

**Ausschuß für Kommunalpolitik**

**Protokoll**

32. Sitzung (öffentlich)

16. Juni 1993

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 17.00 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)

Stenographen: von Hinüber, Zinner

**Verhandlungspunkte:**

**Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung**

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 11/4983

**Erstes Gesetz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen (Erstes Selbstverwaltungsentwicklungsgesetz - 1. SEG)**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.

Drucksache 11/2741

**Gesetz zur Erweiterung des Bürgerantrags in der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/2083

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (Gesetz zur Akteneinsicht durch Stadtverordnete und Bezirksvertreter und Bezirksvertreterinnen)**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/3010

**Ersatz von Kinderbetreuungskosten von Inhabern und Inhaberinnen kommunaler Ehrenämter**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2774

**Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung absichern!**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2082

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/4930

**Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/1562

Der Ausschuß hört zum Thema Reform der Gemeindeordnung folgende Sachverständige an:

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Seite

**Professor Banner**

Kommunale Gemeinschaftsstelle für  
Verwaltungsvereinfachung

Köln

- Zuschrift 11/2681 -

23, 69

**I. Beigeordneter Barbonus**

Fachverband der Kämmerer in  
Nordrhein-Westfalen e. V.

- Zuschrift 11/2649 -

93, 108

**Dr. Becker**

Oberbürgermeister der Stadt Pforzheim

- Zuschrift 11/2663 -

34, 67

**Hauptreferent Cronauge**

Nordrhein-Westfälischer Städte-  
und Gemeindebund

- Zuschrift 11/2672 -

112

**Dr. Decker**

Verband kommunaler Unternehmen e. V.

Landesgruppe Nordrhein-Westfalen

- Zuschrift 11/2656 -

91, 113

**Hauptgeschäftsführer Dieckmann**

Städtetag Nordrhein-Westfalen

- Zuschriften 11/2662, 11/2674 -

5, 79, 90

**Prof. Dr. Ehlers**

Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht

Münster

29, 73, 95, 103, 110, 112

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Seite

**Dr. Fingerhut**

Stadtdirektor von Velbert  
- Zuschrift 11/2671 -

47, 77

**Frau Frage-Rüther**

Gleichstellungsbeauftragte der  
Stadt Troisdorf  
- Zuschrift 11/2685 -

115, 122

**Erster Beigeordneter Heinrichs**

Nordrhein-Westfälischer Städte-  
und Gemeindebund  
- Zuschrift 11/2672 -

15, 81, 89, 105

**Keltek**

Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte NRW  
- Zuschrift 11/2658 -

124, 132, 135

**Krings**

Oberbürgermeister der Stadt Duisburg

37, 74

**Marinos**

Ausländerrat Nordrhein-Westfalen  
- Zuschrift 11/2684 -

127, 129, 131, 134

**Dr. Obst**

Initiative Demokratie Entwickeln e. V. - IDEE -

54

**Prof. Dr. Oebbecke**

Landkreistag Nordrhein-Westfalen  
- Zuschrift 11/2673 -

18, 85, 89, 90, 107, 121

**Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung**

**16.06.1993  
zi-sto**

**Seite**

**Rossa**

**Oberstadtdirektor von Köln a. D.  
- Zuschrift 11/2683 -**

**41, 75**

**Beigeordneter Schumacher  
Nordrhein-Westfälischer Städte-  
und Gemeindebund  
- Zuschrift 11/2672 -**

**11, 82, 83, 91, 119**

**Referentin Zielke**

**Städtetag Nordrhein-Westfalen  
- Zuschriften 11/2662, 11/2674 -**

**118, 133**

**Weitere Zuschriften:**

**Vereinigung der  
Industrie- und Handelskammern  
in Nordrhein-Westfalen  
- Zuschrift 11/2657 -**

**Deutscher Beamtenbund  
Landesbund Nordrhein-Westfalen  
- Zuschrift 11/2661 -**

**Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag  
- Zuschrift 11/2689 -**

**Gewerkschaft Öffentliche Dienste,  
Transport und Verkehr  
- Zuschrift 11/2690 -**

**Prof. Dr. von Arnim  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer  
- Zuschrift 11/2692 -**

**Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
- Zuschrift 11/2703 -**

**\* \* \***

**Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung**

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 11/4983

**Erstes Gesetz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen (Erstes Selbstverwaltungsentwicklungsgesetz - 1. SEG)**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.

Drucksache 11/2741

**Gesetz zur Erweiterung des Bürgerantrags in der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/2083

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (Gesetz zur Akteneinsicht durch Stadtverordnete und Bezirksvertreter und Bezirksvertreterinnen)**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/3010

**Ersatz von Kinderbetreuungskosten von Inhabern und Inhaberinnen kommunaler Ehrenämter**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/2774

**Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung absichern!**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/2082

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/4930

**Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Drucksache 11/1562

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich und darf die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik eröffnen. Es geht um die Änderung der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Wir haben eine ganze Reihe von Experten und Gästen hier. Für die Kommunalen Spitzenverbände darf ich den Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßen - das Geschäftsführende Vorstandsmitglied Herr Dieckmann ist da, jawohl, und Frau Zielke. Für den Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund kommt Herr Heinrichs noch, habe ich mir sagen lassen. Herr Schumacher ist da, Herr Cronauge, glaube ich, ist ebenfalls dabei, jawohl. Für den Landkreistag Nordrhein-Westfalen Herr Professor Oebbecke, gesehen habe ich ihn schon, ja, herzlich willkommen!

Dann haben wir eine ganze Reihe Sachverständige geladen. Sie haben es bemerkt: Wir haben die Anhörung in drei Abschnitte aufgeteilt, weil uns das zweckmäßig erschien. Ich darf für den ersten Abschnitt begrüßen Herrn Professor Banner, Herrn Professor Ehlers, Herrn Oberbürgermeister Becker aus Pforzheim - herzlich willkommen! Herr Leitender Rechtsdirektor Meyer ist in Ihrer Begleitung dabei. Ich begrüße Herrn Oberbürgermeister Josef Krings. Herr Cervik als Ihr

Persönlicher Referent ist nicht dabei. Schließlich begrüße ich Herrn Oberstadtdirektor a.D. Rossa und Herrn Stadtdirektor Dr. Fingerhut. Herzlich willkommen!

Für die Initiative Demokratie Entwickeln e.V. - IDEE - ist Herr Dr. Obst da.

Zum Abschnitt II haben wir bewußt gesagt, daß die Damen und Herren, wenn sie in Zeitnot sind, erst gegen 14.00 Uhr hier einzutreffen brauchen. Aber ich kann ja schon einmal fragen, wer da ist: Für den Verband kommunaler Unternehmen Herr Dr. Decker - ja -, Herr Rohm und Herr Wenzel - ja.

Für den Fachverband der Kämmerer Herr Dr. Schmidt und Herr Barbonus - sie sind noch nicht da.

Im Abschnitt III haben wir die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Gleichstellungsstellen: Frau Frage-Rüther - sie kommt wahrscheinlich auch erst später - und Frau Weinbörner.

Schließlich für die Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen Herr Tayfun Keltek und andere; die kommen wahrscheinlich später, habe ich mir gerade sagen lassen. Herr Marinós vom Ausländerrat Nordrhein-Westfalen ist auch noch nicht da.

Meine Damen und Herren, es sind hier die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik, aber auch Mitglieder des Landtages aus anderen Ausschüssen, denn wir haben alle Mitglieder des Landtages zu diesem Hearing mit eingeladen.

Lassen Sie mich einige Sätze zum Verfahren sagen, weil es ein sehr umfangreiches Thema ist. Man könnte das Hearing wie auf einen Tag so auch auf eine ganze Woche ausdehnen. Wir haben uns, der Not gehorchend, auf einen Tag konzentriert und deshalb darum gebeten, auch schriftliche Stellungnahmen einzureichen. Wir haben auf viele, die gern als Sachverständige an dieser Anhörung teilgenommen hätten, verzichten müssen, doch wir haben auch da schriftliche Auskünfte eingeholt, so daß diese genauso verarbeitet werden können wie das, was heute mündlich vorgetragen wird.

Wir haben die Anhörung also in verschiedene Abschnitte aufgegliedert. Im Abschnitt I soll es um das zentrale Verhältnis von Rat und Verwaltung gehen, um die Frage des Aufbaus von Ver-

waltung, um die "Doppelspitze", um die Frage nach dem Gemeindeausschuß und der Stellung der Fraktionen. Schließlich soll auch nach einem in seiner Bedeutung wesentlich gewachsenen Bereich nach einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung gefragt werden, also nach dem Einwohnerantrag, dem Bürgerbegehren, Bürgerbescheid, Bürgerantrag usw. Diesen Abschnitt möchten wir gern bis zur Mittagszeit bewältigen.

Wir würden um 14.00 Uhr versuchen, mit dem Abschnitt II zu beginnen: Haushaltsrecht und wirtschaftliche Beteiligung der Kommunen.

In dem Abschnitt III würden wir verschiedene Fragen zur Gemeindeordnung behandeln, insbesondere die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten, die Einrichtung von Ausländerbeiräten und andere Einzelvorschriften.

Wir haben es so gegliedert, daß zu jedem dieser drei Abschnitte mehrere Sachverständige angehört werden sollen. Wie das aufgegliedert worden ist, ist Ihnen in der Einladung mitgeteilt worden. Wir möchten aber gern den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände die Gelegenheit geben, vor Eintritt in die Einzelfragen für ihren Verband länger und in geschlossener Form Stellung nehmen zu können. Deshalb haben die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände vorweg eine Runde von je 20 Minuten, um zu den einzelnen Fragen Stellung zu nehmen.

Ich weiß, daß es dann, wenn ich jetzt sage, die Experten sollten sich auf 10 Minuten beschränken, sehr schwierig ist. Ich habe trotzdem die Bitte, daß sie es probieren. Noch schwieriger wird es sein, wenn man sich hinterher auf 5 Minuten konzentrieren soll. Aber bitte berücksichtigen Sie auch, daß wir die schriftlichen Stellungnahmen vorliegen haben. Wir müssen heute sorgfältig mit der Zeit umgehen.

Wir haben nach jeder Runde, jedem Abschnitt die Möglichkeit, eine oder mehrere Gesprächsrunden mit den Abgeordneten anzufügen.

Gibt es zu dem Verfahren Fragen oder Anmerkungen? - Dann lassen Sie uns starten. Ich möchte die Kommunalen Spitzenverbände zuerst aufrufen. Für den Städtetag Nordrhein-Westfalen darf ich Herrn Dieckmann bitten.

**Dieckmann (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Lassen Sie mich zunächst dafür danken, daß wir Gelegenheit haben, zu diesem Gesetzentwurf der Landesregierung und den anderen vorliegenden Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Ich tue das nicht nur in der üblichen Form, protokollgerecht, sondern ich möchte bei dieser Gelegenheit insgesamt zu dem Thema der Reform der Kommunalverfassung anmerken, daß sich die Kommunalen Spitzenverbände in dem Vorlauf der Gesetzentwürfe gut beteiligt fühlen. Ich darf bei der Gelegenheit auch ausdrücklich sagen, daß das Innenministerium als federführendes Ressort uns sehr frühzeitig in Gespräche und Überlegungen einbezogen hat. Ich erwähne das deshalb, weil das nicht bei allen Landesressorts in diesem Bundesland die Regel ist. Deshalb ausdrücklicher Dank.

Sie haben die Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen vorliegen in einer Zweiteilung. Wir haben uns einmal mehr politisch auf einige Akzente beschränkt und dann in einem zweiten Papier, das Sie gestern bekommen haben, noch einige technische und rechtliche Anmerkungen gemacht.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen bewertet den Regierungsentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung dahin gehend, daß wir feststellen, daß wesentliche Reformvorschläge, die der Innenminister 1991 gemacht hat und die unsere Zustimmung gefunden haben, nicht aufgegriffen werden. Im Städtetag hat es - Sie werden das wissen - sehr weitgehende und weitergehende Überlegungen gegeben. Eine Arbeitsgruppe unseres Landesvorstandes hatte sich relativ früh für die Zusammenführung der Funktionen des Ratsvorsitzenden und des Verwaltungschefs ausgesprochen. Dies sollte dann auch unmittelbar durch eine Wahl durch die Bevölkerung abgesichert werden. Wir haben auch sehr früh die Figur des Stadtausschusses ins Gespräch gebracht, wie er jetzt auch im Gesetzentwurf der Landesregierung dem Wort nach auftaucht; inhaltlich hatte der Stadtausschuß nach unseren Vorstellungen eine etwas andere Funktion.

Wir stellen fest, daß der Regierungsentwurf an diese Überlegungen nicht anknüpft, daß inzwischen aber - das hat der Landesvorstand des Städtetages in seiner letzten Sitzung ausdrücklich festgestellt - es in allen politischen Lagern in diesem Land erneut und vertieft eine Diskussion um die Abschaffung der sogenannten Doppelspitze gibt. Deshalb ist der Regierungsentwurf, wie wir denken, vielleicht doch nicht das letzte Wort in dieser Sache.

Lassen Sie mich an dieser Stelle einen Bogen schlagen zu einer Diskussion, die nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern im ganzen Bundesgebiet derzeit über die zukünftige Organisation des Unternehmens Stadt geführt wird. Dabei wird sowohl diese Bezeichnung "Unternehmen Stadt" verwendet als auch die mehr allgemeine Bezeichnung "Modernisierung der Verwaltung". Herr Professor Banner und die von ihm geleitete Kommunale Gemeinschaftsstelle haben dazu ein neues Steuerungsmodell entwickelt. Es geht hier darum, eine zukünftige neue Organisation der Stadt- und Kommunalverwaltungen zu entwickeln. Hier geht es nicht nur - damit ist ein sehr viel größerer Bogen angesprochen, als er mit den Gesetzentwürfen berührt wird - um die innere Kommunalverfassung, sondern auch um Dinge wie Personalwirtschaft, Haushaltsrecht und ähnliches. Ich will das hier nicht in allen Details ausbreiten, sondern nur deutlich machen, in welchem Kontext sich die Fragen bewegen, zu denen wir heute angehört werden.

Unmittelbar ableitend aus dieser mehr allgemeinen Betrachtung möchte ich aber vorschlagen, daß der Landesgesetzgeber in die Kommunalverfassung eine, so darf ich das einmal sagen, Experimentierklausel aufnimmt. Es ist so, daß wir im Haushaltsrecht, aber auch in der einen oder anderen Rechtsfrage zukünftig etwas mehr probeweise werden arbeiten müssen, Modelle werden entwickeln müssen, die möglicherweise vom geltenden Recht nicht zugelassen werden können. Wir möchten, daß die Kommunalaufsicht hier aus der Schwierigkeit befreit wird, dies alles beanstanden zu müssen. In Übereinstimmung mit unseren Kollegen etwa in Baden-Württemberg schlagen wir vor, daß es in der Gemeindeordnung und auch in der Kreisordnung eine solche Experimentierklausel gibt. Über Details der Formulierung haben wir noch nicht gesprochen, wir wären aber bereit, im Verlauf der Beratungen dazu konkrete Vorschläge zu machen.

Ich will zu einigen Punkten unsere Stellung gern zusammenfassend beschreiben. Ich beginne mit dem Stadtausschuß. Ich habe bereits gesagt, daß er auch seinerzeit von der Arbeitsgruppe unseres Landesvorstandes ins Gespräch gebracht worden ist. Will man ihn bewerten, so muß man unterschiedlich vorgehen. Man muß unterscheiden, ob die Doppelspitze abgeschafft werden soll oder nicht. Denn so, wie es ursprünglich von der Arbeitsgruppe im Städtetag gedacht war, sollte der Stadtausschuß ein Scharnier bilden zwischen Rat und hauptamtlicher Verwaltung, insbesondere aber, und das war uns damals sehr wichtig, ein Gegengewicht bilden zu der gestärkten Rolle des zukünftigen Bürgermeisters.

Bleibt es wie bisher bei der Aufgabenteilung zwischen Hauptverwaltungsbeamtem und Bürgermeister, dann sollte auch sichergestellt werden, daß der Hauptverwaltungsbeamte wie bisher das

Recht hat, unmittelbar die Ratsbeschlüsse vorzubereiten. Das soll dann auch die Beigeordneten und insbesondere den Kämmerer einbeziehen, die nach unserer Vorstellung dann kraft Gesetzes auch beratende Mitglieder des Stadtausschusses werden sollten. Es genügt dafür nicht, daß die Hauptsatzung dies vorsehen kann. Dieser Kreis sollte wie bisher das Recht haben, eine abweichende Meinung im Stadtausschuß vorzutragen.

Ich will zu einem zweiten Punkt eine grundsätzliche Anmerkung machen, zu der Stärkung der Bürgerbeteiligung. Wir bewerten das uneingeschränkt positiv, müssen allerdings einen kleinen Vorbehalt machen hinsichtlich der Details. Dafür müssen wir erst die vorgesehene Rechtsverordnung des Innenministeriums kennen. Von ihr wird es ganz entscheidend abhängen, wie solche Verfahren ausgestaltet werden.

Eine etwas technische Anmerkung, die allerdings auch eine inhaltliche Dimension hat, geht dahin, daß wir vorschlagen, keine Differenzierung zwischen Antragsalter bei der Bürgerbeteiligung zum einen und beim Wahlrecht zum anderen zu machen. Wir möchten gern, daß es hier einheitlich bei 18 Jahren bleibt. Ein Argument für eine Differenzierung, wie sie vorgeschlagen wird, ist uns nicht ersichtlich.

Bei all dem eine wichtige Anmerkung: Das Land wird mit einer Stärkung der Bürgerbeteiligung sicher einen Pluspunkt in seine Leistungsbilanz einstellen können, es sollte dabei aber sehen, daß der Aufwand für diese Bürgerbeteiligung ausschließlich von den Städten, Gemeinden und Kreisen getragen wird. Dies führe ich im Zusammenhang mit der Diskussion an, die wir in anderen Ausschüssen und anderen Zusammenhängen führen, daß durch Vorgaben des Landes Aufwand und Verfahren der Städte, Gemeinden und Kreise zusätzlich erschwert, belastet und kompliziert werden. Wir haben den Aufwand, der den Städten durch diese Verfahren entstehen wird, noch nicht spezifiziert, sind aber gern bereit, dies auf Wunsch noch nachzutragen.

Lassen Sie mich zur zukünftigen Rolle der Kommunalaufsicht, wie sie im § 9 steht, eine dritte Anmerkung machen. Ich will die semantische Dimension nicht übertreiben, aber als ich das Wort "vorbeugende Beratung" gelesen hatte, mußte ich an Suchtprophylaxe denken. Ich glaube, wenn der Gesetzentwurf dem Bürger etwas gibt, nimmt er gleichzeitig der Stadt etwas. In allem Ernst, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren: Es mag in einer Situation wie in unserem Partnerland Brandenburg, wo es darum geht, kommunale Selbstverwaltung bei den ersten Schritten zu begleiten, so etwas wie eine vorsorgende Beratung, vorbeugende Beratung geben müssen. Aber

die 396 ortskommunalen Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen haben dies nicht nötig. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte auch sehen, in welchem großem main-stream, in welcher Gesamtbewegung sich das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen in Deutschland befindet. In einer Zeit, wo der Bundesgesetzgeber dazu kommt, über die Erleichterung des Baugesetzbuchs hinaus im Wohnbauerleichterungsgesetz Verfahrensbeschleunigungen vorzunehmen, kann es nicht angehen, daß die Mittelinstanz eine zusätzliche Interventionsmöglichkeit bekommt.

In einer weiteren Anmerkung möchte ich mich mit einem sicherlich heiklen Thema befassen, daß heute nachmittag auch noch angesprochen wird. Ich möchte die Sorge des Städtetags artikulieren, daß der Gesetzgeber - dies bezieht alle vorliegenden Gesetzentwürfe ein - der Versuchung erliegt, in die kommunale Organisationshoheit einzugreifen. Wir sind für eine entschiedene Gleichstellungspolitik; ich kann das gerade für den Städtetag sagen, der in dieser Frage sehr engagiert ist. Wir haben im letzten Jahr schon sichergestellt, daß in all unseren Fachausschüssen Gleichstellungsbeauftragte aus den Mitgliedsstädten mitarbeiten. Wir haben sie aus allen Mitgliedsstädten, ich glaube, mit einer Ausnahme, im Städtetag Nordrhein-Westfalen.

Wir möchte aber nicht gern, daß der Gesetzgeber dies regelt. Wir meinen, daß diese Dinge, solange es demokratisch legitimierte kommunale Selbstverwaltung gibt, am Ort geregelt werden müssen.

Eine besondere Situation ergibt sich in diesem Zusammenhang bei den Ausländerbeiräten. Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, daß auch hier die gesetzliche Vorgabe in der grundsätzlichen Bedeutung für die kommunale Organisationshoheit heikel ist.

Ich glaube, und das möchte ich in Ergänzung unserer Stellungnahmen heute ausdrücklich noch einmal unterstreichen, daß der Gesetzentwurf der Landesregierung die europapolitische Dimension nicht hinreichend sieht. Das Maastrichter Vertragswerk, das auch in der Bundesrepublik bald ratifiziert sein wird - eine gewisse Verzögerung beim Bundesverfassungsgericht schon eingerechnet - sieht ein kommunales Wahlrecht für die EG-Mitgliedsstaatenbürger vor, und zwar von Bundes wegen, über die Gesetzgebungsregelung der Länder hinweg. Das heißt, in dem Moment, wo das Maastrichter Vertragswerk innerdeutsch relevantes Recht wird, werden wir ein kommunales Wahlrecht für die Bürgerinnen und Bürger der EG-Mitgliedsstaaten in Nordrhein-Westfalen haben.

Dann stellt sich allerdings die Frage, welche Funktion dann der Ausländerbeirat haben soll. Ich kann dies nicht abschließend beantworten, glaube aber, daß der Ausschuß in dieser Frage noch dringend beraten soll. Es wäre sicher juristisch-logisch, zu sagen, daß sich dann ein solcher Ausländerbeirat auf die Mitwirkung der türkischen Mitbürgerinnen und Mitbürger beschränken sollte. Ich gebe dazu allerdings zu erwägen, daß die Türkei ein assoziiertes Mitglied der EG ist. Die Tendenz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geht dahin, die Wirkung der Assoziation nicht nur auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu beschränken, sondern sie auch zu erstrecken auf die Teilhabemöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Das heißt, wir würden auch für die türkischen Mitbürgerinnen und Mitbürger mittelfristig zu einer gestärkten Teilhabemöglichkeit kommen. Ich meine, daß hier der Gesetzentwurf der Landesregierung noch bearbeitungsbedürftig ist.

Wir haben uns - ich komme zu einem weiteren Punkt - mit der Bezirksverfassung beschäftigt, die wir in der jetzt vorgeschlagenen Weiterentwicklung als problematisch ansehen, und zwar zunächst deshalb, weil hier ein weiterer Verfahrensschritt eingefügt wird, gerade in einem Bereich, der ohnehin unter hohem Zeitdruck steht, nämlich bei den Haushaltsplanberatungen. Um Mißverständnissen vorzubeugen, will ich sagen, daß sowohl der Geschäftsführer des Städtetags, der jetzt spricht, als auch die zuständige Referentin, die neben mir sitzt, beide gewählte Mitglieder einer Bezirksvertretung sind, Frau Zielke in Krefeld und ich in Bonn. Vor diesem Hintergrund sage ich, daß diese Fortentwicklung problematisch ist, weil sie nicht dazu beiträgt, kommunale Willensbildung zu verbessern.

Es ist aber auch nach unserem Vorschlag - wir haben das schriftlich formuliert - sicher sinnvoll, die vorliegenden Urteile des Oberverwaltungsgerichts Münster stärker einzuarbeiten, die ja für die beiden Fachbereiche Denkmalschutz und Vergabe öffentlicher Aufträge jeweils schon eine Zuständigkeit der Bezirksvertretungen begründet haben. Das sollte im Gesetzentwurf entsprechend umgearbeitet werden. Ich darf im übrigen in dem Zusammenhang auf unsere Stellungnahme verweisen.

Eine weitere Anmerkung zu den Vorschlägen, die für die Arbeit der Ausschüsse gemacht worden sind: Man mag das für eine technische Frage halten, wenn es in § 42 Abs. 2 in Zukunft eine ausdrückliche Festlegung geben soll hinsichtlich der Reihenfolge der Vertretung bei stellvertretenden Ausschußmitgliedern. Für mich ist das der klassische Fall einer Überregelung. Wir alle kennen die kommunale Praxis, daß man, um die Arbeitsfähigkeit der Ratsausschüsse zu gewährlei-

sten, die Ratsmitglieder sich summarisch zu stellvertretenden Ausschußmitgliedern erklären läßt. Dies ist gut so, und ich kenne keine Probleme, die es damit gegeben hat.

Wenn jetzt der Gesetzgeber eine weitere Verfahrensvorgabe macht, wird es wieder weitere, mehrere Beschlußfassungen im Rat geben müssen. Wir können davor nur warnen. Das Land kann nicht auf der einen Seite den Anspruch formulieren, zu entbürokratisieren, zu vereinfachen, und uns gleichzeitig solche, letztendlich überflüssige oder zumindest zweitrangige Regelungen präsentieren.

Wir sind allerdings sehr dafür, daß die Möglichkeit geschaffen wird, in § 42 Abs. 6, daß in den Ausschußsitzungen ein Ad-hoc-Vorsitz gewählt werden kann. Dies ist in der Tat ein Gebot der Praxis, daß bei Verhinderung des Vorsitzenden und des oder der stellvertretenden Vorsitzenden eine solche Ad-hoc-Regelung getroffen werden kann.

Es wird heute nachmittag vom Haushalt die Rede sein. Ich will hier nur ganz kurz in einem Satz sagen, daß die Vorschläge der Landesregierung hier voll in unserem Sinne sind. Die Vorschläge entsprechen den Forderungen, die der Städtetag seit langem erhoben hat.

Besondere Bedeutung messen wir den Regelungen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden bei. Für uns ist ganz wichtig die Freiheit der Wahl der Rechtsform. Ich will das so als Programmsatz formulieren und auch so im Raum stehenlassen. Wir glauben, daß der Gesetzentwurf hier noch überarbeitungsfähig ist, um noch mehr Freiheit zu geben.

Die Grenzen zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Betätigung werden zunehmend fließend. Wir meinen, es sollte eher danach gesehen werden, ob hier die Maßstäbe einer Betriebsführung erfüllt sind. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist für uns nicht mehr hinreichend tauglich.

Eine sehr heikle Frage in diesem Zusammenhang möchte ich nicht auslassen. Das ist die Frage, wer die Stadt in den Beteiligungsgesellschaften - so will ich das summarisch sagen - vertritt. Diese Frage wird immer bedeutsamer, da ja viele Städte dazu übergehen, einzelne Verwaltungsbereiche in privater Rechtsform zu organisieren. Da stellt sich dann die Frage, wer die Stadt in den Organen der Gesellschaft vertritt.

Wir haben hierzu im Städtetag keine fertige Meinung, aber ich will darauf hinweisen, daß es sich um eine wichtige Frage handelt. Die Frage lautet, wenn ich sie einmal loslöse, wie sichergestellt werden kann, daß es die hinreichende Rückkopplung gibt zwischen der Geschäftspolitik des städtischen Unternehmens zum einen und der Stadtpolitik zum anderen. Diese Rückkopplung ist der Maßstab für alle Regelungen, die hierzu gefunden werden. Der Landtag muß entscheiden, welche Regelung am ehesten geeignet ist, diese Rückkopplung zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang gibt es gute Gründe dafür, diese Funktion beim Hauptverwaltungsbeamten oder einem leitenden Mitarbeiter, einer leitenden Mitarbeiterin der Stadtverwaltung zu überlassen. Es gibt dazu einzelne Formulierungen, die ich jetzt nicht vortragen möchte.

Meine Damen und Herren, dies war, hoffentlich in der gewünschten Kürze, ein Überblick über unsere wesentlichen Anmerkungen. Detailanmerkungen finden Sie in den Ihnen vorliegenden Unterlagen. Im übrigen sind wir gern bereit, auf Ihre Fragen zu antworten.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Dieckmann! Herr Heinrichs ist inzwischen eingetroffen. Ich darf Sie bitten, gleich für den Städte- und Gemeindebund - -

(Heinrichs: Herr Schumacher wird das übernehmen!)

- Gut, ja, Herr Schumacher hatte mir das eben schon signalisiert. Ich habe die Bitte: auch 20 Minuten! Herr Heinrichs, Sie hatten es eben nicht gehört: Für die erste Runde jeder 20 Minuten, d.h. bei Ihnen jeder etwa 10 Minuten. Bitte schön, Herr Schumacher!

**Schumacher (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Auch ich darf mich dem Dank von Herrn Dieckmann anschließen, daß wir hier Gelegenheit haben, Stellung zu nehmen, aber auch für den außerordentlich kooperativen Stil des Innenministeriums, der im Vergleich mit anderen Ressorts nicht immer üblich ist.

Sie haben unsere schriftliche Stellungnahme erhalten, und ich möchte mich deshalb auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Wir bedauern, daß der Gesetzentwurf der Landesregie-

rung so weit von den Thesen des Innenministers, die dieser 1991 vorgestellt hatte, abweicht und sie doch in wesentlichen Punkten nicht mehr berücksichtigt. Dies gilt auch für die Frage der Urwahl. Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes hatte sich schon vor 2 Jahren für die Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters ausgesprochen mit der Konsequenz Einheitsspitze. Die Gründe sind Ihnen bekannt - ich will sie deshalb auch nicht groß wiederholen -, die für die Urwahl sprechen: Erweiterung der Bürgerbeteiligung. Außerdem hat die Verwaltung zunehmend aufgrund ihrer Professionalität ein eigenständiges politisches Gewicht gewonnen, das eine unmittelbare demokratische Legitimation der Verwaltungsspitze zumindest wünschenswert erscheinen läßt.

Der dritte Gesichtspunkt ist, daß es vielleicht auch sinnvoll ist, unter dem Gesichtspunkt des checks and balances ein zusätzliches, eigenständiges Gewicht zu schaffen. Wir fühlen uns auch bestätigt - dieser Gesichtspunkt hat in der Diskussion vor 4 Jahren schon eine Rolle gespielt - durch die Ereignisse in Düsseldorf. Wenn es stimmt, daß es einen Trend gibt, daß die großen Parteien eher abnehmen als zunehmen, spricht vieles dafür, die Entscheidung über die Besetzung der Verwaltungsspitze dann in die Hände der Bürger zu legen, anstatt sie von zufälligen Ratsmehrheiten abhängig zu machen, die sich in Zukunft vielleicht häufiger darstellen werden bei einer Zersplitterung der politischen Landschaft.

Ich muß noch einen wichtigen Vorbehalt machen. Wir sind selbstverständlich der Auffassung - das war immer die Diskussion über die Urwahl -, daß wir kein baden-württembergisches Modell anstreben. Wir möchten nicht, wie es teilweise in Baden-Württemberg zu beobachten ist, ein "republikanisches Königtum auf Zeit", sondern wir möchten den Bürgermeister oder Oberbürgermeister, der dann in Urwahl gewählt worden ist, schon einbinden in eine magistratsähnliche Lösung, wie sie der Innenminister ja auch in seinen Thesen mit dem Gemeindevorstand vorgeschlagen hat.

Der zweite wichtige Punkt - ich halte es für fair, auch offenzulegen, daß die Entscheidung im Präsidium sehr umstritten war und es eine starke Minderheit gegeben hat, die diese Entscheidung nicht mitgetragen hat bei der Abstimmung - ist die Frage des Verhältnisses Rat : Verwaltung. Die Mehrheit ist der Auffassung, daß dieses Verhältnis neu geordnet werden sollte. Das heißt ganz konkret, es sollte das Rückholrecht des Rats abgeschafft werden und für einfache Geschäfte der Verwaltung der Hauptverwaltungsbeamte unentziehbar zuständig sein. Der zweite, vielleicht noch brisantere Gesichtspunkt ist die Frage der Personaleinstellung. Da orientiert sich die Mehr-

heit an dem baden-württembergischen Modell mit der Konsequenz, daß bei politischen Wahlbeamten - klar - der Rat weiter entscheidet, aber auf der politischen Ebene darunter eine einvernehmliche Entscheidung zwischen Bürgermeister, Hauptverwaltungsbeamtem und Rat erforderlich ist und, soweit das Einvernehmen fehlt, der Rat dieses fehlende Einvernehmen des Hauptverwaltungsbeamten nur durch eine Zweidrittelmehrheit ersetzen kann. Bei den einfachen Personalentscheidungen, die politisch auch nicht wichtig sind, sollte der Bürgermeister oder der Hauptverwaltungsbeamte allein entscheiden.

Hintergrund der Überlegung ist ganz einfach, daß man sagt, der Bürgermeister ist dafür verantwortlich, daß die Beschlüsse des Rats mit der Verwaltung ausgeführt werden. Er muß dann auch die Möglichkeit haben, wenn er schon diese Verantwortung trägt, soweit es nicht politisch wichtige Sachen sind, über Personaleinstellung und Personaleinsatz zu entscheiden. Aber diese Entscheidung war umstritten.

Der dritte Punkt ist der Gemeindeausschuß, wie ihn jetzt der Gesetzentwurf vorschlägt. Da herrscht Skepsis im Präsidium, ob die Erwartungen, die mit diesem Gemeindeausschuß verbunden sind, tatsächlich erfüllt werden. Wir hätten es lieber gesehen, wenn vorher ein Planspiel gemacht worden wäre, um einmal zu sehen, welche Veränderungen des Verfahrens das bringt. Man wird jetzt abwarten müssen, wenn es denn so kommt, wer recht gehabt hat.

Ich möchte aber noch auf eine technische Problematik hinweisen, die auch politische Dimensionen hat. Bisher koordiniert der Hauptausschuß - so steht es im Gesetz - die Arbeit der Ausschüsse. Es steht im bisherigen Gesetz nicht, daß der Hauptausschuß die Ratsangelegenheiten vorzubereiten hat. Damit stellt sich jetzt die Frage, weil der Gesetzentwurf für den Gemeindeausschuß dieses Vorbereitungsrecht vorsieht, ob dies eine zwingende Vorschrift ist mit der Konsequenz, daß sich der Rat ohne vorherige Einschaltung des Gemeindeausschusses mit keiner Angelegenheit mehr befassen kann.

Unter diesem Aspekt des Zugriffsrechts des Rats halten wir es für problematisch. Wir sind der Auffassung, es sollte zumindest in der Begründung klargestellt werden, daß der Rat selbstverständlich als oberstes Organ weiterhin ein unmittelbares Zugriffsrecht hat.

Das zweite Problem ist das Verhältnis zum Hauptverwaltungsbeamten. Dort ist jetzt im Gesetzentwurf festgelegt, daß der Hauptverwaltungsbeamte die Sitzungen des Gemeindeausschusses

vorbereitet, der Gemeindeausschuß die Ratssitzungen und der Hauptverwaltungsbeamte nur noch Ratssitzungen unmittelbar vorbereitet, soweit es ihm der Gemeindeausschuß überträgt.

Auch das halten wir für problematisch. Wir sind der Auffassung, insbesondere in Eilfällen sollte der Hauptverwaltungsbeamte weiterhin direkt den Rat angehen können. Politisch ist das ungefährlich. Ein Mißbrauch seitens des Hauptverwaltungsbeamten mit dem Ziel, systematisch einen Gemeindeausschuß auszuschalten, ist unseres Erachtens nicht zu befürchten; denn der Rat hat jederzeit die Möglichkeit zu sagen, es soll sich doch erst der Gemeindeausschuß damit befassen. Ich möchte den Hauptverwaltungsbeamten kennenlernen, der ein solches Risiko bewußt ständig eingeht.

Der vierte Punkt ist die Frage der Fraktionen. Hier begrüßen wir es zunächst einmal, daß von den ursprünglichen Vorstellungen abgesehen worden ist, schon jeder Fraktion ein Akteneinsichtsrecht zu geben. Da es sich dabei auch um sehr sensible Akten handelt - Sozialhilfe, Jugendhilfe -, halten wir es auch bei diesen starken Eingriffen in Bürgerrechte für sinnvoll, daß dann für Akteneinsichtsrechte bestimmte demokratische Legitimationen vorausgesetzt werden, die sich auch in Wählerstimmen zum Ausdruck bringen sollten. Das heißt, es sollte bei der jetzt vorgeschlagenen 20-Prozent-Regelung bleiben.

Ein anderes, heiß umkämpftes Feld ist die Frage der Fraktionsfinanzierung. Sie haben vermutlich ähnliche Probleme, was die Landtagsfraktionsfinanzierung angeht; das wird ja überall diskutiert. Hier gehen wir davon aus, daß Sie selbstverständlich die Gesichtspunkte, die auf Bundes- oder Landesebene jetzt zur Neuregelung der Fraktionsfinanzierung führen werden, im gesetzgeberischen Verfahren auch daraufhin überprüfen werden, ob sie auch sinnvoll sind für die Gemeinden, was Transparenz angeht.

Wir haben einen wichtigen Punkt aus unserer Sicht noch angesprochen; das ist ein generelles Problem. Da hier letztlich diejenigen entscheiden, die auch Vorteile haben, sollte man möglichst klare gesetzliche Vorgaben schaffen und keine konfliktträchtigen Normen sehenden Auges in das Gesetz hineinnehmen. Das heißt konkret: Wir sind der Auffassung, daß auch die Frage, inwieweit Ratsmitglieder, wenn sie denn Geschäftsführer sind oder quasi hauptberufliche Funktionen innerhalb der Fraktion wahrnehmen, dann hauptamtlich besoldet werden, einer klaren gesetzlichen Regelung bedarf. Die Probleme, die damit verbunden sind, sind in unserer schriftlichen Stellungnahme enthalten.

Fünfter Punkt: Gleichstellungsbeauftragte, Ausländerbeiräte. Hier können wir uns der Stellungnahme des Städtetages anschließen. So wichtig diese Aufgaben sind - man sollte hier die kommunale Organisationsfreiheit nicht beschneiden. Ich glaube, diese Freiheit wird von den meisten kommunalen Gebietskörperschaften verantwortungsvoll wahrgenommen. Man kann durch gesetzgeberische Vorgaben auch in diesem Bereich nicht versuchen - das ist politisch nicht sinnvoll -, politische Mehrheiten vor Ort zu ersetzen.

Ich darf noch auf einen Gesichtspunkt hinweisen: Teilnahmerecht der Gleichstellungsbeauftragten an Beigeordnetenbesprechungen. Hier gilt dasselbe: keine organisatorischen Vorgaben. Man stellt sich die Frage, warum solche Vorgaben bisher offensichtlich nur von der Landesregierung auf der kommunalen Ebene angestrebt werden. Es wäre alles sehr viel glaubwürdiger an diesem Gesetzentwurf, was dieses Teilnahmerecht angeht, wenn auch die Landesregierung in ihrem Bereich ähnliches auch schon einmal praktizieren würde. Ich frage mich, in welchen Ministerien die Gleichstellungsbeauftragte des Hauses an den Abteilungsleiterkonferenzen regelmäßig teilnimmt. Im Klartext: Bitte nicht verschiedene Maßstäbe, hier bitte mit gleichen Maßstäben messen!

Letzer Punkt - danach übergebe ich an den Kollegen Heinrichs - : Bürgerbeteiligung. Wir glauben, man kann mit diesen Vorschriften leben und wird sie sicherlich überprüfen müssen, wenn man eine gewisse Erfahrungszeit hinter sich hat. Hinsichtlich der unterschiedlichen Altersgrenzen schließen wir uns der Stellungnahme des Städtetages an. Hier ist das Präsidium auch mehrheitlich der Auffassung, daß es auch für das Bürgerantragsverfahren bei der 18-Jahre-Grenze bleiben sollte.

Damit möchte ich an Herrn Heinrichs übergeben.

**Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte im Anschluß an die Ausführungen von Herrn Kollegen Schumacher zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und zur wirtschaftlichen Betätigung der Städte und Gemeinden Stellung nehmen.

Zunächst zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen: Der Gesetzentwurf versucht, durch den Wegfall von Genehmigungsvorbehalten eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu bewirken. Dies ist sicher im Prinzip richtig. Aber wir müssen diese Bestimmungen einbetten in die allgemeine finanzielle Situation. Diese Genehmigungsvorbehalte sind wieder vorhanden, wenn es darum geht, daß die Gemeinden Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen. Angesichts der auf uns zukommenden Belastungen, insbesondere auch durch den Einigungsprozeß, gehen wir davon aus, daß die Mehrzahl der Städte und Gemeinden und gegebenenfalls auch die Kreise genötigt sein werden, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen.

Hier sind wir bei einem Punkt, der unser Präsidium und den Finanzausschuß in letzter Zeit erheblich beschäftigt hat, nämlich bei der Tatsache, daß zahlreiche Städte und Gemeinden Haushaltssicherungskonzepte aufstellen mußten, die Kreise sich aber in dieser Frage sehr zurückhaltend verhalten, ja sogar zahlreiche Kreise die Auffassung vertreten, sie brauchten als Umlageverbände überhaupt keine Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Hier wird mit unterschiedlichen Maßstäben gerechnet. Wir meinen, daß hier eine Klarstellung im Gesetzgebungsverfahren erforderlich ist.

Deshalb schlagen wir vor, daß auch die Kreise verpflichtet werden müssen, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen in den Fällen, in denen in einem Kreis eine oder mehrere Gemeinden zu einem solchen Schritt gezwungen sind und zumindest der Umlagehebesatz über dem Landesdurchschnitt der Kreise liegt; denn wir müssen davon ausgehen, daß gerade die Belastung durch die Kreisumlage wesentlich zu den Folgen beiträgt, die nun zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes führen.

In diesem Zusammenhang möchte ich aber auch noch einige Punkte ansprechen, die die Umlageverbände auch betrifft, hier insbesondere die Kreisumlage. Wir haben die Feststellung gemacht, daß inzwischen Kreise eine Umlage erheben, die über 50 % hinausgeht. Wir sind der Auffassung, daß mit dieser Marke die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten ist. Wir meinen, daß auch der Landtag und die Landesregierung sich mit dieser Frage auseinandersetzen müssen. Wir sind bereit, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Formulierungsvorschläge zu unterbreiten; denn wenn die Tatsache erreicht ist - wir haben inzwischen mehrere Gutachten vorliegen -, daß von den Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden mehr als die Hälfte durch die Kreisumlage abgeschöpft ist, dann ist nach unserer Ansicht der Punkt gekommen, wo die kommunale Selbstverwaltung im Kern tangiert ist. Damit ist auch der Vorrang der gemeindli-



erheblich beeinflussen können. Das verstehen wir auch darunter, wenn wir sagen, eine Gesamtdarstellung gemeindlichen Wirtschaftens muß immer transparent sein für den Rat und insbesondere für alle Beteiligten, die mit diesem Unternehmen zu tun haben.

Mit diesen kurzen Hinweisen möchte ich schließen und im übrigen auf unsere Stellungnahme verweisen, die noch detaillierte Vorschläge enthält.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank! - Herr Professor Oebbecke!

**Professor Dr. Oebbecke (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Wir bedanken uns für die Möglichkeit, hier zu den vorliegenden Entwürfen Stellung zu nehmen. Ich will mich bei meiner Stellungnahme im wesentlichen an der von Ihnen für heute vorgesehenen Beratungsreihenfolge orientieren.

Vielleicht vorweg einige wenige Worte zur Gesamteinschätzung des Entwurfs: Der Regierungsentwurf wird immer sehr stark kritisiert, weil, wie es hier gesagt worden ist, er sich in seinen Vorgaben für die innere Kommunalverfassung von den ursprünglichen Thesen des Innenministers entfernt.

Wenn man von diesen Fragen absieht, muß man doch sehen, daß der Entwurf eine ganze Menge Neues, sehr grundlegendes Neues bringt. Das ist neben der Bürgerbeteiligung auch ein sehr weitgehendes Verschwinden der Genehmigungsvorbehalte. Ohne die Diskussion über die Kommunalverfassung wäre dies ein relativ großer Novellierungsentwurf. Er würde auch unabhängig von dem, was jetzt mit der Kommunalverfassung passiert, Kommunalverfassungsgeschichte machen, was die Genehmigungsvorbehalte angeht, auch über Nordrhein-Westfalen hinaus. Wenn man das gerecht einschätzen will, dann muß man das so feststellen. Sie wissen, daß der Landkreistag Nordrhein-Westfalen für die Kreise die Forderung nach einer vollständigen Abkehr von der bisherigen Organstruktur der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung nicht unterstützt, weil sich diese Regelungen für die Kreise in den Grundzügen bewährt haben. Soweit wir sehen, wird das auch von niemandem nachdrücklich bestritten. Daß die Diskussion in den Kreisen nicht so

intensiv geführt wird, liegt möglicherweise auch daran, daß in einem so komplizierten Gefüge schon leichte Veränderungen der Statik, wie sie die Kreisverfassung gegenüber der Gemeindeverfassung aufweist, einen ganz anderen Funktionszusammenhang bewirken können. Das scheint hier der Fall zu sein.

Ich will einige Worte zu den vorgesehenen Regelungen über die Fraktionen sagen, die ja wörtlich übereinstimmen bei dem Vorschlag für die Kreisordnung und die Gemeindordnung. § 22c der Kreisordnung gibt im wesentlichen die Praxis nach den Grundsätzen wieder, die durch den Erlaß des Innenministeriums vom 2. Januar 1989 fixiert worden sind. Nach Auffassung meines Verbandes sollte diese Bestimmung durch eine verbindliche Regelung über die Ausweisung der insgesamt für die Geschäftsführung der Fraktionen bereitgestellten Mittel ergänzt werden. Es ist ja heute so, daß niemand feststellen kann, was die Arbeit der Fraktionen insgesamt kostet. Man kann feststellen, welche baren Mittel aufgewendet werden; das läßt sich dem Haushaltsplan entnehmen. Aber was an Sachmitteln und an Personalmitteln aufgewandt wird, läßt sich demgegenüber nicht in aller Deutlichkeit entnehmen. Eine solche Ausweisung könnte entweder im Anhang zum Haushaltsplan oder in einer größeren Anmerkung erfolgen. Sie müßte insgesamt die den Fraktionen zufließenden Geld- und Sachleistungen ausweisen. Es würde damit einerseits dem Bürger die Möglichkeit gegeben, sich über den tatsächlichen Aufwand zu informieren; andererseits würde auch ein interkommunaler Vergleich ermöglicht, der heute durch das Nichtauftauchen der Sachleistungen und Personalleistungen - das können ja ganz erhebliche Beträge sein und sind es häufig auch - nicht möglich ist. Uns scheint das auch im Hinblick auf die bestehende Unzufriedenheit mit den Parteien und der Politik insgesamt notwendig zu sein.

Der vorliegende Regierungsentwurf sieht auch für die Kreise die Einführung der Bürgerbeteiligung entsprechend den Regelungen für die Gemeinden vor. Der Entwurf ist technisch sehr weitgehend verbessert worden. Ich kann mich an dieser Stelle dem Dank anschließen, den die anderen Kommunalen Spitzenverbände hier dem Innenministerium abgestattet haben. Anders als etwa bei dem Kommunalwahlgesetz, wo wir alle das Innenministerium kritisiert haben, muß man hier sagen: Dieser Entwurf ist von dieser Abteilung in enger Abstimmung mit uns vorbereitet worden.

Für die Kreise stellt sich allerdings bei der Bürgerbeteiligung eine Frage. Es ist ja nicht so, daß sie das erste Mal eingeführt wird. Es gibt auch in anderen Bundesländern bereits Bürgerbeteiligung in ähnlicher Form für die Kreise. Noch in keinem Bundesland ist von diesen Formen etwa

des Bürgerantrags oder des Bürgerentscheids Gebrauch gemacht worden. Stärkt es wirklich die kommunale Demokratie, wenn man ein Instrument einführt, bei dem man absehen kann, daß davon kein Gebrauch gemacht werden wird, in Nordrhein-Westfalen wahrscheinlich noch weniger angesichts der Größenordnung unserer Kreise als in den anderen Bundesländern, die mit den Dimensionen bei der Gebietsreform etwas zurückhaltender gewesen sind? Wir sprechen uns nicht gegen die Einführung aus, wir meinen aber, daß eine verantwortliche Entscheidung, die Sie ja treffen müssen, diesen Gesichtspunkt einbeziehen muß.

Es ist zu Recht darauf hingewiesen worden - da kann ich mich kurz fassen -, daß etwa durch die vorgesehene obligatorische Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in die kommunale Organisationshoheit eingegriffen wird. Wir lehnen das in gleicher Weise, wie es von den gemeindlichen Verbänden angesprochen worden ist, ab.

Ich will mich im übrigen, was die Einzelheiten anbelangt, hier kurz fassen und auf unsere schriftliche Stellungnahme verweisen. Statt dessen will ich auf das eingehen, was Herr Heinrichs gerade vorgetragen hat.

Ganz sicher ist in den letzten 2, 3 Jahren die Diskussion über die finanziellen Beziehungen zwischen den Umlageverbänden und ihren Mitgliedern wieder härter geworden. Die Diskussion wird ja nicht permanent geführt, auch die Forderungen werden nicht permanent erhoben, sondern man kann an den Forderungen ablesen, wie es um die kommunalen Finanzen steht. Es steht im Moment schon nicht günstig, und wir können absehen, daß sich die Situation, wie man sagen kann, dramatisch verschärfen wird.

Bei dieser Sachlage ist es nur natürlich, daß alle Betroffenen diesem Teil der Regelungen des Kommunalverfassungsrechts besondere Aufmerksamkeit schenken.

Es ist richtig, daß inzwischen die Kreisumlage für die kreisangehörigen Gemeinden den mit Abstand wohl größten Ausgabeblock ausmacht, etwa gleich hoch wie die Personalausgaben. Es ist aber auch richtig, daß die Kreise nur sehr begrenzt Einfluß auf die Höhe der Kreisumlage haben. Der wesentliche Bestimmungsfaktor der Höhe der Kreisumlage ist nicht das kommunalpolitische Verhalten des Kreises, sondern die wesentlichen Bestimmungsfaktoren sind die Höhe der Landschaftsumlage, die für die Kreise etwa die Rolle spielt wie für die kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage, und zweitens die Höhe der Schlüsselzuweisungen.

Wenn man das so sieht, und man muß es so sehen, dann zeigt sich, daß etwa die Vorstellung, bei Überschreitung einer bestimmten Grenze, wo immer sie liegt, werde Verfassungsrecht verletzt, so nicht richtig sein kann. Es kann nicht richtig sein, daß ein Kreis deshalb Verfassungsrecht verletzt, weil der Landtag im Gemeindefinanzierungsgesetz gemeint hat, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel stärker den Gemeinden und weniger stark unmittelbar den Kreisen geben zu sollen. Wenn man so entscheidet, muß sich die Kreisumlage zwangsläufig erhöhen, auch über irgendwelche statischen Grenzen hinaus. Diese 50-Prozent-Grenze - jede andere genauso - ist kein angemessener Anknüpfungsfaktor für irgendwelche Beurteilungen auch nur.

Es ist ja auch so, daß diese 50-Prozent-Grenze nur dann überschritten wird, wenn man die Jugendamtsumlage einbezieht. Bei den anderen sind wir Gott sei Dank so weit noch nicht, aber ich räume ein, daß es so weit kommen könnte.

Es gibt aber auch andere Belastungen für das Steueraufkommen der Gemeinden, etwa die Gewerbesteuerumlage. Wenn ich mir da ansehe, was auf die Gemeinden zukommt, so ist das mindestens so dramatisch wie die Kreisumlage.

Es ist dann vorgeschlagen worden, auch für die Kreise obligatorisch Haushaltssicherungskonzepte vorzusehen. Der Wunsch ist aus der Sicht der kreisangehörigen Gemeinden nicht völlig unverständlich. Aber der Vorschlag, der hier gemacht wird, ist untauglich. Es kann meines Erachtens nicht sinnvoll daran angeknüpft werden, ob eine Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept hat; denn das indiziert nun wirklich nicht irgendwelche Probleme des Finanzgebarens des Kreises. Im Gegenteil, wenn eine oder zwei Gemeinden Probleme haben, spricht das eher dafür, daß das gemeindlich radizierte Probleme sind.

Es kann sicher auch nicht an den Landesdurchschnitt der Kreisumlage angeknüpft werden. Die Höhe der Kreisumlage - das läßt sich sehr deutlich sehen - hängt weniger vom Ausgabeverhalten als z.B. auch davon ab, wie die Wirtschafts- und die Finanzstruktur und die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden sind. Gerade da, wo die Steuerkraft niedrig ist, sind die Ausgaben der Kreise heute hoch, weil dann beispielsweise relativ viel Sozialhilfe anfällt.

So gut ich verstehen kann, daß der Verband der kreisangehörigen Gemeinden solche Vorschläge macht, so sehr muß man sagen, daß diese Vorschläge untauglich sind. In dem Zusammenhang

muß man daran erinnern, daß man in diesem Bereich auch schwerlich mit dem verfassungsrechtlichen Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung argumentieren kann. Dieser verfassungsrechtliche Vorrang besteht ausschließlich da, wo es um die Zuweisung von Aufgaben geht. Sowohl nach Bundes- als auch nach Landesverfassungsrecht steht den Kreisen in diesem Bereich - hier geht es um Finanzhoheit - das Recht der Selbstverwaltung in gleicher Weise zu. Deshalb ist hier auch bei der Einführung von Regelungen auch wegen des Verfassungsrechts ein besonders sorgfältiges Vorgehen erforderlich.

Es würde sicherlich die Diskussion außerordentlich erleichtern, wenn wir hier auch als Verbände dazu kämen, über diese Dinge zu sprechen, und wenn es nicht so wäre, daß man die Vorschläge explizit in der Anhörung das erste Mal zur Kenntnis nehmen kann.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat sich natürlich auch mit dem Problem befaßt. Es gibt die drei Ebenen, wo Sozialhilfe verwaltet wird. Das sind die Gemeinden, die im Wege der Heranziehung für den örtlichen Träger tätig werden, das sind die Kreise, die als örtliche Träger, aber auch im Wege der Heranziehung für die Landschaftsverbände tätig werden, und das sind die Landschaftsverbände. Wir schlagen vor, daß bei diesen drei Ebenen im Sinne auch einer Stärkung von Wirtschaftlichkeitsdenken die Finanzverantwortung und die Ausführungsverantwortung zusammengeführt werden. Das ist auch landesrechtlich möglich. Das würde dazu führen, daß die Kreisumlage deutlich gesenkt werden kann. Das würde dazu führen, daß die Gemeinden das, was sie heute an die Kreise abführen im Wege der Kreisumlage, dann als Sozialhilfe wieder ausgeben, unmittelbar buchend in den Kreishaushalt, und daß sie das in eigener Verantwortung verwalten. Dasselbe würde gelten im Verhältnis zwischen Kreisen und Landschaftsverbänden. Das scheint uns ein Vorschlag zu sein, der in der Sache weiterführt. Bei dem anderen geht es im Grunde nur darum, sich gegenseitig kommunalaufsichtlichen Druck auf den Hals zu setzen, ohne daß in irgendeiner Form absehbar ist, daß unter dem Strich dabei etwas herauskommt.

Ich möchte in dem Zusammenhang mit Haushaltsrecht noch auf einen Vorschlag hinweisen, den wir zusätzlich zu den vorliegenden Entwürfen machen. Nach § 20 der Kreisordnung kann die Aufnahme von Krediten nicht übertragen werden, etwa vom Kreistag auf den Kreisausschuß oder auf den Hauptverwaltungsbeamten. Diese Bestimmung wird den Anforderungen, die sich aus den schnell wechselnden Darlehenskonditionen am Kreditmarkt ergeben, nicht mehr gerecht. Bei den Kreisen wird heute eine Mehrzahl der Kredite im Wege der Dringlichkeitsentscheidung aufgenommen. Das ist nicht sachgerecht.

Wir schlagen deshalb vor, diese Formulierung - das ist der Buchstabe p - aus dem Abs. 1 herauszunehmen, um hier mehr Flexibilität zu ermöglichen, auch im Sinne der Vorstellungen von Unternehmen Kommune, die hier angesprochen worden sind.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Danke sehr, Herr Oebbecke! Meine Damen und Herren, ich frage einmal die Abgeordneten, ob jetzt schon Rückfragen gestellt werden sollen. - Das ist im Moment noch nicht der Fall.

Ich darf dann zu den Experten für die erste Runde kommen und zunächst Herrn Professor Banner bitten!

**Professor Banner (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln):** Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bitte zunächst um Nachsicht dafür, daß ich erst heute in der Lage war, meine Stellungnahme schriftlich auf den Tisch zu legen. Ich werde mich daher zum Teil wörtlich an diese Stellungnahme halten.

Es geht mir in meiner Stellungnahme nicht darum zu prüfen, inwieweit der Gesetzentwurf aus heutiger Sicht ideal oder defizitär ist. Vielmehr möchte ich ihn auf seine Zukunftsfähigkeit abklopfen, d.h. auf sein Potential, einen Beitrag zur Herausbildung jener Art von Kommunalverwaltung zu leisten, wie wir sie in Zukunft brauchen. Ich möchte also den Blick nach vorn richten, über den vorliegenden Entwurf hinaus; es ist ja schon gesagt worden, daß dies nicht die letzte Änderung der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen ist.

Um dies zu tun, muß ich in kurzen Worten das Bild der Kommunalverwaltung schildern, die wir in Zukunft brauchen. Hier herrscht weitgehend Konsens, daß die Kommunalverwaltung sich vom Bild der Vollzugsbehörde, das sie noch sehr stark prägt, hin zu einem Dienstleistungsunternehmen entwickeln muß. Dabei kommt den Wortbestandteilen "Dienstleistung" und "Unternehmen" absolut das Gleichgewicht zu. Wie muß man sich ein solches Dienstleistungsunternehmen vorstellen? Wenn man das versucht, dann tut man gut daran, den Blick auch ins Ausland zu richten.

Wir sind nicht mehr Weltmeister in Kommunalverwaltung, andere sind uns da zum Teil voraus. Dies sind globale Entwicklungen, denen wir uns nicht werden entziehen können.

Das Dienstleistungselement - wie wird es aussehen? Die Kommunalverwaltung wird sich viel näher am Markt und an ihrem Kunden bewegen. Ein wichtiges Instrument sind dabei regelmäßige Umfragen, wie die kommunalen Leistungen beim Nutzer "ankommen". Die Kommunalverwaltung arbeitet ungleich stärker als heute mit ihren Kunden zusammen, diese werden dadurch Partner. Das ist etwas, was wir heute überhaupt noch nicht intern analysiert haben. Wir neigen dazu, die kommunalen Leistungen immer noch ein bißchen von oben mit einer Betreuungsmentalität an den Bürger heranzubringen.

Die künftige Kommunalverwaltung muß ihre Leistungen erheblich schneller als heute veränderten Markt- und Nachfrageverhältnissen anpassen, in Produktzyklen denken. Das kann die heutige Verwaltung kaum. Sie ist sehr inflexibel. Das heißt, sie wird intern flexibler sein müssen und ihre Ressourcen, insbesondere Geld und Personal, zügig entsprechend den Bedarfsveränderungen umschichten müssen.

Und sie wird über ihre Leistungen in bezug auf Kosten, Wirtschaftlichkeit, Effektivität, Zielgenauigkeit, Qualität und Kundenzusammenarbeit regelmäßig öffentlich Rechenschaft ablegen müssen und dadurch erhöhte Legitimität gewinnen.

Ich komme zum Unternehmenselement. Da ist es, wenn man vom "Unternehmen Stadt" oder von Kommunalverwaltung spricht, wichtig, sofort zu betonen, daß dieses Dienstleistungsunternehmen ein politisches Unternehmen ist. Der Rat ist das oberste Kommunalorgan und kein bloßer Aufsichtsrat. Er beschränkt sich nicht darauf, sozusagen den "Vorstand" zu kontrollieren, sondern er trifft die wichtigsten inhaltlichen Entscheidungen selbst.

Allerdings kann bei der heutigen Komplexität der Kommunalverwaltung der Anspruch des Primats der Politik nur noch eingelöst werden, wenn wir das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene grundlegend verändern, und zwar in folgender Richtung:

Die Politik muß die Produkte oder den Output der Verwaltung in die Hand bekommen. Demgegenüber ist die heutige Steuerung der Verwaltung durch die Politik eine reine Inputsteuerung. Die Politik gibt der Verwaltung viele Millionen, ohne gleichzeitig präzise zu definieren und zu

verlangen, welche Produkte die Verwaltung mit diesem Geld herzustellen hat. Die inhaltliche Bestimmung der Leistungen wird auf weiten Strecken dem Verwaltungsapparat mit seinen Fachleuten überlassen. Wir alle wissen: Die neigen dazu, es teuer und perfekt zu machen. Damit begibt sich ein Rat der Essenz seines Budgetrechts, wenn er nur Geld vergibt und sozusagen hofft, die Verwaltung werde damit schon etwas Vernünftiges tun - was sie in 95 % der Fälle ja auch tut. Aber als Politiker würde ich mich damit nicht so ganz abfinden. Die Verwaltung von den Produkten her politisch zu steuern, setzt voraus, daß die Verwaltungsprodukte definiert werden, daß Budgets den einzelnen Produkten zugeordnet werden, daß die Politik die Management-spielräume der Verwaltung definiert, d.h., die Länge der Leine bestimmt, an der sie als Politik die Verwaltungseinheiten und im übrigen auch die kommunalen Unternehmen führen will. Dies durchaus im Sinne dessen, was gesagt worden ist; kommunale Aufgaben werden ja nicht nur in der Kernverwaltung erbracht, sondern auch in kommunalen Unternehmen, durch gemeinnützige Organisationen, von der Stadt subventioniert oder nicht, und durch Primate. Dies bedarf der Steuerung.

Und es muß regelmäßig eine Kontrolle stattfinden, ob die Verwaltung auf Zielkurs ist. Diese Kontrolle muß systematisch und flächendeckend stattfinden und nicht wie heute durch spontane politische Einzeleingriffe in den Verwaltungsvollzug, wenn es irgendwo kneift oder politischen Ärger gibt.

Die Verwaltung auf der anderen Seite muß dafür verantwortlich sein, mit Hilfe der zugebilligten Budgets die von der Politik definierten Leistungen zu bringen und der Politik über die Leistungserbringung regelmäßig Bericht zu erstatten.

So entsteht ein neues Bild des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Die Politik bestimmt im Prinzip das Was der kommunalen Betätigung, und die Verwaltung ist verantwortlich für das Wie. So sind die Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung klar abgegrenzt. Die heutige, in der GO NW besonders ausgeprägte durchgängige Verantwortungsvermischung, -verwirrung zwischen Politik und Verwaltung wäre damit beseitigt. Das ist das Prinzip des "Steuerns auf Abstand", es befreit die Politik von dem Risiko, von der Verwaltung mit ihrem Expansions- und Perfektionierungsstreben instrumentalisiert zu werden. Zwischen Politik und Verwaltung entsteht eine Art Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis oder Kontraktmanagement - das ist der internationale Ausdruck, der sich hierfür eingebürgert hat. Der Rat oder der Kreistag "bestellt" die von ihm gewünschten Produkte, was er bei der Kernverwaltung tun kann, was er bei Unter-

nehmen tun kann, was er bei Privaten oder anderen Organisationen tun kann. Die Verwaltung erzeugt diese Produkte.

Wichtig in dem neuen Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung ist nicht nur, daß der Rat sich von der Instrumentalisierung durch Bürokratieinteressen emanzipiert und gleichzeitig seinen Zugriff auf das politisch Relevante, nämlich die Produkte, richtet und verbessert. Ebenso bedeutsam ist, daß er die Verwaltung flächendeckend und systematisch führen kann, was es ihm ermöglicht, von den derzeitigen unkoordinierten, spontanen politischen Einzeleingriffen weitgehend abzusehen. Statt eine Vollzugsbürokratie nach dem Prinzip von hü und hott zu führen, führt der Rat jetzt ein modernes Dienstleistungsunternehmen durch Zielsetzung und Zielkontrolle mittels Berichterstattung.

Dies ist die Unternehmensähnlichkeit der Führung dieses Unternehmens, das, was ich noch einmal betonen möchte, ein politisches Unternehmen ist. Daß man das so hinkriegen kann, zeigen ausländische Beispiele.

Voraussetzung dafür, daß die Politiker sich sozusagen zurücklehnen, von Einzeleingriffen absehen und auf den nächsten Bericht warten, anhand dessen sie kontrollieren können, ob die Verwaltung auf Zielkurs ist, ist eine ungleich höhere Transparenz der Verwaltung für die Politik und übrigens auch für die Verwaltung selbst. Die Verwaltung ist für sich selber nicht so transparent, wie das notwendig wäre.

Diese Transparenz wird zur Zeit in der Kommunalverwaltung geschaffen. Das fängt ganz sachte an, aber es ist doch deutlich spürbar, und zwar nicht zuletzt unter den finanziellen Zwängen, denen wir heute ausgesetzt sind. Daß dies eine Umstrukturierung auch des Verwaltungsapparats erfordert mit den Stichworten "starke Selbststeuerung der Verwaltungsfachbereiche", "Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung", "zentrales Controlling" usw., sei hier nur am Rande angemerkt.

Man darf durchaus konstatieren, daß sich die Kommunalverwaltung seit etwa 2 Jahren, nicht zuletzt unter dem Einfluß der finanziellen Zwänge, auf den Weg begeben hat, ein Dienstleistungsunternehmen in dem skizzierten Sinn zu werden. Dies wird in Fachkreisen unter der Bezeichnung "neues Steuerungsmodell (KGSt)" - Herr Dieckmann hat darauf hingewiesen -,

"Dienstleistungsunternehmen Stadt" - die Terminologie des Deutschen Städtetags - "Tilburger Modell" und ähnlichen Ausdrücken diskutiert.

Meine dritte und vorletzte Frage: Dient die GO-Novelle dem neuen Bild des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung? Bei dieser Fragestellung fällt der Blick sofort auf die eigentliche Innovation der Novelle im Verhältnis Rat : Verwaltung, nämlich auf den Gemeindeausschuß. Er soll ein Scharnier zwischen Rat und Verwaltung bilden. Das ist genau der Punkt, an dem sich entscheidet, welche Art von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung die größere Chance hat: eine politisierte Bürokratie oder - als Alternative - ein politisch kontrolliertes Dienstleistungsunternehmen. Was letztlich dabei herauskommt, hängt sehr stark von einem Satz ab, der von den Vorrednern schon zitiert worden ist, nämlich in § 42a: "Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß auch Beigeordnete dem Gemeindeausschuß mit beratender Stimme angehören." Das ist ein interessanter Satz, und ich finde es bemerkenswert, daß die Landesregierung von der Nichtteilnahme der Beigeordneten als Normalfall ausgeht - so die Formulierung. Von dem Normalfall möchte ich einmal ausgehen und dessen Konsequenzen schildern.

Wenn die Beigeordneten nicht dem Gemeindeausschuß angehören, entsteht eine Lücke an sachkundiger Beratung, denn der Gemeindedirektor kann nicht alles im Kopf haben. Die Folge ist, daß die Mitglieder des Gemeindeausschusses nicht auf die Sitzungen warten können, sondern sich im Vorfeld Informationen aus der Verwaltung beschaffen müssen, indem sie z.B. mit dem Beigeordneten reden. Damit steigt ihre Arbeitsbelastung. Geht man davon aus, daß der Gemeindeausschuß als das die Ratsbeschlüsse vorbereitende Organ ohnehin wöchentlich tagen muß - das zeigen alle Erfahrungen in anderen Bundesländern -, dann nähert sich zumindest in mittleren und großen Städten die Belastung der Mitglieder einem Full-time-Job. Man wird folglich über eine entsprechende Bezahlung der Mitglieder des Gemeindeausschusses nachdenken müssen.

Ein Gemeindeausschuß, dessen Mitglieder faktisch full-time-beschäftigt sind, tendiert dazu, zugleich Exekutivausschuß des Rats und Gemeindevorstand, d.h. eine Art Gemeindeführung zu werden, was voll durchschlägt, wenn der hauptamtliche Bürgermeister kommt, was ich persönlich für zwangsläufig halte.

Gleichzeitig werden die Beigeordneten entpolitisiert. Dies zwingt zu der Überlegung, ob man überhaupt zur Leitung der Dezernate dann noch Wahlbeamte braucht, die ja unvermeidlich einen politischen Anstrich haben. "Politische" Beamte, deren Politikkomponente aber ins Leere läuft,

weil sie als Politiker und politische Berater nicht gefragt sind, die könnte man dann - zumindest ist das ernsthaft zu überlegen - vielleicht besser durch marktgerecht bezahlte Spitzenfachleute ersetzen, womöglich mit befristeten Sonderverträgen, die im Sinne des Kontraktmanagements eine Leistungsabsprache mit dem Gemeindeausschuß enthalten.

Das ist kein theoretisches Problem, dieser Fall ist schon praktisch geworden, und zwar bei der Umformung des Stadtentsorgungsamtes Duisburg zu einem sogenannten optimierten Regiebetrieb. Da gab es eine starke Diskussion über die Rolle des Beigeordneten. Dort sind Betriebsleiter im Dienst, die deutlich über dem, was die öffentliche Hand normalerweise bezahlt, bezahlt werden und bezahlt werden müssen. Wenn wir die Verwaltung in sehr stark autonomisierte Betriebe zerlegen und die volle Managementverantwortung einschließlich der Ressourcenverantwortung dort haben, müssen wir marktgerecht bezahlen, und dann kommt die Figur des Beigeordneten als Wahlbeamter in die Diskussion, das ist ganz zwangsläufig.

Der Fall, den die Novelle also als Normalfall ansieht, nämlich die Nichtzugehörigkeit der Beigeordneten zum Gemeindeausschuß, bietet also ideale Voraussetzungen für die Entwicklung der oben herausgestellten Kernelemente des neuen Steuerungsmodells und des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung: Herrschaft des Rats über die Produkte und Steuerung der Verwaltung auf Abstand durch die Politik.

Schlußbeurteilung: Ich halte diese Normalformulierung in § 42a für hochinnovativ, wenigstens für deutsche Verhältnisse. Sie eröffnet ein bislang in der Bundesrepublik nicht erschlossenes Experimentierfeld, das geeignet ist, den Weg der Kommunalverwaltung von der Vollzugsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen kräftigst zu beschleunigen, wenn in der Praxis davon Gebrauch gemacht wird. Eine ähnliche Führungsstruktur ist meines Wissens nur in Mecklenburg-Vorpommern in der Diskussion. Es ist zu hoffen, daß diese neuartige Führungsstruktur in der Praxis zunächst einmal breit ausprobiert wird. Denkt man sich dann noch den hauptamtlichen Bürgermeister hinzu, hätte die GO NW durchaus die Chance, vom Inhaber der roten Schlußlaterne zum Vorreiter einer Entwicklung zu werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der demokratischen Bürgergesellschaft leisten könnte.

Wäre der Entwurf eine Klassenarbeit, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren - als Staatsbürger darf man seiner Regierung ja Noten geben -, dann würde ich untendrunter schreiben: Gute Anlage, kann aber noch besser werden!

(Heiterkeit und Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Professor Banner! Ich darf jetzt Herrn Professor Ehlers bitten.

**Professor Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht, Münster):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte zunächst eine grundsätzliche Bemerkung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung machen, dann auf Einzelfragen eingehen und abschließend ein kurzes Resümee ziehen.

Selten ist eine Kommunalreform so gründlich vorbereitet worden wie das von der Landesregierung vorgelegte Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze. So hat es bisher, soweit ersichtlich, noch niemals eine Befragung sämtlicher Mandatsträger, Gemeindedirektoren und Beigeordneten der Gemeinde zum Zweck der Überprüfung des geltenden Rechts gegeben.

Gleichzeitig dürften sich aber auch kaum kommunalrechtliche Gesetzentwürfe finden lassen, bei denen Vorbereitungsaufwand und Ertrag in einem so krassen Mißverhältnis stehen wie im vorliegenden Fall. Wie schon der flüchtige Vergleich mit den Empfehlungen des Innenministers zur Reform der Kommunalverfassung zeigt, sind ihnen mit dem Gesetzentwurf die Zähne gezogen worden. Jedenfalls, soweit das Kommunalverfassungsrecht betroffen ist, beschäftigt sich der Entwurf zumeist eher mit untergeordneten Fragestellungen und erteilt damit den wirklich einschneidenden Reformpostulaten eine Absage.

Nach meiner Meinung muß es als schwerer Mangel gewertet werden, daß sich der Gesetzentwurf weder für eine Abschaffung der kommunalen Doppelspitze noch für eine Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten und eine Änderung des Wahlrechts im Sinne der Einführung eines Kumulierens und Panaschierens ausgesprochen hat. Die Gründe, die für diese grundlegenden Änderungen

des Kommunalrechts sprechen, sind in den vergangenen Jahren eingehend erörtert worden und können hier wegen der zeitlichen Vorgaben nicht im einzelnen vorgestellt werden. Hinzuweisen ist nur auf folgendes:

Die Trennung der Funktionen des Vorsitzenden der Volksvertretung und des Leiters der Verwaltung hat sich nicht bewährt. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die Zweigleisigkeit eine wirksame Leitung und Steuerung der Kommune erschwert und sowohl Transparenz- als auch Reibungsverluste der Kommune zur Folge hat. In der Realität werden die gesetzlichen Bestimmungen daher vielfach nicht ernst genommen, was für sich genommen schon ein bedenkliches Zeichen ist. So hat sich das gesetzliche Leitbild eines ehrenamtlich tätig werdenden, vorwiegend mit der Wahrnehmung repräsentativer Aufgaben betrauten Bürgermeisters einerseits und eines politisch enthaltenen Verwaltungschefs als Leiter der Verwaltung andererseits jedenfalls in den größeren und mittleren Städten als lebensfremde Fiktion erwiesen.

Das wissenschaftliche Schrifttum plädiert, wenn ich es richtig sehe, seit langem fast durchweg für eine Aufgabe der Zweigleisigkeit. Selbst mein Hamburger Kollege Werner Thieme, der sich als Vorsitzender der niedersächsischen Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalrechts noch 1978 für die Zweigleisigkeit ausgesprochen hat, hat inzwischen seine Auffassung geändert.

Im übrigen wäre die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze nordrhein-westfälischer Prägung ja kein Sprung ins Ungewisse, weil sich die Konzentration der Kompetenzen in einer Hand in Süddeutschland seit langer Zeit bestens bewährt hat. Darüber, nehme ich an, werden wir so gleich noch etwas hören.

Hauptanliegen des Gesetzentwurfs soll es sein, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen Geschehen zu verbessern. Dieser Zielsetzung wird der Entwurf indessen nicht gerecht. Vorgeschlagen werden nämlich nur plebiszitäre Elemente in Gestalt eines Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids. Die praktische Relevanz dieser Instrumente ist aber eher begrenzt. So hat es in Baden-Württemberg, dem Ursprungsland des Bürgerentscheids, von 1975 bis 1988 lediglich hundert Bürgerbegehren gegeben, von denen 61 unzulässig waren und ganze 23 einen positiven Bürgerentscheid zur Folge hatten.

Stärker dürfte den Bürger die Mitwirkung an Entscheidungen über Personen durch Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten und Auswahl der Volksvertreter interessieren. Insoweit läßt der Entwurf jedoch alles beim alten. Er wendet sich gegen mehr Mitsprache der Bürger und damit gegen mehr Demokratie zugunsten der Beibehaltung einer Parteienherrschaft. Dies kann nur bedauert werden, zumal etwa die Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten diesem ein ganz anderes Gewicht verleihen würde.

Stellt man diese prinzipiellen Bedenken zurück und beschränkt sich nur auf die Reformvorschläge des Gesetzentwurfs der Landesregierung, fällt das Urteil günstiger aus. Den empfohlenen Neuregelungen kann grundsätzlich zugestimmt werden. Wegen der Kürze der Zeit kann hier nur auf die Gemeindeordnung eingegangen werden. Folgende Modifizierungen erscheinen angebracht:

Erstens. Der Gesetzentwurf der Landesregierung geht von dem bestehenden monistischen Gemeindeverfassungssystem aus. Der Rat ist prinzipiell für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig und kann die Entscheidung über diese Angelegenheiten zumindest an sich ziehen. Statt sich zu verzetteln, sollten sich die ohnehin überlasteten Ratsmitglieder aber auf das politisch Wesentliche konzentrieren.

Deshalb empfiehlt es sich dringend, die Allzuständigkeit aufzugeben und in Anlehnung an die Kreisordnung der Volksvertretung die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung - nicht nur der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung - schlechthin zu entziehen. Die Zuständigkeit ist beim Gemeindedirektor anzusiedeln.

Abzulehnen ist auch die Regelung des § 28 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs, wonach sich neben dem Rat auch der Gemeindeausschuß die Entscheidung über die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung vorbehalten kann. Diese Bestimmung beschwört einen Kompetenzwirrwarr herauf, außerdem ist der Gemeindedirektor als Leiter der Verwaltung besser als der Hauptausschuß dafür geeignet, Detail- und Routineangelegenheiten zu entscheiden.

Zweitens. Die Stellung des Gemeindedirektors wird in dem Gesetzentwurf der Landesregierung eher geschwächt als gestärkt. Vieles spricht aber dafür, dem Gemeindedirektor weitere Personalbefugnisse zuzugestehen. Bedenkenswerte Vorschläge enthält insoweit der Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion.

Drittens. Zu begrüßen ist die Einrichtung eines Gemeindeausschusses, der wohl in Anlehnung an den Kreisausschuß und den Verwaltungsausschuß niedersächsischer Ausprägung den Informationsfluß zwischen Rat und Politik kanalisieren, die Ratssitzung vorbereiten und bestimmte Entscheidungen treffen soll. Wie sich aus den zuvor gemachten Ausführungen ergibt, sind dem Gemeindeausschuß aber zum Teil zu weit gehende Kompetenzen zugestanden worden.

Viertens. Grundsätzlich positiv einzuschätzen sind auch die Bemühungen um eine verbesserte Bürgerbeteiligung durch Einführung von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Da aber dem kostspieligen Mißbrauch entgegengewirkt werden muß, scheint mir ein Quorum von 10 % für das Bürgerbegehren jedenfalls in kleineren Gemeinden zu niedrig angesetzt zu sein. Zusätzlich sollte eine Einwohnerversammlung zur Unterrichtung der Einwohner zum Zwecke der Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten eingeführt werden. Diesbezügliche Bestimmungen enthalten die süddeutschen Gemeindeordnungen.

Fünftens. Begrüßenswert ist die Absicht, die Rechtsstellung der Fraktionen ausführlicher, als dies im bisherigen Recht der Fall ist, zu regeln. Problematisch ist aber die Bestimmung, die den Fraktionen das Recht gibt, ihre Auffassung öffentlich darzustellen. Da die Fraktionen primär Funktionssubjekte des Innenrechtes darstellen und die kommunalen Volksvertretungen zudem nicht Parlamente, sondern Kollegialorgane der Verwaltung zur Wahrnehmung exekutiver Aufgaben sind, ist eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit nicht ohne weiteres mit der Rechtsstellung der Fraktionen vereinbar.

Jedenfalls verbietet sich aber eine Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit durch Haushaltsmittel. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1992 die Verwendung von Fraktionszuwendungen zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit als rechtlich fragwürdig bezeichnet, ohne zu der Sache endgültig Stellung nehmen zu müssen. Nach Auffassung des Gerichts ist die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen für eine Gemeinde von keinem unmittelbaren Nutzen und bringt ihr allenfalls mittelbare Vorteile ein, deren Bedeutung eher vernachlässigt werden kann. Unmittelbare Nutznießer seien statt dessen die Fraktionen selbst, möglicherweise aber noch mehr die hinter ihr stehenden politischen Parteien.

Diesen Ausführungen kann nur nachdrücklich zugestimmt werden. Jede Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen führt zu einer verdeckten Parteienfinanzierung. Für eine nicht-

kommunale Aufgabe dürfen aber keine kommunalen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Es sollte daher zumindest klargestellt werden, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht durch kommunale Zuwendungen unterstützt werden darf.

Des weiteren enthält der Gesetzentwurf keinerlei Regelungen über die Höhe der Zuwendungen, die den Fraktionen geleistet werden können. Es scheint mir, einen Vorschlag der Fraktion DIE GRÜNEN aufgreifend, aber unerläßlich zu sein, daß der Innenminister auch insoweit in einer Rechtsverordnung Höchstsätze vorgibt.

Sechstens. Eine politisch eher marginale, rechtsdogmatisch aber wichtige Änderung strebt der neugefaßte § 23 Abs. 6 des Gesetzentwurf der Regierung an. Die Mitwirkung eines wegen Befangenheit Betroffenen soll danach nur geltend gemacht werden können, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war. Die Bestimmung ist nicht nur aus den Gründen, die der Gesetzentwurf angibt, sondern auch wegen anderer Gesichtspunkte grundsätzlich zu befürworten. Der bisherige § 23 Abs. 6 der Gemeindeordnung könnte nämlich zu der Schlußfolgerung verleiten, daß Ratsbeschlüsse, die mit dem geltenden Recht kollidieren, nicht nur rechtswidrig, sondern nichtig sind. Dies hätte aber aus vielerlei Gründen problematische Konsequenzen.

Im übrigen besteht hinsichtlich des § 23 der Gemeindeordnung größerer Änderungsbedarf, als der Regierungsentwurf erfüllt. So wird einerseits die beratende Mitwirkung Befangener verboten, andererseits das Recht zur Geltendmachung des Mitwirkungsverbots von der Entscheidungserheblichkeit abhängig gemacht. Dies wirft die Frage auf, wie festgestellt werden soll, ob eine bloße Mitberatung entscheidungserheblich war.

Vor allem aber kann es nicht bei dem vom Landtag im Jahr 1990 als Reaktion auf das sogenannte Hausmeisterurteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen beschlossenen § 23 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung bleiben. Diese Bestimmung, die eine Befangenheit annimmt, wenn eine Person direkt berührt ist, gibt keinerlei Sinn. Nimmt man den Wortlaut der Regelung ernst, müßte ein Ratsmitglied an einen Beschluß des Rats über den Ankauf eines dem Ratsmitglied gehörenden Grundstücks mitwirken können, da der Beschluß des Rats erst noch durchgeführt werden muß, also das Ratsmitglied nicht direkt berührt.

Ferner stellt sich die Frage - nicht nur im Fall des § 23 Gemeindeordnung, sondern allgemein -, ob Rechtsverstöße von Mandatsmitgliedern sanktionslos bleiben sollen. Die Gemeindeordnung

sieht nur in ganz vereinzelt Fällen eine Sanktionsmöglichkeit vor. Meines Erachtens sollte, auch zum Zwecke der Prävention, die Auferlegung eines Ordnungsgeldes in bestimmten Fällen in Betracht gezogen werden.

Siebtens. Schließlich ist noch kurz auf die Bestimmung des § 9 hinzuweisen, von der vorhin schon die Rede war, die sich mit der Aufsicht und Beratung beschäftigt. Ich will mich da auf die Bemerkung beschränken, daß die Regelung der Aufsichtsart Beratung aus systematischen Gründen besser im siebten statt im ersten Teil der Gemeindeordnung vorgenommen werden sollte.

Versucht man abschließend ein Resümee zu ziehen, läßt sich dies in die Schlagworte kleiden: kommunalverfassungsrechtlich gesehen kein großer Entwurf, im einzelnen begrüßenswert, wenn auch hier und da noch verbesserungsfähig.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Danke sehr, Herr Professor Ehlers! - Ich darf jetzt Herrn Oberbürgermeister Becker bitten.

**Dr. Becker (Oberbürgermeister von Pforzheim):** Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Kollege Schumacher, ich gehöre, wenn Sie so wollen, zu den Exoten aus dem süddeutschen Raum. Für mich vergibt das Land Nordrhein-Westfalen, der Landtag, eine große Chance, wenn es nicht eine eindeutige Reform der Kommunalverfassung gibt. Ausgerechnet in dem wichtigen Punkt der Bürgerbeteiligung, des Bürgerbegehrens übertragen Sie dem Bürger Verantwortung, aber gerade dort, wo es am wichtigsten ist, nämlich bei der Personalauswahl, wird die Grundsatzentscheidung dem Bürger vorenthalten. Das ist in sich eine sehr widersprüchliche Entwicklung. Ausgerechnet in einem Land, in dem das Bild von Konrad Adenauer hier an der Wand hängt, des bedeutendsten Kommunalpolitikers der Weimarer Republik - er wäre in einem System der "Doppelspitze" kaum in der Lage gewesen, sich politisch und persönlich so zu entwickeln, wie er sich entwickelt hat.

Ich bin der Meinung, daß diese Doppelspitze im Grunde noch auf die Spitze getrieben wird: Sie machen nicht nur eine Doppelspitze, Sie machen eine Dreifachspitze; denn Sie haben im Grunde

drei Organe oder organähnliche Positionen: Bürgermeister, Gemeindedirektor und Gemeindeausschuß. Das ist für die Elemente, die Herr Professor Banner vorgeschlagen hat für ein kompetentes Citymanagement, völlig unmöglich. Das bedeutet enorme Reibungsverluste. Sie müssen sich vorstellen: Sie müssen sich in diesem Gemeindeausschuß treffen, die Beigeordneten bleiben außen vor, die politische und fachliche Verantwortung in ihren Dezernaten betreiben, denn sie sind nicht beratende Mitglieder. Das führt zu einer für mich kaum nachvollziehbaren Lähmung; denn zunächst muß sich der Gemeindedirektor mit den Beigeordneten abstimmen, dann muß er diese Abstimmung mit seinem Bürgermeister besprechen und dann in den Gemeindeausschuß gehen.

Es ist auch völlig unklar. Der Vorgesetzte des Gemeindedirektors ist der Rat der Stadt, aber die Unterrichtungspflicht ist nicht so geregelt, daß der Gemeindedirektor den Rat unmittelbar zu unterrichten hat, sondern er muß dies dem ehrenamtlichen Bürgermeister gegenüber tun, der wiederum die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Gemeinderat hat.

Es ist für jemanden, der aus einer anderen Rechtswelt kommt, kaum erträglich, das zu lesen und zu verstehen. Wir leben in einer Welt, in der Deutlichkeit, klare Verantwortlichkeit, eindeutige politische Verantwortlichkeit wieder oberste Priorität haben. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mit Koalitionsregierungen, mit Absprachen mit den Ministerpräsidenten, diese wiederum mit den GRÜNEN, führt dazu, daß es in Bonn noch nicht einmal mehr richtige Entscheidungen geben kann, auch schon gar keine falschen Entscheidungen. Ich will damit nur sagen: Hier wird ein Wirrwarr an Zuständigkeiten entwickelt, der der Führung einer Verwaltung entgegensteht.

Darüber hinaus ist der Bürgermeister, den Sie ja jederzeit abberufen können, in einer unmittelbaren Abhängigkeit von der ihn berufenden Fraktion. Damit muß er sich in seinen Entscheidungen jeweils von seiner politischen Gruppe absichern. Damit wird der eigentliche Entscheidungsprozeß in die Fraktion verlagert.

Der nächste Punkt, den ich anführen möchte: Warum gab es in der Weimarer Republik bedeutende Persönlichkeiten? Ich nannte Konrad Adenauer. Offensichtlich ist die Kommunalverfassung, die Sie im Land Nordrhein-Westfalen haben, nicht geeignet, starke politische Persönlich-

keiten zu gewinnen; denn in der Geschichte der Kommunalpolitiker fallen einem nur Namen wie die der Oberbürgermeister von München, Stuttgart, Frankfurt und Berlin - -

(Widerspruch)

- Ja, gut, er war aber kein Bürgermeister, er war im Grunde Ministerpräsident.

Die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Einbindung des Gemeindedirektors in den Gemeindeausschuß schwächt seine Person innerhalb der Verwaltung und zerstört oder beeinträchtigt damit die Autorität.

Die mögliche Rückübertragung der Erledigung von einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung auf den Rat, im Grunde Entmachtung desjenigen, der Verantwortung für die Verwaltung trägt, ist, soweit ich das übersehen kann, in keiner Gemeindeordnung der Fall. Das ist ein politisches Hineinregieren in Detailentscheidungen, wo es im Grunde nicht hingehört; denn wir gehen davon aus, daß der Gemeindedirektor durch seine Kompetenz die Beschlüsse vollzieht, die Geschäfte abzuwickeln hat, daß aber das politische Ehrenamt nicht in jede einzelne Entscheidung hineinregieren kann.

Was die Neuregelung bezüglich der Fraktionen angeht, konstatiere ich, daß auch hier ein gewisses Übermaß an Regelungswut besteht. Man sollte den Städten dieses Problem überantworten, wie sie im Einzelfall die Dinge ausgestalten wollen.

Ich meine, bei dem, was ich zu sagen habe, läßt sich unschwer erkennen, daß ich für die Abschaffung der Doppelspitze plädiere, für die Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters mit Stärkung seiner Zuständigkeiten gegenüber dem Rat und den Ausschüssen unter Verzicht auf die Möglichkeit auch seiner Abwahl.

In dem Punkt, wo sich der Gesetzentwurf mit Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bürgerantrag befaßt, muß das, was Herr Professor Ehlers gesagt hat, unterstützt werden. Politisch spielt es heute kaum mehr eine Rolle. Bei großen Straßenbauvorhaben ist es ohnehin nicht möglich, sie können aus juristischen Gründen nicht Gegenstand von Bürgerbegehren sein. Hier hätte ich nur den ganz praktischen Hinweis aus eigener Erfahrung: Es muß entsprechende Verwaltungsvorschriften und Regelungen geben, die die Feststellung der Unterschriftsberechti-

gung, also ein bestimmtes formalisiertes Verfahren vorschreibt; denn im Fall der Überprüfung des Bürgerbegehrens, des Bürgerantrags muß jede einzelne Unterschrift nachgeprüft werden, ob der Betreffende auch in der entsprechende Gemeinde wahlberechtigt ist, ob er seinen Wohnsitz dort hat. Die Einbeziehung auch von Jugendlichen ab 14 Jahren halte ich für absurd und für nicht richtig. Man sollte es auf das Wahlalter beschränken, denn man mobilisiert ja im Grunde Jugendliche, geradezu Kinder, für politische Zwecke, die sie möglicherweise noch gar nicht überblicken können.

Aber insgesamt würde ich hier den Regierungsentwurf, also die vorgeschlagene Einführung von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid befürworten.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Oberbürgermeister Becker! - Ich darf jetzt Herr Oberbürgermeister Krings bitten.

**Krings (Oberbürgermeister von Duisburg):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte mit aller Entschiedenheit widersprechen, daß die Qualität der Oberbürgermeister am Main endet.

(Heiterkeit und Beifall)

Ich erinnere mich sehr gut an einen Kollegen aus Freiburg, der als Mitarbeiter von Helmut Schmidt entschieden für die Abschaffung der Lohnsummensteuer ist, jetzt aber das finanzielle Debakel der Städte beklagt. Ich meine den Freiburger Oberbürgermeister Böhmel. Von daher will ich noch einmal auf das Thema zurückkommen.

Ich will mich hier in allem Freimut äußern. Ich komme eigentlich zu ähnlichen Ergebnissen wie Jochen Dieckmann vom Städtetag. Das liegt auch daran, daß wir im Städtetag eine kleine Gruppe gebildet haben - dieser Gruppe gehörten der Kollege Burger, Berger aus Aachen und Daniels aus Bonn an -, und diese Gruppe ist eigentlich sehr konstant geblieben und hat von sich aus 1990 eine Reihe von Ideen zur Fortführung und Verbesserung der Gemeindeordnung entwickelt.

Diese Gruppe war sich in den wesentlichen Elementen einig, aber sie ist dann mit ihren Vorstellungen im Städtetag nicht durchgedrungen, weil der Städtetag das Prinzip hat, daß es Zweidrittel- oder Dreiviertelmehrheiten geben muß. Die SPD-Gruppe - Sie kennen dieses Dilemma - konnte der Gruppe dann nicht folgen, auch einzelne Mitglieder sind ihr nicht gefolgt.

Ich will das doch noch einmal aufgreifen, weil einige Elemente im Gesetz wiederkommen, die wir damals entwickelt hatten. Erste Priorität: Der Rat bleibt oberstes Verwaltungsorgan, und die Ratsperiode wird auf 6 Jahre erweitert.

Zweitens. Der Hauptausschuß wird durch einen Stadtausschuß ersetzt; das haben wir damals bereits vorgeschlagen, ich will auch ruhig sagen, daß ich das damals gemacht habe.

Drittens. Der hauptamtliche Oberbürgermeister tritt an die Stelle der bisherigen Doppelspitze. Er wird direkt von der Bevölkerung gewählt. Seine Amtszeit stimmt mit der Wahlperiode überein.

Ich will Ihnen hier offen sagen, daß ich lange gezögert habe, ob ich dieser Urwahl zustimmen sollte, aber eigentlich aus Gründen der Loyalität meiner Partei gegenüber, weil ich merkte, daß es da großen Widerstand gab. Letzten Endes hat das eine moralische Kategorie.

Ich finde es aus meiner Arbeit unerträglich, daß die Partei, der ich mich verbunden fühle und in der ich Mitglied bin, mit meinem Namen plakatiert, ich aber nach der Wahl alles, was die Bürger an mich herantragen, dem Oberstadtdirektor übertrage. Das ist unmoralisch.

(Beifall)

Man gaukelt dem Bürger eine Macht- und Verantwortungsfülle vor, die der Oberbürgermeister nicht hat. Darum denke ich mir, es muß Urwahl sein, und die Doppelspitze muß abgeschafft werden. Das ist für mich wirklich eine moralische Kategorie, wenn Sie so wollen.

Aus meiner praktischen Arbeit, die ich nun seit 1975 leiste, sage ich einmal vielleicht mit Arroganz, aber so, wie ich es fühle: Ich war dann immer besonders erfolgreich, wenn ich mich den Teufel um die Kommunalverfassung geschert habe.

(Heiterkeit)

Das setzt sich eigentlich fort.

Ich will das ganz praktisch darstellen: Ein Baulöwe wollte eine Bergarbeitersiedlung abreißen. Ich habe mich vor solch einen Abrißbagger gestellt und hatte keinerlei Kompetenz dafür, keinerlei Rechtstitel. Aber die Bergarbeitersiedlung steht bis heute, und die laden mich zu jedem Sommerfest ein.

(Heiterkeit)

Oder ein anderes Beispiel, ganz aktuell: Rheinhausen. Ich glaube, daß ich die Wünsche der Stahlarbeiter von Rheinhausen formulieren konnte, jedenfalls zu einem großen Teil, aber in der Vorbereitung der Konferenz von 1988 im Bundeskanzleramt - hervorragende Ergebnisse. Die Ergebnisse der Duisburg-Konferenz vor wenigen Wochen sind in einem internen Ausschuß durch den Oberstadtdirektor vorbereitet worden. Ich habe damals an der Konferenz teilgenommen, der Oberstadtdirektor aber nicht, im Kanzerlamt 1988, jetzt wohl. Aber in der Ausführung wird das Verwaltungsvollzug werden.

Gestern begegnete mir auf der Rathaustreppe der Chef von Krupp, und ich fragte ihn, was der Grund seines Besuches war. Na ja, Verwendung des Kruppgeländes - aber ich war draußen. Das ist Verwaltungsarbeit. Das geht aber nicht.

Ich glaube, diese Dinge sind politisch von einer solch hohen Brisanz, daß der Oberbürgermeister da eingeschaltet werden müßte. Das geht im Augenblick alles genau nach der Verfassung, aber diese Verfassung hat eine Schiefelage, und ich denke mir, sie kann so nicht weiter praktiziert werden.

Ich will zu diesen Elementen noch etwas sagen. Wie kommen wir zu 6 Jahren? Weil wir glauben, man bekommt einen Oberbürgermeister nur dann dazu, daß er seinen Beruf aufgibt, wenn er

auch eine gewisse zeitliche Dimension für sein Amt hat. Uns erschienen 6 Jahre als das Mindeste. Uns erschien aber ganz wichtig, daß sich seine Tätigkeit mit der Ratstätigkeit im gleichen Zeitraum vollzieht, daß also der Erfolg des Rats auch der Erfolg des Oberbürgermeisters oder, umgekehrt, sein Erfolg auch der Erfolg des Rats sein muß. Das erschien uns jedenfalls damals in dieser Gruppe außerordentlich wichtig.

Wir haben vor kurzem noch einmal aufgegriffen, ob wir uns erneut hierzu verständigen sollten. Der Meinungsprozeß innerhalb der SPD-Gruppe ist ja nicht abgeschlossen. Das ist auch verständlich, nachdem Hagener Beschlüsse gefaßt worden sind. Aber ich denke mir, gerade die Beteiligung der Mitglieder an der Urwahl könnte ein Stimulans sein für die SPD-Gruppe, ihre Position neu zu bedenken. Vielleicht denken doch die Mitglieder, die berühmte Basis anders als Funktionäre. Das sollte ein bißchen Mut auch der SPD-Gruppe machen, so würde ich als deren Mitglied sagen, hier neu anzufangen.

Um auf einen praktischen Vorschlag, ich glaube, des Fraktionsvorsitzenden einzugehen - wer immer ihn gemacht hat -, halte ich jetzt den neuen Vorschlag, Urwahl zuzugestehen, aber die Doppelspitze beizubehalten, für eine ganz unglückliche Lösung.

(Vereinzelt Beifall)

Das würde genau das, was ich eingangs sagte, Verantwortungsbewußtsein und Verantwortungsfülle beim Oberbürgermeister, noch weiter wegrücken, und man würde diese moralische Kategorie nur noch weiter vertiefen und unglücklich gestalten.

Sie kennen das ja alle: Es ist natürlich eine Illusion zu glauben, daß der Oberbürgermeister weiterhin ehrenamtlich seine Funktion wahrnehmen kann, daß er die Ratssitzungen leitet und protokollarisch repräsentiert. Die Zeit ist vorbei. Sie ist schon vorbei, wenn ein Oberbürgermeister länger als in England, also länger als ein Jahr, amtiert. Dann bricht einfach die Macht des Faktischen ein, und der Bürger orientiert sich an dem Mann, den er nun einmal plakatiert vorgestellt bekommt, den er nun aber auch häufig sieht, zu dem er Kontakt und, wenn es gut geht, auch Vertrauen hat.

Ich will das nicht weiter ausdehnen. Wir werden ja vielleicht noch diskutieren. Mein Plädoyer wäre also noch einmal: Abschaffung der Doppelspitze, Urwahl für den Oberbürgermeister und

Vertrauen darauf, daß diese Gemeindeordnung reformfähig ist und Wahrheit enthalten muß. Das erscheint mir außerordentlich wichtig. Es darf nicht sein, daß Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext so weit auseinanderklaffen, wie es im Augenblick ist. Ich denke mir, im Augenblick ist die Zeit für eine Änderung reif.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Oberbürgermeister Krings! - Ich darf jetzt Herrn Oberstadtdirektor a.D. Rossa bitten.

**Rossa (Oberstadtdirektor von Köln a.D.):** Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe meinem Votum eine Überschrift gegeben: Vierzehn nicht mehrheitsfähige Anregungen zur Reform der Gemeindeordnung.

Erstens. Das wäre geboten: Vertagen Sie die Reform, lehnen Sie den Gesetzentwurf ab! Dieses Gesetz ist als Placebo gedacht, die Zeit wird die richtige Therapie erzwingen. Die Verfassungsprobleme der Großstädte, der Vertrauensverlust der Politiker, ihre fachliche Überforderung durch die Sachprobleme und die Verdrossenheit der Bevölkerung werden überall wachsen und sich tendenziell auch dort einstellen, wo die Welt kommunalpolitisch noch in Ordnung zu sein scheint. Ich prophezeie: Parteilose Wählergruppen werden sich mehr und mehr organisieren.

Der Landtag sollte sich nicht dazu hergeben, die Bevölkerung über den Handlungsbedarf durch ein Gesetz zu täuschen, das trotz einiger populistischer Bonbons nur ein aktionistisches Alibi ist, allerdings dazu geeignet, die akuten Verfassungsprobleme auf langer Zeit zu verkleistern. Ein Reförmchen jetzt würde die notwendigen Reformen auf Jahre blockieren.

Denn das ist offensichtlich: Der vorgelegte Entwurf entspricht nicht der Auffassung der Landesregierung. Er läßt allerdings auch erkennen, daß sie aus Parteiloson nicht bereit ist, sich zur Rettung der Stadtdemokratie mit den betroffenen Stadtmächtigen zu streiten, die persönlich den Verfall der Gemeindeverfassung mit herbeigeführt haben und davon profitieren. Der Entwurf macht auch deutlich, daß der Innenminister resigniert hat, nachdem seine Partei von ihm als richtig erkannte Reformanliegen bereits abgelehnt hat.

Von ihm hätte ich allerdings gleichwohl erwartet, daß er sich kämpferisch und mit aller Kraft für eine Reform eingesetzt hätte, die er diesem Land schuldet, denn ungeschrieben ist das Kapitel, das darstellt, inwieweit dieser Minister für die Verklüftung der Gemeindeordnung in der Praxis mit verantwortlich ist. Er habe zu lange weggeschaut, gestand er selbst öffentlich. Wörtlich erklärte er am 15. Mai 1991 bei einem Interview im "Kölner Stadtanzeiger": "Wir brauchen eine ehrliche Gemeindeordnung. Wir sind bisher nicht nach der bestehenden Kommunalverfassung verfahren." - Ein einmaliges Eingeständnis eines Innenministers!

Sein Verhalten hatte verheerende Konsequenzen, auch für mich. Er hätte z.B. in Dutzenden von Fällen Personalentscheidungen der Räte zugunsten unqualifizierter Parteibuchbeamter als Rechtsbrüche beanstanden müssen, als Verstöße nämlich gegen den § 49, eine Vorschrift in der Gemeindeordnung, die fachliche Eignung und ausreichende Erfahrung für Stadtdirektoren und Beigeordnete verlangt.

In dieser Situation wäre es besser, der Landtag ließe die seit Jahren mit ungeheurem Aufwand betriebene Diskussion und damit die Reform offen, bis sich die Tendenzen des Rechtsverfalls so verstärken, daß die notwendige Reform durchgesetzt werden kann.

Zweitens. Der Landtag selbst muß jede neue Gemeindeverfassung besser als bisher gegen Mißbrauch schützen und verteidigen. Viele von Ihnen habe es zugelassen, mit angesehen und in den Gemeinden selbst mitgetragen, daß die Gemeindeordnung als Gesetz jahrelang mißachtet wurde.

Der Landtag selbst sitzt bei dieser Reform auf der Anklagebank. Er hat in der Vergangenheit schwere Fehler gemacht und damit den Geist unserer Gemeindeverfassung beschädigt, die durchaus eigene Qualitäten hatte und hat. Die Verkürzung der Wahlzeit der Hauptgemeindeführer und der Beigeordneten von 12 auf 8 Jahre, verbunden mit der Abwahlmöglichkeit, war eine Revolution zum Schaden der Städte. Der "Wegwerfbeigeordnete" und die Auflösung der Hierarchie waren die Folge.

Wie soll man eine Verwaltung führen, wenn der eigentliche Dienstvorgesetzte der Spitzenbeamten nicht der Verwaltungschef ist, sondern der Vorsitzende einer Fraktion? Der furchtlose Beamte an der Spitze war den Kommunalpolitikern im Landtag unerträglich. Einer nämlich, der auf Recht und Gesetz vereidigt ist und nicht auf den Fraktionsvorsitzenden, einer, der öffentlich

seine Meinung und die seiner Fachleute vorträgt, war ihnen im Wege. Der Landtag wollte geschmeidige, windschlüpfriß angepaßte Parteivasallen, und er hat sie bekommen. Viele Spitzenbeamte heute arrangieren sich, treiben wie die Qualle mit dem Strom. Ihre beste berufliche Lebensversicherung ist einfach: die Mächtigen unter den eigenen Parteifreunden zufriedenzustellen. Wer das schafft, kann in Ruhe alt werden im Amt. Hätten Sie doch nur den Mut, sich in den Städten mit kreativen, gesetzestreuen, und unbequemen Menschen auseinanderzusetzen!

Ich rate Ihnen also: Wenn Sie schon nicht den Oberbürgermeister als vom Volk gewählten Verwaltungschef durchsetzen können, dann verlängern Sie wieder die Amtszeit der Spitzenbeamten auf 12 Jahre, und schaffen Sie die Abwahlmöglichkeit wieder ab. Sie dürfen hoffen, damit wieder bessere Spitzenkräfte gewinnen zu können.

Drittens. Wenn Sie die Unabsetzbarkeit des Hauptgemeindefachbeamten nicht wollen, dann sollten Sie ihn auch von der Pflicht gemäß § 39 der gültigen Gemeindeordnung entbinden, die ihn zwingt, Beschlüsse des Rats zu beanstanden, die das geltende Recht verletzen. Diese Beanstandungen sind ohnehin weitgehend aus der Mode gekommen. Die Ratsmitglieder empfanden eine solche Beanstandung als unverschämte "Entmündigung des Parlaments" durch einen Beamten. Ich habe das in meinen 12 Amtsjahren sechsmal praktiziert und durchgestanden - erfolgreich in der Sache, mit bitteren Konsequenzen für mich persönlich.

Politiker sind schwierige Arbeitgeber. Der Landtag sollte von Ihnen abhängige Beamte nicht zwingen, sich gegen Sie als Dienstherrn aufzulehnen. Die Kollegen haben sich, soweit ich sehe, längst arrangiert, sie drücken sich weitgehend um die Anwendung dieser Vorschrift.

Viertens. Weil es ja vorkommt, daß man sich von einem Spitzenbeamten, der sich nicht bewährt hat, trennen muß, sollten Sie statt der Abwahl die "Kündigung aus wichtigem Grund" vorsehen. Die ist allerdings justitiabel und schützt jeden vor der Willkür der Fraktionsmächtigen. Das wiederum schont die Gemeindekassen vor den horrenden Kosten, die mancherorts für Frühpensionäre aufgebracht werden müssen. Ich sprach von den "Wegwerfbeauftragten".

Fünftens. Stärken Sie die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht! Die hätte ich früher gern überhaupt ganz abgeschafft. Heute weiß ich: Die Kommunalaufsicht ist unverzichtbar angesichts des Durchgriffs der Parteien auf die Verwaltungstätigkeit, und zwar nicht durch Ratsentscheidungen, also durch Rückholrechte, sondern durch ein System von Lohn und Strafe und Bedrohung, das

alle leitenden Mitarbeiter der Verwaltung zu Fraktionsassistenten degradiert und von allen leitenden Mitarbeitern Gehorsam auf Zuruf der Fraktionsmächtigen verlangt, die inzwischen so viel Einfluß haben, daß sie das Fortkommen der Beamten in der Verwaltung bestimmen können.

Ich habe das Phänomen vor 10 Jahren "fraktionsunmittelbare Verwaltung" genannt. Die Fraktionen haben sich in Großstädten Stäbe als Nebenverwaltungen aufgebaut, die auf jeden beliebigen Knopf in der Verwaltung drücken. Über diesen Schmutz breiten die Hauptgemeindebeamten den Mantel des Schweigens - aus Scham, im Alltag aber ihre Not.

Sechstens. Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht funktioniert nicht im System von Filz und Klüngel. Haben Sie doch den Mut, den Mißständen auf den Grund zu gehen, machen Sie Schluß mit dem Glaubenssatz, daß die politische Kumpanie die einzig wichtige Vertrauensbasis zur Erfüllung aller Staatsaufgaben sei! Das heißt konkret, daß Sie die Regierungspräsidenten nicht länger als "politische Beamte" definieren sollten. Das sind die Oberfinanzpräsidenten auch nicht, und doch können die Finanzminister damit vertrauensvoll zusammenarbeiten. Entpolitisieren Sie die Institution Regierungspräsident! Damit verhindern Sie z.B., daß der Innenminister Mitarbeiter kontrollieren muß, die ihn politisch kontrollieren und Macht über ihn haben - was ja schon vorgekommen sein soll.

Siebtens. Stärken Sie den Landesrechnungshof, und vertrauen Sie darauf, daß auch dessen Präsident oder Präsidentin ohne Parteibuchbindung effektiver und korrekter arbeiten wird! Ich rate Ihnen dringend dazu, und das ist mir sehr wichtig, seine Kompetenzen zu erweitern. Gliedern Sie dem Landesrechnungshof eine nur dem Landesparlament verantwortliche "Kommunale Personalprüfungsstelle" an! Die Regierungspräsidenten haben insoweit vielfach ebenso versagt wie der Innenminister. Lassen Sie jede Personalentscheidung der Räte bei der Einstellung von Stadtdirektoren und Beigeordneten sowie auch die Bestellung von Geschäftsführern oder Vorstandsmitgliedern städtischer Gesellschaften unter dem Qualifikationsaspekt von der Personalprüfungsstelle überprüfen! Etwas vergleichbares funktioniert zufriedenstellend im Schutz des Kreditwesengesetzes schon lange bei unseren Sparkassen. Sie müssen in den Städten diese schamlosen Beutezüge verhindern, mit denen sich Parteifreunde und kooperationswillige Oppositionelle gegenseitig belohnen und auf höchstem Niveau versorgen.

Es ist auch an der Zeit, daß sich die Staatsanwaltschaften um solche Machenschaften gehorsamer Aufsichtsratsmitglieder kümmern. Es ist ersichtlich und in der Fachliteratur dargestellt, daß es

sich bei solcher Art Ämterpatronage nicht selten um Untreue im Sinne des § 266 des Strafgesetzbuches handelt.

Achtens. Die Glaubwürdigkeit kommunaler Demokratie wird davon abhängen, daß sich die Männer und Frauen wie Treuhänder benehmen, denen das Volk Macht über menschliche Schicksale, über gewaltige Vermögen und Gewinnchancen anvertraut. Das heißt, der Landtag muß mit der Gemeindeordnung sicherstellen, daß sich niemand im kommunalen Mandat die Pfoten vergoldet. Und ich weiß, die ganz ungeheure Masse der Männer und Frauen in den Räten und Bezirksparlamenten tut das auch nicht und hat absolut keinen Vorteil von der Schufterei für das Allgemeinwohl. Die Bevölkerungsmeinung ist insoweit sehr ungerecht. Wenige ruinieren hier den Ruf aller. Abgeordnetenbestechung muß strafbar werden. Dazu gibt es eine Initiative im Bundestag.

Die Mandatsträger müssen uneigennützig Treuhänder sein, und das muß streng überprüft werden; denn das ist die Grundlage des Vertrauens, das wir dem Ehrenamt entgegenbringen. Das können nicht "Menschen wie du und ich" sein. Die Ausrede ist unzulässig.

Das ist natürlich ein demokratisches Mengenproblem. Sie haben der Stadt Köln 10 Parlamente beschert. Das heißt, das Dienstleistungsunternehmen Köln wird von 266 Parlamentariern gesteuert - das ist mehr, als der Landtag hat.

Neuntens. Schaffen Sie die Lüge des "ehrenamtlichen kommunalen Berufspolitikers" aus der Welt! Verboten Sie in Ihrem eigenen Interesse das Doppelmandat in Gemeinde und Landtag! Jedermann weiß, daß Ihr Landtagsmandat als Vollberuf ausgestattet und vergütet ist. Wer aber in einer Großstadt als Oberbürgermeister, als Parteigeschäftsführer, als Fraktionsgeschäftsführer oder Fraktionsvorsitzender arbeitet, steht dem Landtag allenfalls mit Bruchteilen seiner Arbeitskraft zur Verfügung und diffamiert damit Ihre Vergütung.

Zehntens. Suchen Sie nach Möglichkeiten, das ungeheure Machtgefälle zwischen den Fraktionsmächtigen und den gewöhnlichen Mandatsträgern einzuebenen! In vielen Städten mit klaren Mehrheiten ist offensichtlich, daß die Parlamente von winzigen Minderheiten, oft nur von einem Menschen geführt und kommandiert werden. Da erhebt sich die Frage: Wer eigentlich kontrolliert diese kleine Machtelite? Stadtdemokratie wird heute von vielen getragen, von ganz wenigen geführt.

Es gehört zu meinen Lebensrätseln, daß in einem freien Land so ungeheuer viele frei gewählte freie Menschen dem politischen Anführer ihrer Seilschaften wie auf dem Kasernenhof gehorchen, sich schikanieren, aufbauen und korrumpieren lassen oder auch niedermachen lassen. Gebraucht wird der mündige Abgeordnete. Zu viele lassen sich von den Machern zu Marionetten machen, begnügen sich mit der Teilhabe an einer Teilmacht, richten sich in einer windstillen Ecke ein und unterwerfen sich in allen wirklich wichtigen Fragen, ohne oft auch nur gehört zu werden.

Elftens. die Oberbürgermeister und Bürgermeister unseres Landes sind zu bedauern. Sie leuchten wie der Mond von dem geliehenen Glanz, der von den Kollegen ausgeht, die z.B. in den Stadtstaaten bei gleichem Titel Ministerpräsidenten sind, anderswo Verwaltungschefs und zugleich Ratsvorsitzende, mindestens aber Verwaltungschefs. Unsere hier sind die Geringsten unter allen vergleichbaren Titelinhabern in deutschen Ländern. Man enthebe sie endlich der Peinlichkeit, das Amt viele Jahre ausüben zu müssen, von diesem Amt damit wirtschaftlich abhängig zu werden, ständig überparteiliche Neutralität ausstrahlen zu müssen und dabei klammheimlich doch permanent Wahlkampf zu machen, der Bevölkerung den Machtinhaber vorgaukeln zu müssen und dabei doch immer everybodys darling sein zu wollen, bemüht, sich nur keine Parteifeinde zu machen, um mit hundert Prozent der Parteitagstimmen wiedergewählt zu werden. Diese Eiertänze, jahrelang durchgehalten, beschädigen auf Dauer auch den besten Charakter. Kehren Sie deshalb auch insoweit zurück zum Geist der britischen Gemeindeordnung und verfügen Sie, daß ein Ratsmitglied nur auf ein Jahr zum Bürgermeister gewählt werden kann und daß Wiederwahl ausgeschlossen ist. Dann wird das höchste kommunale Ehrenamt wieder zum Ehrenamt für einen Menschen, der nicht als Wahlkämpfer auf jeder Katzenkirmes tanzen muß, und es wird eine Ehre für viele Männer und Frauen aus den Räten werden, für ein Jahr ihre Heimatstadt mit Würde zu repräsentieren.

Nur Scheinprobleme sind die viel beschworenen Spannungen zwischen dem Oberbürgermeister und dem Oberstadtdirektor. Wo wäre schon einmal ein Oberbürgermeister als Machthaber Widerpart des Verwaltungschefs gewesen?

Zwölftens. Halten Sie den Berufsbeamten in Ehren! Nie war er so wertvoll wie heute. Mit seiner staatlich geregelten Ausbildung garantiert er nach strengen Prüfungen, daß er das, wofür er bezahlt wird, auch kann. Er ist ein Bollwerk gegen unqualifizierte Seiteneinsteiger.

Dreizehtens. Das größte Elend der öffentlichen Verwaltung ist die parteipolitische Ämterpatronage. Der Entwurf läßt insoweit jede Gegenmaßnahme vermissen. Obwohl Ämterpatronage Verfassungsbruch ist, wehren sich heute weder die Personalvertretungen noch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes dagegen. Die demotivierende und destruktive Kraft der nicht leistungsgerechten Beförderung ist bedrückend. Auch für die Benachteiligung der Frauen ist die Patronage eine wichtige Ursache.

Vierzehntens. Viele Reformgegner wären von Neuregelungen persönlich betroffen. Man kann sie nicht zwingen, den Ast abzusägen, auf dem sie sich eingerichtet haben. Ich habe dafür durchaus Verständnis. Ein hilfreicher, alle Interessen berücksichtigender Gedanke wäre, eine lange Übergangszeit für die neue Gemeindeordnung dergestalt zu ermöglichen, daß es jeder Gemeinde freigestellt würde, 10 Jahre lang, also über zwei volle Wahlperioden bei der geltenden Gemeindeordnung zu bleiben oder auf die neue Verfassung überzugehen. Das würde manche persönliche Härte vermeiden helfen.

Meine Anregungen sind utopisch, ich weiß es, nicht utopischer allerdings als die Gedanken von Professor Banner. Ich wünsche Ihnen, den Männern und Frauen des Landtags, daß Sie sich die innere Freiheit nehmen könnten, bei der Reform der Gemeindeordnung von Ihrem vornehmsten Recht Gebrauch machen, nämlich niemandem, nur Ihrem Gewissen verantwortlich zu sein - ein Recht, daß ich als Staatsbürger als Ihre Pflicht begreife.

Als Kind des Ruhrgebiets danke ich Ihnen mit einem herzlichen, parteiübergreifenden Glückauf.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Rossa! - Ich darf jetzt Herr Stadtdirektor Dr. Fingerhut bitten.

**Dr. Fingerhut (Stadtdirektor, Velbert):** Dem Dank für die Anhörung schließe ich mich an, indem ich Ihnen versichere, nicht all das vorzutragen, was ich Ihnen als schriftliche Stellungnahme zugeleitet habe. Wenn Sie es lesen, freut es mich.

Der Innenminister verdient Lob für den Mut, mit dem er eine solche Breite der öffentlichen Diskussion ermöglicht hat. Soweit in diesem Zusammenhang und hier bislang Leitziele einer neuen Gemeindeordnung überhaupt diskutiert wurden, stimme ich diesen zu. Für die vorgeschlagenen Lösungen gilt dies allerdings nur noch äußerst eingeschränkt.

Kennzeichen der Reformdiskussion sind Probleme einer konkret gelebten Gemeindeordnung, die in ihrer realen Güte mit Theoriemodellen verglichen wird, die von verschiedensten Einflußinteressen geprägt sind und deren Funktionsfähigkeit noch nicht einmal in zu fordernden Planspielen oder im Rahmen eines Experimentierklauselparagraphens zum geltenden Gesetz nachgewiesen ist. Da abgesehen von der Einheit in der Kritik eine die kommunale Landschaft befriedende Gestaltungsmehrheit für eine konkrete Alternativfassung nicht in Sicht ist, besteht für die Diskussion die Gefahr von rein destruktiven Allianzen. Diese Gefahr droht einer Gemeindeordnung mit einer zwar jungen, aber demokratischen Tradition, die aber immerhin ebenso alt ist wie die der Bundesrepublik selbst, mit einer demokratischen Tradition, die strukturell leistungsfähige Städte hat entstehen lassen, auf die wir stolz sein können. Die demokratischen Strukturelemente einer Gemeindeordnung, die an einem solchen Ergebnis teilhaben, wirft man nicht ohne Not über Bord.

Unsere Gemeindeordnung muß sich an zwei Hauptzielen orientieren. Erstens muß sie die Teilhabe an der demokratischen Willensbildung stärken, zweitens muß sie dem Dienstleistungskonzern Stadt ein leistungssteigerndes kommunales Management ermöglichen.

Eine im Jahr der kommunalen Demokratie entstandene Reform kann nach meiner Überzeugung deshalb nicht in der Aufgabe eines für demokratische Strukturen jedweder Art prägenden Elements, nämlich der diese beiden Zielsetzungen widerspiegelnden Gewaltenteilung zwischen ehrenamtlicher und hauptamtlicher Tätigkeit liegen. Zum einen darf nicht ohne Berücksichtigung bleiben, daß die kommunale Ebene ihr Selbstverständnis im wesentlichen aus einem parlamentarisierten Weltbild zieht. Dieses Weltbild dürfte kaum rückgestaltbar sein. Wer das Rad der Demokratie nicht zurückdrehen will, sollte die Aufgabe, die Kommunen als dritte Säule des Staates zu stärken, deshalb auch in der Stärkung demokratischer Strukturen und nicht in deren Beseitigung suchen.

Die Gewaltenteilung zwischen Rat und Verwaltung hat darüber hinaus auch eine effizienzsteigernde Funktion, bezogen auf diese eben genannten beiden Ziele im Sinne von Kompetenzklarheit und Kompetenzzuordnung.

Es ist deshalb zu begrüßen, daß die Abschaffung der Doppelspitze im von der Landesregierung vorgelegten Entwurf keine Rolle mehr spielt. Weil indessen in der Vergangenheit die Probleme der inneren Kommunalverfassung an der Erörterung der Frage der Doppelspitze festgemacht wurden und weil im F.D.P.-Entwurf mit dem durch Urwahl zu wählenden Bürgermeister, der keine besonderen Qualifikationen besitzen muß, "Restbestände" dessen, was personell bei Abschaffung der Doppelspitze angestrebt war, enthalten sind, möchte ich auch im Hinblick auf die von der CDU geführte Diskussion um ein Volksbegehren auf diesen Komplex noch näher eingehen.

Zur Diskussion um das Volksbegehren: Um die Oberflächlichkeit dieses populären gedanklichen Ansatzes innerhalb einer parlamentarischen, und zwar repräsentativen, Demokratie wie der unseren deutlich zu machen, möchte ich darauf hinweisen, daß jede Frage nach einer möglichen Urwahl des Bürgermeisters vom Bürger angesichts des von ihm empfundenen Defizits an demokratischen Einflußmöglichkeiten natürlich mehrheitlich mit Ja beantwortet werden dürfte. Dies dürfte allerdings für die Frage nach einem Bundeskanzler ebenso gelten wie für die nach einem Bundestags- oder einem Bundespräsidenten.

Wer diesem Gedankengang innerlich zustimmt, müßte sich vorstellen können, wie es denn bei einer Frage nach zusätzlicher Urwahl des Oberstadtdirektors aussähe. Mit Sicherheit aber würde eine hinter die Frage nach der Urwahl gestellte Frage, ob auf kommunaler Ebene Verwaltung und Politik strikt getrennt bleiben oder getrennt werden sollen, von den Bürgern mehrheitlich mit Ja beantwortet. Gleiches dürfte für die anschließend zu stellende Frage gelten, ob die jeweiligen Inhaber der politischen und Verwaltungsfunktionen Qualifikationsüberprüfungen standhalten müßten. Kurz: Die Fragestellung eines Volksbegehrens bestimmt die Antwort.

Ich darf zur Doppelspitze in der Sache zunächst vollinhaltlich auf den den schriftlichen Unterlagen beigelegten Aufsatz Bezug nehmen und im vorliegenden Zusammenhang dabei zwei Thesen in Erinnerung rufen.

Zwischen ehrenamtlicher "politischer" Tätigkeit auf der Ebene der Kommunalverwaltung und hauptamtlichem Management besteht aus der Natur der Sache heraus ein Spannungsverhältnis. Dieses Spannungsverhältnis läßt sich allenfalls in den Hinterkopf einer Person verweisen. Im übrigen sollten wir uns bei unserer Neigung, in schwierigen, spannungsreichen Situationen nach einem starken und dann berühmten Mann zu rufen, fragen, was es für die Demokratie bedeutet, wenn sich dieser Bürgeranspruch personifiziert auf eine Person und nicht mehr auf den letztlich zuständigen Rat richtet, der damit dem Bürger tendenziell überflüssiger erscheinen wird als jetzt. Die damit verbundene Motivation der einfachen Ratsmitglieder dürfte uns einen ähnlichen Aderlaß, bezogen auf die Zahl der kommunalpolitisch engagierten Bürger, bescheren wie die kommunale Neugliederung.

Ehrlicher ist es deshalb nach meiner Überzeugung, den unterschiedlichen Funktionen - einerseits Politik, andererseits Verwaltung - auch zwei Funktionsträger zuzuordnen, also eine politische Spitze und eine Verwaltungsspitze vorzusehen.

Beide Teilfunktionen gilt es weiterzuentwickeln, und zwar die politische Seite in Richtung auf ein Parlament, die professionelle Verwaltung in der Richtung, daß ihr eigene effektivitätssteigernde Gestaltungsspielräume geschaffen werden.

Was den Wahlmodus und die Qualifikation der jeweiligen Funktionsträger angeht, so ist innerhalb der Doppelspitze die Urwahl des Bürgermeisters als Vorsitzenden des Rates sicherlich erwägenswert, denn sie stärkt die Identifikationsmöglichkeit des Bürgers mit seinem politischen Repräsentanten und stützt damit, auch wenn er nicht alle Einflüsse erhält, dessen Integrationskompetenz im politisch-parlamentarischen Abstimmungsprozeß des Rates und seiner Gremien.

Andererseits steht eine moderne Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen vor Herausforderungen, angesichts derer an einem wie immer zu definierenden Qualifikationserfordernis für den Hauptverwaltungsbeamten und die Beigeordneten unbedingt festgehalten werden muß. Bei Aktiengesellschaften oder GmbHs, auch in städtischer Hand, wird das, bezogen auf die Geschäftsführung, niemand grundsätzlich in Frage stellen wollen. Hier wie in einem weiteren Beispiel handelt es sich um anerkanntermaßen fortentwickelte Handlungsformen von ursprünglicher Verwaltung. Derzeit wird das Sparkassengesetz novelliert. Warum wohl wird dort die Abschaffung der Doppelspitze von Vorstandsvorsitzendem und Verwaltungsratsvorsitzendem nicht dis-

kutiert und das Qualifikationserfordernis für den Vorstand nicht in Frage gestellt? Das liegt auf der Hand: weil der Wettbewerb bundesweit effiziente, konkurrenzfähige Strukturen erzwingt.

Auf diese Effizienz aber hat der Bürger, der alles bezahlen muß, auch bei Monopolstrukturen, also auch bei der Kommunalverwaltung Anspruch. Dafür aber ist eine Urwahl keineswegs die optimale Absicherung.

§ 42a des Regierungsentwurfs regelt den Gemeindeausschuß. Gegen eine Weiterentwicklung des Hauptausschusses zum Gemeindeausschuß in dem Sinn, daß bisherige Ratskompetenzen zur Letztentscheidung auf einen nach bisherigen Regeln öffentlich bzw. nichtöffentlich tagenden Gemeindeausschuß delegiert werden, ist aus der Sicht einer effektiveren Verwaltung nichts einzuwenden.

Mindestens ebenso wichtig dürfte aber auch eine Kompetenzstärkung für Fachausschüsse innerhalb eines ihnen vom Rat vorgegebenen Führungsrahmens sein.

Konfliktverschärfend wirkt die Errichtung des Gemeindeausschusses durch die Aufgabe der Führungstrennung und Funktionstrennung zwischen der vorbereitenden und ausführenden hauptamtlichen Verwaltung einerseits und der ehrenamtlichen Verwaltung als Entscheidungs- und Kontrollinstanz andererseits. Die Kompetenz der hauptamtlichen Verwaltung, alle Sitzungen vorzubereiten, wird nämlich nach dem Entwurf aufgegeben.

Nicht nur aus der Sicht der hauptamtlichen Verwaltung besteht damit die Gefahr, daß die meinungsvorbereitende Stellungnahme, die in einem sinnvollen Prozeß das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltung und Politik fruchtbar zur Meinungsoptimierung führen kann, bereits frühzeitig von bestimmten Mehrheiten im Stadtrat abhängig gemacht werden soll.

Hinter der vorgeschlagenen Regelung mag die Absicht stehen, "dem Primat der Politik endgültig Geltung zu verschaffen". So weit, so gut. Daß es demokratische Politik sein soll, wenn die gleichen Personen im Gemeindeausschuß die Entscheidung vorbereiten, deren Vorbereitungsqualität sie nachher als Mitglieder des Rates selbst kontrollieren, wird wahrlich nicht klar. Dem Grundsatz der Trennung von Vorbereitungs- und Entscheidungs- bzw. Kontrollkompetenz wird so nicht entsprochen. Kommunale Effizienz dürfte dieses Verfahren kaum steigern, sonst wären bei

Aktiengesellschaften im privaten Bereich die Vorstände längst Mitglied ihres eigenen Aufsichtsrats.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu den Stichworten "nicht öffentlich ausgeübtes Rückholrecht des Stadtausschusses" und "Politikverdrossenheit" zu fragen, ob bei Betrachtung der Kommunalverwaltung bisher eher ein Zuviel oder ein Zuwenig an Politisierung seitens der Bürger beklagt wird. Auf die kommt es letztlich an. Soweit ich die Diskussion bisher überblicke, wird eher bemängelt, daß die Politik zuviel Einfluß auf die Teile, die aus Sicht der Bürger nicht zu politisieren sind, ausübt als umgekehrt.

Der Umstand, daß der Gemeindeausschuß im Prinzip nicht öffentlich tagt, gerät darüber hinaus in Konflikt zu den Anforderungen, die aus der Sicht der Demokratie und Bürgerbeteiligung an die Tätigkeit des Rats und seiner Ausschüsse zu stellen sind.

Im Ergebnis meine ich deshalb, daß die vorgeschlagene Regelung kontraproduktiv zur Notwendigkeit ist, kommunalpolitische Strukturen transparent zu machen und sie in ihren Problemlösungsfähigkeiten zu stärken.

Mein Vorschlag: Die Probleme sind vermeidbar, wenn dem in nichtöffentlicher Sitzung tagenden Gemeindeausschuß keine Entscheidungskompetenzen oder die bisherigen Entscheidungsvorbereitungen der Verwaltung verdrängenden und diese verdeckenden Vorbereitungskompetenzen eingeräumt werden, sondern wenn hier ein die Ratsentscheidungen ausschließlich vorbereitendes Gremium geschaffen wird, in dem man sich, was leider bei öffentlichen Sitzungen - man mag das bedauern oder nicht - kaum der Fall ist, noch ein offenes Wort zwischen den Fraktionen gönnen kann. Einem formalisierten und nicht im Graubereich agierenden Gremium könnte diese Kompetenz zur konsensbildenden Beratung zugeordnet werden, ohne daß hierdurch kommunalverfassungsrechtliche Verwerfungen ausgelöst werden.

Parallel hierzu sollten den Fachausschüssen innerhalb eines vom Rat vorgegebenen Entscheidungsrahmens entsprechend dem in der Verwaltung zu entwickelnden Budgetdenken verstärkt Letztentscheidungskompetenzen übertragen werden, um den Rat zu entlasten.

Zum Thema Rückholrecht: Ob einer klaren Aufgabentrennung das zugunsten des Rats bestehende Rückholrecht dienlich ist oder nicht vielmehr als ein Instrument zur jederzeitigen

"politischen" Einmischung mißbraucht werden kann, sollte überdacht werden. Da es allerdings auch für eine Verwaltung ausgesprochen hilfreich sein kann, ihre Überlegungen mittelbar an politischer Akzeptanz messen zu lassen, die am ehesten durch ein Votum der von dieser politischen Akzeptanz abhängigen Politiker zum Ausdruck gebracht werden kann, sollte auf ein Rückholrecht nicht grundsätzlich verzichtet werden. Um das Rückholrecht jedoch eindeutig in Richtung auf eine politische, nicht etwa parteipolitische Einmischung zu qualifizieren, sollte in Betracht gezogen werden, seine Ausübung an eine qualifizierte Mehrheit zu binden.

Die Aufgaben, vor denen die Kommunalverwaltungen in Zukunft zur Bewältigung der Probleme der Daseinsvorsorge stehen, sind vielfältig. Das Instrumentarium, das die Kommunalverwaltung zur Verfügung haben muß, ist in Planspielen und mit Hilfe von Experimentierklauseln weiterzuentwickeln.

Lassen Sie mich über die beiden diskutierten Punkte hinaus abschließend zu den Rahmenbedingungen, innerhalb derer dies geschehen muß, thesenartig folgendes fordern:

Zur Steigerung der Effektivität der Kommunalverwaltung müssen eigenverantwortete Wirtschaftsspielräume zur Verfügung stehen. In Anlehnung an Diskussionen zur Budgetverantwortung innerhalb der Verwaltung und im Verhältnis zwischen Verwaltung und Rat muß gefordert werden, daß die Sichtweise des Landes gegenüber den vom Land manchmal nur als verlängerter Arm des Landes statt als dritte Säule des Staates gesehenen Kommunen insgesamt in gleichem Sinn zu revidieren ist. Das ist der Gedanke des Tilburger Modells auch in diesem Verhältnis.

Es ist zu fordern, daß zwischen Land und Kommunen generelle Vereinbarungen über Ziele und Kontrollmechanismen, bezogen auf die Zielerfüllung, aufgestellt werden, die alle Zweckzuweisungen und zugleich die mit der Vergabe von Zweckzuweisungs- und Mischfinanzierungsmitteln verbundenen Bürokratien abschaffen.

Im Zusammenhang mit dem Abbau von Bürokratie und Regelungsdichte ist weiter darauf hinzuwirken, daß im Hinblick auf verwaltungsgängelnde Erlasse und Rahmenvorschriften und Beratungsvorschriften eine wesentliche Vereinfachung durchgesetzt wird. Sie sollten deshalb den Mut haben, entsprechend dem Beschluß des Präsidiums des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, der in der Anlage den Ausführungen beigelegt ist, ein Moratorium für alle Standards zu beschließen.

Unser Ziel muß es sein, die vierzigjährige Tradition einer demokratischen Selbstverwaltung in unserem Land, die starke Städte uneingeschränkt hervorgebracht hat, durch solche Rahmenbedingungen, die übrigens kein Geld kosten, zu fördern. Diese Rahmenbedingungen haben nach meiner Überzeugung einen höheren Stellenwert als viele Diskussionsbeiträge, auch der von mir erbetene zur internen Struktur der Kommunen.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herzlichen Dank, Herr Dr. Fingerhut! - Ich darf jetzt Herrn Dr. Obst bitten, insbesondere zur Frage der Verbesserung der Bürgerbeteiligung etwas zu sagen.

**Dr. Obst (Initiative Demokratie Entwickeln - IDEE - e.V.):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich danke zunächst für die Einladung. Die Initiative Demokratie Entwickeln ist eine überparteiliche Organisation in Form eines gemeinnützigen Vereins mit dem satzungsmäßig verankerten Ziel der Förderung der direkten Bürgerbeteiligung an der Politik. Soweit zur Information.

Von dieser Zielsetzung her begrüßen wir es, daß im Rahmen der neuen Gesetzesinitiative das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in die Gemeindordnung aufgenommen werden sollen. Es gäbe noch zu einer ganzen Reihe anderer Punkte etwas zu sagen. Auch aus unserer Sicht gibt es durchaus im Bereich der eigentlich repräsentativen Demokratie vieles zu verbessern an direkter Einflußnahme. Hierauf will ich aber jetzt im mündlichen Vortrag jedenfalls nicht eingehen, sondern nur auf die Gestaltung des § 17 b, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Es hat, wenn man in die einzelnen Kommunen hineinhört, dort eine große Diskussion darüber gegeben und auch einen großen Skeptizismus; das muß man hier offen sagen. Eigentlich war das, was dazu an Randbemerkungen gekommen ist, viel zu positiv in dem Sinne, daß es meines Erachtens nicht den realen Diskussionsstand widerspiegelt.

Ich möchte daran erinnern, daß wir ein paar wichtige Ereignisse in der letzten Zeit hatten, die mit dieser Frage des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids in Zusammenhang stehen. Ich

erinnere etwa an die Forderung des Herrn Bundespräsidenten von Weizsäcker, der immer wieder bei vielen Gelegenheiten eine höhere Bürgerbeteiligung an der Politik anmahnt, auch in veränderten institutionellen Formen, zur Bekämpfung der Politikverdrossenheit. Ich erinnere auch an die jetzt gerade durchgeführte Mitgliederbefragung der SPD, die ja nicht nur eine Sache einer einzigen Partei war, sondern durchaus in anderen Parteien eine Resonanz gewonnen hat. Auch das ist im Grund der Gedanke: Wie kann man das plebiszitäre Element in unserer Demokratie zum Tragen bringen?

Insofern möchte ich dem Regierungsentwurf bestätigen, daß er im Trend liegt. Wenn ich "im Trend" sage, dann meine ich das nicht im Sinne von Mode, die heute kommt und dann wieder vergeht, sondern ich glaube, es ist ein objektiver Trend, es gibt gewisse objektive Ursachen, die diese Entwicklung begünstigen und auch zwingend fordern.

Hier möchte ich den Bogen schlagen zu dem, was mit so eindrucksvollen Worten Herr Oberstadtdirektor Rossa gesagt hat. Wir haben heute eine Situation in den Stadtparlamenten, wo die repräsentative Demokratie zunehmend von der Parteienwirtschaft und Parteibuchwirtschaft aufgefrisst wird. Aus dieser Sicht sehe ich es keineswegs als einen Angriff auf die einzelnen Abgeordneten, wenn man neben der repräsentativen Entscheidung nunmehr auch eine direkte Bürgerentscheidung zuläßt. Man stellt vielmehr neben die Loyalität und den Machtkern der Parteienwirtschaft der wenigen, wie wir gehört haben, teilweise des einzelnen, der in den Fraktionen das große Wort hat, einen anderen Macht- und Entscheidungspol, der auch dem Abgeordneten selber einen größeren Entscheidungsspielraum eröffnet. Der Abgeordnete hat mehr Möglichkeiten, sich fraktionellen Zwängen zu entziehen unter Berufung darauf, daß hier auch das Wort des Volkes, der Bürger in der Kommune zum Tragen kommen kann, wenn man die dort vorhandenen Auffassungen größtenteils verletzt.

Dies nur zur allgemeinen Diskussion. Man könnte sicherlich trefflich weiterdiskutieren. Ist es überhaupt sinnvoll, die Bürger zu beteiligen? Dann haben wir aber eine ganz andere Diskussion als die über diesen Gesetzentwurf. Deshalb möchte ich an dieser Stelle abbrechen. Ich sage, es ist grundsätzlich gut, daß hier etwas in den Entwurf der neuen Gemeindeordnung hineingekommen ist.

Aber man muß sich natürlich sehr detailliert anschauen, wie effektiv das Mittel dort ausgestaltet ist. Wir haben eben von Herrn Dr. Becker gehört, daß in Baden-Württemberg, das ja im Gesetz-

gebungsverfahren der Vorreiter war, dieses Instrument in der Praxis tatsächlich nicht die Rolle spielt, die ihm zunächst politisch zugedacht war. Da weise ich darauf hin, daß es eine Frage der Ausgestaltung ist, wie bürgerfreundlich dieses Instrumentarium gesetzlich verfaßt wird. Sie können die Bürgerbeteiligung sehr restriktiv regeln, daß sie auf dem Papier steht, daß sie eine Feigenblattfunktion ausübt, und Sie können sie so regeln, daß sie effektiv handhabbar und erleichtert wird. Es gibt einen sehr weiten Gestaltungsspielraum.

In diesem Punkt möchte ich der CDU-Fraktion zustimmen, die gesagt hat: Was nützt es, wenn in die neue Gemeindeordnung ein Instrumentarium hineingeschrieben ist, das absehbar nicht effektiv ausgeübt werden kann? Ich will nicht in dieser Pauschalität sagen, daß es so ist, aber man sollte sich auf alle Fälle hüten, ein nicht realisierbares, bedeutungsloses Instrument als eine große Innovation auszugeben und in die Gemeindeordnung zu schreiben. Diesen Gedanken will ich mit drei Punkten ergänzen, die ich als Kernprobleme sehe.

Das erste ist das Einleitungsquorum in § 17 b Abs. 4. Hier ist das Bürgerbegehren geregelt. Es heißt, daß in der ersten Stufe zunächst ein bestimmter Teil von Bürgern zusammenkommen muß, um eine wichtige politische Frage dem allgemeinen Volksentscheid zu unterwerfen. Es findet also eine Art - ich möchte es mit einem Schlagwort so nennen - Relevanzkontrolle statt. Was wird überhaupt zur Abstimmung vorgelegt? Nicht jeder kann in den Bürgerentscheid hineingehen. Es muß zunächst in einem Vorverfahren über eine Art politischer primaries eine Vorentscheidung getroffen werden; das ist dieses Bürgerbegehren. Da sagt der Gesetzentwurf, es müssen 10 % der wahlberechtigten Bürger dieses Bürgerbegehren unterstützen.

Das halte ich für außerordentlich problematisch. Wenn wir dieses Bürgerbegehren als eine Relevanzkontrolle verstehen, gibt es aus meiner Sicht keinen Grund, die Relevanzkontrolle anders zu gestalten als in der repräsentativen Demokratie, wo wir die Fünfprozentsschranke haben. Wer diese Fünfprozentshürde bei Wahlen überspringt, kann seine Meinung im Parlament zur Abstimmung stellen. Warum soll gerade im Bereich der direkten Demokratie eine andere Relevanzschwelle eingebaut werden? Das aber nur als eine theoretische Infragestellung.

Es gibt auch einen Gesichtspunkt der Praktikabilität. Wir haben in großen Kommunen das Problem, daß eine Beteiligung von 10 % der Bürgerschaft schon sehr, sehr schwer zu erreichen ist. Mir liegen empirische Untersuchungen vor, wonach die Aktivitätsrate, d.h. die Relation aktiver Bürger im Verfahren des Bürgerbegehren und Bürgerentscheids, reziprok abnimmt zur Größe der

Kommune. Bei Bürgerentscheiden ist es so, daß in Baden-Württemberg sich in kleinen Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern 62 % der Bevölkerung im Schnitt beteiligt haben, in Kommunen mit über 100.000 Einwohnern nur noch 40 %. Das hat objektive Ursachen, zu denen ich hier nichts weiter ausführen kann. Sie kennen alle als in der Politik Tätige das Problem, daß es in einer großen Kommune tatsächlich schwieriger ist, eine große Menschenzahl in Bewegung zu setzen, als in einer kleinen Kommune.

Daher finde ich, findet die IDEE die generelle Zehnprozenthürde für das Einleitungsquorum für zu starr und zu hoch. Gerade in großen Kommunen machen Sie damit die direkte Demokratie voraussichtlich unmöglich und ineffektiv.

Wir schlagen statt dessen eine Regelung wie in Baden-Württemberg vor, wo abgestuft wird je nach Gemeindegröße, und zwar nach dem Gesichtspunkt, je größer die Kommune, um so geringer muß in Prozentsätzen das Erfordernis der Beteiligung auf der Stufe des Bürgerbegehrens sein. Ich meine, man kann das herabsetzen pro 10.000 oder 100.000 Einwohner, so daß nachher bei großen Kommunen 4 oder 5 % erreicht werden. Man kann das entweder in gestuften Prozentsätzen festlegen oder in absoluten Zahlen. Jedenfalls zu den 10 % geht meine Prophezeiung, die nicht vom Himmel fällt, sondern auf praktischen Erfahrungen beruht, dahin, daß das Instrument des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids ein totgeborenes Kind sein wird.

Wir haben einen Katalog von Ausschlußgründen, der in seiner Allgemeinheit durchaus nicht unüblich ist. Es gibt ja in Deutschland eine lange Tradition dessen, was man traditionellerweise ausnimmt von der Bürgerbeteiligung, insbesondere alles, was sich um das Haushaltsrecht im engeren Sinn dreht.

Ein kleiner Exkurs: In der Schweiz wird es genau umgekehrt gesehen. Dort ist das ja der Kern der direkten Demokratie, dort erhöhen sich sogar die Bürger ihre Steuern auf diesem Weg.

Aber so weit will ich gar nicht gehen, ich will nur darauf hinweisen: Es gibt in den Ausschlußgründen einen sehr problematischen Abs. 5 Nr. 5, wo es heißt, daß ausgenommen sind vom Verfahren des Bürgerentscheides "Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ... zu entscheiden sind ...".

Ich wende mich gegen die Formulierung "zu entscheiden sind", weil sich das verstehen läßt als im Rahmen einer potentiellen Eignung, Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens zu sein. Heute kann fast jede politische Frage irgendwie Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens werden, sei es eines wasserrechtlichen Verfahrens, eines abfallrechtlichen Verfahrens, eines Flächennutzungsplans, eines Bebauungsplans. Wenn Sie alles herausnehmen, was Gegenstand eines solchen Planfeststellungsverfahrens sein kann, dann bleibt fast nichts mehr übrig für den Bürgerentscheid.

Ich habe mich bei den Herren des Innenministeriums kundig gemacht, die uns freundlicherweise im Vorfeld eingeladen hatten. Die sagten: So verstehen wir diese Aussage nicht, wir verstehen sie so, daß ein Planverfahren selber nicht Gegenstand der Abstimmung sein kann. - Soweit völlig d'accord! Aber dann, meine ich, sollte man es auch klarer regeln, etwa wie in Schleswig-Holstein; dort findet sich die Formulierung: "Die Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Plänen eines Planverfahrens unterliegt nicht der Bürgerabstimmung". Das ist etwas anderes, als wenn man sagt: jede Frage, die irgendwie geregelt werden *kann* ...

Ich sehe da ein großes Feld für zukünftige Rechtsstreitigkeiten, womit man alles an Bürgerbegehren - wenn man es wollte -, was mißliebig ist, kaputtmachen kann.

In der Geschichte der direkten Demokratie gibt es ja einige Erfahrungen in der Weimarer Republik. Sie sind, wenn man sie genau anschaut, keineswegs so negativ, wie sie immer dargestellt werden. - Hitler ist ja mit dem Mittel der direkten Demokratie übrigens nicht durchgedrungen. Aber das nur am Rande. - Aber es hat in der Weimarer Republik tatsächlich andere Erfahrungen gegeben, z.B., daß die Bestimmung "keine Abstimmung über Fragen des Haushaltsplans" sehr, sehr weit ausgelegt wurde. Nachher hat man gesagt, eine Abstimmung über jede Frage, die finanzielle Konsequenzen habe, sei ein Eingriff in den Haushaltsplan und damit unzulässig.

Ich sehe hier bei dieser Formulierung, daß nicht Gegenstand eines Abstimmungsverfahrens sein kann, was geeignet ist, Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens zu sein, dieselbe Gefahr, daß nämlich ein verschwommener Begriff benutzt wird, um einen ganz, ganz weiten Bereich politischer Entscheidungen aus dem Bürgerabstimmungsverfahren herauszunehmen. Deshalb bitte ich die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen, die Ausnahmevorschrift so zu präzisieren und zu schärfen, daß sie nicht mehr zur Generalwaffe gegen jeglichen Bürgerentscheid wer-

den kann. Es ist übrigens auch eine einzigartige Formulierung, die so in keinem anderen Landesgesetz auftaucht.

Ein letzter Punkt zum Abstimmungsquorum: Hier ist im Gesetzentwurf der Landesregierung in Abs. 7 vorgesehen, daß ein Bürgerentscheid angenommen ist, wenn die Mehrheit mindestens 25 % der Stimmberechtigten repräsentiert. Den Gedanken, der dahintersteckt, daß man nicht eine Minderheitsentscheidung in wichtigen Fragen haben will, kann ich sehr gut verstehen. Andererseits müssen wir in der Praxis sehen, daß wir hier die systemwidrige Konsequenz haben, daß eine Stimmenthaltung, Nichtbeteiligung praktisch einer Neinstimme gleichkommt und durch Passivität ein solches Bürgerbegehren zu Fall gebracht werden kann.

In der Praxis haben wir entsprechend, auch in Baden-Württemberg, den Aufruf der jeweiligen Gegner des Volksentscheides, nicht etwa mit Nein zu stimmen, sondern die Sache zu boykottieren. In dem Moment, wo etwas allein durch Boykott zu Fall gebracht werden kann, wird auch das Wahlgeheimnis aufgehoben; denn jeder, der trotz Boykottaufrufs zur Wahlurne geht, bekennt sich ja als Befürworter.

Daher habe ich größte Bedenken gegen dieses Abstimmungsquorum. Ich kann Sie darauf hinweisen, daß hier auch in dem Entwurf der IDEE dafür plädiert wurde, dieses Abstimmungsquorum ganz fallenzulassen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Gesetzentwurf noch einmal durchzusehen. Wo kann man ihn handhabbarer machen in dem Sinn, daß nicht eine große Zahl von Begehren von vornherein in das Messer zu hoch gelegter Quoren und zu weit gefaßter Ausnahmeklauseln hineinläuft?

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Vielen Dank! - Meine Damen und Herren, wir sind am Ende der ersten Runde. Wir können jetzt zu einigen Fragen der Abgeordneten kommen. Herr Leifert, Herr Ruppert, Herr Wilmbusse und Herr Wirtz!

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir haben vom Inhalt und von der Art des Vortrages her sehr unterschiedliche Statements gehört. Viele Fragen sind von den Experten in ihren Statements beantwortet worden. Dabei darf ich sagen, daß die direkte Wahl, die Aufgabenverteilung und insbesondere die Frage, wer die Stadt repräsentiert und die Verwaltung leitet, eine große Rolle gespielt haben. Die Aussagen dazu waren bei allen doch recht eindeutig pro oder contra, mit einigen wenigen Ausnahmen, wo es ja auch in einigen Gremien noch Beratungsschwierigkeiten gibt, wie an manchen Stellen auch klargeworden ist.

Mir erscheint es als eine wichtige Grundfrage: Kann Ratsarbeit von Männern und Frauen unserer Städte und Gemeinden, ob Großstadt, Mittelstadt oder vielleicht sogar größere Kleinstadt, in Zukunft noch ehrenamtlich geleistet werden? Ist dies insbesondere der Fall, wenn Ratsmitglieder besondere Funktionen in dieser Arbeit ausüben wie z.B. Fraktionsvorsitz, Ausschußvorsitz und, wenn man denn bei der Doppelspitze und dem ehrenamtlichen Bürgermeister bleibt, Bürgermeister? Oder wird das nicht in Zukunft bei der immer komplizierter werdenden Gemeindeverwaltung und Stadtpolitik in großem Maß Fiktion bleiben?

Wenn man die Ehrenamtlichkeit will - dies meine zweite Frage -: Wie muß ich die Aufgabenverteilung, die Zuständigkeiten neu regeln? Herr Professor Banner hat an einigen Stellen dazu etwas gesagt. Er hat auch gesagt, beim Gemeindeausschuß werde das mit der Ehrenamtlichkeit sehr schwierig. Er sprach von Berufspolitikern an dieser Stelle.

Ich hätte ganz gern von einigen anderen Herren, von Herrn Dr. Fingerhut, von Oberbürgermeister Krings und vielleicht auch von Herrn Becker dazu gern noch etwas gehört.

Eine nächste Frage, die ich anschließen möchte, allgemein: Wenn man eine neue Aufgabenverteilung vornimmt, wie sie auch, glaube ich, Herr Dr. Fingerhut vorgeschlagen hat, eine neue Aufgabenverteilung zwischen Oberstadtdirektor, Oberbürgermeister und Gemeindeausschuß - wer soll der gesetzliche Vertreter sein, wer soll die Stadt repräsentieren? Oder sollte man nicht vielleicht doch mit einem letzten Weisungsrecht beides zusammenfassen, selbst wenn man den hauptamtlichen Bürgermeister oder Oberbürgermeister nicht will?

Ich möchte einmal sagen, die Fragen richten sich an die Verbände - das ist mir ja alles bekannt -, sonst sagt Herr Kollege Wilbusse wieder: Der Präsident fragt seine eigenen Leute. Deshalb möchte ich die Fragen einmal an die von mir aus gesehen rechte Tischseite richten.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Ich möchte vorschlagen, daß wir zunächst die Fragen kommen lassen. Dann kann man, glaube ich, etwas leichter bündeln. Ich habe bis jetzt Herrn Ruppert, Herrn Wilmbusse, Herrn Wirtz, Frau Rothstein und Frau Höhn. Dann werden wir zur Not eine zweite Runde machen. Herr Ruppert!

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! So sehr unterschiedlich die Statements im einzelnen waren - in einem Punkt schienen sie mir doch übereinstimmend zu sein, daß nämlich der Gesetzgebungsvorschlag der Landesregierung keine geeignete Antwort auf die gesehenen Probleme ist. Es gab dabei einen Unterschied beim Landkreistag, der gesagt hat, es gibt gar keine Probleme. Dann muß es natürlich auch keine Antwort geben. Insoweit war das also auch keine Zustimmung zum Gesetzentwurf.

(Heiterkeit)

Trotz der anscheinend bestehenden Unterschiede in den Auffassungen auf den ersten Blick zeigte sich doch sehr schnell in den Statements der beiden Oberbürgermeister Krings und Becker eigentlich eine große Übereinstimmung in der Sache, nämlich die Befürwortung einer anderen Position des Oberbürgermeisters, als das jetzt in Nordrhein-Westfalen der Fall ist, und auch die Befürwortung der Urwahl.

Ich habe - damit komme ich zu meiner Frage, die ich hauptsächlich an Herrn Professor Banner richte - mit großer Zustimmung, mit großem Interesse Ihre Ausführungen, Herr Professor Banner, zum neuen Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung gehört und gelesen. Ich kann mich dem in der Zielsetzung nur anschließen, insbesondere was Ihre Forderung betrifft, die Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung müßten in Nordrhein-Westfalen endlich klar abgegrenzt werden.

Dann aber, muß ich gestehen, habe ich mit großer Verwunderung - ich bin mir noch immer nicht darüber im klaren, ob Sie es wirklich ernst gemeint haben oder es eine Art Satire ist - Ihre Zustimmung zu dem geplanten Gemeinde- oder Stadtausschuß gehört, der nun ausgerechnet diese

klare Trennung, die Sie fordern, realisieren soll. Da haben mich die kritischen Anmerkungen von Dr. Fingerhut zu dem Punkt mehr überzeugt.

Aber ich frage Sie deswegen: Befürworten Sie wirklich, daß einzelne Ratsmitglieder in einer Art Full-time-Job künftig die Regierung - Sie haben selbst diesen Begriff gewählt - der Gemeinde bilden sollen? Wie sollen denn die, da sie Ratsmitglieder sind, künftig noch von einem Rat kontrolliert werden, aus dem sie entsandt sind und aus dem sie die Spitzenfunktionen haben werden? Wie soll also diese Herrschaft des Rats noch zu einer Art sachgerechter und überhaupt noch demokratisch kontrollierter "Regierungsform" führen? Wie ich die Fragestellung formuliert habe, kann sie außer von Professor Banner auch von anderen beantwortet werden, die dazu gern Stellung nehmen wollen.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven: Danke! - Herr Wilmbusse!**

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD):** Als erstes möchte ich keine Frage stellen, sondern eine Bemerkung zu dem Beitrag von Herrn Oberstadtdirektor i.R. Rossa machen. Herr Rossa, Sie haben sich an uns als Landtagsabgeordnete gewandt. Viele von uns, insbesondere die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik, sind auch in den Räten vertreten. Ich selbst bin 24 Jahre lang Mitglied eines Rats, davon 22 Jahre als Bürgermeister.

Ich darf feststellen, daß die Wirklichkeit nicht so ist, wie Sie sie hier dargestellt haben. Es mag ja sein, daß Sie, um auf Mißstände hinweisen zu können, übertreiben wollten. Es mag sein, daß Sie provozieren wollten. Ich muß feststellen, daß auch eine solche sonst zulässige Übertreibung und eine solche sonst zulässige Provokation weit über das zulässige Maß hinausgehen.

Ich habe vorhin gesehen, daß Kollegen Ihnen Beifall geklatscht haben. Es mag sein, daß in deren Städten das so ist, wie Sie das offensichtlich erlebt haben. In den Städten und Gemeinden, in denen wir Sozialdemokraten sitzen, ist das nicht so. Ich stelle das so fest. Daher war Ihr Beitrag für uns auch in seinen Forderungen letztlich nicht hilfreich.

Als nächstes noch zur Frage. Ich wende mich an Herrn Professor Banner. Es ist ein faszinierendes Modell, das Sie aufzeigen, insbesondere auch mit der Stellung des Stadtvorstandes oder

Stadtausschusses, wie immer man dieses Instrument dann nennen will. Aber Sie gehen ganz deutlich von einer Trennung zwischen Politik, dem Auftraggeber, und der Verwaltung, dem Auftragnehmer, aus.

Eine Frage: Paßt es dazu, daß Sie nun die Führung der Politik und die Führung der Verwaltung in einer Person zusammenfassen wollen? Ihr ganzes Modell läuft doch eigentlich auf eine Trennung hinaus. Warum ist es dann, wie Sie sagen und schreiben, selbstverständlich, daß es eigentlich zu einer Vereinigung dieser beiden Spitzenämter kommen muß?

Eine Frage habe ich an die Kommunalen Spitzenverbände, insbesondere an den Städtetag und den Städte- und Gemeindebund, aber auch an den Landkreistag. Es gibt eine Frage zu der Rolle der Fraktionen. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob Rats- und Fraktionsmitglieder als Fraktionsgeschäftsführer hauptamtlich bezahlt werden können. Geht das nach Ihrer Meinung, oder gibt es da Bedenken?

Letztlich noch eine Frage, die anknüpft an die Beiträge von Herrn Heinrichs und Herrn Professor Oebbecke zu den Umlagen. Herr Heinrichs hat das folgende ganz wichtige Problem angesprochen. Wenn wir denn in den nächsten Jahren mit nicht ausgeglichenen Haushalten zu kämpfen haben, unter dem Gesetzesdruck, sie doch ausgleichen zu müssen mit Haushaltssicherungskonzepten - wie kann denn letztlich sichergestellt werden, daß die Umlageverbände ihrerseits ihre Haushalte dann notwendigerweise auch ausgleichen auf Kosten derjenigen, die letztlich diesen Druck nicht mehr weitergeben können? Das ist schon diskutiert worden in den Beiträgen zum Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zum Kreis. Aber meine Frage dazu: Das spielt natürlich auch eine Rolle zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden. Müßten Sie nicht doch noch einmal überlegen, ob Sie nicht Instrumente finden, um hier die Nöte der Umlagezahler letztlich dann auch überzubringen in die Umlageforderung?

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herr Wirtz!

**Abgeordneter Wirtz (SPD):** Ich habe erst einmal mehrere Fragen an die Vertreter des Städtetages. Sie haben in mehreren Punkten die Bezirksvertretungen angesprochen. Es ist bekannt, daß es

Stadtbezirke gibt, die 100.000 und mehr Einwohner haben und damit größer sind als manche kreisangehörige Gemeinde, die aber weniger Rechte besitzen.

Die eine Frage richtet sich auf einen Punkt, der von Ihnen nicht angesprochen wurde, sich aber auch in keiner Gesetzesänderung niederschlägt, nämlich darauf, ob Sie die Bildung von Ausschüssen oder Kommissionen in den Bezirken befürworten; denn in der Praxis hat sich herausgestellt, daß die Bezirksvertretungen Kommissionen einrichten, um z.B. in Ortsvereinen Entscheidungen vorzubereiten. Nach dem Gesetz müßten dann aber immer die gesamten Bezirksvertretungen an diesen Ortsterminen teilnehmen. Die Praxis sieht aber so aus, daß Kommissionen gebildet werden, die allerdings nicht zulässig sind. Würden Sie die Einrichtung von Ausschüssen bejahen?

Die zweite Frage bezieht sich auf Ihre Stellungnahme zu der Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Sie sagen, daß die beabsichtigte Stärkung der Bezirksvertretungen durch die Gewährung von Haushaltsmitteln, über deren Verwendungszweck sie allein entscheiden können, eine problematische politische Entscheidung wäre. Glauben Sie nicht, daß die pauschale Bereitstellung von Mitteln durch den Rat eine Vereinfachung gegenüber der jetzigen Einzelausweisung wäre? Jetzt muß der Rat doch aufgrund der Forderung der Bezirksvertretungen entscheiden, welche Maßnahmen er einzeln mit Verwendungszweck und Umfang in einen Haushalt einstellt. Dies führt doch häufig zu Reibungspunkten zwischen Bezirksvertretung und Rat.

Ich will eine weitere Frage dazu stellen, nach der Art von Robert Lembke: Gehe ich recht in der Annahme, daß die eingeräumte Möglichkeit, über die Verwendung eines Rahmens von Mitteln selbst entscheiden zu können, die Freude an der Ausübung eines solchen Ehrenamtes steigern würde? Denn heute wird doch von den Bezirksvertretungen beklagt, daß sie zwar einen Entscheidungsrahmen, einen Kompetenzrahmen haben, aber am Gängelband des Rats gehen, weil sie keine Mittel zur Verfügung haben, um diese Maßnahme auch durchsetzen zu können.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Frau Rothstein!

**Abgeordnete Rothstein (SPD):** Obwohl diese Themen erst in Abschnitt III behandelt werden, möchte ich doch gern den Vertretern der Spitzenverbände zwei Fragen stellen. Die erste Frage,

sehr bewußt spitz: Könnte es sein, daß durch die Besetzung Ihrer Gremien hauptsächlich durch Personen männlichen Geschlechts Ihre Einstellung zu Gleichstellungsstellen, die hier eben so deutlich wurde, dadurch begründet ist? Wir können nachher darüber reden, ich wollte das nur jetzt schon einmal fragen.

Dann wollte ich zu den Ausländerbeiräten etwas fragen. Der Vertreter des Landkreistages hat Ausländerbeiräte überhaupt nicht erwähnt, und bei den anderen ist mir das doch ein bißchen zu kurz gekommen.

Ich glaube, Herr Dieckmann hat gesagt, Ausländerbeiräte brauchen wir dann, wenn wir das Ausländerwahlrecht für EG-Ausländer haben, nur noch für Türken. Das ist sicherlich nicht richtig so. Ich denke, gerade Ausländerbeiräte sind, unabhängig von kommunalem Wahlrecht und auch allgemeinem Wahlrecht, weiterhin zu führen und auch sehr wichtig.

Daran anschließend die Frage, ob sich, wenn die Ereignisse des Brandanschlages von Solingen vielleicht etwas mehr ins Bewußtsein gekommen sind, da ein Wandel vollziehen könnte gegenüber der Stellung der Ausländerbeiräte.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Ich habe die Bitte, daß wir das nachher behandeln. Einverstanden? - Gut, ja. - Frau Höhn!

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE):** Zunächst möchte ich mich für die interessanten Referate bedanken. Sie haben viele Aspekte enthalten, die für die Diskussion, meine ich, ganz belebend sind.

Herr Becker hat gesagt, daß Kommunalpolitik auch so etwas wie ein Sprungbrett ist, berühmte Oberbürgermeister zu produzieren. Ich habe bisher gedacht, Kommunalpolitik werde daran gemessen, wie wohl sich die Bevölkerung in der Kommune fühlt. Ich habe den Eindruck, daß NRW-Kommunen da zumindest nicht schlechter dastehen als Kommunen in anderen Ländern; Umfragen deuten darauf hin. Von daher habe ich noch nicht ganz verstanden, was diese eine Person an der Spitze an Lebensqualität für die Bevölkerung bedeuten soll.

Herr Krings, ich finde es immer interessant, wenn Querdenker in den eigenen Parteien sind. Ich glaube aber doch, daß da ein kleiner Widerspruch ist:

Sie treten als Person ja eigentlich für die Urwahl ein. Sie sagen aber, der Oberbürgermeister sollte für dieselbe Wahlperiode gewählt werden wie der Rat. Sie sagen auch, wenn Ihre Partei mit Ihnen als Spitzenkandidat plakatiert Wahlkampf macht - Sie selbst sind natürlich mit der Partei verknüpft -, würden Sie das auch in Ihrem Modell tun. Wenn Sie nämlich an die Wahlperiode des Rates angelehnt sind, sind Sie Spitzenkandidat einer Partei, nicht so sehr Spitzenperson für eine Kommune, also vielleicht sogar unabhängig von der Partei, jemand, der die Kommune leiten möchte, auch wenn er nicht parteizugehörig ist.

Wenn die Wahlperiode der Spitzenperson an diejenige des Rates geknüpft ist, wird bei Mehrheitsveränderungen wahrscheinlich eine andere Person gewählt werden. Diese Spitzenperson wird vielmehr an die Partei geknüpft, und das widerspricht eigentlich dem, was Urwahl bedeutet sollte: eine Person, die unabhängig von der Partei ist, die über dem Ganzen schwebt, zu wählen. Das würde auch Sinn machen und wäre eine ganz andere Konstellation. Das würde letzten Endes aber bedeuten, daß diese Person für eine ganz andere Wahlperiode und zu einem ganz anderen Zeitpunkt als der Rat gewählt würde und vom Rat unabhängig sein müßte.

Ich finde, da ist bei Ihnen ein Widerspruch. Entweder eine starke Person an die Spitze oder Partei - wenn aber Partei, braucht man aus meiner Sicht keine Urwahl. Würden Sie dazu noch einmal etwas sagen?

Meine Hauptfragen habe ich zu Herrn Banner. Mit Ihrer Analyse bin ich sehr einverstanden, ich finde sie sehr interessant. Zu Ihren Lösungen habe ich aber einige Fragen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Es ist ja die Frage, ob man dieses Leitungsgremium an der Spitze einer Partei mehr als eine Leitungsspitze oder mehr als ein kollektives Leitungsgremium ansehen soll. Ich als Person und Repräsentantin meiner Partei bin natürlich mehr für ein kollektives Leitungsgremium. Sie schlagen im Prinzip ja so etwas vor. Das würde auf der anderen Seite aber bedeuten, daß diese Spitzenperson nicht so herausgehoben und machtvoll wäre und damit auch eine Urwahl nicht mehr zwangsläufig wäre. Eben ist ja festgestellt worden, daß es gegenüber der Bevölkerung ein Stück verlogen wäre, eine Person in Urwahl zu wählen, die so viel gar nicht zu sagen hat. Dann würde genau das eintreten, wie es jetzt ist, daß die Leute nämlich meinen, der Bürgermeister habe das Sagen und alles zu bestimmen, tatsächlich ist das aber gar nicht so. Das heißt, das Problem, das jetzt vorhanden ist, und der Unterschied zwischen Theorie und Praxis würden weiterbestehen.

Zweiter Punkt: Wenn man sich für ein Leitungsgremium entscheidet - auf diesen Fall sind Sie ja nur kurz eingegangen -, warum hätte dann die beratende Zugehörigkeit von Beigeordneten in diesem Gremium eine zu starke Verantwortungsvermischung von Rat und Verwaltung zur Folge? Das ist doch eher eine Frage der Macht der einzelnen Politiker und Politikerinnen in diesem Gremium und der Aufgabe der Beigeordneten in diesem Gremium.

Man kann sich ein solches Kollektivgremium ganz unterschiedlich vorstellen. Es gibt das Magistratsmodell und den Stadtausschuß. Das würde in bezug auf die Stellung der Beigeordneten oder der Politiker und Politikerinnen in diesem Gremium ganz anders ausgestaltet werden. Von daher könnte ich mir sehr wohl ein Gremium vorstellen, zu dem die Beigeordneten beratend hinzukommen, in dem die Politiker und Politikerinnen von dieser Sachkompetenz in den Sitzungen profitieren und die Entscheidungen treffen. - Würden Sie dazu noch etwas sagen?

**Oberbürgermeister Dr. Becker:** Abgeordneter Leifert hat die Frage nach der Ehrenamtlichkeit und der Verschränkung auch in den Fraktionen gestellt.

Ich plädiere für Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder. Sie müssen das vor dem Hintergrund des baden-württembergischen Systems sehen. Der Oberbürgermeister wird direkt vom Volk gewählt, die Bürgermeister, die Dezernentenstellung haben, werden vom Rat gewählt. Sie selbst nehmen an den Fraktionssitzungen teil. Der Gemeinderat ist Hauptverwaltungsorgan der Stadt - wie hier in Nordrhein-Westfalen. Damit gibt es eine politische Verschränkung. Diese politische Verschränkung macht die Ressource Verwaltung allen Fraktionen gleichermaßen zugänglich, denn die Beigeordneten sollen je nach Fraktionsstärke im Bürgermeisteramt vertreten sein.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Damit ist es in Baden-Württemberg selbst in sehr großen Städten wie Stuttgart und Mannheim sehr selten, daß man einen großen hauptamtlichen Stab hat, der parallel dazu aufbaut. Wir haben eine Verwaltung, von der die Betroffenen partizipieren, und zwar jedermann, jede politische Fraktion. Akteneinsicht zum Beispiel hat nie eine Rolle gespielt. Das wird offengelegt, jeder kann kommen und die Akten einsehen. Wir arbeiten in voller Offenheit. Dadurch vermeiden wir den Aufbau paralleler Verwaltungsstrukturen, Doppelstrukturen.

Die gesetzliche Vertretung liegt natürlich beim unmittelbar gewählten Vertreter, das ist bei uns der Oberbürgermeister. Nach Ihrer Gemeindeordnung ist der Oberbürgermeister nur Vorsitzender des Gemeinderates, de facto wird er aber, wie es mein Kollege Krings dargestellt hat, als der gesetzliche Repräsentant seiner Gemeinde/seiner Stadt betrachtet, aber nicht mit den Entscheidungskompetenzen. Deshalb wird es für Sie die wichtige Aufgabe sein, die Verfassungsrealität mit der gesetzlichen Bestimmung in Einklang zu bringen.

Zur Frage des Gemeindeausschusses. Ich halte ihn für völlig überflüssig. Er führt zur Professionalisierung des Ehrenamtes. Der Oberbürgermeister kann diese Dinge nicht mehr im Nebenamt begleiten, das ist nicht möglich. Deshalb kommt es quasi zu einer Stadtregierung, in der die Stadt halbprofessionell geführt wird, vergleichbar einer Regierung.

Frau Abgeordnete Höhn, ich bin mit meiner Bemerkung, daß es bekannte Kommunalpolitiker nur aus dem süddeutschen Raum gibt, mißverstanden worden. Damit wollte ich nur sagen: auf der professionellen Ebene. Es gibt keine bekannten kritischen Kommunalpolitiker im Ehrenamt, denn diese können sich, wenn sie es nur ein Jahr bekleiden, gar nicht so entwickeln. Ein ehrenamtlich tätiger Bürgermeister, der dafür viel Zeit verwendet, kann sich nicht noch bundespolitisch oder darüber hinaus in Reformvorhaben engagieren, weil es im Grunde seine Kräfte übersteigt.

In einem Punkt gebe ich Ihnen recht, das haben wir in Baden-Württemberg: die Entkoppelung der Wahlperiode des direkt Gewählten. Sie beträgt beim Oberbürgermeister/Bürgermeister acht Jahre, beim Rat fünf Jahre. Ich bin am vergangenen Sonntag für acht Jahre wiedergewählt worden

(Abgeordnete Höhn [GRÜNE]: Herzlichen Glückwunsch!)

mit knapp 58 %, als Sozialdemokrat, bei einer Stimmenbasis von 27 % - das werden Sie verstehen können -, mit einem Abstand zu den Republikanern von 6 %. Bei den Landtagswahlen bestand zwischen meiner Partei und den Republikanern eine Differenz von nur noch 7 % - 27 % SPD, 20 % Republikaner. Das sind eben neue Ent-

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

wicklungen. Deshalb müssen Sie diese Reformvorhaben auch unter der Stärkung von Persönlichkeiten führen. Was hier gesagt wurde, ist klar:

Die Bindungswirkung an die großen Parteien wird nachlassen. Sie werden unabhängige Listen bekommen, Sie werden einen Rechtsruck bekommen, so daß Sie sogar koalieren müssen, rein auf der Grundlage der soziologischen Struktur. Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg hat jeder fünfte die Republikaner gewählt - jedenfalls in meiner Stadt, aber auch in Schwäbisch Gmünd, Hanau und Offenbach, in den großen Mittelstädten. Das heißt: Ein Element, das Sie hier haben, bedeutet auch die Unabhängigkeit und die Stärkung demokratischer Politiker.

Aus diesem Grunde plädiere ich für die Entkoppelung. Das ist übrigens einzigartig in Baden-Württemberg. In München ist es so, daß unser Kollege Kronawitter jeweils auch seine Liste angeführt hat und damit im Grunde eine Art Janusfunktion hat. Nach unserem Verständnis in Baden-Württemberg sollte das nicht so sein, denn der Oberbürgermeister wird ja auch nicht in das Quorum der Fraktionen eingerechnet. Das ist der wesentliche Unterschied. Der Oberbürgermeister hat eine zusätzliche Stimme, die nicht an eine Fraktionsstärke gebunden wird. Das schafft seine Unabhängigkeit.

Ein letztes Wort dazu: Herr Dr. Fingerhut hat die Frage gestellt, welche Persönlichkeitsstrukturen sich bei der Direktwahl durchsetzen. Es hat sich gezeigt, daß in der unmittelbaren Phase nach dem Krieg ausschließlich Verwaltungsjuristen und Leute aus der inneren Verwaltung zu Oberbürgermeistern gewählt worden sind. Im Bereich der Beigeordneten waren viele Repräsentanten aus den Fraktionen mit ganz unterschiedlichen Berufen. Bei den Direktwahlen ist es ganz eigentümlich, daß das Volk als berufliche Voraussetzungen große Verwaltungserfahrungen verlangt. In Karlsruhe - mein Kollege Dr. Rembold war dort früher Kämmerer - und in ähnlichen Städten können wir feststellen, daß es meistens Personen aus der Innen- und der Kommunalverwaltung mit umfänglichen kommunalpolitischen Erfahrungen sind. Das heißt, man kann die Gefahr, daß irgendein Strolch an die Spitze einer Stadt gewählt wird, im Grunde ausschließen.

(Beifall)

**Professor Banner:** Ich möchte kollektiv auf die Einwände eingehen, die mir entgegengehalten worden sind.

Ich darf daran erinnern, daß ich es bemerkenswert fand, daß die Landesregierung den Stadtausschuß in der Regel ohne die Beigeordneten hineingeschrieben hat. Das war mein Ausgangspunkt. Dazu habe ich in meinem Statement zweimal gesagt: Ich denke

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

mir einmal die Situation mit einem hauptamtlichen Bürgermeister, der nach meiner persönlichen Meinung - daraus habe ich nie einen Hehl gemacht - vom Volk gewählt werden soll. Ich habe dann ein paar Ableitungen gemacht und auf einige Konsequenzen hingewiesen, die man beachten muß, auf Probleme, auf die man dann stößt, aber auch auf Positives, was man daraus ableiten könnte.

Ich beginne mit dem Postulat, daß nach allen Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik der Rat über das, was örtlich geschieht, das letzte Bestimmungsrecht haben soll. Wir nennen das "Allzuständigkeit" oder "Primat der Politik". Dies im Detail zu erfüllen gelingt einem großen Gremium, das aus Ehrenamtlichen besteht, nicht. Das kann man nie wörtlich nehmen. Also braucht der Rat eine Exekutive oder ein Organ möglichst seines Vertrauens, das diese tägliche Arbeit der politischen Verwaltungsführung - ich erkläre diesen Terminus noch - für ihn erledigt. Er braucht eine Exekutive. Eine Exekutive kann monokratisch sein - solche Gemeindeordnungen haben wir, zum Beispiel in Baden-Württemberg -, sie kann auch kollektiv sein; wir haben etwa die Magistratsverfassung.

Ich komme kurz auf das Vertrauensverhältnis zwischen Exekutive und Rat. Hier findet ja ein Delegationsprozeß des Rates auf die Exekutive statt. Bei einer rein monokratischen Exekutive ist dieses Vertrauensverhältnis fragiler als bei einer kollektiven, weil es einfach von dem Verhältnis zu einer Person abhängt. Das heißt: Es gibt gewisse Gründe, die für eine kollegiale Verwaltungsführung sprechen. Wir reden ja vom "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" und meinen das auch ernst, auch den Unternehmensteil. Man richte den Seitenblick auf private Konzerne - die Kommunalverwaltung hat durchaus die Komplexität eines Konzerns -: Sämtliche Konzerne weltweit werden kollegial geleitet. Da gibt es zwar einen Sprecher, aber sie werden kollegial geleitet.

Wenn man nun die Mandatszeit des Rates und dieses kollegialen Führungsorgans deckungsgleich macht, drängt sich die Analogie einer Regierung auf. Deshalb habe ich das Wort "Stadtregierung" genannt. Ich lasse mich davon aber auch wieder abbringen.

(Abgeordneter Greverer [SPD]: Wer ist denn da die Opposition? -  
Gegenruf von der SPD: Die CDU! - Heiterkeit)

Das ist nicht unbedingt ein Regierungs/Oppositions-Modell. Wen der Rat in diesen Stadtausschuß delegiert, kann man verschieden regeln. Das kann proportional geschehen, es kann auch sein, daß sich eine Koalition zusammensetzt, die Personen ihres Vertrauens in den Stadtausschuß delegiert; das kann einer Regierung ähneln. Ich gehe einen Schritt zurück und sage: Dies ist die Exekutive des Rates.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Dritter Schritt in der Argumentation: Da die Kommune ein politisches Unternehmen ist und der Primat der Politik durchgesetzt werden soll, braucht sie eine politische Führung. Die Führung der Kommune muß politisch sein, auch die Exekutive.

Wenn der Bürgermeister wie die Mitglieder des Hauptausschusses in Urwahl gewählt wird, kann kein Zweifel daran bestehen, daß er ein Politiker ist. Das heißt: Der Stadtausschuß ohne die Beigeordneten - Regelmodell des Entwurfs - wäre diese politische Führung. Wo da ein Kontrollproblem oder Vertrauensproblem liegen soll, kann ich nicht erkennen, denn diese politische Führung ist ja aus dem Schoße des Rates geboren, hat sein Vertrauen. Der Entwurf kann ja sagen: Die Mitglieder dieses Stadtausschusses sind mit einer Mehrheit abberufbar vom Rat. Das kann man so regeln.

Wenn die Beigeordneten da nicht vertreten sind, bekommen die stadträtlichen Mitglieder des Hauptausschusses verdammt viel Arbeit. Sie müssen sich im Vorfeld um Informationen kümmern, zum Beispiel indem sie mit den zuständigen Beigeordneten sprechen. Sie werden sich auch im Sinne einer politischen Portefeuilleverteilung auf bestimmte Bereiche oder Funktionen der Verwaltung spezialisieren müssen, dies aber kollektiv. Sie wählen ja nicht hierarchische Chefs, irgendwelche Dezernate, sondern sie geben der Verwaltung - wenn - kollektive Weisungen. Ausnahme: Man wird dem Vorsitzenden des Gremiums, dem hauptamtlichen Bürgermeister, im übertragenen Wirkungskreis gewisse Weisungsrechte direkter Art einräumen müssen.

Hier liegt eine gedankliche Schwierigkeit für uns, denn wir können uns gerade in Nordrhein-Westfalen mit seiner monokratischen Verwaltungsleitung durch den Gemeindedirektor Verwaltungsleitung im Grunde nur hierarchisch und sehr stark auf dem Mittel der Einzelweisung beruhend vorstellen. Wenn Sie einen Blick in andere Gemeindeordnungen, in denen der Gemeindevorstand kollektiv ist, werfen, relativiert sich dieses Bild. Man kann Verwaltung durchaus auch anders führen.

Ich öffne jetzt eine Klammer und komme auf das Problem Ehrenamtlichkeit. Es war, glaube ich, Herr Leifert, der gefragt hat, ob die Ratsarbeit etwa in einer Großstadt noch ehrenamtlich sein kann. Meine Antwort wäre: Sie sollte ehrenamtlich sein. Aber der Preis für die Ehrenamtlichkeit der Mehrheit der Ratsmitglieder scheint mir in Ihrem Stadtausschußmodell ohne Beigeordnetenpräsenz zu sein, daß einige Mitglieder des Ausschusses de facto hauptamtlich werden. Dann muß man über Bezahlung nachdenken. Dieses System existiert etwa in den Niederlanden.

Wenn Sie bei dem Modell Stadtausschuß mit faktisch professionalisierten Mitgliedern bleiben - ob das die Fraktionsvorsitzenden sein könnten oder sollten, möchte ich ausdrücklich mit einem Fragezeichen versehen; das sollten geeignete Leute aus der

Mitte des Rates sein -, kommt es zu einer Entleerung der Beigeordnetenfigur; sie entleert sich ihres politischen Inhalts. Bevor man darüber nachdenkt, liegt die Frage nahe, ob wir überhaupt Beigeordnete als Wahlbeamte brauchen, die unvermeidlich einen politischen Anstrich haben, von Fraktionen vorgeschlagen werden und aufgrund parteipolitischer Gesichtspunkte ausgewählt werden, wobei manchmal im Vordergrund nicht auf die fachliche Qualität geachtet wird. Warum sollte man diese nicht durch qualifizierte Fachleute ersetzen, die dann marktmäßig bezahlt werden müßten, zumal ich andeutete, daß wir die Trennung der Verantwortung von Rat und Verwaltung nur hinkriegen, wenn wir die Großverwaltung in eine Reihe von kleinen Stadtverwaltungen mit sehr starken Selbststeuerungsfähigkeiten, Ressourcen, Kompetenzen usw. zerlegen.

Wir sagen heute "Dezernate". Ich ziehe das Wort "Dienste" vor. Ich mag auch das Wort "Ämter" nicht, das sind ganz bürokratische Ausdrücke. Man sollte, wenn man vom "Dienstleistungsunternehmen" spricht, von "Diensten" reden. Politisch ganz peinlich wird es beim "Amt für Wirtschaftsförderung". Das soll flexibel der örtlichen Wirtschaft zur Verfügung stehen, und wir verlangen, daß man zum "Amt" geht! Aber die Ausdrücke sind nicht das wichtigste.

Es entstehen also Betriebe innerhalb der Verwaltung, und zwar flächendeckend durch die ganze Verwaltung, mit sehr starken Selbststeuerungsfähigkeiten und einem Betriebsleiter an der Spitze. Solche Leute sollte man nicht unbedingt zu Beamten, auch nicht zu Zeitbeamten oder Wahlbeamten machen, diesen kann man einen Fünfjahresvertrag geben, in dem steht, welche Ziele sie in dieser Zeit erreichen sollen, und sie werden vom Stadtausschuß regelmäßig beurteilt. Das klingt noch ein bißchen utopisch, aber ich kann mir denken, wenn wir das mit dem Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung ernst meinen, werden wir - vielleicht nicht im nächsten Jahr, aber - in den nächsten fünf Jahren auf solche Gedanken kommen.

So schaffen wir den Abstand, diese Verantwortungsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung, dem, soweit ich gehört habe, im Grunde hier keiner widersprochen hat, den wir wollen müssen. Die Verantwortung der Politik muß klar sein, die Verantwortung der Verwaltung muß klar sein. Dieses Verwaltungsgebilde muß auf Abstand gesteuert werden, das heißt, es müssen Ziele und Ergebnisverantwortungen definiert werden, möglichst hinunter bis zum einzelnen Sachbearbeiter, es müssen Budgetverantwortung, hierarchische Organisationsverantwortung und Kostenverantwortung übereinstimmen.

Dann wird die Kommunalverwaltung auch wieder attraktiv für den Typus von jungen, qualifizierten ausgebildeten Leuten, die wir auf dem Arbeitsmarkt dringend gewinnen müssen, denn in der Kommunalverwaltung haben wir einen Qualifizierungsvorgang.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Die Kommunalverwaltung wird in Zukunft ja eher mit weniger Leuten arbeiten müssen, diese werden im Durchschnitt aber qualifizierter sein. Man muß sie aber erst gewinnen. Gewinnen Sie heute einmal jemanden, der im privaten Sektor nachgefragt ist, für die Kommunalverwaltung, die als bürokratisiert, parteipolitisiert und schlecht zahlend wahrgenommen wird. Wir haben es also noch nötiger als private Firmen, in der Kommunalverwaltung, in diesem Dienstleistungsunternehmen Arbeitsplätze bereitzustellen, auf denen qualifizierte, durchaus unternehmerisch begabte Leute wirklich etwas gestalten können.

**Prof. Dr. Ehlers:** Wenn ich es recht gesehen habe, ist an mich direkt keine Frage gestellt worden. Ich will es deshalb bei wenigen Bemerkungen zum Gemeindeausschuß sein Bewenden haben lassen.

Wie sich aus meinem Statement unschwer ersehen läßt, gelten meine Sympathien eindeutig dem süddeutschen Modell.

Herr Becker hat sich gerade kritisch zum Gemeindeausschuß geäußert. Es ist immer problematisch, wenn man sich an anderen Kommunalverfassungssystemen orientiert, sie dann aber nur partiell übernimmt. Gleichwohl meine ich: Unabhängig davon, wie es mit der kommunalen Doppelspitze weitergeht, kann die Einrichtung eines Gemeindeausschusses sinnvoll sein.

Was soll die Funktion eines Gemeindeausschusses sein? Ganz wichtig wäre mir, den Gemeindeausschuß als ein Hilfsorgan des Rates anzusiedeln, also nicht als ein Scharnier auf gleicher Ebene zwischen der Verwaltung auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite, so daß wir drei Organe haben, sondern als ein Vorbereitungsorgan für den Rat, das die gesammelte politische Spitze repräsentiert. Das würde bedeuten: Es ist der Versuch, das, was bisher meist in Vorentscheidungen, in einem Graubereich, abläuft, soweit es geht in einer gewissen Weise zu institutionalisieren - das wird optimal nie gelingen -, damit man sich parteipolitisch nicht festbeißt, sondern damit man in einem kleinen Gremium, dem nach Möglichkeit alle Fraktionsvorsitzenden angehören und das unbedingt nichtöffentlich tagen müßte, zu sachlichen Lösungen kommt. Das wäre in meiner Vorstellung die Anlage des Gemeindeausschusses.

Nun können Sie Politik und Verwaltung niemals lupenrein trennen, sie müssen ja Informationen haben. Sie können die Verwaltungsbank - wenn ich das so sagen darf - nicht draußen haben, der Hauptverwaltungsbeamte muß in jedem Fall drin sein. Das ist vielleicht der einzige Punkt, in dem wir uns unterscheiden, Herr Banner. Ich hätte

auch nichts dagegen, die Beigeordneten, die ja den Sachverstand repräsentieren, zu Mitgliedern zu machen.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Mit Stimmrecht?)

- Kein Stimmrecht, es soll ja gerade nicht eine Nebenregierung sein, sondern ein Unterorgan der Volksvertretung.

Ich will noch einmal darauf hinweisen, daß wir gewisse Erfahrungen haben. Der Kreisausschuß leistet das partiell schon. Da ist auch immer der Vorwurf der Zweiklassengesellschaft: Diejenigen, die mit im Kreisausschuß sind, haben mehr zu sagen als diejenigen, die nur Kreistagsmitglieder sind. Aber er arbeitet effektiv. Ich habe mich mit einigen in Niedersachsen darüber unterhalten. Dort erfreut sich der Verwaltungsausschuß sehr großer Beliebtheit, er arbeitet effektiv und gewährleistet, daß man zu entsprechenden Lösungen kommt.

Wichtig wäre mir noch, daß die Kompetenzen des Gemeindeausschusses begrenzt sind. Deshalb noch einmal mein Votum: Wenn er für die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig sein soll, würde das automatisch dazu führen, daß er alles an sich reißt, daß er das eigentliche Entscheidungsorgan ist, daß das Profis sind, daß es nicht mehr ehrenamtlich geht. Da muß man eine ganze Reihe von Folgekonsequenzen im Auge haben. Deshalb: Gemeindeausschuß ja, aber die Art und Weise, wie er eingerichtet wird, ist sehr bedeutsam.

**Oberbürgermeister Krings:** Noch einmal zur Frage Ehrenamtlichkeit. Ich wäre mit Leidenschaft dafür, Ehrenamtlichkeit grundsätzlich zu postulieren. Der Hüttenarbeiter muß in der Werkspause mit seinen Kollegen über Ratsbeschlüsse diskutieren und sie auf den Prüfstand stellen können. Das gilt sogar für die Lehrer, die in der Pause mit ihren Kollegen und mit den Eltern über schulpolitische Probleme diskutieren können müssen. Also: grundsätzlich Ehrenamtlichkeit so weit wie möglich.

In der Praxis wird es für Fraktionsvorsitzende, wenn sie im Stadtausschuß sind, problematisch werden. Ich will da keine Eingrenzung machen, man müßte es auch von der Person abhängig machen. Ich halte es im übrigen für eine Illusion, daß der Fraktionsvorsitzende nicht im Stadtausschuß sein wird. Er muß sich mit seiner Fraktion rückkoppeln. Deshalb wäre es für mich selbstverständlich, daß er drin ist. Wie weit dort die Ehrenamtlichkeit eingeschränkt wird - man müßte sicherlich Entschädigungen in Betracht ziehen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Dieser Begriff "Konzernstadt" hat sicher eine große Faszination. Ich will Ihnen aber nicht verhehlen, daß ich dem ganz skeptisch gegenüberstehe. Wir müssen wirtschaftlich denken - Gewinn- und Verlustrechnungen, Haushaltsrechnungen. Aber wir sind auf das Gemeinwohl verpflichtet, und das ist ein Begriff der politischen Kultur. Dieser scheint mir außerordentlich wichtig. Er geht in dieser "Konzernstadt-Rechnung" unter. Vielleicht ist das eine Marotte von mir, aber ich bin da skeptisch.

Ich bin mir bewußt, daß bei der Koppelung von Rat und Oberbürgermeister ein Widerspruch ist. Es gibt ja diese Tendenz - das ist mir oft entgegengehalten worden - der Verselbständigung von Oberbürgermeistern. Es werden immer nur zwei genannt, der Urschlechter und der Zundel. Es gibt diese Tendenz, und ich denke, dieser kann man begegnen, indem man seinen Erfolg koppelt. Ich wäre jedenfalls immer für eine Rückkoppelung mit dem Rat, ob mit der eigenen Gruppe oder mit dem ganzen Rat. In der Praxis ist ein Oberbürgermeister immer gut beraten, wenn er über seine Gruppe hinausgeht und sich nicht nur als Exekutor seiner Partei versteht. Das wird er in der Regel auch tun.

Herr Twenhöven, ich darf noch einen Satz zu einer Frage, die nicht an mich gerichtet war, sagen. - Der Ausländerbeirat - nicht der humane Aspekt - liegt mir sehr am Herzen. Ich sehe den Konflikt darin, daß unsere Spielregeln von Demokratiefindung und Konsensfindung auf Menschen mit einer anderen Kultur prallen. Wir sind so ungeduldig und zwingen unsere Satzungen und Geschäftsordnungen Menschen auf, die eine andere Kultur gelernt haben. Darüber müssen wir einmal nachdenken. Das wollte ich gern eingebracht haben.

**Oberstadtdirektor a. D. Rossa:** Ich darf zu Herrn Abgeordneten Wilmbusse etwas sagen. Ihre Kritik hat mich sehr verwundert. Ich habe selten so vornehm wie hier über Kommunalpolitik gesprochen.

(Heiterkeit)

Wenn Sie meinen, das, was ich hier angedeutet habe, sei übertrieben, muß ich mich fragen, in welcher politischen Welt Sie eigentlich leben. Laden Sie mich nach Lemgo zur Volkshochschule ein, und ich stecke Ihnen in eineinhalb Stunden ein paar Lichter auf. Sie können es aber auch billiger haben: Kaufen Sie sich aus der Reihe rororo aktuell das Büchlein von Scheuch "Cliques, Klüngel, Karrieren". Da sind 30 Seiten über Köln, wie ich es erlebt habe, drin.

(Abgeordneter Schaufuß [SPD]: Da kommen Sie auch vor!)

Ich sage Ihnen: Daran stimmt alles. Warum lesen Sie nicht so ein Buch, ehe Sie meinen, daß ich hier übertrieben habe! Ich weiß es: Das stimmt alles.

(Abgeordneter Schaufuß [SPD]: Aber wir gucken über die Mauern!)

Ich kann nicht begreifen, daß Sie keinen Blick für das haben, was in der Stadtverwaltung in Großstädten an Politik passiert.

Sie haben gefragt, ob man Fraktionsgeschäftsführer bezahlen sollte. Der Fraktionsgeschäftsführer in Köln wird besoldet wie der Regierungspräsident und ist doch Ratsmitglied. Der frühere Fraktionsgeschäftsführer der CDU hat jetzt ein Einkommen von 500 000 DM. Das sind Beutezüge, da bleibt einem die Spucke weg! Und Sie sagen, ich übertreibe.

(Zurufe von der SPD - Abgeordneter Wirtz [SPD]: Nicht verallgemeinern!)

Ich kann überhaupt nicht begreifen, wie wenig Sie offensichtlich unterrichtet sind.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Sie sind nicht unterrichtet! - Abgeordneter Wirtz [SPD]: Sie führen ein Einzelbeispiel an! - Abgeordneter Grevener [SPD]: Sie können Köln nicht gleichsetzen mit allen Gemeinden! - Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Köln ist gleich die Welt!)

- Das sage ich gar nicht. Ich habe immer gesagt, das sind Probleme der Großstädte. Das sind die Probleme, die die Verwaltung hat, wenn das Ehrenamt zum Vollprofibetrieb gemacht worden ist.

Der Oberbürgermeister von Köln verdient das Doppelte wie der hauptamtliche Oberstadtdirektor. Das sind offenbar alles Dinge, die Sie nicht wissen. Und die Machtansprüche der Fraktionsassistenten, die Macht, die ausgeht vom Büro eines Oberbürgermeisters, der 30 oder 40 Mann da sitzen hat! Das alles wissen Sie nicht, nur weil Sie in Lemgo noch gute Verhältnisse haben. Wir reden doch über eine Gemeindeordnung, die für alle gelten wird.

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Richtig!)

- Okay, ich bin einverstanden, wenn Sie sich darüber verständigen, daß es zwei Sorten von Gemeindeordnungen gibt, nämlich die für die Großstädte und die für die Klein- und Mittelstädte.

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Vielleicht nur für Köln und für den Rest der Welt!)

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Aber daß Sie meinen, ich hätte übertrieben, das hat mich wirklich ergriffen.

**Stadtdirektor Dr. Fingerhut:** In dieser Diskussion ist deutlich geworden, daß eines zutrifft: Man diskutiert über Instrumente zur Lösung von Zielen, ohne sie im Zusammenhang zu sehen. Ich will das an einem Punkt deutlich machen, an der Frage der Urwahl und der damit verbundenen Frage einer Monospitze.

Vom Oberbürgermeister Pforzheims ist gerade bei einer solchen Lösung die Entkopplung der Wahlzeiten dringend gefordert worden. Oberbürgermeister Krings hat sich ebenso deutlich dafür ausgesprochen, die Wahlzeiten zu koppeln. Hinter beiden Äußerungen steckt ein völlig anders konzipiertes Modell von Gemeindeordnung. Wer aus diesen beiden unterschiedlichen Gründen abgeleitet die gleiche Konstruktion in eine nicht durchdachte Gemeindeordnung schreibt, tut den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen keinen Gefallen. Die Konstruktion insgesamt muß in sich stimmig sein. Das ist der Entwurf nicht.

Nächste Frage: Kann man mit Ehrenamtlichkeit noch klarkommen, wenn bestimmte Anforderungsprofile artikuliert werden? Man kann dann klarkommen, wenn man eine definitive klare Trennung zwischen dem ehrenamtlichen Teil der Politik und dem hauptamtlichen Teil der Verwaltung schafft. Man kann insbesondere dann klarkommen, wenn man Budgetdenken weiterentwickelt, weil man sich dann auf Zielfestlegungen und Kontrolle beschränken kann. Aber ich denke nicht, daß das mit der so vorgeschlagenen Art von Stadtausschuß geht, denn dann wird der Rat zur Bedeutungslosigkeit verurteilt, es sei denn, der Stadtausschuß bekommt in Wahrheit die Qualität eines Vorbereitungsgremiums von Entscheidungen, nämlich der Steuerungsentscheidung.

Dabei hat mich wiederum eines verwundert: der Ruf nach Professionalisierung bei den Diensten und nach Entprofessionalisierung bei der Steuerung. Die Komplexität der jeweiligen Steuerungsvorgänge und deren Steuerung wäre wiederum einem Dienst zusätzlich zu übertragen. Die Frage ist: Wie funktioniert dann das Verhältnis zwischen diesem Dienst und der Zuarbeit aus diesem Dienst gegenüber dem jeweiligen entscheidenden Gremium? Wir haben dann das gleiche Problem, wie es zwischen Rat und Verwaltung besteht. Das muß gelöst werden, und dazu muß etwas gesagt werden.

Ich wäre ausgesprochen dankbar, wenn man sich vor dem Hintergrund der Zieldefinitionen, die abgegeben worden sind, einmal vorstellen würde, unsere Gemeindeordnung würde ohne Perversion praktiziert - kommen Sie dann nicht in dem Augenblick den hier diskutierten Zielen sehr, sehr nahe? Natürlich gibt es verfassungsprägende Verfassungswirklichkeiten; das ist richtig. Aber wenn etwas möglicherweise mit

Recht als perversiert bezeichnet wird, kann ich mich nicht der Perversion anschließen und nicht steuern, wie es die Zielvorgaben, die man einvernehmlich treffen kann, an sich vorsehen.

Vor diesem Hintergrund noch ein Hinweis: Bei der derzeitigen Konstruktion sind Hauptverwaltungsbeamte und die Beigeordneten nicht nur etwa auf Zeit gewählt. Sie sind ja nicht etwa politische Beigeordnete einer Regierung, sondern sie sind politische Beigeordnete des Rates, sie sind also politisch legitimiert in dem Sinne, wie man es bei einem richtigen Vorverständnis sehen könnte. Vielleicht muß man andere Leute auswählen, wenn man dieses Anforderungsprofil erfüllt sehen will, aber sie sind politisch vom höchsten Gremium legitimiert, und zwar auch unter politischen Gesichtspunkten. Dann kann man ihnen auch die Funktionen zutrauen, die angesprochen worden sind, wie ein Stadtausschuß funktioniert.

In diesem Zusammenhang wird man eindeutig sehen, daß bei der Professionalisierung, die unter politischen Gesichtspunkten der Bindung von Teilhabe an Demokratie im Rat erforderlich ist, die Priorität in diesem Punkt und innerhalb der Steuerung der Verwaltung bei allem politischen Legitimiertsein auf die Verwaltungs-, die Steuerungs- und die Managementkompetenz gesetzt werden muß. Dieses Spannungsverhältnis ist nicht in Personen auflösbar, sondern allenfalls durch Sprechfähigkeit in Gremien. Diese Sprechfähigkeit ist durch die Einführung der Öffentlichkeit verlorengegangen. In den Entscheidungsgremien ist das richtig. In Vorberatungsgremien muß man sich - das funktioniert nicht anders; das weiß jeder von Ihnen, der kommunale Praxis hat - in nichtöffentlicher Sitzung gegenseitig das Wort gönnen können.

Wenn man unsere Gemeindeordnung in diesem Punkt erweitert, sehe ich die Ziele, die hier andiskutiert worden sind, wesentlich eher realisierbar als bei anderen Modellen, zu denen dann diejenigen befragt werden müssen, die in einem Modell Führungspositionen haben. Dabei fällt völlig flach, welche kritische Diskussion es bei Monstrukturen gegenüber diesen Strukturen und ihren Auswirkungen gibt. Wenn man nur Monospitzen befragt, wird man keine andere Antwort erhalten. Ich bedauere, daß die Kritik in diesen Teilbereichen bei dieser Diskussion völlig unter den Tisch fällt.

(Unterbrechung von 13.40 bis 14.10 Uhr)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Wir fahren in der Anhörung fort.

Ich begrüße Herrn Barbonus, Frau Frage-Rüther, Herrn Kelttek und Herrn Marinos sowie die Damen und Herren, die in ihrer Begleitung gekommen sind.

**Dieckmann:** Wenn ich es richtig sehe, haben drei Abgeordnete Fragen an den Städtetag gerichtet. Ich beginne mit den Fragen von Herrn Wilmbusse.

Zunächst zur Situation der hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer. Dazu haben wir keine abgeschlossene Meinungsbildung, die ich Ihnen vortragen kann. Ich will Ihnen aber nicht vorenthalten, was ich persönlich davon denke.

Es ist angebracht, zwischen der jetzigen Situation - es sind etwa 60 bis 70 Fälle in ganz Nordrhein-Westfalen, über die wir reden - und zukünftigen Fällen zu trennen. Die jetzige Situation ist zahlenmäßig begrenzt, aber dadurch nicht einfacher. Dazu fällt mir auch nichts ein.

Was man für die Zukunft bedenken sollte, ist, ob die Frage vor dem Hintergrund der Gemeindeordnung richtig gestellt ist oder ob es nicht genaugenommen eine Frage der Wählbarkeit ist. Ich hatte schon einmal Gelegenheit, Ihnen, Herr Abgeordneter Wilmbusse, das in einem anderen Zusammenhang vorzutragen. Ich frage, ob auf der Rechtsgrundlage des Kommunalwahlgesetzes jemand, der im Dienst einer Fraktion ist, nicht wählbar ist. Dies scheint mir die juristisch und politisch saubere Frage zu sein. Ich bin aber weit davon entfernt, dazu einen weiteren konstruktiven Vorschlag machen zu können.

Die Nöte der umlagefinanzierenden Gebietskörperschaften beschäftigen uns auch, aber außerhalb der GO-Diskussion. Sie wissen, Herr Wilmbusse, daß wir uns sowohl gegenüber den Landschaftsverbänden als auch im Hinblick auf die kreisangehörigen Mitgliedstädte des Städtetages dafür einsetzen, daß beide Ebenen dies sehen. Auf der Ebene der umlagefinanzierten Körperschaften muß ein Maximum an Aufgabenkritik und auch an Konsolidierungsbemühungen stattfinden, umgekehrt müssen diese da, wo sie sinnvolle Aufgaben wahrnehmen, einen Anspruch auf eine solide Umlagefinanzierung haben.

Sie beschäftigen sich im Moment ja auch - darüber sind wir sehr froh - mit der Verwaltungsstrukturreform und der zukünftigen Aufgabenstellung der Landschaftsverbände. Da gehört das hin, dazu werden wir unsere Vorschläge machen.

Frau Rothstein hat zwei Anmerkungen zu meinem einführenden Statement gemacht. Ich habe, um die Zeitvorgabe einzuhalten, bewußt sehr kursorisch gesprochen. Deshalb sind möglicherweise einige Zwischentöne verlorengegangen, Frau Abgeordnete. Was die Auffassung des Städtetages zu Beauftragten angeht, so sind die Bedenken, von denen ich berichtet habe, nicht konkret gegen Gleichstellungsbeauftragte und deren Funktion gerichtet, sondern das sind grundsätzliche Bedenken, die sich aus dem Zusammenspiel zwischen der Stadt als politischer und Verwaltungsstruktur insgesamt und der zunehmenden Zahl von Beauftragten ergeben. Ich möchte Ihnen die Einzelheiten unserer Beratungen in diesem Zusammenhang nicht vortragen, darf Ihnen aber ausdrücklich sagen, daß im Sinne des Beschlusses, den ich vorgetragen habe, auch mehrere Frauen gestimmt haben.

Was die zukünftige Rolle der Ausländerbeiräte angeht, habe ich - jedenfalls nach meiner Erinnerung - ausdrücklich deutlich gemacht, daß ich die Überlegungen, die vorgetragen wurden, nicht im Sinne einer Ablehnung verstehe, sondern ich habe gesagt, hier bestehe unter europapolitischen, europarechtlichen Gesichtspunkten Anlaß nachzudenken. Die Umsetzung des Maastrichter Vertragswerks wird die politische Frage, welche Funktion Ausländerbeiräte zukünftig haben, auf die Tagesordnung bringen. Sie haben die Frage beantwortet, Frau Abgeordnete. Mir ging es nur darum, deutlich zu machen, daß diese Frage beantwortet werden muß. Wir haben da keine Patentlösung, ich habe bisher nur niemanden gefunden, der sie gestellt hat. Das wollte ich gerne heute sagen. Ich bin froh, daß Sie dazu schon eine Antwort haben.

Abgeordneter Wirtz hat sich mit der Bezirksverfassung näher beschäftigt. Zu der Frage Ausschüsse und Kommissionen gibt es keine Festlegungen, Herr Abgeordneter, aber aus meiner eigenen Erfahrung der politischen Arbeit in der zweiten Wahlperiode in einem Stadtbezirk mit 140 000 Einwohnern sehe ich die Notwendigkeit für Ausschüsse und Kommissionen nicht. Ich glaube, daß Anlässe wie Ortstermine und andere Kontakte auch im Rahmen des bestehenden Rechts ohne Verstöße und ohne Effektivitätsverlust geregelt werden können.

Was die Veranschlagung der Haushaltsmittel angeht, sprechen wir uns gegen die Bereitstellung von pauschalen Mitteln an Bezirksvertretungen aus. Dies bedeutet nicht, daß die Bezirksvertretungen nicht in einzelnen Ansätzen zur eigenen Entscheidung ansatzbezogenen Haushaltsmittel zur Verfügung erhalten. Wir haben auch in anderen Feldern eine deutliche Tendenz zur Auflösung von Sammelnachweisen. Dies kann nur ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Transparenz sein und ist - das klang heute in verschiedenen Beiträgen an - im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die einen besseren Überblick darüber bekommen, was die Verwaltung und die Gremien mit den einzelnen Mitteln tun. Deshalb die Antwort auf Ihre Frage - ich hoffe, sie stellt Sie zufrieden -: ja zum Einzelansatz in der Entscheidungsbefugnis der Bezirksvertretung,

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

aber ein deutliches Nein zum summarischen, nicht aufgegliederten Sammelnachweis für die Bezirksvertretung X oder Y.

Summa summarum bleibt es bei den Vorbehalten, die in unserer generellen Stellungnahme deutlich gemacht werden. Der Landtag muß wissen, wenn er in dieser schwierigen Frage ganze Stadt versus Addition von Stadtbezirken eine Entscheidung trifft. Wir möchten gerne, daß er die Belange der ganzen Stadt sieht. Das war der Sinn dieser Anmerkung.

Sie haben schließlich in der Fragestellung von Robert Lembke gefragt, ob die Stärkung der Haushaltsmittel nicht eine größere Freude der Bezirksvertretungsmitglieder bewirkte. Ich investiere die fünf Mark und tue sie ins Schweinderl, wenn ich sage: nein.

**Erster Beigeordneter Heinrichs:** Ich gehe kurz auf die Frage zu den Umlagen ein.

Was ich heute vormittag im Verhältnis zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden und Kreisen zur Kreisumlage gesagt habe, gilt natürlich sinngemäß für das Verhältnis zwischen Kreisen und kreisfreien Städten zum Landschaftsverband.

Es ist eigentlich erforderlich, daß wir im kreisangehörigen Bereich, für den ich jetzt in erster Linie spreche, zu einem Mindestmaß an abgestimmter Haushaltswirtschaft zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden kommen. Wenn die Haushaltssicherungskonzepte für die Städte und Gemeinden in den kommenden Jahren aufgrund der schon beschriebenen Finanzierungsschwierigkeiten eine Notwendigkeit sind, können sich die Kreise meines Erachtens dieser Arbeit nicht entziehen.

Nach den Ausführungen von Herrn Professor Oebbeke bin ich nicht ganz sicher, inwieweit auch der Landkreistag diese Notwendigkeit für die Kreise sieht und wo er die Schwelle sieht, ab der auch die Kreise gezwungen sind, in Haushaltssicherungskonzepte einzutreten. Natürlich hängt das mit der Aufgabenverteilung zusammen, aber es kann meines Erachtens nicht richtig sein, daß sich in Zukunft, wenn die 50-%-Marke bei den Kreisumlagen schon nicht als erhebliche Grenze angesehen wird, Schritt für Schritt die Aufgaben der Gemeinden unter die 50-%-Marke bewegen und die der Kreise und der Landschaftsverbände gegebenenfalls immer darüber. Dies würde doch einen schwerwiegenden qualitativen Eingriff in die Finanzhoheit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bedeuten. Hier bestehen erhebliche Bedenken, ob eine solche Entwicklung noch mit dem Grundgesetz und der Finanzverteilung des Grundgesetzes im Hinblick auf die Städte und Gemeinden vereinbar ist.

Die weiteren Fragen möchte ich an Herrn Kollegen Schumacher abgeben.

**Beigeordneter Schumacher:** Es geht um die Fragen hauptamtlich bezahlter Fraktionsgeschäftsführer, der gleichzeitig Ratsmitglied ist, Gleichstellungsbeauftragte und Ausländerbeirat. Zum ersten Thema:

Wir verstehen den Gesetzentwurf so, daß, wenn er praktiziert wird, es weiterhin unzulässig ist, hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer, die gleichzeitig Ratsmitglieder sind, aus Fraktionsmitteln, soweit sie aus öffentlichen Haushalten kommen, zu beschäftigen. Das entnehmen wir auch dieser Sonderbestimmung, die ausdrücklich vorsieht, daß für ein geschäftsführendes Fraktionsmitglied eine Sonderaufwandsentschädigung gezahlt werden kann.

Unser Petitum ist schon, das eindeutig zu regeln, denn nach unserer Auffassung ist die Rechtslage heute schon so - ich muß Ihnen nicht sagen, weshalb das zur Zeit nicht durchsetzbar ist. Das heißt: Es hilft nicht, wenn man sagt, das sollte technisch woanders geregelt werden, das heißt, es geht weiter wie bisher. Man müßte es regeln. Die Probleme liegen auf der Hand: Ich komme in Wertungswidersprüche. Ich kann ehrenamtliche Ratsarbeit und Fraktionsgeschäftsführungstätigkeit nicht sauber trennen. Wenn ich nicht faktisch auch die Ratstätigkeit finanziere und bezahle, komme ich in den Wertungswiderspruch: Oberbürgermeister weiter ehrenamtlich. Das kann ich lösen, wenn ich den hauptamtlichen einführe. Ich komme aber auch in Schwierigkeiten mit der Frage der Befangenheit, die sich bis zur Inkompatibilität steigern kann. Herr Dieckmann hat das angesprochen.

Wenn ich alle diese Bedenken aber zurückstelle und sage: Ich will das, die Realität ist so, dann bitte ich doch zu überlegen, ob man nicht klare Regeln aufstellt, wie das zu geschehen hat. Denn es muß verhindert werden, daß die Fraktionen völlig frei sind in der Bezahlung. Es müssen Obergrenzen eingeführt werden, und es muß sichergestellt werden, daß das auf eine bestimmte Anzahl von Personen beschränkt wird. Sonst kann sich jedes Ratsmitglied irgendeine Tätigkeit, die es formal für die Fraktion leistet, von der Fraktion vergüten lassen. Das gibt es in Ansätzen durchaus schon. Wenn ich also ein Gutachten oder eine Ausarbeitung für die Fraktion mache, die ich normalerweise ehrenamtlich machen würde, kann ich mir das bezahlen lassen. Sie müssen also Grenzen ziehen. Ich will jetzt aber keine Stellenobergrenzen für Fraktionen fordern.

Die zweite Schiene ist: Soweit die Grenzen relativ weit sind, müssen sie transparent gemacht werden, damit die Öffentlichkeit als Korrektiv eingreifen kann. Die Landtage sehen das in einigen Fraktionsfinanzierungsgesetzen schon vor - ich glaube, es ist in

Bayern so -, indem sie definitiv vorschreiben, daß alle Stellen ab A 14 bei Fraktionen, die aus Fraktionsmitteln bezahlt werden, ausgewiesen werden, so daß sie der Öffentlichkeit gegenüber nachgewiesen werden können. Wenn wirklich einer nach B 7 kommt, haben Sie damit ein gewisses Korrektiv, und die Öffentlichkeit kann sich damit befassen.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Herr Wilmbusse direkt dazu.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD):** Herr Schumacher, nicht nur der Städte- und Gemeindebund geht bisher doch davon aus, daß die kommunale Selbstverwaltung ein hohes Maß an Vertrauen verdient. Wir sind bisher immer von dem Grundsatz ausgegangen, daß wir den Gemeinden und den Gemeinderäten so viel Gestaltungsfreiheit wie irgend möglich überlassen wollen. Sind Sie wirklich der Meinung, daß der Landtag jetzt in die Gemeindeordnung schreiben sollte, ein Fraktionsgeschäftsführer dürfe soundsoviel und nicht mehr bekommen?

Ich darf gleich eine Frage anschließen, die sich auf das Thema Kreisumlage bezieht, das Herr Heinrichs vorher angesprochen hat. Vielleicht kann auch Herr Oebbecke nachher etwas dazu sagen.

Es gibt eine Diskussion darüber, ob die Kreisumlagen unter anderem deshalb so hoch sind, weil der Kreis mehr tut, als er eigentlich darf. Da gibt es ein Urteil aus Bayern, und es geht um die Frage, inwieweit dieses Urteil auch in nordrhein-westfälischen Kreisen und im Verhältnis zu kreisangehörigen Gemeinden anwendbar ist. Das berührt ja § 2 der Kreisordnung.

Frage an Herrn Oebbecke und an Herrn Heinrichs: Sind Sie der Meinung, daß auch im Hinblick auf diese Rechtsprechung § 2 der Kreisordnung so bleiben kann, oder müßte er anders formuliert werden? Oder auf welche Weise können wir sicherstellen, daß sich Städte- und Gemeindebund und Landkreistag nicht durch den Austausch von Gutachten weiter darüber streiten, was richtig und was falsch ist?

**Schumacher:** Ich kenne die Problematik. Hier ist nur die Sondersituation, daß Entscheidungen weitgehend in eigener Sache getroffen werden. Das ist die Sondersituation auch bei Diätenfestsetzung usw.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Und bei kommunalen Spitzenverbänden!)

Da muß man ein Verfahren für diejenigen finden, die befangen sind und in eigener Sache entscheiden müssen. Ich möchte nicht, daß der Rat entscheidet: Die Fraktion X darf ihrem Geschäftsführer nur soundsoviel zahlen. Es muß sichergestellt werden, daß Auswüchse unterbleiben. Denn eines ist klar: Ein oder zwei Ausreißer ruinieren den Ruf der gesamten Kompanie. Da wäre es nach meinem Vorschlag besser, wenn man sagt: Es muß ausgewiesen werden, wieviel Ratsmitgliedern für hauptberufliche Tätigkeit im Auftrag der Fraktion ausgezahlt wird. Das soll dann im Haushaltsplan, der auch der Öffentlichkeit zugänglich ist, ausgewiesen werden.

Ich kann es auch so machen, wie es im Bayerischen oder im Hessischen Landtag inzwischen der Fall ist - ich weiß nicht, was in Nordrhein-Westfalen in der Diskussion ist - und auch den Empfehlungen der Landtagspräsidenten in dieser Frage auf Landtagsebene entspricht, daß man sagt: Im Plan der Fraktion wird ausgewiesen, wie viele Stellen mit A 13, A 14 und A 15 bewertet sind. Dann kann man sich überlegen, ob man differenziert, daß davon zum Beispiel fünf gleichzeitig Ratsmitglieder sind. Das reicht im Prinzip in meinen Augen. Dann habe ich einen Kontrollmechanismus, kann der Öffentlichkeit das nachweisen, und die Fraktion hat es zu vertreten, wenn sie meint, jemand sei so gut, daß er B 7 brauche.

Mir sind Verfahrensvorschriften lieber als Deckelungsvorschriften. Aber das Problem sollte gelöst werden. Es ist eine technische Frage, ob man das im Kommunalwahlgesetz oder in der Gemeindeordnung verhindern will. Wenn man es im Kommunalwahlgesetz tut, muß man wissen, daß es in dieser Legislaturperiode nicht mehr gelöst wird.

Zweiter Punkt: Gleichstellungsbeauftragte. Herr Dieckmann hat es angesprochen: Es ist ein prinzipielles Problem, inwieweit kommunale Gebietskörperschaften oder auch deren Spitzenverbände bereit sind, sich durch gesetzgeberische Eingriffe von außen vorschreiben zu lassen, wie sie Aufgaben, die erledigt werden müssen, erledigen. Wir haben gesagt, wir möchten es aus diesem Grunde - nicht, weil wir Gleichstellungsbeauftragte für unsinnig halten - nicht im Gesetz haben. Genauso hätten wir etwas dagegen, wenn uns vorgeschrieben würde, daß ab 25 000 Einwohnern ein Umweltamt gebildet werden müsse; diese Diskussion hatten wir in den 70er Jahren. Wir meinen, das soll dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben.

Zu Ihrer Frage, ob das nicht eine Sicht ist, die nur die Männer teilen. Bei uns im Präsidium sind auch Frauen, aber diese Frage war überhaupt nicht Streitig. Ich gebe zu, es wäre Streitiger, wenn man konkret fragte, ob die Gemeinde das machen solle, nicht aber die Frage, ob sie durch den Landesgesetzgeber gezwungen werden soll.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Ausländerbeirat ist dasselbe Problem in grün. Auch hier sind wir der Auffassung: Überlassen Sie die Entscheidung den Gemeinden. Sie werden die adäquaten Mittel zur Lösung der Probleme finden. Auch hier muß man politische Mehrheiten gewinnen. Man kann das nicht par ordre du mufti von oben bestimmen.

**Prof. Dr. Oebbecke:** Erst ein kurzes Wort zu Herrn Ruppert. Herr Ruppert, ich wäre wirklich mißverstanden worden und würde das sehr bedauern, wenn hier der Eindruck entstanden wäre, aus der Sicht des Landkreistages gebe es keine Probleme. Richtig ist, daß es in einem ganz bestimmten Bereich - der Sie besonders interessiert, was ich verstehen kann - aus unserer Sicht keine Probleme gibt, die ein Eingreifen des Gesetzgebers in die Kreisverfassung erforderlich machen. An dieser Klarstellung lag mir doch.

Zur Frage der hauptamtlichen Fraktionsmitglieder - wenn ich einmal so sagen darf. Das ist ein ganz schwieriges Problem. Herr Dieckmann hat es schon gesagt: Das ist schwierig, weil man nicht abstrakt davon redet, ob das eingeführt werden darf, sondern jeder kennt da einen oder mehrere - das hängt davon ab, wie viele Leute man kennt. Man redet über konkrete Personen, das macht das so schwierig.

Das macht es aber auch erforderlich, hier eine klare Regelung zu treffen. Was Sie über Vertrauen gesagt haben, Herr Wilmbusse, ist ganz sicher richtig. Aber Vertrauen findet da eine Grenze, wo ganz offensichtlich gegen die Erwartungen verstoßen wird. Dazu, was ich ganz klar sehe, kann ich doch nicht mehr sagen: Ich vertraue trotzdem. Hier ist das Problem.

Ganz offensichtlich ist der Widerspruch zum Kommunalwahlrecht; Herr Dieckmann hat darauf schon hingewiesen. Es ist so, daß es eine Anstellungskörperschaft Fraktion nach unserem Rechtssystem bisher eigentlich nicht gibt. Es gibt nur die Stadt, den Kreis, den Landschaftsverband. Wenn diese jemanden hauptamtlich beschäftigen, ist derjenige da beschäftigt. Damit haben wir das Kommunalwahlproblem. Es ist, wie ich meine, auch ein Gebot der Fürsorge, für die konkreten Personen, von denen da gesprochen wird, hier eine Regelung zu treffen.

Wie kann diese Regelung aussehen? Da muß man zweierlei unterscheiden. Das eine ist die Frage, wie der rechtliche Spielraum für eine Regelung des Landesgesetzgebers ist. Hier bewegen wir uns in einem denkbar ungeklärten Bereich. Welchen Stellenwert hat die Ehrenamtlichkeit in der kommunalen Selbstverwaltung? Ist sie verfassungsrechtlich in einem bestimmten Umfang gesichert, oder ist das eine Sache, über die der Gesetzgeber mit einfacher Mehrheit verfügen kann? Mit anderen Worten: Wenn Artikel 28 von der kommunalen Selbstverwaltung spricht, meint er dann, daß

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

zumindest überwiegend Ehrenamtliche hier sitzen, oder trifft er dazu keine Aussage? Dazu werden Sie im juristischen Schrifttum nur ganz wenig finden.

Wir wissen auch sehr wenig über das, was Herr Oberbürgermeister Krings gesagt hat - Ehrenamtlichkeit hat doch eine Wirkung in der Öffentlichkeit. Es heißt ja nicht, daß Leute da kein Geld bekommen - negativ -, sondern Ehrenamtlichkeit heißt auch - positiv -, daß da Menschen entscheiden, die nicht nur dieses tun, sondern die jeden Tag in ihrem beruflichen Leben und in der Familie mit Problemen umgehen und über sie dann Entscheidungen treffen. Welche Bedeutung hat das für den Inhalt der Entscheidungen? Ich neige der Auffassung von Oberbürgermeister Krings zu, daß das wichtig ist.

Aber ob der Gesetzgeber hier nicht berechtigt wäre zu sagen, eine größere Fraktion dürfe so jemanden beschäftigen, weiß ich nicht. Diese verfassungsrechtliche Frage scheint mir ungeklärt zu sein.

Nun zu der Frage, wie wir das zweckmäßigerweise regeln können. Dazu kann ich keine Verbandsmeinung präsentieren. Vielleicht ein paar Hinweise, was man berücksichtigen muß.

Da ist zum einen der angesprochene Wert der Ehrenamtlichkeit, die man in Frage stellt, auch deshalb, weil sie natürlich zwei Klassen schafft. Es wird das Gefühl entstehen, daß es gerade für die, die viel Zeit in das Ehrenamt investieren, ungerecht ist, daß sie nichts bekommen. Dieses Gefühl ist beispielsweise Bürgermeistern und Landräten nicht völlig fremd, wenn sie einen vergleichbaren Zeiteinsatz erbringen wie unsere hauptamtlichen Hauptverwaltungsbeamten.

Es ist auch eine Frage der Finanzen. Die kritische Frage, die man an das Beispiel, das Herr Rossa genannt hat - daß da jemand wie der Regierungspräsident bezahlt wird -, doch stellen muß, ist: Welche Fraktion hat denn so viel Geld? Denn das Geld muß erst einmal da sein. Da ist sicher - auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Parteienfinanzierung - ein Problem. In dem recht geschlossenen System, das das Bundesverfassungsgericht definiert hat, ist hier noch ein Loch. Ich sehe die Grenzen keineswegs sehr eng, aber ich meine, hier ist eine gesetzliche Regelung erforderlich.

Wenn man das regelt, egal wie, muß man auch sehen, daß man den Status der Betroffenen mit regelt; das ist bisher nicht der Fall. Wenn es beispielsweise dazu kommt, daß eine Fraktion nicht wieder vertreten ist oder der Betroffene das Vertrauen seiner Fraktion nicht wiederfindet, hat er zur Zeit einen sehr unerfreulichen

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

sozialen Status. Ich meine, dies ist ein sehr schwieriges Problem. Ob man es gesetzgeberisch oder kommunalaufsichtlich regeln sollte, weiß ich nicht.

Zu den Fragen, die mit den Umlageverbänden zusammenhängen. Es ist selbstverständlich kein ausschließliches Problem der Kreise, sondern wenn man darüber spricht, muß man es auch für die Landschaftsverbände tun.

Es ist richtig: Die Situation wird immer schwieriger. Aber es ist völlig falsch, hier den Eindruck zu erwecken, als ob die Kreise nicht um eine Konsolidierung, eine Ausgabenbegrenzung bemüht seien. Das geschieht zum Teil sehr intensiv, zum Teil so rigide, daß die kreisangehörigen Gemeinden rufen: Einhalt!, weil sie finden, daß hier Grenzen überschritten werden. Solche Beispiele gibt es ja.

Worum es hier geht und worüber Herr Heinrichs gesprochen hat, ist doch nicht das, sondern ob das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes, wie es in § 62 steht, das ja nicht nur etwas ist, was man selbst tut, sondern das der Aufsicht einen ganz breiten Zugriffspfad eröffnet, eingeführt werden soll. Darüber muß man jetzt ganz konkret reden. Da muß man fragen, welche Möglichkeiten die Aufsicht hat.

Wenn es so ist, daß bei den Kreisen - um da zu bleiben - die Ausgaben durch das, was an die Landschaftsverbände und in den Sozialbereich geht, ganz stark bestimmt werden - das ist so -, ist die Frage, wo die Aufsicht ansetzen soll. Wir kommen in der ganzen Frage der zu starken Belastung der Umlagezahler nur weiter, wenn wir die Ausgaben im Sozialbereich politisch beherrschen. Davon sind wir im Moment noch entfernt. Wir haben einen Vorschlag gemacht, wie wir glauben, daß die Voraussetzungen dafür besser werden können: indem man die Kostenträgerschaft und die Entscheidungen zusammenführt und indem auch das Land - das muß man auch einmal sehr deutlich sagen - aufhört, so zu tun, als ob bei den Gemeinden keine Kosten entstünden.

Ganz aktuelles Beispiel: wieder die Kindergärten. Da lese ich heute in der Zeitung, was sich das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales dazu ausgedacht hat. Ganz sicher ist diese Regelung dazu angetan, erhebliche Verwaltungskosten bei den Jugendämtern zu erzeugen. Es wird also da, wo Jugendamtsumlage gezahlt werden muß, aufgrund dieser Regelung zu einer Umlageerhöhung kommen. Warum muß das so kompliziert sein, daß hier 10 % dazukommen, daß da Kindergeld rauf- oder runtergerechnet wird? Sicher, es soll gerecht sein, aber das wird irgendwo auch ungerecht, wenn es so teuer wird. Das müssen ja alle bezahlen.

Ich war in der letzten Woche Gast in einem Kreis der Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz. Die Gemeindedirektoren sagten übereinstimmend, in ihrem Kreis sei das

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Problem der 100%igen Versorgung mit Kindergartenplätzen gelöst, wenn man die Gruppengröße von 25 auf 29 erhöhe. Dazu sagten sie, sie seien in ihrer Kindheit bei Gruppengrößen von 40 gewesen, ohne die zweite Kraft in der Gruppe und hätten sich nicht unwohl gefühlt. Das sind doch alles Vorgaben des Landes, die hier gemacht werden. Das haben die Kommunen so nicht zu verantworten.

Dritter Hinweis zum Bereich Kindergärten: Auf gemeinsamen Vorschlag beider Spitzenverbände sind die Investitionskosten in die Jugendamtsumlage einbezogen worden. Ich halte das nach wie vor für richtig. Aber das ist doch nicht konfliktfrei abgelaufen. Es hat im Landtag Anfragen gegeben, weil hier über den Ausgleich im Kreis mit entschieden wird. Das ist ein Verteilungsproblem zwischen denen, die das bezahlen müssen - bisher alle, nach neuem Recht nur diejenigen, denen das zugute kommt -, und denen, denen es zugute kommt. Auf deutsch: zwischen den Großen und den Kleineren. Das muß man mitbedenken. Ich halte es für richtig, den Gemeinden möglichst viele Aufgaben zu übertragen, aber das findet Grenzen der Bereitschaft der Gemeinden. Bei der Trägerschaft der Kindergärten ist von den Gemeinden nicht flächendeckend von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden, sondern es hat viele gegeben, die gesagt haben: Mach du das lieber, Kreis!

Ich glaube, man kann das Problem entschärfen und vor Ort vernünftig rational diskutierbar machen, wenn man die Beteiligungsverfahren ernst nimmt. Wir hatten bisher ein Beteiligungsverfahren, das weitestgehend - nicht überall, das räume ich ein - beachtet worden ist. Es war zwischen dem Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag abgesprochen. Jetzt ist ein Vorschlag im Regierungsentwurf. Wenn diese Dinge vernünftig gehandhabt werden, erleichtert das das Problem, es beseitigt es nicht.

Zu den Zuständigkeitsüberschreitungen, die Sie, Herr Wilmbusse, im Zusammenhang mit dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs angesprochen haben. Von unserer Seite ist - soweit ich sehe - bisher kein Gutachten vorgelegt worden. Soweit ich informiert bin, ist auch keines in Auftrag gegeben worden.

(Abgeordneter Schnepel [SPD]: Doch! In Minden-Lübbecke!)

- Ist das inzwischen so? - Gut, das muß ich so hinnehmen. Ich kann sagen: Dazu hätten wir nicht unbedingt geraten.

Das Ergebnis des Gutachtens, das von gemeindlicher Seite in Minden-Lübbecke vorgelegt worden ist, war so, daß es sich in der Gegend von 0,1 der Kreisumlage niedergeschlagen hätte. Mit anderen Worten: Die ganze Diskussion, ob der Kreis

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

mehr Aufgaben wahrnimmt, als er darf, oder nicht, bewegt sich in einem quantitativ eher zu vernachlässigenden Bereich. Ich will dem Problem aber nicht ausweichen.

Es gibt Zuständigkeitsüberschreitungen. Es gibt sie bei den Gemeinden, bei den Kreisen, bei den Regierungspräsidenten, bei den Ländern - überall. Ein gut Teil dieser Zuständigkeitsüberschreitungen geschieht im engen Einvernehmen und im Konsens - das muß man auch sagen -, weil es Aufgaben gibt, die nach den strengen Maßstäben des Kommunalverfassungsrechts zwar gemeindliche Aufgaben sind, die der Kreis aber einfacher und billiger administrieren kann, weil es da an einer Stelle geht. Deshalb haben wir Kreise, wo das durchaus im Konsens geschieht. Wo der Konsens zusammenbricht - und sei es nur, daß eine Gemeinde nein sagt -, muß das zwangsläufig aufhören.

Ich will dafür gar keine Lanze brechen. Ich meine, daß wir bisher recht gut damit gefahren sind, das der politischen Auseinandersetzung im Kreis zu überlassen. Wer glaubt, er könne die Umlagebelastung mit dieser Diskussion in irgendeiner Weise verkürzen, der irrt sich. Es geht hier um sehr wenig.

**Heinrichs:** Ich will kurz noch auf die Streitfrage antworten, inwieweit den Kreisen über ihre eigentliche gesetzliche Aufgabenzuweisung hinaus eine weitere Ausgleichsaufgabe zukommt.

Wir stehen auf dem Standpunkt, daß in Übereinstimmung auch mit dem Urteil, das eben schon erwähnt worden ist, in Nordrhein-Westfalen den Kreisen über die Ausgleichswirkung der Kreisumlage hinaus keine weitere Ausgleichsaufgabe zukommt. Dies wird in Zukunft weiter zu vertiefen sein. Ich meine, wir sind dann auf einem guten Weg, wenn die Zuständigkeiten von Gemeinden und Kreisen ganz klar gegeneinander abgegrenzt werden.

**Prof. Dr. Oebbecke:** Es hat bisher in konkreten Einzelfällen zwischen den Geschäftsstellen des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes keinen Dissens darüber gegeben, was Kreis Aufgabe sei und was nicht. Ich glaube nicht, daß das Problem mit rechtlichen Präzisierungen zu lösen ist. Wir stehen da aber gern zu Gesprächen bereit. Es würde zu filigran, wenn wir das im einzelnen jetzt diskutierten.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Ich habe zwei kurze Fragen zu zwei Details.

In § 17 wird Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt. Der alte § 6 c - Bürgerantrag - bekommt zwar eine neue Überschrift, bleibt in der Substanz aber erhalten. Macht es Sinn, zwischen Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid noch einen Einwohnerantrag einzubauen?

Zweitens: Wir haben bei Kommunalwahlen die 5 %-Klausel. In § 30 baut der Entwurf der Landesregierung eine weitere Klausel ein, indem er bestimmt, daß in Räten ab 50 Mitgliedern die Fraktionsgröße 3 ist. Das bedeutet im Einzelfall, daß 6 % erzielt werden müssen, um die Fraktionsgröße 3 zu erreichen. Ist diese zusätzliche abgestufte Klausel sinnvoll, und entspricht sie wirklich der Chancengleichheit?

**Prof. Dr. Oebbecke:** Zu der Frage des künftig als "Anregungen und Beschwerden" bezeichneten Instruments und dem Einwohnerantrag:

Es gibt einen deutlichen Unterschied zwischen diesen beiden. Was als "Anregungen und Beschwerden" bezeichnet wird, ist nichts anderes als das Petitionsrecht der Verfassung, das Sie dem Bürger auch nicht entziehen können. Es hat nur zum Inhalt, daß der Bürger seine Petition einreichen kann und darauf einen Bescheid erhält, aber es löst keine Befassungspflicht aus. Der Rat, an den sich der Bürger mit einer solchen Anregung wenden kann, kann sagen: Damit befassen wir uns, und dem Betreffenden wird das mitgeteilt.

Mit dem Einwohnerantrag, an den höhere Anforderungen gestellt sind, muß sich der Rat oder Kreistag inhaltlich befassen. Wenn man hier ein ausgefeiltes System der Bürgerbeteiligung vorstellen und das alles in die Gemeindeordnung schreiben will - es macht Sinn, es hier nicht extra in der Verfassung zu lassen - macht es Sinn, es so aufzuteilen. Es gibt Unterschiede dazwischen.

**Dieckmann:** Ich habe dem wenig hinzuzufügen. Herr Ruppert, es ist bis in den Wortlaut so, daß der Bürgerantrag Artikel 17 des Grundgesetzes nachgebildet ist. Das meint, wie Herr Oebbecke ausgeführt hat, in der Tat etwas anderes.

Was die Behandlung von kleineren politischen Gruppen angeht, sind wir relativ gelassen. Auch was das Kommunalrecht angeht, haben wir den Wechsel von d'Hondt zu Hare-Niemeyer und von Hare-Niemeyer zu d'Hondt hingenommen, ohne uns auf eine Seite zu schlagen. Das ist die klassische Domäne des Landtags, das wollen wir auch in dieser Frage so halten.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Schumacher:** Zur Differenzierung 2/3. Dazu haben wir keine Verbandsmeinung. Ich persönlich bin dafür, unabhängig von der 5 %-Klausel, weil ich befürchte, daß die Spaltung zunehmen wird. Da hängen ja auch Fraktionsmittel dran. In Düsseldorf haben wir mittlerweile ja viele kleine Fraktionen, weil sich die Rechten dauernd spalten.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Ich beende damit die erste Runde und rufe den zweiten Abschnitt auf. Ich bitte gleich die Sachverständigen um Verständnis. Wir haben Ihnen für Ihr Statement nur fünf Minuten zugedacht, da Sie ja auch schriftlich ausführlich Stellung genommen haben.

**Dr. Decker (Verband kommunaler Unternehmen e. V.):** Lassen Sie mich zu der Ihnen vorliegenden schriftlichen Stellungnahme des Verbandes kommunaler Unternehmen, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung auf folgende für die Kommunalwirtschaft besonders wichtige Gesichtspunkte hinweisen:

Der Verband ist der Auffassung, daß sich die geltenden Vorschriften über die Gemeindewirtschaft im wesentlichen bewährt haben. Ihre Änderung ist überwiegend nicht angezeigt. Ich sage das namentlich für den Bereich, den der vku vertritt: die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser, Fernwärme sowie die Abfall- und Abwasserentsorgung. Wir würden allenfalls eine gesetzliche Verankerung des Beratungserlasses begrüßen, der sich in der betrieblichen Praxis der Mitgliedsunternehmen der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen sehr hilfreich gezeigt hat. Der vku stellt nebenbei fest, daß er auch außerhalb Nordrhein-Westfalens gern zu Rate gezogen wird.

Die nunmehr vorgesehenen Änderungen verfolgen Tendenzen, die zu einer, wie wir meinen, Schwächung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit führen würden durch zusätzliche einengende Reglementierungen, die zukünftig eher hindernd wirken würden. Ich will das begründen.

Die Energieversorgung insgesamt und darin eingebunden die kommunalen Versorgungsunternehmen befinden sich vor einer Phase relativ tiefgreifender Änderungen. Die Europäische Gemeinschaft verfolgt ein Konzept der Schaffung eines Binnenmarktes mit mehr Wettbewerb auch im Bereich der Energiewirtschaft. Ausschließlichkeitsrechte, auch die der geschlossenen Versorgungsgebiete, im Sinne des deutschen Kartellrechts sollen entfallen. Die Versorgungsunternehmen sollen sich am Markt bewähren und bewegen - so die Vorstellung der EG-Kommission. Die auf dem Tisch liegenden Vorschläge des Europäischen Parlaments zu den Entwürfen der EG-Kom-

mission lassen allenfalls die Frage zu, wann diese Änderungen eintreten, nicht aber, ob sie eintreten werden.

Das Bundeskartellamt hat im Februar dieses Jahres gegen die Stadt Kleve und das RWE ein Verfahren eingeleitet mit dem Ziel, die Ausschließlichkeit von Versorgungsrechten und Wegebenutzungsrechten in Konzessionsverträgen zu beseitigen. Auch hier ist die Zielsetzung die Einführung von mehr Wettbewerb in der leitungsgebundenen Versorgung. In die gleiche Richtung gehen Vorschläge der Deregulierungskommission, die von der Bundesregierung eingesetzt worden ist.

Ich will diese Vorhaben hier nicht bewerten - das hat der vku an anderer Stelle getan -, sondern nur feststellen, daß die Zielsetzungen, die im Bereich der Daseinsvorsorge auf EG- und Bundesebene verfolgt werden, nicht zu vereinbaren sind und nicht koordiniert erscheinen mit den beabsichtigten Landesregelungen der Gemeindefirtschaft.

Unter den zu erwartenden Bedingungen des Energie-Binnenmarktes benötigen die Kommunen und deren Unternehmen in diesem Bereich mehr Bewegungsspielraum. Konsequenter wäre eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Vertretungskörperschaften. Im Gesetzentwurf der Landesregierung wird auf Seite 1 dazu zwar ein Bekenntnis abgelegt, die konkreten Änderungsregelungen bedeuten allerdings deren Einengung. Lassen Sie den Gemeinden und deren Vertretungskörperschaften die organisatorische Eigenverantwortung auch in Fragen der Rechtsformentscheidung!

Ich bitte den Hinweis auf den zu erwartenden neuen Ordnungsrahmen für die Kommunalwirtschaft durch die EG nicht mißzuverstehen. Ich wäre auch ohne diese für die Erhaltung eines möglichst großen Eigenverantwortlichkeitsbereichs eingetreten.

Da auch in diesem Gesetzentwurf ein Bekenntnis zur kommunalen Selbstverwaltung abgegeben wird, erlaube ich mir einen Hinweis auf das Gutachten von Professor Püttner, das Ihnen vorgestern oder gestern vorgelegt worden ist. Er begründet, daß zum Schutzbereich des Art. 28 GG auch das Recht gehört, daß geeignete Unternehmen und Einrichtungen auf Rechtsformen des privaten Rechts zurückgreifen können. Ich will das hier nicht näher begründen, sondern verweise auf das Gutachten.

Das vorhandene rechtliche Instrumentarium im Bereich der Rechtskontrolle und -prüfung der Kommunen im Bereich der Kommunalwirtschaft erscheint uns ausreichend. Es mag im Einzelfall ein Anwendungsdefizit möglich sein, ein Gesetzgebungsdefizit besteht unseres Erachtens nicht. Ich nenne deshalb an dieser Stelle schlagwortartig die Änderungsvorhaben, von denen wir aus rechtlichen, aber ebenso aus wirtschaftlichen Gründen abraten; es sind in der Reihenfolge der Paragraphen:

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

- die Dauerprüfung der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit und Eingrenzung auf den ausschließlich örtlichen Bezug: § 88,
- Vorrang der Rechtsform des Eigenbetriebs bei nichtwirtschaftlicher Betätigung: § 89,
- Einführung neuer Genehmigungserfordernisse für bestimmte Entscheidungen der Kommunen anstelle der geltenden Anzeigevorschriften: § 96 und
- die Überreglementierung des Prüfungsrechts: § 102.

Wenn Sie den Städten und Stadtwerken den Bewegungsspielraum lassen wollen, den sie brauchen, um den bevorstehenden Herausforderungen gerecht zu werden, und wenn die kommunale Selbstverwaltung das Vertrauen verdient, für das Herr Wilm-busse eben noch plädiert hat, ist unseres Erachtens eine Deregulierung des Regierungsentwurfs im Gemeindegewirtschaftsrechtsteil angezeigt.

(Beifall)

**I. Beigeordneter Barbonus (Fachverband der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen e. V.):** Ich möchte auf die schriftliche Stellungnahme des Fachverbandes verweisen, darf allerdings auf Seite 6 eine kleine Korrektur anbringen. Es fehlt ein sinnentstellendes "nicht". Es muß heißen:

Im Rahmen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit wird es aber für nicht zweckmäßig angesehen, die wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde auf den örtlichen Bereich zu beschränken.

Im wesentlichen ist der Fachverband mit den Reformvorschlägen für das Gemeindehaushaltsrecht und die Gemeindegewirtschaft einverstanden. Er begrüßt die darin enthaltenen Vorschläge zum Abbau von Genehmigungsvorbehalten und zur Stärkung der finanziellen Eigenverantwortlichkeit der Kommunen. Auf folgende Punkte möchte ich aber hinweisen, damit im Gesetzgebungsverfahren möglicherweise noch Korrekturen angebracht werden können.

**Erstens:** Die Bezirke dürfen nach Meinung des Kämmererfachverbandes kein eigenes Budgetrecht erhalten. Damit wird die Verantwortung für eine einheitliche Haushalts- und Finanzwirtschaft beeinträchtigt, die nur vom Rat allein wahrgenommen werden kann. Nebenhaushalte in den Gemeinden dürfen gerade in heutigen Zeiten nicht entstehen. Deshalb sprechen wir uns für die Beibehaltung der bisherigen Regelung des

§ 13 b Abs. 3 und 4 aus. Diese Regelung schafft in der örtlichen Handhabung schon genug Probleme.

Zweitens: Der weitgehende Wegfall der Genehmigungsbedürftigkeit einzelner Teile der Haushaltssatzung ist richtig.

Demgegenüber ist die umfassende Genehmigungsbedürftigkeit des Haushaltssicherungskonzeptes nach § 62 Abs. 3, solange sie nur auf einzelne Ausnahmefälle angewendet werden muß, hinnehmbar. Bedenklich wird eine solche Regelung des umfassenden Haushaltssicherungskonzeptes aber, wenn dadurch das Land auf weite Teile der kommunalen Haushaltswirtschaft einen umfassenden Zugriff erhält, nämlich dann, wenn das Haushaltssicherungskonzept für alle oder für einen großen Teil zum Beispiel der kreisfreien Städte angewendet werden muß. Dann werden plötzlich weite Teile der kommunalen Haushaltswirtschaft einem unbegrenzten Zugriff der Landesregierung ausgesetzt. Uns scheint diese Problematik bedenklich. Für den Ausnahmefall kann man es hinnehmen, wenn es aber für weite Teile der kommunalen Haushalte gilt, wird diese Regelung bedenklich. Es zeigt sich, daß das Haushaltssicherungskonzept kein Ersatz für eine ausreichende kommunale Finanzausstattung ist.

Drittens: Wenn den neuen Stadtausschüssen nach § 42 a wie vorgesehen Befugnisse des Hauptverwaltungsbeamten zur Vorbereitung von Ratsentscheidungen übertragen werden, muß unmißverständlich klargestellt sein, daß davon die Zuständigkeiten des Kämmers und des Gemeindedirektors für die Auf- und Feststellung des Haushalts unberührt bleiben. Das muß auch für den Fall gelten, daß derartige Befugnisse auf andere Organe der Gemeinde, zum Beispiel, wie denkbar, dem Oberbürgermeister übertragen werden sollten. Es darf nicht zugelassen werden, daß für die Finanzwirtschaft wichtige Vorlagen - zum Beispiel Gebührenneukalkulationen in Wahljahren - gegen den Willen des Kämmers oder des Gemeindedirektors nicht in den Rat gelangen, weil der Stadtausschuß sie im Augenblick nicht für opportun hält.

Viertens: Bei der Reform der Gemeindewirtschaft sollte das Wahlrecht der Gemeinde auch die Rechtsformen des privaten Rechts für geeignete Unternehmen und Einrichtungen möglichst uneingeschränkt lassen, zumal uns Änderungen der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen in nächster Zeit vor ganz andere Probleme stellen könnten. Dann wäre eine Vorrangregelung, zum Beispiel für den öffentlich-rechtlichen Regiebetrieb, möglicherweise ein Rohrkipierer, der die Gemeinden daran hindern könnte, die für sie richtige Organisationsform zu nehmen.

Eine letzte Bemerkung, zum Bürgerbegehren:

Wir sind der Meinung, daß es richtig ist, den kommunalen Haushalt in seiner Gesamtheit nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen. Wir sind aber auch der Meinung, daß Wirtschaftspläne von kommunalen Eigengesellschaften, etwa der Stadtwerke, nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden können, weil dadurch ganze Gebührenkalkulationen oder auch die Frage des Verkaufs von Stadtwerken Gegenstand eines Bürgerbegehrens würden. Was für den Haushalt gilt, muß für die Wirtschaftspläne der Eigengesellschaften in gleicher Weise gelten.

(Beifall)

**Prof. Dr. Ehlers:** Ich möchte nicht näher auf die Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts eingehen. Die vorgeschlagenen Neuregelungen erscheinen mir grundsätzlich sachgerecht zu sein. Das gilt sowohl für den Abbau der Genehmigungsvorbehalte als auch für die Einführung eines Haushaltssicherungskonzeptes und die präzisere gesetzliche Umschreibung der überörtlichen Prüfung. Hinsichtlich der Genehmigungsbedürftigkeit des Haushaltssicherungskonzeptes scheint mir ein Punkt angesprochen zu sein, über den sich nachzudenken lohnen würde.

Umstritten sind die Änderungen des Gemeindegewirtschaftsrechts, die zugleich für die Kreiswirtschaft gelten. Da ich das Innenministerium in dieser Frage beraten habe, wird es Sie nicht verwundern, daß ich den diesbezüglichen Empfehlungen der Landesregierung weitgehend zustimme.

Im wesentlichen enthalten die vorgeschlagenen Änderungen der §§ 88 ff. Gemeindeordnung vier Neuerungen:

Erstens streben sie eine klarere Abgrenzung von wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung an. So soll erstmals in Deutschland eine positive Definition der wirtschaftlichen Betätigung in das Gemeindegewirtschaftsrecht aufgenommen werden. Außerdem ist der Katalog der Betätigungen, die nicht als wirtschaftliche Betätigung gelten, aktualisiert worden.

Zweitens enthält der Gesetzentwurf eine Präferenzbestimmung für die Wahl zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen. Die Kommune darf nichtwirtschaftliche Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen oder sich nur daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts, insbesondere durch einen Eigenbetrieb, erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Etwas anderes gilt, wenn Private an der Erfüllung der Aufgabenstellung beteiligt werden sollen. Das ist darauf zurückzuführen, daß das öffentliche Recht - das Gemeinderecht - für die Zusammenarbeit mit privaten Kräften mit Ausnahme des häufig zu schwerfälligen Zweckverbandes keine Organisationsform bereithält. Der Vorrang des öffentlichen Rechts soll aber nur wegfallen, wenn eine wesentliche Beteiligung von Privaten angestrebt wird und ein wichtiges Interesse hierfür vorliegt. Mittelbar wird damit zugleich die Zusammenarbeit von Kommunen und Privaten im Rahmen ein und derselben Organisation einer allgemeinen Regelung unterworfen.

Drittens spricht sich der Gesetzentwurf für eine bessere Steuerung und Kontrolle der kommunalen Beteiligungen aus. Es wird zum Beispiel sowohl eine Ingerenzpflicht eingeführt als auch verlangt, daß die verselbständigten Organisationseinheiten in einem Bericht zur Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung und der Zweckerreichung Stellung nehmen.

Viertens ist die Stellung des Hauptverwaltungsbeamten aufgewertet worden. Der Hauptverwaltungsbeamte oder ein von ihm bestimmter Angestellter oder Beamter soll in den Beiräten, Ausschüssen und Gesellschafterversammlungen oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen die Gemeinde vertreten.

Aus Zeitgründen kann ich nur auf den zweiten und vierten Punkt - Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen und Vertretung der Gemeinde durch den Hauptverwaltungsbeamten - sowie auf einen weiteren Aspekt eingehen. Zum Vorrang des öffentlichen Rechts:

Soweit dieser Vorrang angegriffen wird, ist zunächst zu bedenken, daß der Gesetzentwurf nur kodifiziert, was nach meiner Auffassung bereits jetzt geltendes Recht ist. Zwar enthält das bisherige Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu dem vieler anderer Länder keine ausdrückliche Aussage über das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen. Da es aber in einem Rechtsstaat kein freies Ermessen gibt und die Verwendung privatrechtlicher statt öffentlich-rechtlicher Organisationsformen unbestrittenermaßen in stärkerer Weise die Einheitlichkeit, Eigenverantwortlichkeit, Steuerbarkeit und Bürgerschaftlichkeit der Kommunalverwaltung in Frage stellt, entspricht es einer ordnungsgemäßen Ermessungsausübung, sich in den Fällen gleichmäßiger Eignung der Organisationsformen für das öffentliche Recht zu entscheiden. Die Inanspruchnahme privatrechtlicher Organisationsformen wird damit nicht verboten. Im Gegensatz zu dem, was Herr Heinrichs heute morgen gesagt hat, gibt es nicht etwa einen absoluten Vorrang für das öffentliche Recht, sondern der Vorrang wird nur von der besseren Eignung abhängig gemacht. Weshalb dies bedenklich sein soll, ist mir schlechterdings unerfindlich.

Läßt man alles beim alten, ist mit Sicherheit damit zu rechnen, daß die Kommunen unter Verkennung der Rechtslage in noch stärkerer Weise als bisher die Flucht in das Privatrecht antreten werden. Bereits jetzt gibt es in Nordrhein-Westfalen einen höheren Grad an Organisationsprivatisierung als in jedem anderen Bundesland. Geht dieser Trend ununterbrochen weiter, besteht die Gefahr einer völligen Denaturierung der kommunalen Selbstverwaltung. Es gibt fast keine Aufgabe, die sich nicht auf eine privatrechtliche Gesellschaft verlagern ließe.

Wird aber die Wahrnehmung aller bedeutsamen Kommunalaufgaben auf kommunal-eigene oder gemischtwirtschaftliche Gesellschaften übertragen, verkümmern die Gemeinden und Gemeindeverbände zu bloßen Holdingeinheiten. Dies hätte dann mit dem Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Rastede-Entscheidung umschrieben hat, aber nichts mehr zu tun. In letzter Konsequenz würde sich die Frage stellen, ob man die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht besser ganz abschafft.

Unbegründet ist auch die Befürchtung, der Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen unterwerfe die Kommunen dem Diktat der Aufsichtsbehörden. Kontrollmaßstab der staatlichen Aufsicht ist die Legalitätsprüfung. Die Aufsichtsbehörden sind daher nicht befugt, ihr Ermessen an die Stelle des Organisationsermessens der Gemeinde zu setzen. Damit übereinstimmend weist die Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf hin, daß der Kommune bei der Wahl der Organisationsform eine Einschätzungsprärogative zusteht, die von der Aufsichtsbehörde zu berücksichtigen ist. Die Kommunalaufsicht darf somit nur eine evidente Verletzung des Organisationsermessens korrigieren bzw. den Nichtgebrauch des Ermessens beanstanden.

Nach alledem ist § 89 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Landesregierung zuzustimmen.

Darüber hinaus sollte man aber noch einen Schritt weiter gehen und den Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bei gleicher Eignung - das bitte ich immer zu beachten - nicht nur für die nichtwirtschaftliche Betätigung, sondern ebenso wie etwa in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein auch für die wirtschaftliche Betätigung einführen.

Zweitens. Um eine bessere Steuerung und Kontrolle der kommunalen Beteiligungen zu gewährleisten, den Informationsfluß zu kanalisieren - davon war heute morgen schon die Rede -, die Einheitlichkeit der Verwaltung zu wahren und den Sachverstand des hauptamtlich tätigen Verwaltungspersonals zu nutzen, schreibt § 89 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vor, daß in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

denen die Gemeinde beteiligt ist, der Gemeindedirektor oder ein von ihm bestimmter Beamter oder Angestellter die Gemeinde vertritt. Nur wenn mehrere Vertreter benannt werden müssen oder sollen, sind diese vom Rat zu bestellen oder vorzuschlagen.

Meines Erachtens spricht vieles dafür, diese Regelung auch auf die Vertretung der Gemeinde in den Aufsichtsräten und entsprechenden Überwachungsorganen zu übertragen. Ist nur ein Sitz zu vergeben, sollte - jedenfalls in der Regel - der Gemeindedirektor oder an seiner Stelle ein Beamter oder Angestellter der Gemeinde entsandt oder vorgeschlagen werden.

Drittens. Schließlich sei das Augenmerk darauf gerichtet, daß nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung die sogenannte Subsidiaritätsklausel des § 88 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindeordnung gestrichen werden soll. Diese Klausel macht die Zulässigkeit einer kommunalen Wirtschaftsteilnahme davon abhängig, daß der öffentliche Zweck durch andere - da ist vor allem an private Unternehmen gedacht - nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Nach bisherigem Recht ist es so: Wenn es ein Privater besser kann, soll sich die Gemeinde zurückhalten. Das ist nun gestrichen worden. Man könnte eine solche Regelung für entbehrlich halten, weil ein dringender öffentlicher Zweck, der für eine wirtschaftliche Betätigung in jedem Fall vorhanden sein muß, ohnehin nicht gegeben ist, wenn ein Privater das wirtschaftliche Bedürfnis besser als die Kommune erfüllen kann.

Indessen haben es Rechtsprechung und Schrifttum bisher abgelehnt, die Subsidiaritätsklausel in das Erforderlichkeitskriterium des § 88 hineinzulesen. Schließt man sich dem an, würde das bedeuten, daß das nordrhein-westfälische Kommunalrecht künftig keine Aussage mehr über das Verhältnis Kommunalwirtschaft zu Privatwirtschaft enthält und damit zugleich das Thema materielle Privatisierung völlig ausspart. Meines Erachtens besteht aber kein Bedürfnis für eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, wenn der Zweck, der erreicht werden soll, durch einen Privaten mindestens ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Eine entsprechende gegenüber dem bisherigen Recht gewissermaßen verschärfte Subsidiaritätsklausel enthält das bayerische Recht. Die materielle Bindungswirkung selbst dieser verschärfsten Klausel ist gering, weil den Kommunen wiederum eine Einschätzungsprärogative bei der Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe zugestehen ist. Gleichwohl sollten die Kommunen diesen Aspekt zumindest berücksichtigen und daher einfachgesetzlich angeleitet werden, sich zurückzuhalten, wenn - plakativ gesagt - marktwirtschaftliche Lösungen mindestens genauso gut geeignet sind. Demgemäß empfiehlt es sich, nicht von der Streichung der Subsidiaritätsklausel Abstand zu nehmen, sondern umgekehrt diese im bayerischen Sinne zu verschärfen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Zugleich sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, daß es sich bei der Subsidiaritätsklausel um eine Schutznorm zugunsten Privater handelt.

(Beifall)

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD):** Wir sind hier bei einem ganz spannenden Bereich der Gemeindeordnung; für mich wenigstens ist das ein ganz wichtiger. Ich möchte zu § 89 Abs. 1 Ziffer 2 - Vorrang des Eigenbetriebs gegenüber privaten Gesellschaften - Fragen stellen.

Herr Professor Ehlers, Sie haben eben von einer "Flucht in das Privatrecht" gesprochen und diesen beabsichtigten Vorrang des Eigenbetriebs damit begründet, daß die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung gesichert werden solle. So habe ich Sie im Endergebnis wenigstens verstanden. Hier scheint mir auch das Problem zu liegen.

Als Eingangsstatement zurück: Ich denke nicht, daß die Gemeinden in der letzten Zeit vorrangig GmbHs gegründet haben, weil sie die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr praktizieren wollen, sondern weil sie die Erfahrung gemacht haben, daß diese flexibler sind, daß man mit ihnen effektiver arbeiten kann als mit dem Eigenbetrieb.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Und Steuern sparen kann!)

Insbesondere wenn mehrere Städte und Gemeinden beteiligt sind, wenn dann noch ein Zweckverband dazukommt, hat sich nach meinen Erfahrungen in der Praxis doch gezeigt, daß diese nur sehr schwerfällig handhabbar sind. Das scheint mir das Problem zu sein.

Sie sagen, Sie machen nichts anderes, als daß Sie das geltende Recht jetzt modifizieren, festschreiben. Tatsache ist, daß bisher die Städte und Gemeinden keine Probleme gehabt haben, eine GmbH zu gründen. Ich würde mir schwertun, wenn ich künftig irgend etwas - nehmen wir die Abwasser- oder die Abfallbeseitigung - in Form einer GmbH machen wollte, zu begründen, warum ich das nicht in der Form eines Eigenbetriebs machen könnte, wenn ich das, was ich jetzt behaupte, ganz konkret beweisen müßte - Flexibilität und alles, was ich gerade gesagt habe. Mit dieser Einschätzungsprärogative - ein schreckliches Wort - -

(Abgeordneter Ruppert [F.D.P.]: Ein schönes Wort!)

- Ich gebe Ihnen recht, Herr Ruppert, es klingt hervorragend. Aber ich fürchte, wenn wir dem Oberkreisdirektor oder dem Regierungspräsidenten tatsächlich auseinander-

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

pflücken müßten, warum wir eine GmbH und keinen Eigenbetrieb wollen, würde uns dieses schöne Wort überhaupt nicht helfen, sondern wir würden genau das machen müssen, was als Vorrang festgeschrieben ist.

Auf der anderen Seite - deshalb ist doch die Frage, warum hier den Kommunen die völlig freie Wahl der Rechtsform nicht zugestanden wird - gebe ich Ihnen recht, wenn Sie sagen, es gehe darum, wie wir die Steuerung praktizieren. Da setzt meine Frage an: Sehen Sie Möglichkeiten, daß bei völliger Wahlfreiheit der Städte und Gemeinden, das heißt bei Wegfall des Vorrangs des Eigenbetriebs, des öffentlichen Rechts gegenüber dem privaten, auch in der künftigen Gemeindeordnung - in § 88 oder 89 - Steuerungsinstrumente aus der Stadt heraus in die jeweilige Gesellschaft hinein sichergestellt werden können? Ich will das noch an einem Beispiel deutlich machen:

Ich habe eben immer von der GmbH gesprochen. Ich kann mir vorstellen, daß das, was bei der GmbH leicht praktizierbar ist, bei der Aktiengesellschaft schon schwierig wird. Deshalb die Frage: Können Sie sich vorstellen, daß wir diese sicherlich notwendigen Steuerungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden auch auf andere Art und Weise sicherstellen? - Diese Frage möchte ich zunächst an Herrn Professor Ehlers, aber auch an Herrn Heinrichs vom Städte- und Gemeindebund richten.

**Abgeordneter Wirtz (SPD):** Ich habe zwei Fragen an Herrn Barbonus.

Sie haben sich dagegen ausgesprochen, daß den Bezirksvertretungen Mittel zur freien Verfügung gestellt werden sollen. Es geht hierbei - darüber sind wir uns sicherlich einig - nicht darum, daß den Bezirken ein eigenes Etatrecht zuerkannt werden soll. In der Stadt, aus der Sie kommen, wird ein solches Verfahren ja teilweise praktiziert. Meinen Sie nicht, daß sich dieses Verfahren bewährt hat?

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Speziell in Wattenscheid!)

Sie werden von den Bezirksvertretungen in den Etatberatungen doch immer gelobt.

Meine zweite Frage bezieht sich auf eine Änderung des § 65 der Gemeindeordnung. Danach soll der Stellenplan ja ein Teil des Haushaltsplans werden. Der Stellenplan erfährt dadurch eine qualitative Aufwertung. Sehen Sie da nicht die Gefahr, daß insbesondere bei genehmigungspflichtigen Haushalten jede Stellenanhebung erst über den Haushaltsplan abgeseget werden muß und die Stellenanhebung damit genehmigungspflichtig wird?

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Nachdem Herr Kollege Wilmbusse die Frage des Vorrangs des Eigenbetriebs schon umfassend formuliert hat, brauche ich das nicht zu wiederholen. Das interessiert mich in gleicher Weise.

Herr Barbonus hat den Zusammenhang zwischen Stadtausschuß und § 66 erwähnt. Das finde ich in der Tat interessant. Wenn man den Stadtausschuß mit den Zuständigkeiten will, wie sie im Entwurf formuliert sind - Entscheidung über alle wesentlichen Planungen der Gemeinde bzw. der Verwaltung -,

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Hat er jetzt schon!)

ist es dann nicht ein Systemwiderspruch, wenn ausgerechnet über die wichtigste Planungsentscheidung, die Aufstellung des Haushaltsplans und beispielsweise auch das Recht, haushaltswirtschaftliche Sperren vorzunehmen, nach der vorliegenden Formulierung weiterhin der Kämmerer allein entscheiden soll? Da kann ich im Ergebnis den Zweifel nur teilen, ob das auf Dauer so bleiben kann. Das haben ja auch Sie als durchaus zweifelhaft bezeichnet, Herr Barbonus. - Ich möchte diese Frage eigentlich mehr an die Vertreter der Verbände richten.

Den Städte- und Gemeindebund sowie den Städtetag möchte ich speziell auch zum Stichwort Haushaltssicherungskonzept fragen. Auch ich habe den Eindruck, daß durch die Hintertür der Haushaltssicherungskonzepte alle Genehmigungsvorbehalte wieder eingeführt werden, die wir bei der Haushaltsgenehmigung abgeschafft haben. Deshalb die - wenn Sie so wollen - durchaus rhetorische Frage: Sehen Sie nicht auch, daß spätestens im nächsten Jahr, vor allen Dingen natürlich ab 1995, Haushaltssicherungskonzepte sozusagen die Normalform der städtischen Haushaltswirtschaft in Nordrhein-Westfalen sein werden?

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE):** Einige Fragen hat Herr Ruppert schon vorweggenommen. Deshalb habe ich nur noch eine, und zwar an Herrn Ehlers.

Ihr Vortrag hat mir sehr gut gefallen, Sie haben sehr viele Punkte angesprochen, die auch mich berühren, zum Beispiel die Privatisierungstendenzen in der Gemeinde. Sie haben gesagt, das gehe in Richtung Verkümmern der Gemeinde zu einer bloßen Holdingeinheit. Diese Gefahr sehe ich auch, und in diese Richtung geht meine Frage.

Sie haben gesagt, wenn in den Aufsichtsgremien ein Platz zu vergeben ist, sollte er an jemanden von der Verwaltung vergeben werden, wenn es mehrere sind, sind es höchstens zwei oder drei. Die kleineren Fraktionen im Rat haben also in der Regel keine Chance, ein Mitspracherecht innerhalb der Aufsichtsratsgremien zu erhalten.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Dagegen gibt es inzwischen schon Klagen einiger kleinerer Fraktionen, die den Kontrollauftrag der Bürgerinnen und Bürger hierdurch verlorengehen sehen. Wie sehen Sie das demokratiethoretisch, daß praktisch ein bestimmter Teil des Rates von Mitwirkungsrechten und Informationsrechten bei Privatisierungen ausgeschlossen wird, die, wenn der Rat weiter darüber entscheiden würde, noch vorhanden wären?

Ich möchte mich entschuldigen - ich habe gleich einen Termin und muß den Raum verlassen. Das ist keine Unhöflichkeit. Meine Mitarbeiterin bleibt hier und macht Notizen. Ich bitte Sie, meine Frage zu beantworten, auch wenn ich persönlich nicht mehr anwesend sein sollte.

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Ich will nicht demokratiethoretisch, sondern demokratiopraktisch etwas fragen, und zwar die Vertreter der Spitzenverbände und Professor Ehlers.

Ist es nicht so, daß der Stadtdirektor oder - wie wir es gerne möchten - der Bürgermeister oder Oberbürgermeister Kontrollrechte für die gesamte Stadt, für den gesamten Rat und damit auch für alle Fraktionen wahrnimmt? Oder nimmt diese Person vorrangig Kontrollrechte für eine Fraktion oder für einen Teil des Rates wahr?

Eine Frage an Professor Ehlers: Sie wollen den Vorrang der Privatwirtschaft zusätzlich zu dem, was im Gesetz steht, verankern. Sie wollen, daß alles das, was privatwirtschaftlich besser erfüllt werden kann als städtisch, auch privatrechtlich getan werden muß. Das zum einen.

Zum anderen: Würden Sie noch einmal ganz genau erläutern, warum Sie nicht der kommunalen Selbstverwaltung an sich das Wahlrecht lassen - ob nun Eigenbetrieb, privatwirtschaftlicher Betrieb oder gemischter Betrieb -, sondern das vom Landesgesetzgeber vorschreiben lassen wollen. Wäre es nicht möglich, daß die kommunale Selbstverwaltung vor Ort so klug ist, daß sie sich nicht oder vielleicht nur in Ausnahmefällen aller kommunalen Steuerungsrechte begibt?

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU):** Herr Ehlers, ich würde gern eine Frage anschließen.

Wenn wir uns die Praxis der kommunalen GmbHs ansehen, entdecken wir, daß die Aufsichtsräte sehr aktiv sind, die Gesellschafterversammlungen aber praktisch kaum wirksam werden. Da ist natürlich die Frage, ob nicht auch ein Teil dessen, was Frau Höhn eben gefragt hat - Minderheitenrechte usw. -, durch eine stärkere Aktivierung

der Gesellschafterversammlung mitgeleistet werden könnte, denn in der Regel ist der Rat ja die Gesellschafterversammlung. Er hätte also Möglichkeiten, sich sehr viel stärker auch an der Steuerung zu beteiligen. Nur, soweit ich die Praxis kenne, werden die Räte relativ wenig als Gesellschafterversammlungen beschäftigt. Das kommt fast nur vor, wenn es um die Bilanz geht und wenn ein neuer Chef oder eine Chefin gewählt werden muß. Ansonsten werden sie nach den im GmbH-Recht durchaus möglichen Mitwirkungsrechten relativ wenig beteiligt.

(Zuruf des MD Held [Innenministerium])

- Ich lasse mich gerade vom Ministerium belehren, daß das eine Sondersituation wohl meines Blickes ist, nicht eine repräsentative.

(Abgeordneter Leifert [CDU]: Sie sollten sich nicht von der Regierung belehren lassen!)

- Ich gebe es einmal lauthals weiter, damit dazu Stellung genommen werden kann.

**Prof. Dr. Ehlers:** Zunächst zum Vorrang des öffentlichen Rechts und der Frage der Steuerbarkeit kommunaler Beteiligungen.

Der Gesetzentwurf versucht gerade, diese Steuerungsinstrumente zu verbessern, und zwar völlig unabhängig von der Organisationsform. § 89 beschäftigt sich gerade mit den Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts und versucht klarzustellen, daß man das nicht auf eine Gesellschaft - das ist es ja fast immer - verlagern kann, und diese kann dann machen, was sie will, sondern daß die Gemeinde aus vielerlei Gründen - aus rechtlichen, aber auch aus politischen und anderen - verpflichtet ist, sich darum zu kümmern und das zu steuern. Dazu sind eine Reihe von Instrumenten, die ich im einzelnen nicht vorgetragen habe, vorgeschlagen worden. Insofern: bessere Steuerung ja. Es ist eine Absicht des Gesetzentwurfs, gerade die privatrechtlichen Beteiligungen besser zu steuern.

Dann taucht die Frage auf: weshalb Vorrang des öffentlichen Rechts? In der Praxis wählt man die Privatrechtsform, weil man sich verselbständigen will, man will autonom werden, sich möglichst von der Gemeinde abkoppeln. Juristisch stoßen Sie bei der Aktiengesellschaft auf Probleme mit dem Bundesrecht, aber eine GmbH können Sie so zuschneiden, daß Sie sie gut steuern können. De facto sieht das so gut wie immer anders aus. Man will gerade die Autonomie. Das ist der Grund, weshalb man sich abkapseln möchte.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Aus vielen auch praktischen Beobachtungen kann ich sagen: Man will genau das machen wie jede andere private Gesellschaft auch; dann hat man nur noch ein loses Band zur Gemeinde. Bei den Sparkassen zum Beispiel ist heute die gewisse Tendenz zu beobachten: Wir können genau dasselbe wie jede andere Bank auch. So ist es auch bei den privatrechtlichen Gesellschaften der Kommunen.

Ich möchte darauf hinweisen, daß hier keineswegs den Kommunen vorgeschrieben werden soll, welche Organisationslösung sie wählen. Aber wenn sie selbst zu dem Ergebnis kommen: gleiche Eignung - nur in diesem Fall -, wird gesagt, dann solle man besser beim öffentlichen Recht bleiben. Das würde in der Praxis nur bedeuten - so sehe ich es im Schwerpunkt -, daß sich die Kommunen jedenfalls einmal überlegen, warum man ins Privatrecht überhaupt ausweicht.

Ich habe Ende der 70er Jahre angefangen, das zu eruieren, und bin auf einige Verlegenheit gestoßen, weil mir die Gesellschaften häufig gar nicht sagen konnten, warum die Gesellschaftsform gewählt wurde.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Steuern sparen, ganz einfach!)

Es gibt unterschiedliche Motive, die im einzelnen untersucht worden sind. Die wissenschaftlichen Untersuchungen laufen häufig darauf hinaus, daß die Vorteile gar nicht so groß sind, wie gesagt wird. Die Kommunen wissen es vielfach überhaupt nicht, es gilt als dynamisch. Private Gesellschaftsform - das hat mit wirtschaftlich-dynamisch zu tun, also wählt man diese Form in der Meinung, dann sei man auch dynamisch. Es sind natürlich auch Kriterien wie Steuerersparnis; das kann der Fall sein, aber auch nicht. Es ist die Frage: Wählt man wegen einer geringfügigen Steuerersparnis diese Organisationslösung?

Man betrachte dies einmal konkret etwa an den Theatern in Münster - Herr Oebbecke wird dies bestätigen können. Sie können nahezu jede Einrichtung - Schwimmbad, Theater - auf Gesellschaften übertragen. Der Vorrang, der hier steht, bezieht sich auf die nichtwirtschaftlichen Einrichtungen, noch nicht einmal auf die wirtschaftlichen Unternehmen. Sie können also sämtliche Leistungsangebote der Gemeinde privatisieren. Was ist dann die Folgerung? Die Folgerung ist, daß die Gemeinde eigentlich nur noch als Konzernspitze fungiert. Es ist die Frage, ob wir das wollen - das bürger-schaftliche Element. Da komme ich auf die demokratietheoretischen Aspekte zu sprechen.

Ich möchte noch einmal festhalten: Wenn es vernünftige Organisationsmotive ist, wird kein Mensch etwas dagegen haben, daß man die Privatrechtsform wählt. Es kann aber auch sein, daß man es sich überhaupt nicht überlegt hat. Unter der Hand spielen

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

natürlich auch andere Dinge noch eine Rolle - Versorgungsposten schaffen und dergleichen mehr. Das kann natürlich kein legitimer Gesichtspunkt sein.

Demokratiethoretisch ist es in der Tat so: Diese Gesellschaften pflegen Entscheidungen nicht öffentlich zu treffen. In der Kommune läuft der Entscheidungsprozeß grundsätzlich anders ab. Es kommt zu einer Abkapselung, das ist völlig klar. Wenn man sich vor Augen hält, was in Bremen oder in anderen Orten in letzter Zeit passiert ist, wird deutlich, wie wenig man sich noch als kommunale Einrichtung versteht.

Zu Ihrer Frage, Herr Oberbürgermeister, der Vorstellung, stärker an den Hauptverwaltungsbeamten anzuknüpfen.

Dahinter stand jedenfalls bei mir die Überlegung, daß es eine Stelle in der Verwaltung geben muß, die den Überblick behält. Gerade bei Großstädten, wo man eine Vielzahl von Beteiligungen hat, wäre es, wenn dort nur Ratsmitglieder hingeschickt würden, sehr schwer, eine Clearingstelle zu haben, die das noch steuern kann. Es ist aber überhaupt keine Schwierigkeit, etwa in Gesellschafterversammlungen mehrere Gesellschafter zu bestellen oder vorzuschlagen. GmbHs etwa können Sie zuschneiden, wie Sie wollen. Es ist kein Zwang, Ratsmitglieder fernzuhalten. Aber der Hauptverwaltungsbeamte soll derjenige sein, der wie die Spinne im Netz die zentrifugalen Kräfte zusammenhält und den Überblick behält. Das ist der Sinn, ihn in erster Linie vorzuschlagen. Wenn mehrere Sitze zu vergeben sind, möge der Rat darüber entscheiden.

Dann ist die weitere Frage, in welcher Weise das geschieht, ob man nach dem politischen Proporz vorgeht, so daß die Fraktionen entsprechend zu berücksichtigen sind. Ich bin nicht sicher, ob im Entwurf eine positive Regelung enthalten ist - da müßte ich nachsehen - oder ob mit Mehrheit entschieden wird. Theoretisch läßt sich das alles zuschneiden.

**Heinrichs:** Ich bin nicht sicher, ob die Überlegungen, die Herr Professor Ehlers hier angestellt hat, letztlich das Ziel erreichen, das er sich vorgestellt hat.

Ich kann mir sehr gut vorstellen, daß die Einschränkung der Wahlfreiheit für die Gestaltung, die nach meiner Kenntnis ja herrschende Meinung in der Bundesrepublik ist, wie sie der Gesetzentwurf zum Teil vorsieht, einen Privatisierungsschub in materieller Hinsicht auslöst; denn die Städte und Gemeinden werden in ihren Entscheidungen ja sehr maßgeblich von steuerlichen Überlegungen bestimmt. Die Bundesgesetzgebung sieht im Augenblick schon vor, daß beispielsweise bei der Abwasserbeseitigung auch die Steuerpflicht eingeführt werden soll, wie es beispielsweise bei

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

der Wasserversorgung der Fall ist. Hier sind ernsthafte Überlegungen im Raum. Deshalb frage ich, ob wir über diesen Vorrang des Eigenbetriebs in bestimmten Bereichen letztlich das Ziel erreichen, die Betriebe wieder stärker an die Gemeinde und damit die Entscheidungsträger Rat und Ausschüsse anzubinden.

Ich würde einen anderen Weg gehen, und zwar - das ist auch die Meinung des Städte- und Gemeindebundes -: Die jetzige Regelung in der GO ist bundesweit vergleichsweise liberal und gemeindefreundlich. Diese Regelung braucht allerdings - das hat Herr Abgeordneter Wilmbusse gefragt - entsprechende Steuerungsmöglichkeiten. Wir haben in der Anlage unserer Stellungnahme, in den Thesen zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, unter Ziffer 8 sehr deutlich gesagt, daß wir die Notwendigkeit zusätzlicher Steuerungs- und Kontrollmechanismen bejahen. Dazu gehören natürlich verschiedene Elemente:

Einmal die Ausgestaltung der Satzung und des Gesellschaftsvertrages bei der GmbH. Das halten wir für sehr wichtig; auch das, was Sie, Herr Vorsitzender, gesagt haben, daß die Rolle des Rates als Gesellschafterversammlung in der Praxis stärker ausgestaltet werden müßte.

Wir haben auch darauf hingewiesen, daß wir uns sehr wohl ein abgestuftes Organisationsmodell vorstellen könnten, nämlich ein Stufenverhältnis zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen des Privatrechts, vornehmlich der GmbH und der AG, wobei grundsätzlich zunächst die GmbH mit Rücksicht auf die bessere Steuerungsmöglichkeit über den Gesellschaftsvertrag und die Gesellschafterversammlung im Vordergrund stehen und nur unter Berücksichtigung weiterer Voraussetzungen ein Rückgriff auf die AG möglich sein könnte. Das heißt: innerhalb der privaten Formen ein Vorrang der GmbH. Das würden wir durchaus auch für richtig halten. Wir meinen, daß die auf dieser Basis geltende Regelung mit verbesserten Steuerungs- und Kontrollmechanismen insbesondere den Interessen der Städte und Gemeinden gerecht würde.

Zur Frage des Herrn Abgeordneten Ruppert - Haushaltssicherungskonzepte. Wir gehen davon aus, daß dies eine flächendeckende Angelegenheit sein wird, nicht mehr eine Ausnahme, wie es früher bei den Ausgleichsstockgemeinden der Fall war.

Zur Frage des Herrn Abgeordneten Leifert - Kontrollrechte wahrnehmen für den Rat. Wir sind sicher, daß die Vertreter der Städte und Gemeinden - ob der Bürgermeister oder Ratsmitglieder - jeweils die Kontrollrechte nicht für eine Fraktion, sondern für den Rat und damit für die Gemeinde insgesamt wahrnehmen. Wir sind allerdings der Auffassung, daß vieles noch leichter würde, wenn die Gemeindeverfassung in einem entscheidenden Punkt, über den wir heute morgen diskutiert haben, so geändert

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

würde, daß wir die Doppelspitze nicht mehr hätten. Dann würden viele Probleme für die gesamte Gemeindeverfassung leichter.

**Prof. Dr. Oebbecke:** Zum Vorrang des Eigenbetriebs.

Herr Ehlers hat recht, es gibt - ich würde sagen: wohl herrschend - in der Rechtswissenschaft die Auffassung, daß die jetzige Praxis der sehr starken Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben durch zivilrechtlich organisierte Gesellschaften rechtlich zweifelhaft ist. Richtig ist aber auch, was Herr Heinrichs sagt: Die herrschende Meinung in der Praxis macht das völlig anders. Wir sind als Kommunen de facto heutzutage völlig frei.

Das gilt im übrigen auch für die Subsidiaritätsklausel, deren Streichung Herr Ehlers bedauert. Mir ist kein einziges Gerichtsurteil bekannt, das eine kommunale Aufgabenwahrnehmung aus diesem Grunde für rechtswidrig erklärt hätte. Auch - das muß man doch auch sagen - vielleicht nicht unbedingt kommunal wahrzunehmende Dinge wie Sauna und solche schönen Sachen sind von den Gerichten gebilligt worden.

Man muß aber sehen: Wir diskutieren hier - das gilt, glaube ich, auch für § 89 Abs. 1 Nr. 2 - ein bißchen theoretisch. Wenn das, was im Regierungsentwurf steht, Gesetz wird, wer will dann einer Gemeinde widerlegen, daß sie das nicht ebenso gut kann, beispielsweise weil sie findet, die GmbH ist flexibler?

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Warum schreiben wir es denn dann rein? Das muß mir jemand erklären!)

Materiell geht es hier letztlich um zwei verschiedene Fragen. Wir nehmen zum Teil als Kommunen inzwischen so viele Aufgaben wahr, daß wir uns an den Rändern ein wenig dadurch entlasten, daß wir organisatorisch die Aufgaben entfernen. Das ist durch GmbHs möglich, das wird auch so gemacht. Beispiel ist die Elektrizitätswirtschaft. Beim Abfall beginnt das ähnlich, indem wir zunehmend Private mit hineinnehmen.

Als Grund wird gern die Flexibilität angeführt. Wenn man dem genau nachgeht, wie es die Stadt Duisburg letztens getan hat, kommt dabei heraus, daß der Vorteil nicht so sehr groß ist, insbesondere dann nicht, wenn man die GmbH stark an das annähert, was gemeinderechtlich gilt. Wenn man den Aufsichtsrat wie einen Ausschuß ausstattet und wenn man den Rat dann zur Gesellschafterversammlung macht und noch die Kompetenzen entsprechend verteilt, ist es mit den Flexibilitätsvorteilen so schrecklich weit nicht her. Das ist aber die Praxis.

Nach unserem Eindruck kommt der Druck aus drei Richtungen:

Erstens die angesprochenen Imagevorteile. Die gibt es zweifellos, sie spielen eine große Rolle.

Zweitens Steuervorteile, die in einigen Bereichen noch eine Rolle spielen, und zwar überall da, wo in erheblichem Umfang Fremdleistungen eingekauft werden. Da kann unter Umständen Vorsteuer abgesetzt werden, wenn man in die GmbH geht, sonst nicht. Wenn eigene Personalkosten anfallen, ist es ungünstiger, in die Privatrechtsform zu gehen - Beispiel wieder Duisburg, die haben das nachgerechnet.

Drittens das Dienstrecht. Bundesrechtlich sind wir beim Eigenbetrieb gehalten - das kann auch der Landtag hier nicht ändern -, bestimmte Grenzen zu beachten. Diese sind vernünftig im Bereich der Verkehrswirtschaft und der Energieversorgung. Aber wenn Sie einen Betrieb schaffen wollen, der sich mit Abfallwirtschaft befaßt, stoßen Sie an die Grenze, daß Sie bei der Besoldung über B 2 nicht hinauskommen. Dafür bekommen Sie zumindest im Ausstrahlungsbereich des Ballungsraums Rhein-Ruhr niemanden, der das auch nur für einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt vernünftig macht, denn der Markt ist da anders; Herr Banner hat das heute morgen beschrieben. Da fängt es irgendwo bei 200 000 DM an. Das kann eine GmbH problemlos zahlen, der Eigenbetrieb gestattet das nicht. Das ist genau der Punkt, wo das nicht mehr so gut geht, und deshalb ist das theoretisch.

Eine Rolle spielt hier und da wohl auch, daß bei der GmbH nicht die Grenze bei der Entschädigung für den sachkundigen Bürger und vieles andere, was wir im inneren Bereich des Gemeinderechts haben, besteht. Das scheint normalerweise aber nicht ausschlaggebend zu sein.

Noch ein Wort zum Hauptverwaltungsbeamten als Vertreter aller. Das gilt ja nicht nur für den Hauptverwaltungsbeamten. Wenn vier Vertreter eines Rates oder eines Kreistages in eine GmbH entsandt werden, vertreten alle vier den Kreistag. Das zeigt aber auch, daß das eine mehr demokratietheoretische Frage ist und daß das, was theoretisch gilt, praktisch vielleicht ein wenig anders zu sehen ist.

**Barbonus:** Zu den Fragen zur Bezirksverfassung.

Ich sehe die Gefahr darin, daß durch eine weitgehende Ausstattung der Bezirke mit eigenverantwortlichen Haushaltsmitteln der Etat in seine eigenen Bestandteile zerfällt. Wir erleben im Augenblick so etwas wie eine Flucht aus dem Etat. Die wirksamste Flucht aus dem Etat ist die Verselbständigung von Aufgaben in Gesellschaften;

darüber ist hier breit diskutiert worden. Wo diese Flucht nicht gelingt, versucht man, sich im Etat eigene, sozusagen kämmererfreie Bezirke zu schaffen, indem man beispielsweise Abwasser- und Abfallbeseitigungskonzepte aufstellt, indem man den Bezirken Haushaltsmittel zur Verfügung stellt, die dann autonom verwaltet werden und in die eine eigenverantwortliche und einheitliche Haushalts- und Finanzverantwortung nicht mehr eingreifen kann. Wir müssen uns davor hüten, diese Verselbständigungstendenzen im Haushalt zu stärken. Ich meine, es täte in Zeiten wirtschaftlicher Probleme not, die eigenverantwortliche und einheitliche Haushalts- und Finanzverantwortung zu stärken.

Das Problem sind bei den Bezirken insbesondere die Sammelansätze. Gegen Einzelansätze ist nicht viel einzuwenden, da hat der Rat die Möglichkeit einzugreifen. Bei den Sammelansätzen tun wir uns heute bereits schwer, denn diese sind zum Teil jenseits der Grenze der Legalität - auch in der Stadt, Herr Wirtz, aus der wir beide kommen.

Darüber hinaus enthält die neue Regelung für die Bezirke die gefährliche Formulierung der Fortschreibung der Haushaltsansätze für die Bezirke. Das bedeutet ebenfalls eine Verselbständigung in der Tendenz, daß ich ohne Rücksicht auf die gesamthaushaltswirtschaftlichen Zusammenhänge die Bezirksansätze fortschreiben muß, selbst wenn mir der Haushalt dadurch noch mehr ins Schleudern kommt, als das im Augenblick der Fall ist.

Ihre Bedenken zum Stellenplan teile ich. Der Stellenplan ist heute Anlage des Haushalts. Er kann ohne die Vorschriften zur Änderung des Haushalts etwa durch eine Nachtragssatzung geändert werden, was den Praxiserfordernissen entspricht. Ich meine, diese Tendenzen sollte man beibehalten. Er wird künftig Bestandteil des Haushalts und dadurch nur schwer änderbar sein, bei entsprechend schwerwiegenden Änderungen unter Umständen nur durch den Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung. Ich halte das auch nicht für unproblematisch.

Herr Ruppert hat nach der Kompetenz für Haushaltssperren gefragt. Die Rechte des Kämmerers bleiben insoweit unberührt. Neu in den Vorschriften ist allerdings das Recht des Rates, eine Haushaltssperre auszusprechen.

Ich halte das für eine richtige Fortentwicklung. Diese Rechte sollte auch der Rat ausüben können, sie sollten nicht allein dem Kämmerer zugestanden werden. Es ist allerdings richtig, daß wir künftig - darauf ist verschiedentlich hingewiesen worden - zwei Klassen von Gemeinden haben, nämlich solche, die kein Haushaltssicherungskonzept haben und weitgehend genehmigungsfrei sind, und solche, die eines haben, in denen praktisch in jede Haushaltsstelle durch die Kommunalaufsicht hineinregiert

werden kann und in denen durch entsprechende Auflagen bei der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes solche Sperrmaßnahmen zwingend vorgeschrieben werden können. Ich glaube, vor derart weitreichenden Konsequenzen sollte man sich hüten, denn das Haushaltssicherungskonzept wird künftig nicht mehr die Ausnahme, sondern in weiten Teilen der Gemeinden die Regel sein.

Im übrigen bin ich der Auffassung, daß Haushaltssicherungskonzepte nicht nur für Städte und Gemeinden gelten, sondern darüber hinaus auch auf Umlagehaushalte angewendet werden sollten.

**Prof. Dr. Ehlers:** Ich möchte gern noch einmal kurz zu vier Punkten Stellung nehmen.

Erstens. Ich möchte in Erinnerung rufen, daß es zu dem Vorrang einen Musterentwurf der Innenminister aus den 70er Jahren gibt. Viele Länder kennen ihn - ich habe einige genannt, sowohl süddeutsche als auch norddeutsche Länder. In fast allen Ländern ist zur Zeit eine Diskussion darüber entbrannt. Offenbar können andere Länder ganz gut damit leben.

Zweitens. Wenn man nichts tut und es bei der - meines Erachtens - Fehlvorstellung beläßt, man könne frei wählen, würfeln, also das Los entscheiden lassen, muß man sich über die Konsequenzen im klaren sein. Diese werden sein - das prophezeie ich Ihnen -, daß fast alle Leistungseinrichtungen der Kommune privatisiert werden.

Es geht nicht nur um die wirtschaftlichen Unternehmen im engeren Sinne, sondern auch um die sonstigen öffentlichen Einrichtungen, die den Kern der Kommunalverwaltung ausmachen - jedes Schwimmbad, jedes Theater, jede Volkshochschule. Man wird teilweise als Lösung sagen: Vielleicht können wir damit Steuern sparen. Man muß sich über diese Konsequenzen im klaren sein. Ein Beispiel:

In der Hansestadt Hamburg ist einmal ein Erster Bürgermeister, der im Moment Oppositionsführer im Bundestag ist, daran gescheitert, daß er die Politik der Hamburgischen Electricitäts-Werke regulieren wollte. Damals ging es um die Atompolitik. Die Regulierung war nicht möglich, weil der Vorstand der Electricitäts-Werke den öffentlichen Zweck anders einschätzte als die Stadt Hamburg.

Drittens zu der Gefahr, die noch einmal geschildert worden ist. Man könnte sagen, die Kommunen würden stranguliert, wenn man so etwas einführt. Sie sollen ja selbst entscheiden und müssen sich vorher Gedanken machen können, nicht würfeln,

sondern rationale Überlegungen anstellen. Wenn sie aber selbst zu dem Ergebnis kommen: gleiche Eignung, soll der Vorrang des öffentlichen Rechts gelten.

Man könnte jetzt sagen: Wer weiß, wie die Aufsichtsbehörde das auslegt! Ich möchte darauf hinweisen, daß wir hier doch vernünftige Instrumentarien haben. Ich darf daran erinnern, daß die Kommunen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet sind. Das sind Rechtsgebote, kein Ermessen oder weiterer Spielraum der Kommune. Da alles, was die Kommunen machen, Geld kostet, könnte man auf die Idee kommen, daß die Aufsichtsbehörden alles kontrollieren können. Wirtschaftlichkeit heißt Nutzenmaximierung. Die Aufsichtsbehörde könnte sagen: Ihr könnt noch mehr Nutzen stiften, das Geld könnt ihr anders sinnvoller einsetzen; wir haben Instrumente gefunden, um das in den Griff zu bekommen. - Es geht um die Zurücknahme der Kontrolle. Nur bei evidenten Überschreitungen - so auch die Rechtsprechung - ist die Aufsichtsbehörde oder sind die Gerichte befugt, hier einzugreifen.

Genauso, denke ich, würde es hier laufen. Es sollte den Kommunen nicht irgend etwas vorgeschrieben werden, sondern sie sollten verpflichtet werden, vernünftige Überlegungen anzustellen und nicht einfach ins Blaue zu tappen. Das ist sehr häufig bei der Steuerersparnis so. Wenn man konkret nachfragt, kann es, wie Herr Oebbecke sagte, genau umgekehrt sein, aber das überlegt man sich gar nicht. Das Image entscheidet: Die Gesellschaft spart Steuern, was vielfach gar nicht stimmt. Man rechnet das im Einzelfall nicht durch. Rechnet man es im Einzelfall durch, will keiner den Kommunen den Weg in das Privatrecht versperren.

Vierte und letzte Bemerkung. Ich bin noch eine Antwort auf die Frage nach der materiellen Privatisierung schuldig.

Mir schwebt eine Formulierung vor, die in etwa im bisherigen Kommunalrecht vorhanden ist, aber etwas verschärft, nämlich die Kommunen dazu anzuhalten, sich nicht wirtschaftlich zu betätigen, wenn ein anderer, das heißt vor allem ein Privater, das ebenso gut und wirtschaftlich kann. Es ist richtig, was Herr Oebbecke sagt, diese Klausel ist bisher von den Gerichten kaum judiziert worden. Ich darf auch hier auf das Beispiel Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zurückkommen: Nur weil die Rechnungshöfe nur Stichproben machen und vielleicht nicht besonders effektiv sind, sollen wir das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit streichen? Man muß ja auch einmal an die Adressaten denken. Die Kommunen müssen sich zumindest überlegen - das ist doch wohl der erste Schritt -, ob es wirklich notwendig ist.

Wir stehen vor neuen Herausforderungen, neuen Technologien und dergleichen. Nicht alles, was vielleicht schick ist, müssen die Kommunen auch machen, wenn Private da sind, die das genauso gut können. Man wird sich überlegen müssen, ob sich die

Kommunen da engagieren sollten. Das ist nur eine Warnfunktion. Deshalb sollte man es meines Erachtens bei dieser Klausel belassen.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Ich habe eine Zusatzfrage, Herr Professor Ehlers. Vielleicht haben wir uns mißverstanden, aber ich habe Sie eben so verstanden, als hätten Sie als Beispiele für den Kernbereich städtischer oder öffentlicher Aufgaben Schwimmbäder und Theater genannt. Ich würde das glatt bestreiten und Sie fragen, wie Sie dazu kommen. Ich sehe die besondere Aufgabe von Kommunalpolitikern nicht darin, über die Spielpläne von Bühnen zu entscheiden.

**Prof. Dr. Ehlers:** Die Kommunen sind weitgehend festgelegt, wenn es etwa um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geht. Da können sie verwalten. Das wird auch in Zukunft so bleiben, das ist sozusagen privatisierungsfest.

Aber da, wo Gestaltungsspielraum ist, das sind doch wohl die öffentlichen Einrichtungen, die die Kommunen betreiben können. Wenn man da nicht aufpaßt, wird man von einem Kreis von Trabanten umgeben. Die Kommunalverwaltung beschränkt sich darauf, die Berichte entgegenzunehmen und allenfalls zu versuchen, das zu steuern. Das wird aber nicht gelingen. Insofern würde ich schon meinen, daß die kommunalen Leistungen, sämtliche kommunalen Einrichtungen - was ich genannt habe, waren nur Beispiele - ein Kernstück der Kommunalverwaltung sind, jedenfalls des Bereichs der Kommunalverwaltung, den die Kommunen noch eigenverantwortlich steuern können.

**Hauptreferent Cronauge (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Ich darf noch einige Sätze sagen, um hier und da Korrekturen anzubringen, denn einiges kann unmöglich so stehenbleiben.

Die Feststellung, Herr Professor Ehlers, daß der neue § 89 dem geltenden Recht bereits entspricht, ist in dieser Form schlichtweg falsch. Herr Ehlers, Sie vertreten seit 1984 diese Auffassung, das ist aber eine Minderheitsmeinung. Die herrschende Meinung - Püttner/Knemeyer - geht ganz eindeutig dahin, daß die Organisationsfreiheit den Städten und Gemeinden zusteht, daß sie zum selbstverständlichen Bestand des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes zählt und daß etwaige Eingriffe allenfalls unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Einzelfall zu beurteilen sind. Das heißt: Einen quasi naturgesetzlichen Vorrang des Eigenbetriebs, wie er hier offenbar postuliert wird, gibt es nicht.

Zweite Anmerkung. Es ist nicht so, daß der Eigenbetriebsvorrang in den Kommunalverfassungen sämtlicher Bundesländer bereits vorhanden ist. Das ist in erster Linie in den süddeutschen Kommunalverfassungen und in Schleswig-Holstein der Fall, in anderen aber nicht. Wir haben gerade jetzt beispielsweise in Rheinland-Pfalz eine Diskussion, die in eine ganz andere Richtung geht. In Baden-Württemberg wird zur Zeit diskutiert, inwieweit man nicht ein Stück weg von diesem Eigenbetriebsvorrang kommt. Das heißt: Das ganze Thema ist sehr in der Diskussion.

Ich muß einfach jetzt auch die Bundesdiskussion hinzunehmen; Herr Heinrichs hat das bereits angedeutet. Wir diskutieren auf der Bundesebene über die steuerliche Gleichstellung von Abwasser und Abfall mit Wasser. Die Diskussion, die wir hier führen, läuft dieser Bundesdiskussion vollkommen zuwider. Wenn wir nämlich auf Bundesebene dahin kommen, daß zukünftig etwa der Abwasser- und der Abfallbereich nicht mehr als Hoheitsbetrieb, sondern als Wirtschaftsunternehmen wie die Wasser- und die Stromversorgung anzusehen sind, müssen wir natürlich auf Landesebene die gleichen organisatorischen Möglichkeiten vorhalten.

(Zustimmung des Abgeordneten Ruppert [F.D.P.])

Wir können doch auf Landesebene nicht genau in die andere Richtung steuern.

Ich kann nur feststellen: Hier wird, bezogen auf Nordrhein-Westfalen, ohne Not eine liberale und kommunalfreundliche Regelung aufgegeben. Ich sehe überhaupt keinen Anlaß dafür, daß sich der Landesgesetzgeber hier an konservativen süddeutschen Kommunalverfassungen orientiert und diese einfach abschreibt. Warum sollen wir diese Regelung nicht beibehalten? Die Organisationsfreiheit ist das eine, Steuerung und Kontrolle sind sicherlich das andere. Aber ich kann die Dinge nicht vermengen, indem ich sage: Ich will mehr Steuerung dadurch, daß ich die Organisationsfreiheit einschränke. So geht es nicht. Ich muß sagen: auf der einen Seite vollständige Organisationsfreiheit, auf der anderen Seite selbstverständlich Steuerung und Kontrolle.

**Dr. Decker:** Die Unterschiede im Grundansatz scheinen mir auch daher zu kommen, daß für Herrn Professor Ehlers nicht die Aufgabenerfüllung für ein kommunales Unternehmen im Vordergrund steht, das heißt der öffentliche Zweck, dem es zu dienen hat, sondern die Art und Weise der Erfüllung, die Organisationsform. Meines Erachtens kommt das schon in der Wortwahl "Denaturierung der öffentlichen Verwaltung", "Flucht in das Privatrecht" zum Ausdruck.

Gehen Sie bitte davon aus: Für die Kommunalwirtschaft steht die Aufgabe der Daseinsvorsorge, die konkrete Aufgabe, im Vordergrund. Dafür trägt die Gemeinde

die Verantwortung, für den wirtschaftlichen Erfolg, für das Unternehmen. Daraus, meinen wir, sollte die Konsequenz sein, daß sie das Ermessen, und zwar nicht das freie Ermessen, wie Sie es dargestellt haben, sondern eine Einschätzungsprärogative in der Frage hat, wie sie dieser Aufgabe gerecht werden will. Daraus kann auch folgen, daß sie die Privatrechtsform wählt.

Ich habe den Eindruck, Sie sind etwas enttäuscht, daß Sie nicht alle Gründe kennen, die im Einzelfall für eine Umgründung gesprochen haben. Wir haben aufgrund der langen Geschichte unseres Verbandes sicherlich einen guten Überblick, warum umgegründet wurde. Nicht möglich ist uns, eine einheitliche Begründung zu finden. Hier spielen nun einmal die örtlichen Verhältnisse eine Rolle. Im Einzelfall kann durchaus einmal die bessere Flexibilität der Privatrechtsform eine Rolle spielen, aber auch andere aner kennenswerte Gründe.

Der Verband empfiehlt keine Rechtsform. Das wissen Sie, wenn Sie unsere Stellungnahmen kennen. Wir sind nur dafür, daß die Einschätzungsprärogative bei den Gemeinden bleiben soll.

Im Interesse von - ich kann es konkret sagen - 60 % der 190 Mitglieder des Verbandes kommunaler Unternehmen in Nordrhein-Westfalen möchte ich feststellen, daß dort, wo diese Daseinsvorsorge in Form der GmbH oder der Aktiengesellschaft betrieben wird, eine Denaturierung dieser Aufgabenerfüllung nicht eingetreten ist. Ich glaube, Sie würden eine Auseinandersetzung erleichtern, wenn Sie konkret belegten, inwiefern die Aufgabenerfüllung als solche, um die es hier geht, in der Form privater Rechtsformen nicht oder schlechter möglich ist.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Wir sollten den Streit nicht fortführen, zumal wir ja auch noch andere Punkte haben. Für den Ausschuß sind, so glaube ich, die unterschiedlichen Positionen ziemlich deutlich geworden. Wir werden uns auf unserer Klausurtagung damit auch auseinandersetzen.

Ich möchte die zweite Runde damit beenden, mich bei allen, die daran mitgewirkt haben, herzlich bedanken, und den dritten Abschnitt aufrufen. Wir kommen zunächst zur Frage Gleichstellungsbeauftragte.

**Frau Frage-Rüther (Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Troisdorf):** Ich möchte Ihnen zunächst mitteilen, daß meine Stellungnahme auch schriftlich vorliegt. Ich werde sie anschließend auslegen.

Ich möchte zusammengefaßt das, was ich schriftlich niedergelegt habe, vortragen.

Positiv ist sicherlich, daß die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten - ein Instrument im Rahmen kommunaler Frauenpolitik - stärker festgeschrieben werden soll. Sie werden aber sicher verstehen, daß aus der Sicht der Betroffenen, derjenigen, die dieses kommunale Handlungsfeld seit Jahren entwickeln, die jetzt vorgeschlagenen Regelungen noch nicht befriedigend sind.

Selbst von den Gegnern kommunaler Gleichstellungsstellen wird nicht bestritten, daß es eine ureigene Aufgabe der Gemeinde, mithin von Rat und Verwaltung ist, für das verfassungsrechtliche Postulat nach Gleichstellung von Mann und Frau einzutreten. Teile der Politik und der Verbände verweigern aber eine Antwort darauf, wie dies in die kommunalpolitische Wirklichkeit umgesetzt werden soll.

Gestützt auf den bisherigen § 6 a Abs. 4 der Gemeindeordnung haben sich die Aktivitäten in Kommunen, Kreisen und Landschaftsverbänden zum Thema kommunale Frauenpolitik recht unterschiedlich entwickelt. Wenn man feststellen will, ob kommunale Frauenpolitik besser und effektiver ausgestaltet werden kann, kommt es sicherlich auf die zentrale Frage an: Können in Zukunft weitere Kommunen zu Aktivitäten auf diesem Gebiet verpflichtet werden? Um dies beurteilen zu können, möchte ich konkrete Zahlen nennen.

Nach einer Untersuchung des Ministeriums für die Gleichstellung von Frau und Mann aus dem Jahr 1991 waren in 60 % der Gemeinden und Kreise noch keine Gleichstellungsstellen eingerichtet. Die Regelung des Regierungsentwurfs zugrunde gelegt, würden sich folgende Zahlen darstellen:

Abgestellt auf die Größe mittlere kreisangehörige Stadt müßten weitere 33 Kommunen eine Gleichstellungsstelle einrichten. Wir treten jedoch dafür ein, die Grenze für die Verpflichtung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf 10 000 Einwohner und Einwohnerinnen herabzusetzen. Dies würde bedeuten, daß sich weitere 126 Kommunen mit dieser Problematik beschäftigen müßten. 40 % sind auf diesem Gebiet also bereits tätig geworden, 60 % noch nicht; darunter fallen natürlich auch die Kommunen, die weniger als 10 000 Einwohner und Einwohnerinnen haben. Aber allein in der Größenordnung 10 000 bis 25 000 Einwohner würde das weitere 126 Kommunen angehen.

Ein Argument, das für mich und meine Kolleginnen auch sehr wichtig ist: In 38 Kommunen zwischen 10 000 und 25 000 Einwohnern gibt es kommunale Gleichstellungsstellen. Würde der Gesetzentwurf die Größenordnung 25 000 festschreiben, wären bereits existierende kommunale Stellen konkret gefährdet. Ein Beispiel ist bereits bekannt, wonach mit der Argumentation, daß der Gesetzgeber die Zahl auf 25 000 begrenzen werde, eine Stelle abgeschafft worden ist.

Ich meine, eine inhaltliche Rechtfertigung, daß sich nicht auch in Kommunen unter der 25 000er Grenze eine Verwaltungsmitarbeiterin um frauenspezifische Belange kümmern sollte, ist nicht ersichtlich. Hier werden Projekte zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit initiiert, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf umgesetzt und Aktivitäten zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Kinder entwickelt; das ist nur eine beispielhafte Aufzählung der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten.

Die Gegner einer Ausweitung von Gleichstellungsstellen ziehen sich auf die unzureichende personelle Ausstattung der kleineren Kommunen zurück. Diesem Einwand ist jedoch dadurch zu begegnen, daß man zum einen auch in kleineren Kommunen durch Konzentration auf einzelne Projekte, die nicht das gesamte Spektrum kommunaler Frauenpolitik abdecken müssen, aber mit einem überschaubaren personellen Aufwand erledigt werden können, ein frauenpolitisches Zeichen setzen kann. Zum anderen sollten gerade kleinere und mittlere Kommunen die Möglichkeit der kommunalen Zusammenarbeit in diesem Feld oder die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen in der Region nutzen. Ich kann da auf existierende Beispiele regionaler Zusammenschlüsse von kommunalen Gleichstellungsstellen hinweisen, die dieses Instrument bereits eifrig nutzen.

Letztes Argument zum Thema Größe: In bevölkerungsmäßig kleineren Bundesländern wie Schleswig-Holstein und seit letzter Woche in Niedersachsen hat man diesem Argument Rechnung getragen. Dort ist die Verpflichtung eingeführt, ab der 10 000-Einwohnergrenze hauptamtliche Gleichstellungsstellen einzuführen.

Das zweite zentrale Problem sind die Kompetenzen der Gleichstellungsbeauftragten.

Angesichts der knappen finanziellen Ressourcen müßten alle Betroffenen ein Interesse daran haben, der vielfach ungeliebten, aber als politisch notwendig erachteten Gleichstellungsbeauftragten handhabbare und von allen Seiten akzeptierte Mitwirkungsmöglichkeiten zur Einbringung frauenspezifischer Interessen in den verwaltungsmäßigen und politischen Entscheidungsprozeß an die Hand zu geben. Ich halte es für sinnvoller, wenn einerseits Rat und Verwaltung von vornherein wissen, auf welche Art und Weise die Gleichstellungsbeauftragte in die Arbeit einzubeziehen ist, wenn

andererseits die Gleichstellungsbeauftragte auch die Grenzen ihrer Einwirkungsmöglichkeiten erkennen kann, als wenn mangels gesetzlicher Rahmenkompetenzen vor Ort ständig Auseinandersetzungen darüber geführt werden, was eine Gleichstellungsbeauftragte darf bzw. nicht darf.

Mit diesem Plädoyer für ein Minimum an gesetzlichen Rahmenkompetenzen zur Strukturierung der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten möchte ich insbesondere dem Bedenken entgegentreten, mehr Kompetenzen für die Gleichstellungsbeauftragten würden das Geschäft der Verwaltung und des Rates unzumutbar behindern oder gar blockieren. Die bisherigen Vorschläge des Regierungsentwurfs zur Strukturierung der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten entsprechen dieser Vorstellung jedoch nicht.

Um die Arbeitsmöglichkeiten der Gleichstellungsbeauftragten effektiv zu gestalten und die Einbringung ihrer Arbeit in Verwaltungs- und Ratsarbeit reibungslos zu gewährleisten, sollten meines Erachtens folgende Kompetenzen festgeschrieben werden:

1. Neben dem bereits in § 7 Abs. 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgeschlagenen Teilnahmerecht im Rat, den Bezirksvertretungen und den Ausschüssen sollte die Gleichstellungsbeauftragte dort auch das Recht haben, mit ihrer Meinung zu den Beratungspunkten gehört zu werden und auf ihren Vorschlag hin bestimmte Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung setzen zu lassen.
2. Der Hauptverwaltungsbeamte ist verpflichtet, die Gleichstellungsbeauftragte über alle Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich berühren - insbesondere in Personalangelegenheiten -, rechtzeitig zu unterrichten und ihr die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.
3. Die Gleichstellungsbeauftragte ist berechtigt, die Öffentlichkeit über Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs zu unterrichten.

Ich möchte es an dieser Stelle bewenden lassen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD):** Sie haben die kommunale Zusammenarbeit angesprochen. Können Sie sich vorstellen, daß eine Gleichstellungsbeauftragte im kreisangehörigen Raum effektiver arbeitet, wenn wir eine solche Stelle beim Kreis für die kreisangehörigen Gemeinden unter 25 000 einrichten? Ich frage das vor folgendem Hintergrund:

In den Gemeinden, die Sie insbesondere angesprochen haben - zwischen 10 000 und 25 000 Einwohnern -, könnte eine solche Beauftragte notwendigerweise nicht nur mit den Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten beschäftigt werden. Natürlich spielt bei der Einstellung die Frage der Qualifikation eine Rolle; sie muß sich ja in das Besoldungsgefüge dieser Städte und Gemeinden einpassen. Wenn Sie sehen, daß bei 10 000 Einwohnern der Hauptgemeindebeamte in A 14 ist, können Sie sich in etwa vorstellen, wo die Gleichstellungsbeauftragte ist. Kann in einem solchen Fall eine beim Kreis eingerichtete, qualitativ hervorragend besetzte Gleichstellungsstelle die Arbeiten innerhalb dieser Gemeinden besser leisten, als wenn wir Ihrem Vorschlag folgen?

Zweitens eine Bitte an Städte- und Gemeindebund und Landkreistag um eine kurze Stellungnahme zu den Vorschlägen, was die Organisationsmöglichkeiten betrifft, die eben vorgetragen worden sind, zum Beispiel die Festsetzung der Tagesordnung.

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Anhand der Fragestellung des Kollegen Wilbusse will ich gleich eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände anschließen. Könnten Sie sich also vorstellen, daß eine Gleichstellungsbeauftragte des Kreises für die Gemeinden unter 25 000 Einwohner, direkt dem Herrn Oberkreisdirektor oder der Frau Oberkreisdirektorin unterstellt, bei den Gemeinden Vortragsrecht hat und bei den Beigeordnetenkonferenzen der einzelnen Gemeinden teilnahmeberechtigt ist?

**Referentin Zielke (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Wir sind zwar bei dem gerade angesprochenen Punkt nicht tangiert, denn wir haben keine Mitglieder in dieser Dimension.

(Prof. Dr. Oebbecke: Nettetal! - Heiterkeit)

- Ich sehe gern nach, Herr Oebbecke. - Aber Spaß beiseite, darum geht es im Moment auch nicht.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: In den neuen Bundesländern?)

- Nicht in Nordrhein-Westfalen. Ich dachte, wir diskutieren im Moment über die Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Wir wollen auch Ihre Erfahrungen hören, die Sie woanders machen!)

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Ich will auch den Disput mit Herrn Schumacher in diesem Punkt, den wir beide in Mecklenburg-Vorpommern geführt haben, hier nicht wiederholen.

Die grundsätzliche Stellungnahme des Städtetages hat Herr Dieckmann heute morgen einleitend bereits dargestellt. Nur darauf kann ich mich im Moment beziehen.

Er hat dargestellt, daß nur eine unserer Mitgliedstädte im Moment keine Gleichstellungsstelle hat. Wir haben in unserer Mitgliedschaft mit Köln ein Frauenamt. Herr Rossa war derjenige, der damals dazu beigetragen hat, daß dieses installiert werden konnte.

Unsere Stellungnahme hatte einen grundsätzlichen Ansatzpunkt. Wir haben nicht nur im Bereich der Gleichstellungsbeauftragten, sondern durchgängig bei den Regelungen gefragt, was der Landesgesetzgeber regeln muß und was nicht. Was die Gleichstellungsstellen und die Ausländerbeiräte betrifft, ist der Ansatzpunkt in der grundsätzlichen Beschlußfassung des Landesvorstandes so: Detaillierte Vorschriften sind seitens des Landesgesetzgebers nicht notwendig, dies soll den Gemeinden in ihrer Organisations- und Personalhoheit überlassen werden. - Hierbei belasse ich es einmal.

**Schumacher:** Zunächst noch zur grundsätzlichen Frage Organisationshoheit.

Ich möchte Sie bitten, diese Frage auch aus anderen Perspektiven zu sehen, wenn Sie später im Ausschuß darüber diskutieren. Vielleicht wird dann verständlich, weshalb sich die kommunalen Gebietskörperschaften dagegen wehren, daß vom Land in dieser Form schematisierend in die Organisationshoheit eingegriffen wird.

Unabhängig davon, wie man zu dem Frauenministerium im Land steht - stellen Sie sich vor, der Bund würde versuchen, in die Bundesverfassung hineinzuschreiben, daß jedes Land ein Frauenministerium einzurichten habe mit Kompetenzen gegenüber dem Landtag und innerhalb der Regierung. Wenn dann noch drinstünde, daß dieses nur Frauenfragen beantworten dürfte - das ist ja die Idealvorstellung mancher Gleichstellungsbeauftragten -, würde jedes Land aufschreien und sagen: Das wollen wir nicht, auch wenn wir aus politischen Gründen - die Mehrheit im Landtag Nordrhein-Westfalen ist ja auch dafür - ein Frauenministerium einrichten wollen und werden, weil wir es für richtig halten, die Aufgaben mit diesem Instrument zu bewältigen. Das ist genau der Gesichtspunkt, der im Verhältnis Kommunen : Land eine Rolle spielt.

Dasselbe gilt für die Kompetenzregelung. Wir sind der Auffassung, das sollen die Kommunen zunächst selbst entscheiden. Da zieht dann auch das Argument nicht mehr, daß es 33 mittlere kreisangehörige Städte gibt, die noch keine Gleichstellungs-

beauftragte haben. Das mag ja sein, das bestreite ich nicht, aber man kann doch nicht sagen, deshalb werde keine Gleichstellungspolitik gemacht.

Es gibt auch viele mittlere Städte, die kein eigenes Umweltamt haben. Das wird in anderen Bereichen zusammengefaßt, auch das ist sinnvoll. Man muß dann eben politisch vor Ort um Mehrheiten kämpfen, daß in diesen Organisationsformen tatsächlich Umweltpolitik und Frauenpolitik gemacht wird. Es kommt nicht entscheidend auf die Organisationsform an, sondern darauf, ob man Geld lockermachen kann. Gleichstellungsbeauftragte sind reiner Symbolismus, wenn es keine politischen Mehrheiten in den Kommunen gibt, die auch die finanziellen Mittel für diese Politik - das ist das Entscheidende - zur Verfügung stellen.

Zweitens zum Verhältnis Kreis : Gemeinden. Unabhängig von der prinzipiellen Frage, daß der Kreis eine Ausgleichsfunktion in diesem Bereich erhält, kann ich mir vorstellen, daß die Gleichstellungspolitik, soweit es um externe Fragen geht, durchaus überregional gemacht wird - Arbeitsmarktpolitik und ähnliche Programme. Nicht vorstellbar ist für mich, daß die Kreisgleichstellungsbeauftragte dann auch noch intern bei Personalfragen der einzelnen Gemeinde mitreden und sagen kann: Ihr müßt euer Personal intern so fördern. Oder: Ich möchte ein Mitspracherecht darüber haben, ob die Gemeinde bei ihren internen Personalentscheidungen die Frauenpolitik und die Gleichstellungsfragen richtig berücksichtigt. - Das ist für mich unvorstellbar, das andere wäre aber eine Möglichkeit.

Wenn es so kommt, will ich nur auf eines hinweisen - ohne das zu bagatellisieren -: Für die interne Gleichstellungspolitik gibt es auch ein anderes Organ: den Personalrat.

(Lachen bei den Vertreterinnen der Gleichstellungsstellen)

- Sie lachen. - Es gibt massive Konflikte zwischen dem Personalrat, der demokratisch legitimiert ist, und den Gleichstellungsbeauftragten in einzelnen Gemeinden über die Kompetenzen. Sie streiten sich darüber, wer für diese Aufgaben vorrangig zuständig ist. Ich will nicht sagen, der Personalrat solle es allein machen. Aber er hat auch die Aufgabe, die Interessen der Mehrheit der Beschäftigten - das sind in kleinen Gemeinden inzwischen häufig Frauen - wahrzunehmen, und er ist ein Instrument, mit dem man ansetzen könnte.

Selbstverständlich sollte aber auch die hauptberufliche Verwaltung diese Fragen intern durch eine Zuständigkeitsregelung lösen. Im Verhältnis Kreis : Gemeinden halte ich es für problematisch, unabhängig von der grundsätzlichen Funktion, ob man dem Kreis vielleicht unter dem Gesichtspunkt Gleichheit der Lebensverhältnisse auf einmal eine Ausgleichsaufgabe zuweist.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Prof. Dr. Oebbecke:** Es geht hier nicht um die Frage, ob Gleichstellungspolitik gemacht wird, auch nicht darum, ob Gleichstellungsbeauftragte eingerichtet werden, sondern darum, ob das überall im Lande verbindlich vorgeschrieben werden soll.

Ich bin heute mittag die Antwort darauf schuldig geblieben. Das ist im Verband nicht umstritten, das sehen die Frauen, die an der Willensbildung beteiligt sind, genauso. Sie würden es sich im übrigen auch sehr verbitten, wenn ich hier so täte, als ob sie die beiden Fragen, ob man das tut und ob man das qua Gesetz tun muß, nicht auseinanderhalten würden. Das tun sie durchaus.

Zu der Frage, wie das geregelt werden soll, ist genug gesagt worden. Ich will nur zu der Frage Kreise/Gemeinden etwas sagen.

Schon nach dem Regierungsentwurf ergeben sich hier erhebliche Probleme, die die Bedenken auf unserer Seite gegen diese obligatorische Regelung über das, was für alle Kommunen gleichmäßig gilt, noch verstärkt haben. Wir haben ja Kreise, die keine Gemeinden unter 25 000 Einwohnern haben. Bei diesen programmiert man die Konflikte geradezu, wenn man den Kreis zwingt, eine Gleichstellungsbeauftragte unter Umständen mit bestimmtem Auftrag, der mit dem der Gemeinden identisch ist, zu etablieren. Das ist sicher nicht sinnvoll.

Deshalb wird jetzt ein anderes Modell vorgeschlagen. Wie wir das bei einer Reihe von Aufgaben ja kennen, macht das unter 25 000 Einwohnern - die übliche Schwelle - der Kreis. Man kann sich das vorstellen; mein Vorstellungsvermögen in diesen Fragen ist fast unbegrenzt. Daß ich mir das vorstellen kann, heißt aber nun wirklich nicht, daß es sinnvoll ist. Man kann nicht gleichzeitig Probleme von flächendeckenden Haushaltssicherungskonzepten und Finanzbelastungen an die Wand malen - dies hier ist ein neuer Standard, den Sie bereits seit dem Regierungsentwurf einführen wollen. Das muß man sehr deutlich und präzise sagen. Was wir gerade gehört haben, setzt noch einen drauf.

Die Frage ist, ob das finanzielle und das gesamtpolitische Umfeld passend ist, oder spricht es nicht eher dafür, diese Entscheidung der Prioritätensetzung vor Ort zu überlassen? Unsere Antwort ist ganz klar: Das soll nach den Prioritäten vor Ort entschieden werden.

Wer auf Gedanken kommen sollte, wie Sie, Herr Leifert, sie zur Stellungnahme geäußert haben, versucht, zwischen Kreise und kreisangehörige Gemeinden wieder Ärger zu säen in einem Bereich, wo es wirklich nicht notwendig ist. Wenn man das tut, gibt das ein heilloses Theater. Das kann überhaupt nicht anders sein. Deshalb die dringende Bitte: Lassen Sie es ganz raus. Es paßt überhaupt nicht in die Landschaft.

Es kostet Geld, es geht, was die Kreise anlangt, über die Umlage und widerspricht auch dem, was sonst im Landtag über Abbau von Standards, Stärkung kommunaler Entscheidungskompetenz und dergleichen verlautbart wird.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Wir sind uns hier ja sicher einig, daß Gleichstellung ein Auftrag des Grundgesetzes ist, der von den Stadtverwaltungen, von den Räten und von den Personalräten erfüllt werden muß. Meine Frage: Was bleibt von dieser Aufgabe unerledigt, wenn es Gleichstellungsstellen nicht gibt? Oder positiv gefragt: Gibt es eine Art Erfolgs- oder Leistungsberichte der Gleichstellungsstellen?

**Frau Frage-Rüther:** Ich möchte mit der Ausgangsbehauptung anfangen, die die Verbände für ihre Argumentation aufgestellt haben.

Selbstverständlich kümmern wir uns um diese Aufgabe, das wird erledigt, auch wenn es keine bestimmte Gleichstellungsbeauftragte oder Gleichstellungsstelle gibt.

Es wurde der Vergleich mit dem Umweltschutz angeführt, es wurde gesagt, es gebe nicht überall Umweltämter. Ich muß in diesem Bereich entschieden widersprechen. Dies ist objektiv nicht so. Schauen Sie sich einmal die Wirklichkeit vor Ort an: In den Kommunen, in denen es keine offiziell bestellte Gleichstellungsbeauftragte gibt, tut sich beim Thema kommunale Frauenpolitik nichts. Ich möchte das sogar erweitern: Selbst in Kommunen, in denen Gleichstellungsbeauftragte mit einer minimalen Stundenzahl bestellt worden sind, die das sozusagen aufs Auge gedrückt bekommen haben, findet nicht allzuviel statt. Deshalb sehe ich hier einen qualitativen Unterschied zu der Frage, ob der Landesgesetzgeber diesem Anliegen Rechnung tragen sollte. Das ist ja eine politische Entscheidung, die 1984 grundsätzlich schon einmal gefallen ist, als man § 6 a Abs. 4 formuliert hat.

Wenn man das Anliegen weiterverfolgen will, muß man, so meine ich, zuerst die Realität richtig analysieren. Dabei muß man zwangsläufig zu der Auffassung kommen: Es reicht nicht aus, es nach wie vor beim bloßen Appell zu belassen, sondern hier sind im Augenblick weiterhin Vorgaben von Landesseite nötig. Ich sage immer, es soll nur ein Übergangszeitraum sein, wir wollen irgendwann ja das, was als Ziel formuliert ist, nämlich die Gleichstellung, erreichen.

Ich komme zu dem Argument, was an Frauenpolitik übrigbleibt, nachdem sich die Verwaltungen und die Personalräte darum schon kümmern. Zum Thema Verwaltung und Räte habe ich gerade etwas gesagt. In welcher Kommune, in der es keine Gleichstellungsbeauftragte gibt, beschäftigt sich denn der Rat zum Beispiel mit einem

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Programm zur Wiedereingliederung von Frauen, die nach der Familienphase wieder berufstätig sein wollen? Dies ist nur dort der Fall, wo es eine Gleichstellungsbeauftragte gibt.

Dasselbe gilt für die Personalräte. Ich weiß, daß im Landespersonalvertretungsgesetz etwas von der Gleichstellung von Frau und Mann steht und daß das bei der Neufassung dieses Gesetzes verstärkt werden soll. Aber die Realität, und zwar nicht nur die von ein paar Jahren, sondern von Jahrzehnten, ist doch die, daß sich in bezug auf interne Frauenförderung innerhalb der Kommunalverwaltungen bis zur Einrichtung von Gleichstellungsstellen schlichtweg nichts getan hat. Da hat es zum Beispiel den Begriff Frauenförderplan nicht gegeben. Diesen gibt es erst, seitdem es Gleichstellungsstellen gibt.

Eine letzte Sache: Keine Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung steht so ständig unter dem Druck, Leistungsnachweise zu erbringen. Wenn Sie sich die einzelnen Kommunen ansehen würden, stellten Sie fest, daß überall in mehr oder weniger regelmäßigen Zeitabständen Leistungsberichte der Gleichstellungsstellen erstattet werden müssen. Ich kenne kaum eine Verwaltungsstelle, die dies in diesem Umfang machen muß.

(Zustimmung der Abgeordneten Rauterkus [SPD])

Nun noch zum Verhältnis Kreise : kleinere Kommunen.

Seit 1984, seit es § 6 a Abs. 4 gibt, wird über die Frage diskutiert, ob es nicht reicht, wenn für die kreisangehörigen Kommunen auf Kreisebene eine Stelle eingerichtet wird. Da gibt es einmal das strukturelle Problem. Was die Verbände dazu ausgeführt haben, ist schon richtig: Es wird in die Kommunen hineinregiert, die Frage der Kompetenzen, insbesondere im internen Personalbereich, spielt eine Rolle. Ich denke, das läßt sich so nicht lösen.

Aus der Praxis heraus möchte ich im übrigen befürworten, daß gerade die lokalen Probleme, die Probleme, die von den Frauen vor Ort gesehen werden, zusammengeführt werden können und daß man dann gemeinsam, in Zusammenarbeit mit einer Kreisgleichstellungsbeauftragten, die auch organisatorische Schützenhilfe geben kann - das nehmen wir alles in Anspruch, das gebe ich gerne zu -, tätig werden kann. Erst müssen aber die Probleme vor Ort gesichtet werden. Dann kann man überlegen, wie ein Problem gemeinsam angegangen werden kann. Ich möchte Ihnen das plastisch machen:

Ich komme aus einem kreisangehörigen Raum, dem Rhein-Sieg-Kreis. Dort haben es die Gleichstellungsbeauftragten aus den Orten in Zusammenarbeit mit der Kreisgleichstellungsbeauftragten beim Arbeitsamt Bonn, das für den gesamten Raum zuständig ist, erreicht, daß schon seit einigen Jahren vernünftige Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Frauen, zur Ausbildung von Mädchen usw. initiiert worden sind. Ich kann Ihnen versichern: Wenn wir dort nicht gemeinsam aufmarschiert wären, hätte sich in diesem Arbeitsamtsbezirk nichts getan. Ich behaupte auch: Wenn die Gleichstellungsbeauftragte aus der Gemeinde Ruppichteroth dort angekommen wäre, wäre das wahrscheinlich auch nicht besonders effektiv gewesen.

Es ist das Zusammenwirken der Kräfte, das das bewirkt hat. Das sollte mit bedacht werden, wenn man an die personellen Konsequenzen denkt. Ich bestreite nicht, daß es mehr Aufwand ist, aber es bedeutet nicht, daß es in jedem Fall zu einer Neueinstellung kommen muß. Das kann man dem Gesetzentwurf auch nicht entnehmen.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Ich bedanke mich herzlich für diese Runde und rufe jetzt den Bereich Ausländerbeirat auf.

**Keltek (Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte NRW):** Die Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte NRW bedankt sich für die Möglichkeit, hier zur Verankerung der Ausländerbeiräte im Entwurf der Gemeindeordnungsnovelle Stellung nehmen zu können.

Vorweg zwei Gedanken:

Erstens. Ausländerbeiräte sind kein Ersatz für das kommunale Wahlrecht. Mit diesem Argument, das ich auch hier gerade gehört habe, wird das sehr oft abgetan. Erleichterte Einbürgerung und/oder kommunales Wahlrecht machen Ausländerbeiräte auch künftig nicht überflüssig. Die Probleme der ethnischen Minderheiten sind mit keinem der genannten Instrumente allein zu lösen, aber starke Ausländerbeiräte können an der Lösung mitwirken.

Der zweite Gedanke hängt mit dem Begriff "starke Ausländerbeiräte" zusammen. Nur durch eine Verankerung in der Gemeindeordnung mit festgeschriebenen landeseinheitlichen Rechten, einem gemeinsamen Wahltermin und ähnlichem können die Beiräte stark gemacht werden. Bestrebungen, auf eine differenzierte Regelung in der Gemeindeordnung zu verzichten, um den Gemeinden breiten Gestaltungsraum zu lassen, würden daher den Beiräten nur schaden.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Schon im Jahr 1991 hatte die Arbeitsgemeinschaft die Möglichkeit, ihre Anregungen im Innenministerium vorzutragen. Viele dieser Anregungen fanden Berücksichtigung, aber einige für uns wichtige Punkte blieben unbefriedigend geregelt. Wegen der Kürze der mir zur Verfügung stehenden Zeit möchte ich mich auf diese beschränken. Ausführlichere Aussagen können Sie den schriftlichen Stellungnahmen entnehmen.

Die Zahl der Beiratsmitglieder sollte nicht mit einer Höchstzahl von 21 festgeschrieben werden; darauf kann man ruhig verzichten. Jede Kommune kann am besten selbst beurteilen, in welcher Größenordnung ihr Beirat arbeitsfähig ist. Dies könnte im Einzelfall durch Ratsbeschluß entschieden werden.

Absatz 2 des Gesetzentwurfs legt fest, daß die Wahl innerhalb von sechs Monaten nach der Wahl des Rates stattfinden soll. Dieser Zeitraum erscheint uns als zu lang. Um den Zusammenhang mit der Wahl des Rates zu dokumentieren, sollte die Wahl zum Ausländerbeirat möglichst am Tage der Kommunalwahl, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen stattfinden. Wie die Erfahrungen gezeigt haben, ist dies auch organisatorisch durchaus möglich. Das Innenministerium soll den Wahltag zum Ausländerbeirat landesweit verbindlich festlegen. Auch dies sollte in der Gemeindeordnung geregelt werden.

Aus den Vorschriften der Absätze 3 bis 5 ist zu folgern, daß dem Beirat ausschließlich die in Urwahl gewählten Mitglieder angehören sollen. Um den erforderlichen Zusammenhang bzw. die Koordination mit der Gesamtpolitik des Rates in der Gemeinde sicherzustellen, müssen nach Ansicht der Arbeitsgemeinschaft auch Ratsmitglieder im Ausländerbeirat stimmberechtigt vertreten sein. Dabei soll ihr Gesamtanteil an den stimmberechtigten Mitgliedern ein Drittel nicht übersteigen. Auch dies ist übrigens ein Grund dafür, die Höchstzahl nicht mit 21 festzuschreiben. Weiter soll die Möglichkeit erhalten bleiben, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten beratende Mitglieder in den Ausländerbeirat zu berufen.

In Absatz 7 Satz 1 wird für die Rechtsstellung der Mitglieder des Ausländerbeirates unter anderem auf § 30 a Abs. 1 verwiesen. Dies reicht so nicht aus. Auch die in § 30 a Abs. 2 genannten Freistellungsrechte müssen im vollen Umfang für die Ausübung des Mandats als Ausländerbeiratsmitglied Anwendung finden.

Die Bezeichnung "Sprecher", wie sie in Abs. 7 Satz 2 verwendet wird, sollte entsprechend der Begriffswahl in Ausschüssen in "Vorsitzender" geändert werden, um den Eindruck der Minderwertigkeit der Leitungsfunktion im Ausländerbeirat zu vermeiden.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Von besonderer Bedeutung ist Absatz 8. Das hier formulierte Recht, dem Rat, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuß Stellungnahmen und Anregungen vorzulegen, muß durch ein eigenständiges Antragsrecht ergänzt werden. Erst mit diesem Instrument kann eine politische Beteiligung, die über die reine Beratungsfunktion hinausgeht, ermöglicht werden. Auch sollte in Absatz 1 ein Zusatz aufgenommen werden, wonach alle Ausschüsse, soweit dies nach der Gemeindeordnung möglich ist, je ein Mitglied und einen Stellvertreter als sachkundigen Einwohner vorschlagen können. Das gleiche sollte für die Bezirksvertretungen gelten. Das Teilnahmerecht für die genannten Personen soll sich nicht nur auf die Beratung, sondern auch auf die Beschlußfassung in diesen Gremien beziehen.

Diese Änderungen und Ergänzungen des Gesetzentwurfs würden, wie wir glauben, die Gestaltung der Arbeit der Ausländerbeiräte konkretisieren und verbessern.

Erlauben Sie mir, kurz auf die Argumente der unterschiedlichen Verbände einzugehen.

Es wurde gesagt, wenn das kommunale Wahlrecht auf EG-Ebene eingeführt werde, würden Ausländerbeiräte überflüssig. Ich möchte zum Ausdruck bringen: In Nordrhein-Westfalen stammt nur ein Drittel der ausländischen Bevölkerung aus EG-Ländern, das heißt, daß drei Viertel der ausländischen Bevölkerung nicht in den Genuß dieses Rechtes kommen können. Die Arbeitsgemeinschaft hat sich neulich in einer Sitzung von der Europaabgeordneten Frau Maibaum informieren lassen. Sie hat uns ausdrücklich gesagt, daß die anderen Staatsangehörigen, zum Beispiel aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, keine Chance hätten, in diesen Genuß zu kommen.

Dann wurde gesagt, wenn man Beiräte im Fall der Einführung des kommunalen Wahlrechts in dieser Form nicht haben möchte, muß man auch die Seniorenbeiräte und ähnliches in der Kommune abschaffen.

Ein letzter Gedanke. Ich meine, daß auch über den Begriff "Ausländerbeirat" bzw. "Ausländer" noch nachgedacht werden muß. Ich glaube, diese Begriffe passen nicht mehr so recht in die Zeit. - Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Marinos (Ausländerrat NRW):** Wir bedanken uns für die heutige Einladung. - Wir haben die Änderungsvorschläge Absatz für Absatz und Satz für Satz zusammengestellt; sie liegen dort aus.

Ich möchte nicht auf die Paragraphen im einzelnen eingehen, sondern auf Grundsätzliches hinweisen.

Im Kern halten wir die Initiative zur Aufnahme der Beiräte in die Gemeindeordnung für richtig. Nicht einverstanden sind wir in vielen Punkten mit der Form. Wir meinen, daß die Tatsache, daß der Gesetzestext so gekommen ist, damit zusammenhängt, daß eine vertiefte Diskussion in diesen Punkten nicht erfolgt ist bzw. noch erfolgen muß.

Ich begrüße sehr, daß auch andere Vertreter das Kommunalwahlrecht noch einmal deutlich gemacht haben. Ich erinnere höflich an unsere Aufforderung und Bitte an den Landtag vom 2. Dezember 1991, eine Aussage darüber zu machen, daß Kommunalwahlrecht und Beiräte sich ergänzende Maßnahmen zur Integration der hier lebenden Nichtdeutschen sind. Eine Antwort ist nicht gekommen.

Wenn man über Beiräte und über ihre weitere Förderung spricht, sollte man sich auch öffentlich klar darüber sein, was man darunter versteht. Wir sagen: Beiräte dürfen niemals ein Hindernis für das Wahlrecht bzw. Kommunalwahlrecht sein. Wir würden uns dann selbst eine Alibifunktion bescheinigen. Das werden wir als Ausländerrat nicht tun, wenn nicht die ausdrückliche Aussage der politischen Träger hier vorhanden ist.

Zweitens. Wenn man - besonders nach den letzten Entwicklungen - der Überzeugung ist, daß eine rechtliche Gleichstellung keinesfalls die gesellschaftliche Akzeptanz nach sich zieht, muß man über andere Maßnahmen nachdenken und sie ergreifen. Wenn Sie, meine Damen und Herren vom Städtetag, die Beiräte nicht für das richtige Konzept zur Integration halten, können wir uns über Alternativen unterhalten. Wenn Sie sie aber als eine Möglichkeit sehen, dann begründen Sie bitte Ihre Ablehnung nicht mit einem möglichen Kommunalwahlrecht. Das sind beides Forderungen, die wir unabhängig voneinander erheben.

Zu der Muß-Bestimmung: An der auch von uns vorgeschlagenen Grenze von 5 000 Einwohnern halten wir fest. Wir sind sogar bereit, diese Grenze anzuheben, und zwar aus dem einfachen Grund: Es geht nicht darum, daß der Bürgermeister auf die Suche nach Kandidaten und Wählern geht, sondern die Praxis hat auch gezeigt, wie schwierig es oft ist, einen funktionsfähigen Beirat zusammenzukriegen. Die Gemeinde muß aber, wenn der Wille der ausländischen Bevölkerung vorhanden ist, einen Beirat zu

bilden, diesen mit bestimmten Voraussetzungen, die von uns vorgegeben werden, festschreiben. Das entspricht dem Willen der Betroffenen.

Zur Wählbarkeit. Ich sehe positive Anzeichen für diese Vorstellung. Ich glaube aber, das ist der dritte oder sogar der vierte Schritt in der Entwicklungsstufe der Beiräte hin zu echten Ausschüssen; das Interkulturelle wird uns noch sehr viele Jahre, Jahrzehnte beschäftigen. Zur Zeit ist das unrealistisch. Man geht von anderen Voraussetzungen aus. Leider Gottes sind Deutsche und Ausländer untereinander zur Zeit nicht wählbar.

Wir sind uns voll bewußt, daß man nicht alles, was wir vorschlagen, über die Gemeindeordnung klären oder in einen Gesetzestext aufnehmen kann. Wir können politische Vorstellungen nur formulieren, deren Umsetzung ist Sache der Politiker. Ich glaube, man muß es dabei belassen, daß Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen das aktive und passive Wahlrecht haben.

Darüber hinaus sollte man, wenn man davon überzeugt ist, daß weder das Wahlrecht noch die deutsche Staatsangehörigkeit diesen Gesetzesprozeß abgeschlossen haben, über Wege nachdenken, um ehemaligen Ausländern das passive Wahlrecht einzuräumen. Was machen wir morgen, wenn auf EG-Ebene - was ich begrüße - das Wahlrecht eingeführt wird? Es muß allen hier lebenden Ausländern unter gleichen Voraussetzungen gegeben werden, niemand darf ausgeschlossen sein. Was machen wir dann? Eines Tages werden ein paar Menschen aus den fernen Ländern diese Möglichkeit vielleicht haben. Ich will damit sagen: Hier besteht ein erhebliches Diskussionsdefizit.

Für uns sehr wichtig sind auch die Asylbewerber. Ich weiß, das ist ein Reizwort. Die Asylbewerber dürfen nicht ganz vernachlässigt werden, sie gehören zu den Einwohnern. Wir sind nicht diejenigen, die sagen, daß alle nach hier sollen, aber wenn sich Menschen drei Jahre ununterbrochen in einer Gemeinde aufhalten, kann man sie von diesem Recht nicht ausschließen.

Ein weiterer Punkt: Wenn man Integration will, muß der Beirat integrativ arbeiten und alle ausländischen Einwohner einschließen können. Weil aber nicht alle ethnischen Minderheiten vertreten sein können - sonst würde ein Beirat größer als ein Rat -, sollten diejenigen Minderheiten, die nicht direkt hineingewählt worden sind, ein Antragsrecht haben. Auch das bedeutet Integration, das ist ein Zeichen, daß bestimmte Aufgaben gegenüber den Menschen in der Gemeinde übernommen werden. Das kann die Akzeptanz bei der deutschen Bevölkerung erhöhen.

Ein letzter wichtiger Punkt - die anderen können Sie nachlesen, wenn Sie wollen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

Trotz dieser Aufwertung der Beiräte und der besseren Stellung der Mitglieder, etwa die Freistellung von der Arbeit nach § 30 Abs. 2, können Sie niemandem klarmachen, daß der Beirat, weil er in das kommunale Gefüge aufgenommen wurde, sich zum Beispiel nicht mehr über ein Ausländergesetz öffentlich unterhalten kann. Wir schlagen vor, daß sich der Beirat mit Themen befassen darf, die das Leben der Betroffenen in Deutschland angehen. In diesen Fällen gibt es selbstverständlich kein Antragsrecht gegenüber dem Rat oder seinen Ausschüssen. Hier muß die Öffentlichkeitsarbeit des Beirats garantiert werden.

Es gibt viele positive Punkte, aber auch Gefahrenmomente. Ich hoffe, wir können uns in einer ausführlichen Diskussion in Zukunft nähern.

(Beifall)

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Es gibt jetzt doch erhebliche Tendenzen erstens aufgrund der Maastrichter Verträge und zweitens in der Diskussion, die den Ereignissen in Solingen gefolgt ist, die dazu führen könnten und nach meiner Einschätzung wohl dazu führen werden, daß wir ein weitgehendes Wahlrecht für ausländische Mitbürger bei den Kommunalwahlen bekommen. Dann wird sich natürlich auch für die Kommunen die Frage stellen, ob es noch Sinn machen kann, das allgemeine Wahlrecht zu den Räten zu haben und parallel dazu ein eigenes Wahlverfahren zu den Ausländerbeiräten zu veranstalten.

Wenn man gleichwohl zu dem Ergebnis kommt, das eine ist nicht der Ersatz für das andere, weil über das allgemeine Wahlrecht noch lange nicht garantiert ist, daß Ausländer tatsächlich in erheblichem Maße in den Räten sitzen werden - wie kann man dann die Ausländerbeiräte anders organisieren, als es hier im Gesetzentwurf vorgeschlagen ist? Diese Frage richtet sich an die Verbände, aber auch an die Ausländerbeiräte.

**Abgeordnete Rothstein (SPD):** Eine Frage an Herrn Marinos. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich etwas falsch verstanden habe. Wie war das mit der Wählbarkeit?

**Marinos:** Es geht um die Wählbarkeit untereinander zur Wahl für den Ausländerbeirat: Auch die deutsche Bevölkerung soll sich wählen lassen können, mit oder ohne Stimmrecht. Ich bin der Meinung, das sollte die Gemeinde entscheiden.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Abgeordnete Rothstein (SPD):** Ist klar, ich hatte das nicht recht verstanden. - Das hat also auch Herr Kelttek vorgeschlagen.

Eine andere Frage. Die meisten von Ihnen wissen, daß ich aus Solingen komme und nach dem Brandanschlag sozusagen im Zentrum des Wirbelsturms sitze.

Ich habe immer gesagt, die Ausländerbeiräte müssen anders arbeiten können. Das war bisher nicht möglich, es lief so ja auch ganz gut. Wir in Solingen haben die Absicht - auch wenn wir das über die Gemeindeordnung nicht machen können -, dem örtlichen Ausländerbeirat im Rahmen dessen, was uns möglich ist, ganz schnell Sonderrechte zu gewähren. Ich sage das den anwesenden Landtagskollegen: Ohne die Mitglieder des Ausländerbeirates hätten wir in der ersten Phase nach dem Brandanschlag manches nicht geregelt bekommen. Wenn wir nicht die Mithilfe der Kollegen aus der Türkei, Spanien und Italien gehabt hätten, wäre für uns die Geschichte sehr viel schwieriger geworden. Es gibt vieles, was über die ausländischen Kollegen gemacht werden kann. Von daher finde ich die Stärkung der Ausländerbeiräte schon sehr wichtig. Ich will damit nicht meinen Kollegen vorgreifen. Wir müssen über alle Einzelheiten nachdenken.

Man müßte einmal überlegen, ob der Ausländerbeirat in Zukunft nicht als Ratsausschuß mit mehr Rechten eingerichtet werden kann. Man hat mir schon entgegengehalten, daß das die Kommunen nicht bezahlen könnten. Das ist natürlich Unsinn, da kommen nur ein paar Leute hinzu, für die Verdienstausschlag bezahlt werden muß. Dies ist gerade eines der Probleme der jetzigen Ausländerbeiräte; viele Beiratsmitglieder können nicht zu den Sitzungen kommen, weil sie zum Beispiel im Schichtdienst arbeiten und von den Firmen keine Freistellung erhalten. Auf eigene Kosten ist das sehr schwierig.

Wir müssen noch über vieles reden. Wir müssen mit den Vertretern der Beiräte in Kontakt bleiben. Sie sollten nach der Stimmung fragen, damit man Fakten zusammentragen kann, wie man die Gemeindeordnung so gestalten kann, daß sie für alle tragbar ist und auch hilfreich sein kann.

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Ich will eine Unklarheit nachfragen. Ich habe die schriftlich vorgelegten Statements beider Gremien, die hier angehört werden, noch einmal durchgelesen. Da ist mir eine unterschiedliche Stellungnahme aufgefallen, was die Wählbarkeit für den Ausländerbeirat angeht.

Die Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte sagt: passives Wahlrecht für alle, also Ausländerbeirat mit deutschen Kandidaten. Auf der anderen Seite sagt der Ausländer-

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

rat, diese Frage bedürfe einer vertieften Diskussion; zum augenblicklichen Zeitpunkt, sagt er, sollen passives Wahlrecht und aktives Wahlrecht nicht auseinanderfallen. Sie sagen also: wählbar sein in den Ausländerbeirat mit vollen Rechten - Stimmrecht, Beratungsrecht, Antragsrecht, alles, was dazugehört, das ist ja die Frage der Wählbarkeit. Das sollte nur für diejenigen gelten, die auch wählen dürfen, also nur die ausländischen Mitbürger. Das haben Sie schriftlich ausgeführt, eben haben Sie sich, meine ich, etwas anders eingelassen. Deshalb frage ich nach.

Ich möchte gern von beiden Herren wissen, was sie dazu bewegt, der Vertretung der Interessen unserer ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger in gleicher Art deutsche Ratsmitglieder oder sachkundige Bürger oder deutsche Bürgerinnen und Bürger an die Seite zu stellen, die sie vielleicht mit führen. Oder sollen sie sie nur beraten? Dann würde ja eine beratende Mitgliedschaft genügen. Ich bitte beide zu erläutern, warum Sie hier unterschiedlich Stellung zu diesem Problem nehmen.

**Marinos:** Die heutige zusammengefaßte Stellungnahme weicht in keinem Punkt von den vorausgegangenen ab. Ich habe hier lediglich die Möglichkeit erwogen, von der Funktion der Beiräte - vornehmlich integrative Funktion - abgeleitet ehemaligen Ausländern das passive Wahlrecht zum Beirat einzuräumen. Es hat gleichzeitig eine andere Bedeutung, nämlich Ausländer, die inzwischen Deutsche geworden sind oder inzwischen das Kommunalwahlrecht haben, nicht zu entsolidarisieren von dem Gesamtprozeß der Integration, der gesellschaftlichen Akzeptanz durch das, was Sie praktisch per Dekret auslösen, oder ihnen die Lust zu nehmen, weiter bei diesem Prozeß mitzumachen und daran mitzuarbeiten. Darüber muß man sprechen.

**Frau Rothstein** sprach vom Ausländerbeirat in Form eines Ausschusses. Im Bericht 99 sind Möglichkeiten dieser Entwicklung bis hin zum Ausschuß gegeben worden. Damit ein Ausschuß aber stimmberechtigt ist, muß er aus Mitgliedern bestehen, die mehrheitlich Rats- oder Ausschußmitglieder, das heißt Deutsche, sind. Ein Ausschuß mit Stimmrecht muß sich aus stimmberechtigten Bürgern zusammensetzen. Das ist doch logisch, das ist Gesetz. Da entstehen wieder Probleme. Wir müssen die Sache also vertiefen.

Ein Gremium, das nur aus Ausländern besteht, hätte gegenüber einem Ausschuß aufgrund seiner Zusammensetzung gewisse Startnachteile, wenn der Rat zu entscheiden hätte, welche Einzelkompetenzen er abgeben kann. Wenn man aber so viele Leute mit Bürgerrechten da hineinbringt, fallen die anderen Sachen aus. Man muß also erstens wissen, was jetzt möglich ist, zweitens, was man will.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Keltek:** Ich meine, in unserer Stellungnahme auf diese Frage eine Antwort gegeben zu haben, aber ich wiederhole:

Die Staatsangehörigkeit darf keine Rolle spielen, wenn eine Person das Vertrauen der ausländischen Bevölkerung genießt. Das können durchaus deutsche Staatsangehörige sein, was wir vor Ort ja erleben.

Sehr oft wird gesagt, das würde irgendwann ein deutsches Gremium. Wenn das mit dem Vertrauen der ausländischen Bevölkerung ein deutsches Gremium wird, muß man das eben akzeptieren. Das heißt: Diese Damen und Herren haben sich ausreichend mit diesen Fragen beschäftigt, sich engagiert und Vertrauen erworben. Ich glaube nicht, daß das der Fall sein wird, prinzipiell begrüße ich das aber.

Ich habe einen weiteren Punkt erwähnt. Um das mit der Arbeit des Rates in Verbindung zu bringen und zu koordinieren, ist es notwendig, auch Ratsmitglieder mit Stimmrecht in den Ausländerbeirat zu berufen. Dieser Vorschlag bezweckt folgendes:

Die Ratsmitglieder genießen durch die Urwahlen das Vertrauen der Bevölkerung. Unsere Arbeitsgemeinschaft betrachtet die gesamte Gemeinde als Ganzes, sie trennt nicht nach Ausländern. Wir dürfen nicht den Fehler wiederholen, dies nicht als eine Einheit anzusehen. Wenn uns die Möglichkeit zur Verfügung steht, müssen auch Ratsmitglieder mit Stimmrecht dabei sein. Aber ihr Anteil darf ein Drittel der Gesamtstimmberechtigten Mitglieder nicht übersteigen. Das finde ich eine vernünftige Lösung.

Wir haben uns in der Arbeitsgemeinschaft über diese Vorschläge mindestens zwei Jahre Gedanken gemacht. Sie sind nicht zufällig entstanden. Wir vertreten zwölf Ausländerbeiräte, in diesen Kommunen leben fast eine halbe Million ausländischer Menschen. Die Vorschläge wurden in den Beiräten beraten.

Ich kann verstehen, daß die Dame und die Herren, die hier sitzen, ihre Spitzenverbände vertreten. Das ist in der Demokratie eine Selbstverständlichkeit, das finde ich auch gut so. Wenn man aber zugunsten der ausländischen Bevölkerung etwas tun möchte, ist das das zur Zeit Machbare. Wir können uns jetzt stundenlang über die doppelte Staatsangehörigkeit und die Einführung des kommunalen Wahlrechts unterhalten. Was wir aber nicht ändern können, liegt zur Zeit nicht in unseren Möglichkeiten.

Wir betrachten den Ausländerbeirat auch nicht als eine Prinziporganisation, er muß eine praktische Organisation sein. Das heißt, wenn wir nach dem Prinzip "Ausländer

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

vertreten Ausländer" vorgingen, müßte das ein ausländisches Gremium sein. Das sagen wir aber nicht, das wäre falsch.

Wenn das kommunale Wahlrecht eingeführt wird - dazu möchte ich grob zum Ausdruck bringen: Rechtsradikale werden sich trotz meines deutschen Passes nicht scheuen, mich als Zielscheibe zu nehmen. Das heißt: Die Probleme der ethnischen Minderheiten werden auch mit der deutschen Staatsangehörigkeit nicht beendet sein. Deshalb müssen wir vor Ort ein solches Gremium haben. Ob das im Prinzip etwas anders aussehen soll, dazu würde ich mich nicht festlegen wollen. Nach unseren Vorschlägen ist es aber machbar, diese Organisation in Zukunft aufrechtzuerhalten.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Meine Damen und Herren, ich glaube, daß die wesentlichen Positionen, auf die es uns in dem Hearing angekommen ist, deutlich geworden sind. Wir werden heute ja nicht entscheiden. Es geht nur darum, die Positionen Ihrer Gruppierung, Ihres Verbandes kennenzulernen. Ich glaube, daß das wohl gelungen ist. Wir sollten hier einen Punkt machen.

**Frau Zielke:** Ich möchte gern die Mißverständnisse, die vorhin noch bestanden haben, ausräumen. Nachteil war, daß sowohl Herr Keltok als auch Herr Marinos zu spät kamen, manches nur punktuell mitbekommen haben und deshalb ein Zerrbild haben müssen.

Der Städtetag hat sich nicht gegen die Ausländerbeiräte gewandt. Herr Keltok, wir haben darüber lange Gespräche geführt. Wir wenden uns nur dagegen, daß uns der Landesgesetzgeber diese detaillierten Vorgaben macht. Gerade die Ausländerbeiräte der Stadt Köln und der Stadt Bielefeld sind hier Vorreiter gewesen. Sie haben lange bevor der Gesetzgeber versucht hat, dieses Thema anzupacken, Ausländerbeiräte in Direktwahl gebildet und den Weg zusammen beschritten und gestaltet.

In der Frage EG-Bürger und Kommunalwahlrecht schließt das eine das andere nicht aus. Wir haben lediglich gesagt: Diese Frage ist im Gesetzentwurf nicht beantwortet. Zur Klarstellung, damit später im Umgang keine Probleme auftreten, wie das mit der Wahlberechtigung dieser Gruppe ist, muß dies hier beantwortet werden. Wir brauchen eine Aussage dazu.

Was die Frage der türkischen Mitbürger angeht, sind wir einen bedeutenden Schritt weiter gegangen, als es bei Ihnen den Eindruck hat. Wir haben gesagt: Aufgrund der Auslegungen des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziierungsabkommen müssen wir eher den Weg hin zu einem Kommunalwahlrecht gehen, als einen Rückschritt ma-

chen. Diese Punkte sind heute morgen von uns angeregt worden. Ich halte es für sehr wichtig, daß dieses Mißverständnis nicht so im Raum stehenbleibt.

Ich meine aber auch, Frau Rothstein, daß die Ausländerarbeit - das zeigt im Moment auch die Diskussion und die Klemme, in der sich der Landesgesetzgeber befindet - eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung ist. Wir können sie nicht auf einen Ausländerbeirat abschieben. Wenn ich die Vorschläge sehe, wie er zusammengesetzt werden und welche Kompetenzen er bekommen soll, und wenn ich versuche, ihn zwanghaft in die Gemeindeordnung hineinzupassen, wird deutlich: Sie haben keine Freiheit der Zusammensetzung und in bezug auf die Kompetenzen.

Das ist im Moment eine persönliche Meinung. Ich möchte an dieser Stelle nur noch einmal sensibilisieren. Ich würde persönlich meinen, daß es sinnvoll wäre, gesamtgesellschaftliche Kräfte in einer Stadt in einem solchen Ausländerbeirat zusammenzufassen, in dem Ratsmitglieder, aber auch die Gewerkschaften, die Kirchen und die ausländischen Gruppen beteiligt sind, daß die Ausländer selbst zunehmend und verstärkt anknüpfend an die Möglichkeiten durch das Kommunalwahlrecht direkt in den Entscheidungsprozeß eingreifen können.

Auch wenn Sie versuchen, noch irgendeine Konstruktion in der Gemeindeordnung zu formulieren, können Sie nie erreichen, daß ein Ausländerbeirat direkt mitentscheiden kann. Diese zwei Eckpunkte müßten doch eigentlich gesetzt werden. Hierüber sollte man in der Tat intensiver und vertieft nachdenken.

**Marinos:** Ich habe das lediglich unter dem Aspekt kritisiert, falls das Kommunalwahlrecht der Grund ist.

Zweitens. Ich finde, es ist ein sehr großer Fortschritt in der Gemeindeordnung - egal, was am Ende herauskommt -, daß endlich das Demokratieprinzip anerkannt wurde, daß nur gewählte legitime Vertreter mit Stimmrecht vertreten sein dürfen, egal in welcher Form, Deutsche mit passivem Wahlrecht ja oder nein. Das ist inzwischen allgemeine Erkenntnis. Das freut uns sehr. Deshalb wurde nämlich der Ausländerrat bis gestern als deutschfeindlich bezeichnet.

Drittens. Wenn die Ausländer keinen Beirat brauchen, brauchen vielleicht auch die Frauen keine Beauftragte. Und wenn wir diese Listenwahl haben, wo wir alle wie Brüder in einer Gemeinschaft untereinander wählbar sind, obwohl wir rechtlich nicht gleichgestellt sind, kann ich mich jetzt schon bei meinem Oberbürgermeister bewerben und ihn bitten, mit mir in dieselbe Liste zu gehen - ich werde bestimmt gewählt.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
32. Sitzung

16.06.1993  
zi-sto

**Keltek:** Auf die Argumente, die Frau Frage-Rüther vorgetragen hat, kann ich genauso hinweisen und sagen: Das ist so. Wenn nicht ein detaillierter gesetzlicher Rahmen geschaffen wird, sondern die Aufgabe auf freiwilliger Ebene bleibt, wird das in einigen Kommunen dem Zufall überlassen sein, wenn nicht ein sehr engagierter Oberbürgermeister, eine sehr engagierte Verwaltung oder sehr engagierte Ratsmitglieder vorhanden sind. Das gilt vor allem für Ausländerangelegenheiten, solange die ausländische Bevölkerung kein Wahlrecht hat.

Erzählen Sie mir nicht, daß diese unangenehme Arbeit - weil sie keine Stimmen bringt - freiwillig von den Politikern gemacht werden kann. Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Moment, nach den Geschehnissen in Solingen, aber die Möglichkeit, mit eigener Kraft etwas zu entscheiden. Betrachten Sie die Sache bitte einmal so: Man kann das auf die lange Bank schieben und sagen: Wenn das kommunale Wahlrecht eingeführt wird ... Aber wenn das kommunale Wahlrecht morgen entschieden würde, wann würde es dann eingeführt? Erstens würde es nur von einem Viertel der ausländischen Bevölkerung in Anspruch genommen, zweitens würde es nicht vor 1999 praktiziert.

Meine Damen und Herren Abgeordneten, ich bitte Sie, diese Möglichkeit zu nutzen. Das ist eine Erfahrung über die Jahre. Das ist nicht ein Punkt unter anderen. Wir machen nur diese Arbeit. Ein wenig Vertrauen muß man den Ausländern entgegenbringen, damit das Zusammenleben besser gestaltet werden kann als bisher.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven** schließt die Anhörung und bedankt sich bei allen.

Er verweist auf die am 24./25. August 1993 stattfindende Klausurtagung des Ausschusses und bittet die Verwaltung, dafür zu sorgen, daß den Abgeordneten das Protokoll der Anhörung so rechtzeitig vorgelegt werde, daß es für die Klausurtagung verwertet werden könne. Ferner bittet er die Vertreter des Innenministeriums, deren Auswertung der Anhörung, so eine solche beabsichtigt sei, ebenfalls zu erhalten.

gez. Dr. Twenhöven  
Vorsitzender