

10.12.2020

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Änderung des § 58 der Gemeindeordnung und des § 41 der Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen

A Problem

Gemäß der Gemeindeordnung sowie der Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen wird bei der Verteilung der Vorsitze in den Ausschüssen entweder das Einigungsverfahren oder, soweit eine Einigung nicht zustande kommt, das Zugriffsverfahren herangezogen. Jedes dem jeweiligen Ausschuss angehörende Ratsmitglied kann den Ausschussvorsitz inne haben.

Das Einigungsverfahren kommt zur Anwendung, wenn sich die Fraktionen über die Verteilung der Ausschussvorsitze geeinigt haben und wenn dieser Einigung nicht von einem Fünftel der Ratsmitglieder widersprochen wird.

Das Zugriffsverfahren kommt hingegen dann zur Anwendung, wenn keine Einigung vorliegt. Gemäß § 58 Absatz 5 Satz 2 der Gemeindeordnung bzw. § 41 Absatz 7 Satz 2 der Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Ausschussvorsitze den Fraktionen gemäß dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren zugewiesen.

Nach dem D'Hondt-Verfahren werden die Mitgliederzahlen der Fraktionen durch eins, zwei, drei etc. dividiert, um die Reihenfolge der Ausschussvorsitze gemäß den sich ergebenden Höchstzahlen zu vergeben. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet gemäß Absatz 5 Satz 3 das Los.

Das D'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist in der Systematik des Kommunalrechts insofern eine Besonderheit, da es nach der Kommunalrechtsreform aus dem Jahre 2007 durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09. Oktober 2007 (GV.NRW. Ausgabe 2007 Nr. 21 vom 16.10.2007 Seite 373 bis 404) als gängiges Zuteilverfahren weitestgehend durch das Hare-Niemeyer-Verfahren abgelöst wurde, allerdings nicht im Bereich der Zuteilung der Ausschussvorsitze.

Im Gegensatz zum Hare-Niemeyer-Verfahren neigt das D'Hondt-Verfahren dazu größere Parteien in der Auszählung zu bevorzugen. Diese Problematik ergibt sich vor allem auch dadurch, dass sich mehrere Fraktionen zum Zweck eines gemeinsamen Zugriffs auf die jeweiligen Ausschussvorsitze zusammenschließen können, um ihr Auszählungsgewicht zu verstärken. Während bei der Besetzung der Ausschüsse der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt, soll dies für die Besetzung der Vorsitze nicht gelten; dieser Grundsatz besagt, dass die

Datum des Originals: 10.12.2020/Ausgegeben: 11.12.2020

Ergebnisse der Kommunalwahl sich unverändert in der Besetzung des Rates und seiner Ausschüsse wiederfinden, also „spiegeln“ müssen. Begründet wird der Unterschied im Vorgehen bei der Besetzung von Ausschuss und Ausschussvorsitz damit, dass es sich hierbei um organisatorische Funktionen handele.¹ Die Heranziehung des D'Hondt-Verfahrens bringt aber die Misslichkeit, dass auf der einen Seite das Verfahren in seiner Systematik größere Parteien bevorzugt und somit generell die größeren Ressourcen der größeren Fraktionen im Verfahren beachtet werden, auf der anderen Seite aber dann noch Listenverbindungen diese Systematik verstärken.

B Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Streichung der Grundlage des Zusammenschlusses zur Zugriffsgemeinschaft durch eine gemeinsame Liste der Fraktionen vor. Damit würde das D'Hondt-Verfahren bei dem Zugriffsverfahren nach § 58 Absatz 5 zum Tragen kommen, ohne dass zukünftig eine Zugriffsgemeinschaft durch mehrere Fraktionen das Ergebnis dieses Verfahrens beeinflussen kann.

C Alternativen

Beibehaltung des bestehenden Rechts.

D Kosten

Dem Land entstehen keine zusätzlichen Kosten.

E Zuständigkeit

Die Zuständigkeit liegt beim Landtag.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Selbstverwaltung der Gemeinde wäre nur in organisatorischer Hinsicht betroffen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz entfaltet keine Auswirkungen, die eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung erforderlich machen würden.

¹ Kallerhof in Dietlein/Heusch; § 58 Rn. 54; 1. Auflage; C.H. Beck; 2020

I Befristung

Keine.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der AfD

**Auszug aus den geltenden
Gesetzesbestimmungen**

**Gesetz zur Änderung des Landeswahl-
gesetzes des Landes Nordrhein-
Westfalen**

Artikel 1

**Änderung der Gemeindeordnung für
das Land Nordrhein-Westfalen**

**Gemeindeordnung für das Land
Nordrhein-Westfalen in der Fassung der
Bekanntmachung vom 14. Juli 1994**

Die Gemeindeordnung des Landes
Nordrhein-Westfalen wird wie folgt geändert:

§ 58

Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren

(1) Der Rat regelt mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse. Soweit er stellvertretende Ausschußmitglieder bestellt, ist die Reihenfolge der Vertretung zu regeln. Der Bürgermeister hat das Recht, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen; ihm ist auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen. An nichtöffentlichen Sitzungen eines Ausschusses können die stellvertretenden Ausschußmitglieder sowie alle Ratsmitglieder als Zuhörer teilnehmen; nach Maßgabe der Geschäftsordnung können auch die Mitglieder der Bezirksvertretungen als Zuhörer teilnehmen, ebenso die Mitglieder anderer Ausschüsse, soweit deren Aufgabenbereich durch den Beratungsgegenstand berührt wird. Die Teilnahme als Zuhörer begründet keinen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls und auf Zahlung von Sitzungsgeld; § 45 Absatz 5 Nummer 3 bleibt unberührt. Wird in einer Ausschußsitzung ein Antrag beraten, den ein Ratsmitglied gestellt hat, das dem Ausschuß nicht angehört, so kann es sich an der Beratung beteiligen. Fraktionen, die in einem Ausschuß nicht vertreten sind, sind berechtigt, für diesen Ausschuß ein Ratsmitglied oder einen sachkundigen

Bürger, der dem Rat angehören kann, zu benennen. Das benannte Ratsmitglied oder der benannte sachkundige Bürger wird vom Rat zum Mitglied des Ausschusses bestellt. Sie wirken in dem Ausschuß mit beratender Stimme mit. Bei der Zusammensetzung und der Berechnung der Beschlußfähigkeit des Ausschusses werden sie nicht mitgezählt. Ein Ratsmitglied hat das Recht, mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören. Die Sätze 8 bis 10 gelten entsprechend.

(2) Auf die Ausschußmitglieder und das Verfahren in den Ausschüssen finden die für den Rat geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Der Ausschußvorsitzende setzt die Tagesordnung im Benehmen mit dem Bürgermeister fest. Auf Verlangen des Bürgermeisters ist der Ausschussvorsitzende verpflichtet, einen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen. Der Ausschussvorsitzende ist in gleicher Weise verpflichtet, wenn eine Fraktion dies beantragt. Abweichend von § 48 Abs. 1 Satz 4 brauchen Zeit und Ort der Ausschußsitzungen sowie die Tagesordnung nicht öffentlich bekanntgemacht zu werden; der Bürgermeister soll die Öffentlichkeit hierüber vorher in geeigneter Weise unterrichten.

(3) Zu Mitgliedern der Ausschüsse, mit Ausnahme des Hauptausschusses, können neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger, die dem Rat angehören können, bestellt werden. Zur Übernahme der Tätigkeit als sachkundiger Bürger ist niemand verpflichtet. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen. Die Ausschüsse sind nur beschlußfähig, wenn die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder die Zahl der anwesenden sachkundigen Bürger übersteigt. Sie gelten auch insoweit als beschlußfähig, solange ihre Beschlußunfähigkeit nicht festgestellt ist. Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden

- und Sachverständige zu den Beratungen zuziehen.
- (4) Als Mitglieder mit beratender Stimme können den Ausschüssen volljährige sachkundige Einwohner angehören, die in entsprechender Anwendung des § 50 Abs. 3 zu wählen sind. Im übrigen gilt Absatz 3 Satz 1 und 2 entsprechend.
- (5) Haben sich die Fraktionen über die Verteilung der Ausschußvorsitze geeinigt und wird dieser Einigung nicht von einem Fünftel der Ratsmitglieder widersprochen, so bestimmen die Fraktionen die Ausschußvorsitzenden aus der Mitte der den Ausschüssen angehörenden stimmberechtigten Ratsmitglieder. Soweit eine Einigung nicht zustande kommt, werden den Fraktionen die Ausschußvorsitze in der Reihenfolge der Höchstzahlen zugeteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen durch 1, 2, 3 usw. ergeben; mehrere Fraktionen können sich zusammenschließen. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet das Los, das der Bürgermeister zu ziehen hat. Die Fraktionen benennen die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, in der Reihenfolge der Höchstzahlen und bestimmen die Vorsitzenden. Scheidet ein Ausschußvorsitzender während der Wahlperiode aus, bestimmt die Fraktion, der er angehört, ein Ratsmitglied zum Nachfolger. Die Sätze 1 bis 5 gelten für stellvertretende Vorsitzende entsprechend.
- (6) Werden Ausschüsse während der Wahlperiode neu gebildet, aufgelöst oder ihre Aufgaben wesentlich verändert, ist das Verfahren nach Absatz 5 zu wiederholen.
- (7) Über die Beschlüsse der Ausschüsse ist eine Niederschrift aufzunehmen. Diese ist dem Bürgermeister und den Ausschußmitgliedern zuzuleiten
1. In § 58 Absatz 5 Satz 2 werden die Worte „; mehrere Fraktionen können sich zusammenschließen“ gestrichen.

Artikel 2

Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen wird wie folgt geändert:

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994

§ 41

Bildung von Ausschüssen

(1) Zur Vorbereitung seiner Beschlüsse und zur Überwachung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten kann der Kreistag Ausschüsse bilden.

(2) Der Kreistag kann für die Arbeit der Ausschüsse allgemeine Richtlinien aufstellen.

(3) Der Kreistag regelt mit der Mehrheit der Stimmen der Kreistagsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse. Soweit er stellvertretende Ausschußmitglieder bestellt, ist die Reihenfolge der Vertretung zu regeln. Der Landrat hat das Recht, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen; ihm ist auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen. An nichtöffentlichen Sitzungen eines Ausschusses können die stellvertretenden Ausschußmitglieder sowie alle Kreistagsmitglieder als Zuhörer teilnehmen, ebenso die Mitglieder anderer Ausschüsse, soweit deren Aufgabenbereich durch den Beratungsgegenstand berührt wird. Die Teilnahme als Zuhörer begründet keinen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls und auf Zahlung von Sitzungsgeld; § 30 Abs. 4 Nr. 3 bleibt unberührt. Wird in einer Ausschußsitzung ein Antrag beraten, den ein Kreistagsmitglied gestellt hat, das dem Ausschuß nicht angehört, so kann es sich an der Beratung beteiligen. Fraktionen, die in einem Ausschuß nicht vertreten sind, sind berechtigt, für diesen Ausschuß ein Kreistagsmitglied oder einen sachkundigen Bürger, der dem Kreistag angehören kann, zu benennen. Das benannte Kreistagsmitglied oder der benannte sachkundige Bürger wird vom Kreistag zum

Mitglied des Ausschusses bestellt. Sie wirken in dem Ausschuß mit beratender Stimme mit. Bei der Zusammensetzung und der Berechnung der Beschlußfähigkeit des Ausschusses werden sie nicht mitgezählt. Ein Kreistagsmitglied hat das Recht, mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören. Die Sätze 8 und 10 gelten entsprechend.

(4) Auf die Ausschußmitglieder und das Verfahren in den Ausschüssen finden die für den Kreistag geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Der Ausschußvorsitzende setzt die Tagesordnung im Benehmen mit dem Landrat fest. Auf Verlangen des Landrates ist der Ausschussvorsitzende verpflichtet, einen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen. Der Ausschussvorsitzende ist in gleicher Weise verpflichtet, wenn eine Fraktion dies beantragt. Abweichend von § 33 Abs. 1 Satz 4 brauchen Zeit und Ort der Ausschußsitzung sowie die Tagesordnung nicht öffentlich bekanntgemacht zu werden; der Landrat soll die Öffentlichkeit hierüber vorher in geeigneter Weise unterrichten.

(5) Zu Mitgliedern der Ausschüsse können neben Kreistagsmitgliedern auch sachkundige Bürger der kreisangehörigen Gemeinden, die dem Kreistag angehören können, bestellt werden. Zur Übernahme der Tätigkeit als sachkundiger Bürger ist niemand verpflichtet. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf die der Kreistagsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen. Gesetzliche Bestimmungen über eine andere Zusammensetzung bestimmter Ausschüsse bleiben unberührt. Die Ausschüsse sind nur beschlußfähig, wenn die Zahl der anwesenden Kreistagsmitglieder die Zahl der anwesenden sachkundigen Bürger übersteigt; sie gelten auch insoweit als beschlußfähig, solange ihre Beschlußunfähigkeit nicht festgestellt ist. Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen.

- (6) Als Mitglieder mit beratender Stimme können den Ausschüssen volljährige sachkundige Einwohner angehören, die in entsprechender Anwendung des § 35 Abs. 3 zu wählen sind. Im übrigen gilt Absatz 5 Satz 1 und 2 entsprechend.
- (7) Haben sich die Fraktionen über die Verteilung der Ausschußvorsitze geeinigt und wird dieser Einigung nicht von einem Fünftel der Kreistagsmitglieder widersprochen, so bestimmen die Fraktionen die Ausschußvorsitzenden aus der Mitte der den Ausschüssen angehörenden stimmberechtigten Kreistagsmitglieder. Soweit eine Einigung nicht zustande kommt, werden den Fraktionen die Ausschußvorsitze in der Reihenfolge der Höchstzahlen zugeteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen durch 1, 2, 3 usw. ergeben; mehrere Fraktionen können sich zusammenschließen. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet das Los, das der Landrat zu ziehen hat. Die Fraktionen benennen die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, in der Reihenfolge der Höchstzahlen und bestimmen die Vorsitzenden. Scheidet ein Ausschußvorsitzender während der Wahlperiode aus, bestimmt die Fraktion, der er angehört, ein Kreistagsmitglied zum Nachfolger. Die Sätze 1 bis 5 gelten für stellvertretende Vorsitzende entsprechend.
- (8) Werden Ausschüsse während der Wahlperiode neu gebildet, aufgelöst oder ihre Aufgabe wesentlich verändert, ist das Verfahren nach Absatz 7 zu wiederholen.
- (9) Über die Beschlüsse der Ausschüsse ist eine Niederschrift aufzunehmen. Diese ist dem Landrat und den Ausschußmitgliedern zuzuleiten.
2. In § 47 Absatz 7 Satz 2 werden die Worte „; mehrere Fraktionen können sich zusammenschließen“ gestrichen.

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Die Kommunalrechtsreform hat durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09.10.2007 (GV.NRW. Ausgabe 2007 Nr. 21 vom 16.10.2007 Seite 373 bis 404) die Zuteilung nach dem D'Hondt-Verfahren weitestgehend durch das Hare-Niemeyer-Verfahren abgelöst. Der Vorteil dieses Verfahrens besteht vor allem im neutralen Verhalten bezüglich der Größe der Parteien. Dadurch bleibt vor allem der notwendige Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zwischen Rat und Ausschüssen gewahrt, so, wie es im „Tönisvorst-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2003 festgestellt wurde (BVerwGE 119, 305).

Obwohl das Hare-Niemeyer-Verfahren diesen Grundsatz beachtet, wird das D'Hondt-Verfahren bei der Zuteilung der Ausschussvorsitze weiterhin angewandt, da deren Verteilung das politische Kräfteverhältnis im Rat nicht streng spiegelbildlich darstellen muss. Dieses Vorgehen wird unter anderem damit begründet, dass der Vorsitz eines Ausschusses vor allem eine Funktion organisatorischer Art darstelle und deshalb vorrangig die praktische Durchführbarkeit und somit auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Ratsfraktionen in den Fokus zu stellen seien. Allerdings wird diese Vorgabe allein schon durch die mathematische Begünstigung von größeren Fraktionen durch das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren sichergestellt, sodass eine zweite Variable in Form der möglichen Zugriffsgemeinschaften das Kräfteverhältnis des Rats noch weiter verzerrt.

B Artikel 1

Zu Nr. 1

Die Änderung bezieht sich auf die Regelung des § 58 Absatz 5 Satz 2 zweiter Halbsatz der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, welche die Zugriffsgemeinschaften normiert.

Der Wegfall dieser Regelung schließt die aktuelle Möglichkeit der Bildung von Zugriffsgemeinschaften aus. Denn dem Umkehrschluss, dass Zugriffsgemeinschaften somit generell zulässig wären, wurde schon im „Tönisvorst-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichts widersprochen.

Zu Nr. 2

Die Änderung bezieht sich auf die Regelung des § 41 Absatz 7 Satz 2 zweiter Halbsatz der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, welche dort die Zugriffsgemeinschaften normiert. Es stellt das auf Kreisebene bestehende Äquivalent des § 58 Absatz 5 Satz 2 zweiter Halbsatz der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen dar.

C Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Thomas Röckemann
Markus Wagner
Andreas Keith

und Fraktion