

Herrn  
Stefan Kämmerling MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für  
Kommunalpolitik des Landtags NRW  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/4025**

A11, A07

Ansprechpartner:

Regine Meißner, Städtetag NRW  
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.249  
Fax-Durchwahl: 0221.3771.128  
E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de  
Aktenzeichen: 30,47.00N

Dr. Cornelia Jäger, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.226  
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292  
E-Mail: cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de  
Aktenzeichen: 13.0.1-001/001

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.300  
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de  
Aktenzeichen: 10.20.15 Ku/cp

*vorab per E-Mail: anhoerung@landtag-nrw.de*

Datum: 08.08.2016

## Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Kreistages

Ihr Schreiben vom 07.07.2016

Sehr geehrter Herr Kämmerling,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf (LT-Drs. 16/12362) Stellung nehmen zu können. Da uns teilweise noch keine abschließende Abstimmung mit unseren jeweiligen Beschlussgremien möglich war, behalten wir uns vor, die nachfolgenden Einschätzungen ggfls. im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu ergänzen.

### 1. Vorbemerkungen

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel einer Stärkung der Kreistage soll durch eine weitgehende Angleichung der inneren Kreisverfassung an die geltenden Zuständigkeitsregelungen für Räte nach der Gemeindeordnung verwirklicht werden. Weshalb es einer solchen Angleichung bedarf, wird nicht näher ausgeführt. Stattdessen wird im Vorblatt des Gesetzentwurfs unter „A. Problem“ lediglich festgestellt, dass die Einflussmöglichkeiten der Kreistagsmitglieder auf die Geschäfte der Kreisverwaltung sowie die Organisation und das Führungspersonal der Kreisverwaltung hinter den Möglichkeiten der Ratsmitglieder gegenüber den Gemeindeverwaltungen zurückbleiben.

Das ist eine zutreffende Beschreibung der geltenden Rechtslage, nicht mehr und nicht weniger. Inwieweit darin ein Problem liegt, das einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöst, erschließt sich nicht. Nach einer näheren Auseinandersetzung mit den Spezifika und Wesensmerkmalen der Kreise und deren Unterschieden zu Gemeinden sucht man vergebens, sie erschließt sich auch nicht aus dem Gesamtzusammenhang des Gesetzentwurfs.

Fehlt es aber offenkundig an einem regelungsbedürftigen Problem, gibt es auch kein Erfordernis bzw. einen sachlichen Grund für ein gesetzgeberisches Tätigwerden. Handelt der Gesetzgeber dennoch, entspricht dies nicht unserem Verständnis einer guten Rechtsetzung.

## **2. Option zur Wahl von Beigeordneten**

Soweit mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Option zur Wahl von Beigeordneten eröffnet werden soll, werden keine überzeugenden Argumente vorgetragen, die einen entsprechenden Bedarf nahelegen und eine solche gesetzliche Neuregelung tragen würden. Aus den Reihen der Regierungskoalition wird lediglich auf eine entsprechende Passage der Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen. Das vermag aber nicht eine sachlich-inhaltliche Begründung des Gesetzgebers zu ersetzen.

Hinzu kommt, dass der vorliegende Gesetzentwurf eine nähere Auseinandersetzung mit den finanziellen und personalwirtschaftlichen Konsequenzen einer Beigeordnetenverfassung auf Kreisebene vermissen lässt; insoweit findet sich im Vorblatt unter „D. Kosten“ lediglich der Hinweis (bzw. die Hoffnung), dass die entstehenden Kosten in einem vertretbaren Rahmen bleiben werden. Unabhängig davon, dass offen bleibt, was der Gesetzgeber als einen vertretbaren Rahmen ansieht, wird nicht erwähnt, dass die zu erwartende Mehrbelastung der Kreishaushalte mit entsprechenden Folgen für die umlageverpflichteten kreisangehörigen Städte und Gemeinden verbunden sein wird. Die zu erwartenden finanziellen Mehraufwendungen müssen aber durch die kreisangehörigen Kommunen über eine erhöhte Kreisumlage refinanziert werden. Ebenso wenig wird berücksichtigt, dass die Schaffung neuer Stellen auf Kreisebene vor allem die Bemühungen kleinerer Gemeinden erschweren dürfte, ihr (Führungs-)Personal dauerhaft zu binden.

Daher lehnen die kommunalen Spitzenverbände die Einführung einer optionalen Beigeordnetenstruktur auf Kreisebene ab. Sollte trotz der grundsätzlichen Bedenken daran festgehalten werden, die Option der Wahl von Kreisbeigeordneten gesetzlich zu eröffnen, sollte sich eine entsprechende Änderung der Kreisordnung genau darauf beschränken.

## **3. Stärkung der Kreistage (unter anderem Allzuständigkeit und Rückholrecht bei Geschäften der laufenden Verwaltung)**

- a) Stattdessen soll aber über die Möglichkeit zur Wahl von Kreisbeigeordneten hinaus gesetzlich vorgesehen werden, dass in Anlehnung an die Gemeindeordnung der Kreistag z. B. grundsätzlich für alle Angelegenheiten der Kreisverwaltung zuständig sein

soll (Allzuständigkeit), sich Rückholrechte vorbehalten, die Reihenfolge der Vertretung bei Verhinderung von Landrat und allgemeinem Vertreter bestimmen oder auch die Geschäftskreise der Beigeordneten festlegen können soll. Für eine solche Stärkung der Kreistage, die weit über die bloße Option zur Bestellung von Kreisbeigeordneten hinausgeht, besteht keine Notwendigkeit.

Auch die als Begründung für die beabsichtigten Regelungen angeführte Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangt dies nicht, heißt es dort doch lediglich, dass „(b)ei den Kreisen (...) zusätzlich die Einführung der Funktion von gewählten Beigeordneten ermöglicht werden soll.“ (Koalitionsvertrag für 2012-2017, S. 103). Diese Option kann aber eingeführt werden, ohne dass tiefgreifend in die innere Kreisverfassung eingegriffen werden muss.

Soweit ein solcher Eingriff mit einem Verweis auf die einschlägigen Vorschriften der Gemeindeordnung gerechtfertigt werden soll, geben wir zu bedenken, dass das Kommunalverfassungsrecht nicht nur die Beigeordneten bei den Gemeinden kennt, sondern auch die Landesräte bei den Landschaftsverbänden (§ 20 LVerbO). Sie nehmen die Funktion von gewählten Beigeordneten wahr, ohne dass der Gesetzgeber die vollumfängliche Geltung der Vorgaben der Gemeindeordnung vorgesehen hätte. Für uns erschließt sich nicht, weshalb sich die optionale Einführung einer Beigeordnetenverfassung in den Kreisen nicht stärker – und das ganz im Sinne der Koalitionsvereinbarung – an den einschlägigen Vorgaben zu Landesräten bei den Landschaftsverbänden orientiert.

- b) Es besteht nicht nur keine Notwendigkeit für einen über die bloße Option der Bestellung von Kreisbeigeordneten weit hinaus reichenden Eingriff in die innere Kreisverfassung. Vielmehr wären damit in jedem Fall auch Nachteile für die nordrhein-westfälischen Kreise und letztlich für das Land verbunden.

Seit Jahrzehnten beweisen die nordrhein-westfälischen Kreise – zuletzt im Rahmen der Bewältigung des Flüchtlingszustroms –, dass sie die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht und effizient wahrnehmen. Voraussetzung dafür war und ist nicht zuletzt das gute Zusammenwirken von Landräten bzw. hauptamtlicher Verwaltung auf der einen und Kreistagen auf der anderen Seite.

Würde ohne Not in die bisherige Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Landräten und Kreistagen eingegriffen, wäre damit eine Politisierung der kreislichen Aufgabenwahrnehmung verbunden. Das mag vielleicht gewollt sein. Wir bezweifeln aber, dass sich die Verfechter einer solchen Politisierung mit deren Folgen für den täglichen Verwaltungsvollzug näher befasst haben.

Denn bei den Aufgaben der Kreise handelt es sich gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 KrO um überörtliche Aufgaben, deren typisches Wesensmerkmal ihr Gemeindegrenzen übergreifender Charakter ist. Es geht in aller Regel um die Aufgabenerfüllung in mehr als einer kreisangehörigen Gemeinde, die mitunter Interessenskonflikte zwischen bzw. un-

ter den Gemeinden mit sich bringt. Dabei stehen zumeist weniger (partei-) politische Fragen als vielmehr Standort- und Infrastrukturentscheidungen mit Vor- und Nachteilen für die betroffenen Gemeinden im Mittelpunkt. Um hier nach Möglichkeit zu konsensualen Lösungen unter Abwägung der jeweiligen gemeindlichen Belange zu kommen, ist der Kreis in seiner Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gefordert, was letztlich eine starke Stellung des Landrates bedingt.

In dieser „Gemengelage“ auf Kreisebene bedarf die Durchsetzung von recht- und zweckmäßigen Verwaltungsentscheidungen einer Bündelung in der Funktion des Landrates, der seinerseits durch die Urwahl unmittelbar demokratisch legitimiert ist. Der Landrat hat nach entsprechender Vorbereitung durch die Verwaltung eine umfassende Abwägung zu treffen, die dem Gesamtinteresse des Kreises dient und dabei alle gemeindlichen Einzelinteressen angemessen berücksichtigt. Insofern muss der Landrat weiterhin gemäß § 42 KrO aus eigenem Recht entscheiden können.

Hinzu kommt, dass es bei den Zuständigkeiten der Kreise – als Scharnier zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Landesverwaltung – deutlich überwiegend um staatliche Aufgaben bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geht, deren rechtmäßige Wahrnehmung kaum Spielräume für eine „politische“ Debatte im Kreistag lässt. Wenn künftig Kreistage beispielsweise einzelne Angelegenheiten im Bereich des Ausländer-, Bauordnungs-, Verbraucherschutz- oder Immissionsschutzrechts an sich ziehen könnten, würden Verwaltungsverfahren spürbar verzögert und sachgerechte, auf Recht und Gesetz beruhende Entscheidungen nachhaltig erschwert. Wer dennoch einer Politisierung der Kreistage das Wort redet oder diese zumindest in Kauf nimmt, gefährdet die bisherige Qualität der Aufgabenwahrnehmung und damit den Verwaltungsvollzug durch die Kreise und in letzter Konsequenz deren Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit.

- c) Dem steht nicht entgegen, dass mit der beabsichtigten Änderung der Kreisordnung im Hinblick auf die Kreise lediglich das geregelt werden soll, was für Städte und Gemeinden nach Maßgabe der Gemeindeordnung seit Langem bereits gilt. Denn die Kreise unterscheiden sich – wie bereits ausgeführt – hinsichtlich ihres Aufgabenbestandes und auch hinsichtlich der Zusammensetzung ihrer Kreistagsmitglieder von den Städten und Gemeinden, was für sich genommen bereits die geplante Angleichung von Kreis- und Gemeindeverfassung in Frage stellt.

Noch weitergehend muss die Frage erlaubt sein, ob die insbesondere mit der Allzuständigkeit und Rückholbefugnis verbundene Stärke der Räte im Verhältnis zum (Ober-)Bürgermeister in allen Fällen zu einer wirtschaftlichen und effizienten Haushaltsführung beigetragen hat bzw. beiträgt.

Bei Zugrundelegung einschlägiger wissenschaftlicher Untersuchungen muss diese Frage verneint werden (vgl. Klaus-Peter Timm-Arnold, Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik, 2011, S. 271 ff., m.w.N). Insbesondere dann, wenn ein (Ober-)Bürgermeister keine eigene Mehrheit im Rat hat, habe er es in aller Regel

schwer, Konsolidierungsziele auf Dauer durchzusetzen, weil er von der Kooperationswilligkeit des Rates abhängig sei, auf die er wiederum wenig Einfluss habe. Fehle es an einer eigenen Mehrheit oder könne sich ein (Ober-)Bürgermeister gegenüber seiner Fraktion nicht durchsetzen, gerieten Haushaltskonsolidierungsprozesse oftmals in Gefahr, weil die Handlungs- und Gegensteuerungsfähigkeit eingeschränkt sei. Gegenüber den in aller Regel stärker an fachpolitischen Themen interessierten Ratsmitgliedern werde sich ein auf die nachhaltige Haushaltskonsolidierung bedachter Hauptverwaltungsbeamter zumeist nicht behaupten können, was vor allem dann Probleme bereiten könne, wenn sich eine Kommunalvertretung auf ihre Allzuständigkeit und ihre Rückholbefugnis berufen könne.

Wenn aber in der geltenden Gemeindeverfassung solche Schwierigkeiten gewissermaßen angelegt sind, muss sich der Gesetzgeber die Frage gefallen lassen, weshalb er die entsprechenden Regelungen dennoch auf die Kreisverfassung übertragen will. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass kreisangehörige Gemeinden und Städte auf der einen Seite und Kreise auf der anderen Seite ganz unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen haben.

Tatsächlich wird insbesondere aus dem Mitgliedsbereich des Städte- und Gemeindebundes NRW bereits die Sorge geäußert, dass die Kreistage die ihnen mit dem Gesetzentwurf zuerkannten Kompetenzen und Befugnisse künftig verstärkt zu eigenen Initiativen und Vorhaben nutzen werden, was im Ergebnis zu einer weniger disziplinierten Haushaltspolitik der Kreise zulasten der umlagepflichtigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden führen kann.

Daran können weder die Kreise noch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden – und auch nicht das Land – ein Interesse haben.

- d) Soweit in dem vorliegenden Gesetzentwurf mit Blick auf die mögliche künftige Rechtslage an verschiedenen Stellen von einer „eingeschränkten“ Allzuständigkeit und Rückholbefugnis des Kreistages gesprochen wird, liegt dem offenbar die Annahme zugrunde, dass wesentliche Aufgaben der Kreise – nämlich die von den Landräten als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben – nicht der künftigen Allzuständigkeit/Rückholbefugnis der Kreistage unterfallen werden, weil es sich hierbei nicht um kommunale Angelegenheiten handelt.

Diese Annahme verkennt, dass es sich bei den Aufgaben, die im allgemeinen Sprachgebrauch undifferenziert den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zugeordnet werden, in aller Regel um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt. Zwar hat sich das Land hinsichtlich jener Aufgaben Weisungs- und Aufsichtsrechte nach der jeweiligen gesetzlichen Grundlage vorbehalten, dies ändert jedoch nichts daran, dass die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit der herrschenden Meinung als Selbstverwaltungsaufgaben (unter staatlichem Weisungsrecht) einzuordnen sind.

Dies bedeutet zugleich, dass jene Aufgaben der künftigen Allzuständigkeit/Rückholbefugnis der Kreistage unterfallen würden (wobei diese ggf. die jeweiligen staatlichen Weisungsbefugnisse zu beachten hätten). Ausgenommen davon blieben lediglich solche Aufgaben, die von den Landräten im Wege der Organleihe als untere Landesbehörden (Kreispolizeibehörde) oder gemäß § 59 KrO als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden (allgemeine Aufsicht, Sonderaufsicht).

Mithin erweist sich die Formulierung von einer „eingeschränkten“ Allzuständigkeit/Rückholbefugnis als missverständlich. Tatsächlich würde in den meisten Fällen eine entsprechende Zuständigkeit der Kreistage zu bejahen sein (und eben nicht auf einige wenige Fälle beschränkt sein). Umso größer ist die vorstehend unter 2. b) skizzierte Gefahr, dass ohne Not ein entscheidender Erfolgs- und Standortfaktor, der die Kreise prägt, verloren geht.

#### **4. Wählbarkeit von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Kreistage**

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf bekräftigt der Städte- und Gemeindebund NRW seine Forderung nach der Wählbarkeit von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Kreistage. Derzeit können diese nicht Mitglied des Kreistages sein, dem „ihre“ Gemeinde angehört (§ 13 Abs. 1 lit. e) KWahlG), was aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW bereits derzeit eine unnötige Einschränkung des passiven Wahlrechts darstellt. Bei einer Änderung der Kreisordnung wäre allerdings eine Wählbarkeit von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in den Kreistag zu begrüßen, da so eine stärkere Finanzkontrolle des Kreishaushaltes und der finanziellen Auswirkungen von Kreistagsbeschlüssen zu erwarten wäre. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der von der Kreisumlage unmittelbar betroffenen Kommunen könnten im Vorfeld besser dazu beitragen, dass die speziellen Interessen und Nöte der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden.

Städtetag und Landkreistag NRW lehnen diese Forderung ab.

#### **5. Schlussbemerkungen**

Würde der vorliegende Gesetzentwurf – und hier insbesondere die beabsichtigte Angleichung der inneren Kreisverfassung an die innere Gemeindeverfassung (Allzuständigkeit, Rückholbefugnis etc.) – unverändert beschlossen, hätte das erhebliche Nachteile für die Kreise, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wie auch das Land. Daher ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände eine größtmögliche Harmonisierung der Kreis- und Gemeindestrukturen aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben von Gemeinde- bzw. Kreisebene nicht erforderlich und wird daher abgelehnt.

Wir bitten deshalb für den Fall, dass an der gesetzlichen Option der Wahl von Kreisbeigeordneten doch festgehalten werden sollte, was allerdings von allen drei kommunalen Spitzenverbänden explizit abgelehnt wird, nachdrücklich darum, die entsprechende Anpassung

der Kreisordnung darauf zu beschränken. Weiterreichende Regelungen in Anlehnung an die Gemeindeordnung sind angesichts der dargestellten Spezifika und Wesensmerkmale der Kreise weder rechtlich noch politisch – und schon gar nicht durch die Koalitionsvereinbarung von NRWSPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN NRW – geboten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen