

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

**Städtetag**  
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**  
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

An  
Herrn Stefan Kämmerling MdL  
Vorsitzender des Ausschusses  
für Kommunalpolitik des Landtags NRW  
Postfach 10 11 34  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
**NEUDRUCK  
STELLUNGNAHME  
16/4026**

A11, A01, A07, A09

Ansprechpartner/innen:

Hauptreferentin Regine Meißner,  
Städtetag NRW:  
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-249  
Fax-Durchwahl: 0221/3771-7252  
E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de  
Az.: 30.47.14 N

Erster Beigeordneter Dr. Marco Kuhn,  
Landkreistag NRW:  
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-300  
Fax-Durchwahl: 0211/3004915-300  
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de  
Az.: 10.20.00

Referentin Dr. Cornelia Jäger,  
Städte- u. Gemeindebund NRW:  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-226  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: Cornelia.Jaeger@kommunen-in-  
nrw.de  
Az.: 13.0.2-001/001

Per E-Mail: [anhoerung@landtag-nrw.de](mailto:anhoerung@landtag-nrw.de)

Datum: 11.08.2016

## Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Ihr Schreiben vom 06.07.2016

Sehr geehrter Herr Kämmerling,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgelegten Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 16/12363) Stellung nehmen zu können.

### I. Vorbemerkung

Durch den Gesetzentwurf sollen überwiegend Regelungen in der Gemeindeordnung NRW sowie in der Kreisordnung NRW geändert werden, um die ehrenamtlich Tätigen in der Kommunalpolitik zu stärken. Dabei wurden größtenteils die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der vom Landtag eingesetzten Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ berücksichtigt. Die Umsetzung dieser Empfehlungen können wir überwiegend mittragen.

### II. Zu einzelnen Regelungen

Zu den einzelnen Regelungen haben wir folgende Anmerkungen:

## **1. Einführung von Beiräten (§ 27a GO NRW-E)**

Wir begrüßen, dass mit § 27a GO NRW-E den Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden soll, als Ausfluss ihrer Organisationshoheit Interessenvertretungen oder Beauftragte für spezifische gesellschaftliche Gruppen zu bestellen. Damit wird eine gesetzliche Klarstellung zu einer von vielen Städten und Gemeinden gegenwärtig bereits genutzten Möglichkeit vorgenommen. Aufgrund der offenen Formulierung „besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen“ ist es den Städten und Gemeinden möglich, individuelle Lösungen vor Ort zu erarbeiten. Dies ermöglicht Spielräume für kommunale Selbstverwaltung, denen lediglich durch bestehende (kommunal)verfassungsrechtliche Vorschriften Grenzen gezogen werden. So können entsprechenden Interessenvertretungen keine Entscheidungsbefugnisse übertragen oder Aufgaben zugeordnet werden, die in die Zuständigkeiten des Rates und seiner Ausschüsse eingreifen.

## **2. Wahl von Ortsvorstehern, die in einem anderen Bezirk wohnen (§ 39 Abs. 6 GO NRW-E)**

Nach der geplanten Neuregelung soll es in Zukunft möglich sein, dass in Ausnahmefällen auch Personen zu Ortsvorstehern gewählt werden können, die zum Zeitpunkt ihrer Wahl bzw. während der fünfjährigen Wahlperiode nicht in dem jeweiligen Bezirk wohnen. Die geplante Neuregelung wird damit der tatsächlichen Situation gerecht, dass es in Kommunen immer mal wieder an geeigneten Personen in einem Bezirk fehlen kann, die diese Aufgabe übernehmen können, aber in den benachbarten Bezirken durchaus geeignete Interessenten wohnen, die das Amt gerne ausfüllen würden. Daher begrüßen wir die geplante Neuregelung, die im Einzelfall den Kommunen mehr Flexibilität bei der Auswahl der Ortsvorsteher ermöglicht.

## **3. Neuregelung des Verdienstauffalls (§ 45 GO NRW-E/§ 30 KrO NRW-E)**

§ 45 GO NRW sowie § 30 KrO NRW begründen einen Anspruch für kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf Ersatz des Verdienstauffalls, der ihnen aufgrund der Ausübung ihres Mandats während der Arbeitszeit entsteht. Dabei wird auf der Grundlage der geltenden Regelung mindestens ein in der Hauptsatzung festzulegender Regelstundensatz als Ersatz gezahlt. Auf Antrag kann anstelle des Regelstundensatzes der tatsächlich entstandene und nachgewiesene Verdienstauffall bis zur Grenze eines in der Hauptsatzung festzulegenden Höchstbetrages ersetzt werden.

Durch die beabsichtigte Neuregelung sollen die Vorschriften des § 45 GO NRW bzw. § 30 KrO NRW um eine Ermächtigungsnorm für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung erweitert werden. Nach Kenntnis der Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände variieren die Regelstundensätze sowie Höchstbeträge beim Verdienstauffall zwischen den Kommunen stark. Daher unterstützen wir einheitliche Rahmenregelungen, auch wenn dies zur Folge hat, dass den Kommunen im Einzelfall Gestaltungsspielräume genommen werden.

Soweit in der Rechtsverordnung die jeweilige Höhe des Regelstundensatzes sowie des Höchstbetrages für den tatsächlich nachgewiesenen Verdienstauffall festgelegt werden sollen, wird es als ausreichend angesehen, wenn das MIK NRW „angemessene“ Regelstundensätze und Höchstbeträge festsetzt, die jeweils zu Beginn und zur Mitte jeder Wahlperiode überprüft werden. Daran gemessen könnten wir ohne weiteres mittragen, wenn sich das MIK NRW bei der Festlegung des Regelstundensatzes – wie in den Beratungen der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ angedacht – am gesetzlichen Mindestlohn orientieren würde.

Problematischer wäre hingegen eine ebenfalls in jener Arbeitsgruppe angedachte Festlegung eines Höchstbetrages für den tatsächlich nachgewiesenen Verdienstaufschlag von 80,- EUR pro Stunde. Denn der landesweit höchste, durch eine kommunale Hauptsatzung festgelegte Stundensatz liegt ausweislich der Gesetzesbegründung derzeit bei 35 EUR pro Stunde. Eine Erhöhung auf 80,- EUR würde die Kommunen über Gebühr finanziell belasten, zumal in diesem Fall mit einer signifikanten Erhöhung der Zahl der Anträge auf Verdienstaufschlagsersatz gerechnet werden müsste.

#### **4. Zusätzliche Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende und stellvertretende Fraktionsvorsitzende (§ 46 GO NRW-E/ § 31 KrO NRW-E)**

Auf Grundlage des Ergebnisses der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ soll in § 46 GO NRW bzw. § 31 KrO NRW eine Regelung geschaffen werden, die den Vorsitzenden von Ratsausschüssen bzw. Ausschüssen des Kreistages eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt, da die Vorbereitung und Leitung der Ausschusssitzung mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand verbunden ist.

Die kommunalen Spitzenverbände haben eine mögliche Erhöhung von Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende bislang kritisch begleitet, zumal die Ausschüsse unterschiedlich oft tagen und deshalb der Aufwand für die/den Ausschussvorsitzende/n sehr unterschiedlich ist. Daher ist positiv hervorzuheben, dass nun bereits Begrenzungen im Gesetzentwurf getroffen worden sind. So ist zum einen in § 46 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW-E bzw. § 31 Abs. 1 Nr. 2 KrO NRW-E normiert, dass Vorsitzende des Wahlprüfungsausschusses keine erhöhte Aufwandsentschädigung erhalten. Zum anderen räumt die geplante Regelung in § 46 Abs. 1 Satz 2 GO NRW-E bzw. § 31 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW-E den Kommunen die Möglichkeit ein, weitere Ausschüsse von dieser Regelung über die Hauptsatzung auszuklammern. Damit ist es den Kommunen möglich, vor Ort zu klären, für welchen Ausschuss eine doppelte Aufwandsentschädigung für die/den Ausschussvorsitzende/n erforderlich ist oder ob bestimmte Ausschüsse von der Regelung ausgenommen werden sollen.

Zusätzlich regen wir an, den Kommunen die Option zu eröffnen, sich alternativ zu einer erhöhten Aufwandsentschädigung für bestimmte Ausschussvorsitzende für ein erhöhtes Sitzungsgeld entscheiden zu können. Dies hätte den Vorteil, dass der unterschiedliche Aufwand der einzelnen Ausschussvorsitzenden gleichermaßen automatisch berücksichtigt würde.

Laut Gesetzesbegründung soll eine weitere Kostenbegrenzung dadurch eingeführt werden, dass „Vielfachvorsitze“ nicht unangemessen honoriert werden. Eine entsprechende Regelung hat in der Entschädigungsverordnung (Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Ausschüsse, v. 19.12.2007 [GV. NW. 2008 S.6]) in Ergänzung des dortigen § 4 zu erfolgen. Eine solche Regelung sollte nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände zwingend zeitnah getroffen werden.

Ferner greift der Gesetzentwurf die Empfehlung der Arbeitsgruppe auf, auch der zunehmenden Belastung der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Rechnung zu tragen, indem die Mindestgrößen, ab der ein, zwei oder drei stellvertretende Fraktionsvorsitzende eine zusätzliche Aufwandsentschädigung erhalten, von derzeit mindestens 10 Mitgliedern, 20 Mitgliedern bzw. 30 Mitgliedern auf 8 Mitglieder, 16 Mitglieder bzw. 24 Mitglieder abgesenkt werden. Diese Erhöhungen werden den Erkenntnissen gerecht, dass gerade die Fraktionsvorstandsmitglieder viele zusätzliche Termine und Aufgaben haben.

Allerdings darf nicht ausgeblendet werden, dass die geplanten zusätzlichen Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende und stellvertretende Fraktionsvorsitzende zu einer

weiteren finanziellen Belastung der Kommunen führen werden. Unter Einbeziehung der bereits umgesetzten Empfehlung der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ (Anhebung der Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder kommunaler Mandatsträger um jeweils 10 %) kann dies pro Kommune in Abhängigkeit von den jeweiligen Gegebenheiten einen Mehraufwand von bis zu 20 % gegenüber den bisherigen Kosten für den Sitzungsbetrieb bedeuten (hinzu kommen noch die derzeit nicht genau bezifferbaren Mehrausgaben für den erhöhten Verdienstausschlag).

## **5. Anhebung der Mindestgröße von Fraktionen sowie Änderung der Höhe der Gruppenzuwendungen (§ 56 GO NRW-E/ § 40 KrO NRW-E)**

§ 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW-E bzw. § 40 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW-E soll dahingehend geändert werden, dass die Mindestgrößen für Fraktionen angehoben werden. Eine solche Regelung ist sinnvoll, da sie einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungen entgegen wirkt. Aus unseren Mitgliedskommunen haben wir vermehrt die Rückmeldung bekommen, dass sich Einzelmandatsträger kommunaler Vertretungen, die auf der Grundlage von Wahlvorschlägen unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen in die Vertretung gewählt worden sind, anschließend direkt zu Fraktionen zusammenschließen wollen. Die große Anzahl sehr kleiner Fraktionen, die mit einer Vielzahl von Rechten ausgestattet sind, erschwert die Arbeit in den Räten und Kreistagen.

§ 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW-E bzw. § 40 Abs. 3 Satz 4 KrO NRW-E soll dahingehend ausgestaltet werden, dass eine Gruppe mindestens 90% einer proportionalen Ausstattung erhält, die dem Verhältnis ihrer Mitgliederzahl zu der sich nach Abs. 1 Satz 2 und 3 ergebenden Mindestgröße einer Ratsfraktion entspricht. Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verändert zumindest in großen Städten und Kreisen auch das Verhältnis zwischen kleinsten Gruppen und kleinsten Fraktionen, sodass laut Gesetzesbegründung auch für die Frage der Zuwendungen eine andere Regelung gefunden werden muss. Als Folge der Anhebung der Mindestfraktionsgrößen ist deshalb auch der Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen bei den Zuwendungen zu sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung neu auszugestalten. In ihrem Abschlussbericht vom 26.08.15 hat die Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ deshalb vorgeschlagen, den Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen bei den Zuwendungen zu sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu erhöhen. Diesen Ansatz begrüßen die kommunalen Spitzenverbände.

Durch die mit diesem Gesetzentwurf angestrebte Erhöhung der vorgeschriebenen Fraktionsgrößen in § 56 Absatz 1 Satz 2 GO NRW bzw. § 40 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW wachsen die Bedeutung und die Größen (zwei bis vier Mitglieder) von Gruppen. Daher muss eine Lösung gefunden werden, die zum einen eine gerechte Finanzierung von unterschiedlich großen Gruppen gewährleistet und zum anderen auch in der Relation zu der kleinstmöglichen Fraktion stimmig ist. Dies ist nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände in der vorgelegten Regelung gelungen.

## **6. Erlass der Haushaltssatzung (§ 80 GO NRW-E)**

Durch die beabsichtigte Änderung des Beginns der in § 80 Abs. 5 S. 3 und 4 GO NRW geregelten Anzeigefrist – in der Sache eine Prüffrist für die Aufsichtsbehörde – soll die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung von der vollständigen Vorlage der gemäß § 80 Abs. 5 S. 1 GO NRW anzuzeigenden Unterlagen bei der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht werden. Ohne eine solche Vorlage könnte die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht werden. Nach Anbruch des neuen Haushaltsjahres ist die Kommune damit automatisch (!) zu einer vorläufigen Haushaltsführung – mit allen damit einhergehenden Restriktionen – gezwungen.

Diese Verschärfung der derzeitigen Rechtslage zielt vor allem auf nicht rechtzeitig vorlegbare Jahresabschlüsse ab. Zu den nach § 80 Abs. 5 S. 1 GO NRW anzuzeigenden Unterlagen gehört gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO NRW auch die Bilanz des Vorvorjahres, die gemäß § 95 Abs. 1 S. 3 GO NRW wiederum Teil des Jahresabschlusses ist.

Das OVG NRW hatte mit Beschluss vom 29.10.2015 (Az. 15 B 971/15) entschieden, dass im Falle eines unzweifelhaft vorliegenden Rechtsverstößes – wie eines Fehlens eines vorzulegenden Jahresabschlusses – die Prüffrist nicht „künstlich“ verlängert werden dürfe. Die Prüffrist diene nur dazu, der Aufsichtsbehörde ausreichend Zeit für die Prüfung der Anzeige zu verschaffen. Sofern ein Fehler aber bereits festgestellt worden sei, brauche die Frist nicht verlängert zu werden. Der Aufsichtsbehörde stünden insoweit vielmehr andere (aufsichtsrechtliche) Mittel zur Verfügung. Das Gericht betont ausdrücklich, dass solche Maßnahmen der Kommune „noch eine eigenverantwortliche Haushaltsbewirtschaftung im Haushaltsjahr (...) erlauben und (sc. anders als eine Verlängerung der Prüffrist) nicht wie die faktische Vorgabe einer vorläufigen Haushaltsführung wirken“ würden (vgl. OVG NRW, a.a.O., S. 6 f.). Dieser in der Sache sinnvolle und wohl durchdachte Regelungszusammenhang wird durch die beabsichtigte Erweiterung des § 80 Abs. 5 GO NRW ohne nachvollziehbaren Grund beseitigt. Allein wegen einer Verzögerung bei der Erstellung von Jahresabschlüssen – etwa aufgrund von Erkrankungen der zuständigen Mitarbeiter oder Arbeitsmehrbelastungen (im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise o. Ä.) – würde jede Kommune in das Nothaushaltsrecht des § 82 GO NRW gezwungen.

Diese Verschärfung halten wir nicht für sachgerecht. Dass eine Verzögerung bei der Erstellung von Jahresabschlüssen ggf. den Vorgaben der GO NRW widerspricht, kann zwar nicht in Abrede gestellt werden. Diesem Zustand wird aber bereits nach bisherigem Recht ein Ermessen der Aufsichtsbehörde gegenübergestellt. Die Aufsichtsbehörde ist damit in der Lage, unter Berücksichtigung der sehr individuell und unterschiedlich geprägten Verhältnisse in den einzelnen Kommunen zu entscheiden, wie auf die konkrete Situation reagiert werden kann und ob die Vorlage der Bilanz des Vorvorjahres wirklich notwendig dafür ist, die Tragfähigkeit des Haushalts zum aktuellen Zeitpunkt (!) zu vermitteln. Diese Rechtsfolge ist aus unserer Sicht vollkommen hinreichend. Der mit der Neuregelung beabsichtigte – für jegliche individuelle Besonderheiten „blinde“ – Automatismus muss hingegen auch unangemessene Ergebnisse und unverhältnismäßige Sanktionierungen produzieren. Im Ergebnis wirkt der Regelungsentwurf bei eigentlich nur anzeigepflichtigen Haushalten wie ein faktisches Genehmigungserfordernis. Gerade dies widerspricht auch der Grundstruktur des kommunalen Haushaltsrechts.

Sollte der Landtag trotz unserer ablehnenden Haltung nicht auf die vorgeschlagene Ergänzung des § 80 Abs. 5 GO NRW verzichten wollen, dürften sich – zusätzlich zu den vorstehend skizzierten Problemen – auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes im täglichen Geschäft der Kommunalaufsicht Schwierigkeiten ergeben. Denn nach unserer Kenntnis haben sich Kommunen und Aufsichtsbehörden auf Verfahrensabreden verständigt, die eine sukzessive Aufarbeitung noch fehlender Abschlüsse in einem realistischen Zeitrahmen ermöglichen sollen. Diese pragmatische Herangehensweise würde durch die vorgesehene Regelung in Frage gestellt. Um diese negative Folge zu vermeiden, sollte für den Fall, dass an der Ergänzung des § 80 Abs. 5 GO NRW festgehalten wird, ein Inkrafttreten erst zum 01.01.2019 vorgesehen werden.

## **7. Änderung der Landschaftsverbandsordnung (§ 5 Abs. 6 LVerbO-E)**

Soweit die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit der Landschaftsverbände mit ihren jeweiligen Mitgliedskommunen erweitert werden sollen, ist das im Prinzip zu

begrüßen. Diese Option sollte allerdings auf den originären Aufgabenbereich der Landschaftsverbände beschränkt bleiben.

## **8. Änderung des Sparkassengesetzes (§ 18 SpkG-E)**

Die beabsichtigte Änderung von § 18 SpkG, mit der klargestellt werden soll, dass die Mitgliedschaft von Hauptverwaltungsbeamten im Verwaltungsrat einer Sparkasse und in dessen Ausschüssen wie auch die Tätigkeit von Hauptverwaltungsbeamten in beratender Funktion bei Zweckverbandssparkassen als Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst einzuordnen sind, wird ausdrücklich begrüßt. Es wird davon ausgegangen, dass zeitnah eine sachgerechte und angemessene Anpassung der Nebentätigkeitsverordnung vorgenommen wird.

## **III. Ergänzendes**

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

### **1. Anregungs-/Petitionsrecht – Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage in § 24 GO NRW/§ 21 KrO NRW**

Gemäß § 24 Abs. 1 GO NRW/§ 21 KrO NRW hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Kommune an den Rat/Kreistag oder die Bezirksvertretung zu wenden. Der Kreis der Petitionsberechtigten ist sehr weit gefasst. Eingabeberechtigt sind sämtliche natürlichen Personen innerhalb oder außerhalb der jeweiligen Kommune, egal ob sie die deutsche, eine ausländische oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, Staatenlose, Einwohner oder Bürger sind und unabhängig davon, ob sie sich in der Gemeinde/im Kreis aufhalten oder dort wohnen. Des Weiteren sind neben natürlichen Personen auch juristische Personen des Privatrechts eingabeberechtigt.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Petitionsrecht unter Nutzung moderner Kommunikationsmittel vermehrt von Institutionen oder natürlichen Personen dazu benutzt wird, Beachtung in der Öffentlichkeit zu erlangen. Als Beispiele sind zu nennen die Eingabe der Republikaner bei allen nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden, Viktor Orbán das Ehrenbürgerrecht zu verleihen, sowie der Antrag eines im Ausland lebenden Deutschen in zahlreichen Kommunen auf Erlass eines Burka-Verbotes für alle Bediensteten der Kommune.

Das Verwaltungsgericht Minden hatte in letzterem Fall mit Beschluss vom 16. Mai 2012 (Az.: 2 L 272/12) entschieden, dass die Anregung des Antragstellers unzulässig ist. Ein Antragsteller habe nur dann einen subjektiv öffentlichen Befassungs- oder Bescheidungsanspruch, wenn eine irgendwie geartete persönliche Beziehung zwischen der Gebietskörperschaft und dem Anregungs- und Beschwerdeführer bestehe. Mit Beschluss vom 25.03.2015 hatte das OVG NRW (Az.: 15 E 24/15) festgestellt, dass § 24 GO NRW dem/der Hauptverwaltungsbeamten keine Vorprüfungsbefugnis gibt, die es erlaubt, eine rechtsmissbräuchliche Eingabe gar nicht erst dem zuständigen Gremium vorzulegen. Die Behandlung aller Eingaben obliege vielmehr grundsätzlich der angegangenen Stelle. Diese Rechtsprechung zeigt, dass es denkbar wäre, in § 24 GO NRW/§ 21 KrO NRW eine entsprechende Regelung zu treffen, die es dem Hauptverwaltungsbeamten ermöglicht, rechtsmissbräuchliche Petitionen erst gar nicht auf die Tagesordnung des Rates/Kreistages

bzw. des zuständigen Beschwerdeausschusses setzen zu müssen mit der Folge, dass die angestrebte Publizität des Antragstellers verhindert werden kann.

Schließlich berichten Mitgliedskommunen des Öfteren darüber, dass Einzelne das Petitionsrecht in querulatorischer Art und Weise missbrauchen. So ist der Fall eines Petenten bekannt, der innerhalb von zwei Jahren 300 Eingaben gemacht hat.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände bedarf es einer Korrektur der Regelung des § 24 GO NRW/§ 21 KrO NRW. So sollte in § 24 GO NRW/§ 21 KrO NRW eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, die es dem Rat/Kreistag ermöglicht, in der Hauptsatzung zu regeln, dass dem Hauptverwaltungsbeamten ein formelles Prüfungsrecht eingeräumt wird, lediglich zulässige Petitionen in den Rat/Kreistag bzw. Beschwerdeausschuss zu geben. In § 24 Abs. 1 GO könnte folgender Satz 3 eingefügt werden: „Der Rat kann dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin in der Hauptsatzung das Recht einräumen, dass diese/r bereits über die Zulässigkeit der Anregungen und Beschwerden entscheidet.“ § 21 KrO NRW wäre entsprechend anzupassen.

## **2. Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen – Vereinheitlichung der Regelungen des § 48 Abs. 4 und § 58 Abs. 1 Satz 4 GO NRW**

§ 58 Abs. 1 Satz 4 GO NRW regelt die Teilnahme als Zuhörer an nichtöffentlichen Ausschusssitzungen. Einen Rechtsanspruch auf Teilnahme als Zuhörer haben auch die Ratsmitglieder, die dem Ausschuss nicht angehören sowie sachkundige Bürger, die zu stellvertretenden Ausschussmitgliedern gewählt worden sind. Die Mitglieder der Bezirksvertretungen und die Mitglieder anderer Ausschüsse können nach Maßgabe der Geschäftsordnung als Zuhörer teilnehmen, sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird.

Gemäß § 48 Abs. 4 GO NRW können die Mitglieder der Bezirksvertretungen und Ausschüsse im Rat als Zuhörer an nichtöffentlichen Sitzungen nach Maßgabe der Geschäftsordnung teilnehmen. Im Vergleich zu § 58 Abs. 1 Satz 4 GO ist § 48 Abs. 4 GO mithin weiter gefasst, da der Zusatz „sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird“ fehlt.

Der Zusatz in § 58 Abs. 1 Satz 4 GO wurde mit Änderungsgesetz vom 17.05.1994 eingefügt, um offensichtlich datenschutzrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Denn eine Datenübermittlung kann nur zulässig sein, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 14 Abs. 1 DSGVO). Warum dieser Zusatz in der für den Rat geltenden vergleichbaren Bestimmung des § 48 Abs. 4 Satz 4 GO fehlt, ist nicht erkennbar und lässt eher auf ein Versehen des Gesetzgebers schließen. Es sollte daher eine Harmonisierung beider Regelungen vorgenommen werden in dem Sinne, dass in der Regelung des § 48 Abs. 4 GO ebenfalls der Zusatz „sofern der Aufgabenbereich des eigenen Gremiums durch den Beratungsgegenstand berührt wird“ aufgenommen wird.

Selbst wenn die Geschäftsordnung eine unbeschränkte Teilnahme von sachkundigen Bürgern an den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates vorsieht oder umgekehrt eine entsprechende Regelung fehlen würde, ist ein unbeschränktes Teilnahmerecht der sachkundigen Bürger und sachkundigen Einwohner aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch.

Denn auch in diesen Fällen sind die datenschutzrechtlichen Regelungen (insbesondere die der §§ 13 und 14 Datenschutzgesetz NRW) zu beachten. Die Vielzahl der in nichtöffentlichen Ratssitzungen behandelten Angelegenheiten ist mit einer Weitergabe personenbezogener Daten zwischen Verwaltung und Rat verbunden. Nehmen bei einer derartigen Datenübermittlung auch Zuhörer teil, handelt es sich um eine weitere Datenübermittlung an

diese Zuhörer. Auch für diese Datenübermittlung sind die Vorschriften des Datenschutzgesetzes NRW zu beachten, d.h. insbesondere, dass eine Datenübermittlung nur dann zulässig ist, wenn sie zur Aufgabenerfüllung entweder der übermittelnden Stelle (Rat oder Verwaltung) oder des Empfängers (Zuhörer) erforderlich ist. An der Erforderlichkeit fehlt es regelmäßig in den Fällen, in denen ausschließlich der Aufgabenbereich von Ausschüssen betroffen wird, in denen der betreffende Zuhörer keinerlei Teilnahmerecht hat. Die Datenübermittlung ist in solchen Fällen für den Zuhörer nur von einem allgemeinen Interesse. Dies reicht nicht aus, die Übermittlung personenbezogener Daten an ihn rechtmäßig erscheinen zu lassen.

In der Konsequenz bedeutet dies: Lässt der Rat ohne jede Einschränkung sachkundige Einwohner und sachkundige Bürger zu den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates zu, muss in den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates sichergestellt werden, dass bei den Beratungen personenbezogene Daten nur dann zwischen den Beteiligten übermittelt werden, wenn gewährleistet ist, dass diese Daten nicht zugleich dem Zuhörer übermittelt werden. Dies macht es erforderlich, bei Tagesordnungspunkten, bei deren Beratung es zu einer Übermittlung personenbezogener Daten - z. B. Grundstücksangelegenheiten oder Vergaben - kommt, zuhörende sachkundige Bürger und Einwohner aus dem Zuhörerraum zu verweisen. Sie dürfen erst dann wieder an der Sitzung teilnehmen, wenn sichergestellt ist, dass es zu keiner weiteren Übermittlung personenbezogener Daten an sie kommt. Es stellt sich die Frage, ob dies in der Praxis so gehandhabt wird.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren berücksichtigen würden. Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen