

Dr. Karsten McGovern
Erster Kreisbeigeordneter a.D.,
Lehrbeauftragter an der Universität Kassel

Am Vogelherd 65
35043 Marburg
Mail: mcgovern@uni-kassel.de
Mobil: 0171-8652382

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

per Mail übersandt an: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/4386
A11, A07, A09

Kreistag – Anhörung A11 – 4.11.2016 (10 Uhr)

Stellungnahme zum Gesetz zur Stärkung des Kreistags

Drs. 16/12362, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Ihrer Einladung folgend gebe ich folgende Hinweise und Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Stärkung des Kreistags:

1. Die Frage der demokratischen Kontrolle und Steuerung kommunaler Gebietskörperschaften stellt sich in Städten und Gemeinden sowie in Kreisen gleichermaßen. Daher ist eine Anpassung der Rechtsvorschriften für die Kreise in Nordrhein-Westfalen an den weitgehenden Rechten in den Städten und Gemeinden nur konsequent.
2. Die Stärkung der Rechte der Kreistage ist demokratiethoretisch zunächst begrüßenswert. Durch mehr Rechte und Steuerungsmöglichkeiten kann die Attraktivität der Mitwirkung erhöht werden und somit eine Stärkung der lokalen Demokratie erfolgen.
3. Institutionelle Regelungen eröffnen oder verschließen Handlungsmöglichkeiten. Inwieweit die erweiterten Rechte genutzt werden, muss sich allerdings zeigen. Mehr Mitwirkungsmöglichkeiten sorgen nämlich auch für mehr Verantwortung und es kommt zu einem erhöhten zeitlichen Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

4. Dies gilt vor allem für die Mitgliedschaft im neu eingeführten Hauptausschuss. Wird dieser mehr als der Kreisausschuss in der Vergangenheit, die ihm zugewiesene Funktion tatsächlich ausfüllen? Für diese Frage ist weniger der institutionelle Rahmen entscheidend, sondern vielmehr andere Faktoren. So zeigt sich in der Praxis häufig ein Informations- und Machtgefälle zwischen den hauptamtlich und ehrenamtlich politisch Tätigen. Je nachdem wie stark dieses Gefälle ausgeprägt ist, was wiederum von beiden Seiten mitbeeinflussbar ist, können Gremien, wie der Hauptausschuss, mehr oder weniger stark ihre Funktionen ausfüllen. Ein weiterer Faktor, der darauf Einfluss hat, ist die jeweilige politische Kultur vor Ort. Ist diese durch eine starke Stellung der Landrätin bzw. des Landrates oder eine parteipolitisch dominierte Regierungsarbeit geprägt, muss der Landtag ggf. konstatieren, dass die eingeräumten Rechte der ehrenamtlichen Abgeordneten nicht in dem Maße zur Geltung kommen, wie dies durch den Gesetzentwurf gewünscht ist.
5. Die Wahl von Beigeordneten stärkt indirekt die Gestaltungsmöglichkeiten des Kreistags, indem genau definierte Geschäftsbereiche der Verwaltung von diesen übernommen werden können. Damit wird auch ein Korrektiv zu den Einflussmöglichkeiten der bzw. des direkt gewählten Landrätin/Landrates geschaffen. Dieses erscheint durchaus wünschenswert, wenn bedacht wird, dass mit dem Machtzuwachs zugunsten der bzw. des direkt gewählten Landrätin bzw. Landrates zugleich auch eine Schwächung der demokratisch gewählten Kreistage einherging.
6. Die Stärkung der Stellung der Landrätin bzw. des Landrats bringt im Verwaltungsmanagement nicht überall mehr Stringenz und Einheitlichkeit der Steuerung. Dies hängt damit zusammen, dass die personalen Kompetenzen mehr an Gewicht gewinnen. Im positiven Fall führt dies zu den gewünschten Effekten, im negativen Fall kann es aber auch, wie Fälle in Hessen zeigen, zu Machtmissbrauch führen. Mehr Kontrolle und mehr Mitwirkung durch die Kreistage bringt die direkt gewählten Landrätinnen und Landräte stärker unter Legitimationsdruck. Die Entscheidungen und das Handeln müssen besser kommuniziert und mehr transparent gemacht werden. Damit ist nicht nur Machtmissbrauch vorgebeugt, sondern kann auch ein Rationalitätsgewinn der getroffenen Entscheidungen verbunden sein. Wer die Politik und die damit verbundenen Entscheidungen gegen Kritik verteidigen muss, ist gezwungen, sich vertiefend mit den Sachverhalten zu beschäftigen und Strategien zu überdenken. Das muss nicht zu einer vertieften Erkenntnis führen, verhindert auch nicht, dass auf Ratschlag verzichtet wird, es bietet aber die Chance auf breitere Entscheidungsgrundlagen und damit auf eine Beachtung der in der Realität vorhandenen vielfältigen Umsetzungsprobleme von Politiken.
7. Angesichts der Komplexität der Steuerung auf der Ebene der Landkreise ist eine gute verwaltungsinterne Koordination von großer Bedeutung. Schon durch die Stärkung der Landräte ist von der früheren „zentralistischen“ Idee einer Verwaltungssteuerung aus einer Hand – ausgedrückt in der Institution des Kreisdirektors – abgerückt worden. Durch die Einführung von Beigeordneten und die Abschaffung der Funktion des Kreisdirektors wird

dies noch verstärkt. Umso wichtiger ist es, nunmehr Instrumente zur Stärkung der Koordination auf der Ebene der Verwaltungsführung zu haben. Die Einführung des Verwaltungsvorstandes gibt darauf eine Antwort, die sich an der Lösung in der Gemeindeordnung NRW orientiert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies künftig ausreicht. Bei der Ausgestaltung der Funktionsweise des Verwaltungsvorstandes gibt das Gesetz nur den Hinweis darauf, dass bei Streitfragen der direkt gewählte Landrat die Entscheidung trifft. Der Zwang zur Einigung besteht somit nur einseitig.

8. Die Formulierung im § 49 Abs. 1 „Sind Beigeordnete bestellt, bilden sie zusammen mit dem Landrat und Kämmerer den Verwaltungsvorstand“ kann auch so gelesen werden, dass der Landrat zugleich Kämmerer ist. Dies schließt die Regelung in § 47 Abs. 4 aber eigentlich aus. Zwar ist der gleiche Wortlaut wie in der Gemeindeordnung gewählt. Durch die Formulierung „dem Kämmerer“ wäre aber für Klarheit gesorgt.
9. Die Möglichkeit der Benennung eines Beamten der Kreisverwaltung zum Kämmerer wirft die Frage auf, welche Stellung dieser im Verwaltungsvorstand im Vergleich zu der Stellung eines Beigeordneten hat, der zum Kämmerer berufen ist. Da die Landrätin bzw. der Landrat zugleich direkter Dienstvorgesetzter ist, hätte ein Beamter weit weniger Eigenständigkeit als ein gewählter Beigeordneter.
10. Im § 50 Abs 3 Satz 2 wird weiter daran festgehalten, dass eine Beigeordnete bzw. ein Beigeordneter die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst hat. Durch diese besondere Qualifikationsanforderung wird die personelle Gestaltungsmöglichkeit der Kreistage stark eingeschränkt, da in Fällen, in denen nur ein Beigeordneter einberufen werden soll, dieser automatisch diese Qualifikation aufweisen muss. Schwierig wird es auch, wenn mehrere Beigeordnete berufen sind, ein Mitglied mit der entsprechenden Qualifikation ausscheidet und der Kreistag möglicherweise aus Kostengründen eine Reduzierung der Zahl der Beigeordneten anstrebt. Müsste dann eine Nachwahl erfolgen, obwohl der Kreistag ein Haushaltskonsolidierungsziel verfolgt? Um Klarheit zu schaffen, wäre es besser ganz auf die formalen Anforderungen zu verzichten.
11. Der Verzicht auf die Forderung des Richteramtes bzw. des höheren Verwaltungsdienstes bei einem/einer Beigeordneten wäre auch aus einem anderen Grund ratsam. Die geforderten Qualifikationsanforderungen sind auf der Ebene des hauptamtlichen Verwaltungsvorstandes verzichtbar. Die Praxis in Hessen und in anderen Bundesländern zeigt dies. Wird juristischer oder verwaltungsverfahrensrechtlicher Sachverstand benötigt, kann dieser in der Kreisverwaltung selbst abgerufen werden oder extern ohne großen Aufwand beschafft werden. Wenn angesichts der Realität der Führungsaufgaben in den Landkreisen und Städten generelle Qualifikationsanforderungen für Beigeordnete formuliert werden, dann müssten diese heutzutage vor allem Managementfähigkeiten sein. Spezifische Qualifikationsanforderungen im hauptamtlichen Verwaltungsvorstand sollten sich an dem realen Aufgabenspektrum der Kreise orientieren. Und dieses Aufgabenspektrum hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Die Kreise sind heute - betrachtet man das

Haushaltsvolumen und die Zahl der Kunden - weit mehr Sozialleistungsträger als eine ordnungsrechtliche Verwaltung. Es wäre daher durchaus wünschenswert, wenn im hauptamtlichen Verwaltungsvorstand Fachkenntnisse aus diesen Bereichen vorhanden sind. Statt einer generellen Vorschrift erscheint es allerdings zweckmäßiger, die Qualifikationsanforderungen der zu wählenden Beigeordneten auf ihr jeweiliges Aufgabengebiet zuzuschneiden. Die Vorschrift im § 50 Abs. 3 Satz 2, dass „mindestens einer der Beigeordneten ... die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen“ muss, kann ersatzlos gestrichen werden.

Marburg, 26.10.2016

gez. Dr. Karsten McGovern