70. JAHRGANG • MAI 05 2016

STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

Mit den *online* mitteilungen

Lokale Demokratie

Haushaltsumfrage

Aufwandsteuern

StGB NRW · Kaiserswerther Str. 199-201 · 40474 Düsseldorf
PVSt · Deutsche Post AG · „Entgelt bezahlt" · G 20 167

Städte- und Gemeinderat

Die Fachzeitschrift für Kommunal-und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeinderat ist die einzige unabhängige und ebenso die meistgelesene Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen. Sie führt kommunale Wissenschaft und Praxis, Kommunalrecht und Kommunalpolitik zusammen. Die Zeitschrift hat sich als Diskussionsforum für neue Entwicklungen in der kommunalen Welt einen Namen gemacht.

Die 1946 erstmals verlegte Fachzeitschrift **Städte- und Gemeinderat** ist das offizielle Organ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Als Spitzenverband kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert dieser rund 9 Mio. Bürger und Bürgerinnen sowie 86 Prozent der Ratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

Städte- und Gemeinderat enthält monatlich aktuelle Informationen aus den zentralen Interessengebieten der Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten:

- Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Schule und Kultur
- Verwaltungsfragen und Neue Steuerung
- Kommunalrecht
- Kommunale Wirtschaftsunternehmen
- Tourismus und Freizeit

Darüber hinaus enthält **Städte- und Gemeinderat** Sonderseiten, die überregional über Produkte und Neuheiten für den kommunalen Markt informieren. Der Leser erhält somit einen Überblick über Aktuelles aus den Bereichen:

- Bürokommunikation
- Umweltschutz
- Nutzfahrzeuge im öffentlichen Dienst
- Müll- und Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen
- Landschaftspflege
- Wohnungswesen, Städtebau
- Freizeitanlagen, öffentliche Schwimmbäder
- Kommunale Energieversorgung
- Kreditwesen
- Raumplanung
- Krankenhausbedarf

Mit **Städte- und Gemeinderat** sind Sie abonniert auf Branchen-Information.

Schicken Sie den ausgefüllten Antwortcoupon an Frau Becker, Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Straße 199-201, 40474 Düsseldorf

Wenn es schneller gehen soll, faxen Sie uns den unterschriebenen Coupon:

FAX: 02 11/45 87-292

☐ Ja, ich möchte **Städte- und Gemeinderat** kennenlernen! Bitte senden Sie mir die nächsten drei Ausgaben zum **Vorzugspreis von nur € 10,25** (inkl. MwSt. und Versand). Die Lieferung endet mit Zustellung des dritten Heftes und geht **nicht** automatisch in ein Jahresabonnement über.

☐ Ja, ich kenne **Städte- und Gemeinderat** bereits und möchte die Zeitschrift (10 Ausgaben) **im günstigen Jahresabonnement** (€ 78,- inkl. MwSt. und Versand) bestellen.

Name/ Vorname/Firma

Straße

Postleitzahl/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Ich bezahle ☐ per Bankabbuchung ☐ gegen Rechnung

IBAN

BIC Kreditinstitut

Datum/Unterschrift

Vertrauens-Garantie: Das Abo können Sie innerhalb von 10 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich bei Frau Becker, Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Straße 199-201, 40474 Düsseldorf, widerrufen. Rechtzeitige Absendung genügt!

STÄDTE- UND GEMEINDERAT
Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Konsens-Marathon

„Wer stimmt dagegen - wer enthält sich?“ Diese Fragen, in jeder Ratsitzung zigmal gestellt, gehören zum Mantra der kommunalen Selbstverwaltung. Das Votum der Ratsmitglieder entscheidet über Wohl und Wehe der örtlichen Gemeinschaft. Die Verwaltung kann allenfalls Vorschläge machen.

Seit mehr als zwei Generationen hat sich dieses Modell der Entscheidungsfindung in den Kommunen Deutschlands und Nordrhein-Westfalens bewährt. Die Lokale Demokratie scheint gefestigt. Aber an ihren Rändern gibt es Anzeichen nachlassender Wirksamkeit, sinkenden Ansehens.

Die Gründe sind vielschichtig. Zum einen die Finanznot: warum soll man sich noch in den Rat wählen lassen, wenn es dort praktisch nichts mehr zu gestalten gibt? Dann die wachsenden Ansprüche der Bürger und Bürgerinnen: immer mehr divergierende Interessen sind immer schwieriger unter einen Hut zu bringen. Zu guter Letzt die Online-Medien: Sie ermöglichen flächendeckende Information praktisch in Echtzeit. Dadurch entsteht aber oft nicht mehr Klarheit in lokalpolitischen Streitfragen, sondern mehr Verwirrung.

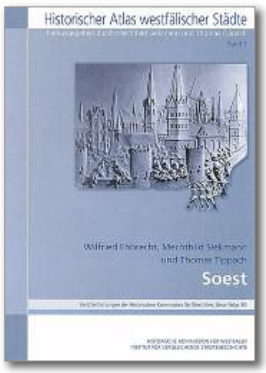
Im Zeitalter von Facebook, Twitter und Co. muss sich die Lokale Demokratie neu erfinden. Bis es zur Entscheidung kommt - und die fällt immer noch der Rat -, muss wesentlich mehr getan werden, um die Bürgerschaft und die zahlreichen Interessengruppen mitzunehmen.

Dabei kann man die Online-Medien kreativ einsetzen - zur differenzierten Information, zum Abfragen von Meinungsbildern, zur Stärkung des kommunalen Wir-Gefühls. Viele Kommunen haben dafür schon gute Lösungen entwickelt. Gleichwohl behalten die etablierten Instrumente der Bürger/innenbeteiligung wie Planungsworkshops oder Informationsveranstaltungen mit dem Stadtoberhaupt ihre Bedeutung. Erfolgreiche Kommunikation verlangt weiterhin nach direktem menschlichen Kontakt.

In diesen Wochen steht die Rahmenvereinbarung Open Government von Land und Kommunen zur Unterzeichnung an. Sie enthält eine freiwillige Selbstverpflichtung, „offenes Regieren“ auf allen Verwaltungsebenen zum Normalzustand zu machen. Dies aber im eigenen Tempo und angepasst an individuelle Gegebenheiten.

Die Lokale Demokratie braucht eine Erneuerung jetzt. Denn der vieltausendfache Zustrom von Menschen aus einem anderen Kulturkreis wirft neue, kontroverse Fragen auf. Interessenkonflikte werden stärker hervortreten. Dann bedarf es funktionierender Verfahren, einen dauerhaft tragfähigen Konsens herzustellen.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



Soest

Historischer Atlas westfälischer Städte, Band 7, bearb. v. Wilfried Ehbrecht, Mechthild Siekmann u. Thomas Tippach, hrsg. v. Historischer Kommission für Westfalen u. Institut für vergleichende Städtegeschichte durch Siekmann und Tippach, 25,2 cm x 35,2 cm, 32 S. u. lose Karten in Mappe, 39,90 Euro, Verlag Ardey, ISBN 3-87023-382-2

Soest ist die älteste Stadt Westfalens. Sie war mittelalterliche Großstadt, Vorposten der Hanse und mit der Soester Boerde Herrin über ein eigenes Territorium am Hellweg. In dem Städteatlas wird die Geschichte von Soest vorgestellt - von der Stadtarchäologie über die Soester Fehde und Reformation bis in die Moderne. Auf Grundlage neuester Forschungsergebnisse wird Regionalgeschichte erlebbar und Ortsentwicklung vergleichbar gemacht sowie durch Karten, Schriftquellen, Ansichten, Fotografien und andere historische Dokumente dargestellt. Ein farbig gestaltetes Textheft umreißt die historisch-topographische Entwicklung der Stadt.

Kulturleben

LWL-Kulturreport 2010-2014, hrsg. v. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Kulturabteilung, A 4, 132 S., im Internet herunterzuladen unter www.lwl.org/kultur-download/portal/KR10-14.pdf

Der Bericht bietet einen Einblick in die Kulturarbeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) in den Jahren 2010 bis 2014. Die LWL-Kulturdienste wie das Museumsamt und das Archivamt beschreiben ihre Aktivitäten ebenso wie die landeskundliche Forschung, zu der unter anderem die Altertumskommission, die Volkskundliche Kommission sowie die Kommission für Mundart- und Namensforschung gehören. Zudem werden die Höhepunkte aus den LWL-Landesmuseen präsentiert. Vervollständigt wird der Kulturreport durch Informationen zur Kulturförderung und zu strategischen Projekten.

Werkzeugkiste Projektmanagement

Gemeinnützige Projekte erfolgreich planen und umsetzen, v. Daniel Pichert, Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 50, 16,5 x 21,5 cm, 148 S., 10 Euro, Verlag Stiftung Mitarbeit, ISBN 3-941143-23-4

Das Verteilen von Flugblättern in der Fußgängerzone oder die Organisation eines wöchentlichen Vorlesenachmittags für Flüchtlingskinder in der Stadtbibliothek - Täglich werden unzählige zivilgesellschaftliche Projekte in Kommunen geplant und umgesetzt. Die Arbeitshilfe bietet einen Einstieg in das Projektmanagement, wobei der Schwerpunkt auf selbstorganisierten Projekten liegt. Zudem gibt es Hinweise zu Projektanträgen, Kofinanzierung und Berichterstattung. Vorgestellt werden auch technische Hilfsmittel und Kommunikations-Werkzeuge sowie Grundlagen der Evaluation.

Inhalt

70. Jahrgang
Mai 2016

Nachrichten 5

Thema Lokale Demokratie

Anne Wellmann
Wie organisiert man lokale Demokratie? 6

Johannes Winkel
Entwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in NRW 8

Lisa Steinmann
Neue Rahmenbedingungen für das kommunale Mandat 10

Andreas Wohland
Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen 12

Heinrich Böckelühr, Tobias Bäcker, Anke Skupin
Die Bürgerstiftung St. Viktor in Schwerte als Beispiel lokaler Demokratie 14

Stefanie Pieck
Qualitätsicherung in der Bürgerbeteiligung durch Mediation 17

Die Rahmenvereinbarung Open Government 19

Tayfun Keltek
Entwicklung und Praxis der Integrationsräte in NRW 21

Dirk Lahmann
Leitlinien zur Förderung einer Beteiligungskultur 24

Claus Hamacher, Carl Georg Müller
Haushaltsumfrage 2015/16 des Städte- und Gemeindebundes NRW 26

Kommunale Aufwandsteuern 28

Europa-News 23

Gericht in Kürze 29

Titelfoto: Timo Jaster / Stiftung Mitarbeit

In NRW fast zehn Prozent mehr Ausländer/innen

Der Zustrom von Flüchtlingen hat die Zahl der Ausländer/innen in Nordrhein-Westfalen deutlich ansteigen lassen. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes lebten Ende 2015 knapp 2,3 Mio. Einwohner/innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in NRW. Das waren etwa 196.000 oder 9,5 Prozent mehr als Ende 2014. Da Information und Technik NRW davon ausgeht, dass noch nicht alle Zugewanderten amtlich registriert sind, dürfte der Anstieg 2015 tatsächlich höher ausgefallen sein. Die größte Gruppe aller in NRW lebenden Nicht-Deutschen stellten die gut 500.000 Türken dar, gefolgt von etwa 200.000 Polen und 136.000 Italienern. Unter den außereuropäischen Staatsangehörigen bildeten rund 84.000 Menschen aus Syrien größte Gruppe. Den Angaben zufolge hat sich ihre Anzahl binnen eines Jahres mehr als verdoppelt.

Westfälische Städte im bundesweiten Netzwerk „RegioPole“

Die Stadt **Paderborn** ist Teil des neuen bundesweiten Städte-Netzwerks „RegioPole“. Bürgermeister Michael Dreier unterzeichnete Mitte März 2016 in Berlin gemeinsam mit den Oberbürgermeistern und Bürgermeistern von fünf weiteren Städten eine entsprechende interkommunale Vereinbarung. Zu den Städtepartnern gehören neben Erfurt, Rostock und Trier auch die beiden westfälischen Städte Bielefeld und Siegen. Als Verbund „kleiner Großstädte“ außerhalb der Metropolregionen wollen die sechs so genannten Regiopolen künftig gemeinsam ihre Interessen als wirtschaftstarke Oberzentren gegenüber Europäischer Union, Bund und Ländern vertreten. Die Netzwerk-Städte erhoffen sich unter anderem eine bessere Ausgangsposition im Wettbewerb um wichtige Infrastrukturprojekte.

Neues Wanderzentrum am Hermannsdenkmal

Pünktlich zur Wandersaison ist am 10. April 2016 das neue WALK-Kompetenzzentrum am Hermannsdenkmal in der Stadt **Detmold** eröffnet worden. Die Abkürzung WALK steht für Wandern, Austausch, Lernen und Kompetenz. Das neue Wanderzentrum wird somit nicht nur Wege miteinander verbinden, sondern auch Wanderern, Wanderorganisationen, Einrichtungen und Institutionen als Informationspunkt und Begegnungsstätte dienen. Ziel ist es, durch bessere Zusammenarbeit und Abstimmung neue Projekte für Wandernde zu entwickeln, um die Region Ostwestfalen attraktiver zu machen. Der zwei Mio. Euro teure Bau des Kompetenzzentrums wurde zum Großteil durch Fördermittel des Landes und der EU finanziert. Weitere Informationen im Internet unter http://walk-eu.de .

Mehr Kameras an Kriminalitäts-Schwerpunkten in NRW

Die Videoüberwachung in NRW soll ausgebaut werden. Wie das NRW-Innen- und Kommunalministerium mitteilte, sollen Kameras zukünftig verstärkt an Kriminalitätsschwerpunkten vor allem in den Großstädten Aachen, Dortmund, Duisburg, Essen und Köln eingesetzt werden. „Das ist ein Baustein unserer Strategie für mehr Sicherheit in NRW“, betonte NRW-Innenminister Ralf Jäger. Eine flächendeckende Videobeobachtung werde es allerdings nicht geben. Bei jeder Entscheidung über den Einsatz von Videobeobachtung würden zudem die Kommunen und die Landesdatenschutzbeauftragte beteiligt. Die Voraussetzungen für Videobeobachtung durch die Polizei sind streng. So darf der Einsatz von Kameras allein der Verhinderung von Straftaten dienen und nicht zu einer Verlagerung der Kriminalität an andere Orte führen.

Mit BahnLandLust zu mehr Mobilität

Der BahnLandLust-Express ging am 6. April 2016 auf seine Jungfernfahrt von der Stadt **Coesfeld** über die Gemeinde **Reken** in die Stadt D**orsten**. Der aufwändig gestaltete farbenfrohe Zug macht als rollender Botschafter Werbung für das gleichnamige Regionale-Projekt BahnLandLust, mit dem die Bahnstrecke Coesfeld-Dorsten deutlich aufgewertet werden soll. Im Rahmen des Projektes sind zahlreiche Verbesserungen geplant. So soll nach Abschluss umfangreicher Gleisbauarbeiten im Bahnhof Dorsten eine durchgehende Verbindung von Coesfeld nach Essen eingerichtet werden. Zudem sind attraktivere Bahnhöfe, barrierefreie Zugänge, bessere Parkplätze sowie Anbindung an Bike&Ride-Stationen geplant. Ziel des Projektes ist es, Menschen und Orte miteinander zu verbinden und das Bahnfahren insgesamt attraktiver zu machen.

Landesmittel für Zentrum für Kultur und Kreativität

Die Stadt **Detmold** plant gemeinsam mit der Hochschule Ostwestfalen-Lippe und der Hochschule für Musik Detmold die Gründung des Detmold Centre for Culture and Creativity (DCCC). Das Zentrum soll Lern- und Arbeitsumgebung sowie Treffpunkt und Ausstellungsort für experimentelle interdisziplinäre Aktivitäten mit enger Verbindung von Kunst und Wissenschaft werden. Für die Öffentlichkeit sollen zudem wissenschaftliche Veranstaltungen, eine Sommerakademie, Festivals und Ausstellungen angeboten werden. Die Kosten für den Bau auf dem alten Standort der Hochschule OWL werden derzeit auf neun bis zwölf Millionen Euro geschätzt. Wie das NRW-Wissenschaftsministerium Anfang April 2016 mitteilte, wird das Land einen Großteil der Finanzierung übernehmen.

„Ruhr-Lenne-Achter“ zwischen Sauerland und Ruhrgebiet

Radfahrer/innen können das Grenzgebiet zwischen Sauerland und Ruhrgebiet auf einer neuen Strecke entdecken. Die Radroute „Ruhr-Lenne-Achter“ verläuft überwiegend auf alten Bahntrassen und hat insgesamt eine Länge von 67,5 Kilometer. Die weitgehend flache Strecke verbindet die Städte Iserlohn, **Hemer**, **Menden**, **Fröndenberg**, **Schwerte** und Hagen. Zu den Höhepunkten der Route zählen die Dechenhöhle, das Felsenmeer und die historische Fabrikanlage Maste-Barendorf. Über die Anbindung an den RuhrtalRadweg gelangen Radler/innen bis nach Duisburg oder nach **Winterberg**. Eine leichte Orientierung entlang des „Ruhr-Lenne-Achters“ soll das neue Knotenpunkte-Netz „Radeln nach Zahlen“ mit einem Nummern-System ermöglichen.

In den vergangenen Jahren haben sich in den Kommunen vielfältige Formen des Engagements und der Beteiligung entwickelt

FOTOS (2): STIFTUNG MITARBEIT

Wie organisiert man lokale Demokratie?

Durch Bürgerbeteiligung, die über das gesetzlich Vorgeschriebene hinausgeht, können Kommunen noch vor einem Ratsbeschluss nachhaltig Konsens zu Planungsvorhaben herbeiführen

Die Bürgerschaft hat heute ein anderes Verständnis von Demokratie. Wo früher energische und charismatische Führung eines Stadtoberhauptes erwartet wurde und in der Regel ausreichte, um für kommunale Vorhaben Zustimmung im Rat und Akzeptanz in der Bürgerschaft zu erzeugen, ist nun - vor allem bei Großvorhaben - eine breit angelegte Information und Moderation bei der Entscheidungsfindung notwendig. Dabei gilt es, zwischen bisweilen höchst divergierenden Meinungen zu vermitteln, um letztlich einen guten Kompromiss zu finden.

Die Globalisierung sowie die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik prägen und verändern auch das Zusammenleben in der örtlichen Gemeinschaft. Bürgerinnen und Bürger können sich mithilfe moderner Medien über kommunalpolitische Vorhaben vielfältig informieren. Sie können sich auf diesem Weg ohne großen Aufwand über alle Vorhaben austauschen und ihre Meinung abstimmen, um das Gewicht ihrer Auffassung in der politischen Auseinandersetzung zu erhöhen.

Von der Verwaltung erwarten sie größtmögliche Transparenz. Städte und Gemeinden müssen auf diesen Wandel reagieren und die kommunale Demokratie modernisieren. Zwar gibt es seit jeher gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren - insbesondere im Planungsrecht sowie seit vielen Jahren in der Gemeindeordnung wie etwa Einwohneranträge oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Immer größere Bedeutung gewinnt jedoch die informelle Bürgerbeteiligung.

DIE AUTORIN

Anne Wellmann
ist Hauptreferentin beim Städte- und Gemeindebund NRW

Früher einbeziehen Städte und Gemeinden müssen ihre Bürgerschaft frühzeitiger, stärker und differenzierter als bislang in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Dabei ist Bürgerbeteiligung eine sinnvolle Bereicherung der parlamentarischen Entscheidungsprozesse im repräsentativen System. Sie kann diese aber nicht ersetzen. Somit ergänzt Bürgerbeteiligung die repräsentative Demokratie.

Zunehmend kommt die Mitgestalterrolle von Bürgerinnen und Bürgern in den Blick von Rat und Verwaltung. Eine kooperative Bürgerbeteiligung verlangt die frühzeitige Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner in wichtige Planungen und Vorhaben der Kommune - etwa in den Bereichen Stadtplanung und Städtebau, Kultur, Soziales, Handel und Gewerbe -, die unmittelbar raum- und entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerschaft nachhaltig berühren.

Eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung benötigt Steuerung durch Rat und Verwaltung. Soll sie erfolgreich sein, braucht sie klare Regeln, die den Rahmen der Mitgestaltung festlegen sowie Verlässlichkeit und Transparenz garantieren. Dabei können verbindliche Spielregeln und Qualitätsstandards in so genannten Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung festgelegt werden. Diese ergänzen die bestehenden gesetzlichen Regeln.

Rat entscheidet Die gesetzlichen Zuständigkeiten des Rates und der Verwaltung bleiben davon unberührt. Die Entscheidung über die Durchführung einer Bürgerbeteiligung zu gemeindlichen Vorhaben treffen dementsprechend der Rat und die Verwaltungsspitze im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit. Dabei ist besonders wichtig, vorab den Zweck, die Dauer sowie die rechtlichen und finanziellen Grenzen der Bürgerbeteiligung zu definieren.

Der Schlüssel zur erfolgreichen Bürgermitwirkung ist die Information aller Beteiligten. Nur wer Informationen besitzt, kann sich an Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen. Das Internet ist mittlerweile die zentrale Kommunikationsplattform für Kommunen und Bürgerschaft. Es bietet eine kostengünstige Möglichkeit, große Mengen an Information bereitzustellen sowie Meinungen der Bürger und Bürgerinnen einzuholen und kann daher zu mehr Bürgernähe und Kundenzufriedenheit beitragen. Das Internet ist auch zentrales Medium für das so genannte Open Government.

Im Rahmen einer frühzeitigen Information der Öffentlichkeit über Vorhaben und Projekte durch den Rat und die Verwaltung hat sich die Erstellung einer so genannten Vorhabenliste bewährt. Diese wird vom Rat beschlossen und auf der Internetseite der Kommune veröffentlicht sowie regelmäßig fortgeschrieben. Jedes konkrete Verfahren der Bürgermitwirkung besteht aus einer Reihe unterschiedlicher Schritte, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. **Vorbereitung:** Die Verwaltung erstellt eine Vorhabenliste von geeigneten Projekten mit Kurzbeschreibung der Vorhaben, bringt sie in den Rat ein und veröffentlicht sie auf der Internetseite der Kommune. Gegebenenfalls werden auf Vorschlag von Ratsmitgliedern oder Einwohner/innen weitere Vorschläge in die Vorhabenliste aufgenommen. Nach ausführlicher Erörterung beschließt der Rat die Vorhabenliste und legt die Projekte fest, bei denen eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll.

▲ *Bürger/innen wollen eigene Ideen entwickeln und in die örtlichen Entscheidungsprozesse einbringen*

2. **Durchführung:** Sodann informiert das federführende Fachamt die Bürgerschaft über die relevanten Punkte des Projekts. Um den Prozess steuern zu können, erstellt die Verwaltung ein Beteiligungskonzept: Wer soll wann - in welcher Form - woran - mit welchem Ziel beteiligt werden? Wer organisiert den Beteiligungsprozess? Welche rechtliche Verbindlichkeit haben die Ergebnisse der Beteiligung? Wie ist der Zeitplan und welche Kosten entstehen?
   In einem weiteren Schritt wird festgelegt, welche Personengruppen beteiligt werden sollen. Diese werden zur Teilnahme eingeladen. Die Verwaltung organisiert Beteiligungsveranstaltungen. Wichtig ist dabei die Dokumentation des Ablaufs und der Ergebnisse.
3. **Rückmeldung/Rückkopplung:** Im gesamten Bürgerbeteiligungsverfahren ist stets die Rückkopplung mit den beteiligten Gruppen von entscheidender Bedeutung. Denn nur so fühlen sich die beteiligten Personen ernst genommen. Die Ergebnisse der Diskussion müssen öffentlich dargestellt werden (Rückmeldung). Unter Umständen sind weitere Diskussionen und Vorschläge erforderlich (Rückkopplung). Die Vorschläge müssen bewertet und in das Konzept eingearbeitet werden.
4. **Ratsbeschluss:** Ist der Beteiligungsprozess abgeschlossen, erstellt die Verwaltung eine Ratsvorlage und legt dem Rat die Ergebnisse des Vorhabens zur Beratung und zum Beschluss vor. Der Rat trifft die abschließende Entscheidung. Die Verwaltung kann nun das Vorhaben umsetzen.
5. **Qualitätsicherung:** Nach Durchführung einer Bürgerbeteiligung ist es wichtig, zu überprüfen, ob das formulierte Ziel erreicht wurde und ob es Verbesserungsvorschläge für die Zukunft gibt.

BUCHTIPP

DEMOKRATIE FÜR MICH

Grundwerte in Deutschland, Ein Leitfaden für geflüchtete & einheimische Menschen, hrsg. v. Landeszentrale für politische Bildung NRW u. NRW-Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, A 4, 32 S., im Internet herunterzuladen unter www.politische-bildung.nrw.de

Die Broschüre soll Flüchtlinge, aber auch schon länger in Deutschland lebende Menschen mit demokratischen Grundrechten vertraut machen. Das Themenspektrum reicht von Verfassungsprinzipien wie Demokratie und Freiheitsrechten über die Gleichberechtigung von Mann und Frau bis hin zu Religionsfreiheit. Auch Kinderrechte werden angesprochen - etwa: „Kinder müssen und dürfen zur Schule gehen" oder „Kinder müssen geschützt werden, damit sie gut aufwachsen können". Der Leitfaden ist in einfacher Sprache gehalten und verständlich illustriert. Er erscheint in einer ersten Auflage in den fünf Sprachen Englisch, Französisch, Arabisch, Dari (Afghanistan) und Farsi (Iran, Afghanistan).

FOTO: STADT WILLICH

▲ *Beliebtes Instrument Bürgerentscheid: Auszählung in der Stadt Willich*

Bürgerbegehren und Bürger-Entscheid - ein kurzer Rückblick

Die direktdemokratischen Verfahren sind seit ihrer Einführung in die NRW-Gemeindeordnung 1994 intensiv genutzt worden und haben das Verständnis von lokaler Demokratie positiv beeinflusst

Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994, also vor 22 Jahren, sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid erstmals in das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht eingeführt worden. Selbstverständlich war dies damals nicht. Denn nach dem Grundgesetz und der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 78 Abs. 1 LV NRW) gilt auch für die Kommunen der Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerschaft wählt in den Kommunalwahlen Rat und Bürgermeister respektive Bürgermeisterin und wird durch diese vertreten.

Verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist die ergänzende Einführung direktdemokratischer Elemente aber nicht. Gleichwohl haben direktdemokratische Verfahren in der Demokratie der jungen Bundesrepublik zunächst keine große Rolle gespielt. Zu groß war nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik und der sich anschließenden Diktatur der Nationalsozialisten die Skepsis gegenüber direktdemokratischen Elementen.

Auf kommunaler Ebene waren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur in Baden-Württemberg seit 1955 in der Kommunalverfassung verankert. Dies hat sich seit den 1990er-Jahren zumindest auf kommunaler Ebene rasant verändert. So sind in unterschiedlicher Ausgestaltung 1990 in Schleswig-Holstein und in den neuen Bundesländern, 1993 in Hessen, 1994 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, 1995 in Bayern, 1996 in Niedersachsen und 1997 im Saarland Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt worden.

DER AUTOR

Johannes Winkel ist Leiter der Kommunalabteilung im NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales

Beteiligung verbessern Begründet wurde die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in dem damaligen Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung bürokratisch zurückhaltend mit dem „Hauptanliegen des Gesetzentwurfes, ... die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen Geschehen zu verbessern“ (LT-Drs. 11/4983). Tatsächlich haben die Bürgerinnen und Bürger seit dieser Reform erstmals die Möglichkeit, während der laufenden Kommunalwahlperiode selbst anstelle des Rates unmittelbar über eine Angelegenheit der Kommune zu entscheiden.

Gleichzeitig legte der damalige Landesgesetzgeber einen Katalog von Angelegenheiten fest, die sich nach seiner Auffassung nicht für eine direkte Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger eignen. Darunter fallen etwa die Frage der inneren Organisation der Kommunalverwaltung oder die Haushaltsatzung.

Zwei Stufen Aufgebaut ist das Verfahren in zwei Schritten. Zunächst stellen die Bürgerinnen und Bürger mit dem Bürgerbegehren den Antrag, eine in der Zuständigkeit der Kommune liegende Sachfrage zur Abstimmung zu stellen. Erfährt dieses Bürgerbegehren die erforderliche Unterstützung - sprich:

erreichen die Initiator/innen die gesetzlich notwendige Anzahl von Unterstützungsunterschriften -, ist die Angelegenheit in einem zweiten Schritt der gesamten Bürgerschaft zur Abstimmung vorzulegen, sofern nicht der Rat dem Begehren schon vorher entspricht.
In dieser Abstimmung, dem Bürgerentscheid, entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit eine ebenfalls gesetzlich bestimmte Mindestzustimmungsquote (Quorum) erreicht (siehe Kasten unten). Dieses zweistufige Verfahren bildet noch heute das Gerüst der Regelungen über das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid.
Allerdings haben die gesetzlichen Vorgaben seither verschiedene Modifikationen und Erleichterungen erfahren. Mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen vom 28. März 2000 wurden für Bürgerbegehren insbesondere in großen Städten die Quoren für die Unterstützungsunterschriften auf den heute gültigen Stand abgesenkt.

Aktion des Rates Das GO-Reformgesetz vom 9. Oktober 2007 hat mit dem Ratsbürgerentscheid erstmals die Möglichkeit eröffnet, dass der Rat selbst eine Angelegenheit der Kommune der Bürgerschaft zur Abstimmung vorlegt und die Entscheidung auf diese Weise an die Bürgerinnen und Bürger zurückgibt. Zu weiteren Erleichterungen hat das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 31. Dezember 2011 geführt. Seither müssen die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens diesem nicht mehr selbst einen Kostendeckungsvorschlag beifügen. Vielmehr ist es nunmehr Aufgabe der Verwaltung, eine Kostenschätzung vorzunehmen, die bei der Sammlung der Unterstützungsunterschriften anzugeben ist.
Weiter wurde der Katalog der Themen, die einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sind, gestrafft, sodass nunmehr etwa auch die grundsätzliche Entscheidung, ob ein Bauleitplanverfahren durchgeführt werden soll, für das Bürgerbegehren geöffnet ist. Schließlich wurde das Zustimmungsquorum zum Erfolg eines Bürgerentscheids nach der Einwohnerzahl der Gemeinde gestaffelt (siehe Kasten unten) und für den Fall konkurrierender Bürgerentscheide eine Stichfrage eingeführt.
Erstmals angewandt wurde die neu geschaffene Möglichkeit direkter Demokratie im Herbst 1994 in Schwerte. Dort startete eine Bürgerinitiative ein Bürgerbegehren für die Wiedereröffnung eines Freibads und sammelte mehr als 10.000 Unterschriften. Am Ende konnte ein Konzept für den Weiterbetrieb des Elsebads in privater Trägerschaft gefunden und vom Rat beschlossen werden. Dies war ein erster - noch heute sichtbarer - Erfolg des neuen Instruments direkter Demokratie.

Häufig genutzt Nach Angaben des Vereins Mehr Demokratie e. V. sind seither in Nordrhein-Westfalen mehr als 700 Bürgerbegehren angestoßen oder auf den Weg gebracht worden. Von diesen waren selbstredend nicht alle zulässig oder erfolgreich. In 115 Fällen hat sich der Rat das Bürgerbegehren zu eigen gemacht, in 18 Fällen kam es zu einem Kompromiss und in 196 Fällen fand ein Bürgerentscheid statt. In vielen Fällen bezogen sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid etwa auf Fragen der Verkehrsführung oder auf Straßenbezeichnungen. So sprachen sich die Aachener Bürgerinnen und Bürger 2013 im Rahmen eines Ratsbürgerentscheids mehrheitlich gegen den Bau einer neuen Straßenbahnlinie, der so genannten Campusbahn, aus.
Einen weiteren Schwerpunkt bilden kommunalpolitische Fragen, die mit Schließung oder Erhalt öffentlicher Einrichtungen wie beispielsweise Schulen, Sportanlagen, Schwimmbäder oder kulturelle Institutionen zu tun haben. In Köln führte etwa 2009 ein Bürgerbegehren zur Rücknahme des Ratsbeschlusses zum Abriss von Oper und Schauspielhaus und letztlich zu deren Sanierung.

FOTO: KAMASIGNS - FOTOLIA

▲ *In den zurückliegenden Jahren gab es in NRW viele Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Erhalt oder Änderung von Straßennamen*

Infrastruktur im Fokus Aber auch in der kommunalpolitischen Diskussion stehende Fragen der kommunalen Infrastruktur und der kommunalen Wirtschaft wurden zum Gegenstand von Bürgergehren und Bürgerentscheiden. So führte in Bergisch Gladbach 2003 ein erfolgreicher Bürgerentscheid gegen ein so genanntes Cross Border Leasing zu besonderer Aufmerksamkeit. Mit dem Vertrag sollten zur Ausnutzung von Steuervorteilen das städtische Klärwerk und das Abwasserkanalnetz an einen Investor veräußert und sogleich wieder zurückgemietet werden. In Essen sprach sich 2013 in einem Bürgerentscheid eine knappe Mehrheit der Bürger/innen gegen die vom Rat beschlossene kreditfinanzierte Sanierung der Messehallen aus. Am Ende wurde ein verändertes Modernisierungskonzept beschlossen.
Rückblickend haben sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den vergangenen mehr als 20 Jahren zu wichtigen und unverzichtbaren Instrumenten der kommunalen Demokratie entwickelt, ohne dass der Grundsatz der repräsentativen Demokratie dabei Schaden genommen hätte.
In vielen Fällen hat das unmittelbare Votum der Bürgerinnen und Bürger zu einer Befriedung zuvor hitzig geführter kommunalpolitischer Debatten geführt. Die zunehmende Distanz vieler Bürgerinnen und Bürger zu den politischen Parteien lässt erwarten, dass die Bedeutung unmittelbarer demokratischer Verfahren eher zunehmen wird.
Weitere Infos im Internet.

ZUR SACHE

QUOREN NACH DER GEMEINDEORDNUNG NRW

Ein **Bürgerbegehren** muss in Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner von 10 %
- bis 20.000 Einwohner von 9 %
- bis 30.000 Einwohner von 8 %
- bis 50.000 Einwohner von 7 %
- bis 100.000 Einwohner von 6 %
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4 %
- über 500.000 Einwohner von 3 %

der Bürger/innen unterzeichnet sein.

Die Frage eines **Bürgerentscheids** ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit

- bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent,
- über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent,
- mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent

der Bürger/innen beträgt.

fairer Ausgleich

Seit Januar 2016 erhalten alle aktiven 20.000 Kommunalpolitiker/innen in NRW - hier der Hattinger Rat - mehr Aufwandsentschädigung

FOTO: PRESSEBÜRO STADT HATTINGEN

Neue Rahmenbedingungen für das kommunale Mandat

Die Ehrenamtskommission des NRW-Landtags, tätig von 2013 bis 2015, hat zahlreiche Empfehlungen zur Stärkung des kommunalen Mandats gegeben, von denen einige bereits umgesetzt sind

Täglich müssen auf kommunaler Ebene Entscheidungen getroffen werden, die das Leben jedes Einzelnen unmittelbar prägen. Diese Verantwortung zu gewichten und die bestmöglichen Voraussetzungen für diesen Einsatz zu schaffen, ist eine landespolitische Pflicht, damit es den Bürgerinnen und Bürgern in NRW weiterhin möglich ist, sich aktiv ehrenamtlich in die Kommunalpolitik einzubringen.

Etwa 20.000 Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen engagieren sich kommunalpolitisch auf ehrenamtlicher Basis. Sie sind Ratsmitglieder, Kreistagsabgeordnete, Mitglieder von Bezirksvertretungen oder arbeiten als sachkundige Bürger/innen in einem Ausschuss mit.

Grundwesensart der ehrenamtlichen Tätigkeit ist, dass sie in der Freizeit - neben beruflichen und familiären Verpflichtungen - ausgeübt wird. Sitzungen von sieben Stunden Dauer sind für viele Ratsmitglieder keine Seltenheit. Mit Fraktionssitzungen, Ausschusssitzungen sowie Vor- und Nachbereitungszeit angesichts zunehmend komplexerer Sachverhalte kommen Mandatsträger/innen häufig auf mehr als zwanzig Wochenstunden. Das zeigt: Wer sich hierzulande kommunalpolitisch engagiert, vollzieht einen täglichen Spagat zwischen Beruf, Familie und der professionellen Ausübung des Mandats. Das muss man sich zeitlich wie auch finanziell leisten können.

DIE AUTORIN

Lisa Steinmann ist Abgeordnete der SPD im NRW-Landtag und war Vorsitzende der Ehrenamtskommission

Arbeitsgruppe Ehrenamt Im Juli 2013 hat der nordrhein-westfälische Landtag beschlossen, innerhalb des Ausschusses für Kommunalpolitik eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des kommunalen Ehrenamtes einzurichten - die so genannte Ehrenamtskommission unter Vorsitz der Kölner Landtagsabgeordneten und langjährigen Bezirksvertreterin Lisa Steinmann. Zu den Mitgliedern zählten je ein/e Abgeordnete/r der fünf im Landtag vertretenen Fraktionen, Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalpolitischen Vereinigungen der im Landtag vertretenen Parteien sowie Mitglieder der Landesregierung in beratender Funktion.

18 Monate lang hat die Ehrenamtskommission intensiv beraten und diskutiert. Im Juni 2015 verabschiedete sie schließlich konkrete Handlungsempfehlungen und legte diese mit einem umfassenden Abschlussbericht dem Ausschuss für Kommunalpolitik vor. In einem gemeinsamen Antrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und FDP leitete der Landtag im Oktober 2015 die Umsetzung erster der von der Kommission ausgesprochener Empfehlungen ein. Während einzelne verordnungsrechtliche Maßnahmen un-

mittelbar eingeführt werden konnten, bedürfen andere Maßnahmen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in der Gemeindeordnung oder der Kreisordnung. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist derzeit beim NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales in Bearbeitung und soll demnächst in den Landtag eingebracht werden.

Handlungsempfehlungen Bereits umgesetzt wurde zum 1. Januar 2016 eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder, Kreistagsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen und Landschaftsversammlungen sowie des Regionalverbands Ruhr um zehn Prozent. Darüber hinaus wird die Einführung einer zusätzlichen einfachen Aufwandsentschädigung für die Ausschussvorsitzenden in Räten, Kreistagen und den Landschaftsversammlungen erfolgen. Weiterhin ist eine Erweiterung und Anhebung der Aufwandsentschädigung für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden vorgesehen.
Für die Verdienstausfallgrenzen hat die Ehrenamtskommission eine landesweite Vereinheitlichung veranschlagt. Der Regelstundensatz soll zukünftig in der Basis 8,50 Euro betragen und damit dem Mindestlohn entsprechen. Der Höchstbetrag für den tatsächlich nachzuweisenden Verdienstausfall wird auf 80 Euro pro Stunde festgesetzt.

Mehr für Fraktionen Ehrenamtliche Leistungsträger/innen benötigen gute und angemessene Rahmenbedingungen für ihre Arbeit. Mit Blick auf die ungenügende Ausstattung forderte die Ehrenamtskommission die Landesregierung auf, den aus dem Jahr 1989 stammenden Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ neu zu fassen.
Die Überarbeitung erfolgte in Zusammenarbeit mit den kommunalpolitischen Vereinigungen sowie den kommunalen Spitzenverbänden. Veröffentlicht wurde der neue Erlass im November 2015 mit sofortiger Gültigkeit. Kernziel ist insbesondere die Hilfestellung für Fraktionen in denjenigen Kommunen, in denen bisher keine angemessene Grundausstattung für die Fraktionsarbeit in Gestalt von Sach- oder Geldmitteln gewährt wurde. Zukünftig haben alle Fraktionen in Nordrhein-Westfalen Anspruch auf eine klar definierte Mindestausstattung. Dazu zählt die Nutzung oder Anmietung von Räumen, die bisher vielerorts von Mandatsträger/innen aus privaten Mitteln bestritten wurde. So sollen unter anderem die erheblichen Unterschiede im ländlichen Raum abgebaut werden. Ein Beispiel: Während den Fraktionen in Mechernich, Kreis Euskirchen (26.677 Einwohner), bisher jährlich 3.045 Euro je Ratsmitglied zur Unterhaltung der Fraktionsgeschäftsstelle zur Verfügung standen, waren es in Sprockhövel im Ennepe-Ruhr-Kreis (25.537 Einwohner) lediglich 60 Euro.
Der Erlass sieht weiter vor, dass Mittel für die laufende Fraktionsarbeit festgelegt werden können und es eine Berechtigung gibt, als Grundausstattung diverse Print- und Onlinemedien zu abonnieren. Somit können auch die Fraktionsgeschäftsstellen ihre Ausstattung an die moderne Entwicklung anpassen.

Mindestgröße anheben Die Ehrenamtskommission empfiehlt mehrheitlich die Anhebung der Mindestfraktionsgröße in Räten und Kreistagen. Eine Fraktion soll demnach aus mindestens zwei Personen bestehen. Bei mehr als 50 Ratsmitgliedern soll sie künftig aus mindestens drei Personen, bei mehr als 74 Ratsmitgliedern aus vier Personen und bei mehr als 90 Ratsmitgliedern aus fünf Personen bestehen.
In den Landschaftsversammlungen soll es ab fünf Mitgliedern möglich sein, eine Fraktion zu bilden. Zudem soll der Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen erhöht werden bei den Zuwendungen zu sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung.

Regeln der Freistellung Eine wissenschaftliche Untersuchung zu den Möglichkeiten einer Anpassung der Freistellungsregelungen der Gemeindeordnung an flexiblere Arbeitszeiten soll in Auftrag gegeben werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem zeitlichen Abstand zwischen Sitzungsende sowie dem Beginn von Nacht- und Schichtarbeit. In dieser Studie soll auch überprüft werden, ob Ortsvorsteher/innen, stellvertretende Bürgermeister/innen und Bezirksbürgermeister/innen in die Freistellungs- und Verdienstausfallregelung der Gemeindeordnung einbezogen werden können.
Die Stärkung des kommunalen Mandats im Ehrenamt muss auch weiterhin zentrale Aufgabe und unmittelbares Ziel landespolitischer Gesetzgebung sein. Angesichts des gesellschaftlichen Wandels in der Arbeitswelt wie auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung unterliegt die Anpassung der Rahmenbedingungen konstanter Beobachtung. Die aktuellen Handlungsempfehlungen sind ein grundlegender Baustein, dürfen aber nur als Weichenstellung zur Fortentwicklung verstanden werden.

BUCHTIPP

GESETZESSAMMLUNG FÜR DIE KOMMUNALE VOLLSTRECKUNGSPRAXIS

Hrsg. vom Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. - Schriftleitung: Hans-Jürgen Glotzbach. 23. Ergänzungslieferung, Stand Dezember 2015, 324 Seiten, 79,90 Euro. Loseblattausgabe, Grundwerk 2.800 Seiten, Seitenformat DIN A 5, in zwei Ordnern, 118 Euro bei Fortsetzungsbezug, zzgl. Ergänzungslieferungen (199 Euro bei Einzelbezug); ISBN 978-3-7922-0139-8 (Loseblatt). Digitalausgabe: Lizenz für 1-3 Nutzer im Jahresabonnement 159,90 Euro (inkl. Updates), ISBN 978-3-7922-0094-0 (Digital); Verlag W. Reckinger, Siegburg

Seit dem Erscheinen der letzten Ergänzungslieferung sind zahlreiche Gesetze und Bestimmungen geändert worden, die sich sehr nachhaltig auf die Vollstreckungspraxis auswirken.
Auf Landesebene betreffen die mit der 23. Ergänzungslieferung (Stand Dezember 2015) vorgenommenen Änderungen vor allem das Bremische Gesetz über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungswege, das Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern, das Verwaltungsvollstreckungsgesetz Sachsen-Anhalt, das Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, das Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg, das Bayerische Kommunalabgabengesetz, das Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg, das Hessische Gesetz über kommunale Abgaben, das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz, das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, das Sächsische Kommunalabgabengesetz, das Kommunalabgabengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, das Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein und das Thüringer Kommunalabgabengesetz.
Die zahlreiche Änderungen der Zivilprozessordnung (ZPO) werden ebenfalls berücksichtigt. Die bereits seit mehreren Jahren angebotene digitale Ausgabe der „Gesetzessammlung“ wurde überarbeitet und steht den Abonnenten nun auch als App für Tablet und Smartphone zur Verfügung. Mithilfe der verbesserten, auch werkübergreifenden Suchfunktion findet der Nutzer der Datenbank schnell und unkompliziert die gesuchten Textpassagen, welche mit Anmerkungen, Hervorhebungen und Lesezeichen individuell bearbeitet werden können.

Az.: 41.11.1

FOTO: CHRISTIAN SCHWIER - FOTOLIA

▲ *Ab der Kommunalwahl 2020 soll es in Nordrhein-Westfalen eine Sperrklausel von 2,5 Prozent geben*

Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen

Nach 16 Jahren ohne Mindeststimmenzahl für kommunale Ratsmandate findet sich im NRW-Landtag eine Mehrheit für eine Sperrklausel, die in der Landesverfassung verankert werden soll

Die Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN im NRW-Landtag wollen eine Sperrklausel von 2,5 Prozent bei den Kommunalwahlen in NRW einführen. Ziel ist es, eine „Zersplitterung der Kommunalvertretungen" zu verhindern, da diese die Handlungsfähigkeit der Räte und Kreistage offenkundig einschränkt.

Nachdem der Verfassungsgerichtshof NRW im Jahre 1999 die bis dahin geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht für verfassungswidrig erklärt und das Land die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen gestrichen hatte, nahm die Anzahl der Fraktionen, Gruppen und Einzelmitglieder in den Kommunalvertretungen stark zu. Die Handlungsfähigkeit der Räte und Kreistage ist dadurch - das zeigt die Beratungspraxis der kommunalen Spitzenverbände - deutlich beeinträchtigt.

So wird berichtet, dass Tagesordnungen der Räte ausufern und sich Sitzungen in zum Teil unvertretbarem Maß in die Länge ziehen. Hierdurch werden - neben der Beeinträchtigung der aktuellen Handlungsfähigkeit - auch langfristig Interessierte vom kommunalen Ehrenamt abgeschreckt. Auf diese Weise ist die lokale Demokratie insgesamt gefährdet.

DER AUTOR

Andreas Wohland ist Beigeordneter für Recht und Verfassung beim Städte- und Gemeindebund NRW

Gesetzentwurf 2015 Die Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN haben im vergangenen Jahr einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land NRW und wahlrechtlicher Vorschriften - Kommunalvertretungsstärkungsgesetz - in den Landtag eingebracht (Drs. 16/9795). Der Entwurf sieht eine 2,5-Prozent-Sperrklausel in Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung sowie in § 33 Kommunalwahlgesetz vor.

Wohl bleibt der Entwurf hinter den Beschlüssen der StGB NRW-Verbandsgremien zurück. Diese hatten ursprünglich eine Sperrklausel von drei Prozent zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefordert. Das StGB NRW-Präsidium hatte sich bereits am 07.05.2015 in Düsseldorf mit der Einführung einer Sperrklausel in die Verfassung des Landes NRW befasst und sich für eine moderate Sperrklausel von drei Prozent ausgesprochen.

Gleichwohl trägt der Gesetzentwurf dem Ziel, eine moderate Sperrklausel einzufüh-

ren, Rechnung und ist daher positiv zu bewerten. Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW hat den Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN zur Einführung einer 2,5-Prozent-Sperrklausel in der Landesverfassung NRW und im Kommunalwahlgesetz (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) am 18.11.2015 daher auch ausdrücklich begrüßt. Der Gesetzentwurf enthält eine ausführliche Begründung, welche die Nachteile des bisherigen Zustandes und die Vorteile einer moderaten Sperrklausel darlegt.

Derzeit Zersplitterung Die Einführung der Sperrklausel wird zunächst mit einer merklichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen seit Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen im Jahre 1999 begründet. Damit einher ging der zunehmende Verlust der vollen Handlungsfähigkeit der Räte und Kreistage.

Einige kommunale Vertretungen setzen sich mittlerweile aus mehr als zehn unterschiedlichen Parteien und Wählergruppen zusammen. So gibt es nach der Kommunalwahl 2014 bei den kreisfreien Städten und Kreisen kaum noch eine Volksvertretung ohne Zweier-Gruppierungen, die keine Fraktion bilden können, oder Einzelmandatsträger/innen. Es sei damit zu rechnen, dass die Zersplitterung der Kommunalvertretungen weiter zunehmen werde.

Handlungsfähigkeit in Gefahr Die den Räten und Kreistagen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erforderten deren ordnungsgemäße Wahrnehmung und damit die volle Handlungsfähigkeit der Kommunalvertretungen. Diese sei jedoch durch die Zersplitterung beeinträchtigt oder zumindest in hohem Maße gefährdet. Denn die stark gestiegene Anzahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern sowie nicht fraktionsfähigen Gruppen behinderten deren Arbeit und erschwerten diese teilweise erheblich.

Als Folge könnten Tagesordnungen anschwellen und sich Sitzungen in einem unvertretbaren Maße in die Länge ziehen. Dies erweise sich als großes Hindernis gegenüber einer nachhaltigen und konstruktiven politischen Arbeit sowie als ernstzunehmende Beeinträchtigung einer effektiven Wahrnehmung der den Kommunen obliegenden Aufgaben. In einzelnen Fällen drohe sogar die faktische Handlungs- und Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungen.

Angesichts der auf der Alleinzuständigkeit gemäß § 41 Abs. 1 S. 1 GO NRW basierenden grundsätzlich bedeutsamen und weitreichenden Entscheidungsbefugnisse des Rates auch für zunehmend komplexe Sachverhalte und Fragestellungen sei es unabdingbar, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungen stringent und ergebnisorientiert durchgeführt würden. Dies gelte umso mehr vor dem Hintergrund, dass sämtliche kommunalen Mandatsträgerinnen und -träger ihre Aufgaben ehrenamtlich in der Freizeit und neben ihrem Beruf sowie ihren familiären Verpflichtungen wahrnehmen.

Kein Mehr an Demokratie Die gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern sowie nicht fraktionsfähigen Gruppen sei keineswegs mit einem Zuwachs an Demokratie gleichzusetzen. Denn die zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen beeinträchtige nicht nur den Arbeitsablauf, sondern gefährde auch eine am Gemeinwohl orientierte Politik der kommunalen Volksvertretung.

Um dieses Ziel zu erreichen, sei eine konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik unabdingbar. Dafür bedürfe es aber einer stabilen Mehrheit in der jeweiligen Kommunalvertretung. Mit der Zersplitterung bestehe die Gefahr, dass sich aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten bei der Mehrheitsbeschaffung vielerorts eine große Koalition als faktisch dauerhafter Zustand festsetze. Dies liege aber nicht im Interesse einer demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltung.

FOTO: STEPHANIE BRÖGE / PIXELIO.DE

▶ *Wähler und Wählerinnen müssen sich beim nächsten Besuch im Wahllokal auf Neuerungen einstellen*

FOTO: TIM RECKMANN / PIXELIO.DE

▲ *Bei der jüngsten NRW-Kommunalwahl 2014 standen Dutzende von Parteien, Gruppierungen und Einzelbewerber/innen zur Wahl*

Auf der anderen Seite sei es problematisch, wenn Kleinst- und Splitterparteien, die über keinen großen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in den kommunalen Vertretungen als „Zünglein an der Waage" eine im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl überproportional starke Machtposition erlangten respektive in die Rolle der Mehrheitsbeschaffenden oder -verhindernden gelangen könnten.

Ewigkeitsgarantie bleibt Der verfassungsändernde Gesetzgeber sei nicht denselben Rechtfertigungsanforderungen zu unterwerfen wie der einfache Gesetzgeber, zumal dem verfassungsändernden Gesetzgeber aufgrund der qualifizierten Mehrheitsanforderung eine besondere demokratische Legitimation zukomme. Bei der unmittelbar verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der in Artikel 28 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz vorgegebenen Wahlrechtsgrundsätze verfüge der Verfassungsgesetzgeber daher über einen größeren Gestaltungsspielraum als der einfache Gesetzgeber, solange er das Demokratieprinzip achte.

Die in Artikel 69 Abs. 1 S. 2 Landesverfassung NRW enthaltene „Ewigkeitsgarantie" - im Wortlaut „Änderungen der Verfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, sind unzulässig" - schütze die aufgeführten verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in ihrem jeweils vorgefundenen Bestand und in ihrer Ausgestaltung, sondern nur in ihrem Kern-

gehalt. Entsprechend sei auch das Wahlrecht nicht in seiner gesamten derzeitigen verfassungsrechtlichen oder gar einfachrechtlichen Ausgestaltung geschützt. Unabänderlich sei lediglich derjenige Kernbereich, der für die Wahrung des Grundsatzes der Demokratie unverzichtbar ist. Eine 2,5-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen berühre das Demokratieprinzip und den davon umfassten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit jedenfalls nicht in seinem Kern.
Zusätzlich führe die Einführung einer Sperrklausel von 2,5 Prozent zu einheitlichen Zugangsbeschränkungen bei den Kommunalvertretungen. Denn auch ohne gesetzliche Sperrklausel existiere nach allen in Deutschland anzutreffenden Wahlgesetzen eine faktische Sperrklausel, bedingt durch die Regeln der Sitzzuteilung. Diese Sperrklausel schwanke je nach Größe der Kommunalvertretung in NRW zwischen 0,6 Prozent und 2,8 Prozent der Stimmen.

Anhörung im Landtag Am 21. Januar 2016 haben sich der Hauptausschuss und der Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages in einer Sachverständigenanhörung mit dem Gesetzentwurf befasst. Die Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände sowie die kommunalen Praktiker/innen haben sich durchweg für die Sperrklausel ausgesprochen und auf die Erfahrungen der Beratungspraxis hingewiesen.
Die Rechtswissenschaftler haben sich zu der Frage der rechtlichen Tragfähigkeit einer Verankerung der Sperrklausel in der Landesverfassung unterschiedlich geäußert. Ein Teil der Rechtsexperten vertrat die Ansicht, der verfassungsändernde Gesetzgeber des Landes sei unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt gehindert, eine verfassungsunmittelbare 2,5-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen in die Verfassung NRW einzufügen.
Andere Vertreter der Rechtswissenschaft warnten, dass die Aufnahme der Sperrklausel in die Verfassung die Kommunalwahl 2020 einem erheblichen Risiko aussetze. Denn eine rechtzeitige Klärung der Verfassungskonformität bei der zu erwartenden Klage vor dem Bundesverfassungsgericht könne nicht sichergestellt werden.
Ob die Gesetzesbegründung einer gerichtlichen Prüfung standhalten wird, bleibt abzuwarten. Die Piraten-Partei hat bereits angekündigt, die Verfassungsänderung zugunsten einer Sperrklausel für Kommunalwahlen vom Verfassungsgerichtshof NRW überprüfen zu lassen.

Steine voller

Die Bürgerstiftung St. Viktor in Schwerte

Die Neugestaltung des Ensembles um die Schwerter Stadtkirche St. Viktor führte 2015 zur Gründung einer Bürgerstiftung, die seitdem den Prozess der Umgestaltung moderiert

Lokale Demokratie kommt nicht nur in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zum Ausdruck. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die zum Wohle der eigenen Stadt etwas verändern wollen, manifestiert sich oftmals auch in bürgerschaftlichem Engagement, wenn die richtigen Impulse gesetzt werden und die notwendige Unterstützung von Institutionen sowie Verwaltung kommt.
Ein Beispiel dafür ist das Projekt „Rund um St. Viktor 2010-2020“ in der Stadt Schwerte. Im Jahr 2010 führte die Evangelische Kirchengemeinde Schwerte einen Wettbewerb zur Neugestaltung der Umgebung der Kirche St. Viktor durch. Der preisgekrönte Entwurf umfasste nicht nur das neue Gemeindezentrum an der St. Viktor-Kirche - eines der Wahrzeichen am zentralen Marktplatz -, sondern bezog das Nachbargebäude Alte Marktschänke und den dazwischen liegenden Hof in die Planung ein. Die Schwerter Stadtkirche ist inzwischen be-

DIE AUTOREN

Heinrich Böckelühr ist Bürgermeister der Stadt Schwerte

Tobias Bäcker ist Vorstandsmitglied der Bürgerstiftung St. Viktor

Anke Skupin ist Mitarbeiterin im Kultur- und Weiterbildungsbetrieb der Stadt Schwerte

Leben

FOTO: STADT SCHWERTE

▲ *In Schwerte gestalten Bürger/innen gemeinsam mit privaten Einrichtungen, öffentlichen Institutionen und der Stadt die neue Mitte*

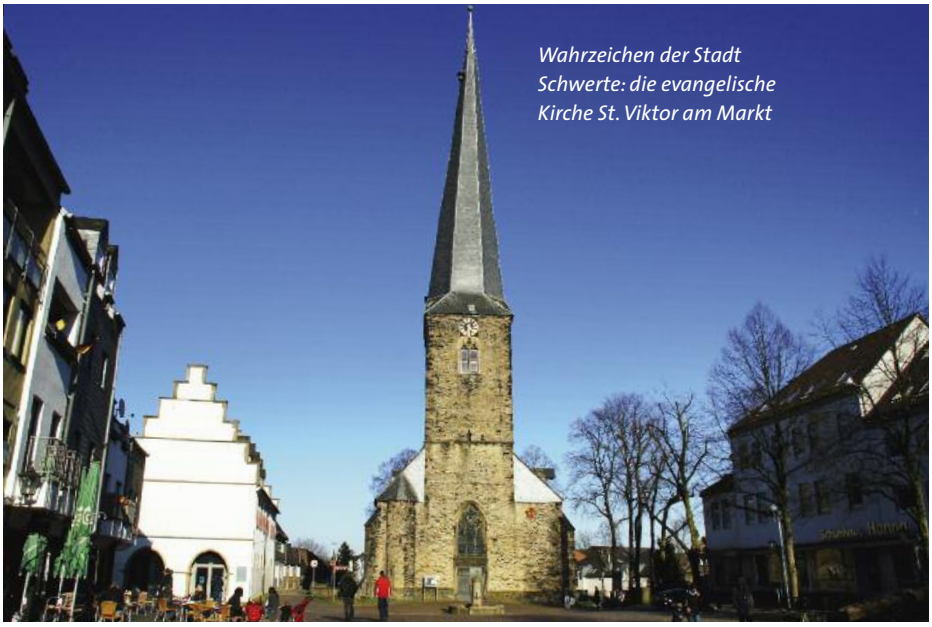
hutsam saniert und mit einer neuen Orgel ausgestattet worden. Das neue Gemeindezentrum ist eröffnet und der Innenhof als erstes Projekt der Bürgerstiftung St. Viktor fertig gestellt sowie belebt.

Lenkungskreis gegründet Nachdem die Evangelische Kirchengemeinde die Rohrmeisterei als Projektpartnerin für die Entwicklung der Marktschänke angesprochen sowie den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb der Stadt Schwerte (KuWeBe) eingeladen hatte, die Ensemble-Entwicklung unter Einbeziehung des Alten Rathauses gemeinsam zu gestalten, wurde im September 2011 der Lenkungskreis „Rund um St. Viktor" etabliert. Dieser steuert seitdem die Projektentwicklung.

Im selben Jahr hatte die Sommerakademie „Zwischen Stadt und Fluss" der Bürgerstiftung Rohrmeisterei erste Impulse für das Integrierte Handlungskonzept (IHK) Innenstadt Schwerte geliefert. Dieses definiert mittlerweile zwischen dem Kulturzentrum Rohrmeisterei und St. Viktor eine zentrale Achse der Stadtentwicklung.

Wurden zunächst die Nutzungskonzepte für die Marktschänke und das Alte Rathaus getrennt gesehen und entwickelt, setzte sich 2013 eine integrierte Sichtweise für den Gebäudekomplex als Einheit durch, die wiederum in das Ensemble und das IHK eingebettet ist. Dies ermöglichte eine Förder- und Finanzierungskonstruktion, die ebenso innovativ ist wie das Projekt. Die Bausteine „Bürgerschaftliches Engagement", „Veranstaltungen und Begegnung", „Ausstellung und Erlebnisort" sowie „Gastronomie und Stadtkirche" finden sich als Konsequenz im vorliegenden Konzept in beiden Gebäuden, die gemeinsam umgebaut und betrieben werden sollen.

Eine nochmalige grundlegende Überarbeitung der Planungen im Sommer 2015 berücksichtigte den wiederentdeckten Denkmalwert der Marktschänke sowie die Belange der Barrierefreiheit und mündete in eine abschließende Planung mit einer realistischen Kostenschätzung. Diese war zudem durch bauhistorische Untersuchungen beider Gebäude untermauert. Mit der Zusammenführung der inhaltlichen Projektbausteine ging das Zusammenwachsen der beteiligten Einrichtungen in Gestalt unterschiedlicher Vertragswerke sowie eines gemeinsamen Wirtschaftsplans und Personalkonzepts einher.



Wahrzeichen der Stadt Schwerte: die evangelische Kirche St. Viktor am Markt

FOTO: KLAAS HARTZ / PIXELIO.DE

Weiter mit Bürgerstiftung 2015 schließlich gründeten Akteure des bürgerschaftlichen Engagements - die Evangelische Kirchengemeinde, der Kultur- und Weiterbildungsbetrieb der Stadt, der Förderverein Ruhrtalmuseum e. V. und die Rohrmeisterei -

ZUR SACHE

St. Viktor Die Kirche an der Ostseite des historischen Marktplatzes geht auf die Zeit um 1150 zurück, wurde ab 1243 als romanische Basilika errichtet und Anfang des 15. Jahrhunderts zur dreischiffigen gotischen Hallenkirche mit vorgesetztem Turm ausgebaut. Sie enthält Kunstwerke von überregionaler Bedeutung wie ein Kreuzigungsfresko um 1310 oder den Goldenen Altar von 1523.

Ruhrtalmuseum Museum zur Orts- und Regionalgeschichte, gegründet 1933 im Alten Schwerter Rathaus nördlich der St. Viktor-Kirche.

Altes Rathaus Dieses wurde 1548/49 als Verwaltungsgebäude der wachsenden Hansestadt errichtet. Mit seinem Renaissancegiebel begrenzt es die Nordostseite des Marktplatzes und beherbergt heute das Ruhrtalmuseum sowie das Stadtarchiv.

Marktschänke zweistöckiges Bürgerhaus gegenüber der St. Viktor-Kirche von 1736, das jahrzehntelang eine Gaststätte beherbergte. Die Marktschänke grenzt östlich an das wesentlich größere Alte Rathaus an.

Rohrmeisterei Industriehalle, 1890 gebaut als Pumpstation für die Wasserversorgung der Stadt Dortmund. Seit 1976 genutzt für Gewerbeausstellungen, kommunale Jugendarbeit sowie als Werkstatt- und Abstellgebäude. 1990 kaufte die Stadt Schwerte die Rohrmeisterei und errichtete dort ein Bürger- und Kulturzentrum, das heute von einer Bürgerstiftung betrieben wird.

die Bürgerstiftung St. Viktor. Die Genehmigung der Stiftung wurde im April mit einem Fest in der Baustelle des Gemeindezentrums begangen. Das Zusammenwirken der Partner in der Bürgerstiftung ist ein - offenbar gelingendes - Experiment. Denn hier begegnen sich unterschiedliche Denk- und Handlungsweisen freier und institutionalisierter, weltlicher und kirchlicher, öffentlich-rechtlicher und privater, ehrenamtlicher sowie professioneller Partner/innen und verbinden sich im Idealfall ergänzend.

Mit Vorstand, Kuratorium und Stifterversammlung hat die Bürgerstiftung St. Viktor ihre Arbeit bereits aufgenommen. Die Schwerter Bürgergesellschaft sieht das entstehende Ensemble als ihr kommendes Zuhause. Zahlreiche Gruppen und Vereine haben sich 2014 an der Redaktion des „Manifests für die Mitte“ beteiligt und sind weiterhin in die Konzeptentwicklung eingebunden. Die Initiative für Kultur, Bildung und bürgerschaftliches Engagement („Kubib“) wurde gegründet - unter anderem, um weitere Ehrenamtliche für das Projekt zu begeistern und zu gewinnen. Sie ist inzwischen aufgegangen im Arbeitskreis „Engagierte Stadt“, der den Umbau Schwertes zu einer Bürgerkommune betreibt und im neuen Ensemble seine natürliche Anlaufstelle sieht.

Noch 2008 wurde die Schließung des Ruhrtalmuseums diskutiert, und die Streichung der Museumsleiterstelle war als Maßnahme zur Haushaltsicherung beschlossen. Diese ist inzwischen rückgängig gemacht. Verwaltung und Politik der Stadt Schwerte haben das Projekt „Rund um St. Viktor“ von Beginn an positiv begleitet. Im März 2016 hat der Rat der Stadt Schwerte - eine Kommune im NRW-Stärkungspakt - einstimmig die Übernahme des kommunalen Eigenanteils der Baukosten, der Anschubfinanzierung und der Projektumlage beschlossen. Dies zeigt deutlich den Stellenwert des Projekts.

FOTO: STADT SCHWERTE

◀ *Das Interesse an der Gestaltung des Ensembles von St. Viktor-Kirche, Gemeindezentrum, Marktschänke und Museum ist groß*

Neues Museumskonzept Seit Anfang 2015 hat die Bürgerstiftung St. Viktor als weitere Vorleistung ein Konzept für den kommenden Erlebnisort entwickelt, der Stadtgeschichte und Gegenwart des Bürgerengagements anhand des Leitmotivs „Wasser“ zum Thema macht und die überkommenen Grenzen zwischen „Museum“ und „Mitmachen“, zwischen „Ausstellung“ und „Aktion“ überwinden soll. Erster und wichtigster Bestandteil des Konzepts ist der „horizontale Eröffnungsprozess“ (HEP). Dieser lässt schon während der Bauphase den Erlebnisort in der Mitte der Stadt lebendig werden.

Die Fortentwicklung dessen, was in der Schwerter Mitte aus der Bürgerschaft heraus angestoßen wurde, ist das Schwerter „Projekt Bürgerkommune“. Seit September 2015 nimmt Schwerte am Förderprogramm „Engagierte Stadt“ teil. Dabei fördert ein Konsortium aus Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bertelsmann Stiftung, BMW Stiftung, Körber-Stiftung, Herbert Quandt Stiftung und dem Generali Zukunftsfonds erfolgreiche Konzepte bis Ende 2017 mit 50.000 Euro.

Beworben hatte sich ein Netzwerk aus Initiativen, Vereinen, Kirchengemeinde, Kultur- und Weiterbildungsbetrieb sowie Stadt Schwerte. Das erfolgreiche Konzept besteht aus zwei Herzstücken: die Entwicklung der Stadt zur Bürgerkommune mit dem Ziel, die Zivilgesellschaft zu stärken, und die Förderung von Bürgerengagement mit dem Aufbau einer zentralen Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger in der neuen Mitte der Stadt.

Baustein der Bürgerbeteiligung Denn für Schwerte ist klar: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement sind zwei Seiten einer Medaille und gehören zusammen. Das in Schwerte vorhandene hohe Maß an Bürgerengagement, eine an Stadtentwicklungsfragen interessierte Wirtschaft und eine Kommunalpolitik, die Zukunft gestalten will, werden somit zusammengeführt, um gemeinsam tragfähige Lösungen für Zukunftsfragen zu entwickeln und umzusetzen.

Für Schwerte heißt Bürgerkommune, ein neues Zusammenspiel zwischen kommunalpolitischer Entscheidungsfindung, Bürgerbeteiligung, bürgerschaftlichem Engagement, Wirtschaftsengagement und Verwaltungshandeln zu finden. Deshalb wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Bürgerengagement, Politik, Verwaltung und Wirtschaft eingeladen. Aus allen Bereichen wurden jeweils sechs Personen ausgewählt - mit Ausnahme des Bereichs Bürgerengagement, der mit acht Personen vertreten ist. Der Bürgermeister gehört ebenfalls der Gruppe an.

Gemeinsam will die Gruppe, besetzt mit 26 unterschiedlichen Stadtakteurinnen und Stadtakteuren, bis Ende 2017 an der Entwicklung der Bürgerkommune arbeiten und ein Ergebnis präsentieren.

Blick nach draußen Durch die Einbeziehung der Wirtschaft geht Schwerte einen eigenen und neuen Weg, der auch für die bundesweit agierende Stiftung Mitarbeit ungewöhnlich und spannend ist. Vorbild sind Beispiele aus den bereits existierenden 50 Bürgerkommunen Deutschlands. So werden in der vergleichbaren süddeutschen Kommune Filderstadt Vorhaben, die im Stadtrat zur Entscheidung anstehen, vorher auf Listen angekündigt und es wird um Beteiligung geworben.

In der Stadt Bonn werden bauliche Vorgänge in Modellen sichtbar gemacht, sodass sie besser vorstellbar sind. Zudem werden Stadtteilspaziergänge mit Politikerinnen und Politikern sowie Verwaltungsmitarbeiter/innen durchgeführt, um die Planung zu den Menschen zu bringen. Schwerte wird in den kommenden zwei Jahren einen eigenen Weg finden, der mehr Beteiligung, aber auch die Förderung von Bürgerengagement verspricht. ●

ZUR SACHE

SPEKTAKULÄRER FUND

Bei Umbauarbeiten in der St. Viktor-Kirche in Schwerte haben Restaurator/innen drei Holzfragmente gefunden. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) vermutet, dass die Fundstücke zu vier beschädigten Holzstatuen einer Kreuzigungsgruppe von 1430 gehören, die sich im LWL-Museum für Kunst und Kultur in Münster befinden und aus Schwerte stammen.

FOTO: FOTOJEDHAR - FOTOLIA

▲ *Verfahren der Bürgerbeteiligung lassen sich durch Mediation maßgeblich verbessern*

Qualitätssicherung durch Mediation in der Bürgerbeteiligung

Mediation, angewendet in einem frühen Stadium der Bürgerbeteiligung, erhöht die Qualität der Verfahren und führt zu Ergebnissen, die von einer breiten Mehrheit getragen werden

Bürgerbeteiligung hat in den zurückliegenden Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. So hat der Deutsche Städtetag 2013 „Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie“[1] veröffentlicht und damit den Startschuss für mehr Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene gegeben.
In einigen Kommunen sind bereits lokale Beteiligungsleitlinien und -satzungen entwickelt worden.[2] Diese regeln verbindlich, wann und wie Einwohnerinnen und Einwohner in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen. Auch fordern immer mehr Bürger und Bürgerinnen eine direkte Mitwirkung bei politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene.
Bürgerbeteiligung wird verbreitet als sinnvolles, ja sogar notwendiges Instrument zur Realisierung zukunftsfähiger politischer Entscheidungen auf kommunaler Ebene angesehen. Es besteht aber ebenfalls Konsens, dass die Beteiligung Qualität und Ressourcen erfordert, wenn sie zu einem nachhaltigen und erfolgreichen demokratischen Instrument werden soll.[3]

DIE AUTORIN

Dr. Stefanie Pieck ist Rechtsanwältin und Mediatorin mit eigener Kanzlei in Brühl

Komplexe Sachverhalte Die Qualität von Bürgerbeteiligungen lässt sich durch Mediation maßgeblich verbessern. So ist die Mediation ein Verfahren, durch das typischen Problemlagen im Rahmen von Bürgerbeteiligungen begegnet werden kann. Problematisch erscheint beispielsweise vielen Kommunen eine Bürgerbeteiligung bei komplexen Sachverhalten. Diese lassen sich im Rahmen der Mediation hervorragend vermitteln und bearbeiten.
Die Mediation ist ein Verfahren, das mit Komplexität umgehen kann. Bei der juristischen Herangehensweise wird die Komplexität von Sachverhalten durch eine Reduzierung auf nachweisbare Fakten bewältigt. Bei der Mediation hingegen wird die Komplexität eines Sachverhaltes in seiner Gesamtheit - einschließlich sämtlicher Fakten, Meinungen und Interessen aller Beteiligten - aufgenommen, strukturiert, vermittelt und dadurch schließlich verhandelbar gemacht.
In der Folge kann die Verwaltung eine Bürgerbeteiligung auch - und gerade - bei komplexen Sachverhalten sinnvoll einsetzen.

---

[1] Deutscher Städtetag, Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie, Berlin, 7. November 2013.
[2] Vgl. Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn, Ratsbeschluss, Bundesstadt Bonn, 27. März 2014; Darmstadt, Leitlinien zur Beteiligung der Bürger an städtischen Planungen und Vorhaben, Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19. März 2015; Satzung „Bürgerschaftliche Beteiligung in der Stadt Görlitz“ vom 25.06.2015; Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heilbronn, Stadt Heilbronn, Januar 2014; Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung, Stadt Karlsruhe, 24. April 2012; Leitlinie für Bürgerbeteiligung in Landau in der Pfalz, Landau in der Pfalz, 21. Mai 2015; Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, Stadt Leipzig, 18. Juli 2012.
[3] Vgl. hierzu: Schwarting, Bürgerbeteiligung in Kommunen – jenseits formeller Verfahren, AWV-Informationen 1/2013; Netzwerk Bürgerbeteiligung, Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik, Juni 2015.

Durch die dem Verfahren immanente Behandlung aller Interessen der Beteiligten wird zudem die Verwaltung entlastet und muss sich nicht mit jeder Eingabe gesondert befassen.

Auch werden im Rahmen der Mediation bestehende oder aufkeimende Konflikte unterschiedlicher Interessengruppen behandelt und aufgelöst. Denn die Mediation ist ein Verfahren, durch Kooperation sämtlicher Beteiligter für alle zufriedenstellende Lösungen hervorzubringen, die von den Beteiligten selbst erarbeitet werden und daher auf einem breiten Konsens gründen. Dies führt zu weniger nachgelagerten Auseinandersetzungen wie Widersprüche oder Gerichtsverfahren und kann insgesamt zu einer Verkürzung der Verfahren und zur Senkung von Verfahrenskosten führen.

Wann sinnvoll einsetzen? Ein grundlegendes Diskussionsthema bei Bürgerbeteiligungen ist der richtige Zeitpunkt der Beteiligung. Eine möglichst frühzeitige Beteiligung wird zwar für sinnvoll erachtet. Gleichzeitig wird aber darauf hingewiesen, dass unter Umständen wichtige Informationen im Projektstadium fehlen und das Beteiligungsinteresse der Bürger/innen mit Fortgang der Planungen wächst.[4]

Hierzu ist anzumerken, dass Bürgerbeteiligung oftmals daran krankt, dass Bürger/innen sich getäuscht und übergangen fühlen. Denn sie werden eben nicht „beteiligt", sondern vielmehr im Rahmen einer Informationsveranstaltung durch die Stadtverwaltung oder die Politik mit fertigen Planungen konfrontiert, auf die sie keinerlei Einfluss mehr nehmen können. Ziel dieser Veranstaltungen kann es naturgemäß nur noch sein, die Bürger/innen zu einer Akzeptanz der städtischen Entscheidung zu bewegen.

Wird zu diesem Zeitpunkt Widerstand in der Bürgerschaft deutlich, kann der Einsatz des Verfahrens der Mediation zwar immer noch sinnvoll sein. Das gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Kommune bereit ist, ergebnisoffen den Dialog und die Kooperation mit den betroffenen Bürgern und Bürgerinnen zu suchen. Dies ist Grundlage einer sinnvoll einzusetzenden Mediation. Ist diese nicht gegeben, weil beispielsweise bereits allzu hohe Vorinvestitionen getätigt worden sind, kommt allenfalls noch eine Moderation oder Schlichtung in Betracht.[5]

Vorbereitung entscheidend Bürgerbeteiligung mit Mediation orientiert sich an den Regeln der Mediation und nicht umgekehrt an etwaigen Vorgaben für die Bürgerbeteiligung. Der sinnvolle und zielführende Einsatz der Mediation gründet dabei auf eine gute und umfassende Vorbereitung.

In der Vorbereitungsphase ist der Mediator oder die Mediatorin zunächst Verfahrensberater/in. Er oder sie holt alle erforderlichen Informationen zum Sachverhalt ein und entscheidet gemeinsam mit der Kommune, wie das Verfahren aufgebaut und durchgeführt werden soll, ob eine Mediation oder ein Beteiligungsverfahren mit mediativen Elementen in Frage kommt, welche Teilnehmenden zu berücksichtigen sind, welcher Zeitrahmen besteht, welche rechtlichen oder politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind und wie die Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll.

FOTO: TRUEFFELPIX - FOTOLIA

▲ *Als Verfahren, das auf Freiwilligkeit basiert, kann Mediation Konflikte vermeiden oder lösen*

Dann müssen zunächst die Betroffenen in geeigneter Weise informiert werden. Sie müssen verstehen, was geschieht, und müssen motiviert werden, sich einzubringen. Dies kann unter anderem in einer umfassenden Informationsveranstaltung erfolgen, bei der die Anzahl der Teilnehmenden nicht von vornherein beschränkt ist.

Sinnvolle Organisation Auf Grundlage dieser Informationsveranstaltung erfolgen dann die Arbeitssitzungen. Hier bietet sich im Hinblick auf eine zielführende Kommunikation die Möglichkeit einer Stellvertreter-Mediation an. Behörden, Institutionen, Initiativen sowie nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger wählen aus ihrer Mitte einen Stellvertreter/eine Stellvertreterin, der oder die sodann an den einzelnen Sitzungen teilnimmt. Diesbezüglich muss zwischen den Sitzungen Zeit für eine Rückkopplung zwischen den Vertreter/innen und ihrer jeweiligen Gruppe eingeplant werden.[6]

Die Arbeitssitzungen selbst folgen dem Verfahrensablauf der Mediation. Zunächst werden die zu behandelnden Themen gesammelt, und jede teilnehmende Person oder Interessengruppe erhält die Gelegenheit, ihre Position darzustellen. Im Anschluss daran werden die hinter den jeweiligen Positionen stehenden Motive und Interessen herausgearbeitet. Es wird sichergestellt, dass alle Beteiligten alle Interessen verstanden haben, und das Verstandene wird zwischen den Beteiligten vermittelt oder verhandelbar gemacht.

In dieser Phase zeichnen sich unter den Beteiligten Lösungsmöglichkeiten ab, welche die einzelnen Interessen berücksichtigen. Sie werden gesammelt, im Anschluss bewertet, gewichtet, überprüft und gegebenenfalls fortentwickelt oder modifiziert.

Die auf diese Weise durch Kooperation, wechselseitiges Verstehen und gemeinsame Entscheidung zustande gekommenen Lösungen sind nicht nur qualitativ hochwertig, sondern aufgrund ihrer breiten Akzeptanz auch nachhaltig. Darüber hinaus haben alle Beteiligten das Gefühl, mit ihren Interessen ernst genommen zu werden. Dies verbessert nicht zuletzt das Image der Gemeinde, unterstreicht ihre Bürgerfreundlichkeit und erhöht die Glaubwürdigkeit. Auch mit Widersprüchen oder gar Gerichtsverfahren gegen eine auf dieser Grundlage erfolgende Planung ist nur selten zu rechnen.

[4] Vgl. hierzu: Schwarting, Bürgerbeteiligung in Kommunen – jenseits formeller Verfahren, AWV-Informationen 1/2013, S. 9.
[5] Vgl. z.B. Stuttgart 21.
[6] Vgl. zum Ganzen: Donhauser, Mediation in der Bürgerbeteiligung in: Kursbuch Bürgerbeteiligung.

FOTO: PUTILOV_DENIS - FOTOLIA

▲ *Immer mehr Kommunen praktizieren Open Government als ganzheitlichen Ansatz der Bürger/innenbeteiligung*

Der lange Weg zum Open Government

Mithilfe einer Rahmenvereinbarung wollen Land und Kommunen in den kommenden fünf Jahren „offenes Regieren“ zur gängigen Praxis machen und sich dabei gegenseitig unterstützen

Die IT-Szene ist voll von Schlagworten - Open Government ist dabei ein besonders schillerndes. Nicht mehr ganz neu, sorgt es dennoch bei vielen kommunal Engagierten immer noch für Stirnrunzeln. „Offenes Regieren“ - wie soll das bitteschön gehen? Und ist nicht jedes Regieren in unserer funktionierenden lokalen Demokratie per se „offenes“ Regieren?

In der Tat ist Open Government nicht leicht zu definieren. Es ruht auf den drei Säulen Open Data, Beteiligung (Partizipation) und Mitwirkung (Kollaboration). Oft wird Open Government mit Open Data gleichgesetzt, weil bei diesem die Bindung an eine moderne IT-Infrastruktur am offenkundigsten ist. Denn ohne schnelle Datennetze gäbe es schlichtweg keine für alle abrufbaren „offenen Daten“.

Open Government ist jedoch weit mehr als Internet und Mobilgeräte. Es umfasst analoge wie auch digitale Methoden, um dem Anspruch eines transparenten Regierens gerecht zu werden. Daher gehören klassische Bürgerversammlungen ebenso zum Open Government wie das Einholen von Meinungsbildern über elektronische Netze.

Strategie des Landes Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits 2012 begonnen, eine Open Government-Strategie zu entwickeln. Dies war Bestandteil des Koalitionsvertrages zwischen SPD und Grünen. Weil sich jedoch ein Großteil der Verwaltung - und der dadurch generierten Kontakte - auf lokaler Ebene abspielt, wollte das Land die Kommunen mit ins Boot holen. Mithilfe einer Rahmenvereinbarung Open Government sollen sich sämtliche Verwaltungsebenen verpflichten, das „offene Regieren“ nach Kräften zu fördern und zum Normalfall zu machen. Zur Belohnung will das Land eine Open Government-Geschäftsstelle einrichten, welche die Kommunikation organisiert und Aktivitäten rund um das Open Government koordiniert.

Mitte März 2015 berief die CIO-Stabstelle des Landes NRW eine Arbeitsgruppe ein, zu der Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände, der regionalen IT-Dienstleister sowie einiger Ressorts der Landesregierung eingeladen wurden. Diese erarbeitete, redaktionell unterstützt durch das staatlich-private IT-Unternehmen d-nrw, Eckpunkte zu der Rahmenvereinbarung. Diese wurden wiederum im September 2015 in einem öffentlichen Konsultationsverfahren zur Diskussion gestellt. Daraus gingen einige wertvolle Anregungen hervor - etwa zum Thema Weiterbildung -, die in die Eckpunkte aufgenommen wurden.

Aus diesem Gerüst fertigte d-nrw schließlich den Entwurf der Rahmenvereinbarung an.

Mehr als Open Data Im Verlauf der sechs AG-Sitzungen entstand immer wieder die Tendenz, Open Government auf den Aspekt Open Data zu reduzieren. Ein Grund lag darin, dass sich Aktivitäten bei Open Data leichter quantifizieren lassen („wieviele Datensätze sind online?") als bei den anderen Säulen des Open Government „Beteiligung" und „Mitwirkung". Konsequenterweise achteten die Vertreter/innen der Kommunen darauf, dass die Rahmenvereinbarungen keine Formulierungen enthalten würde, aus denen rechtlich bindende Verpflichtungen oder Fristen abzuleiten wären. Dies ist schließlich auch gelungen.
Die Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich des Open Government in Nordrhein-Westfalen „Open Government Pakt für NRW" gliedert sich in drei Teile: eine Präambel, die Kooperationsbereiche sowie die Umsetzung. Die Präambel nennt als Ziel, dass Open Government „bis zum Jahr 2020 ... in den Verwaltungen Nordrhein-Westfalens als gängige Praxis verankert und am Nutzen der Öffentlichkeit ausgerichtet ist".
Unter die Rubrik „Kooperation" fallen die Handlungsfelder „Zusammenarbeit" - Sammlung von Fachwissen und positiven Beispielen -, „Transparenz" - hier geht es um Open Data in allen Facetten -, „Beteiligung" - Entwicklung von Online-Leitfaden und Beteiligungslandkarte -, „technische Ausrichtung" - das Sammeln und Optimieren von Software-Lösungen - sowie Öffentlichkeitsarbeit in Gestalt gemeinsamer Veranstaltungen und Fortbildung. Die Rubrik „Umsetzung" umfasst die Bildung einer Open Government-Geschäftsstelle im Rahmen von Open.NRW, die Geltungsdauer der Vereinbarung von fünf Jahren, die Evaluation der Umsetzung sowie Aspekte der Finanzierung.

Gremien-Feinjustierung Nachdem die Rahmenvereinbarung Mitte Januar 2016 fertiggestellt war, stand die Diskussion in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände an. Von diesen kamen Anregungen, einzelne Schwachstellen in dem Text zu beheben. Konkret ging es um die Veröffentlichung von Daten, die dem Land bereits aufgrund gesetzlicher Pflichten in der Verwaltungszusammenarbeit übergeben werden. Hier wurde die Notwendigkeit einer Sonderregelung für besonders sensible Informationen gesehen. Hingegen wurde kein Bedarf festgestellt, Beteiligungsprojekte in ihrer Gesamtheit kommunenübergreifend zu evaluieren.
Mit diesen Änderungen fand die Rahmenvereinbarung schließlich die Zustimmungen des gemeinsamen IT-Lenkungsausschusses der kommunalen Spitzenverbände sowie des Kooperationsausschusses AIV Land-Kommunen. Bis zum Sommer soll die Rahmenvereinbarung bei einem Treffen von Innen- und Kommunalminister Ralf Jäger mit den Präsidenten der drei kommunalen Spitzenverbände feierlich unterzeichnet werden. (mle)

Informationen im Internet unter https://open.nrw/de/startseite

BUCHTIPPS

FUNDRECHT IN DER KOMMUNALEN PRAXIS

Huttner/Schmidt, Handbuch 2. Auflage 2015, 196 Seiten, kartoniert, Format 16,5 x 23,5 cm, ISBN 978-3-8293-1206-6, 35 Euro inkl. MwSt./versandkostenfrei

Das Thema Fundsachen ist für die meisten Gemeinden eine unliebsame Pflichtaufgabe, welche mit viel Aufwand verbunden ist. Das Fundrecht ist der konkurrierenden Gesetzgebung zuzurechnen. Durch die Vorschriften des Fundrechtes im Bürgerlichen Gesetzbuch hat der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht. Die Länder haben deshalb nur die Möglichkeit, Regelungen zum (Verwaltungs-) Verfahren zu treffen. Dies ist in allen Bundesländern geschehen und in das Werk eingearbeitet.
Aufgabe dieser Erläuterungen ist, der Praxis das tägliche Geschäft des Fundwesens durch rechtliche Hinweise, Muster und Zusammenfassung der Thematik näher zu bringen und Hilfestellung zu geben. Änderungen des Gesetzgebers mit der Zielrichtung der Rechtsklarheit das Fundrecht den heutigen Lebensbedingungen und Wirtschaftsverhältnissen anzupassen, sind in diesem Werk berücksichtigt.
Der Titel wurde von Georg Huttner, Oberamtsrat a. D., ehemals Leiter des Ordnungsamtes der Stadt Eislingen/Fils, begründet und wird von Uwe Schmidt, Hauptamtlicher Dozent beim Hessischen Verwaltungsschulverband, Verwaltungsseminar Kassel fortgeführt.

Az.: 15.0.38

UMNUTZUNG UND MODERNISIERUNG VON BAUDENKMÄLERN

Probleme des Verfassungs-, Bau- und Denkmalrechts, Reihe Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Band 13. Von Holger Stellhorn, Kommunal- und Schul-Verlag, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, 2016, ca. 206 Seiten, kartoniert, Format 16,5 x 23,5 cm, ISBN 978-3-8293-1216-5, Preis ca. 40 Euro

Die größte Aufgabe der Denkmalpflege ist es zukünftig, geeignete Nutzungen für solche Baudenkmäler zu finden, die ihre bisherige Nutzung verloren haben. Zugleich müssen viele Denkmäler an heutige Nutzungsansprüche angepasst und denkmalgerecht modernisiert werden. Die vorliegende Arbeit untersucht die Rechtsprobleme, die bei einer Umnutzung oder Modernisierung eines Baudenkmals aus dem Interessenkonflikt zwischen Veränderungswillen und Erhaltungsgebot entstehen und verbindet die Fragen des Verfassungs-, Bau- und Denkmalrechts zu einer umfassenden Gesamtschau.
Das Werk richtet sich an alle öffentlichen, privaten und kirchlichen Denkmaleigentümer, Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter, Verwaltungsgerichte und Rechtsanwälte mit denkmalrechtlichen Verfahren. Holger Stellhorn hat Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster studiert und war dort zunächst als Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht, dann als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut tätig. Zurzeit ist er Referendar am Landgericht Münster.

Az.: 19.2.3

FOTOS (2): STADT DINSLAKEN

▲ *Als einer der ersten Unterzeichner des Dinslakener Appells setzte der Integrationsrat ein deutliches Zeichen gegen Hass und Gewalt*

Entwicklung und Praxis der Integrationsräte

Migranten und Migrantinnen in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden können mehr denn je ihre politischen Vorstellungen und Forderungen in den Kommunen artikulieren

Hinter den heutigen Integrationsräten steht eine lange Geschichte des Ringens um politische Mitbestimmung. Bestrebungen von Ausländern und anderen Menschen mit Migrationshintergrund, für ihre Bedürfnisse Interessenvertretungen zu bilden und politische Partizipationsrechte einzufordern, gibt es schon seit den 1970er-Jahren.

Mit dem Anwerbestopp der Gastarbeiter 1973 begann die Phase des Familiennachzugs und der dauerhaften Einwanderung. Viele Frauen und Kinder zogen nach Deutschland. Etliche Kommunen erkannten, dass sie zur Bewältigung der damit einhergehenden gesellschaftlichen Herausforderung auf die Mitarbeit der Betroffenen selbst angewiesen waren.

Allerdings herrschte die Haltung vor, Unterstützung „für Migranten“ zu leisten. Städte wie Duisburg und Köln, aber auch kleinere Kommunen wie Troisdorf gründeten Ausländerbeiräte. In der Regel wurden deren Mitglieder - Deutsche und Nicht-Deutsche - bei den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften rekrutiert. Ziel war die Beratung der Kommunen bei der sozialen Gestaltung des beginnenden Integrationsprozesses.

Vertretung per Wahl Die in den Beiräten tätigen Migrantinnen und Migranten verstanden ihre Arbeit schon bald als politische Vertretung aller Migrant/innen in ihrer Kommune. Sie forderten konsequenterweise Direktwahlen zu den Ausländerbeiräten in Nordrhein-Westfalen. Ende der 1970er-Jahre kam es zu den ersten Wahlen. Sie unterstrichen den neuen Charakter der Beiräte als kommunales Vertretungsorgan der Migrantinnen und Migranten einer Stadt.

Parallel zu dieser Entwicklung wuchs die Zahl der Ausländerbeiräte in NRW. Immer öfter wollten Migrantinnen und Migranten selbst die Integrationspolitik mitgestalten. Ihre Themen waren vor allem die Verbesserung des Aufenthaltstatus, politische Beteiligung und interkulturelle Öffnung in den Städten sowie die schulische Situation der Kinder.

Im Herbst 1986 kamen auf Initiative des Autors, damals stellvertretender Vorsitzender des Ausländerbeirates Köln, die Ausländerbeiräte auf Landesebene zum Informationsaustausch zusammen. Schließlich wurde mit Unterstützung der Stadt Köln, namentlich des damaligen Beigeordneten für Soziales, Lothar Ruschmeier, sowie seiner Mitarbeiter Friedemann Schleicher und Franz Paszek der Dachverband Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen (AGA NRW) gegründet.

DER AUTOR

Tayfun Keltek
ist Vorsitzender des Landesintegrationsrates NRW

Dachverband mit Satzung Mit der offiziellen Gründung sowie der Verabschiedung der AGA NRW-Satzung gab es nun einen Dachverband, der die Interessen der Migrantinnen und Migranten in punkto politische Beteiligung auf Landesebene artikulieren konnte. Jedoch wollte die AGA keine reine Interessenvertretung sein: „(...) Wir verstehen uns nicht als Ausländerparlament. Wir wollen die politische Mitwirkung der Migranten an den Entscheidungen innerhalb der deutschen Mehrheitsgesellschaft" (Tätigkeitsbericht der AGA NRW Oktober 1995).

Parallel dazu hatte sich seit 1986 der Ausländerrat NRW entwickelt. Dieser verstand sich als Ausländerparlament, das unabhängig von politischen Zusammenhängen im Land die Meinung der Migrant/innen formulieren sollte. Beide Organisationen wurden an der Debatte um eine Novellierung der Gemeindeordnung NRW beteiligt. Die von der Landesregierung beabsichtigte Verankerung der Ausländerbeiräte in der Gemeindeordnung begleiteten sie positiv durch politische Stellungnahmen, die auch berücksichtigt wurden.

Im Oktober 1994 trat die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung in Kraft. § 27 regelte fortan die Einrichtung von Ausländerbeiräten. Sie waren ab einer Mindesteinwohnerzahl von Nicht-Deutschen in der Gemeinde verpflichtend. In der Gemeindeordnung wurde vorgeschrieben, dass die Beiräte durch die Migrantinnen und Migranten selbst per Urwahl zu wählen sind.

Fusion auf Landesebene Parallel zu den Beratungen über die neue Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen hatten Vertreter der AGA NRW und des Ausländerrates am 28. Mai 1993 im Landtag die gemeinsame „Düsseldorfer Erklärung" unterzeichnet. Darin hielten die beiden Verbände fest, „dass sie eine einheitliche und gemeinsame Vertretung der kommunalen Ausländerbeiräte in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene für unverzichtbar halten. (...) Ziel ist es, einen gemeinsamen Satzungsentwurf für eine solche Vertretung (...) zu entwickeln (...)." Dieser gemeinsame Satzungsentwurf wurde in einer gemeinsamen, demokratisch legitimierten Mitgliederversammlung verabschiedet und im Herbst 1996 rechtskräftig.

Bereits am 26. Oktober 1996 fand in Oberhausen die konstituierende Versammlung der Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte NRW (LAGA NRW) statt. Die

Beispiel für gelungene Integration: Einer der beiden Stellvertreter von Dinslakens Bürgermeister Dr. Michael Heidinger (Mitte) ist der in Dinslaken geborene Sohn eines türkischen Gastarbeiters, Eyüp Yildiz (links)

Delegierten der Ausländerbeiräte aus 90 Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens wählten den Autor zum Vorsitzenden sowie einen breit aufgestellten Vorstand. 2010 wurde die LAGA NRW in Landesintegrationsrat NRW umbenannt. Seit 2012 ist dieser im NRW-Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Er ist einerseits die politische Vertretung der Integrationsräte auf Landesebene. Andererseits berät er den Landtag und die Landesregierung in Fragen der Integration.

In den Jahren nach der Gründung setzte sich die LAGA NRW für die Weiterentwicklung der kommunalen Gremien ein. Es wurden unterschiedliche Modelle der Migrant/innenvertretung in den Kommunen konzipiert. Alle verfolgten das Ziel, die gewählten Migrant/innenvertretungen besser mit der Lokalpolitik zu verzahnen und wirksamer zu machen. In neu gestalteten Vertretungen sollten zwei Drittel direkt gewählte Migrant/innenvertreter und ein Drittel entsandte Ratsmitglieder gleichberechtigt zusammenarbeiten.

Experimentierklausel angewandt Es begann eine zähe Diskussion um die rechtlichen Spielräume der Verfassung und der Gemeindeordnung. Schließlich genehmigte das Innenministerium NRW auf Grundlage des § 126 der Gemeindeordnung ein so genanntes Experiment in den Städten Solingen und Duisburg. Beide Modelle hatten zum Ziel, die Position der Migrantenvertretung im politischen Gefüge der jeweiligen Kommune zu stärken. Dabei rückte die Verzahnung der Arbeit der direkt gewählten Migrantenvertreterinnen und -vertreter mit der Ratspolitik immer mehr in den Mittelpunkt der Betrachtung.

In den folgenden Jahren wurde die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung unter Einbeziehung der LAGA NRW noch zweimal geändert und die Gremien wurden vereinheitlicht. Mit der Novellierung des § 27 der Gemeindeordnung NRW am 19. Dezember 2013 wurde die gesetzliche Grundlage der Integrationsräte erneut gestärkt und damit ein guter Rahmen für die politische Arbeit der Integrationsräte in den Kommunen erreicht.

Es wurde festgelegt, dass sich der Integrationsrat mit dem Rat explizit über die Themen und Aufgaben der Integration abstimmt und der Rat dem Integrationsrat entsprechende Kompetenzen übertragen kann. Zudem wurde der Kreis der Wahlberechtigten ausgeweitet, sodass nun neben Ausländer/innen auch Eingebürgerte und Aussiedler/innen sowie Menschen, die ihre deutsche Staatsbürgerschaft durch Geburt in der Bundesrepublik erworben haben, ihren Integrationsrat wählen dürfen.

Vielfalt in Gremien Die Reform hat dazu geführt, dass die Gremien nach den Integrationsratswahlen im Mai 2014 vielfältiger geworden und Kandidatinnen und Kandidaten aus 73 Herkunftsländern gewählt worden sind. Auch die Anzahl der Frauen in den Gremien hat sich erhöht. Mit einem Anteil von rund 35 Prozent sind die Integrationsräte heute deutlich weiblicher als nach den Wahlen 2010 (26,8 Prozent) oder 2004 (23,9 Prozent).

Dies sind erhebliche Fortschritte, die den Migrant/innenvertretungen in NRW deutschlandweit eine Vorreiterrolle beim Thema politische Partizipation zukommen lassen. Sie ermöglichen es, allen Migrantinnen und Migranten - auch denjenigen mit deutscher Staatsbürgerschaft -, sich für gemeinsame Interessen einzusetzen.

Die Integrationsräte sind somit die politischen Vertretungsorgane der Migrantin-

nen und Migranten vor Ort. Ihre Zusammensetzung aus entsandten Ratsmitgliedern und gewählten Migrantenvertreter /innen gewährleistet die Verzahnung mit dem Rat und damit Möglichkeiten der Einflussnahme auf die kommunale Integrationspolitik.

Ausschusscharakter Wie andere Ratsausschüsse sind die Integrationsräte auch Fachgremien. Als solche sind sie für die Gestaltung und Ausrichtung der Integrationspolitik in den Gemeinden zuständig. Die Integrationsräte entstehen durch die Zusammenkunft von entsandten Ratsmitgliedern und gewählten Migrant/innenvertretern. Die Anzahl der Ratsmitglieder im Integrationsrat entspricht oft der Anzahl der Mitglieder eines Ratsausschusses. Bei dieser Zusammensetzung kann auch von einem Ausschusscharakter des Integrationsrates gesprochen werden.
Der Landtag hat mit der Reform der Gemeindeordnung im Dezember 2013 ausdrücklich die politischen Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund ausgeweitet und damit dem Thema „Integration" besondere Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben zugesprochen. Angesichts der Defizite rechtlicher Mitbestimmungsmöglichkeiten von Nicht-Deutschen und der besonderen Kompetenz von Migrantinnen und Migranten bei integrationspolitischen Themen stellen die Integrationsräte eine demokratische Notwendigkeit dar.

Qualifikation nötig Nun gilt es, die guten Voraussetzungen zu nutzen. Der Landesintegrationsrat NRW setzt insbesondere auf die Qualifikation der Integrationsratsmitglieder und bietet regelmäßig Schulungen und Fortbildung an. Denn auch die beste rechtliche Grundlage reicht nicht aus, wenn das „Handwerkszeug" fehlt und der Rahmen nicht mit Leben gefüllt wird. Nur mit qualifizierten Mitgliedern können die Integrationsräte erfolgreiche Integrationsarbeit leisten.
Die Gemeinderäte sind aufgefordert, dem § 27 GO NRW gerecht zu werden und sich - wie die Integrationsräte selbst - über Themen und Aufgaben der Integrationsräte Gedanken zu machen. Der Rahmen für die politische Arbeit der Integrationsräte soll konkretisiert und es sollen diesen Entfaltungsmöglichkeiten geboten werden.

Thema im Zentrum Integration ist mittlerweile kein Randthema mehr. Die Herausforderungen der aktuellen weltpolitischen Entwicklung sind auch für Nordrhein-Westfalen von großer Bedeutung. Die Gesamtgesellschaft muss zukunftsfähig werden und die Integration der Migrantinnen und Migranten weiter voranbringen.
Der Weg dorthin führt insbesondere über die Stärkung der Integrationsräte in den Kommunen. Die Integrationsräte müssen sich ihrer Aufgabe stellen und das Thema Integration in der Kommune politisch angehen und dafür einstehen. Dazu bedarf es der konstruktiven Unterstützung durch die Kommunalpolitik und die Verwaltung.
Die Arbeit des Integrationsrates darf nicht behindert werden. Nur dann kann die Integrationspolitik vor Ort zielführend gestaltet werden. Allein die Bemühungen der gewählten Mitglieder des Integrationsrates werden zur Gestaltung einer erfolgreichen Integrationspolitik in der Kommune nicht ausreichen.

EUROPA-NEWS

zusammengestellt von
Barbara Baltsch,
Europa-Journalistin,
E-Mail: barbara.baltsch@
kommunen-in-nrw.de

Europäische Freiwilligen-Hauptstadt 2018

Das Europäische Freiwilligenzentrum „European Volunteer Centre" (CEV) sucht die Europäische Freiwilligenhauptstadt 2018. Bewerben können sich Städte und Gemeinden in Europa, die in besonderer Weise Freiwilligenarbeit und Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligen-Agenturen fördern oder die eine eigene Engagement-Strategie verabschiedet haben. Die Auswahl der Freiwilligenhauptstadt orientiert sich an den Kriterien der „Policy Agenda for Volunteering in Europe" (P.A.V.E.), in der Fragen des Qualitätsmanagements, der Infrastruktur oder auch der Anerkennung für ehrenamtlich Tätige behandelt werden. Bewerbungsschluss ist der 30. Juni 2016. Weitere Informationen im Internet unter http://www.cev.be/european-volunteering-capital-2018/ .

Gemeinsam für Integration

Europäische Kommission und europäische Städte wollen gemeinsam die Integration von Flüchtlingen verbessern. Dies bekräftigten die EU-Regionalkommissarin Corina Creţu und der EU-Migrationskommissar Dimitris Avramopoulos sowie Vertreter/innen der Städte Amsterdam, Athen, Barcelona, Berlin und Paris am 5. April 2016 in Brüssel. Wie Avramopoulos betonte, stehen Städte an vorderster Front, wenn es um die Integration der Flüchtlinge geht. Deshalb habe sich die Kommission entschlossen, den EU-Mitgliedstaaten und den Städten mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zu helfen. Die Umsetzung habe bereits mit einer Partnerschaft begonnen, die sich der Integration der Flüchtlinge widme.

70 Projekte gefördert zur Europawoche

Die Gewinner im Landeswettbewerb zur Europawoche 2016 stehen fest. Insgesamt 70 Projekte zum Thema „Ankommen in Europa" erhalten eine Förderung des Landes NRW von bis zu 2.000 Euro. Neben Projekten von Schulen, Vereinen und Organisationen werden auch mehrere Veranstaltungen von Städten unterstützt. Dazu gehören etwa die Diskussionsveranstaltungen „Flüchtlingspolitik in Italien und Ungarn und die EU" in der Stadt Unna, „Geflüchtet oder zugewandert - und dann? Integration im Wandel" in der Stadt Paderborn oder „Integration durch Beschäftigung" in der Stadt Stolberg. Das NRW-Europaministerium hatte im Oktober 2015 alle Kommunen, Vereine, Verbände, Schulen, Hochschulen und sonstige Institutionen in NRW zur Teilnahme an dem Wettbewerb aufgerufen.

Junge Freiwillige in die Partnerschaften

Der Deutsch-Französische Freiwilligendienst der Gebietskörperschaften startet in eine neue Runde. Er dient der Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene und dem kulturellen Austausch. Zudem verhilft er jungen Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren zu einem bürgerlichen Engagement im jeweiligen Partnerland. Der Zeitraum für den Freiwilligendienst beträgt ein Jahr und beginnt im September 2016. Deutsche und französische Partnerkommunen, die an einem Austausch von Freiwilligen interessiert sind, können sich noch an dem Programm beteiligen. Weitere Informationen im Internet unter https://volontariat.ofaj.org/de/freiwilligen-aufnehmen/gebietskoerperschaften .

FOTO: TIMO JASTER / STIFTUNG MITARBEIT

Effektives Regelwerk für die Mitsprache

▲ *Damit aus Bürgerversammlungen Verwertbares hervorgeht, braucht es Regeln*

Zur Förderung der Beteiligungskultur hat in Bonn eine Gruppe von Bürger/innen sowie Vertreter/innen von Politik und Verwaltung Leitlinien zur Bürgerbeteiligung erarbeitet

Eine kommunale Beteiligungskultur entwickelt sich am besten durch die konkrete Beteiligungspraxis in der Kommune. Bürgerbeteiligung muss bestimmten Standards genügen, wenn sie demokratische Anforderungen erfüllen und für alle Beteiligten zufriedenstellend sowie Gewinn bringend sein soll. Deshalb ist es notwendig, sich über die wesentlichen Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung zu verständigen, wenn man partizipative Verfahren umsetzt. Dies hat die Stadt Bonn getan und in einem partizipativen Prozess ein Regelwerk erarbeitet, nach dem sie zukünftig Beteiligungsprozesse organisieren will. Ziel ist es, eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung zu schaffen.
Bürgerbeteiligung ist ein wichtiger Impulsgeber und Innovationsfaktor in der kommunalen Entwicklung. Dabei gilt es, bewährte formale Verfahren des Rechtsstaats und des Parlamentarismus mit innovativen, häufig informellen Verfahren der Beteiligung zu verknüpfen und abzustimmen. Die Demokratie wird damit nicht neu erfunden, aber neu entdeckt und belebt - sie wird vielseitiger.

Informelles wertvoll Insbesondere die informellen Spielarten der Bürgerbeteiligung können helfen, Lösungen zu finden, die qualitativ über Entweder-Oder-Entscheidungen hinausgehen. Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bedeutet dabei keine Schwächung der repräsentativen Demokratie. Im Gegenteil: Sie kann dazu beitragen, diese in Zeiten komplexer Problemlagen, zunehmender Politikverdrossenheit, abnehmender Wahlbeteiligung und alternder, schrumpfender Parteien zu vitalisieren.
Dem „Bonner" Ansatz einer integrativen und nachhaltigen Bürgerbeteiligung liegen folgende Leitgedanken zugrunde:

- Partizipation stellt ein zentrales Element kommunaler Demokratie dar.
- Ziel ist es, die kommunale Beteiligungskultur weiterzuentwickeln, um Entscheidungen in einem gemeinsamen Diskurs auf eine breitere Basis zu stellen und Projekte weiter zu qualifizieren.
- Darüber hinaus geht es darum, Projekte zu legitimieren und eine breitere Akzeptanz von Planungen und Entscheidungen zu erreichen.
- Dabei ist es wichtig, alle gesellschaftlichen Gruppen zu aktivieren und Chancengleichheit bei der Beteiligung zu ermöglichen.
- Bürgerbeteiligungsprozesse müssen auf Basis von allseits akzeptierten Qualitäts- standards erfolgen.
- Bürgerbeteiligung muss Bestandteil des täglichen Verwaltungshandelns sein.

DER AUTOR

Dirk Lahmann
ist Leiter des Fachbereichs Bürgerbeteiligung in der Bundesstadt Bonn

Rahmen und Orientierung Um Bürgerbeteiligung zu verankern, braucht es einen gemeinsamen Rahmen innerhalb der Stadtgesellschaft. Am besten wird dieser Rahmen von den Beteiligten - damit sind Bürgerschaft, Politik und Verwaltung gemeint - gemeinsam entwickelt. Seit 2012 ist in Bonn eine aus Bürgerinnen und Bürgern sowie Vertreterinnen und Vertretern von Politik und Verwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe zur Bürgerbeteiligung aktiv. Die AG besteht aus acht zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, acht Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen sowie sieben Mitarbeiterin-

nen und Mitarbeitern der Verwaltung. Die breite Öffentlichkeit beteiligte sich zuletzt in einer Bürgerwerkstatt und per Online-Kommentierung mit ihren Ideen und Vorschlägen. Die Arbeit der Projektgruppe wurde extern begleitet und moderiert. Wesentliche Zielsetzung der AG war die Erarbeitung von Leitlinien und damit die Entwicklung eines Rahmens und einer Orientierung für die Bürgerbeteiligung.

Konkret wurden Qualitätsanforderungen an die Bürgerbeteiligung in Bonn formuliert und darauf aufbauend Ansprüche an die Gestaltung der Beteiligungsprozesse in Bonn formuliert. Damit verbunden sind Vorschläge, wie diese Prozesse konkret in der Praxis etabliert und gesteuert werden können. Fundament und Rahmen für die künftige Umsetzung sind zehn Kriterien für gute Bürgerbeteiligung:

- Einbindung aller Bonner Einwohner/innen
- Frühzeitigkeit und Transparenz
- Klare Zielsetzung und ergebnisoffene Durchführung
- Sorgfältige Konzeptentwicklung
- Ermutigung zur Mitwirkung
- Transparente Prozessgestaltung
- Fairness und Spielregeln im Beteiligungsprozess
- Gemeinsame Verantwortung der Akteure
- Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen
- Evaluation und Reflexion

Liste der Vorhaben Diese Qualitätskriterien gelten für alle rechtlich gebotenen und freiwilligen Bürgerbeteiligungsprozesse in Bonn. Mit einer Vorhabenliste wird zudem sichergestellt, dass die Einwohner/innen frühzeitig von den relevanten Vorhaben in Bonn erfahren. Ein „Beirat Bürgerbeteiligung", paritätisch besetzt mit Vertreter/innen von Einwohnerschaft, Politik und Verwaltung, begleitet die Initiierung, Umsetzung und Evaluation aller Beteiligungsprozesse.

▲ *In einem guten Beteiligungsprozess müssen viele Bausteine zusammenpassen*
Schaubild: Stadt Bonn

Die Leitlinien für die Bürgerbeteiligung verstehen sich als lernendes System, das sich durch Evaluation kontinuierlich weiterentwickelt. Inhaltlich setzen die Leitlinien auf ein kooperatives Rollenverständnis von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Dies bedingt Wertschätzung, Offenheit und Lernbereitschaft auf allen Seiten. Die in den konkreten Projekten einzusetzenden diskursiven Verfahren haben durchweg positive Auswirkungen auf die Bürgerbeteiligung. Vor allem der Gefahr einer allzu späten Beteiligung wird durch die in den Leitlinien festgelegten Instrumente entgegengewirkt.

Auch die Kommunikation zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung wird erheblich gestärkt und die fachliche Kompetenz der Betroffenen wird erhöht. Zusätzlich werden die Prozesse transparenter, weil die Beteiligten die Positionen und Argumente der Akteure besser nachvollziehen können. Im besten Fall führt dies von der Partizipation zur Kooperation und damit zu einer Win-Win-Situation:

- Das Wissen der Einwohner/innen wird genutzt, um Prozesse der Entscheidungsvorbereitung zu qualifizieren.
- Neben der Expertise der Fachleute aus Verwaltung und Politik wird auch das Wissen der Bürgerschaft als Quelle genutzt.
- Politik und Verwaltung erhalten Einblick in die Meinungsbilder und Erwartungshaltungen der Bürgerschaft.
- Es erfolgt eine gemeinsame Abstimmung mit den Einwohner /innen.
- Die Einwohnerschaft erlangt ein besseres Verständnis für die Lage von Politik und Verwaltung.
- Entscheidungen werden besser legitimiert.
- Es wird Initiative ergriffen, um der Politikverdrossenheit der Bürger entgegenzuwirken.
- Politik und Verwaltung agieren als Gestaltende und Modernisierende der politischen Kultur.

Anforderungen vielfältig Welche neuen Kompetenzen und welches Handwerkszeug brauchen die Verwaltungsmitarbeiter/innen, um Bürgerbeteiligung erfolgreich umzusetzen? Das Wissen um die Chancen und Risiken, Ziele und Methoden von Bürgerbeteiligung gehört ebenso dazu wie die Fähigkeit, Beteiligungsprozesse zu planen und zu gestalten. Wichtig nach innen und nach außen sind außerdem kommunikative und sozio-emotionale Qualifikationen - etwa der konstruktive Umgang mit dem Unerwarteten, die Fähigkeit zum Perspektivwechsel und die Bereitschaft, sich auf die Sichtweise der Gegenseite einzulassen. Der Erwerb solcher Kompetenzen muss zum festen Bestandteil der Aus- und Weiterbildung werden.

Auch für die Bürgerschaft muss es entsprechende Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten geben. In der Regel sind bei Bürgerbeteiligungsmaßnahmen nicht alle Bevölkerungsgruppen gemäß ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vertreten. Es ist äußerst schwierig, Bürger/innen aus allen Gesellschaftsschichten zu aktivieren und repräsentativ zu beteiligen. Das wird daran festgemacht, dass die Partizipationsbereitschaft in direkter Verbindung zu Bildung und Einkommen steht - sprich: vom sozio-ökonomischen Status abhängig ist.

Bildungsferne Gruppen abseits Finanziell benachteiligte, artikulationsschwache und bildungsferne Gruppen werden dadurch meist nicht ausreichend angesprochen oder können nur schwer aktiviert werden. Daran hat auch die Einbindung des Internets nichts Wesentliches verändert. Denn auch bei Beteiligungsmaßnahmen mit Online-Elementen ist die Anzahl der Teilnehmenden im Bereich der gut ausgebildeten 35- bis 60-Jährigen besonders hoch. Um dieser Schieflage entgegenzuwirken, können folgende Maßnahmen von Nutzen sein:

- Angebote zur Bürgerbeteiligung sind keine Selbstläufer. Man muss für sie werben - insbesondere bei Bevölkerungsgruppen, die sich in der Regel weniger dafür interessieren oder schwieriger zu erreichen sind.
- Maßnahmen sollten in einem zielgruppenorientierten Medienmix angeboten werden.
- Bürgerbeteiligung sollte konsequent als „Bildungsangebot" verankert werden - bereits im Kindesalter.
- Durch eine Zufallsauswahl der Beteiligten kann in einigen diskursiven Verfahren das Risiko reduziert werden, dass sich nur artikulationsstarke und selbstbewusst agierende Gruppen einbringen.

Durch den Aufbau von Netzwerken, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen und der engagierten Bürgerschaft getragen werden, soll der wechselseitige Austausch und Informationsfluss unterstützt und damit das Fundament der Bürgerbeteiligung in Bonn gestärkt werden - mit dem Ziel, eine positive Beteiligungskultur zu schaffen.

Keine Trendwende bei den Kommunalfinanzen

Die Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen für die Jahre 2015 und 2016 belegt anhaltende Finanzprobleme der Kommunen

DIE AUTOREN

Claus Hamacher ist Beigeordneter für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

Carl Georg Müller ist Referent für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

Ende März 2016 hat das Statistische Bundesamt positiv anmutende Daten zur Lage der Kommunalfinanzen zum Stichtag 31.12.2015 mitgeteilt. Danach wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Stadtstaaten Ende 2015 in den Kernhaushalten und in ihren Extrahaushalten einen Überschuss von rund 3,2 Mrd. Euro aus. Die Lage der Kommunen bundesweit hat sich damit gegenüber dem Vorjahr verbessert. Im Jahr 2014 hatte sich noch ein Finanzierungsdefizit von 0,6 Mrd. Euro bundesweit ergeben.

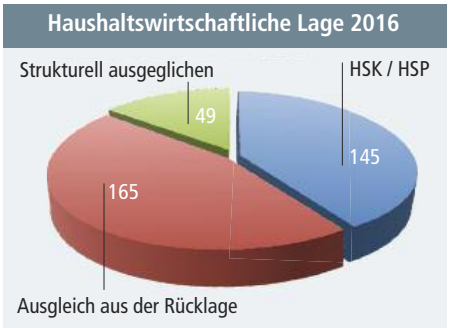
Also alles im grünen Bereich? Mitnichten! Die detaillierte Auswertung nach Bundesländern belegt, dass sich der bundesweite Überschuss von 3,2 Mrd. Euro aus äußerst heterogenen Länderergebnissen zusammensetzt. Während beispielsweise die Kommunen in Bayern - wie im Vorjahr - einen Überschuss von rund 1,4 Mrd. aufweisen und der Überschuss der baden-württembergischen Kommunen von 290 Mio. Euro 2014 auf rund 890 Mio. Euro 2015 gestiegen ist, müssen die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahre 2015 immer noch ein Gesamtdefizit von 583 Mio. Euro verkraften. Immerhin stellt auch dies gegenüber dem Vergleichsjahr 2014 (-1,537 Mrd. Euro) eine deutliche Verbesserung dar.

Die diesjährige Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW, an der sich alle 359 StGB NRW-Mitgliedskommunen beteiligt haben, bestätigt diese Erkenntnisse auch für das laufende Haushaltsjahr. Die Ergebnisse, die zum Teil auf vorläufigen Daten aus der Haushaltsplanung beruhen, belegen die anhaltende strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Familie. Die gute Wirtschaftslage führt zwar zu höheren Erträgen vor allem bei der Gewerbesteuer. Diese werden aber durch weiter steigenden Aufwand insbesondere im Sozialbereich wieder aufgezehrt.

Haushaltssicherungskonzepte Ein Indikator für die Finanzlage ist die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder Haushaltssanierungsplan, soweit es sich um Stärkungspaktkommunen handelt. Ein solches HSK muss aufgestellt werden, wenn eine Kommune ihren Haushalt nicht einmal fiktiv ausgleichen kann und die allgemeine Rücklage mehr als nur unwesentlich verringern muss. In diesem Jahr werden 145 StGB NRW-Mitgliedskommunen in dieser Situation sein. Gegenüber dem Vorjahresstand von 144 Kommunen hat sich die Zahl somit - trotz günstiger konjunktureller Rahmenbedingungen - sogar leicht verschlechtert.

Einen unverfälschten Blick auf die Finanzsituation gibt der Parameter des strukturellen Haushaltsausgleichs. Einen solchen schaffen 2016 lediglich 49 der 359 Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebundes NRW, also 13,65 Prozent. Dies ist ein gegenüber 2015 leicht verschlechterter Wert. Im Vorjahr waren es noch 53 Städte und Gemeinden gewesen. Weitere 165 Kommunen schaffen den Haushaltsausgleich nur, indem sie ihr Eigenkapital weiter reduzieren (siehe Schaubild unten). Die NRW-Gemeindeordnung zeichnet insofern ein realitätsfernes Bild, als sie davon ausgeht, dass der strukturelle Haushaltsausgleich den Normalfall darstellt. Den strengsten Restriktionen sind diejenigen Städte und Gemeinden unterworfen, deren Haushaltssicherungskonzept von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt wird, da sie auch auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können. In der so genannten vorläufigen Haushaltswirtschaft - auch Nothaushaltsrecht genannt - sind den Kommunen freiwillige Ausgaben grundsätzlich untersagt. Hier wird es 2016 voraussichtlich drei kreisangehörige Städte und Gemeinden geben. 2015 waren hierbei noch acht kreisangehörige Nothaushaltskommunen zu verzeichnen. Insofern kann ein leichter Rückgang festgestellt werden.

▼ *Nur wenige StGB NRW-Mitgliedskommunen können ihren Haushalt durch Einnahmen ausgleichen, die überwiegende Mehrzahl greift auf die Rücklage zurück*



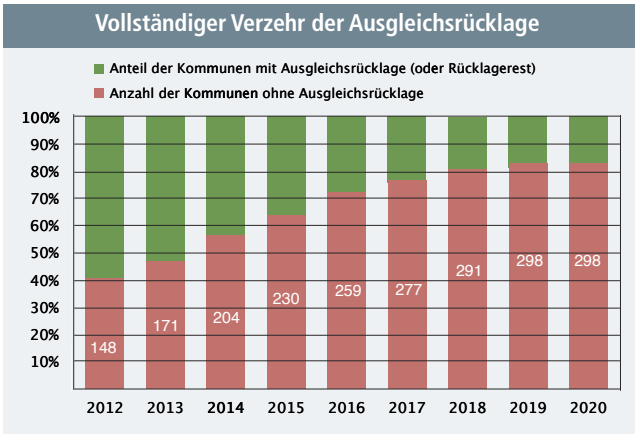
SCHAUBILDER (5): STGB NRW

HSK-Zeitraum und Stärkungspakt Dieser Rückgang ist vor allem auf die Verlängerung des HSK-Zeitraums in § 76 Gemeindeordnung (GO) NRW auf zehn Jahre zurückzuführen - und auf das Stärkungspaktgesetz. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2011 ist zur Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzepts nicht mehr erforderlich, dass der Haushaltsausgleich innerhalb von fünf Jahren erreicht wird. Eine Genehmigung ist nunmehr auch dann möglich, wenn der Haushalt erst innerhalb der kommenden zehn Jahre ausgeglichen werden kann.

Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Kommunen ist mit dieser Gesetzesänderung freilich nicht eingetreten. Auf der anderen Seite mussten nach dem Stärkungspaktgesetz die wirtschaftlich besonders schlecht gestellten Städte und Gemeinden in einem Haushaltssanierungsplan darstellen, wie und wann sie zu einem ausgeglichenen Haushalt kommen wollen. Die Stärkungspaktkommunen haben in ihren Haushaltssanierungsplänen drastische Sparanstrengungen festgeschrieben.

Vorlage der Jahresabschlüsse Eine Besonderheit gilt auch in diesem Jahr hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssicherungskonzepte im Zusammenhang mit der Vorlage der Jahresabschlüsse. In einem Erlass von Ende 2015 hat das NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales geregelt, dass bei Haushaltssicherungskonzepten, Haushaltssanierungsplänen und Haushalten, die eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorsehen, die Genehmigung zurückzustellen oder zu versagen ist, wenn der Jahresabschluss zumindest für das Jahr 2013 noch nicht angezeigt ist.

Der StGB NRW hat auch in der diesjährigen Haushaltsumfrage den Stand der Jahresab-



▲ *Bis 2019 werden mehr als vier Fünftel aller StGB NRW-Mitgliedskommunen ihre Ausgleichsrücklage aufgezehrt haben*

schlüsse abgefragt. Danach hat eine Kommune erst den Jahresabschluss für das Jahr 2008 aufgestellt oder der Rat hat diesen beschlossen. Jahresabschlüsse bis 2010 besitzen sechs Kommunen, drei Kommunen die Abschlüsse bis 2011. Bis zum Jahr 2012 haben sich bei den Jahresabschlüssen 31 Kommunen vorgearbeitet. Für 103 Kommunen ist der Jahresabschluss 2013 das jüngste Zahlenwerk und für 215 Kommunen der Jahresabschluss 2014.

Eigenkapital und Überschuldung Wie in den Vorjahren wurde auch der Abbau der Ausgleichsrücklage - der Anteil des Eigenkapitals, der im NKF zum fiktiven Haushaltsausgleich eingesetzt werden kann - sowie der Abbau des Eigenkapitals allgemein abgefragt. Bis Ende 2016 werden 259 StGB NRW-Mitgliedstädte und -gemeinden ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht haben. Für 2017 erwarten dies 18 Kommunen und für die drei Folgejahre noch einmal 21 Kommunen.

Dies bedeutet, dass im Finanzplanungszeitraum insgesamt 298 der 359 StGB NRW-Mitgliedskommunen - gut 83 Prozent - ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht haben werden (siehe Schaubild oben). Damit ist das Bild etwas negativer als im vergangenen Jahr. Seinerzeit mussten nur 291 Kommunen mit einem vollständigen Abbau ihrer Ausgleichsrücklage im Finanzplanungszeitraum rechnen.

18 Kommunen haben bereits jetzt das Eigenkapital vollständig aufgezehrt, eine weitere Kommune erwartet die Überschuldung bis 2018. Allein diese Zahlen belegen die anhaltende Brisanz der finanziellen Situation. Diese Mitgliedstädte und -gemeinden sind unter anderem die pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen, die für den Zeitraum von zehn Jahren besondere Konsolidierungshilfen des Landes erhalten.

Es gibt deutliche Signale aus den Stärkungspaktkommunen, dass die Grenzen des Zumutbaren bei der Haushaltskonsolidierung erreicht, manchmal sogar schon überschritten sind. Die Akzeptanz des Stärkungspaktes in den Kommunen, aber auch in der Bevölkerung, hängt davon ab, ob eine realistische Aussicht auf mittelfristige Wiederherstellung kommunaler Handlungsfähigkeit und auf Abbau der Überschuldung gegeben ist.

Steigender Ertrag Auf der Ertragseite profitiert die Gewerbesteuer weiterhin von der guten wirtschaftlichen Entwicklung, wobei diese in den einzelnen Städten und Gemeinden unterschiedlich ausgeprägt ist. In den Haushaltsplanungen gehen die Kämmereien von einem weiteren Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens um 0,96 Prozent gegenüber 2015 auf rund 4,4 Mrd. Euro aus. Die positiven Gewerbesteuererträge zeigen, dass es verbandspolitisch richtig war, für den Erhalt der Gewerbesteuer zu kämpfen.

Der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz liegt 2016 in den StGB NRW-Mitgliedskommunen bei 441 Prozentpunkten (siehe Schaubild unten). Damit kommt es zu einer Anhebung von vier Punkten gegenüber dem Vorjahr. Dies lässt sich mit den Konsolidierungsvorgaben aus dem Stärkungspaktgesetz, aber auch mit der Orientierung nach oben an den fiktiven Hebesätzen im Gemeindefinanzierungsgesetz erklären.

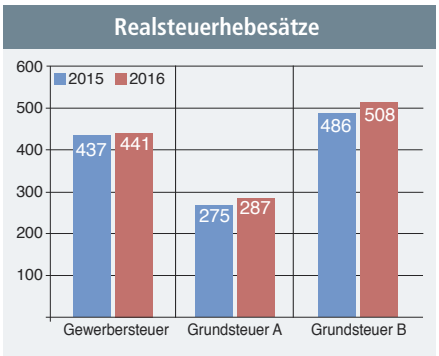
Deutlich lässt sich ein Zusammenhang zwischen Gewerbesteuerhebesatz und Gemeindegröße feststellen. Die tatsächliche Staffelung belegt das unterschiedliche Hebesatzpotenzial der kommunalen Familie. Denn Kommunen im kreisangehörigen Raum müssen den Anreiz niedriger Hebesätze bieten, damit sie im landesweiten Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Wertschöpfungspotenzial - sprich: im Bemühen um eine positive Entwicklung ihres Gemeinwesens - erfolgreich bestehen und Nachteile, die sich aus Lage oder Größe der Kommune ergeben, zum Teil kompensieren können. Tatsächlich liegt die Spreizung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer zwischen 265 Prozentpunkten (Monheim am Rhein) und 550 Prozentpunkten (Heimbach und Waldbröl).

Für die Grundsteuer B wird mit einem Aufkommen von 1,6 Mrd. Euro (Plus 5,9 Prozent) gerechnet. Es kommt im Durchschnitt zu einer deutlichen Anhebung der Hebesätze auf 287 Prozent bei der Grundsteuer A (Plus 12 Punkte) und auf 508 Prozent bei der Grundsteuer B (Plus 22 Punkte). Spitzenreiter ist hier die Stadt Bergneustadt, die 2016 den Hebesatz für die Grundsteuer B auf 959 Prozent festgesetzt hat. Hintergrund sind die energischen Bemühungen der Kommunen, ihre Haushaltsnotlage in den Griff zu bekommen. Den niedrigsten Hebesatz hat die Stadt Harsewinkel mit 260 Prozent.

Aufwand höher Entscheidende Ursache für die andauernde strukturelle Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden ist der Anstieg der Sozialkosten. Die jährlichen Aufwendungen für soziale Leistungen beliefen sich für die NRW-Kommunen im Jahre 2015 auf gut 16,3 Mrd. Euro, was einem Zuwachs von mehr als acht Prozent entspricht.

Die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ab 2012 war zwar ein erster wichtiger Schritt zur Entlastung der Kommunen und ein großer verbandspolitischer Erfolg. Wenn die Situation der Kommunen nachhaltig verbessert werden soll, müssen allerdings weitere Entlastungsschritte folgen - neben den Flüchtlingskosten vor allem bei der Eingliederungshilfe. Die Versprechungen aus dem Koalitionsvertrag auf Bundesebene müssen hierbei zügig umgesetzt werden. Es muss vor allem gelingen, den Bund dynamisch an dem Sozialaufwand zu beteiligen.

Wenn man sich die mittelfristige Finanzplanung der Landschaftsverbände bei der Eingliederungshilfe ansieht, erkennt man die Sprengkraft. Saldiert man die vom Bund vorgenommene Entlastung bei der Grundsicherung mit dem Zuwachs bei der Eingliederungshilfe, können die Umlage zahlenden Städte und Kreise froh sein, wenn die Umlage noch einige Zeit stabil gehalten werden kann. Von einer liquiditätsmäßigen Entlastung, die über die Kreise an die kreisangehörigen Kommunen weitergegeben werden



◀ *Angesichts der schwierigen Finanzlage haben viele Kommunen die Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer nochmals erhöht*

könnte, ist bislang nirgendwo die Rede. Die Belastung durch die Kreisumlage ist auch in diesem Jahr bestimmendes Thema bei der Aufstellung der kommunalen Haushalte. Die Kreisumlage bildet auch 2016 einen wesentlichen Ausgabenblock der kreisangehörigen Kommunen. Dabei hat das mit dem Umlagengenehmigungsgesetz eingeführte Verfahren zur Herstellung des Benehmens bei der Aufstellung der Kreishaushalte und die generelle Pflicht zur Genehmigung der Umlagen bislang nicht zu der erhofften Entspannung geführt und sieht sich zunehmender Kritik aus der kommunalen Praxis ausgesetzt.

Kredite zur Liquiditätsicherung Die anhaltend schwierige Lage der Kommunalfinanzen wird zusätzlich durch den neuen Rekordstand der Kredite zur Liquiditätsicherung deutlich. Zum Jahreswechsel 2015/ 2016 verzeichneten die NRW-Kommunen einen Kassenkreditstand von 27,48 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass die Kommunen im vergangenen Jahr die Liquiditätskredite um rund 0,8 Mrd. Euro erhöhen mussten, um laufenden Verwaltungsaufwand zu finanzieren. Die Steigerungsrate hat sich gegenüber dem Vorjahr damit zumindest etwas abgeschwächt. Damals betrug die Steigerung noch rund 1,3 Mrd. Euro.

Zwar ist im Moment die Belastung durch Zinszahlungen wegen der äußerst niedrigen Zinssätze für die Kassenkredite moderat. Bei deren hohem Stand in NRW, der rund die Hälfte des kommunalen Kassenkreditvolumens in ganz Deutschland ausmacht, birgt aber das Zinsänderungsrisiko eine enorme Sprengkraft. Die Verschlechterung der Zinskonditionen um nur einen Prozentpunkt würde eine zusätzliche Belastung von rund 280 Mio. Euro pro Jahr bedeuten.

Der Rekordstand an Liquiditätskrediten macht deutlich, dass die Kommunen in NRW weiterhin auf Konsolidierungshilfen des Landes angewiesen sind. Rechtzeitig vor einer - früher oder später zu erwartenden - Zinswende sollte es zu einem spürbaren Absinken der Kassenkreditstände kommen. Angesichts der bisherigen Entwicklung der Zahlen und neuer finanzieller Herausforderungen durch den Flüchtlingszustrom schwindet allerdings die Hoffnung, dass die Mittel aus dem Stärkungspaktgesetz in Verbindung mit den teils drastischen Konsolidierungsmaßnahmen der Städte und Gemeinden ausreichen werden. Ein Nachsteuern beim Stärkungspakt und massive Entlastungen bei den Sozialausgaben durch den Bund bleiben deshalb auf der politischen Agenda.

Kommunale Aufwandsteuern

Seit 2007 erfasst der Städte- und Gemeindebund NRW mit seiner jährlichen Haushaltsumfrage nicht nur die Grundsteuer und die Gewerbesteuer als wichtigste eigene Steuerquellen der Kommunen, sondern auch die Hundesteuer, die Spielautomatensteuer, die Zweitwohnungssteuer und einige neue Spielarten kommunaler Aufwandsteuern, deren bundesweites Gesamtaufkommen mittlerweile die Milliardengrenze überschritten hat.

Hundesteuer In Nordrhein-Westfalen erheben alle StGB NRW-Mitgliedstädte und -gemeinden eine Hundesteuer, wobei die Steuersätze pro Hund im Vergleich zum großstädtischen Raum moderat sind. Aktuell reichen Sie von 24,60 Euro pro Jahr und Hund in der Stadt Verl bis zu 132 Euro in der Stadt Monheim am Rhein. Durchschnittlich werden im Jahr 2016 rund 74 Euro pro Hund und Jahr fällig. Zum Vergleich: Im Jahr 2007 betrug der durchschnittliche Steuersatz noch 60 Euro pro Jahr (siehe Schaubild unten). In den meisten Kommunen ist es üblich, die Hundesteuer zu staffeln. Der zweite oder dritte Hund ist in der Regel deutlich teurer als der erste gehaltene Hund.

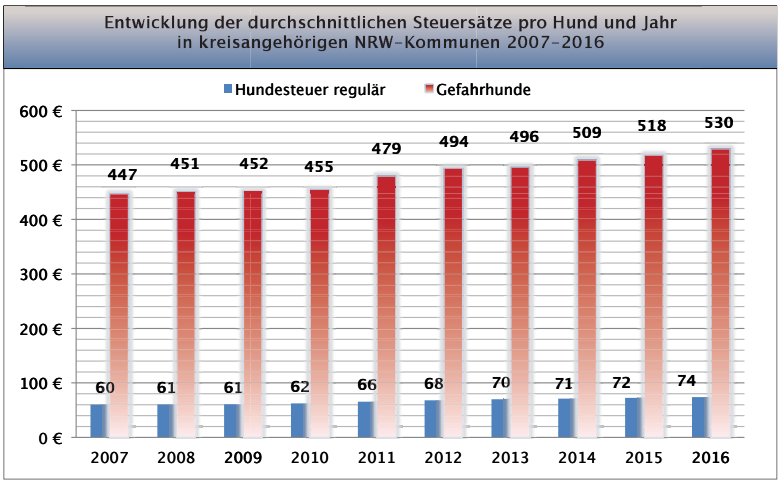
Der Lenkungszweck wird besonders in den erhöhten Steuersätzen für gefährliche Hunde deutlich. Während im Jahr 2007 nur 184 der 359 Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebundes NRW von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, erheben im Jahr 2016 bereits 274 Städte und Gemeinden eine so genannte Kampfhundesteuer. Um die Hundehaltenden zu motivieren, bestimmte Hunderassen bei der Anschaffung zu meiden, fallen die Steuersätze im Vergleich zur „normalen" Hundesteuer recht drastisch aus. Im Jahre 2007 betrug die Hundesteuer pro gefährlichem Hund im Durchschnitt 447 Euro. Im Jahr 2016 sind es bereits 529,67 Euro.

Spielautomatensteuer Unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erheben aktuell mehr als 350 eine Vergnügungssteuer auf Spielgeräte. In der Vergangenheit hat es wiederholt Anlass gegeben, den Steuermaßstab als Bemessungsgrundlage für die Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte anzupassen.

Aufgrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts empfiehlt die Mustersatzung des StGB NRW, als Bemessungsgrundlage auf den Spieleinsatz abzustellen. Dieser gewährleistet im Vergleich zur Bemessungsgrundlage „Einspielergebnis" eine genauere Bezifferung des Vergnügungsaufwandes der Spielenden. Dies gilt jedenfalls, falls absehbar ist oder ermittelt wurde, dass in der betreffenden Stadt oder Gemeinde alle Spielgeräte den Spieleinsatz dokumentieren.

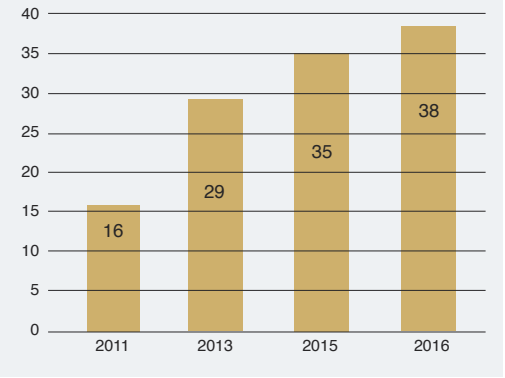
Der durchschnittliche Steuersatz bei den 239 StGB NRW-Mitgliedstädten und -gemeinden, die derzeit noch das Einspielergebnis als Bemessungsgrundlage zugrunde legen, liegt im Jahr 2016 bei 14,61 Prozent. Die diesjährige Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW zeigt, dass 72 Mitgliedskommunen auf den Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage umgestellt haben, wobei die Steuersätze im Durchschnitt bei 4,27 Prozent liegen. Aufgrund der breiteren Bemessungsgrundlage reichen niedrigere Hebesätze aus, um das Aufkommen der bisher üblichen Besteuerung nach Einspielergebnis zu erreichen. Die StGB NRW-Geschäftsstelle empfiehlt hier eine genaue Kalkulation, um nicht in Konflikt mit dem so genannten Erdrosselungsverbot zu geraten.

Ein Sonderfall ist die Besteuerung so genannter Gewaltspielautomaten. Dabei handelt es sich um Geräte mit Spielinhalten, die zwar strafrechtlich nicht verboten, gleichwohl aber wegen der Tendenz zur Gewaltverherr-



Während die reguläre Hundesteuer in den kreisangehörigen NRW-Kommunen seit 2007 um 23 Prozent gestiegen ist, wurden die Steuersätze für Kampfhunde um mehr als 18 Prozent erhöht

Anzahl der Sexsteuer erhebenden Kommunen



▲ *Sexsteuer ist in den zurückliegenden fünf Jahren von immer mehr Kommunen erhoben worden, bleibt aber die Ausnahme*

lichung gesellschaftspolitisch unerwünscht sind. Anders als bei normalen Spielautomaten, für die das Bundesverfassungsgericht die Erhebung einer Steuer nach der Stückzahl für verfassungswidrig erklärt hat, ist es wegen des Lenkungszwecks bei Gewaltspielautomaten nach wie vor zulässig, unabhängig vom Umsatz eine fixe Steuer pro Gerät zu erheben. Dies tun derzeit 272 kreisangehörige Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Die Steuer liegt aktuell im Durchschnitt bei 397 Euro.

Zweitwohnungssteuer Im ländlich geprägten Bereich wird die Zweitwohnungssteuer von einigen Kommunen mit ausgeprägtem Fremdenverkehrsanteil erhoben. Aktuell verlangen 66 Mitgliedstädte und -gemeinden des StGB NRW eine Zweitwohnungssteuer, 20 mehr als 2007. Die Steuersätze sind dabei in den vergangenen Jahren in etwa konstant geblieben und liegen bei rund elf Prozent der Jahreskaltmiete als Bemessungsgrundlage.

Seit 2011 untersucht der Städte- und Gemeindebund NRW, inwieweit seine Mitgliedskommunen von den neuen Aufwandsteuern Gebrauch machen, die mittlerweile durch das Innenministerium und das Finanzministerium NRW genehmigt worden sind. Im Jahre 2011 erhoben 16 Mitgliedskommunen eine so genannte Sexsteuer. Im Jahr 2016 sind es bereits 38 Städte und Gemeinden (siehe Schaubild oben). Ein Vergleich der Steuersätze ist allerdings nicht möglich, da sich die Steuermaßstäbe stark voneinander unterscheiden. Kaum Verbreitung gefunden hat im kreisangehörigen Raum die Betten- oder Übernachtungssteuer. Lediglich in vier Kommunen wird 2016 diese Steuer erhoben. Eine Wettbürosteuer gibt es derzeit in 16 StGB NRW-Mitgliedskommunen. ●

Aufnahme von bekenntnisangehörigen Kindern an Bekenntnisschulen

Art. 12 Abs. 3 S. 2 Verf NRW schränkt das Aufnahmeermessen des Schulleiters einer Bekenntnisschule aus § 46 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW dahin ein, dass formell bekenntnisangehörige Kinder vorrangig vor bekenntnisfremden Kindern aufzunehmen sind. (Orientierungssatz)

OVG NRW, Beschluss vom 21.03. 2016
- Az. 19 B 996/15 -

GERICHT IN KÜRZE
zusammengestellt von Referent Carl Georg Müller, StGB NRW

Der Beschluss erging im Wege des eine Klage auf Einschulung flankierenden einstweiligen Rechtsschutzes. Antragsteller und Kläger ist ein in 2009 geborenes katholisch getauftes Kind, das zur Einschulung zum Schuljahr 2015/2016 in der einzigen katholischen Bekenntnisgrundschule des Wohnorts angemeldet wurde. Der Schulleiter lehnte die Aufnahme des Kindes allerdings ab, weil die Zahl der Anmeldungen die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze übersteige und der Antragsteller nach den zugrunde gelegten Kriterien gemäß § 1 Abs. 3 AO-GS nicht habe ausgewählt werden können.

Den Widerspruch des - durch die Eltern vertretenen - Kindes wies das zuständige Schulamt zurück. Die Zahl der Anmeldungen habe mit 63 die Zahl der zum Schuljahr 2015/2016 zur Verfügung stehenden 58 Plätze (zwei Eingangsklassen mit je 29 Kindern) überstiegen. Die Schulleiterin habe in Anwendung der Kriterien gemäß § 1 Abs. 3 AO-GS zunächst vier Härtefälle aufgenommen und die verbleibenden 54 Plätze nach den Kriterien „Geschwisterkinder“ und nachrangig „Schulwege“ vergeben, wobei der Antragsteller nur den 60. Platz habe bekleiden können. Die zuvor geltende Verwaltungsvorschrift, wonach bei einem Anmeldeüberhang an einer Bekenntnisschule Kinder, die dem Bekenntnis angehörten, bei der Aufnahme Vorrang gegenüber den anderen Kindern gehabt hätten, sei durch den Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 16. Mai 2014 - 223.2.02.11.03 - (ABl. NRW S. 289) aufgehoben worden, sodass in diesem Falle kein Rangverhältnis bestehe.

Das Gericht ging demgegenüber von einem Vorrang des Kindes vor bekenntnisfremden Schülern und einem dementsprechenden Anspruch auf Aufnahme in die katholische Grundschule zum Schuljahr 2015/2016 aus. Dieser folge aus § 46 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW. Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW entscheidet der Schulleiter über die Aufnahme des Schülers in die Schule innerhalb des vom Schulträger hierfür festgelegten Rahmens, insbesondere der Zahl der Parallelklassen pro Jahrgang.

Nach § 46 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW und § 1 Abs. 2 Satz 1 AO-GS hat jedes Kind einen Anspruch auf Aufnahme in die seiner Wohnung nächstgelegene Grundschule der gewünschten Schulart in seiner Gemeinde im Rahmen der vom Schulträger festgelegten Aufnahmekapazität. Bei einem Anmeldeüberhang führt die Schule ein Aufnahmeverfahren durch, bei dem die Schulleiterin Härtefälle berücksichtigt und im Übrigen für die Aufnahmeentscheidung eines oder mehrere Aufnahmekriterien heranzieht, unter anderem die Kriterien „Geschwisterkinder“ und „Schulwege“ (§ 1 Abs. 2 Satz 4, Abs. 3 Satz 4 Nrn. 1 und 2 AO-GS).

Nach diesen Maßstäben habe der Schulleiter den streitgegenständlichen Aufnahmeantrag zu Unrecht abgelehnt, weil dem Antragsteller ein Anspruch auf vorrangige, das heißt von den Aufnahmekriterien des § 1 Abs. 3 Satz 4 AO-GS grundsätzlich unabhängige Berücksichtigung seines Aufnahmeantrags zukomme, die ihm in der vorliegenden Fallkonstellation einen strikten Aufnahmeanspruch vermittle.

Der Schulleitung einer Grundschule komme bei der Entscheidung über die Schulaufnahme ein nur eingeschränktes Ermessen zu, insbesondere darüber, welche und wie viele der in § 1 Abs. 3 Satz 4 Nrn. 1 bis 5 AO-GS abschließend aufgezählten Aufnahmekriterien sie heranzieht. Zwingend verpflichtet sei sie lediglich dazu, Härtefälle zu berücksichtigen und bevorzugt aufzunehmen sowie zumindest eines der genannten Aufnahmekriterien heranzuziehen. Bei Bekenntnisgrundschulen sei dieses Ermessen aus Gründen vorrangigen Landesverfassungsrechts aber zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass die Schulleitung den Aufnahmeantrag eines formell bekenntnisangehörigen Kindes vorrangig vor den Anträgen bekenntnisfremder Kinder berücksichtigen müsse und auf die Aufnahmekriterien in § 1 Abs. 3 Satz 4 Nrn. 1 bis 5 AO-GS allenfalls rekurrieren könne, wenn sich der Anmeldeüberhang ausschließlich aus Anmeldungen formell bekenntnisangehöriger Kinder ergebe.

Diese Ermessensreduzierung und der korrespondierende Anspruch bekenntnisangehöriger Kinder folge aus Art. 12 Abs. 3 Satz 2, 13 LV NRW sowie aus § 26 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW als ein-

fachgesetzlicher Entsprechung des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV NRW. Prägendes Merkmal des landesverfassungsrechtlichen Begriffs der Bekenntnisschule in Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV NRW sei insbesondere die sog. formelle Homogenität, also die weitgehend einheitliche formelle Zugehörigkeit der Lehrer- und Schülerschaft zur jeweiligen Religionsgemeinschaft. Dazu gehöre, dass formell der Religionsgemeinschaft angehörende Kinder ihre Schulaufnahme vorrangig vor bekenntnisfremden Kindern beanspruchen könnten, während Art. 13 LV NRW bekenntnisfremden Kindern einen Anspruch auf Zugang zu einer Bekenntnisschule nur ausnahmsweise dann einräume, wenn sie in zumutbarer Entfernung weder eine Schule des eigenen Bekenntnisses noch eine Gemeinschaftsschule erreichen können.

Grundsteuererhebung aufgrund geänderten Haushalts-Sanierungsplans

Ein Ratsbeschluss zur Erhöhung der Grundsteuer beruht auch dann auf einer eigenständigen kommunalen Willensbildung, wenn ein vom Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW für die Aufgaben des Rates Beauftragter zuvor eine Änderung des Haushaltssanierungsplans beschlossen hat. (Orientierungssatz)

VG Arnsberg, Urteil vom 11.02.2016
- Az. 5 K 637/15 -

Dem Verfahren zugrunde lag eine Klage gegen die Erhebung der Grundsteuer B nach einer mit Wirkung zum 1. Januar 2015 erfolgten Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes von 500 v. H. auf 766 Prozent.

Die beklagte Kommune nimmt seit dem Jahr 2011 als pflichtig teilnehmende Gemeinde am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Nachdem die Haushaltssanierungspläne der Beklagten für die Jahre 2013 und 2014 von der Bezirksregierung nicht genehmigt wurden, bestellte das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen einen Beauftragten für die Aufgaben des Rates, der im Mai 2014 den Haushaltssanierungsplanentwurf der Gemeinde u. a. durch Erhöhung der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer abänderte. Dieser Entwurf wurde im Anschluss von der zuständigen Bezirksregierung nach Vorlage durch die Gemeinde genehmigt.

In ihrer Beratungsvorlage für Hauptausschuss und Rat führte die Verwaltung u. a. zur Begründung der Hebesatzsatzung aus: „Gegen den erklärten Willen des Rates hat der Beauftragte des Landes NRW (...) eine Änderung des Haushaltssanierungsplans beschlossen und eine Erhöhung der Grundsteuer B (Maßnahme 28) und eine Erhöhung der Gewerbesteuer (Maßnahme 29) vorgesehen. Mit Bescheid der Bezirksregierung (...) zur Genehmigung des Haushalts 2014 wurde unter anderem verfügt, dass der Rat im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2015 die entsprechenden Beschlüsse vornehmen muss."

Anfang 2015 setzte der Bürgermeister unter Zugrundelegung des beschlossenen Hebesatzes von 766 Prozent gegenüber den späteren Klägern u. a. die Grundsteuer B fest. Diese verwiesen in ihrer Klage vor allem darauf, dass die Hebesatzsatzung bereits deshalb unwirksam sei, weil sich aus der Beratungsvorlage ergebe, dass die Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes gegen den erklärten Willen des Rates erfolgt sei. Nicht der Rat, sondern der vom Land Nordrhein-Westfalen bestellte Beauftragte habe die Änderung des Haushaltssanierungsplans und damit einhergehend die Erhöhung des Hebesatzes beschlossen. Auch ausweislich des Bescheides der Bezirksregierung habe der Rat die Erhöhung vornehmen müssen.

Damit beruhe die Hebesatzsatzung nicht auf der politischen Willensbildung des Rates, weshalb ein Verstoß gegen die §§ 40 ff. GO NRW vorliege. Darüber hinaus sei die Beschlussvorlage nicht hinreichend begründet worden. Zudem wirke die Grundsteuer nach ihrer Erhöhung insgesamt erdrosselnd. Schließlich sei auch zu bedenken, dass andere grundstücksbezogene Gebühren - u. a. für Schmutz- und Niederschlagswasser - in den letzten Jahren ebenfalls erheblich gestiegen seien und dies auch für die Preise für den Bezug von Frischwasser gelte.

Das Gericht wies die Klage ab und hielt die Satzung der beklagten Gemeinde für formell und materiell wirksam. Soweit gerügt werde, die Beschlussvorlage an Hauptausschuss und Rat sei nicht hinreichend begründet worden, stehe dies der formellen Wirksamkeit der Hebesatzsatzung nicht entgegen, da die Gemeindeordnung keine derartige besondere Begründungspflicht verlange. Vielmehr genügt es, dass der beschlussfähige Rat mit Stimmenmehrheit entscheidet (§§ 49 Abs. 1, 50 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Die Geschäftsordnungen des Rates oder der Ausschüsse seien als reines Innenrecht insoweit nicht von Belang.

Außerdem betonte das Gericht, dass der Rat der Beklagten eigenverantwortlich über die Hebesatzsatzung entschieden habe. Die Änderung (nur) des Haushaltssanierungsplans durch den Beauftragten des Ministeriums führe nicht dazu, dass die Hebesatzsatzung nicht auch auf der Willensbildung des Rates beruht. Trotz der Änderung des Haushaltssanierungsplans habe es eines eigenständigen, die kommunale Willensbildung abbildenden Ratsbeschlusses hinsichtlich des Erlasses der Hebesatzsatzung bedurft. Zu einer Ersetzung dieser Willensbildung sei der Beauftragte auch noch gar nicht befugt gewesen.

Ebenso habe der Bescheid der Bezirksregierung, wonach die Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans umzusetzen waren, die Erforderlichkeit eines eigenständigen Ratsbeschlusses nicht in Frage gestellt, sondern gerade bestätigt. Nur für den Fall, dass die Umsetzung scheitern sollte, wäre eine Kompensationsmaßnahme zu treffen gewesen. Dass sich die einzelnen Ratsmitglieder der ihnen zukommenden eigenständigen Entscheidungsbefugnis bewusst gewesen seien, beweise auch das Abstimmungsverhalten.

Daneben sei die durch die Hebesatzsatzung ausgelöste Steuerbelastung weder in ihrer Gesamtheit noch mit ihrem Erhöhungsfaktor von 53,2 Prozent (= 266 Prozentpunkte) verfassungsrechtlich unangemessen, und ihr komme keine Erdrosselungswirkung zu. Die vom Kläger geltend gemachte Mehrbelastung jährlich von 407,46 EUR, mithin monatlich von 33,96 EUR erscheine nicht als unverhältnismäßig. Davon unabhängig sei auch nicht ersichtlich, dass durch die Erhöhung des Hebesatzes ein Ausmaß erreicht werde, durch das die Privatnützigkeit des Eigentums gefährdet oder gar aufgehoben würde. Vielmehr könne auch nach der deutlichen Erhöhung des Hebesatzes sowohl bei ausschließlich selbst genutzten Objekten als auch bei vermieteten Liegenschaften die Grundsteuer aus den Grundstückserträgen erwirtschaftet werden, ohne dass es zu einer Vernichtung der Steuerquelle selbst käme.

Unter Bezugnahme auf den BFH lehnt das Gericht auch eine Einbeziehung der übrigen Abgabenlast in die Betrachtung ab. Diese sei im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung. Allein die (Mehr-)Belastung durch die Grundsteuer selbst sei entscheidend. Wegen des Charakters der Grundsteuer als Objektsteuer müsse sich die aus ihr ergebende Steuerlast nicht an den Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ausrichten. Es komme nicht auf dessen allgemeine finanzielle Leistungsfähigkeit an. Vielmehr ziele die Grundsteuer wirtschaftlich betrachtet allein auf die durch den Grundbesitz vermittelte Leistungskraft. Eine Gesamtsaldierung schon aller den jeweiligen Grundstückseigentümer treffenden steuerlichen Belastungen sei unzulässig. Erst recht gelte dies für nichtsteuerliche

Abgaben wie Gebühren und privatrechtliche Entgelte, wie z. B. für die Versorgung mit Frischwasser.

Vollstreckung rückständiger Benutzungsgebühren

§ 6 Abs. 5 KAG NRW ist bei verfassungskonformer Auslegung dahin auszulegen, dass der Eigentümer, der ein Grundstück vor dem Inkrafttreten der Neuregelung am 17.10.2007 erworben hat, nicht wegen persönlicher Benutzungsgebührenrückstände des Voreigentümers (hier: Gebühren für Abfallbeseitigung, Niederschlags- und Schmutzwasserentsorgung sowie Straßenreinigung) zur Duldung der Vollstreckung verpflichtet ist. (Orientierungssatz)

OVG NRW, Urteil vom 11.11.2015
- Az. 9 A 916/14 -

Die Klägerin ist seit 2005 Eigentümerin eines Grundstücks in der beklagten Gemeinde, das sie von ihrer Mutter erwarb. Auf Gebührenforderungen für Abfallbeseitigung, Niederschlags- und Schmutzwasserentsorgung sowie Straßenreinigung für die Jahre 2002 bis 2004 hatte die Voreigentümerin zuvor nur Teilbeträge bezahlt. Am 17. Oktober 2007 trat mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung - GO Reformgesetz - vom 9. Oktober 2007 (GV.NRW, S. 380) § 6 Abs. 5 KAG NRW in Kraft, wonach grundstücksbezogene Benutzungsgebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen. Da weitere Versuche der Gemeinde, die noch offenen Benutzungsgebühren bei der Voreigentümerin beizutreiben, erfolglos blieben, verpflichtete sie schließlich die Klägerin die Vollstreckung in das Grundstück zu dulden.

Die Gemeinde war dabei der Ansicht, § 6 Abs. 5 KAG NRW erfasse, da der Landesgesetzgeber keine Übergangsvorschriften vorgesehen habe, auch Benutzungsgebühren aus der Zeit vor Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung. Mit ihrer Klage machte die Klägerin demgegenüber geltend, die Gemeinde verstoße gegen das Rückwirkungsverbot. Sie habe das Grundstück nach der zum Zeitpunkt des Erwerbs geltenden Rechtslage in Bezug auf die Benutzungsgebühren stattdessen lastenfrei erworben. Es habe kein Anlass bestanden, anders als etwa in Bezug auf Erschließungsbeiträge Erkundigungen über etwaige auf dem Grundstück ruhende öffentliche Lasten einzuziehen. Ihre Mutter habe sie über die unbeglichenen Grundbesitzabgaben auch nicht informiert.

In erster Instanz war das Verwaltungsgericht der Ansicht der Beklagten gefolgt und hatte die Klage abgewiesen. Das OVG hielt die Klage demgegenüber für begründet und gab ihr im Berufungswege statt. Denn die Voraussetzungen für den Erlass eines Duldungsbescheides wegen vor dem Erwerb des Grundstücks durch die Klägerin in den Jahren 2002 bis 2004 entstandener Gebührenforderungen lägen nicht vor.

Zwar normiere der auf Kommunalabgaben gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 d) KAG NRW entsprechend anwendbare § 77 Abs. 2 S. 1 AO, dass der Eigentümer wegen einer Abgabe, die als öffentliche Last auf dem Grundbesitz ruht, die Zwangsvollstreckung in den Grundbesitz zu dulden habe. Dies treffe für die hier in Rede stehenden Benutzungsgebühren, die für die Jahre 2002 bis 2004 gegenüber der Voreigentümerin festgesetzt wurden, jedoch nicht zu. § 6 Abs. 5 KAG NRW, wonach grundstücksbezogene Benutzungsgebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen, greife hierfür nicht ein.

Die erst 2007 in Kraft getretene Duldungsregelung in § 6 Abs. 5 KAG NRW verfassungskonform dahin auszulegen, dass der Eigentümer, der ein Grundstück vor dem Inkrafttreten der Neuregelung erworben hat, nicht wegen persönlicher Gebührenrückstände des Voreigentümers zur Duldung der Vollstreckung verpflichtet ist, weil er nach seinerzeitiger Rechtslage in Bezug auf Benutzungsgebühren - anders als in Bezug auf Grundsteuern, §§ 11, 12 GrStG, und Beiträge, § 8 Abs. 9 KAG NRW - das Eigentum lastenfrei erworben habe.

Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz gebiete § 6 Abs. 5 KAG NRW so zu verstehen, dass die so erworbene Rechtsposition nicht durch die nachträgliche Begründung einer öffentlichen Last beeinträchtigt wird. Nach der zum Zeitpunkt des Eigentumerwerbs geltenden Rechtslage seien Benutzungsgebühren zwar grundstücksbezogen, aber gleichwohl allein persönliche Schulden des jeweiligen Eigentümers gewesen, weshalb für einen Erwerber bis zu der Neuregelung kein Anlass dazu bestanden habe, Erkundigungen über rückständige Gebührenschulden einzuholen. Anders als für Beiträge und Grundsteuern habe nämlich keine rechtliche Möglichkeit bestanden, für persönliche Schulden des Voreigentümers in Anspruch genommen zu werden.

Das OVG NRW schließt sich damit sowohl hinsichtlich der Rückwirkung der Neuregelung als auch hinsichtlich ihrer gebotenen verfassungskonformen Auslegung der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Zwangsvollstreckungsrecht an. ●

STÄDTE- UND GEMEINDERAT
Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Herausgeber
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 02 11/45 87-1
Fax 02 11/45 87-211
www.kommunen-in-nrw.de

Hauptschriftleitung
Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion
Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 02 11/45 87-2 30
redaktion@kommunen-in-nrw.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 02 11/45 87-2 31

Abonnement-Verwaltung
Debora Becker
Telefon 0211/4587-231
debora.becker@
kommunen-in-nrw.de

Anzeigenabwicklung
Krammer Verlag Düsseldorf AG
Goethestraße 75 • 40237 Düsseldorf
Telefon 02 11/91 49-4 55
Fax 02 11/91 49-4 80

Layout
KNM Krammer Neue Medien
www.knm.de

Druck
D+L REICHENBERG GmbH
46395 Bocholt

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich mit zwei Doppelnummern jeweils im Februar und Juli. das Abonnement (Einzelpreis 78 € komplett, Mindestlaufzeit 1 Jahr) ist unbefristet und kann jederzeit begonnen werden. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf, Internet: www.kommunen-in-nrw.de . Wird das Abonnement innerhalb der ersten zwölf Monate nicht mit einer Frist von einem Monat schriftlich gekündigt, verlängert es sich bis zum Ende des laufenden Kalenderjahres. Wird es dann nicht bis zum 30.11. - wirksam zum 31.12. - gekündigt, verlängert es sich um ein weiteres Kalenderjahr und bleibt dann jeweils mit einer Frist von einem Monat zum Jahresende kündbar. Die Abonnementgebühr wird - bei Abo-Beginn im laufenden Kalenderjahr - anteilig für die dann noch bezogenen Hefte sowie jeweils im 1. Quartal für das gesamte Kalenderjahr in Rechnung gestellt. Wird das Abonnement während des Kalenderjahres zum Ende der Mindestlaufzeit gekündigt und ist bereits die volle Jahres-Abonnementgebühr bezahlt, wird diese für die nicht mehr bezogenen Hefte anteilig zurückerstattet. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers/der Verfasserin veröffentlichten Beiträge geben dessen/deren persönliche Meinung wieder.
Nachdruck oder elektronische Wiedergabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung.
ISSN 0342-6106

Themenschwerpunkt Juni 2016: Wohnungswesen

Den besten Weg finden!
www.KommunalAgenturNRW.de

Projektsteuerung | Abwasserbeseitigung | Grundstücksentwässerung | Hochwasservorsorge | Kanalsanierung | Klimaschutz und Klimaanpassung | interkommunale Zusammenarbeit | Finanzierung kommunaler Aufgaben | Konzessionsverträge | Personal- und Organisationsentwicklung | Managementsysteme | Externe Beauftragtenfunktionen | Arbeitssicherheit | Brandschutz | Benchmarking | Datenschutz | Gebühren- und Beitragskalkulation | Organisationsformen | Satzungen | europaweite und nationale Ausschreibungen für kommunale Beschaffungen wie Abfall, Fahrzeuge, Klärschlammentsorgung, Gebäudereinigung ... | IT-Lösungen

Kommunal Agentur NRW GmbH | Cecilienallee 59 | 40474 Düsseldorf
Tel.. 0211 / 430 77 0 | Fax: 0211 / 430 77 22 | www.kommunalagenturnrw.de | info@kommunalagenturnrw.de

Das Dienstleistungsunternehmen des
Städte- und Gemeindebundes NRW

Kommunal Agentur NRW