen festzustellen waren, die geeignet waren, die Persönlichkeitsrechte des Bürgermeisters zu verletzen.

Gesetzliche Mitgliedschaft und Stimmrecht im Rat

Die bisherigen Regelungen in der Gemeindeordnung ließen in nicht wenigen Fällen offen, ob dem Bürgermeister ein Mitwirkungs- und Stimmrecht gegeben war. Eine Klarstellung ist damit erzielt worden, dass der Bürgermeister aufgrund der Neuregelung in § 40 Abs. 2 Satz 2 GO NRW Mitglied des Rates kraft Gesetz ist. Seine Mitwirkungsrechte werden somit erweitert. Überall dort, wo Regelungen getroffen worden sind, die beinhalten, dass die Mitglieder des Rates entscheiden, bestehen auch für den Bürgermeister Mitwirkungsrechte. Ausnahmen hiervon sind in § 40 Abs. 2 GO NRW getroffen. Zu beachten bleibt, dass der Bürgermeister zwar Mitglied des Rates ist, aber nicht zu den Ratsmitgliedern zählt. Dies wiederum besagt, dass bei Formulierungen, die den Begriff „Ratsmitglieder“ aufführen, der Bürgermeister nicht dazu zählt.

Mitwirkungsverbot für den Bürgermeister

Eine klarstellende Regelung ist in § 50 Abs. 6 GO NRW getroffen worden. Gem. § 50 Abs. 6 GO NRW kann ein Mitglied, in dessen Person ein Ausschlussgrund nach § 31 GO NRW vorliegt, an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen. Mit Blick darauf, dass der Bürgermeister Mitglied des Rates ist, gilt diese Regelung nunmehr auch für ihn.

Entscheidungskompetenzen in personalrechtlichen Angelegenheiten

§ 73 Abs. 3 GO NRW enthält eine Grundsatzregelung, nach der der Bürgermeister alle dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen trifft, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Der Gesetzgeber hat eine wesentliche Veränderung in diesem Paragraphen vorgenommen, da er nur noch Ausnahmen von der Grundsatzregelung vorsieht, soweit Bedienstete in Führungsfunktion betroffen sind. Der generelle Hauptsatzungsvorbehalt, der in der Gemeindeordnung a. F. enthalten war, ist somit entfallen. In den jetzt verbleibenden Fällen kann durch eine Hauptsatzungsregelung festgelegt werden, dass die Entscheidungen, die das beamtenrechtliche Grundverhältnis oder das Arbeitsverhältnis des Bediensteten (Führungskräfte) zur Gemeinde verändern, durch den Rat oder den Hauptausschuss im Einvernehmen mit dem Bürgermeister zu treffen sind. Einvernehmen ist dabei als eine gegenseitige Zustimmung zu verstehen. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, kann der Rat die Entscheidung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder treffen. Bei den jeweiligen Entscheidungen des Rates zu diesem Punkt hat der Bürgermeister im Übrigen kein Stimmrecht. Am Rande sei angemerkt, dass durch die Neuregelung im § 73 GO NRW klar herausgestellt wird, dass entweder der Hauptausschuss oder der Rat zuständig ist. So genannte Personalausschüsse, die in vielen Kommunen gebildet worden sind, können somit nicht mehr mit derartigen Kompetenzen ausgestattet werden.

Zwischenzeitlich sind hinsichtlich der Auslegung dieser Neuregelung schon einige Fragen gestellt worden. So die Frage: „Welche personalrechtlichen Entscheidungen berühren das beamtenrechtliche Grundverhältnis bzw. führen zu einer Veränderung des Arbeitsverhältnisses?“

Das Innenministerium führt hierzu aus, dass nach Sinn und Zweck der Regelung nicht nur das Grundverhältnis/Arbeitsverhältnis verändernde Entscheidungen erfasst sind, sondern auch das Grundverhältnis/Arbeitsverhältnis begründende Entscheidungen; d. h. Einstellungen und Begründungen von Arbeitsverhältnissen können durch Hauptsatzungsregelungen dem Mitwirkungsverbehalt durch die Vertretung unterworfen werden. Der Begriff des beamtenrechtlichen Grundverhältnisses erfasst alle

Entscheidungen, die das statusrechtliche Amt des Beamten berühren, u. a. alle Ernennungen wie z. B. Begründungen eines Beamtenverhältnisses, Beförderungen und die Übertragung eines Amtes als Führungsfunktion auf Zeit oder Probe. Auch hinsichtlich der Frage, welche Beschäftigten durch die Hauptsatzungsregelung dem Mitwirkungsvorbehalt des Rates unterworfen werden können. Dies sind die der Ebene der Beigeordneten/Wahlbeamten oder vergleichbaren Führungskräften unmittelbar nachgeordneten Führungskräfte. Unabhängig von ihrer Bezeichnung (z. B. Amtsleiter) können Führungsfunktionen somit nur dann dem Mitwirkungsvorbehalt unterstellt werden, wenn sie der im Gesetz beschriebenen Führungsebene angehören. Gehört eine Führungskraft einer nachgeordneten Ebene an (z. B. Amtsleiter, der einem Fachbereichsleiter nachgeordnet ist), kann der Mitwirkungsvorbehalt nicht angewendet werden.¹

Geschäftskreise der Beigeordneten

Eine weitere Regelung, die die Stellung der hauptamtlichen Bürgermeister stärkt, betrifft die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten. Kommt zwischen Rat und Bürgermeister keine Einigung hinsichtlich der Feststellung der Geschäftskreise zustande, so kann der Rat mit einem Beschluss, der von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder getragen werden muss, die Geschäftskreise der Beigeordneten festlegen. Wird die erforderliche Mehrheit nicht erreicht, so bleibt es bei der Organisationskompetenz des Bürgermeisters.

Stärkung des ehrenamtlichen Elementes der Kommunalverwaltung

Auskunfts-, Stellungnahme- und Akteneinsichtsverlangen

Auch hinsichtlich der Stärkung der Stellung des einzelnen Ratsmitgliedes sind durch die GO-Reform einige wesentliche Veränderungen vorgenommen worden.

Der Bürgermeister ist nunmehr gem. § 55 Abs. 1 GO NRW verpflichtet, einem Ratsmitglied auf sein Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen. Zu unterscheiden ist dieses Auskunftsrecht von dem Fragerecht, das dem Ratsmitglied bereits bisher in § 47 Abs. 2 GO NRW garantiert war. Mit dem Fragerecht, dessen Inhalt und Umfang in der Geschäftsordnung zu regeln ist, ist auf jeden Fall eine Antwort verbunden, die in der Sitzung gegeben wird. Die Stellungnahme gem. § 55 Abs. 1 GO NRW zu einem Tagesordnungspunkt kann bei systematischer Auslegung der Regelungen auch außerhalb der Sitzung verlangt werden. Das Auskunftsverlangen ist weniger auf den konkreten Tagesordnungspunkt bezogen, sondern vielmehr auf ein Thema, zu dem sich der Bürgermeister äußern soll, und zwar ebenfalls auch natürlich mit der Möglichkeit, dass diese Auskunft außerhalb der Sitzung erteilt wird.

Dem § 55 GO NRW ist mit dem Reformgesetz ein weiterer Absatz angefügt worden. Dieser Absatz 5 besagt, dass jedem Ratsmitglied vom Bürgermeister auf Verlangen Akteneinsicht zu gewähren ist, soweit die Akten der Vorbereitung eines Beschlusses oder der Kontrolle von Beschlüssen des Rates dienen. Diese Regelung gilt für die Ausschüsse entsprechend, soweit das Ratsmitglied dem Ausschuss angehört.

Dieses Akteneinsichtsrecht stellt darauf ab, dass es der Beschlussvorbereitung und nicht nur der Kontrolle der Verwaltung dient. Offen bleibt, ob die in § 55 verwendeten Begriffe Überwachung und Kontrolle hinsichtlich ihrer Bedeutung auf eine Ebene gestellt werden können. Bei der Kontrolle dürfte es sich um eine „Nachkontrolle“ zu einem gefassten Beschluss handeln, während die Überwachung eine konkrete Beschlussfassung nicht voraussetzt.

Das Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 5 GO NRW kann nur durch das Ratsmitglied selbst und nicht durch einen Dritten ausgeübt werden.

Status von Fraktionen und Gruppen

In § 56 GO NRW, der sich mit den Fraktionen befasst, sind einige klärende Änderungen vorgenommen worden. Zunächst ist festzustellen, dass zu den Fraktionen nur Ratsmitglieder zählen können. Der Bürgermeister, auch wenn er der politischen Partei einer Fraktion angehört, zählt demnach nicht

¹ Erlass des Innenministeriums NRW vom 12. 12. 2007 – Az.: 31-43.02.01-3-4072/07

dazu. Die bisherige Regelung sprach von „Mitgliedern des Rates“. Wäre dieser Wortlaut nicht verändert worden, so hätte der Bürgermeister Mitglied einer Fraktion sein können.

Zudem ist mit der Gesetzesänderung einem Urteil des OVG Münster Rechnung getragen worden. Die Neuregelung besagt, dass sich nur Ratsmitglieder zu einer Fraktion zusammenschließen können, die sich in ihrem Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung bewegen. Die Bildung so genannter technischer Fraktionen ist somit ausgeschlossen. Neben der Präzisierung des Begriffs der Fraktion finden wir auch eine Neuregelung der Mindeststärke der Fraktion. Im Rat einer kreisangehörigen Gemeinde muss eine Fraktion mindestens zwei Mitglieder, im Rat einer kreisfreien Stadt mindestens drei Mitglieder haben.

Bei einer Gruppe wird eine Mindeststärke von 2 Ratsmitgliedern verlangt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine kreisangehörige Gemeinde oder eine kreisfreie Stadt handelt. Neu ist auch für Gruppen, dass es sich nicht nur um bloße Zweckgemeinschaften zur Erlangung finanzieller Vorteile und solcher bei den Ausschussbesetzungen handeln darf. Für Gruppen gilt die Regelung in Abs. 1 des § 56 GO NRW entsprechend. Grundsätzliche politische Übereinstimmung und ein möglichst gleichgerichtetes Wirken sind somit ebenfalls Voraussetzung.

Aufwandsentschädigung und Zuwendungen

Auch hinsichtlich der zu gewährenden Aufwandsentschädigung wurden einige Neuregelungen geschaffen. Unabhängig vom Eintritt des Vertretungsfalles haben stellv. Ausschussmitglieder Anspruch auf die Gewährung einer Entschädigung, wenn sie an Fraktionssitzungen teilnehmen. Aber nicht nur für die Teilnahme an Fraktionssitzungen wird künftig eine Aufwandsentschädigung gewährt. Auch Sitzungen von Teilen einer Fraktion (Fraktionsvorstand, Teil-Fraktionen) zählen dazu. Allerdings ist die Kommune verpflichtet, in der Hauptsatzung eine jährliche Höchstzahl von Sitzungen festzulegen, für die eine Entschädigung gezahlt wird.

Während bisher nur die Fraktionen gem. § 56 Abs. 3 GO NRW Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung erhielten, ist in Abs. 3 eine Ergänzung aufgenommen worden, die es erlaubt, auch Gruppen diese Zuwendung zu gewähren. Ratsmitglieder, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, haben ein Recht auf Bereitstellung von Sach- und Kommunikationsmitteln in angemessenem Umfang. Stattdessen kann der Rat beschließen, dass das Ratsmitglied eine bestimmte finanzielle Zuwendung erhält.

Initiativrechte bei der Aufstellung der Tagesordnung von Ausschusssitzungen

Was in der kommunalen Praxis schon vielfach Anwendung findet, ist nunmehr auch in § 58 Abs. 1 GO NRW verankert worden. Auf Verlangen des Bürgermeisters bzw. auf Antrag einer Fraktion ist der Ausschussvorsitzende verpflichtet, einen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen. Initiativrechte hinsichtlich der Festsetzung der Tagesordnung haben nunmehr neben dem Ausschussvorsitzenden sowie einem Fünftel der Ausschussmitglieder (§ 58 Abs. 2 in Verb. mit § 48 Abs. 1 GO NRW) auch die Fraktionen im Rat und der Bürgermeister. Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass es in den Ausschüssen keine Fraktionen gibt, sondern sich dieses Recht auf die Fraktionen im Rat bezieht.

An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass beim Verfahren zur Besetzung der Ausschüsse nicht mehr das Berechnungsverfahren d'Hondt, sondern das Verfahren nach Hare-Niemeyer Anwendung findet. Die Anwendung des neuen Berechnungsverfahrens erfolgt allerdings erst mit Ende der Wahlperiode der jetzigen Vertretungen.

Stärkung der demokratischen Beteiligung der Bürger

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Eine Regelung, die in vielen anderen Kommunalverfassungen enthalten ist, finden wir in der ergänzenden Fassung des § 26 GO NRW wieder. Nicht nur die Bürger können beantragen, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerbegehren). Jetzt kann auch der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid).

Aufgrund der bisherigen Rechtslage war es möglich, dass ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde, ihm aber dennoch nicht entsprochen wurde, da vor Durchführung des Bürgerentscheides vollendete Tatsachen geschaffen wurden, über die die Bürger noch entscheiden wollten. Dieser Missstand ist aufgegriffen und eine gesetzliche Sperrwirkung festgeschrieben worden. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheides eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung nicht mehr getroffen oder mit deren Vollzug begonnen werden. Ausgenommen bleibt der Fall, dass für die Gemeinde bereits eine rechtliche Verpflichtung bestand. Mit dieser Sperrwirkung soll verhindert werden, dass trotz anstehendem Bürgerentscheid die Bürgerinnen und Bürger vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden

Senkung der Schwellenwerte der Großen und Mittleren kreisangehörigen Gemeinden

Ein weiterer Kernpunkt des Reformgesetzes ist die Herabsetzung der Schwellenwerte und erweiterte Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Absenkung der Schwellenwerte soll mit dazu beitragen, dass eine noch höhere Bürgernähe erzielt wird und dass im Verwaltungsaufbau Hierarchien weiter abgebaut werden. Bisher konnten kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohner (Große kreisangehörige Städte) und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohner (Mittlere kreisangehörige Städte) zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Diese Schwellenwerte sind nunmehr herabgesetzt worden. § 4 Abs. 2 und 3 GO NRW sehen vor, dass auf Antrag eine Gemeinde zur Mittleren kreisangehörigen Stadt bestimmt werden kann, wenn ihre maßgebliche Einwohnerzahl an drei aufeinander folgenden Stichtagen mehr als 20.000 Einwohner beträgt. Eine Mittlere kreisangehörige Gemeinde kann Große kreisangehörige Gemeinde werden, wenn sie an drei aufeinander folgenden Stichtagen mehr als 50.000 Einwohner hat. Mit den Veränderungen bei der Klassifizierung ist natürlich verbunden, dass auch neue Aufgaben übernommen werden. Mittlere kreisangehörige Kommunen übernehmen beispielsweise die Bauaufsicht, die Jugendhilfe sowie die Aufgaben eines Rechnungsprüfungsamtes. Bei den Großen kreisangehörigen Kommunen wären zum Beispiel die Aufgaben des Ausländeramtes anzusiedeln.

Die Kommunen sind nicht verpflichtet, einen entsprechenden Antrag auf Neueinstufung zu stellen. Es kann davon ausgegangen werden, dass von der Gesetzesänderung wohl von den Kommunen, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken, kaum Gebrauch gemacht wird. Mit der Übernahme neuer Aufgaben ist sicherlich auch ein höherer Personal- und Sachaufwand verbunden. Ob sich die Übernahme von Kreisaufgaben auch auf die zu erbringende Kreisumlage entsprechend auswirkt, darf bezweifelt werden. Eine differenzierte Kreisumlage, wie dies bei der Übernahme der Trägerschaft der Jugendhilfe vorgesehen ist, sieht das Gesetz nicht vor.

Additiver Schwellenwert

Unter die Leitlinie „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ sind auch die Regelungen zu fassen, die den sogenannten additiven Schwellenwert betreffen. Der Begriff additiver Schwellenwert beinhaltet, dass mehrere Gemeinden mit ihren Einwohnerzahlen die Einwohnerzahl einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt erreichen. Bei solchen Zusammenschlüssen sind sie berechtigt, Aufgaben zu übernehmen, die im Regelfall durch eine Mittlere oder Große kreisangehörige Stadt wahrgenommen werden. Es kann sich dabei um eine oder mehrere Aufgaben handeln. Die Gemeinden schließen dabei auf der Grundlage der im Gesetz für kommunale Gemeinschaftsarbeit getroffenen Regelungen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag und eine Kommune führt für sich und die anderen diese Aufgabe durch. Die Kommune, die die Aufgabe übernimmt, gilt sodann als Mittlere bzw. Große kreisangehörige Stadt.

Werden durch diese Vereinbarungen Aufgaben des Kreises übernommen, so ist das Benehmen des Kreises einzuholen. Hierzu sei erwähnt, dass Benehmen weniger ist als Einvernehmen. Der Kreis kann sich zwar gegen eine solche Aufgabenzuweisung aussprechen, doch sein ausdrückliches Einverständnis ist nicht erforderlich.

Änderung des Gemeindewirtschaftsrechtes

Zulässigkeit der wirtschaftlichen Beteiligung

„Schwarzer Tag für die Städte, Kreise und Gemeinden und deren Unternehmen in Nordrhein-Westfalen“²

Diese Überschrift enthält eine Presseerklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW vom 23. 1. 2007. Vorausgegangen war ein Kabinettsbeschluss der Landesregierung NW, der eine Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung vorsah.

In einer Presseerklärung vom 14. 8. 2007 führt die Arbeitsgemeinschaft aus³:

„Die Pläne der Landesregierung würden für viele kommunale Unternehmen mittelfristig eine Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz bedeuten. Die beabsichtigte Verschärfung des § 107 GO NRW würde die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung erheblich schwächen und negative Auswirkungen sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die lokale Wirtschaft haben.“

Zwischenzeitlich ist der zuvor erwähnte Kabinettsbeschluss in wesentlichen Teilen mit in die Reformgesetzgebung eingeflossen. Die Änderung des § 107 der Gemeindeordnung steht unter dem Leitgedanken „Privat vor Staat“. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass mit der Änderung die wirtschaftliche Betätigung an strengere Voraussetzungen gebunden wird. Gegenüber der bisherigen Fassung wird für die wirtschaftliche Betätigung nicht mehr nur ein einfacher öffentlicher Zweck, sondern ein dringender öffentlicher Zweck gefordert. Hiermit sollen erhöhte Anforderungen an die Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung gestellt werden. Faktisch führt dies regelmäßig zu einer erhöhten Darlegungslast der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft.⁴

Aus dieser Überlegung heraus ist im § 107 nunmehr geregelt, dass die Kommune im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit sich nur noch dann wirtschaftlich betätigen darf, wenn ein dringender öffentlicher Zweck vorliegt. Eine weitere Einschränkung beinhaltet, dass sie es trotz dringenden öffentlichen Zwecks auch nicht darf, wenn der dringende öffentliche Zweck nicht auch durch ein Unternehmen erfüllt werden kann. Mit dieser Änderung ist das verwirklicht worden, was die CDU und FDP in der Koalitionsvereinbarung vereinbart haben. Dort ist auf Seite 5 Folgendes ausgeführt:

„Wir werden der privaten Leistungserbringung vor der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand Vorrang geben. Die öffentliche Hand darf sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn ein dringender öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert und wenn der öffentliche Zweck durch private Unternehmen nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann. Paragraph 107 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung wollen wir entsprechend ändern.“⁵

Soweit es sich um ein Tätigwerden innerhalb der Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsnetzen einschließlich der Telekommunikationsdienstleistung handelt, so gilt zwar nicht die verschärfte Subsidiaritätsklausel (Privates Handeln vor öffentlichem Handeln), doch muss bei alledem ein dringender öffentlicher Zweck vorliegen.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass bestimmte Kernbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge von der Anwendung der Subsidiaritätsklausel ausgeschlossen werden. Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass für die in § 107 Abs. 1 Nr. 3 genannten Kernbereiche (Energieversorgung, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr und Telekommunikation) für den jeweiligen Heimatmarkt in aller Regel problemlos das Vorliegen eines dringenden öffentlichen Zwecks anzunehmen ist.⁶

² Presseerklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW vom 23. 1. 2007

³ Presseerklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW vom 14. 8. 2007

⁴ Gesetzesbegründung Landtagsdrucksache 14/3979, S. 149

⁵ Auszug aus der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in NRW

⁶ Gesetzesbegründung Landtagsdrucksache 14/3979, S. 149

Von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ist im Vorfeld der Gesetzesänderung insbesondere diese Neuregelung kritisiert worden. Sinngemäß wird kritisiert, dass die kommunalen Unternehmen durch die europäische Gesetzgebung das früher bestehende kommunale Monopol im Versorgungs- und Dienstleistungsbereich weitgehend verloren haben. Somit müsse sich jedes kommunale Unternehmen - wie jedes andere private Unternehmen auch - dem Wettbewerb stellen. Allerdings erfolge dies unter unterschiedlichen Voraussetzungen. Die Pflichten seien zwar gleich, doch bei den Rechten seien die öffentlichen Unternehmen eingeschränkt. So sei es beispielsweise für die Energieversorger zur Erhaltung und Steigerung der Rentabilität erforderlich, sich auch überörtlich zu betätigen. Eine räumliche Tätigkeitserweiterung sei mit Blick auf die getroffenen Einschränkungen (§ 107 Abs. 3 GO NRW) äußerst schwierig zu bewerkstelligen. Im Wettbewerb stehende kommunale Unternehmen seien aber auf derartige Maßnahmen dringend angewiesen.⁷

Bei der nichtwirtschaftlichen Betätigung gem. § 107 Abs. 2 GO NRW sind keine Änderungen vorgenommen worden. Soweit es sich um ein Tätigwerden auf örtlicher Ebene handelt, sind keine einschränkenden Voraussetzungen zu beachten. Dies gilt allerdings nicht für das überörtliche Handeln. Hier sind nach Abs. 4 die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 zu beachten; d. h. es muss ein dringender öffentlicher Zweck vorliegen und die Betätigung muss im Rahmen der kommunalen Leistungsfähigkeit erfolgen.

Zur Gesamtsituation wird von Seiten der Landesregierung in der Gesetzesbegründung wie folgt argumentiert: Im Übrigen schränken – wie bisher – die Vorschriften für die überörtliche wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung nicht die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation ein.⁸ Dem steht weiterhin die Kritik der Kommunen, vertreten durch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, gegenüber. Es wird befürchtet, dass die Neuregelungen für viele kommunalen Unternehmen mittelfristig eine Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz bedeutet. Die Verschärfung des § 107 bedeute, dass die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung erheblich geschwächt werde. Dies habe negative Auswirkungen sowohl für die Bürger als auch für die lokale Wirtschaft. Kommunale Unternehmen, die sich bei ihrer Tätigkeit nicht über das Kerngeschäft hinaus bewegen können, werden nicht mehr flexibel auf veränderte Marktverhältnisse reagieren und im Wettbewerb bestehen bleiben.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass im Artikel XI § 1 des Reformgesetzes eine Bestandschutzklausel aufgenommen worden ist. Diese Bestandschutzklausel besagt, dass die wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigungen, die vor dem 19. 3. 2007 auf der Grundlage der seinerzeit geltenden GO-Regelungen aufgenommen wurden, unbeschadet der nunmehr verankerten Beschränkungen fortgeführt werden können.

⁷ Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände an Frau Landtagspräsidentin Regina van Dinther vom 8. 8. 2007, S. 8

⁸ Gesetzesbegründung Landtagsdrucksache 14/3979, S. 150

Übersicht über die wichtigsten Änderungen des GO-Reformgesetz

Paragraph GO NRW	Änderungen
§ 1 Wesen der Gemeinden	▪ Programmatischer Zusatz zur Generationenverantwortung
§ 4 Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden	▪ Senkung der Schwellenwerte der Großen und Mittleren kreisangehörigen Gemeinden auf 50.000 EW (bisher 60.000 EW) bzw. 20.000 EW (bisher 25.000 EW) auf Antrag der Gemeinden
§ 13 Name und Bezeichnung	▪ Einführung des Begriffes „Kreisstadt“
§ 26 Bürgerbegehren/(Rats)Bürgerentscheid	▪ Einführung eines Rats-Bürgerentscheides aufgrund eines Zwei-Drittel-Mehrheitsbeschlusses des Rates ▪ Einführung einer Sperrwirkung hinsichtlich eines vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens
§ 36 Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten	▪ Einführung der Möglichkeit zur Bezeichnung der Bezirksvorsteher als „Bezirksbürgermeister“ durch Ratsbeschluss
§ 39 Gemeindebezirke in kreisangehörigen Gemeinden	▪ Einführung der Möglichkeit zur Bezeichnung der Ortsvorsteher als „Ortsbürgermeister“ durch Ratsbeschluss
§ 40 Träger der Gemeindeverwaltung	▪ Einbeziehung des Bürgermeisters als „gesetzliches“ Mitglied im Rat Folge: Erweiterung / Klarstellung des Stimmrechts des Bürgermeisters in Einzelfällen (Anpassung verschiedener GO-Regelungen: §§ 7, 26, 34, 43 bis 45, 47, 49, 50, 58, 66, 67)
§ 41 Zuständigkeiten des Rates	▪ Einführung eines Ratsvorbehaltes u. a. für die Veräußerung (un)mittelbarer Beteiligungen von Gesellschaften, Vereinigungen privaten Rechts sowie weiterer Rechtsgeschäfte (§§ 111, 114a u. a.)
§ 45 Entschädigung ehrenamtlicher Mandatsinhaber	▪ Weiterentwicklung der Entschädigungsregelungen Ausweitung der Aufwandsentschädigungen z. B. auf stv. Ausschussmitglieder (stv. sachkundige Bürger); Zahlung auch für Teilfraktionssitzungen,

Paragraph GO NRW	Änderungen
	Höchstzahlbegrenzung ▪ Anpassung der Entschädigung alle 2,5 Jahre auf der Grundlage der Steigerung des Kostenindex ausgewählter Waren und Leistungen
§ 50 Abstimmungen)	▪ Besetzung der Ausschüsse nach dem Hare/Niemeyer-Prinzip (ab der nächsten Wahlperiode 2009 bis 2014) ▪ Befangenheit des Bürgermeisters § 50 Abs. 6 ▪ Entsendung von gemeindlichen Vertretern in „weitere Gremien“ (§§ 63 Abs. 2 bzw. 113) nach dem Hare/Niemeyer-Prinzip (ab 2009)

Paragraph GO)	Änderungen
§ 53 Behandlung der Ratsbeschlüsse	▪ Klarstellende Regelung zum Handeln des ehrenamtlichen bzw. hauptamtlichen Vertreters des Bürgermeisters
§ 55 Kontrolle der Verwaltung	▪ Einführung einer (allgemeinen) Auskunft- und Stellungnahmeverpflichtung des Bürgermeisters gegenüber dem einzelnen Rats- bzw. Bezirksvertretungsmitglied ▪ Einführung eines Akteneinsichtsrechts einzelner Rats-, Ausschuss- bzw. Bezirksvertretungsmitglieder sowie Ausschussvorsitzender und Bezirksvorsteher zur Vorbereitung bzw. hinsichtlich der Kontrolle von Angelegenheiten des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches ▪ Erweiterung des allgemeinen Akteneinsichtsrechts auf Fraktionen
§ 56 Fraktionen	▪ Herabsetzung der Anzahl der Ratsmitglieder zur Bildung einer Fraktion im kreisangehörigen Raum auf generell 2 und im kreisfreien Raum auf generell 3 Personen ▪ Regelung zur Gruppenbildung ab 2 Personen ▪ Festlegung eines Anspruches auf Zuwendungen auch für Gruppen und Sachzuwendungen für einzelne Ratsmitglieder ▪ Klarstellung der Wahrnehmung der Ratsmitgliedschaft durch hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter sowie der Berücksichtigung von Hospitanten in der Fraktion ▪ Regelung zur Übermittlung personenbezogener Daten
§ 58 Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren	▪ Verpflichtende Berücksichtigung der vom Bürgermeister bzw. einer Fraktion für eine Ausschusssitzung beantragten Tagesordnungspunkte

Paragraph GO NRW	Änderungen
§ 65 Wahl des Bürgermeisters	▪ Neuregelung der Wahlzeit des Bürgermeisters auf 6 Jahre) – Stichwahlregelung entfällt gemäß § 46 c KWahlIG ▪ Anwendung der dienstrechtlichen Regelung nach Maßgabe des § 195 LBG NRW (Aufhebung der Altersbegrenzung von 68 Jahren)
§ 66 Abwahl des Bürgermeisters (§ 45 KreisO)	▪ Einführung eines verkürzten Abwahlverfahrens ohne Bürgerentscheid durch Verzicht des Bürgermeisters
§ 71 Wahl der Beigeordneten	▪ Redaktionelle Klarstellung der fachlichen Voraussetzungen
§ 73 Geschäftsverteilung	▪ Neuregelung: Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten durch den Rat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (bei Uneinigkeit: Festlegung durch den Rat mit gesetzlicher Mehrheit) ▪ Generelle Zuweisung der dienstrechtlichen Kompetenzen auf den Bürgermeister ▪ Möglichkeit zur Übertragung dienstrechtlicher Entscheidungen bzgl. leitender Bediensteter auf den Rat durch Hauptsatzungsregelung (einvernehmliche Regelung zwischen Rat und Bürgermeister erforderlich; bei Uneinigkeit: Entscheidung durch den Rat mit Zwei-Drittel-Mehrheit)
§ 97 Sondervermögen	▪ Möglichkeit zur sinngemäßen Anwendung der für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe geltenden Vorschriften
§ 98 Treuhandvermögen	▪ Modifizierung der haushaltsrechtlichen Verfahrensvorschriften

Paragraph GO NRW	Änderungen
§ 107 Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	▪ Einführung des Erfordernisses des „dringenden“ öffentlichen Zweckes und des Erfordernisses „besserer Aufgabenerfüllung“ durch die Kommunen hinsichtlich der Neuaufnahme von wirtschaftlichen Betätigungen außerhalb des Kernbereiches der Daseinsvorsorge (Energie-, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr, Telekommunikation) ▪ Gleiche Regelung gilt auch für die Neuaufnahme wirtschaftsbezogener überörtlicher Tätigkeiten, wirtschaftlicher Auslandsbetätigungen sowie Tätigkeiten nichtwirtschaftlicher Art (Sonderregelung Krankenhäuser)
§ 108 Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts	▪ Anpassung des Zustimmungserfordernisses der Gemeindevertreter an die Voraussetzungen des § 107
§ 111 Veräußerung von Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen	▪ Einführung eines Ratsvorbehaltes
§ 113 Vertretung der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen	▪ Konkretisierung der Wahrnehmung gemeindlicher Interessen auch bei mittelbaren Beteiligungen
§ 114a Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR)	▪ Konkretisierung der Beteiligungsregelungen an anderen Unternehmen bzw. der Neugründung nach Maßgabe des Anstaltszweckes sowie der Einbeziehung des Rates
§ 115 Anzeige	▪ Erweiterung der Anzeigepflicht z. B. bei der Erweiterung der AöR oder mittelbarer Beteiligung an Unternehmen u. a.
Im Rahmen der Kommunalverfassungsreform erfolgt zugleich eine redaktionelle Anpassung z. B. im Hinblick auf die Rechtsstellung des Bürgermeisters als „gesetzliches Mitglied im Rat“ (vgl. § 40) sowie die Bezeichnung der Arbeitnehmer (Beamte, Angestellte, Arbeiter) als „Bedienstete“ (§§ 64, 68, 74, 79, 93, 113).	

Paragraph LBG NRW	Änderungen
§ 195 LBG	▪ Wahl der (Ober-) Bürgermeister / Landräte auf sechs Jahre – Wahltermin September / Oktober 2009 (mit der Kommunalwahl) ▪ Aufhebung der Altersbegrenzung von 68 Jahren, keine Anwendung der §§ 44, 45 beim Bürgermeister ▪ Klarstellung zur Begründung von Versorgungsansprüchen nach „Erreichen“ einer mindestens achtjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit ▪ Einführung einer Ermessensregelung zur Anerkennung von ruhegehaltfähigen Dienstzeiten durch den Rat
Paragraph GKG NRW	Änderungen
§ 4 GKG	▪ Möglichkeit zur Übernahme allgemeiner – nicht nur einzelner – Aufgaben durch gemeindliche Zweckverbände / Mehrfachzweckverbände
§§ 27, 28	▪ Einführung des interkommunalen Kommunalunternehmens AöR