

FDP

Die Liberalen

FDP-Kreistagsfraktion Viersen * Schaphauser Str. 59*47929 Grefrath

EILT!

Landrat des Kreises Viersen
Herrn Ottmann
Kreishaus
per **E-Mail**

Kreistagsfraktion

des Kreises Viersen

Vorsitzende:

Irene Wistuba
Schützenstraße 4, 47906 Kempen
Tel.: 02152 962296 - Fax: 962297
E-Mail: irene.wistuba@t-online.de

Geschäftsführerin:

Birgit Jahrke
Schaphauser Straße 59, 47929 Grefrath
Tel.: 02158 4099990 - Fax: 911690
E-Mail: geschaeftsstelle@fdp-viersen.de

Kempen, 29.03.2006

Kreistagssitzung vom 23.3.2006 Erhöhung der Kreisumlage und Haushaltssatzung für 2006

Sehr geehrter Herr Ottmann,

der ungewöhnliche Verlauf der Kreistagssitzung vom 23.03. und auch die Abstimmungsergebnisse haben bei vielen Beteiligten den Eindruck und die Auffassung hervorgerufen, dass „es so nicht geht“. Wir haben bereits in der Sitzung angekündigt, dass wir nicht nur aus kommunalpolitischen, sondern auch aus rechtlichen Gründen eine Überprüfung des Ablaufs und der Ergebnisse veranlassen werden. Wir behalten uns auch vor, die Aufsichtsbehörde damit zu befassen und Entscheidungen nach § 56 Abs. 3 der Kreisordnung NRW zu beantragen. Vorab möchten wir ausdrücklich darum bitten und beantragen, jetzt nicht im Schnellverfahren den Versuch zu machen, Verfahrensfehler zu „heilen“. Wir bitten vielmehr darum und beantragen, zunächst einige offene Fragen zu prüfen und den Kreistag entsprechend zu informieren und ggf. erst nach der Osterpause darüber zu beraten und Beschlüsse herbeizuführen.

Eine erste durch uns veranlasste rechtliche Prüfung der Vorgänge veranlasst uns auf der Grundlage von §§ 55 und 56 der Kreisordnung NRW zunächst zu folgenden Fragen:

- 1) In welcher Form sind die kreisangehörigen Gemeinden bei der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung beteiligt worden?
- 2) In welcher Weise (schriftlich, mündlich) haben die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden zum Haushaltsentwurf, insbesondere zur vorgeschlagenen Erhöhung der Kreisumlage Stellung genommen?
- 3) Wie würde die von der Kreisverwaltung vorgeschlagene Erhöhung der Kreisumlage die einzelnen Städte und Gemeinden mehr belasten als bisher? Wie haben sich die kreisangehörigen Gemeinden dazu geäußert? Wir bitten um Bekanntgabe der einzelnen Stellungnahmen.

- 4) Wie würde sich eine Erhöhung um 0,79 Punkte konkret auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden auswirken?

Die Einwendungen der kreisangehörigen Gemeinden sind nach § 55 Abs. 2 Kreisordnung den Kreistagsfraktionen vor einer Beschlussfassung zur Kenntnis zu bringen. Über die Einwendungen „beschließt der Kreistag in öffentlicher Sitzung“ (§ 55 Abs.2 Satz 1). Die kreisangehörigen Gemeinden können verlangen, dass der Kreis ihnen das Beratungsergebnis mitteilt und begründet (§ 55 Abs. 2 Satz 2).

Zu diesen gesetzlichen Vorgaben gibt es nach unserer Prüfung in Literatur und Rechtsprechung eindeutige Äußerungen, die allerdings vor und in der Kreistagssitzung vom 23.03. nicht oder nur teilweise beachtet wurden. Unseres Erachtens machte dies alle Beschlüsse vom 23.03. zur Kreisumlage und zum Kreishaushalt rechtswidrig. Daher möchten wir nachfolgend auf einige dieser Äußerungen vorsorglich hinweisen. In verschiedenen Urteilen (etwa des VG Köln vom 5. März 1999, 4 K 8910/95) heißt es, dass nicht nur die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden zwingend ist, sondern auch die öffentliche Beratung und öffentliche Beschlussfassung darüber.

Im Urteil des VG Köln heißt es u.a.: „...Ferner hat der Kreistag - wie in § 55 Abs. 2 Satz 1 KrO NW vorgeschrieben - über die Einwendungen der kreisangehörigen Gemeinden in öffentlicher Sitzung beschlossen. Diese Bestimmung fordert einen von dem eigentlichen Satzungsbeschluss getrennten förmlichen Beschluss des Kreistages und setzt ihrem Zweck nach voraus, dass sich das Beschlussorgan mit den Einwendungen konkret auseinandersetzt. Dies muss aber - entgegen der Auffassung der Klägerin - nicht in Form einer detaillierten Sachdebatte erfolgen, sondern es genügt grundsätzlich, wenn die Einwendungen eines Einwendungsberechtigten in vollem Umfang samt detaillierter Stellungnahme der Kreisverwaltung dem Kreistag zur Beratung vorgelegt und daraufhin durch einen einheitlichen Beschluss als unbegründet zurückgewiesen werden.“

Vgl. OVG NW, Urteil vom 19. November 1976 - XV A 256/73 -.

Dies ist hier geschehen. Der Kreistag hat mit Beschluss vom 9. Februar 1995 die von den kreisangehörigen Städten Bedburg, Bergheim, Erftstadt, Hürth und Pulheim sowie der Gemeinde Elsdorf und der Konferenz der Stadt- und Gemeindedirektoren im Erftkreis erhobenen Einwendungen zurückgewiesen. Diesem Beschluss lag eine Beschlussvorlage der Kreisverwaltung - 20.2001 - vom 7. Februar 1995 zugrunde, der die von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erhobenen Einwendungen in Kopie beigelegt waren und in der die Kreisverwaltung zu den einzelnen Einwendungen Stellung genommen hatte ...“

Wir verweisen weiterhin auf folgendes: In einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Münster vom 13. August 1996, Az: 23/94, heißt es u.a.: „LKreisO NW § 56 Abs. 3 S 1 verlangt vom Kreis zur Schonung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden Ausgabendisziplin und vor einer Erhöhung des Umlagesatzes die Prüfung, ob auf der Ausgabenseite die Möglichkeiten eines Haushaltsausgleichs erschöpft sind.“

Gemäß LKreisO NW § 56 Abs. 3 S 1 hat der Kreis vor Erhöhung des Umlagesatzes auch auf der Ausgabenseite nach Möglichkeiten zu suchen, den Haushalt auszugleichen. Die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, ob die Wahrnehmung der Aufgaben durch die kreisangehörigen Gemeinden selbst aufgrund deren Leistungsfähigkeit ermöglicht wird bzw. eine Aufgabe überhaupt keinen übergemeindlichen Bezug aufweist.

Des Weiteren hat die Aufsichtsbehörde auf die Einhaltung des Rücksichtnahmegebots zu achten, wonach der Kreis auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden iSv LKreiso NW § 9 S 2 Rücksicht zu nehmen hat (vgl. OVG Schleswig, 1994-12-20, 2 K 4/94, NVwZ-RR 1995, 690).“

In einem Urteil des VGH Kassel vom 27. Januar 1999, Az: 8 N 3392/94, heißt es u.a.: „Leitsätze: 1. Die Kreise haben bei der Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben abzuwägen zwischen der Bedeutung der Aufgabe einerseits und der dadurch verursachten Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit andererseits und darauf zu achten, dass den Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche finanzielle Mindestausstattung verbleibt (so BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 1997 - 8 N 1/96 -, Buchholz 11 Art 28 GG Nr 108 = HSGZ 1997, 195 = NVwZ 1998, 63).

Bei der Abwägung ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Er fordert, dass Haushaltsposten des Landkreises dann als nicht vertretbar entfallen, wenn sie außer Verhältnis zu den Belastungen stehen, die durch die infolge des Ansatzes dieser Haushaltsposten erforderliche Anhebung der Umlagen auf die belasteten Gemeinden zukommen.

Der Landkreis hat bei den einzelnen Gemeinden nicht von Amts wegen zu ermitteln, welche abwägungserheblichen Umstände vorliegen. Vielmehr darf er sich darauf beschränken, das Vorgetragene in seine Abwägung einzubeziehen. Dies setzt jedoch voraus, dass die betroffenen Gemeinden auf Grund einer ordnungsgemäßen Veröffentlichung des Entwurfs des Haushaltsplans ausreichend Gelegenheit hatten, die sie betreffenden abwägungserheblichen Umstände geltend zu machen.“

Auch eine solche Prüfung ist unseres Erachtens bisher durch die Kreisverwaltung nicht oder nicht ausreichend erfolgt, so dass wir der Auffassung sind, dass der vorliegende Haushaltsentwurf in dieser Form nicht genehmigt werden sollte und auch nicht genehmigungsfähig ist. Wir verweisen auf § 56 Abs.3 Kreisordnung NRW, wonach „eine Erhöhung der Kreisumlage nur zulässig ist, wenn alle anderen Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind.“

Wir sind nach der juristischen Prüfung der Auffassung, dass in der Sitzung vom 23.3. mehrfach gegen die Kreisordnung, etwa den nach §§ 35 und 55 Kreisordnung gesetzlich vorgegebene Öffentlichkeitsgrundsatz verstoßen worden ist, auch gegen die Geschäftsordnung des Kreistages. Das gilt etwa für die mehrfachen geheimen Abstimmungen; die Vorschrift von § 55 Abs.2, wonach der Kreistag über Einwendungen kreisangehöriger Städte und Gemeinden in öffentlicher Sitzung zu beschließen hat, konnte weder ignoriert noch durch die Geschäftsordnung oder durch einen Kreistagsbeschluss „ausgehobelt“ werden, auch weil § 55 Abs.2 Kreisordnung NRW ausdrücklich eine Beschlussfassung in öffentlicher Sitzung vorschreibt. Es handelt sich hierbei um eine spezielle Regelung („lex specialis“) gegenüber § 35 Abs.1. Im Urteil des OVG Münster vom 30.3.2004, 15 A 2360/02, heißt es dazu auch: „Durch die Geschäftsordnung können die inneren Angelegenheiten des Rates nur insoweit geregelt werden, als sie nicht bereits abschließend geregelt sind (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 13.9.1995, 15 B 2233/95, NwVBI 1996, 7/8).“

Wie wir jetzt festgestellt haben, hat sich zum „Öffentlichkeitsgrundsatz“ bei Sitzungen kommunaler Gremien das OVG Münster in seinem Urteil vom 24.4.2001, 15 A 3021/97, ausführlich geäußert und ausgeführt, dass es ein „eigenes wehrfähiges subjektives Organrecht auf Wahrung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit gibt, das vom Vorsitzenden und dem Rat (bzw. Kreistag) zu beachten ist.“

Die Zielsetzung des Gesetzes lege es nahe, „das Interesse des Bürgers am kommunal-politischen Geschehen und seine Bereitschaft zum kommunal-politischen Engagement durch Schaffung von Publizität und Kontrolle der kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu fördern. Diese Zielsetzung legt es nahe, einen Anspruch zumindest des Bürgers auf Teilnahme an und auf Herstellung oder Beibehaltung der Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen anzunehmen. So Schnapp, VerwArch 78(1987), S.407 (431) mit weit. Nachw“

Im Urteil des OVG Münster vom 21. September 1993, Az: 15 A 1811/91, hieß es u.a.: „Das Verwaltungsgericht hat hierfür vor allem den tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang zwischen den Grundsätzen der Sitzungsöffentlichkeit einerseits und der offenen Abstimmung andererseits hervorgehoben. Zutreffend hat es darauf hingewiesen, daß die geheime Abstimmung sich als Ausnahme von diesen im Demokratieprinzip wurzelnden Grundsätzen darstellt und von daher eher strengeren als großzügigen Anforderungen unterworfen werden darf. Diesen rechtssystematischen Erwägungen, denen die Berufung nichts Wesentliches entgegensetzt, tritt der Senat bei.“

In einem Urteil des OVG Koblenz vom 13. Juni 1995, Az. 7 A 12186/94, zum Öffentlichkeitsgrundsatz heißt es u.a.: „... Es entspricht dem Grundsatz der demokratischen Verfasstheit der Kommune, dass die wesentlichen Entscheidungen in der Zuständigkeit des gesamten Rates unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden, weil anders eine demokratische Kontrolle und Teilhabe der Bürger nicht gewährleistet wäre (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 15. März 1995, 4 B 33.95).“

Das ist auch die in der Literatur vertretene Auffassung, wobei mehrfach zum Ausdruck kommt, dass dies auch für Abstimmungen gelte, jedenfalls falls dies gesetzlich vorgeschrieben sei. So heißt es etwas in Dr. Achim Grunke, „Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen, ein Grundsatz kommunaler Demokratie“, u.a.:

„Der Öffentlichkeitsgrundsatz bestimmt einen öffentlichen Verhandlungsgang, zu dem eine öffentliche Aussprache (Debatte) zu den Verhandlungsgegenständen sowie eine offene Stimmabgabe gehören. Eine Abstimmung in Gemeinderat oder Kreistag zu einer Sache ohne vorherige Aussprache zur selben wäre im Regelfall ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz, auch wenn darauf verwiesen wird, die Sache sei bereits ausgiebigst in entsprechenden Ausschüssen beredet worden ...

Die Abstimmungen in kommunalen Vertretungen werden in der Regel offen durchgeführt. Nur aus wichtigen Gründen, dem öffentlichen Wohl und den berechtigten Interessen einzelner, kann eine geheime Abstimmung beschlossen werden. Auch hier verlangt die Zwecksetzung des Öffentlichkeitsprinzips, den Abstimmungsvorgang möglichst transparent zu gestalten und deshalb sehr strenge Maßstäbe dafür anzulegen, ob geheim abgestimmt werden darf. Alle Kommunalverfassungen bestimmen die öffentliche Sitzung in kommunalen Vertretungen als den Regelfall. Nur in eng gefassten Grenzen und im Ausnahmefall darf nichtöffentlich verhandelt werden. Beschlüsse, die unter Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes gefasst wurden, sind rechtswidrig und sind grundsätzlich als nichtig zu betrachten. Grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu verhandeln sind Satzungen, insbesondere solche über Abgaben und Gebühren. Satzungen, die unter Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips zustande gekommen sind, gelten als von Anfang an ungültig, eine Heilungsregelung besteht hier grundsätzlich nicht. Für beschließende Ausschüsse kommunaler Vertretungen gilt das Öffentlichkeitsprinzip in entsprechender Weise.“ (so auch Menke, Die Handhabung des Öffentlichkeitsgrundsatzes in den Gemeinderatssitzungen).

Ein Beschluss, der unter Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz zustande gekommen ist, ist auch nach Literatur und Rechtsprechung in NRW nichtig (OVG Münster, in: Der Städtetag 1979, 528; Kommentar Rehn-Cronauge zu § 48 GemO NRW, Anm. IV 1, so auch OVG Lüneburg in: NVwZ 1983, 484 und VGH Mannheim, in: DÖV 1983, 76).

Ergänzend möchten wir zum Ausdruck bringen, dass die Kreisordnung und die Geschäftsordnung des Kreistages in der Sitzung vom 23.03. auch sonst nicht konsequent angewandt wurden. Falls geheime Abstimmungen zulässig sind, kann nur einheitlich verfahren werden: entweder werden immer Wahlkabinen aufgestellt oder nicht. Dann ist es höchst fraglich, ob nach der ersten Abstimmung über die Erhöhung der Kreisumlage nach der Sitzungsunterbrechung nochmals auf Begehren der CDU-Kreistagsfraktion darüber abgestimmt werden konnte. Man kann nicht so lange abstimmen (lassen), bis einem (hier der CDU-Kreistagsfraktion) „das Ergebnis passt“. Dann erfolgte die Worterteilung nach der Sitzungsunterbrechung nicht richtig; meine Wortmeldung erfolgte eindeutig vor der Wortmeldung von Herrn Alsdorf, demnach hätte zunächst mir Gelegenheit gegeben werden müssen, meinen Antrag zum weiteren Verfahren vorzutragen und zu begründen. Demgegenüber wurde Herrn Alsdorf vor mir das Wort erteilt; das war ein Verstoß gegen § 17 der Geschäftsordnung. Eine andere Regelung wäre auch in einer Geschäftsordnung nicht möglich. Im Urteil des OVG Münster vom 30.03.2004, 15 A 2360/02, heißt es dazu u.a.: „Aus dem Umstand, dass § 48 Abs.1 Satz 2 GO NRW ein Initiativrecht als Minderheitenschutzrecht garantiert, ergibt sich zwar, dass dieses Recht abschließend geregelt ist. Einschränkungen des Rechts durch die Geschäftsordnung – von technischen Ausgestaltungsregelungen abgesehen – sind daher unzulässig.“ Im übrigen beanstanden wir, dass über unseren Antrag, die Kreisumlage nicht zu erhöhen, nicht zuerst abgestimmt wurde, obwohl dies eindeutig der weitergehende Antrag war.

Mit freundlichen Grüßen

FDP-Kreistagsfraktion

gez. Irene Wistuba

Fraktionsvorsitzende