

**Ausschuß für Kommunalpolitik**

**Protokoll**

33. Sitzung (nicht öffentlich)

24. August 1993

Kurhaus zum Stern

Horn-Bad Meinberg

10.30 Uhr bis 18.30 Uhr

Vorsitzende: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)  
Abgeordneter Grevener (SPD) (amtierend)

Stenographinnen: Niemeyer, Zinner

**Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

Seite

- 1 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1993 (Nachtragshaushaltsgesetz 1993) und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993 und zur Änderung anderer Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/5510

1

- Artikel II -

Artikel II des Gesetzentwurfs wird mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU bei Abwesenheit der Vertreterin der GRÜNEN und des Vertreters der F.D.P. zugestimmt.

## **2 Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/4983

in Verbindung damit

**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

und

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

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2083

und

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

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/3010

und

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

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2774

und

**Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung  
absichern!**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2082

und

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/4930

sowie

**Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/1562

Der Ausschuß diskutiert über folgende Themen:

- |  |    |
|--|----|
| a) Die Stellung des Bürgermeisters   | 3  |
| b) Gleichstellungsbeauftragte  | 5  |
| c) Bürgerbeteiligung (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren,<br>Bürgerentscheid) | 11 |

	Seite
d) Ausländerbeiräte	19
e) Stellung und Rechte der Fraktionen	25
f) Modernisierung des kommunalen Haushaltsrechts	45

(Fortsetzung der Beratung  
am 25. August 1993)

\* \* \*

**2 Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/4983

in Verbindung damit

**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

und

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

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2083

und

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

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/3010

und

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

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2774

und

**Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung absichern!**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/2082

und

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/4930

sowie

**Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/1562

**Amtierender Vorsitzender Grevener** schickt voraus, die Klausurtagung solle dazu dienen, über die beabsichtigten Änderungen der Kommunalverfassung ausführlich zu diskutieren. Grundlage sei der Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 11/4983.

Der Innenminister habe freundlicherweise eine Auswertung der vom Ausschuß durchgeführten Anhörung von Sachverständigen erarbeiten lassen. Diese sowie das Protokoll über die Anhörung (APr. 11/925) lägen allen Ausschußmitgliedern und den übrigen Teilnehmern an der Klausurtagung vor. Er schlage vor, die Diskussion anhand der Auswertung des Innenministers zu führen. - Damit erklärt sich der **Ausschuß** einverstanden.

**a) Die Stellung des Bürgermeisters**

**Abgeordneter Leifert (CDU)** legt dar, seine Fraktion sei mit diesem Kapitel des Gesetzentwurfs nicht einverstanden, da wesentliche Aspekte in der Kommunalverfassung, insbesondere in der Gemeindeordnung nicht geändert würden. Sie sei in erster Linie für die Vereinigung des Aufgabengebiets des Hauptverwaltungsbeamten

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

mit dem des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters, folglich für die Abschaffung der Doppelspitze, und für die Urwahl des Bürgermeisters durch die Bürgerinnen und Bürger.

Über die Abschaffung der Doppelspitze werde seit langem in der Öffentlichkeit bis hin zu Parteitag diskutiert. Da sich der SPD-Parteitag dagegen ausgesprochen habe und daran gegenwärtig nichts geändert werden könne, sollte es sich der Ausschuß ersparen, sich heute mit den Details zu befassen.

Falls die SPD nach ihrem nächsten Landesparteitag bei ihrer Haltung bleibe, werde die CDU ein Volksbegehren durchführen. Die CDU-Fraktion werde ihre Vorstellungen im übrigen in Anträgen, die den anderen Fraktionen rechtzeitig zugeleitet würden, zum Ausdruck bringen.

**Abgeordneter Wilbusse (SPD)** äußert, Herr Leifert habe im wesentlichen die Ansicht seiner Fraktion wiedergegeben, die - etwas schärfer formuliert - in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs vorgetragen worden sei. Er beziehe sich in gleicher Weise auf das für die SPD-Fraktion in der ersten Lesung Gesagte; dies sei heute Verhandlungsstand.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie empfehle er, die Punkte "Stellung des Bürgermeisters" und "Stellung des Gemeindeausschusses" an das Ende der Beratungen zu setzen, von ihrer Behandlung möglicherweise zunächst ganz abzusehen, damit der umfassende, gründliche und sicherlich fruchtbare Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Sozialdemokratischen Partei einfließen könne.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** äußert, ihre Partei sei nach wie vor gegen die Vereinigung von Bürgermeister- und Stadtdirektorenamt. Sie werde sich in diesem Sinne weiter in die Diskussion einbringen. Sie bittet zu erfahren, welchen Gang der Meinungsbildungsprozeß innerhalb der SPD seit dem letzten Parteitag genommen habe und wie er beurteilt werde.

**Abgeordneter Wilbusse (SPD)** erwidert Frau Höhn, aufgrund der Erfahrungen in ihrer eigenen Partei werde sie wissen, wie virulent und manchmal unübersichtlich Meinungsbildungsprozesse sein könnten. Die Sozialdemokraten im Ausschuß für Kommunalpolitik gehörten nicht zu denjenigen, die heute überblickten, in welche Richtung sich die Meinungen neigten.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

**b) Gleichstellungsbeauftragte  
(§ 7 GO-Entwurf)**

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** legt dar, der Vorschlag ihrer Fraktion zu diesem Thema sei weiterreichend als der Entwurf der Landesregierung. Sie sei zum Beispiel für eine Erweiterung der Kompetenzen der Gleichstellungsbeauftragten, für ihre bessere Unterstützung innerhalb der Ämter und für die Anhebung der Gemeindegröße, ab der Gleichstellungsbeauftragte einzurichten seien.

Die in der Anhörung geäußerten großen Vorbehalte gegen die Einsetzung von Gleichstellungsbeauftragten teile ihre Fraktion nicht. Um eine wirkliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen, seien solche Stellen unbedingt erforderlich.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** merkt an, auch bei diesem Punkt gelte es zwischen dem Ziel und den Belangen des hohen Gutes kommunale Selbstverwaltung abzuwägen. Er frage Staatssekretär Riotte, was den Innenminister dazu bewogen habe, die Grenze 25 000 Einwohner einzuführen.

**Staatssekretär Riotte (Innenministerium)** antwortet, maßgebend sei gewesen, daß die Verwaltungskraft ausreichen sollte, um diese Aufgabe ohne nennenswerte zusätzliche Belastung der Gemeinde hauptamtlich wahrnehmen lassen zu können. Diese Verwaltungskraft sollte bei 25 000 Einwohnern gegeben sein.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** sagt, in seiner Fraktion seien die Meinungen in dieser Frage geteilt, ein Abstimmungsprozeß sei noch nicht herbeigeführt worden. Insbesondere weibliche Mitglieder der Fraktion seien für die Grenze 10 000 Einwohner, die Mehrheit des kommunalpolitischen Arbeitskreises habe sich für 25 000 ausgesprochen, da dies dem bisherigen Aufbau entspreche; für die verschiedenen Aufgaben, die den Städten und Gemeinden zugewiesen würden, gebe es bekanntlich folgende Grenzmarken: 25 000 Einwohner, 60 000 Einwohner und die Schwelle zwischen kreisangehörig und kreisfrei.

Von den Gegnerinnen der Grenze 25 000 würden als Beispiel für die Grenze 10 000 die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein angeführt. Dort sei jedoch der Gemeindeaufbau ganz anders. Von der Grenze 25 000 Einwohner wären in Nordrhein-Westfalen ungefähr 70 % aller Gemeinden betroffen.



Aufgrund der Erfahrung in seiner Stadt und in ihm gut bekannten anderen Städten und Gemeinden mit Gleichstellungsbeauftragten schließe er, daß für die von Frau Höhn geforderte Erweiterung der Kompetenzen bis in die einzelnen Ämter hinein zumindest im kreisangehörigen Raum keine Luft bleibe. Die Gemeindeordnung könne nicht darauf abgestellt werden, daß alle Vorschriften für die Großstädte für alle Städte und Gemeinden gälten. Erst recht könne keine zweigeteilte Gemeindeordnung - eine für die kreisfreien und eine für die anderen Gemeinden - geschaffen werden. Die Sozialdemokraten vertrauten darauf, daß die Räte danach handelten, was vernünftig sei.

Diskutiert werden müsse noch über die Frage, ob in der Gemeindeordnung organisatorische Festlegungen getroffen werden sollten, ob die Gleichstellungsbeauftragte zum Beispiel berechtigt sei, an der Beigeordnetenkonferenz oder der Dezernentenkonferenz teilzunehmen oder mitzuwirken. Bei einer Vielzahl kreisangehöriger Gemeinden ginge dies ins Leere, denn die Gemeinden unter 10 000 Einwohner dürften keinen Beigeordneten haben, manche Gemeinden zwischen 10 000 und 25 000 hätten nur einen oder zwei herausgehobene Amtsleiter, die Dezernentenkonferenz bestünde allein aus dem Gemeindedirektor.

Die SPD-Fraktion sei für ein Eingreifen in das Organisationsrecht der Gemeinden nur wenn unbedingt erforderlich. Ihre Zielsetzung sei die Stärkung, nicht die Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung; kommunale Selbstverwaltung beziehe sich auch auf die Art der Organisation des Lebens im Rathaus, nicht nur außerhalb des Rathauses. Insoweit bestünden in der Fraktion auch noch Bedenken gegen einige Fassungen des Gesetzentwurfs, die die Ausgestaltung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten beträfen.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** erwidert Herrn Wilbusse, ihre Fraktion wolle nicht, daß in allen Ämtern eine Person für Gleichstellungsaufgaben abgestellt werde, sondern daß Ansprechpartnerinnen installiert würden, um so die Wirksamkeit der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten bis in die Ämter hinein zu erhöhen. Dies sei auch in kleinen Gemeinden möglich. Wenn dort eine Gleichstellungsbeauftragte nicht ausgelastet sei, könne sie für andere Aufgaben herangezogen werden. Wie die Städte und Gemeinden dies organisatorisch lösten, sollte ihnen überlassen bleiben.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** wiederholt, es gelte abzuwägen zwischen der Selbstverwaltungshoheit und der Erreichung eines bestimmten Zweckes.

Viele Aufgaben in den Gemeinden würden freiwillig geleistet. Dies sei wesentlich besser, als die Erfüllung durch gesetzliche Maßnahmen erzwingen zu müssen. Daß es

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

unter den 396 Städten und Gemeinden auch im Hinblick auf die freiwilligen Aufgaben schwarze Schafe gebe, müsse in Kauf genommen werden. Er wisse von vielen Gemeinden unter 25 000 Einwohner, die eine Gleichstellungsstelle eingerichtet hätten, und glaube nicht, daß sehr viele Gemeinden über 25 000 nicht über eine solche verfügten. Folglich würde im Grunde ein Zustand festgeschrieben, der in weiten Teilen freiwillig bereits existiere. Viele Gemeinden hätten entsprechend der bisherigen Kann-Vorschrift gehandelt, die kleineren naturgemäß in geringerem Umfang.

Er stimme Frau Höhn darin zu, daß die Frauen eine Ansprechpartnerin bräuchten. Dies könne in kleinen Gemeinden sicher anders geregelt werden. In der Gemeindeordnung sollte aber möglichst wenig zentral vorgegeben werden und möglichst viel der Entscheidung der Ratsmitglieder überlassen bleiben.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** hält die Formulierung im Gesetzentwurf für zu weitgehend. Gemäß Absatz 1 handle es sich nicht um eine Spezialaufgabe nur eines einzelnen Beauftragten, sondern der Gemeindeverwaltung und des Rates insgesamt. Im Interesse der Selbstverwaltung sollten auch diese überlegen, wie eine organisatorische Regelung aussehen könne.

**Abgeordneter Wilbusse (SPD)** gibt zu bedenken, daß laut Gesetzentwurf eine Gleichstellungsbeauftragte ab 25 000 Einwohner hauptamtlich zu beschäftigen sei. Dies bedeute - auch nach der Begründung - nicht, daß sie mit voller Kraft beschäftigt sein müsse, sondern sie könne mit anderen Aufgaben betraut werden. Da "hauptamtlich" im Unterschied zu "ehrenamtlich" zu sehen sei, könne in Gemeinden über 25 000 Einwohnern nicht ein Ratsmitglied mit dieser Aufgabe betraut werden. Dies sei das Wesentliche dieser gesetzlichen Bestimmung. Er bitte zu überlegen, ob der Frage der Grenze ein so hoher Stellenwert beigemessen werden müsse, denn keine Gemeinde könne davon abgehalten werden, einem Hauptamtsleiter nebenbei die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten zu übertragen.

Die Bestimmung könne noch so scharf formuliert werden, sie nütze nichts, wenn die Gemeinden nicht mitziehen wollten. Auch unter diesem Gesichtspunkt appelliere er noch einmal dafür, Formulierungen zu verwenden, die das Interesse der Gemeinden auch auf dieses wichtige Gebiet lenkten und sie dafür gewannen, eine Gleichstellungsstelle einzurichten. Der Versuch, die Städte und Gemeinden per Gesetz zu knebeln, werde ohnehin nicht gelingen.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** greift das Argument Teilnahme an der Beigeordnetenkonferenz auf und sagt dazu, von dieser abgesehen gebe es andere Gremien, mit denen sich der Stadtdirektor bespreche und daraufhin seine Entscheidungen treffe. Ihr gehe es darum, daß die Gleichstellungsbeauftragte an diesen Gesprächen teilnehmen und mitreden könne, damit auf diese Weise die Rechte der Frauen in der Verwaltung und innerhalb der Stadt gestärkt würden. Eine Gleichstellungsbeauftragte könne selbstverständlich nicht gegen die Verwaltung arbeiten, sie müsse Vertrauen in der Verwaltung genießen. Auf einige Verwaltungen müsse jedoch ein wenig Druck ausgeübt werden, eine solche Stelle zu schaffen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** hält dagegen, seiner Meinung nach sei das Verständnis für ein solches Verfahren in den unterschiedlichen Größenklassen der Städte und Gemeinden nicht weit ausgeprägt. Wenn ein Teilnahmerecht der Gleichstellungsbeauftragten an der Beigeordnetenkonferenz festgeschrieben würde, müßten der Stadtdirektor und seine Beigeordneten sie zu allen ihren Gesprächen hinzuziehen, selbst wenn es beispielsweise um das Klärwerk gehe. Aus seiner Praxis könne er berichten, daß er als Bürgermeister an den Gesprächen zwischen dem Stadtdirektor und den zwei Beigeordneten seiner Stadt nicht teilnehme, wenn es um Angelegenheiten gehe, in die er nicht hineinreden wolle. Nun für die Gleichstellungsbeauftragte ein Teilnahmerecht zu manifestieren halte er für lebensfremd. Dies würde bei den anderen an wichtigen Positionen in der Stadtverwaltung Stehenden, für die das Teilnahmerecht nicht festgeschrieben sei, Frustrationen verursachen und die Stellung der Gleichstellungsbeauftragten in keiner Weise stärken.

**Abgeordneter Greverer (SPD)** fügt hinzu, aus seiner Praxis als Stadtdirektor einer Stadt von 18 000 Einwohnern ohne Beigeordnete wisse er, daß ein Teilnahmerecht nicht institutionalisiert werden könne. Alle Amtsleiter kämen höchstens einmal im Jahr zu einer Besprechung zusammen, in der Regel träfen sich diejenigen, die von dem anstehenden Problem betroffen seien. Frau Höhn habe somit ein Problem angesprochen, das sich in der Praxis nicht stelle.

Er widerspreche auch der Aussage Frau Höhns, daß in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern aufgrund der kleineren Ämter weniger zu tun sei. Die Bediensteten kleinerer Ämter seien für viel mehr Sachbereiche zuständig und deshalb mindestens ebenso ausgelastet wie Bedienstete größerer Ämter.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** entgegnet Herrn Wilmbusse, es gehe nicht darum, daß die Gleichstellungsbeauftragte von einem Gespräch zum nächsten rennen und sich

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

durch jede Vorlage durcharbeiten solle. Ihr sollte aber das Recht zur Teilnahme an denjenigen Sitzungen eingeräumt werden, in denen es um die Belange gehe, um die sie sich zu kümmern habe. Für Gespräche über das Klärwerk treffe dies selbstverständlich nicht zu.

Herrn Grevener erwidert sie, die einzelnen Beschäftigten in einem kleinen Amt hätten nicht weniger zu tun als diejenigen in einem großen, wohl aber sei die Zahl der Beschäftigten geringer, um die sich die Gleichstellungsbeauftragte zu kümmern habe.

Sie bittet die Vertreter des Ministeriums zu beantworten, wie viele Gemeinden zwischen 10 000 und 25 000 Einwohner es in Nordrhein-Westfalen gebe, wie viele davon keine Gleichstellungsbeauftragte hätten und wie viele Gemeinden über 25 000 dieses Amt nicht installiert hätten.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** zitiert § 52, wonach sich der Hauptverwaltungsbeamte regelmäßig mit den Beigeordneten und der Gleichstellungsbeauftragten beraten müsse. Praktisch könne diese Vorschrift so aufgefaßt werden, daß die Gleichstellungsbeauftragte dann hinzugezogen werde, wenn Probleme ihres Zuständigkeitsbereiches zu besprechen seien. Dem stehe jedoch die Begründung entgegen, aus der geschlossen werden müsse, es gebe die Beigeordnetenkonferenz als ständige Einrichtung und die Gleichstellungsbeauftragte dürfe an ihr teilnehmen. Er könne sich nicht vorstellen, daß selbst in Großstädten ständig alle Beigeordneten zur Besprechung aller Themenkreise zusammenträfen, und frage, wie erreicht werden könne, daß die Gleichstellungsbeauftragte berechtigt sei, mit dem Hauptverwaltungsbeamten und allen Beigeordneten nur dann zusammenzukommen, wenn es um ihre Belange gehe.

**Abgeordneter Grevener (SPD)** trägt nach, aus seiner Kenntnis der Praxis auch in kreisfreien Städten wisse er, daß dort in der Regel die Beigeordnetenkonferenzen an einem bestimmten Wochentag stattfänden. Daran nähmen alle Beigeordneten teil.

**Minister Dr. Schnoor** verdeutlicht, in § 7 Abs. 2 sei etwas geregelt, was den Gemeinden ohnehin freigestanden habe. Dieser Regelung bedürfte es somit nicht. Sie sei dennoch aufgenommen worden, um im Interesse von Frauenförderung und Gleichberechtigung ein politisches Zeichen zu setzen. Verzichtet werden könnte auch auf das Anwesenheitsrecht der Gleichstellungsbeauftragten an der Beigeordnetenkonferenz gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1, denn Regelungen seien nicht nötig, wenn Harmonie herrsche. Fehle die Harmonie, hülfe aber meist auch solche Gesetze nicht.

Die vorgeschlagene Regelung sei deshalb als Kompromiß zu verstehen. Man wolle die Frauenförderung und eine Politik zur Frauenförderung weiter akzentuieren, nicht aber in dem Maße, daß sie von den Gemeinden als Oktroi empfunden werde. Dies würde den gegenteiligen Effekt verursachen.

Nachdem sich die kommunalen Spitzenverbände generell gegen diese Vorschriften ausgesprochen hätten, würde er dringend dazu raten, nicht über den Vorschlag im Gesetzentwurf hinauszugehen. Bei einer Änderung im Sinne Frau Höhns sei zu befürchten, daß, wie es Herr Wilmbusse beschrieben habe, das Amt als Karikatur empfunden und die Gleichstellungsbeauftragte in der Verwaltung diskriminiert werde.

In Niedersachsen sei die Grenze 10 000 Einwohner gewählt worden. Im Vergleich mit der dortigen Größe der Gemeinden decke die nordrhein-westfälische Regelung prozentual ungefähr so viele Gemeinden ab wie in Niedersachsen.

**Leitender Ministerialrat Krell (Innenministerium)** antwortet auf die Frage von Frau Höhn, in Nordrhein-Westfalen hätten 160 Gemeinden über 25 000 Einwohner und 160 Gemeinden zwischen 10 000 und 25 000 Einwohner. Über die Zahl der Gemeinden über 25 000 Einwohner, die eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte eingerichtet hätten, liege keine amtliche Übersicht vor. Aus Gesprächen mit der Gleichstellungsministerin sei jedoch bekannt, daß in der Größenklasse 25 000 bis 60 000 Nachholbedarf bestehe; die Defizite seien regional verschieden. Wenn eine Regelung geschaffen werde, sollte sie daher für diese Größenklasse gelten.

Gemeinden unter 25 000 Einwohner könnten selbstverständlich eine Gleichstellungsstelle einrichten. Im Interesse der Organisationsstruktur und der Finanzsituation der Gemeinden sollte die Grenze aber bei 25 000 festgelegt werden.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** bittet zu bestätigen, daß die Gleichstellungsbeauftragte nach dem vorgeschlagenen § 52 Abs. 1 Satz 1 berechtigt sei, an der Beigeordnetenkonferenz teilzunehmen, gehört zu werden und mitzuberaten, daß Satz 3 der geltenden Bestimmung, die Berechtigung, abweichende Meinungen vorzutragen, aber nur für die Beigeordneten gelte und daß der Gleichstellungsbeauftragten eigene Öffentlichkeitsarbeit nicht zustehe. - **Minister Dr. Schnoor** bejaht dies und verweist auf die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** fragt den Minister, weshalb die Grenze nicht bei 10 000 Einwohnern gesetzt werde, zumal entsprechend der Begründung auch den

hauptamtlich tätigen Gleichstellungsbeauftragten andere Verwaltungsaufgaben übertragen werden könnten.

**Minister Dr. Schnoor** erklärt, angesichts der Verpflichtungen, die die Gemeindeordnung für kleinere Gemeinden vorschreibe, passe es nicht zu fordern, daß diese eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte, nicht aber einen Sozialbeigeordneten oder einen Kulturbeigeordneten hätten. Dies wäre nicht im Interesse der Gleichstellungspolitik, sondern führte dazu, daß die Gleichstellungsbeauftragte in der Gemeinde auf Abwehr stoße. Er warne deshalb davor, an dieser Stelle zu weit zu gehen.

Er bitte auch die Finanzsituation zu bedenken, in der eine solche Vorschrift zum Tragen komme. Unter den Kommunalpolitikern herrsche Einigkeit darüber, daß den Gemeinden keine weiteren Standards vorgeschrieben werden dürften, daß vielmehr Standards abgeschafft werden sollten. Mit der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten werde ein weiterer Standard eingeführt. Es gelte deshalb, hier sehr behutsam zu sein.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** befürchtet, die neue Bestimmung werde insbesondere in den Großstädten nicht dazu führen, daß ein Beamter oder Bediensteter der Stadt nebenamtlich als Gleichstellungsbeauftragter tätig werde, sondern daß sich aufgrund der eingeräumten Rechte ganze Apparate entwickelten und viele Personen nichts anderes machten, als an Sitzungen teilzunehmen, in denen Fragen der Gleichstellung überwiegend keine Rolle spielten. Dies stünde im Widerspruch zur herrschenden Finanzsituation der Gemeinden, weshalb die einzelnen Formulierungen deutlich zurückgenommen werden sollten.

- c) **Bürgerbeteiligung (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid)**  
(§§ 17 a, 17 b GO-Entwurf)

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** befürwortet Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die systematisch zueinander paßten und durch die die Bürgerrechte eine neue Qualität erführen.

Gleichzeitig kritisiert er das vorgesehene Instrument des Einwohnerantrags, der zwar vergleichbare Ziele verfolge, nämlich die stärkere Einbindung der in der Gemeinde lebenden Menschen in die örtlichen Angelegenheiten, die Teilnahmeberechtigung aber

auf Ausländer und Personen ab dem 14. Lebensjahr ausdehne, dann allerdings wiederum formale Hürden aufbaue.

Herr Ruppert regt an, vor dem Hintergrund, ausländische Mitbürger und ab 14jährige beteiligen zu wollen, § 6 c - Anregungen und Beschwerden - und § 17 a - Einwohnerantrag - inhaltlich zusammenzuziehen und die Formalismen wie Quoren entfallen zu lassen.

Deutlich davon ab höbe sich dann das insofern "sanktionsbewehrte" Bürgerbegehren, als der Rat es zwar auch ignorieren könne, welches aber den Weg zu einem Bürgerentscheid öffne.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** setzt sich für die von ihrer Fraktion in deren Gesetzentwurf vorgeschlagene Staffelung der Beteiligungsverfahren von der Einwohnerversammlung über die Einwohnerfragestunde bis zum Einwohnerantrag - wobei letzterer nach den Vorstellungen der GRÜNEN eines Quorums von 2,5 % der Einwohner/-innen bedürfte, um den Gemeinderat zu verpflichten, die Anregung oder Beschwerde im Plenum wie eine Vorlage aus der Mitte des Rates zu behandeln - hin zum Volksentscheid ein.

Die von der Landesregierung vorgesehene Vier- oder Fünf-Prozent-Hürde für den Einwohnerantrag empfinde ihre Fraktion in diesem Zusammenhang als zu hoch, da mit dem Einwohnerantrag gerade die Lücke zwischen dem schon jetzt möglichen "Bürgerantrag" (§ 6 c GO - alt), den jeder und jede einzelne ohne Einhaltung eines Quorums, aber auch ohne die Möglichkeit, den Rat zu binden oder zu verpflichten, einreichen könne, und dem Bürgerentscheid geschlossen, das heiße, die Beteiligung der Einwohner an Angelegenheiten gestattet werden solle, die zwar nicht die gesamte Einwohnerschaft der Gemeinde betreffen und interessierten, aber immerhin einen größeren Kreis, so daß einerseits ein Quorum vorausgesetzt werden könne, dies aber nicht zu hoch sein dürfe.

Außerdem befürwortet Frau Höhn mit Blick auf Großstädte die Einsetzung absoluter anstatt von Prozentzahlen.

Was das Bürgerbegehren betreffe, so höhle die Landesregierung dieses Instrument mit den zahlreich formulierten Ausnahmetatbeständen wieder aus und lasse es als Alibi erscheinen.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** begrüßt ausdrücklich die Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Bürger durch Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Abgewogen werden müsse in diesem Feld allerdings zwischen der Schaffung handhabbarer Vorschriften und dem Ziel, Rechte wirklich bis zum Bürger überkommen zu lassen.

Im einzelnen erwähnt Herr Leifert positiv die Änderung der Überschrift des § 6 c in "Anregungen und Beschwerden", da es sich bei dem dem Bürger hier verliehenen Recht wirklich nicht um ein Antragsrecht handele. Denn zu diesem zählte, eine bestimmte Maschinerie in Gang setzen zu können, was mit den Mitteln des § 6 c nicht möglich sei.

Was den Einwohnerantrag angeht, so unterstützt der Redner die von der Landesregierung vorgesehene Staffelung der Anzahl der notwendigen Unterschriften, doch verliere ein solches Quorum politisch ohnehin an Bedeutung, da sich jeder Rat auch bei Nichterreichen der Mindestzahl der Unterschriften einem von einer größeren Gruppe von Einwohnern vorgetragenen Thema zuwenden werde.

Herr Leifert erkundigt sich dann nach Gründen, weshalb man - erstens - für den Einwohnerantrag gerade die Altersgrenze 14 Jahre gewählt und - zweitens - beim Bürgerbegehren auf eine Staffelung verzichtet und generell den Satz 10 v. H. als Mindestgrenze festgesetzt habe: Denn gerade die Erfahrungen in Baden-Württemberg und neuerdings Schleswig-Holstein zeigten, daß ein Bürgerbegehren in kleinen Gemeinden eher als in größeren und großen zustande komme, was für eine Differenzierung und die Aufnahme absoluter statt der Prozentzahlen spreche, um ein Bürgerbegehren in den größeren und großen Städten zu erleichtern.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** bezeichnet den Streit um die Altersgrenze "14 Jahre" und um das Quorum beim Einwohnerantrag als überflüssig, denn wendeten sich in einer Stadt etwa 500 oder auch weniger Menschen jedweden Alters mit einer Anregung oder einer Beschwerde an den Rat, werde es sich kein Rat politisch erlauben, das Thema nicht auf die Tagesordnung zu setzen.

Zum Einwohnerantrag meint **Innenminister Dr. Schnoor**, er halte die Entkopplung der Antragsberechtigung vom aktiven und passiven Wahlrecht erstens wegen der bis zur nächsten Kommunalwahl nicht möglichen Einführung des Ausländerwahlrechts und zweitens deshalb für notwendig, um Jugendlichen ein Signal zu geben, ihnen



anzubieten, am öffentlichen Leben teilzunehmen, und damit Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Im übrigen gelte es, zwischen dem Petitionsrecht und dem Einwohnerantrag zu unterscheiden: Das Petitionsrecht - § 6 c - gewähre dem einzelnen Bürger die Chance, sich mit jedwedem Anliegen an den Rat zu wenden, verpflichte diesen aber nicht, die Angelegenheit in einer Plenarsitzung zu behandeln, was im Gegensatz dazu durch den Einwohnerantrag geschehe und also ein Quorum rechtfertige.

Ferner sollte eine Abwägung stattfinden, was man den Gemeinden tatsächlich vorschreiben wolle oder wie weit man auf das Funktionieren des Selbstverwaltungsrechts vertraue: Ein niedrigeres Quorum wirkte vielleicht eher als Zwang und damit Hindernis als das Vertrauen auf Freiwilligkeit.

Nicht außer acht gelassen werden dürfe mit Blick auf das Quorum beim Bürgerbegehren, daß ein Bürgerbegehren letztlich in einen Bürgerentscheid überleite und dazu führen könne, daß sich die Bürger gegenüber dem Rat durchsetzten. Da in der Praxis einem Bürgerbegehren vermutlich ein Einwohnerantrag oder zumindest eine breite öffentliche Diskussion der in Rede stehenden Sache vorausgegangen sein werde, erscheine es, wenn sich der Rat dennoch weigere, einem Bürgerantrag nachzukommen und aus dann wahrscheinlich guten Gründen ein Bürgerbegehren riskiere, gerechtfertigt, das von der Landesregierung vorgeschlagene, also nicht zu niedrige Quorum anzusetzen.

Absolute Zahlen anstelle der erforderlichen Prozente halte er beim Bürgerbegehren für ausgeschlossen, da ein Bürgerbegehren zur Durchsetzung des Gesamtinteresses dienen solle, nicht aber den Weg zur Verwirklichung von Partikularinteressen öffnen dürfe.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** erkundigt sich, ob Bürgerbegehren über die Aufnahme von Krediten, die Veräußerung von Grundstücken und die Übernahme von Bürgschaften unter die in § 17 b Abs. 5 vorgesehene Ausnahmeregelung fielen.

Zu dem Stichwort "Bauleitplanung" (§ 17 b Abs. 5 Ziffer 6) hebt Herr Leifert die Wichtigkeit einer für eine Gemeinde geschlossenen Bauleitplanung hervor, so daß nicht in einem Ortsteil etwa ein Kanal entstehe, der in dem nächsten nicht fortgeführt werden könnte. Die Einschränkungen halte er insofern für berechtigt. Nicht zu den Ausnahmen zählten seines Erachtens ohnehin Maßnahmen wie beispielsweise das Anlegen einer grünen Insel auf einer Straße.

Unter dem Gesichtspunkt "Haushaltssatzung" (§ 17 b Abs. 5 Ziffer 3) will Herr Leifert ausgeschlossen wissen, daß vielleicht die Bürger über die Kanal- oder die Abwasserbeseitigungsgebühren mittels Volksbegehrens und Volksentscheid abstimmen könnten: Diese Dinge müßten eindeutig in der Gesamtverantwortung des ja schließlich demokratisch gewählten Rates einer Gemeinde liegen.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** kritisiert den Katalog des § 17 b Abs. 5 insgesamt als all das ausschließend, über das vernünftigerweise Bürgerbegehren abgehalten werden könnten, denn die meisten die Bürger und Bürgerinnen interessierenden und betreffenden Anliegen tangierten entweder die Haushaltssatzung (Ziffer 3) oder auch Planfeststellungsverfahren (Ziffer 5) - gehe es nun um den Bau eines neuen Jugendheimes oder die Errichtung einer Müllverbrennungsanlage. Damit aber besitze das Volksbegehren im Sinne der Landesregierung nur eine Alibifunktion und werde bei den Bürgern und Bürgerinnen zu noch mehr Politikverdrossenheit führen.

Hingegen befürwortet Frau Höhn die Regelung des § 17 b Abs. 2, als es zur Mitbestimmung gehöre, daß sich die Bürger und Bürgerinnen, wollten sie eine Maßnahme durchsetzen, Gedanken über die Kostendeckung zu machen hätten.

Die beiden Vorschriften der §§ 17 b Abs. 2 und 17 b Abs. 5 Ziffer 3 zusammennehmend beklagt die Rednerin dann eine mangelnde Differenzierung und Klarheit der Abgrenzung.

Frau Höhn geht anschließend auf die Ziffern 5 und 6 des § 17 b Abs. 5 ein, wenn sie zwischen der nach ganz konkreten gesetzlichen Vorgaben verlaufenden Bürgerbeteiligung in einem Planfeststellungs- oder bei Verfahren während der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen und der mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu treffenden politischen Entscheidung über ein Projekt unterscheidet. Diese unterschiedliche Zielsetzung mache beide der genannten Beteiligungsformen notwendig.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** erinnert an den auch mit Blick auf die Ausnahmeregelungen des § 17 b Abs. 5 Ziffern 1 bis 10 erforderlichen Abwägungsprozeß zwischen dem Wunsch, dem Bürger mehr Mitwirkungsrechte einzuräumen, auf der anderen Seite aber auch der Notwendigkeit, als Rat handlungsfähig zu bleiben, um gegebenenfalls - für einen Teil der Bürger - unangenehme Beschlüsse umzusetzen, sprich, etwa den Bau einer Müllverbrennungsanlage einzuleiten.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** weist, auf § 17 b Abs. 5 Ziffer 6 aufmerksam machend, darauf hin, daß in der kommunalen Praxis ohnehin ein Bauleitplan kaum gegen den Widerstand der Bürger aufgestellt würde - die Bürger also, auch wenn eine Beteiligung in Ziffer 6 ausgenommen werde, ihren politischen Willen zum Tragen brächten.

Zu dem Aspekt "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einem Planfeststellungsverfahren" - § 17 b Abs. 5 Ziffer 5 - meint Herr Lindlar, daß, nähme man das Beispiel des Baus einer von den direkt Betroffenen abgelehnten Müllverbrennungsanlage und ließe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu, ein Ja der Mehrheit zu einem solchen Projekt zu einer Unterstützung des Vorhabens führen könnte.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU] übernimmt den Vorsitz.)

**Innenminister Dr. Schnoor** betont, es gebe vermutlich kein Bürgerbegehren ohne irgendeine Konsequenz für den Haushalt - und seien es Verwaltungskosten -, so daß, wie sich aus § 17 b Abs. 2 ergebe, mit dem Argument "Haushalt" nicht sämtliche Bürgerbegehren abgelehnt werden könnten.

Auf eine Frage des **Abgeordneten Ruppert (F.D.P.)** und auf die Anregung des **Vorsitzenden**, aus Gründen der Klarheit auf das Wort "durchführbaren" zu verzichten, es also bei einem den "gesetzlichen Bestimmungen entsprechenden" Kostendeckungsvorschlag zu belassen (§ 17 b Abs. 2), Bezug nehmend, erläutert **Dr. Schnoor**, aus schiefe etwa der Vorschlag, den Anteil der Gemeinde an der Einkommensteuer erhöhen zu wollen. Ebenfalls nicht in Betracht käme, daß eine Gemeinde, die dazu haushaltsmäßig gar nicht in der Lage wäre, aufgrund eines Bürgerbegehrens gezwungen werden könnte, eine Investition durchzuführen; Motto: Wenn der Rat es nicht beschließen dürfte, dürften die Bürger es auch nicht. - **Staatssekretär Riotte (Innenministerium)** hält für "den gesetzlichen Bestimmungen gemäß" auch den Vorschlag, zur Deckung der Kosten einen Teil der Gemeindemitarbeiter zu entlassen.

**Leitender Ministerialrat Krell (Innenministerium)** kommt auf die Frage nach der Aufnahme von Krediten, der Veräußerung von Grundstücken und der Übernahme von Bürgschaften zurück: Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hänge davon ab, inwieweit solcherlei Entscheidungen unmittelbare Auswirkungen auf den Haushalt hätten. In der Regel werde dies der Fall sein.

Was den einem Bürgerbegehren beizufügenden Kostendeckungsvorschlag betreffe, so müsse es sich nicht um einen kompletten und detaillierten Haushaltsplan, jedoch um eine realistische Alternative handeln.

Zur Systematik führt Herr Krell aus, während die Bundesländer Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg einen Positivkatalog aufgenommen hätten, habe die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Negativliste in den Gesetzentwurf hineingeschrieben, doch seien deshalb in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein keineswegs mehr Verfahren einem Bürgerbegehren zugänglich.

Als Ziel habe man vor Augen gehabt, möglichst diejenigen Planungsverfahren von einer neuen und erweiterten Bürgerbeteiligung auszunehmen, für die es bereits eine sehr detaillierte Öffentlichkeitsbeteiligung gebe. Gegenstand eines Bürgerbegehrens könnte allerdings sein, eine bestimmte Straße zu einer verkehrsberuhigten umzubauen, ein Frauenhaus oder eine Kindertagesstätte einzurichten, und dies trotz der auch damit verbundenen finanziellen Folgen.

Unzulässig wäre aber ein Bürgerbegehren über eine Maßnahme, die den Haushalt derart strangulierte, daß andere Projekte ausschieden. Das heiße: Abs. 5 Ziffer 3 meine, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unzulässig seien über die Haushaltsatzung in ihrer Gesamtheit und damit darüber, wie der Haushalt der Gemeinde auszusehen habe. - Im übrigen habe man diese Vorschrift aus den anderen Bundesländern übernommen; in der Praxis habe sie keinerlei Probleme bereitet.

Zur Verdeutlichung differenzieren dann **Minister Dr. Schnoor** und **Leitender Ministerialrat Krell** zwischen dem Ob und dem Wie einer Maßnahme: Von einem Bürgerbegehren erfaßt werden könnte die Frage, ob ein Jugendheim errichtet, ob eine Umgehungsstraße gebaut oder ob eine Verkehrsberuhigungsmaßnahme durchgeführt werden solle oder nicht. Die Umsetzung, das Wie, vollziehe sich dann in den dem Bürgerbegehren unzugänglichen Verfahren als da seien Bauleitverfahren und Planfeststellungsverfahren.

**Abgeordneter Ruppert** führt dann die Formulierung der **F.D.P.-Fraktion** in die Diskussion ein, nach der es auch dem Rat möglich sein solle, einen Bürgerentscheid anzuberaumen, allerdings nur im Rahmen der den Gemeinden obliegenden Aufgaben (s. § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der F.D.P.-Fraktion Drucksache 11/2741.)

Aus Sicht des **Abgeordneten Wilmbusse (SPD)** lohne es sich, über diesen Weg nachzudenken - zu klären blieben Fragen wie: Sollte der Rat mit einfacher Mehrheit einen Bürgerentscheid einleiten können, müßte es einen Minderheitenschutz geben etc.? -, wengleich auch bei Verzicht auf diese Möglichkeit der Rat, wolle er eine Entscheidung der Bürger, Wege finden werde, über die Parteien "von unten" das entsprechende Verfahren zu initiieren.

Der **Vorsitzende** hält einen Bürgerentscheid "von oben" für ein undemokratisches Mittel; der Bürgerentscheid verkäme dann zu einem rein taktischen Instrument.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** bezeichnet den Vorschlag der F.D.P.-Fraktion ebenfalls als diskussionswürdig, will aber für einen entsprechenden Ratsbeschluß keinesfalls eine Minderheit ausreichen lassen.

Als Vorteil eines Bürgerentscheides, initiiert durch den Rat, sieht Herr Leifert die dann größere Akzeptanz der Bürger gegenüber einem bestimmten Vorhaben, bezweifelt allerdings, ob Bürgerentscheide das vielbesprochene Verantwortungsbewußtsein der Ratsmitglieder für das Ganze stärken. Dieses Verantwortungsbewußtsein der Ratsmitglieder müsse jedoch erhöht werden, damit sie sich nicht letztendlich bei allen schwierigen Fragen auf einen Bürgerentscheid zurückzögen.

Als wesentliches und positives Element eines Bürgerbegehrens und -entscheides "von unten" betont **Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** die Information der Bürger und Bürgerinnen im Zuge der Einleitung eines solchen Verfahrens beim Sammeln der Unterschriften etc., während diese Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei Festsetzung eines Entscheides von oben in viel schwächerem Maße zum Tragen käme.

Außerdem öffnete die Befugnis zur Anberaumung eines Bürgerentscheides "von oben" dem Taktieren des Rates, dem die Umsetzung mittels des ihm zur Verfügung stehenden Verwaltungsapparates keine großen Probleme bereitete, Tür und Tor; bei einem Bürgerentscheid "von unten" bestehe diese Gefahr nicht, da für die Bürger und Bürgerinnen die Initiierung eines Begehrens einen immensen Aufwand bedeute.

**Innenminister Dr. Schnoor** gibt zu erwägen, daß es sich bei Bürgerbegehren und -entscheid um Elemente der direkten Demokratie handele, die dazu bestimmt seien, die repräsentativen Elemente der Demokratie zu ergänzen und zu verstärken sowie die Akzeptanz der Bürger für kommunalpolitische Beschlüsse zu verbessern. Jedoch

dürften sie nicht zum Vehikel werden, mit dem sich der Rat seiner Verantwortung entziehen könne: Zunächst sei er in der Pflicht. Deshalb lehne er, Schnoor, die Anregung aus dem F.D.P.-Gesetzentwurf ab.

Ergänzend fügt Dr. Schnoor hinzu, Zweck der Novellierung der Gemeindeordnung sei natürlich zum einen die Effizienzverbesserung der Kommunalverwaltung, zum anderen aber, Politikverdrossenheit abzubauen. Bei letzterem komme es daher vorrangig auf die Beteiligung der Bürger an dem Entscheidungsprozeß an, nicht so sehr auf das Ergebnis ihrer Entscheidung.

**d) Ausländerbeiräte**  
(§ 17 c GO-Entwurf)

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** faßt die Änderungen zusammen, die seine Fraktion am Vorschlag der Landesregierung vorsehe. Entscheidungen seien noch nicht getroffen worden.

- Ein Ausländerbeirat sei zu bilden, wenn in einer Gemeinde mindestens 2 000 Ausländer wohnten oder wenn 5 % der ausländischen Wahlberechtigten gemäß § 17 c Abs. 3, mindestens jedoch 200 dies beantragten.
- Die Höchstzahl der Mitglieder des Beirats solle von 21 auf 29 angehoben werden.
- Die Wahlen zum Ausländerbeirat sollten am sechsten Sonntag nach der Kommunalwahl stattfinden.
- Nach Absatz 9 solle in einem neuen Absatz 10 geregelt werden, daß dem Ausländerbeirat die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen seien.
- Das Prinzip der unmittelbaren Wahl zum Ausländerbeirat sei zu gewährleisten.
- Die Bezeichnung "Sprecher" solle durch "Vorsitzender" ersetzt werden.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** kommt auf die beiden Modelle der Zusammensetzung des Ausländerbeirats zu sprechen. Beide Modelle - nur mit Ausländern besetzter Beirat; mit Ausländern und deutschen Mitgliedern des Rates besetzter Beirat - hätten Vor- und Nachteile. Bei der gemischten Zusammensetzung sei vorteilhaft, daß die Ergebnisse nach vorheriger Einigung wesentlich stärker verankert wären, beim reinen Ausländerbeirat könnten die Betroffenen ihre Interessen stärker artikulieren und versuchen, sie durchzusetzen.

Ihre Fraktion sei für die gemischte Zusammensetzung, denn ihrer Ansicht nach sei es für einen reinen Ausländerbeirat schwieriger, seine Ziele durchzusetzen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** legt dar, seine Fraktion sei nach der Diskussion auch mit Vertretern der Organisationen der Ausländerbeiräte zu dem Ergebnis gelangt, daß es effektiver sei, wenn in den Ausländerbeiräten auch Deutsche vertreten seien. In der Praxis habe sich gezeigt, daß ein deutsches Mitglied eines Ausländerbeirats, das auch sonst eine starke Stellung einnehme, die in den Sitzungen des Beirats formulierten Begehren gegenüber den deutschen Institutionen sehr viel nachhaltiger vertreten und durchsetzen könne. In Lemgo sei beispielsweise ein bekannter Rechtsanwalt der Stadt Vorsitzender des Ausländerbeirats. Ihm werde bei Auseinandersetzungen mit den Behörden größeres Gewicht beigemessen als etwa einem türkischen Mitbürger.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** äußert, seine Fraktion sei gegenwärtig der Meinung, daß die Ausländerbeiräte für die Vertretung der Interessen der ausländischen Mitbürger keinen Vormund bräuchten.

Im Hinblick auf die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Bezugsgröße, daß ein Ausländerbeirat auf Antrag von mindestens 200 ausländischen Mitbürgern zu bilden sei, gebe er zu bedenken, daß wohl nur in wenigen Gemeinden weniger als 200 Ausländer lebten.

Nachdem die Möglichkeit eröffnet worden sei, die Zahl der Ratsmitglieder um sechs zu vermindern, könnte es künftig vorkommen, daß der Gemeinderat aus 21, der Ausländerbeirat hingegen aus 29 Mitgliedern bestehe.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** stellt zu den Bezugsgrößen klar, § 17 c Abs. 1 Satz 1 bleibe unverändert. Dann solle hinzugefügt werden, daß in einer Gemeinde, in der mindestens 2 000 Ausländer lebten, auf Antrag von 5 % der wahlberechtigten

Ausländer, mindestens jedoch von 200 ein Ausländerbeirat ebenfalls gebildet werden müsse.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** erwidert Frau Höhn, in Münster werde seit der Einführung des Ausländerbeirats das reine Ausländerbeirats-Modell praktiziert. Der Vorsitzende des münsteranischen Ausländerbeirats, Herr Marinos, nehme aufgrund seiner Persönlichkeit eine mindestens ebenso starke Stellung ein wie etwa der Vorsitzende des Sozialausschusses, er habe leichteren und schnelleren Zugang zu Dezernenten, als dies bei einem Kommissionsvorsitz möglich wäre; dies habe sich vor einiger Zeit anlässlich eines internen Konfliktes mit der Vorsitzenden der Behindertenkommission deutlich gezeigt. Von Persönlichkeiten seines Schlages könnten die Belange der Ausländer sehr gut vertreten werden. Mitglieder des Rates in Münster, die sich für die Ausländer besonders engagiert hätten, sei dagegen häufig eine Art Stempel aufgedrückt worden. Ihr Engagement werde nicht in dem Maße gewichtet, das dem Vorsitzenden des Ausländerbeirats zuteil werde.

Da in Münster mit dem reinen Ausländerbeirat gute Erfahrungen gemacht worden seien, hege er mehr Sympathien für dieses Modell.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** bittet Herrn Wilmbusse zu präzisieren, ob unter "erforderliche Mittel" die Sitzungsgelder oder auch Papier und Bleistift fielen.

**Abgeordnete Rothstein (SPD)** berichtet, in Solingen gebe es seit 21 Jahren einen Ausländerbeirat, seit dreieinhalb Jahren werde er in Urwahl gewählt. Er bestehe aus 15 Ausländern und je einem Mitglied der Ratsfraktionen. Die Vertretung der Deutschen sei begrüßt worden, denn auf diese Weise würden die anstehenden Angelegenheiten in die Ratsausschüsse transportiert.

Sie selbst sei insbesondere nach dem Brandanschlag dafür gewesen, möglichst viele Vorschriften für die Ausländerbeiräte in der Gemeindeordnung festzuschreiben. Nachdem in Solingen aber versucht worden sei, die ausländischen Mitbürger im Ausländerbeirat - auch an der Gemeindeordnung vorbei - stärker in die Ratsarbeit einzubinden, um deren Bereitschaft zur Mitarbeit in Ausschüssen und Bezirksvertretung zu testen, habe sie eingesehen, daß es nicht sinnvoll sei, zu viele Einzelheiten in der Gemeindeordnung zu regeln, sondern im Gegenteil möglichst viele Entscheidungen dem Rat selbst zu überlassen. Selbstverständlich müßte die Bezugsgröße vorgeschrieben werden. Sie hielte es auch für gut, zumindest einen vorsichtigen Hinweis auf die Möglichkeiten der Hauptsatzung zu geben, um die Ausländer einzubinden.



Für außerordentlich wichtig halte sie die Freistellung der ausländischen Vertreter im Beirat. Viele sehr engagierte Mitglieder würden noch aktiver mitarbeiten, wenn ihnen von ihren Arbeitgebern die Möglichkeit dazu eingeräumt würde. In Solingen seien die betreffenden Arbeitgeber angeschrieben worden mit der Bitte, mit der Freistellung großzügiger zu sein. Eine Beiratssitzung finde nur einmal pro Monat statt, manche ausländischen Mitglieder könnten jedoch nur zwei- oder dreimal jährlich teilnehmen, weil sie zum Beispiel Spätschicht hätten und sich das Fernbleiben von der Arbeit finanziell nicht leisten könnten.

Die ausländischen Vertreter fühlten sich den deutschen gegenüber dadurch diskriminiert, daß sie weder von der Arbeit freigestellt würden noch Sitzungsentschädigung erhielten. Letztere betrage in Solingen 20,80 DM pro Ratsmitglied. Bei den Erstattungen durch die Arbeitgeber handle es sich vermutlich ebenfalls um keine große Summe.

Sie plädiere dafür, die Entscheidung, welche Regelungen für die ausländischen Beiratsmitglieder getroffen werden sollten, den Gemeinden zu überlassen.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** spricht sich dafür aus, daß auch Eingebürgerte zum Ausländerbeirat wahlberechtigt sein sollten. Im Gesetzentwurf ihrer Fraktion befinde sich dazu eine Regelung. Diejenigen Mitglieder, die ihre Einbürgerung beabsichtigten, dürften danach nicht von ihren Rechten als Beiratsmitglied ausgeschlossen werden. Vielmehr sollte eine Übergangsfrist festgelegt werden, um zum einen weiterhin die Integration zu fördern, zum anderen zu verhindern, daß der Ausländerbeirat die Interessen derjenigen Ausländer vertrete, die bereits etabliert seien und es am wenigsten nötig hätten.

**Abgeordnete Rothstein (SPD)** erwidert Frau Höhn, über den Aspekt Einbürgerung sei im Ausländerbeirat Solingens lange debattiert worden. Es sei die Meinung vertreten worden, daß Eingebürgerte nicht mehr wahlberechtigt sein dürften, aber wählbar seien. Ihrer Überzeugung nach sollte den ausländischen Mitbürgern soviel Mündigkeit zugestanden werden zu entscheiden, wen sie wählten.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** äußert, bedauerlicherweise schließe die Tatsache, daß es in einer Stadt einen Ausländerbeirat gebe, Vorkommnisse wie den Brandanschlag nicht aus. Dies spreche für den Grundansatz Frau Rothsteins, nicht unter dem Eindruck der Geschehnisse in eine Regelungswut auszubrechen und möglichst viel in die Gemeindeordnung hineinzupacken.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

Er sehe in der Aufnahme der Ausländerbeiräte in die Gemeindeordnung wie im Fall der Gleichstellungsbeauftragten ein politisches Signal, das über das Jahr des Inkrafttretens hinaus wirken solle. Bis der goldene Mittelweg gefunden sei, werde intensiv beraten werden müssen.

Auf seine Frage, auf welche Ausländer das Ausländergesetz nach seinem § 2 Abs. 1 keine Anwendung finde - § 17 c Abs. 4 b) Gesetzentwurf -, antwortet **Oberregierungsrat Wesseler (Innenministerium)**, es handle sich um die Diplomaten.

**Minister Dr. Schnoor** legt dar, die Regelung über Ausländerbeiräte sei Ersatz für das fehlende kommunale Wahlrecht für Ausländer. Wenn es dieses für alle Ausländer gebe, könne den Gemeinden ein verbindlicher Ausschuß vorgeschrieben oder anheimgestellt werden.

Bei der Konzeption sei man davon ausgegangen, daß der Ausländerbeirat nicht voll einem Ausschuß gleichgestellt werden sollte. Dies könne aufgrund der gegenwärtigen Diskussion politisch auch anders gesehen werden. Deshalb sei auch weder eine Entschädigungsregelung noch eine Freistellungsregelung getroffen worden; es sei aber möglich, sie einzuführen.

Es bestehe Einigkeit darüber, daß das aktive Wahlrecht nur Ausländer haben sollten. Aus diesem Grunde seien inzwischen Eingebürgerte davon ausgeschlossen.

Im Hinblick auf das passive Wahlrecht sei vorgesehen, daß dies allen Wahlberechtigten sowie allen Bürgern der Gemeinde zustehe. Deutsche Staatsbürger könnten folglich in den Ausländerbeirat gewählt werden. Unter diesen jedoch nach Personen zu differenzieren, die gerade eingebürgert, und solchen, die schon lange eingebürgert seien, halte er für etwas schwierig. Dadurch werde der Gefahr Vorschub geleistet, daß bestimmte Deutsche besonders privilegiert würden. Ferner sei zu fragen, bei welchem Zeitpunkt der Einbürgerung die Grenze gezogen werden solle. Mit der vorgesehenen Möglichkeit werde der gegenwärtigen Lage, daß in einigen Ausländerbeiräten deutsche Staatsbürger Mitglied seien und den Vorsitz führten, Rechnung getragen.

Auf die Frage von Herrn Leifert nach den "erforderlichen Mitteln" antwortet er, dies sei ein objektives Kriterium und könne nur bedeuten: entsprechend den Ansätzen im Haushaltsplan.

**LMR Krell (IM)** fügt hinzu, Sitzungsgeld und -entschädigung seien in der Gemeindeordnung ohnehin geregelt. Gemeint sein könnten nur Arbeits- und Sachmittel und die Möglichkeit, zum Beispiel eine Sekretärin in Anspruch zu nehmen.

Grundsätzlich gebe er zu bedenken, daß es eine solche Regelung bisher in der Gemeindeordnung für Ausschüsse nicht gebe. Sie könnte Anschlußforderungen zur Folge haben.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** kommt auf die Rechte der Ausländerbeiräte zu sprechen. Ihrer Ansicht nach würden sie mit der in § 17 c Abs. 9 vorgesehenen Regelung degradiert, wenn sie lediglich zu ihnen vorgelegten Fragen Stellung nehmen dürften. Nach dem Gesetzentwurf ihrer Fraktion sollte der Beirat selbst aktiv werden können. Außerdem sollten seine Mitglieder zur besseren Verzahnung ausdrücklich in anderen Ausschüssen vertreten sein.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** erwidert LMR Krell, wie Minister Dr. Schnoor ausgeführt habe, solle der Ausländerbeirat kein Ausschuß sein. Wenn er effizient arbeiten solle, müßten ihm aber die personellen und sächlichen Mittel gegeben werden.

Er sei dagegen, im Gesetz zu regeln, welche Höhe zulässig sei. Diese Entscheidung solle dem einzelnen Rat überlassen bleiben. Im Rat von Lemgo beispielsweise sei es Tradition, einmal im Jahr eine große Kulturveranstaltung für Ausländer durchzuführen. Organisiert werde diese vom Ausländerbeirat, die Mittel dafür stammten aus dem Haushalt. Mit den Haushaltsmitteln könnten sicher auch die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit abgedeckt werden, zum Beispiel wenn ein Ausländerbeirat nach einem Ereignis wie in Solingen ein Flugblatt herausgeben wolle.

Würde dem Ausländerbeirat die Stellung eines Ausschusses eingeräumt, wäre eine solche Regelung nicht nötig. Dem Umkehrschluß, daß die Ausschüsse fordern könnten, was einem "Nicht-Ausschuß" zugestanden werde, könne er aber nicht folgen.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** schließt daraus, daß selbst Veranstaltungen mit den "erforderlichen Mitteln" finanziert würden. Dies gehe ihm zu weit. Zwar könne im Haushalt eine Grenze festgesetzt werden, die Gemeindeordnung regle aber die Haushaltsführung im einzelnen, und dem Rat würde es mit einer solchen Formulierung im Gesetz verwehrt, Teile des Haushalts zu beschränken. Er verstehe unter "erforderliche

Mittel" diejenigen Mittel, die erforderlich seien, damit der Ausländerbeirat arbeiten könne. Über eine solche Änderung sollte der Ausschuß intensiv sprechen.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** merkt dazu an, viele Ausländerbeiräte verfügten nicht über einen Büroraum, Telefon, Papier etc.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** stellt klar, die von ihm angeführte Kulturveranstaltung sei Sache des Rates. Dieser könne selbstverständlich Mittel für Öffentlichkeitsarbeit in den Haushalt einstellen, wenn er die Ausländerpolitik oder die Arbeit des Ausländerbeirats in den Vordergrund stellen wolle.

Die von seiner Fraktion vorgeschlagene Änderung entspreche § 88 der hessischen Gemeindeordnung:

Dem Ausländerbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Darunter falle alles, was der Ausländerbeirat für seine Arbeit dringend benötige, auch Papier und Bleistift.

(Unterbrechung von 13.10 Uhr bis 14.35 Uhr)

**Vorsitzender Dr. Twenhöven** dankt an dieser Stelle den beteiligten Mitarbeitern des Innenministeriums für die systematisierte Zusammenstellung der Ergebnisse der Anhörung.

**e) Stellung und Rechte der Fraktionen**  
(§ 30 c GO-Entwurf)

**Abgeordneter Leifert (CDU)** befürwortet, daß den Fraktionen ein eigener Paragraph gewidmet werde, denn sie hätten wesentliche Bedeutung für die Ratsarbeit.

Zu § 30 c Abs. 1 - Fraktionsstärke - vertrete er die Ansicht, daß die Mindestzahl 3 auch für die größten Städte des Landes nicht ausreichend sein könne. Wegen der

Arbeitsfähigkeit und der Sparsamkeit wäre es besser, die Mindestgröße mit 4 festzulegen. Er frage, weshalb sich das Ministerium für 3 entschieden habe.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** fügt hinzu, diese Regelung habe neue Brisanz erhalten, seit sich die Fraktionen aufteilten - Beispiel Düsseldorf.

**Minister Dr. Schnoor** erklärt, für die Landesregierung sei die Festlegung auf 3 kein Dogma gewesen. Insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, daß sich Fraktionen teilten und die Splittergruppen Fraktionsstatus mit den dazugehörigen Wohltaten genossen, hielte er es für gut, wenn eine andere Regelung gefunden werden könnte. Dabei gelte es zu beachten, daß Parteien, die 5 % der Stimmen erreicht hätten, eine Fraktion bilden können müßten.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** legt dar, die 5 %-Klausel Sorge für die Begrenzung der Zuwachsvoraussetzungen. Dies könne im Einzelfall bei den Kleinstgemeindegößen im Zusammenwirken mit d'Hondt dazu führen, daß nur ein Mitglied einer Partei oder Gruppe in den Rat gewählt werde, im Normalfall seien es mindestens zwei.

Die vorgeschlagene Mindestgröße 3 könne auch bei Räten über 50 Mitgliedern dazu führen, daß eine Partei im Zusammenwirken mit d'Hondt mit 5,x oder 6 % der Stimmen in den Rat gewählt werde, aber nur zwei Mitglieder habe und die Fraktionsstärke nicht erreiche.

Sicher sei ein Regulativ nötig, damit sich nicht durch Zellteilung massenhaft Mini-fraktionen bilden könnten. Für sehr bedenklich halte er, daß mit dem Vorschlag, in einem Rat mit mehr als 50 Mitgliedern müsse eine Fraktion aus mindestens drei Personen bestehen, im Zusammenwirken mit d'Hondt Parteien oder Gruppierungen im Grunde sinnwidrig der Fraktionsstatus genommen werde. Dies müsse überdacht und angemessen gelöst werden.

Auch das Problem der Zellteilung sollte gelöst werden. Vielleicht könne sogar an die 5 %-Klausel bei der Wahl angeknüpft werden. Dies würde, je nach Gemeinde- und Ratsgröße, zu fließenden Mindestgrößen der Fraktionen führen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** erwidert Herrn Ruppert, er habe diese Bedenken schon bei der Beratung über das Kommunalwahlgesetz geäußert, er, Wilmbusse, habe sich schon damals aber nicht vorstellen können, für welche Gemeinde dies gelten

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

könnte. Bei der Mindestgröße eines Rates von 21 Mitgliedern gelangten bei 5 % der Stimmen stets zwei Mitglieder einer Partei in den Rat.

Über die Fraktionsstärke und die "Zellteilung" sei in seiner Fraktion sehr eingehend diskutiert worden. Diese Fragen seien für sie so wichtig, daß sie dazu neige, § 30 c Abs. 1 Satz 2 folgendermaßen zu ändern:

Eine Fraktion muß aus 5 vom Hundert der Mitglieder des Rates oder einer Bezirksvertretung bestehen, mindestens jedoch aus zwei Personen.

Die Fraktionsstärke wäre dann an die Stärke des jeweiligen Rates angebunden.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** konstatiert, die Regelung, in den kleinen Gemeinden müsse eine Fraktion aus mindestens zwei Personen bestehen, habe sich bewährt, an ihr sollte nichts geändert werden.

Im Hinblick auf die Einführung einer weiteren Grenze habe er die Überlegung angestellt, daß die nächste Grenze bei etwa 75 Ratsmitgliedern mit der Fraktionsstärke 4 gezogen werden müßte, wenn 5 % überschritten würden. Eine Regelung allein für die Stadt Köln, deren Rat aus mehr als 90 Mitgliedern bestehe, würde er nicht befürworten.

Ebenfalls nicht befürworten würde er, daß die Mindestfraktionsstärke von Überhangmandaten abhänge. Auch eine Sondervorschrift in der Gemeindeordnung für Zellteilungen hielte er für schlecht. Er bitte das Ministerium durchzurechnen, ob seine Überlegungen bezüglich der Festlegung einer weiteren Grenze berücksichtigt werden könnten.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** wirft ein, bei der Formulierung "5 % der Mitglieder des Rates" ergäbe sich immer mehr als ein Mitglied.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** spricht sich nachdrücklich dagegen aus, die Fraktionsstärke 1 festzuschreiben.

**Ministerialdirigent Held (Innenministerium)** hebt hervor, 5 % der Stimmen müsse der Grundgedanke bleiben. Da sich die Schwierigkeit stelle, daß gelegentlich mit Bruchteilen gerechnet werden müsse, sei der gesetzestechnisch einfacheren Handha-

bung willen vorgeschlagen worden, daß in einem Rat mit mehr als 67 Mitgliedern die Fraktionsstärke 4, mit mehr als 83 Mitgliedern 5 sein solle.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** rekapituliert, eine Fraktion könne nicht aus einer einzigen Person bestehen. Er stimme auch darin überein, daß eine Partei, die 5 % der Stimmen erhalten habe, eine Fraktion bilden können müsse. Wenn ein Rat aber aus 51 Mitgliedern bestehe, müsse eine Partei 6 % der Stimmen erreichen, um eine Fraktion, wenn diese aus drei Personen bestehen müsse, bilden zu können. Bei 5,x % würden nur zwei Mitglieder in den Rat gewählt.

Er gebe zu bedenken, daß 5 % oder 5,1 % der Wählerstimmen nicht 5 % der Ratsmitglieder bedeute. Bei einem Rat mit 83 Mitgliedern könne eine Partei, die 5,x % der Wählerstimmen erhalten habe, zwar mit vier Mitgliedern rechnen, dies seien aber weniger als 5 % der Ratsmitglieder, und die Fraktionsstärke wäre nicht erreicht. Deshalb sollten entsprechend dem Vorschlag von Herrn Held unabhängig von der Ratsgröße feste Zahlen gewählt werden und sichergestellt werden, daß jede Partei, die 5 % der Stimmen erhalte, eine Fraktion bilden könne, daß dies aber bei Zellteilungen nicht mehr gelte.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** macht darauf aufmerksam, daß eine Gruppe, die 5 % der Wählerstimmen erreicht habe, in der Bezirksvertretung nicht zwei Mandate, sondern nur eines erhalte, weil dieses Gremium sehr klein sei. Dieser einen Person würden in der Bezirksvertretung Rechte verwehrt, die ihr in einem größeren Gremium eingeräumt würden, obwohl sie 5 % der Wähler repräsentiere. Sie habe zum Beispiel kein Antragsrecht und erhalte weniger Informationen.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** sagt, er könne sich, unabhängig vom Gremium, eine Ein-Personen-Fraktion nicht vorstellen. Für die Bezirksvertretung könne aufgrund der Größe allenfalls die Mindestgröße 2 festgelegt werden. Dies sollte klar geregelt werden.

Im Hinblick auf die 5 %-Regelung sei zu überprüfen, ob die Grenze 50 Ratsmitglieder richtig sei. Vielleicht wäre 60 besser.

Da der Landtag beschlossen habe, daß sich der Rat freiwillig verkleinern könne, werde es demnächst auch Räte mit 81 Mitgliedern geben. Es sei zu bedenken, daß der Rat damit unter Umständen Einfluß auf die Fraktionsgröße gewinnen könne. Deshalb sei es gleichgültig, ob eine feste Grenze oder 5 % festgelegt werde.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

Er hielte es für am besten, drei feste Zahlen zu verankern. Im Hinblick auf die Mindestregelung 2 könne er sich nicht vorstellen, daß Weiterungen, die aus dem Fraktionsstatus erwachsen, praktiziert werden könnten.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** faßt zusammen, festgeschrieben werden müßten 5 % der Ratsmitglieder und eine Regelung, damit der von Herrn Ruppert geschilderte Fall nicht eintreten könne.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** kommt sodann auf die Erstattung der Kosten für Fraktionsmitglieder zu sprechen. Er befürwortet, daß der Fraktionsvorsitzende - bei Fraktionen mit mindestens 15 Mitgliedern auch der stellvertretende Fraktionsvorsitzende oder ein geschäftsführendes Fraktionsmitglied - eine erhöhte Aufwandsentschädigung erhalten können solle, bezweifelt aber, daß die Neuregelung tatsächlich ausschließe, daß ein hauptamtlicher Fraktionsgeschäftsführer aus den Zuwendungen zur Fraktionsgeschäftsführung alimentiert werde. Seiner Meinung nach müßte expressis verbis in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, daß Ratsmitglieder nicht sowohl hauptamtlich als auch ehrenamtlich Kommunalpolitik betreiben dürften.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** schickt voraus, über das Thema hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer sei in seiner Fraktion sehr kritisch diskutiert worden. Besonders im Hinblick auf die Ehrenamtlichkeit anderer sei die Frage aufgeworfen worden, ob es verantwortlich sei, hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer zu haben.

Ihm sei an folgender Fragestellung deutlich geworden, worum es gehe: Bei den Jesuiten sei streitig gewesen, ob beim Brevierlesen eine Zigarre geraucht werden dürfe; sicher sei aber, daß beim Zigarrenrauchen breviergelesen werden dürfe. - In gleicher Weise sei wohl umstritten, ob ein Ratsmitglied hauptamtlicher Geschäftsführer einer Fraktion sein dürfe, ob ein hauptamtlicher Geschäftsführer Ratsmitglied werden dürfe, sei eine andere Frage.

Quintessenz: Es scheine eine Frage der Inkompatibilität zu sein. Er könne eine Verquickung von Interessen aber nicht erkennen. Der Geschäftsführer könne zwar entscheiden, wem er zum Beispiel wieviel Geld zuteile, dies sei jedoch ein Argument, das neben der Sache liege.

Eine andere Frage sei, ob ein hauptamtlicher Fraktionsgeschäftsführer zusätzlich Funktionen bekleiden könne, die eine herausgehobene Entschädigung auslösten. Es sei richtig, daß eine solche Person neben ihrem Verdienst die Ratsentschädigung erhalte,



ihre Hauptbeschäftigung sei aber die besondere Beschäftigung mit der Ratsarbeit. Würde ihr eine Entschädigung als Fraktionsvorsitzender oder stellvertretender Fraktionsvorsitzender zugestanden, machte dies angesichts der Höhe der üblichen Bezahlung den Kohl nicht fett. Die Diskussion in der SPD-Fraktion habe dazu geführt, daß auch hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer Ratsmitglieder sein dürfen sollten.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** wirft die Frage ein, wie das Mandat eines hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführers eingeschränkt werden könne, um auszuschließen, daß er Bürgermeister werden könne.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** äußert, sie halte es nicht für ehrenrührig, wenn ein Mitglied eines Rates als Fraktionsgeschäftsführer arbeite, denn die Arbeit im Rat sei ehrenamtlich, und das Mitglied müsse irgendwo sein Geld verdienen. Die Fraktion müßte, wenn die Arbeit nicht von einem Fraktionsmitglied getan würde, eine Person beschäftigen, und das Geld dafür ginge der Fraktion, nicht dem Steuerzahler verloren.

In ihrer Partei werde nach Amt und Mandat getrennt. Sie selbst beispielsweise könne nicht gleichzeitig ihrer Tätigkeit als Angestellte des Landes nachgehen und Abgeordnete sein, da sie als Abgeordnete möglicherweise über Belange mitentschiede, die sie als Angestellte treffen könnten. Auch Personen, die bei der Gemeinde arbeiteten, dürften üblicherweise nicht gleichzeitig Mitglied des Rates sein.

Die Praxis bei den Fraktionen sei unterschiedlich. Bei einigen würden die Geschäftsführer als Angestellte der Stadt geführt. Dies sei ihrer Ansicht nach unzulässig, denn sie seien als Ratsmitglieder befangen, da sie über ihre eigenen Belange mitbestimmen könnten. Würde die Fraktion ihren Geschäftsführer aus Fraktionszuschüssen bezahlen, wäre dies "schusselig", da diese Arbeit ohnehin von der Stadt bezahlt werde. Es sei aber Sache des Rechnungsprüfungsamtes, dies bei der Prüfung des Umgangs mit Fraktionszuschüssen zu beanstanden.

Aus ihrer Sicht sei es problematischer, daß der hauptamtliche Geschäftsführer in der Regel eine Schlüsselfigur sei, die durch ihre Mitgliedschaft im Rat und die Tätigkeit als Fraktionsgeschäftsführer die anderen Ratsmitglieder dominieren und am Weiterkommen hindern könne. Es sei aber Sache der Fraktionen, ihre Strukturen zu gestalten.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** stellt fest, dem Gesetzestext sei nicht zu entnehmen, daß auf diese Frage eingegangen werde. In der Erläuterung dazu werde

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

jedoch behauptet, daß sie geregelt sei. Er erinnere daran, daß sich der Ausschuß in der Vergangenheit mit entsprechenden Fällen beschäftigt habe, damals aber darauf verwiesen worden sei, daß sie im Rahmen der Reform der Kommunalverfassung endgültig geregelt würden. Er bitte um Auskunft, an welcher Stelle die klaren Regelungen zu finden seien.

**MD Held (IM)** antwortet, in § 45 sei geregelt, daß für zusätzlichen Aufwand eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt werden könne. Anerkannt werden solle nunmehr der Aufwand nicht nur des Bürgermeisters und des Fraktionsvorsitzenden, sondern auch des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. Nach Auffassung des Ministeriums dürfe aber nicht die erhöhte Entschädigung in Anspruch genommen und gleichzeitig ein Gehalt bezogen werden.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** stellt klar, es gehe einerseits darum, wie die Fraktionen mit den Mitteln, die sie aus dem städtischen Haushalt erhielten, umgehen dürften, andererseits um die direkten Zuweisungen aus dem städtischen Haushalt an einzelne Personen, die herausgehobene Funktionen bekleideten.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** betont, die Aufwandsentschädigung sei für ehrenamtliche Ratsmitglieder gedacht, sie sei kein Gehalt. Er sehe hier einen Widerspruch.

**Minister Dr. Schnoor** wendet ein, ein Fraktionsgeschäftsführer sei als Ratsmitglied nicht hauptamtlich tätig.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** fährt fort, wenn ein Fraktionsgeschäftsführer, der die erhöhte Aufwandsentschädigung erhalte, nicht hauptamtlich tätig sei, wäre inkludiert, daß ein Fraktionsvorsitzender von seiner Fraktion nicht noch zusätzlich besoldet werden könnte.

In dem Gesetzentwurf werde nicht die Frage behandelt, ob ein Fraktionsmitglied überhaupt zusätzlich besoldet werden könne, ob für haupt- oder nebenamtliche Tätigkeit. Er hielte es wie Herr Wilmbusse für puristisch, generell auszuschließen, daß ein Mitglied einer zum Beispiel 30köpfigen Fraktion hauptamtlicher und aus den Mitteln der Fraktion besoldeter Geschäftsführer sei.

Auch er sehe nicht, daß eine Regelung explizit aus dem Gesetzestext und der Erläuterung dazu hervorgehe. Der Ausschuß habe über dieses Thema in Ansätzen in der Vergangenheit diskutiert und sich dafür ausgesprochen, eine Regelung in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** vertritt die Auffassung, der neue § 45 Abs. 1 Satz 2 würde bedeuten, daß ein hauptamtlicher Geschäftsführer eine erhöhte Aufwandsentschädigung erhalte; dies wäre unerhört. Er verhinderte nicht, daß es hauptamtliche Geschäftsführer gebe, die Ratsmitglieder seien. Für diesen Personenkreis wäre die ehrenamtliche Tätigkeit in der Kommunalpolitik nur de jure noch gewahrt, de facto eine schöne Fiktion, die der Bürger irgendwann nicht mehr akzeptieren werde.

Bei den Mitteln der Fraktionen handle es sich um Steuermittel, es sei denn, eine Fraktion erhebe einen Fraktionsbeitrag von ihren Mitgliedern.

Die Fraktionen seien Teil des Rates. Wenn sie zur Erledigung ihrer Ratsarbeit einen hauptamtlichen Geschäftsführer anstellten, halte er dies für in Ordnung. Die Frage, was zu tun sei, wenn dieser gleichzeitig Ratsmitglied sei, müsse über die Inkompatibilität gelöst werden. Wenn die Stadt Angestellte als Fraktionsgeschäftsführer abstelle, dürften diese nicht dem Rat angehören; wenn die Fraktion eine Person dafür beschäftige, dürfe diese dem Rat angehören. Die Interessenkonflikte seien und blieben dieselben.

Er sei dafür, daß Ratsarbeit weiterhin ehrenamtlich neben einem anderen Beruf, welcher weder über die Aufsicht noch über sonstige Zusammenhänge mit der Ratsarbeit verbunden sei, verrichtet werden dürfe, er habe aber größte Bedenken dagegen, daß ein Fraktionsgeschäftsführer, der gleichzeitig Ratsmitglied sei, aus Steuermitteln bezahlt werde. Diese Meinung werde in manchen Städten und Gemeinden so nicht geteilt. Deshalb sollte aus Gründen der Klarheit und Wahrheit ehrenamtlicher kommunalpolitischer Arbeit eine Regelung gefunden werden.

**Abgeordneter Grevener (SPD)** berichtet, im Rat der Stadt Velbert sei der Fall aufgetreten, daß ein Ratsmitglied bei seiner Fraktion beschäftigt gewesen sei. Für die Teilnahme an Sitzungen habe es Auslagenersatz und Verdienstausfall erhalten, das Gehalt sei deshalb in Höhe des Verdienstausfalls gekürzt worden. Im übrigen führten die Ratsmitglieder 50 % der Entschädigung an die Fraktionen ab.

Er plädiere dafür, die Entscheidung über solche Fälle und die Frage, ob die Fraktionen überhaupt Geld für einen hauptamtlichen Geschäftsführer ausgeben könnten,

ihnen selbst zu überlassen. Der Gesetzgeber sollte den Fraktionen hier nicht in ihre Selbstverwaltung hineinreden.

Wenn von der "Entschädigung" der Fraktionsvorsitzenden, Bürgermeister und demnächst möglicherweise der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gesprochen werde, werde meist nicht klargestellt, daß es sich um eine Aufwandsentschädigung handle, nicht um Ersatz für sonstigen Broterwerb. Wer sich der ehrenamtlichen Arbeit verschreibe, wisse, daß er dafür Zeit investieren müsse und keinen Verdienstausschlag erhalte, wenn sein Lebensunterhalt gesichert sei.

Befangenheit liege hier nicht vor. Wer sich für eine solche Aufgabe wählen lasse, müsse sich darüber klar sein, in welche Abhängigkeit er sich gebe.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** erwidert Herrn Grevener, in Münster sei, ausgelöst durch den Regierungspräsidenten, eine sehr schwierige Diskussion mit dem Gemeindeprüfungsamt über die Zuweisungen an und deren Verwendung durch die Fraktionen geführt worden. Eine Lösung wie die von Herrn Grevener beschriebene wäre dabei vom Regierungspräsidenten nicht akzeptiert worden.

Der Ausschuß sollte diejenigen Punkte, die er als Schwachpunkte erkannt habe, angehen und klar regeln. Da insbesondere im Zusammenhang mit den Fraktionen ständig Diskussionen geführt würden und sich die Regierungspräsidenten bekanntlich unterschiedlich verhielten, sollte gerade an diesem Punkt keine Lücke gelassen werden. In Münster schalte sich zudem zwischen den Übermittlungsstellen von Stadt und Regierungspräsident häufig die Presse ein, obwohl dort in dieser Hinsicht nur wenig experimentiert werde. Dies sei unangenehm und auf Dauer kaum durchzustehen. Niemandem sei mehr verständlich zu machen, daß ein Ratsmitglied etwa Verdienstausschlag wegen Sitzungsteilnahme in Anspruch nehmen könne - es sei denn, es gebe eine saubere gesetzliche Regelung.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** sieht zwei Gesichtspunkte dieses Themas:

Erstens die "Waffengleichheit". Vor einiger Zeit habe sich das Innenministerium mit dem Fall des Geschäftsführers der CDU-Kreistagsfraktion im Rhein-Sieg-Kreis befaßt, der neben seiner Offizierspension eine kleine Aufwandsentschädigung erhalten habe. Dieser sei, da er bei allen wichtigen Veranstaltungen präsent sein könne, mit der bestinformierte Mann in der Fraktion. Dasselbe gelte für den SPD-Geschäftsführer, der zugleich SPD-Unterbezirksgeschäftsführer sei. Beide seien die professionellen

Hechte im ehrenamtlichen Karpfenteich. Hier spielten die Chancengleichheit und die Frage, wie der einzelne sein ehrenamtliches Mandat verstehe, eine Rolle.

Zweitens die Rechtslage. Bleibe es beim ehrenamtlichen Bürgermeister, könne einem hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer, der zugleich Ratsmitglied sei, nicht verwehrt werden, Bürgermeister zu werden, auch wenn er einer Fraktion besonders verpflichtet sei, denn sein Beruf sei Fraktionsgeschäftsführer.

Werde der hauptamtliche Bürgermeister eingeführt, wie von der CDU gewollt, müßte festgeschrieben werden, daß dieser nicht Mitglied des Landtags oder Bundestags sein könne. Falls dies für hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer nicht in gleicher Weise gelte, könnten demnächst Fraktionsgeschäftsführer Mitglied des Landtags werden.

Aus seiner über zehnjährigen Erfahrung als Fraktionsführer in einer Stadt mit 35 000 Einwohnern wisse er, wie wertvoll ein Fraktionsgeschäftsführer sei und in welchem Maße er an "Biß" gewonnen habe, seit er aufgrund seines Landtagsmandats in seiner Fraktionsführung frei sei und beispielsweise Sprechzeiten mit dem Stadtdirektor oder den Behörden nach Belieben festlegen könne. Gegenüber einem "normalen" Ratsmitglied, das tagsüber zur Arbeit gehe und sein Mandat erst nach Feierabend wahrnehmen könne, sei er dadurch sehr im Vorteil.

Sowohl beim ehrenamtlichen als auch beim hauptamtlichen Bürgermeister sei rechtlich nicht eindeutig zu klären, wie das Ratsmandat als Ehrenamt zu verstehen sei. Bei der Frage, ob das Abgeordnetenmandat übergeordnet sein solle oder ob ein Fraktionsgeschäftsführer Ratsmitglied mit beschränkten Rechten sei, damit es nicht Bürgermeister werden könne, werde man immer in eine Grauzone kommen.

**Abgeordneter Wilbusse (SPD)** stellt fest, die Länge der Diskussion zeige, wie groß das Unbehagen bei dieser Regelung sei. Das Unbehagen werde aber bleiben.

Der Fall, daß eine Person Geschäftsführer einer Fraktion und ehrenamtlicher Bürgermeister sein könne, werde nicht auszuschließen sein. Im Interesse der Klarheit und Wahrheit sei ihm dies aber lieber als so manche waghalsige Konstruktion, die schon gewählt worden sei, zum Beispiel die Position als Wasserdirektor. Ein hauptamtlicher Bürgermeister hingegen könne nicht hauptamtlich noch woanders tätig sein. Dergleichen könne ein Stadtdirektor nicht nebenamtlich Geschäftsführer einer Fraktion sein.

Das Thema sei so schwierig, weil das Land so groß sei. Außerdem gebe es tatsächlich den Unterschied zwischen Rheinland und Westfalen und insbesondere Lippe sowie

den Unterschied zwischen den großen und den kleinen Fraktionen. Im Kreis Lippe sei unvorstellbar, daß eine Fraktion einmal einen hauptamtlichen Geschäftsführer anstelle, wie es Herr Lindlar geschildert habe, dessen Kreis offensichtlich finanziell bessergestellt sei. Die Mehrheitsfraktion im Lemgoer Rat erhalte jährlich 14 000 DM von der Stadt. Wollte sie einen hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer einstellen, wäre dies der Öffentlichkeit gegenüber nicht darzustellen.

Ein Modell, das in einer der Städte oder in einem Kreis praktiziert werde, könne nicht allen anderen übergestülpt werden. So sei auch die Sachlage nicht, denn es gebe schließlich hauptamtliche Geschäftsführer und wahrscheinlich könne nicht erreicht werden, daß alle ihre Berufe aufgäben. Es könne auch nicht plötzlich eine Regelung getroffen werden, wonach sie aus Gründen der Inkompatibilität aus den Räten austreten müßten.

Die bisherige Praxis sollte weiter zugelassen werden. Wenn es einer gesetzlichen Formulierung in der Gemeindeordnung bedürfe, sollte dies geschehen. Ferner sollte über die Grundentschädigung hinaus keine zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt werden. Da dies nicht möglich sein werde, müßten als Korrelativ die Einkünfte und Ausgaben im Haushalt dargestellt und den Bürgern gegenüber deutlich gemacht werden.

Zu § 30 c Abs. 3 - Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionen - vertrete die SPD-Fraktion die Meinung, daß Satz 1 eine Muß-Vorschrift sein solle. Die Fraktionen sollten einen Anspruch auf die Zuwendungen erhalten.

Zu § 45 - Aufwandsentschädigung. Die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen hänge wesentlich von der Arbeit der Fraktionsführung ab. Die Verteilung der Aufgaben unter dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden führe manchmal jedoch zu Ungerechtigkeiten. § 45 sehe daher folgerichtig vor, daß für Fraktionsvorsitzende bei Fraktionen mit mindestens 15 Mitgliedern in der Hauptsatzung entsprechende Regelungen getroffen werden könnten. Die SPD-Fraktion sei jedoch der Ansicht, daß das Problem damit nicht gelöst sei und trete für eine Differenzierung nach der Fraktionsgröße ein. Danach sollte bei Fraktionen mit mindestens zehn Mitgliedern für einen, mit mindestens 20 Mitgliedern für zwei und mit mindestens 30 Mitgliedern für drei stellvertretende Vorsitzende eine entsprechende Regelung getroffen werden können.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** berichtet, sie und die Kollegen ihrer Partei hätten die Aufwandsentschädigung für ihre Tätigkeit im Rat voll an die Fraktion abgegeben und zwei Personen für die Fraktionsgeschäftsführung beschäftigt und gut bezahlt.

Sie halte es für falsch, in der Gemeindeordnung festzuhalten, daß der Fraktionsvorsitzende, der stellvertretende Fraktionsvorsitzende oder ein geschäftsführendes Fraktionsmitglied eine zusätzliche Aufwandsentschädigung erhalten solle. Demokratie koste Geld. Wenn die Fraktionsmitglieder die Fraktionsarbeit nicht selbst ausführen könnten, müßten sie eine Person dafür anstellen. Wenn aber ein Fraktionsmitglied Zeit habe und diese Arbeit übernehmen wolle, müsse es ehrenamtlich arbeiten. Davon unabhängig müßten jeder Fraktion Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie demokratisch arbeiten und etwa auch Zuarbeit bezahlen könnten.

Sie hielte es für sinnvoller, mit der Fraktionsgeschäftsführung kein Ratsmitglied zu betrauen. Dies habe aber eher etwas mit politischer Trennung zu tun. Ihrer Meinung nach erhalte ein Fraktionsgeschäftsführer, der gleichzeitig Ratsmitglied sei, zu viel Macht, die anderen Fraktionsmitglieder würden degradiert. Diese Situation könne aber nicht über § 45, sondern nur über die Fraktionszuschüsse und die Fraktionsabrechnungen geändert werden. Die Fraktionen sollten dazu verpflichtet werden, ihre Ausgaben offenzulegen.

Ihrer Meinung nach brauche eine Fraktion, die aus 30 Mitgliedern bestehe, nicht zwei stellvertretende Vorsitzende mehr als eine Fraktion mit 10 Mitgliedern, denn die Arbeit - zumeist Koordination - falle unabhängig von der Größe einer Fraktion gleich an. Es sollte deshalb ein Sockelbetrag eingeführt werden.

Für einen Skandal halte sie die Freistellung des Fraktionsvorsitzenden der SPD in Bottrop von seiner Tätigkeit als Angestellter der Stadt Oberhausen. In gleicher Weise leisteten sich Babcock und die Deutsche Bank ihren Stadtverordneten. Für sie sei dies eine Frage der Moral.

Außer bei der GRÜNEN-Fraktion erhielten die Vorsitzenden der Landtagsfraktionen zusätzliche Diäten. Noch mehr anzukreiden sei, daß sie in Aufsichtsräten vertreten seien und ihren Arbeitgebern Aufträge "zuschustern" könnten. Dies sei problematischer, als einen Fraktionsgeschäftsführer aus den Fraktionszuschüssen zu finanzieren.

Sie plädiere dafür, in § 45 die Bezeichnung "geschäftsführendes Fraktionsmitglied" zu streichen und dafür zu sorgen, daß die Fraktionen bei der Verwendung ihrer Zuschüsse Transparenz schafften.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** schickt voraus, die Frage der Fraktionen berge viele Fallstricke. Es gelte aufzupassen, daß nicht Fragen des guten Geschmacks und Fragen, die justitiabel oder legislabel seien, miteinander verquickt würden. Der Fall,

Ausschuß für Kommunalpolitik  
33. Sitzung

24.08.1993  
zi-ma

daß ein Bürgermeister gleichzeitig weisungsgebundener Mitarbeiter einer Fraktion sei, werde kaum vorkommen, dies würde schon der gute Geschmack verhindern.

Die F.D.P. in Wuppertal habe einen hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer, der nicht Mitglied des Rates sei. Wäre er Mitglied des Rates, nähme er an den Rats- und Hauptausschußsitzungen sowohl ehrenamtlich als auch dienstlich teil. Wenn er dafür, daß er ehrenamtlich an den Sitzungen teilnehme, obwohl dies gleichzeitig zu seiner Arbeit gehöre, Verdienstaussfall kassieren könnte, wobei wahrscheinlich die Hälfte seiner Tätigkeit die ehrenamtliche Ratsarbeit ausmache, weshalb er von der Fraktion nur zur Hälfte bezahlt werden müßte, so daß ein zweiter und sogar ein dritter Fraktionsgeschäftsführer eingestellt werden könnten, wäre dieses Verfahren ein wunderbares Fraktionsfinanzierungsinstrument. Im eigenen Interesse und im Interesse der Akzeptanz der Demokratie sollten hier Dämme eingebaut werden. Alles könne sicher nicht geregelt werden, bestimmte Extremsituationen sollten aber von vornherein nicht entstehen dürfen.

Er stimme Frau Höhn darin zu, daß gewisse Minima der Gleichbehandlung der Fraktionen, unabhängig von ihrer Größe, beachtet werden müßten. Er halte es deshalb für nicht vernünftig, daß in einigen Hauptsatzungen die Aufwandsentschädigung für den Fraktionsvorsitzenden von der Größe der Fraktion abhängig sei, denn letztlich sei die Belastung dieselbe. Er warne auch vor der Inflation des zweiten, dritten und vierten stellvertretenden Vorsitzenden. Eine Abstufung in der Fraktionsausstattung je nach Größe müsse es hingegen geben.

**Minister Dr. Schnoor** äußert, in dem Gesetzentwurf sei versucht worden, die bisherige Diskussion und die Zweifelpunkte aufzugreifen und - auch im Bewußtsein der Regelungen, die in der Vergangenheit getroffen worden seien - einen Mittelweg zu gehen. Er erinnere an den 1987 unter Beteiligung der Sprecher des kommunalpolitischen Ausschusses und der Sprecher der Kommunalpolitischen Vereinigung und der SGK erarbeiteten Erlaß - im Nacken die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, Beanstandungen der Gemeindeprüfungsämter, eine in der Frage der Parteienfinanzierung besonders kritische Öffentlichkeit und die Tatsache, daß es nun einmal große Fraktionen gebe und deren Bedeutung in der Realität ganz anders geworden sei, als in der Gemeindeordnung bisher ausgewiesen.

Ihm liege an einer klaren Regelung und an der Kenntnis, welche Verantwortung er in der Kommunalaufsicht habe. Deshalb sei er bereit, lästige Pflichten zu übernehmen und etwa in Rechtsverordnungen die Höhe von Entschädigungen zu regeln. Dazu brauche er aber klare Vorgaben durch den Gesetzgeber.



Eine Gemeindeordnung sollte breit getragen werden. Er hoffe noch immer, daß es gelinge, eine Gemeindeordnung zu schaffen, die in allen Punkten akzeptiert werde. Dazu gehörten aber so sensible Fragen wie Fraktionen und Fraktionszuschüsse. Er bitte, über folgende Aspekte nachzudenken und möglichst zu einer Verständigung darüber zu gelangen, was in das Gesetz geschrieben werde.

Erstens: Im Landtag werde als selbstverständlich akzeptiert, daß die hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer Abgeordnete seien. Seiner Meinung nach sollte zumindest den größeren Städten die Möglichkeit, daß die Geschäftsführung einer großen Fraktion von einem bei der Fraktion angestellten Fraktionsmitglied wahrgenommen werde, nicht verweigert werden. Zwar sei danach zu differenzieren, daß die Geschäftsführung von einem Fraktionsmitglied ehrenamtlich oder ehrenamtlich mit Aufwandsentschädigung wahrgenommen werden könne, in diesem Zusammenhang stelle sich aber die Frage der Unabhängigkeit des Ratsmitglieds und der Unabhängigkeit des Fraktionsgeschäftsführers. Dies gelte für den Landtag genauso.

Zweitens: Die Regelung, daß ein Angestellter der Gemeinde nicht gleichzeitig Ratsmitglied sein könne, bleibe unverändert. Ein Fraktionsgeschäftsführer sei Angestellter der Fraktion, nicht der Gemeinde. Wenn es sich aber um einen Fraktionsgeschäftsführer handle, der Angestellter einer Gemeinde und von dieser freigestellt worden sei, sei die Nähe doch sehr groß.

Drittens: Wenn der hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer, der gleichzeitig Ratsmitglied sei, nur aus den Beiträgen der Fraktionen bezahlt und dies offengelegt werde, sei dagegen nichts einzuwenden.

Viertens: Den Fraktionen sei erlaubt worden, Personen zu beschäftigen. In der Rechtsprechung sei dies zum Teil sehr kritisch gesehen worden. So sei vorgeschlagen worden, daß die anfallenden Aufgaben von der Gemeinde übernommen werden könnten. Dies widerspreche jedoch dem Selbstverständnis der Fraktionen, die bewußt nicht auf die Verwaltung angewiesen, sondern ein Gegengewicht dazu sein wollten. Es sei zu fragen, ob dies mit dem vorhandenen Bild von Rat und Gemeinde zusammenpasse oder ob es nicht eher zu einem Modell Stadtregierung und Stadtparlament komme.

Fünftens: Öffentlichkeitsarbeit werde in der Gemeindeordnung akzeptiert. In der Anhörung sei sie in Frage gestellt worden. Es sei zu fragen, bis zu welchem Grade sie gehen dürfe. Wahlwerbung könne sicher nicht zugelassen werden.

Die Reform werde von Kritik nicht verschont bleiben - sei es von den Kommunalpolitikern vor Ort, vom Bund der Steuerzahler oder von der Presse.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** greift den Vergleich mit dem Landtag auf. "Parlamentarischer Geschäftsführer" sei kein Beruf, sondern eine Funktion innerhalb des Fraktionsgefüges. Ein Parlamentarischer Geschäftsführer einer Landtagsfraktion, der vor dieser Tätigkeit zum Beispiel Lehrer gewesen sei, werde nach seinem Ausscheiden aus dem Landtag wieder vom Kultusministerium aufgenommen. Wenn sich aber jemand darauf einlasse, hauptamtlicher Geschäftsführer einer Ratsfraktion zu werden, gründe darauf seine soziale Existenz.

Die Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik habe ergeben, daß schon in den kleineren Städten und Gemeinden die Angelegenheiten der Fraktionen und das Bürgermeisteramt ehrenamtlich fast nicht mehr zu leisten seien. Aus diesem Grunde sehe er die Gefahr, daß hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer als Bürgermeister eingesetzt würden. Aus eigener Erfahrung könne er berichten, daß in seiner 35 000 Einwohner großen Stadt händierend nach einer Person gesucht werde, die dieses Amt übernehmen könnte, denn in Frage kämen nur Personen, deren Arbeitgeber großzügig sei, etwa der hauptamtliche Geschäftsführer des Roten Kreuzes des Kreises oder ähnlicher parastaatlicher Organisationen. In seinem Kreis habe früher Dynamit Nobel, ein riesiges Unternehmen, ganze Generationen von Bürgermeistern gestellt; nachdem die Zeiten härter geworden seien, habe sich das Unternehmen zurückgezogen.

Mit einer solchen Regelung bekäme der "Kölner Klüngel" die Qualität der Ordnung in einem Mädchenpensionat, das nach den Grundregeln von Opus Dei geführt werde. Er bezweifle, daß auf Dauer toleriert werden könne, daß zum Beispiel an den Ratsaufwendungen immer weiter "gedreht" werde. Es könne nicht angehen, daß jedes Ratsmitglied unterschreiben müsse, 25 % der Aufwendungen an die Fraktion abzugeben, damit diese am Leben erhalten werden könne. Er befürchte das Schlimmste, wenn ein aus dem Stadtsäckel bezahlter Fraktionsgeschäftsführer aus Inkompatibilitätsgründen nicht Mitglied des Rates sein dürfe, ein auf dem Umweg über die Fraktionskasse und scheinbar aus den Spenden der Fraktionsmitglieder bezahlter Geschäftsführer aber Bürgermeister werden dürfe.

**Abgeordneter Grevener (SPD)** kommt auf das von Minister Dr. Schnoor angesprochene "Bild von der Selbstverwaltung" zurück und äußert, der Landtag könne mit seinem Gesetz und das Ministerium mit seinen Erlassen allenfalls den Rahmen aufzeigen, die Wirklichkeit werde in jeder Stadt anders aussehen.

Aus seiner 40jährigen Tätigkeit in der Kommunalverwaltung und in der Selbstverwaltung wisse er, daß die Findigkeit der Menschen groß genug sei, um selbst die Aufsichtsbehörde zu umgehen. Bei dem von ihm beispielhaft erwähnten Fraktions-

beschäftigten, der für die Teilnahme an Ratssitzungen Verdienstausfall bezogen habe, habe es sich im übrigen um einen nach BAT VI b bezahlten Angestellten gehandelt und nicht etwa um einen Abteilungsleiter. Dies sei rechtlich einwandfrei gewesen und hätte der gerichtlichen Überprüfung standgehalten. Welche Gestaltungsmöglichkeit die Tätigkeit bei einer Fraktion weiter biete, wisse er aus einer anderen Stadt, in der ein Arbeiter bei der Stadtverwaltung, der Fraktionsvorsitzender geworden sei, nach dem Ausscheiden aus seinem Amt Angestellter nach BAT III geworden sei.

Herrn Ruppert erwidert er, in Velbert werde vom Bürgermeister erwartet, daß er seinem Amt ungehindert nachgehen könne. Deshalb erhalte er für die Zeit im Amt Verdienstausfall, und dem Arbeitgeber würden 50 % des Verdienstes erstattet. Auf diese Weise werde es vielen Personen ermöglicht, sich in dieses Amt wählen zu lassen.

Er sei für einen einwandfreien Weg, warne aber davor, zuviel in der Gemeindeordnung zu reglementieren. Vielmehr solle denjenigen vertraut werden, die ehrenamtlich tätig seien, und dies sei die Mehrheit.

Von vielen Seiten werde darüber geklagt, daß in den Räten immer mehr im öffentlichen Dienst Beschäftigte vertreten seien. Er halte dagegen, daß es sich bei diesen gerade um Personen handle, die nur die Aufwandsentschädigung erhielten. Deshalb sollte man sich darüber freuen, daß so viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst bereit seien, ihre Freizeit für die Ratsarbeit einzusetzen. Auch deshalb sollte so wenig wie möglich reglementiert werden.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** erwidert Herrn Grevener, er sei bisher davon ausgegangen, daß alle Ratsmitglieder ehrenamtlich arbeiteten. Dieses Engagement sollte auch mit dem neuen Gesetz gestärkt werden.

Die Staatsform Demokratie sei teuer; die Politik müsse sich aber immer wieder darum bemühen, daß sie - auf allen Ebenen - maßvoll werde. Der Ausschuß müsse darüber diskutieren, ob die Hilfskonstruktionen, die vor allem in den größeren Städten praktiziert würden, sein dürften, und dafür sorgen, daß die Ehrenamtlichkeit nicht weiter zur Farce werde.

Er könne sich keine Ein-Personen-Fraktion mit Sockelbetrag, Aufwandsentschädigung und gleichzeitiger hauptamtlicher Geschäftsführung vorstellen. Unumstritten benötigten Fraktionen ab einer gewissen Größenordnung Personal, worüber der Rat beschließen sollte.

Der Landtag müsse klar regeln, was zulässig sei, und streng nach ehrenamtlicher Ratsarbeit und Fraktionsarbeit als Teil des Rates, hauptamtlichem Personal der Fraktion und vor allem nach Fraktionsarbeit und Parteiarbeit trennen. In den Haushalten müßten die Mittel für die Fraktionsarbeit ausgewiesen werden. In der Frage hauptamtliche Fraktionsarbeit eines Ratsmitgliedes bestehe im Gesetz eine Lücke. Damit später nicht mit Erlassen des Ministeriums gearbeitet werden müsse, sollte der Landtag diese Frage expressis verbis aufnehmen. Seiner Meinung nach sollte nur ein Ratsmitglied hauptamtlich Kommunalpolitik betreiben dürfen: der Bürgermeister.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** faßt zusammen, in seiner Fraktion seien alle Argumente, die der Ausschuß vorgebracht habe, zur Sprache gebracht worden. Nach dem letzten - vorläufigen - Stand der Beratungen sollte es zulässig sein, daß der Geschäftsführer einer Fraktion gleichzeitig Ratsmitglied sei.

Zu § 30 b Abs. 5 schlage seine Fraktion folgende Änderung vor:

Das Innenministerium regelt durch Rechtsverordnung

1. die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigungen sowie die Höhe der Sitzungsgelder,

Hintergrund sei das Problem, das auch im Landtag bestehe, daß die Abgeordneten ihre Diäten selbst festsetzen müßten. Die damit verbundene leidige Diskussion setze in den Gemeinden, wenn neue Höchstsätze beschlossen worden seien, in gleicher Weise ein. Um dies zu verhindern, sollte die Höhe vom Ministerium vorgegeben werden.

**MD Held (IM)** berichtigt die Formulierung im Gesetzentwurf:

Das Innenministerium regelt im Einvernehmen mit dem Ausschuß für Kommunalpolitik durch Rechtsverordnung

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** befürwortet dies ausdrücklich.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** spricht sich dafür aus, die Höchstsätze in kürzeren zeitlichen Abständen anzuheben; die letzte Verordnung stamme aus dem Jahr 1985.

Auf diese Weise würden erhebliche Sprünge vermieden. Politisch umstritten seien die Anhebungen ohnehin immer.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** vertritt die Meinung, den Räten solle selbst überlassen bleiben, ob sie sparen und nicht die volle Höhe der Aufwandsentschädigung in Anspruch nehmen wollten. Es wäre jedoch sinnvoll, die Rechtsverordnung über die Höchstsätze öfter anzupassen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** tritt dafür ein, daß in § 30 b Abs. 4 der Satz "die Anzahl der Fraktionssitzungen, für die ein Sitzungsgeld zu zahlen ist, ist zu beschränken." gestrichen werde. Wenn große Fraktionen sparsam sein wollten, bildeten sie Arbeitskreise, deren Sitzungen Fraktionssitzungen im Sinne dieser Entschädigungsregelung seien. Da es kleine und große Fraktionen gebe, frage er, welche der Maßstab für die Beschränkung seien. Er halte es für völlig unangemessen, den Räten vorschreiben zu wollen, wie viele Fraktionssitzungen sie abhalten dürften.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** bringt das Thema Befangenheit zur Sprache. Er konzidiert, daß dieses Problem schwierig zu lösen sei, sagt, daß die Vorentscheidungen immer häufiger in den Fraktionen getroffen würden, und fragt, an welcher Stelle geregelt sei, daß befangene Personen in der Fraktion weder mitberaten noch mitentscheiden dürften.

Er erkundigt sich ferner, ob sachkundige Bürger Fraktionsmitglied sein könnten und inwieweit sie etwa bei der Wahl des Fraktionsvorstandes stimmberechtigt seien.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** verweist bezüglich der Regelung über die sachkundigen Bürger auf § 44 Abs. 4 des Gesetzentwurfes seiner Fraktion Drucksache 11/2741 und fügt hinzu, wenn sachkundige Bürger an den Fraktionssitzungen teilnehmen dürften, müßten Bestimmungen über die Vertraulichkeit festgelegt werden. Eine Regelung, an welchen Sitzungen sachkundige und andere Bürger teilnehmen dürften, hielte er für lebensfremd.

**MD Held (IM)** antwortet, Befangenheit wäre kein Problem, wenn eine Fraktion ein nicht rechtsfähiger Verein, eine eigene Gesellschaft, eine BGB-Gesellschaft oder privatrechtlich organisiert wäre. In diesen Fällen könnten selbst Dritte den Sitzungen beiwohnen. Der hessische Oberverwaltungsgerichtshof habe kürzlich jedoch ent-

schieden, daß bei Entscheidungen in der Fraktion nur Fraktionsmitglieder anwesend sein dürften, denn die Anwesenheit von Dritten könne bereits die Entscheidungsfindung beeinflussen. In dem vom Gericht zu prüfenden Fall hätten sich Mitglieder der Partei an der Diskussion beteiligt. Mitarbeiter der Fraktionen, soweit sie Poststellenfunktion wahrnahmen, dürften teilnehmen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** hält es für lebensfremd anzunehmen, daß die Fraktionen bei der Beratung über bestimmte Themen die sachkundigen Bürger nicht hinzuzögen. Dabei handle es sich aber sicher nur um die dem betreffenden Ausschuß angehörenden sachkundigen Bürger.

Er sehe das Problem bei den kleinen Fraktionen. In seiner Stadt seien die sachkundigen Bürger in den Fraktionssitzungen regelmäßig in der großen Mehrheit. Dies führe manchmal dazu, daß bei Kontroversen nicht den sachkundigen Bürgern gefolgt werden könne, weil die Fraktion bereits einen anderen Beschluß gefaßt habe. Auf den Landtag übertragen mache dies deutlich, daß die SPD-Fraktion manches tolerieren müsse, was bei den kleinen Fraktionen im argen liege. Er spreche sich dagegen aus, in das Gesetz eine Regelung aufzunehmen, die die punktuelle Hinzuziehung der sachkundigen Bürger ausschließe.

**Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** fügt hinzu, für die Ausschüsse sei im übrigen geregelt, daß die Zahl der sachkundigen Bürger die Zahl der Fraktionsmitglieder nicht übersteigen dürfe.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** berichtet aus seiner Praxis, aufgrund der Tatsache, daß seine Gemeinde aus über 90 Dörfern bestehe und möglichst viele von ihnen im Rat vertreten sein sollten, habe seine Fraktion intern geregelt, daß jedes Ratsmitglied einen direkten Vertreter habe, damit dessen Dorf bei seinem Ausscheiden weiter vertreten sei. Ferner werde jeder bei der Wahl stellvertretende Direktkandidat sachkundiger Bürger. Diese Personen würden in der ersten Ausschusssitzung vereidigt und könnten an allen Sitzungen teilnehmen. Darüber hinaus würden, da die Partei über viele junge interessierte Bürger verfüge, die stellvertretenden sachkundigen Bürger in der zweiten Sitzung vereidigt, sie könnten an den Sitzungen stellvertretend teilnehmen. Auf diese Weise bestehe seine Fraktion aus bis zu 60 den Regeln der Gemeindeordnung verpflichteten Personen.

Um den von Herrn Wilmbusse geschilderten Fall auszuschließen, sei in der Fraktionsgeschäftsordnung festgehalten, daß bei kontroversen Abstimmungen die Entscheidung

durch die Ratsmitglieder und die im Ausschuß vertretenen sachkundigen Bürger herbeigeführt werde. Bisher sei lediglich zweimal eine zweite Abstimmung erforderlich geworden.

Insbesondere im ländlichen Raum müßten, um die Fraktionsarbeit auf breite Füße stellen und möglichst viel in und aus den Ortsteilen transportieren zu können, solche Hilfskrücken konstruiert werden. Er bitte, dieses Problem zu durchdenken und eine Rechtslage zu schaffen, die den Gemeinden möglichst viel Freiheit lasse und dennoch eindeutig sei.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** konstatiert, Herr Lindlar habe veranschaulicht, wie sich die Wirklichkeit am Gesetz vorbeientwickle. Er behaupte, daß die Bestimmung des § 30 c Abs. 1 Satz 1 "Fraktionen sind freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern des Rates oder einer Bezirksvertretung" fast nirgendwo so gehandhabt werde.

Dem Ausschuß seien die Fälle bekannt, in denen in dieser Hinsicht etwas schiefgelaufen sei. Er sollte Klarheit darüber schaffen, was den Fraktionen erlaubt sei und was nicht.

Die Fraktionen seien keine Vereine, sondern Teil des Rates. Aus dieser Qualität leite sich die Alimentierung ihrer Arbeit aus öffentlichen Mitteln der Stadt her. Für den Fall, daß ein nordrhein-westfälisches Gericht in einer solchen Sache einmal ein Urteil fällen müsse, sei es wichtig, in bezug sowohl auf die Befangenheit als auch auf die Anbindung der sachkundigen Bürger an die Ausschußarbeit und an die Fraktionen klare Verhältnisse zu haben. Seiner Ansicht nach sollten letztere in den Fraktions-sitzungen mitberaten dürfen.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** spricht das Problem an, daß die in die Bezirksvertretung Gewählten für diese Sitzungen oft nicht freigestellt würden, da sie nicht als Mitglieder der Fraktionen anerkannt würden. Es müsse danach differenziert werden, wer abstimmungsberechtigt sei und wer für die Sitzungen freigestellt werden könne, denn es sei sinnvoll, sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie Mitglieder der Fraktionen hinzuzuziehen, die aber nicht majorisieren können dürften.

**Abgeordneter Lindlar (CDU)** erwidert Herrn Wilmbusse, zwar könne die Frage der Abstimmungsberechtigung von sachkundigen Bürgern, nicht aber deren Anwesenheit differenziert geregelt werden. Wenn zum Beispiel fünf Ausschußsitzungen anstünden, könne kein Zeitplan aufgestellt werden, der garantiere, daß die sachkundigen Bürger

zu ihren Themen in allen Sitzungen anwesend sein könnten. Er plädiere dafür, in bezug auf die Anwesenheit eine gangbare Lösung zu finden.

**Minister Dr. Schnoor** sichert zu, einen Formulierungsvorschlag zu diesem Punkt zu unterbreiten.

(Unterbrechung von 16.30 Uhr bis 17.00 Uhr)

**f) Modernisierung des kommunalen Haushaltsrechts  
(§§ 64-86 GO-Entwurf)**

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** begrüßt die von der Landesregierung unterbreiteten Vorschläge, insbesondere den Abbau der Genehmigungspflicht (§ 66 Abs. 5 GO - neu).

Als wichtigstes Petikum seiner Fraktion bringt Herr Wilmbusse den Wunsch ein, es dem Innenminister durch eine Vorschrift tatsächlich zu erlauben, den Kommunen, die es mit dem Stichwort "Konzern Stadt" und "Tilburger Modell" ernst nähmen, das Abweichen von haushaltsrechtlichen Regelungen in dem gebotenen Maße zu gestatten, sollte dies trotz der novellierten Haushaltsbestimmungen notwendig werden, was man jetzt nicht für jeden Einzelfall übersehen könne - s. Formulierungsvorschlag des Innenministers in der Auswertung der Sachverständigenanhörung, die folgendermaßen lautet:

"§ 115 GO erhält folgende Fassung:

'Zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung kann das Innenministerium im Einzelfall Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften dieses Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen erlassen. Ausnahmen können insbesondere zugelassen werden von den Regelungen über den Haushaltsplan und die Haushaltssatzung, den Stellenplan, die organisationsrechtliche Stellung des Kämmerers, die Jahresrechnung, die Rechnungsprüfung und von Regelungen zum Gesamtdeckungsprinzip, zur Deckungsfähigkeit und zur Buchführung.'



Für die **CDU-Fraktion** signalisiert **Abgeordneter Leifert** ebenfalls Zustimmung zu den Neuregelungen und befürwortet wie sein Vorredner insbesondere die Öffnungsklausel.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** erklärt sich mit einer Lockerung der Aufsicht einverstanden, hegt aber Bedenken, ob die schlechte Finanzlage der Kommunen und infolgedessen die Notwendigkeit von Haushaltssicherungskonzepten nicht doch wieder zu mehr Kontrolle führten.

Nicht übersehen wissen möchte Frau Höhn, daß mit den Bestimmungen des Gesetzesentwurfs das Sparen auf der untersten, der Gemeindeebene und damit dort gefördert werde, wo es die Bürger und Bürgerinnen am meisten treffe, während die Kreise und die darüberliegenden Ebenen, je höher sie in der Hierarchie ständen, wesentlich mehr Spielräume hätten.

Die Abgeordnete plädiert schließlich für ein eigenes Budgetrecht der Bezirksvertretungen, um sie aufzuwerten und die Dezentralisierung zu fördern.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** spricht dem Innenministerium ein ausdrückliches Lob für die Novellierung des Komplexes "Haushaltsrecht" aus und bewertet die Einführung einer Experimentierklausel uneingeschränkt positiv: Sie ebne den Weg über eine Modernisierung der Kommunalverwaltung hin zu einem Dienstleistungsunternehmen Stadt.

Herr Ruppert teilt die Befürchtung Frau Höhns, daß Genehmigungsvorbehalte zwar auf der einen Seite entfielen, aber durch die "Hintertür Haushaltssicherungskonzepte" in verstärktem Maße doch wieder eingeführt würden: Denn ab 1995 befänden sich die Gemeinden ohne Haushaltssicherungskonzept vermutlich in der Minderheit.

Anschließend thematisiert der Abgeordnete den Punkt "Kreisumlage", die auf die 50 % zulaufe und damit die gemeindliche Finanzhoheit sowie die kommunale Selbstverwaltung aushöhle, wenngleich natürlich andererseits die Kreisumlage für die Kreise das einzige Instrument der Refinanzierung darstelle. Es bleibe zu klären, ob man es dem Verfassungsgericht überlassen sollte, die Grenze für die Kreisumlage - die bei 50 % liegen dürfte - zu ermitteln, oder selbst eine Barriere einbauen wolle.

Das Problem der Kreisumlage wird nach den Worten des **Abgeordneten Wilmbusse (SPD)** dann besonders virulent, wenn eine Kommune mit einem Haushaltssiche-

rungskonzept lebe, welches sämtliche Ausgaben tangiere, nur nicht die Kreisumlage, so daß nicht ausgeschlossen werden könne, daß freiwillige Ausgaben, die der Gemeinde durch das Haushaltssicherungskonzept nicht mehr möglich wären, dennoch auf dem Wege über die Kreisumlage getätigt würden.

Eine solche Verlagerung aber widerspräche nicht zuletzt dem angestrebten Ziel vermehrter Eigenständigkeit der Kommunen und führte zu mehr Überörtlichkeit.

Aus diesem Grunde sollte in den entsprechenden Fällen nicht nur der gemeindliche Haushalt, sondern auch der Kreishaushalt auf den Prüfstand gehoben werden, um Einsparungspotentiale auch beim Kreis und als Konsequenz die Möglichkeit der Senkung der Kreisumlage zu untersuchen, und zwar etwa durch die Festlegung einer diesbezüglichen Grenze von 50 %. In Betracht käme auch eine Einzelfallentscheidung der Aufsichtsbehörde, ob, würde einer Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept auferlegt, es nicht auch eines solchen für den Kreis bedürfte. - Ein aus gemeindlicher Sicht richtiges Verfahren, und dies nicht zuletzt deshalb, weil die Kreise zum Teil für die gleichen Aufgaben ihr Personal wesentlich höher dotierten, als die Kommunen es könnten, höherqualifiziertes und unverhältnismäßig viel mehr Personal aufwendeten, welches dann zum Teil nichts anderes täte, als den Gemeinden vorzugeben, was auf kommunaler Ebene alles, beispielsweise im Umweltschutz, zu geschehen habe. Die Gemeinden zwingt dies angesichts ihrer geringeren personellen und fachlichen Ausstattung dazu, externen Rat einzuholen, was wiederum einen immensen Verwaltungsaufwand, Kosten und Zeitverzug bedeute.

Ungleiches sollte aber auch nicht gleich behandelt werden: Ein sparsamer Kreis könne nicht durch einen Eingriff der Aufsichtsbehörde in Form eines Haushaltssicherungskonzeptes für unverhältnismäßiges Wirtschaften einer seiner Mitgliedsgemeinden bestraft werden.

Da das eben skizzierte Verfahren natürlich einen erheblichen Eingriff in die Kreisautonomie mit sich brächte, empfehle sich ein nochmaliges Gespräch mit dem Landkreistag und dem Städte- und Gemeindebund, um eventuell Alternativen zu finden.

Berücksichtigt werden müsse, daß die Diskussion heute vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl von Haushaltssicherungskonzepten stattfindet, die Situation also völlig von der noch vor einigen Jahren gültigen und "normalen", für die die Vorschläge des Innenministers ausgereicht hätten, abweiche.

Mit den bisher vom Rat gepflegten Instrumenten zur Reduzierung von Einsparungen könne dieser im übrigen in der jetzigen Lage überhaupt nicht mehr zu dem gewünschten Ziel kommen, nämlich ganz überproportionale Abstriche vorzunehmen. Hier

bedürfe es unbedingt des Mitwirkens des Verwaltungswissens. Wenn es gelinge, dieses dazu zu motivieren, könnten die Bemühungen halbwegs erfolgreich sein.

Gleiches gelte für den Kreis: Ohne das Verwaltungswissen des Kreises selbst und damit dessen Willen zum Mithelfen werde es den Gemeinden niemals gelingen, bei der Haushaltsplanaufstellung des Kreises entsprechende Einwendungen vorzubringen (s. § 44 Kreisordnung).

Als weiteren Punkt der Gesamtdiskussion erinnert Herr Wilmbusse an das Argument der Kreise, Höhe und Steigerung der Kreisumlage hingen nicht zuletzt von den Landschaftsverbänden ab, die uneingeschränkt wie bisher arbeiteten. Auch die Landschaftsverbände habe man also in die Beratungen einzubeziehen.

Auch nach Ansicht des **Abgeordneten Leifert (CDU)** werde man angesichts der in den nächsten Jahren voraussichtlich immer schlechter werdenden Finanzsituation der Gemeinden und der vermehrten Anwendung von Haushaltskonsolidierungskonzepten nicht umhinkommen, das Verhältnis Kommunen : Kreise in die Betrachtung einzubeziehen: Insofern stimme er Herrn Wilmbusse betreffend die Überprüfung beider Ebenen zu. Die Kreise müßten zwar weiterhin ihre Pflichtaufgaben und das, was von manchen einzelnen Gemeinden nicht geleistet werden könne, erfüllen können, doch bedürfe die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben durch einen Kreis einer Durchleuchtung, weil diese Aufgaben eigentlich zu dem Tätigkeitsfeld der jeweiligen Mitgliedsgemeinden zählten. Es frage sich allerdings, ob hier über den Weg eines zusätzlichen Haushaltssicherungskonzeptes für den Kreis, in dem sich mindestens eine Gemeinde mit einem Konsolidierungskonzept befinde, ein Ausgleich gelingen könne. Auf jeden Fall aber werde der Kreis, falls der Umlagesatz eine bestimmte Höhe überschreite, dies zu erklären und die Unabdingbarkeit nachzuweisen haben; freiwillige Aufgaben müßten bis auf das absolut Unerläßliche zurückgefahren werden. - In der Vergangenheit habe sich etwa bei Ausgleichsstockgemeinden gezeigt, daß entgegen wiederholter Beteuerungen letztendlich doch noch Einsparungen möglich gewesen seien.

Bei einer Kreisumlage um die 50 % sieht der **Vorsitzende** die Selbstverwaltung der Gemeinden gefährdet.

Nach Auskunft des **Leitenden Ministerialrats Kruppa (Innenministerium)** beträgt der Umlagesatz schon jetzt durchschnittlich fast 50 %. Und in Anbetracht weiterer Kürzungen setze in Zukunft ein noch stärkerer Verteilungskampf ein: Die kommunale

len Spitzenverbände hätten erst jüngst gegen Kürzungen des Bundes im Bereich der Arbeitsförderung protestiert, die nämlich zu einer Verlagerung der Kosten auf die Sozialhilfe und zu einem Kostenschub für die Kreise, die ihre Haushalte natürlich auch ausgleichen müßten, führen würden. - Eine Entwicklung, daß die Gemeinden "in Armut lebten", während die Kreise fleißig neues Personal einstellten und kosten-trächtige Aufgaben übernähmen, halte er im übrigen für ausgeschlossen.

Als Problem bittet Herr Kruppa in die Überlegungen einzubeziehen, daß die Kommunalaufsicht der verschiedensten Ebenen wegen der geringen Zahl des zur Verfügung stehenden Personals schon in der Vergangenheit überfordert gewesen sei. In schlechten wirtschaftlichen Zeiten wie heute erklärten die Gemeinden deshalb auch zunächst immer einmal, sparen könnten sie nur auf dem Gebiet der freiwilligen Aufgaben. Bei näherer Betrachtung stelle sich aber meist heraus, daß auch und gerade bei den Pflichtaufgaben Reduzierungen erfolgen könnten, denn es stehe den Gemeinden natürlich frei, für eine bestimmte Sache etwa zwei oder zehn Personen zu beschäftigen.

Als deutliche Qualitätsverbesserung im Verhältnis Kreis/Gemeinden zugunsten der Mitgliedskommunen bezeichnet **Ministerialdirigent Held (Innenministerium)** den § 44 Kreisordnung: Das Verfahren der Haushaltsaufstellung werde transparent; die Presse könne die politische Auseinandersetzung, wendeten die Kommunen etwas ein, in öffentlicher Kreistagssitzung mitverfolgen.

Zweifel hege er, ob der Umstand, daß eine kreisangehörige Gemeinde ihren Haushalt nicht ausgleichen könne oder wolle, Maßstab für einen Eingriff in die Autonomie des Kreishaushaltes sein dürfte. Angesichts der vielen "Gestaltungsmöglichkeiten" für die Gemeinden, mit ihrem Haushalt umzugehen, scheidet die Tatsache, daß eine kreisangehörige Gemeinde mit einem Haushaltssicherungskonzept wirtschaften müsse, als Kriterium für einen Eingriff der Aufsichtsbehörde in die Haushaltsaufstellung des Kreises aus. Zudem habe auch die Rechtsprechung in der Vergangenheit ausdrücklich die Verantwortlichkeiten in das Verhältnis Gemeinden : Kreis gelegt und ein Haushaltsgestaltungsrecht der Aufsichtsbehörden verneint. Dieser Tendenz folge nunmehr der neue § 44 Kreisordnung, der seines Erachtens aber auch das Maß dessen beinhalte, was für die Aufsichtsbehörden überhaupt machbar sei. - Außerdem hätten auch die Kommunalen Spitzenverbände, die sich sonst sehr "erfinderisch" zeigten, keinen Lösungsvorschlag für dieses Problem unterbreitet, was darauf hindeute, daß es vielleicht anders, als durch den Innenminister jetzt vorgesehen, gar nicht lösbar sei.

**Staatssekretär Riotte (Innenministerium)** bestätigt die Ausführungen Herrn Helds, daß die Rechtsprechung der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit genommen habe, gestaltend in den Kreishaushalt einzugreifen. Es verbleibe daher wirklich nur die Rechtsaufsicht, wobei sich die Frage stelle, ab welchem Umlagesatz Rechte der Gemeinden verletzt seien, was dann die Möglichkeit eröffnede, auf den Kreishaushalt einzuwirken. Eine absolute Grenze zu finden scheine außerordentlich schwer, denn die Einstufung eines Beitrags als überproportionale Inanspruchnahme hänge von der jeweiligen Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Kommunen ab.

Anschließend widmet sich der Ausschuß der Diskussion einzelner Vorschriften des Gesetzentwurfs zur Gemeindeordnung.

### § 65 GO - Haushaltsplan

**Abgeordneter Wirtz (SPD)** macht darauf aufmerksam, daß entsprechend der Neuregelung in § 65 Abs. 2 GO, nach der der Stellenplan Teil des Haushaltsplans werde, jede Änderung des Stellenplans voll dem Haushaltsänderungsverfahren, also einem Nachtragshaushalt, unterworfen und den Gemeinden damit ein Stück Flexibilität genommen wäre. Er plädiere daher für die Beibehaltung der alten Fassung der GO.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** will den Sachverhalt differenziert betrachtet wissen: Einerseits befürworte er die Neuregelung, denn für eine kleine Gemeinde bedeute beispielsweise die Schaffung von drei neuen Stellen keine Kleinigkeit mehr und sollte deshalb einem Nachtragshaushalt vorbehalten bleiben, während die Anwendung des gesamten Nachtragshaushaltsverfahrens für die Verschiebung einer Stelle von der einen in eine andere Abteilung als zu aufwendig erscheine.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** spricht sich mit dem Argument, daß die Neuregelung durch das Einstellen einer Leerstelle in den Haushaltsplan ohnehin umgangen werden könne, ebenfalls für das Festhalten an der alten Vorschrift aus: Denn die Aufmerksamkeit des Rates werde auch jetzt schon bei einer Ergänzung des Stellenplanes geweckt.

### § 67 GO - Nachtragssatzung

Nach Ansicht der Abgeordneten **Wilmbusse (SPD)** und **Leifert (CDU)** sollte in § 67 Abs. 3 Ziffer 1 nicht der Begriff "unbedeutende", sondern, wie in der alten Fassung, das Wort "geringfügige" gewählt werden, um Interpretationsschwierigkeiten vorzubeugen.

**Ministerialrat Schneider (Innenministerium)** betont, daß die Änderung der Wortwahl ohne Bedeutung sei, zumal in der Begründung (s. S. 21) des Gesetzentwurfs wiederum von "geringfügig" gesprochen werde.

### § 69 GO - Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** ist der Ansicht, daß die Regelung der Übertragbarkeit der Haushaltsausgabereste in der Gemeindehaushaltsverordnung erfolgen müßte.

**Ministerialrat Schneider (Innenministerium)** teilt die Absicht des Innenministeriums mit, eine entsprechende Vorschrift in § 19 Gemeindehaushaltsordnung aufzunehmen, die allerdings erst nach Verabschiedung der Gemeindeordnung geändert werden könne.

### § 71 GO - Verpflichtungsermächtigungen

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** geht auf § 71 ein, der - erstens - auch bei Verpflichtungsermächtigungen die Übertragbarkeit zulasse und - zweitens - die Geringfügigkeit im Verhältnis zu allen in einem Haushaltsjahr festgesetzten Verpflichtungsermächtigungen messe. Eine solche Regelung liefe in kleinen Gemeinden mit nur einer Verpflichtungsermächtigung ins Leere. Es frage sich also, ob die Geringfügigkeit daher nicht besser am Gesamthaushalt orientiert werden sollte.

**Ministerialrat Schneider (Innenministerium)** erläutert, von Geringfügigkeit sei in dem Gesetzentwurf nicht die Rede. Es werde nur davon gesprochen, daß über- und

außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen eingegangen werden dürften, wenn sie unabweisbar seien und der Gesamtbetrag - über den der Rat entschieden habe - der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten werde. Auf diesem Wege habe man dem Rat das Recht auf Verschiebungen zubilligen und sein Budgetrecht insoweit nicht einengen wollen.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** folgert daraus, daß, enthielte ein Haushaltsplan mehrere Verpflichtungsermächtigungen, die dann nicht voll ausgeschöpft würden, überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen zulässig wären, nicht jedoch in dem Falle, in dem ein Rat sorgfältig arbeite, nur eine Verpflichtungsermächtigung in den Haushalt einstelle und diese ausschöpfe.

### **Gemeindehaushaltsordnung i.V.m. Verdingungsordnung**

**Abgeordneter Grevener (SPD)** greift die Bindung der Gemeinden über die Gemeindehaushaltsordnung an die Verdingungsordnung auf, was zu Mehrkosten von mindestens 15 % im Baubereich führe. Es könnte in einer Zeit des Zwangs zum Sparen darüber nachgedacht werden, ob man sich eine derartige Förderung des Handwerks weiterhin erlauben sollte.

**Staatssekretär Riotte (Innenministerium)** teilt mit, eine Lockerung dieser strengen Vergabegrundsätze wäre in der Vergangenheit möglich gewesen, verbiete sich jetzt aber durch EG-Recht. - Einer Abweichung, ergänzt **Ministerialrat Schneider (IM)**, ständen u. a. die Lieferkoordinierungsrichtlinie, die Baukoordinierungsrichtlinie, die Dienstleistungsrichtlinie, die Sektorenrichtlinie, die Sektorendienstleistungsrichtlinie und die Überwachungsrichtlinie, aufgrund derer Bund und Länder Spruchkammern einzurichten hätten, entgegen.

(Im Anschluß an die Sitzung folgt der Ausschuß einer Einladung des Verbandsvorstehers des Landesverbandes Lippe, Herrn Helmut Holländer, zum Abendessen mit kultureller Untermalung durch Künstler des Lippischen Landestheaters in Detmold.)

gez. Dr. Twenhöven  
Vorsitzender

gez. Grevener  
Amtierender Vorsitzender