



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

**Kommunal-
wissenschaftliches
Institut**

WWU | Kommunalwissenschaftliches Institut | Universitätsstraße 14-16 | 48143 Münster

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4419

A11, A07, A09

Prof. Dr. J. Oebbecke
Geschäftsführender Direktor

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster
Bearbeiter

Tel. +49 251 83-21806
Fax +49 251 83-21833

kwi@uni-muenster.de
<http://www.jura.uni-muenster.de/kwi>
31.10.2016

Betreff: Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik - Termin 04.11.2016

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zur Vorbereitung der Anhörung übersende ich den Text eines Vortrages zu dem Entwurf, den ich in der vergangenen Woche zu dem Gesetzentwurf gehalten habe.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. iur. Oebbecke

Eine Beigeordnetenverfassung für die Kreise?
Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Kreistages
Kreisverfassung

Janbernd Oebbecke

1. Programm

Wenn man einen Gesetzentwurf bewerten will, braucht man Maßstäbe. Zuerst fällt einem da das Verfassungsrecht ein. Dieser Maßstab spielt hier keine Rolle. Verfassungsrechtliche Einwände lassen sich gegen den Entwurf m. E. nicht vorbringen.

Das Verfassungsrecht setzt aber nur rechtliche Mindeststandards. Darüber hinaus gibt es weitere und für die Wirkungen eines Gesetzes viel wichtigere Anforderungen an gute Gesetzgebung. Worin diese bestehen und ob der Entwurf ihnen entspricht, darum soll es gehen.

2. Anforderungen an gute Gesetzgebung

Ausgangspunkt ist das Gemeinwohl oder – wie es bisher in Art. 30 Abs. 2 bzw. Art. 53 Satz 3 der Landesverfassung hieß – das “Volkswohl” bzw. “Wohl des Volkes” oder – wie es jetzt heißt – das Wohl des Landes Nordrhein-Westfalen. Gute Gesetzgebung ist auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet, sie muss unterm Strich einen Nutzen für das Gemeinwohl haben.

Das bedeutet zum einen: Wenn sich ein solcher Nutzen nicht angeben lässt, ist es keine gute Gesetzgebung. Denn weil jede Gesetzesänderung Aufwand bei den Anwendern verursacht, stiftet schon ein Gesetz, das nur keine Verschlechterung bringt, Schaden statt Nutzen und ist dem Gemeinwohl wegen dieses Aufwandes abträglich.

Für verwaltungsrechtliche Gesetze lassen sich die Anforderungen weiter konkretisieren: Verwaltung ist kein Selbstzweck; sie soll etwas zum Nutzen der Bevölkerung bewirken. Neue Gesetze nützen also dem Gemeinwohl, wenn die Verwaltung nach neuem Recht bessere Ergebnisse erzielen kann als nach dem bisherigen, wenn also die Bedingungen für gute Arbeitsergebnisse der Verwaltung verbessert werden.

Mit dem Gesetz zur Stärkung des Kreistages sollen laut Entwurf die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des Kreistages gestärkt und an die der Räte in den Gemeinden angeglichen werden. Weder das eine noch das andere kann als solches auch nur den Anspruch erheben, gemeinwohldienlich zu sein.

Die Verteilung von Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten ist ein Nullsummenspiel. Was ein Organ an Einfluss gewinnt, verliert das andere. Wieso es besser sein soll, wenn die Möglichkeiten des Kreistages zu Lasten des Kreisausschusses oder des Landrates gestärkt werden, leuchtet nicht ein. Würde etwas besser werden, wenn die Kompetenzen des Landtags gegenüber denen der Landesregierung ausgeweitet werden? Für die gute Wahrnehmung der Aufgaben eines Gemeinwesens ist es wichtig, dass jedes Organ eine Kompetenzausstattung besitzt, die es allen Organen in ihrem Zusammenspiel erlaubt, die Aufgaben möglichst gut zu erfüllen. Im Entwurf

wird nicht einmal der Versuch gemacht darzulegen, dass der Kreis seine Aufgaben besser wahrnehmen kann, wenn die Kompetenzen des Kreistages gestärkt werden. Es wird nicht einmal gesagt, dass es überhaupt Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung gibt.

Auch die Angleichung von Verfassungsregelungen zwischen Gemeinden und Kreisen ist durchaus kein Wert an sich. Wenn gesagt wird, die Kreisverfassung solle an die bewährte Verfassung der Gemeinden angeglichen werden, lässt sich dieser Satz mit mindestens derselben Berechtigung auch umkehren. Im Gegenteil spricht eine Vermutung dafür, dass unterschiedlich konstruierte Gemeinwesen mit unterschiedlichen Aufgaben auch unterschiedlich verfasst sein sollten. Das entspricht auch der bisher geübten Gesetzgebungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Bisher konnte man in Sachen Kompetenzverteilung eine Linie über die Gemeinden und die Kreise zu den Landschaftsverbänden ziehen, an der entlang die Kompetenzen sich von der gesamten Vertretung stärker zu einem kleineren Kollegialorgan – Kreisausschuss, Landschaftsausschuss – und zum Hauptverwaltungsbeamten verschoben. Damit wurde zum einen der Tatsache Rechnung getragen, dass der Aufwand für Sitzungen der Gesamtvertretung mit den Entfernungen wächst, die zurückzulegen sind. Das ist auch für die Kreise noch immer ein vernünftiger Gesichtspunkt. Diese Kompetenzverteilung trägt aber auch der Überlegung Rechnung, dass das Wissen von den Entscheidungsgegenständen auf Seiten der hauptamtlichen Verwaltung in der größeren Fläche relativ einen höheren Stellenwert haben muss, denn die eigene Anschauung des einzelnen Vertretungsmitglieds kann im Kreis oder bei den Landschaftsverbänden nicht im selben Umfang vorhanden sein wie in der Gemeinde. Beim Kreis kommen wegen der Doppelrolle des Landrats als Kreisorgan und als untere staatliche Verwaltungsbehörde (und meistens auch Kreispolizeibehörde) noch weitere Besonderheiten hinzu.

Wir dürfen aber nicht voreilig urteilen: Die Qualität von Gesetzen kann man nicht unbedingt an deren schriftlichen Begründungen messen. Es kann ja schlechte Begründungen für gut begründete oder gut begründbare Regelungen geben. Für die drei wichtigsten Elemente des Entwurfs – Beigeordnetenverfassung, Abschaffung des Kreisausschusses, Allzuständigkeit und Rückholrecht soll deshalb jeweils gefragt werden, ob sich entsprechende Gemeinwohlgründe für sie anführen lassen.

3. Einzelfragen

3.1 Beigeordnetenverfassung

Die Formulierung “Option zur Wahl von Beigeordneten” knüpft offensichtlich an den Koalitionsvertrag von NRWSPD und von Bündnis 90/Die Grünen NRW an. Dort heißt es: “Bei den Kreisen wollen wir zusätzlich die Einrichtung der Funktion von gewählten Beigeordneten ermöglichen.”

“Zusätzlich” bezieht sich auf den im Koalitionsvertrag vorhergehenden Satz: “Starke Räte sind wichtig für das Funktionieren unserer Kommunen.” Das ist sicher richtig. Richtig ist aber auch der Satz: “Starke Bürgermeister und Landräte sind wichtig, für das gute Funktionieren der Gemeinden und Kreise.”

Schon der Begriff des Beigeordneten ist alles andere als einfach. Hier in Nordrhein-Westfalen verstehen wohl wir alle darunter Wahlbeamte, die unmittelbar dem Hauptverwaltungsbeamten nachgeordnet sind, die Verantwortung für bestimmte Arbeitsgebiete der Kommunalverwaltung tragen und den Hauptverwaltungsbeamten auf diesen Arbeitsgebieten vertreten.

Solche Beigeordneten kennen wir in den Gemeinden, bei den Landschaftsverbänden, wo sie die Bezeichnung "Landesrat" tragen, und wiederum unter der Bezeichnung "Beigeordnete" beim Regionalverband Ruhr. Schaut man genauer hin, sieht man, dass sich diese Regelungen durchaus unterscheiden. Bei den Landschaftsverbänden können sie in den Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs jederzeit das Wort verlangen. Bei den Gemeinden sind sie dazu im Rat oder in den Ausschüssen nicht ohne weiteres berechtigt, aber verpflichtet, wenn es Rat oder Bürgermeister verlangen. Im Hauptausschuss dürfen sie ihre von der des Bürgermeisters abweichende Meinung vortragen, wenn sie das dem Bürgermeister vorab mitgeteilt haben. Beim RVR sind Redebefugnisse o. ä. nicht geregelt. Hier können die Beigeordneten sich äußern, wenn man sie lässt. Auch wenn sich Beigeordnete bei den Gemeinden oder den Landschaftsverbänden wohl eher selten ausdrücklich auf die Regeln über die Äußerungsbefugnisse berufen werden, prägen diese Regeln doch ihre Rechtsstellung deutlich mit. Wer zur Not seine Meinung auch gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten sagen kann, hat eine deutlich stärkere Stellung, allein weil er es kann. Umgekehrt müssen Bürgermeister und Landesdirektoren auf ihre Beigeordneten deutlich mehr Rücksicht nehmen. Man kann auch sagen: Ihre Leitungsmöglichkeit und damit ihre Leitungsverantwortung ist eingeschränkt.

Wenn die Kreisverfassungen anderer Länder einbezieht, wird das Bild noch unübersichtlicher. Ich beschränke mich auf einige Beispiele, um sie nicht mit den Regelungen in zwölf Flächenländern zu ermüden. Deshalb soll hier der Blick in unsere drei Nachbarländer und dann in den Süden nach Baden-Württemberg und Bayern genügen:

- a) In Niedersachsen heißen die *ehrenamtlichen* Mitglieder des Hauptausschusses, die Stimmrecht haben, Beigeordnete (§ 74 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG). Leitende Beamte auf Zeit können berufen werden und tragen die Bezeichnung "Kreisrat" (§ 108 Abs. 1 Satz 1 und 2 NKomVG). Sie haben Rederecht und auf Verlangen Redepflicht in den Sitzungen (§ 87 Abs. 1 Satz 1 NKomVG).
- b) Auch in Hessen gibt es ehrenamtliche Kreisbeigeordnete als Mitglieder des Kreisausschusses, die allerdings dem Kreistag nicht angehören; die Hauptsatzung kann aber bestimmen, dass die Stellen hauptamtlich verwaltet werden (§ 36 HKO). Die hauptamtlichen Kreisbeigeordneten werden auf sechs Jahre gewählt (§ 37a Abs. 2 Satz 1 HKO). Der Kreisausschuss – nicht der einzelne Beigeordnete – ist verpflichtet, dem Kreistag Fragen zu beantworten und Auskünfte zu erteilen (§ 29 Abs. 1 HKO).
- c) Die Landkreise in Rheinland-Pfalz haben Beigeordnete, von denen bis zu zwei hauptamtlich tätig sein können (§ 44 Abs. 1 Satz 2 LKO RP). Sie verwalten ihren Geschäftsbereich im Rahmen der Beschlüsse des Kreistags und der allgemeinen Richtlinien des Landrats selbständig. Sie bereiten die

Beschlüsse des Kreistags im Benehmen mit dem Landrat vor; an seine Einzelweisungen sind sie nur gebunden, soweit dies für die Einheit der Verwaltung oder für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte geboten ist (§ 44 Abs. 5 LKO RP). Die hauptamtlichen Beigeordneten werden wie der Landrat auf acht Jahre gewählt (§ 45 Abs. 1 LKO RP).

- d) Baden-Württemberg und Bayern kennen neben dem Landrat keine weiteren Wahlbeamten in den Landkreisen. Allgemeiner Vertreter des Landrats ist in Baden-Württemberg der Erste Landesbeamte beim Landratsamt (§ 42 Abs. 5 Satz 1 LKreisO BW) und in Bayern ein gewählter ehrenamtlicher Vertreter (Art. 32 Abs. 1 Satz 1 LKrO Bay).

Der Befund lässt die Aussage zu, dass (Land-)Kreise mit und ohne weitere Wahlbeamte und unabhängig von deren Anzahl ordentlich funktionieren können. Es geht nicht um eine Frage von Sein oder Nichtsein.

Wenn verschiedene Lösungen funktionieren, liegt das meistens daran, dass sie jeweils Stärken und Schwächen haben. Die Argumente sind im Wesentlichen bekannt und keineswegs neu:

- Während Lebenszeitbeamte in der Kommunalverwaltung nicht höher als A 16/B 2 bezahlt werden, ist der Spielraum bei den Wahlbeamten größer. Der größere Besoldungsspielraum nimmt an Bedeutung zu, wenn die Rekrutierung erfahrener Fachleuten schwieriger wird. Dieses Argument hat an Bedeutung gewonnen und wird wohl noch wichtiger werden. Ihm könnte das Land allerdings auch durch eine Änderung im Besoldungsrecht Rechnung tragen.
- Anders als Lebenszeitbeamte kann man Wahlbeamte wieder los werden, wenn man sich bei der Personalauswahl geirrt hat. Das Risiko, sich zu irren, ist aber auch größer, denn Lebenszeitbeamte kennt man in aller Regel besser.
- Ein m. E. eher schwaches Argument weist darauf hin, dass Beigeordnete in der Außenvertretung gegenüber Lebenszeitbeamten mindestens im Verkehr mit anderen Kommunen ein besseres Standing haben.
- Schließlich könnte man auch daran denken, dass Beigeordnete aufgrund ihrer Erfahrungen in Führungsaufgaben und in der Abstimmung mit der ehrenamtlichen Politik als Kandidatenreserve für die Position des Hauptverwaltungsbeamten fungieren. In der Tat kommt es vor, dass Beigeordnete kandidieren und gewählt werden; ein häufiger Karriereweg scheint das aber jedenfalls bei den Gemeinden nicht zu sein.

Diesen Vorteilen stehen einmal die zusätzlichen Kosten gegenüber. Sie sind umso höher, je stärker man die Vorteile des größeren Besoldungsrahmens und der Abwählbarkeit bzw. der Nichtwiederwählbarkeit nutzt und je besser man Beigeordnete ausstattet, etwa mit Dienstwagen oder persönlichen Referenten.

Wichtiger ist etwas anderes: Weil Beigeordnete an ihre Wiederwahl denken müssen und die Mehrheit im Kreistag politisch anders orientiert sein kann als der volksgewählte Hauptverwaltungsbeamte, werden sie sich eher an der Mehrheit im Kreistag orientieren. Darunter kann die Einheitlichkeit der Verwaltung und des Auftritts der Verwaltungsspitze gegenüber dem Kreistag leiden.

Die Entscheidung für oder gegen die Einführung von Beigeordneten bei den Kreisen ist deshalb Ergebnis einer Abwägung von gegenläufigen Argumenten. Man kann es mit guten oder jedenfalls vertretbaren Gründen so oder so machen.

2.2 Abschaffung des Kreisausschusses

Nach geltendem Recht weisen die Aufgaben des gemeindlichen Hauptausschusses und des Kreisausschusses breite Überschneidungen auf: Beide treffen Eilentscheidungen, beschließen über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung und stimmen die Ergebnisse der Ausschussberatungen bei der Vorbereitung der Entscheidungen für den Rat bzw. den Kreistag auf einander ab. Es gibt in Aufgaben und Rechtsstellung aber auch Unterschiede. Weil die Fachausschüsse des Kreistages bisher nicht beschließend, sondern nur vorbereitend tätig werden, muss der Kreisausschuss anders als der Hauptausschuss die Arbeit der Ausschüsse nicht aufeinander abstimmen und er muss auch nicht bei Streitigkeiten zwischen Bezirksvertretungen untereinander und mit Ausschüssen entscheiden wie die Hauptausschüsse in kreisfreien Städten.

Dass die Kreisverfassung keine entscheidenden Fachausschüsse kennt, liegt daran, dass der Anteil der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten an den Aufgaben beim Kreis deutlich kleiner ist als in den Gemeinden. Bei dieser Aufgabenausstattung überwiegen wegen der damit möglichen einheitlichen Entscheidung unter Berücksichtigung aller Aspekte die Vorteile der Entscheidungskonzentration bei nur einem Ausschuss, eben dem Kreisausschuss. Vor allem in den größeren Städten wäre der gemeindliche Hauptausschuss dagegen überfordert, wenn er alle Entscheidungen treffen wollte, die nicht von der Vertretung als Ganze getroffen werden können.

Der Kreisausschuss hat bisher insoweit eine hervorgehobene Rechtsstellung als er in § 8 KrO neben dem Kreistag und dem Landrat ausdrücklich als Organ des Kreises – man könnte sagen: Hauptorgan – genannt wird. Der Grund dafür dürfte auch die Rolle sein, die der Kreisausschuss durch seine Mitwirkung an den staatlichen Angelegenheiten spielt. Die Begründung des Entwurf sieht den Wegfall dieser Mitwirkung lediglich als Kollateralschaden: “Mit der Streichung des Kreisausschusses als hervorgehobener Ausschuss des Kreistags und Organ des Kreises entfallen auch dessen Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung.” (Drs. 16/12362 S. 45). Das ist schade. Zwar kommen die in § 59 Abs. 1 KrO genannten Angelegenheiten, bei denen der Landrat als staatliche Verwaltungsbehörde der Zustimmung des Kreisausschusses bedarf, nicht sehr häufig vor; wenn sie vorkommen, haben sie für die betroffenen kreisangehörigen Gemeinden aber große Bedeutung. Weil nach geltendem Recht die Bezirksregierung entscheidet, wenn Landrat und Kreisausschuss nicht derselben Auffassung sind, wirkt die Beteiligung des Kreisausschusses als Schutz für die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden. Dieser Schutz soll, ohne diesen Punkt auch nur zu nennen, wegfallen. Künftig müssen die Gemeinden gleich vor die Verwaltungsgerichte ziehen.

Im geltenden Recht ist dieses Mitwirkungsrecht des Kreisausschusses das letzte Überbleibsel einer im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts begründeten Tradition der

Beteiligung der Bürger an der *staatlichen* Verwaltung, die lange Zeit auch bei den Behörden der Regierungspräsidenten eine große Rolle spielte. Die Abschaffung des Kreisausschusses heißt also auch: NRW macht endgültig mit dem Gedanken einer solchen Mitwirkung Schluss und beseitigt damit eine Regelung, die ohne Probleme funktioniert und künftig einmal Ansatzpunkt für Überlegungen sein könnte, diese Art von Mitwirkung auch an anderer Stelle zu praktizieren, wo sie etwa zur Akzeptanz staatlicher Entscheidungen beitragen könnte. Das ist, als ob man ohne Not den letzten Baum einer alten Apfelsorte fällt, ohne daran zu denken, dass gerade diese Sorte vielleicht Eigenschaften hat, die in der Zukunft noch einmal nützlich sein können.

Die Abschaffung des Kreisausschusses wäre also schlechte Gesetzgebung, weil sie ohne sachlichen Grund die zusammenfassende Berücksichtigung aller Sachgesichtspunkte bei Entscheidungen abschafft, die nicht in die Zuständigkeit des Kreistages fallen, und weil damit ohne Not die bürgerschaftliche Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung in NRW endgültig beseitigt wird.

2.3 Allzuständigkeit und Rückholrecht

Allzuständigkeit ist ein schwieriger Begriff: Auch der Gemeinderat ist nicht wirklich allzuständig, weil der Bürgermeister, in den kreisfreien Städten auch die Bezirksvertretung eigene Kompetenzbereiche haben.

Nach geltendem Recht ist der Unterschied zwischen den Kompetenzen des Kreistags und denen des Gemeinderats im Ausgangspunkt eher gering. Im Verhältnis zum Hauptverwaltungsbeamten besteht im Ausgangspunkt grundsätzlich kein Unterschied: Dieser ist für die Angelegenheiten der laufenden Verwaltung zuständig. Im Verhältnis zum Kreisausschuss besteht insofern ein Unterschied, als dieser grundsätzlich für die Angelegenheiten, die ihrer Bedeutung nach nicht der Entscheidung des Kreistages bedürfen, zuständig ist. Der Kreistag kann in diesem Punkt die Bedeutungseinschätzung einer Angelegenheit durch den Kreisausschuss oder des die Sitzungen vorbereitenden Landrats aber korrigieren und sich Angelegenheiten vorbehalten (§ 26 Abs. 1 Satz 1 KrO: "oder, die er sich vorbehält").

Anders sieht es beim Rückholrecht aus, also der Befugnis der Vertretung die grundsätzlich dem Hauptverwaltungsbeamten zugewiesenen Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich zu ziehen. Das gibt es bisher in der Kreisordnung nicht. Das Rückholrecht, wie es in § 41 Abs. 3 GO geregelt und allgemein verstanden wird, ist im deutschen Kommunalrecht ein absoluter Sonderfall. Soweit ich sehe, gibt es sonst überhaupt ein Rückholrecht nur noch in Niedersachsen. Es ist aber in einem ganz entscheidenden Punkt anders ausgestaltet. Ein Beispiel:

- In NRW kann der Rat beschließen: "Der Rasen im Stadtpark wird künftig am Mittwoch gemäht." Dieser Beschluss hat zwei Rechtsfolgen, die gleichzeitig eintreten: Erstens geht die Zuständigkeit für die Bestimmung des Wochentags für das Rasenmähen – eindeutig ein Geschäft der laufenden Verwaltung – vom Bürgermeister auf den Rat über. Zweitens: Der Rasen wird mittwochs gemäht.
- In Niedersachsen muss die Vertretung ausdrücklich zwei Beschlüsse fassen (§ 58 Abs. 3 NKomVG und die Kommentierungen dazu). Ein Beschluss, nach

dem die Zuständigkeit für die Bestimmung des Mähtages künftig beim Rat liegen soll und einen zweiten zur Bestimmung des Wochentags. Über die organisatorische Frage, wer denn zweckmäßigerweise über den Mähtag entscheiden sollte, muss der Rat in NRW sich bei dieser Rechtslage keine Gedanken machen. Der Gedanke, dass es ziemlich lächerlich ist, sich als Gemeinde- oder Stadtrat mit der Entscheidung dieser Frage zu befassen, kommt deshalb gar nicht auf. Anders bei der niedersächsischen Vertretung, die gezwungen wird, etwa zu bedenken, ob es nicht besser ist, wenn der Bürgermeister und die in seinem Auftrag tätigen Mitarbeiter unter Berücksichtigung der Witterung, des eingesetzten Geräts und des Rasenzustandes, des anderweitigen Bedarfs für das eingesetzte Personal usw. jeweils diese Entscheidung treffen.

Wie das Rückholrecht über den Einzelfall seiner Ausübung hinaus wirkt, darüber besteht Einigkeit: Auch wenn es nicht ausgeübt wird, bindet es die Verwaltung in ihrem Handeln an die jeweilige Ratsmehrheit, weil sie versuchen wird, dem mutmaßlichen Willen dieser Mehrheit in vorwegnehmendem Gehorsam zu entsprechen, denn es könnte ja ausgeübt werden. Diese Wirkung strahlt auch auf Angelegenheiten aus, für die es gar nicht gilt, sondern die der alleinigen Entscheidung durch den Bürgermeister unterliegen. Die Bemühungen des Entwurfs, beim Kreis wenigstens die staatlichen Angelegenheiten davon frei zu halten, sind anerkennenswert, aber lediglich Ausdruck eines frommen Wunsches.

Wie erwähnt spielen in der Verwaltungsarbeit der Kreise die vielen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine verhältnismäßig deutlich größere Rolle als bei den Gemeinden. Dabei geht es auf den meisten Feldern um die Ausführung von Landesgesetzen, also darum, ob das, was der Landtag beschlossen hat, dann so gemacht wird, oder ob es im Vollzug aufgrund politischer Interventionen verwässert und durchlöchert wird. Sicher ist der hundertprozentig perfekte Vollzug eine unrealistische und vielleicht auch gefährliche Wunschvorstellung. Die Stärkung des Einflusses politischer Mehrheiten in der Vertretung auf den Vollzug hat aber notwendig Abstriche an dem praktisch erreichbaren und vielerorts nicht nur angestrebten, sondern auch erreichten Niveau des Vollzuges zur Folge. Nicht die Umsetzung des geltenden Rechts, sondern die Berücksichtigung kommunalpolitischer Interessen rückt dann in den Vordergrund. Naturgemäß findet diese Art der Einflussnahme eher subkutan statt. Sie ist aber deshalb nicht weniger wirkungsvoll, vor allem wenn auch noch der zuständige leitende Beamte in der Verwaltung als Beigeordneter wegen seiner Wiederwahl die Mehrheit bei Laune halten muss.

Dass es ein erhebliches Interesse an politischer Einflussnahme auf den Vollzug des geltenden Rechts geben kann, dafür gibt es ein Beispiel in der Rechtsprechung. Es ist schon älter, aber aufschlussreich. Am 15.12.1965 beschloss der Kreisausschuss des damaligen Kreises Münster einstimmig, der Oberkreisdirektor solle ihm alle Anträge auf Bebauung des Außenbereichs vorlegen, die er entgegen dem Votum der jeweiligen Gemeinde ablehnen wollte. Es ging darum, dass die Politiker aus den Gemeinden des boomenden Speckgürtels der vor der Gebietsreform aus allen Nähten platzenden Stadt Münster die gesetzlichen Regelungen über das Bauen im

Außenbereich als hinderlich für die kommunale Entwicklung empfanden. Die Auswirkungen dieser Einstellung auf Natur und Landschaft kann man sich leicht ausmalen. Damals hob der Regierungspräsident den Beschluss nach Beanstandung durch den Oberkreisdirektor als rechtswidrig auf und die Klage dagegen wurde vom Verwaltungsgericht und vom Obergerverwaltungsgericht abgewiesen. Die Entscheidung über Baugenehmigungen sei ein Geschäft der laufenden Verwaltung und als solches dem Oberkreisdirektor vorbehalten. In Wirklichkeit gehe es dem Kreisausschuss nicht nur um die Vorlage, sondern um eine unzulässige Mitentscheidung. – Wird der Entwurf Gesetz kann der Kreistag künftig über das Bauen im Außenbereich entscheiden.

Die vorgesehene Regelung eröffnet solche Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Vollzug aber nicht nur im Baurecht, sondern auch im Immissionsschutzrecht, im Naturschutzrecht, im Wasserrecht, und so weiter. Sie erlaubt es, über Vorhaben, die vom Kreis zu entscheiden sind und für die die Gemeinde ihr Einvernehmen erklären muss, nicht nur in der Gemeinde, sondern wenn sie dort in einem bestimmten Sinne entschieden worden sind, noch einmal im Kreistag und in seinen Ausschüssen zu diskutieren.

Wo bisher Rechtsanwendung durch die Verwaltung stattfindet, wird es immer wieder breite politische Debatten geben. Es geht auch nicht allein um Genehmigungsentscheidungen, sondern auch um die Durchführung von Kontrollen, die Verhängung von Bußgeldern, überhaupt um alle Fragen des Vollzuges. Die Neuregelung würde etwa auch Diskussionen und Entscheidungen im Kreistag in Ausländerangelegenheiten erlauben. Über die Abschiebungen, von deren Notwendigkeit parteiübergreifend die Rede ist, entscheidet bisher allein der Landrat, weil es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Nach dem Entwurf kann der Kreistag diese Entscheidung an sich ziehen und es wird schwer sein, Ansinnen abzulehnen, von dieser Möglichkeit auch Gebrauch zu machen.

Folge der vorgesehenen Änderung wird neben einer Absenkung des Vollzugsniveaus eine starke Verunklarung der Verantwortlichkeiten sein. Politisch ist der Kreistag für alles verantwortlich, weil er alles an sich ziehen kann. Rechtlich ist der Landrat verantwortlich, solange das nicht geschehen ist. Der Landrat hat aber gute Gründe, die Wünsche der Mehrheit auch ohne ausdrückliche Ausübung des Rückholrechts zu berücksichtigen. Die Verwaltung wird sich also an den Willen des Kreistages gebunden fühlen, der sich aber gar nicht geäußert hat und in manchen Fällen vielleicht etwas anderes gewollt hätte, als die Verwaltung vermutet. Das Rückholrecht nährt die Illusion, man habe als Vertretung alles im Griff, was aber ganz unmöglich ist. Politisch mögen unklare Verantwortlichkeiten gelegentlich Vorteile haben, einer effektiven Verwaltung sind sie jedenfalls abträglich.

Bei den erwähnten Genehmigungsentscheidungen wird es zu Verzögerungen kommen, die sicher nicht im Interesse der Antragsteller liegen. Für jeden, der ein Vorhaben realisieren will, ist Zeit Geld. In Abstimmung mit einer Behörde lässt sich hinsichtlich Ablauf und Anforderungen eines Genehmigungsverfahrens in vielen Fällen hohe Verfahrenssicherheit erreichen. Für den Ablauf kommunalpolitischer Diskussionen lässt sich das nicht in ähnlicher Weise sicherstellen. Weil das so ist,

kann der zuständige Verwaltungsmitarbeiter künftig solche Abstimmungen nur noch unter Vorbehalt treffen und er kann nicht mehr dafür einstehen, dass Verabredungen eingehalten werden. Es mag ja Vorhaben geben, bei denen solche Erschwerungen nicht ins Gewicht fallen, in vielen Fällen wird die Erschwerung aber abträglich sein. Anders gesagt: Die Investitionsbedingungen werden schlechter.

Man kann deshalb gut verstehen, dass die anderen deutschen Länder abgesehen von der erwähnten Ausnahme Niedersachsens ein Rückholrecht nicht kennen. In Niedersachsen sieht die Regelung nicht nur anders aus, die Auswirkungen sind auch deshalb weniger gravierend, weil es dort keine Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gibt, sondern Auftragsangelegenheiten, das heißt, das Weisungsrecht der Landesbehörden ist anders als in NRW rechtlich unbegrenzt. Die damit bestehenden Korrekturmöglichkeiten reichen also deutlich weiter als in Nordrhein-Westfalen.

Bis der Entwurf auf dem Tisch lag, hat niemand das Rückholrecht in der Kreisordnung vermisst. Seine Einführung gefährdet die Qualität des Vollzuges bei den vielen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die bei den Kreisen im Verhältnis zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten einen sehr viel breiteren Raum einnehmen als bei den Gemeinden. Die Einführung des Rückholrechts ist dazu angetan, die politische Verantwortung für den Gang der Verwaltung zu verunklaren. Es würde sich auch deshalb um schlechte Gesetzgebung handeln, weil Demokratie von klaren Verantwortlichkeiten lebt.

4. Schluss

Der Entwurf spricht von Kosten nur im Zusammenhang mit der Beigeordnetenverfassung, die ja optional ausgestaltet ist. Dass durch die vielen zwingend vorgesehenen Änderungen auch Kosten eintreten, verschweigt er. Die Ausweitung der Befassungsmöglichkeiten des Kreistages und die Einführung beschließender Fachausschüsse wird mehr oder weniger schnell eine Erhöhung des Sitzungsrythmus bedingen. Durch die Sitzungen und ihre Vorbereitung entsteht Aufwand an Geld und Verwaltungsarbeit. Vor allem erhöht sich auch der Zeitaufwand der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker. Es wird schwerer werden, ein Mandat im Kreistag mit einem Mandat im Gemeinderat zu verbinden. Solche Mandatsträger haben aber eine wichtige Funktion im politischen Zusammenspiel der beiden Ebenen im Kreis. Mancher wird ganz auf ein kommunales Mandat verzichten müssen. Sind unsere Parteien so aufgestellt, dass sie mit der Ressource politisches Personal so großzügig sein können?

Ich fasse zusammen:

1. Die Entscheidung für eine Beigeordnetenverfassung bei den Kreisen ist unter Gemeinwohlgesichtspunkten sicher nicht zwingend, aber sie ist gut vertretbar. Die Beigeordnetenverfassung gibt es nicht. Der Koalitionsvertrag lässt hier alle Möglichkeiten offen. Ob die Übernahme der Gemeinderegelungen der richtige Weg ist, scheint mir keineswegs ausgemacht. Man könnte auch die Regelung der Landschaftsverbände übertragen. Wenn man den Weg der Angleichung an die Gemeinden gehen will, muss man die Kreisordnung wie in Art. 1 Nr. 6, 7 a) ccc) und 15 - 18 des Entwurfs vorgesehen ändern und Nr. 1 entsprechend anpassen.

2. Weil sie ohne sachlichen Grund die zusammenfassende Berücksichtigung aller Sachgesichtspunkte bei Entscheidungen, die nicht in die Zuständigkeit des Kreistages fallen, abschaffen würde, und ohne Not die für den Rechtsschutz der kreisangehörigen Gemeinden wichtige bürgerschaftliche Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung in NRW beseitigt würde, wäre die Abschaffung des Kreisausschusses schlechte Gesetzgebung.

3. Die ohne triftigen Grund erfolgende Einführung des Rückholrechts bei den Kreisen wäre schlechte Gesetzgebung, weil sie die Qualität des Vollzuges bei den vielen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gefährdet, die bei den Kreisen eine große Rolle spielen und an deren Vollzug auch das Land ein starkes Interesse hat. Sie wäre auch deshalb verfehlt, weil damit die Verunklarung von Verantwortlichkeiten verbunden ist und Verwaltungsverfahren verlängert werden.