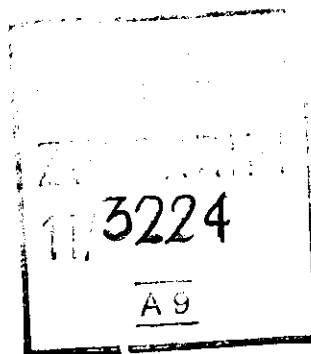


LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Herrn
Dr. Jörg Twenhöven MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik des
Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



40472 Düsseldorf
Liliencronstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508-27/28
Telefax 0211/96508-55

Datum: 07. 03. 1994
AZ: 10 20-00 Schu/W

Anhörung der kommunalen Spitzenverbände des Landes Nordrhein-Westfalen zu den beabsichtigten Änderungen der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 22. Februar 1994

Sehr geehrter Herr Dr. Twenhöven,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, vor der abschließenden Beratung des Ausschusses für Kommunalpolitik über den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen (Drucksache 11/4993) noch einmal Stellung nehmen zu können. Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf Änderungsanträge, die die Kreise unmittelbar betreffen; zu Änderungsanträgen zur Gemeindeordnung wird nur Stellung genommen, soweit die Bestimmungen der Gemeindeordnung auch für die Kreise entsprechend anwendbar sind. Da nur die SPD-Landtagsfraktion schriftliche Änderungsanträge zur Kreisordnung, zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und des Landesbeamtengesetzes sowie Übergangsvorschriften vorgelegt hat, bitten wir um Verständnis, daß sich unsere Stellungnahme an diesen Änderungsvorschlägen ausrichtet.

Wegen der Kürze der Äußerungsfrist konnten die zuständigen Gremien des Landkreistages NW nicht mit den konkreten Änderungsvorschlägen befaßt werden. Wir behalten uns daher vor, aufgrund der Beschlußfassung unserer Gremien unsere Stellungnahme ggf. noch kurzfristig zu ergänzen. Dies vorausgeschickt, nehmen wir zu den Änderungsvorschlägen wie folgt vorläufig Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkung

Zu begrüßen ist, daß das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen jetzt zügig beendet werden soll. Damit können sich die Kommunalpolitiker vor Ort auf der Basis eines verlässlichen zukünftigen Handlungsrahmens wieder mit voller Kraft den drängenden Problemen der kommunalen Gebietskörperschaften stellen.

Nachdem die politische Entscheidung für die Abschaffung der Doppelspitze und für die Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters/Landrats gefallen ist, sehen wir davon ab, noch einmal das Für und Wider dieser Entscheidung zu erörtern. Nicht verhehlen möchten wir allerdings, daß wir die von der SPD vorgeschlagene Regelamtszeit für den in Urwahl gewählten Bürgermeister/Landrat von 5 Jahren für problematisch halten. Die neun Bundesländer, die inzwischen eine Urwahl von Hauptverwaltungsbeamten vorsehen, sehen alle mindestens 6 und mehr Jahre als Regelamtszeit vor. Wir befürchten, daß eine Amtszeit von nur 5 Jahren die Attraktivität dieses Amtes für qualifizierte Bewerber mindert. Die in relativ kurzen Abständen stattfindenden Wahlkämpfe um dieses Amt sind darüber hinaus der Kontinuität und Effektivität der Verwaltungsarbeit nicht förderlich. Außerdem sind mit kurzen Amtszeiten in der Regel höhere Versorgungslasten verbunden. Diese Bedenken gelten erst recht für die Fälle, in denen die Amtszeit wegen der mittelbaren Wahl durch den Rat/Kreistag die Regelamtszeit von 5 Jahren unterschreitet. Wir würden es daher begrüßen, wenn der Landtag sich entschließen könnte, eine längere Amtszeit vorzusehen. Dabei sind durchaus auch Modelle denkbar, die eine Verlängerung der Amtszeit vorsehen, ohne daß die von der SPD-Landtagsfraktion vorgeschlagene Koppelung des Wahltermins für die Kommunalvertretung und die Wahl des Bürgermeisters/Landrats, die bundesweit einmalig ist, grundsätzlich in Frage gestellt werden müßte.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Änderungsvorschlägen (Grundlage der Stellungnahme sind die Vorschläge der SPD-Fraktion)

A. Änderung der Kreisordnung

1. § 2 Abs. 2 KrO - Wirkungskreis

§ 2 Abs. 2 Satz 3 KrO regelt die Frage, daß das Land bei der Übertragung neuer kostenträchtiger Aufgaben auf die Kreise auch die

Aufbringung der Mittel zu regeln hat, in wesentlichen Teilen anders als die vergleichbare Bestimmung des § 3 Abs. 4 GO. Gründe für diese Ungleichbehandlung von Kreisen und Gemeinden gibt es unseres Erachtens nicht.

§ 2 Abs. 2 Satz 3 KrO sollte daher durch folgende Sätze ersetzt werden:

"Werden den Kreisen neue Pflichten auferlegt oder werden Pflichten bei der Novellierung eines Gesetzes fortgeschrieben oder erweitert, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. Führen diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Kreise, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen."

2. § 6 a KrO - Gleichstellung von Frau und Mann -

Auf unsere ablehnende Stellungnahme in der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 16. Juni 1993 wird verwiesen.

3. § 15 a KrO - Anregungen und Beschwerden -

§ 15 a Abs. 1 Satz 3 KrO sollte ersatzlos gestrichen werden. Die vergleichbare Bestimmung in § 6 c GO hat in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten geführt. Auf die schriftliche Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zu § 6 c GO in der Anhörung des Kommunalpolitischen Ausschusses vom 16. Juni 1993 wird Bezug genommen. Eine Streichung von Absatz 1 Satz 3, die im übrigen auch der CDU-Änderungsantrag für den entsprechenden § 6 c GO vorsieht, würde das Petitionsrecht der Bürger in keiner Weise schmälern.

4. § 15 c KrO - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid -

Auf unsere grundsätzlichen Bedenken gegen die vorgeschlagenen Formen der Bürgerbeteiligung auf Kreisebene, die wir anlässlich der Anhörung am 16. Juni 1993 im Kommunalpolitischen Ausschuss geäußert haben, wird verwiesen.

Im übrigen ist der in § 15 c Abs. 3 Satz 1 KrO des SPD-Antrags vorgesehene Begriff "Bekanntgabe des Beschlusses" unklar. Die Bekanntmachungsverordnung spricht von "Bekanntmachung", § 29 Abs. 2 KrO in der Fassung des SPD-Vorschlags davon, daß Beschlüsse in geeigneter Weise

der Öffentlichkeit "zugänglich" gemacht werden sollen. Es ist unklar, welcher dieser beiden Bekanntmachungsformen der Begriff der Bekanntgabe zuzuordnen ist. Da mit der "Bekanntgabe des Beschlusses" die Vierwochenfrist zu laufen beginnt, innerhalb derer ein Bürgerbegehren gegen einen Kreistagsbeschuß eingereicht sein muß, ist es dringend wünschenswert, daß eindeutig definiert wird, wann ein Beschluß im Sinne des § 15 c Abs. 3 KrO bekannt gemacht worden ist.

Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems wäre es, den Begriff der "Bekanntgabe" in Abs. 3 Satz 1 durch den Begriff "Bekanntmachung", der in der Bekanntmachungsverordnung eindeutig definiert ist, zu ersetzen. § 15 c Abs. 3 KrO müßte dann folgende Fassung erhalten:

"(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Kreistags, muß es innerhalb von vier Wochen nach der **Bekanntmachung** des Beschlusses eingereicht sein. Gegen **einen** Beschluß, der nicht der Bekanntmachung bedarf **oder nicht bekanntgemacht worden ist**, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag."

5. § 20 KrO - Zuständigkeiten des Kreistages -

a) **Ausschließlichkeitskatalog des § 20 Abs. 1 Satz 2 KrO**

Zwar sehen § 38 Abs. 2 und § 38 b Abs. 1 Satz 1 und 2 KrO in der Fassung der SPD-Anträge ausdrücklich vor, daß die mittelbare Wahl des Landrats sowie die Wahl oder Bestellung des allgemeinen Vertreters des Landrats durch den Kreistag erfolgt. Da § 20 Abs. 1 Satz 2 d KrO aber nur die **Bestellung** des allgemeinen Vertreters, nicht aber die mittelbare **Wahl** des Landrats und die **Wahl** des allgemeinen Vertreters im "Ausschließlichkeitskatalog" des Kreistages aufführt, könnte daraus der wohl nicht beabsichtigte Umkehrschluß gezogen werden, daß die mittelbare **Wahl** des Landrats und des allgemeinen Vertreters des Landrats im Gegensatz zur Bestellung des allgemeinen Vertreters vom Kreistag auf den Kreisausschuß delegiert werden darf. Um dies zu vermeiden, sollte auch die mittelbare Wahl des Landrats und die Wahl des allgemeinen Vertreters des Landrats ausdrücklich in § 20 Abs. 1 Satz 2 d KrO aufgeführt werden.

b) **Änderung des § 20 Abs. 1 Satz 2 p KrO**

Die von der SPD vorgeschlagene Streichung der Worte "die Aufnahme von Krediten," in § 20 Abs. 1 Satz 2 p KrO wird ausdrücklich begrüßt.

c) **§ 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrO**

Die von der SPD vorgeschlagene Neufassung des § 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 verankert das Akteneinsichtsrecht des Kreistages zweifach. Da der Kreistag sein Akteneinsichtsrecht ohnehin nur in der Form wahrnehmen kann, daß er einzelne seiner Mitglieder oder einen Ausschuß beauftragt, sollte § 20 Abs. 2 Satz 2 KrO wie folgt gefaßt werden:

"Der Kreistag kann vom Landrat jederzeit Auskunft über alle Angelegenheiten des Kreises verlangen."

Die angeregte Streichung der Worte "und Akteneinsicht" im Satz 2 schmälert die Akteneinsichtsrechte des Kreistages in keiner Weise. Es ist in vollem Umfang durch den von der SPD vorgeschlagenen Satz 3 gewährleistet.

d) **§ 20 Abs. 4 KrO**

Anders als der Zuständigkeitskatalog des Rates (vgl. § 28 GO) legt § 20 Abs. 4 KrO ausdrücklich fest, daß die Vertreter des Kreises in juristischen Personen oder Personenvereinigungen vom Kreistag zu bestellen oder vorzuschlagen sind. Da gleichzeitig in § 37 Buchst. e KrO, der die gesetzliche Vertretung des Kreises durch den Landrat regelt, anders als in § 55 Abs. 2 GO ein ausdrücklicher Hinweis fehlt, daß für die Vertretung der Kreise in Organen von juristischen Personen und Personenvereinigungen § 89 a GO entsprechend gilt, ist unklar, inwieweit § 89 a Abs. 2 und 3 GO auch für die Kreise entsprechend gilt. Um Fehlschlüsse aus der in der Gemeindeordnung und Kreisordnung nach den Anträgen der SPD gegebenen unterschiedlichen Regelungssystematik zu vermeiden, sollte in § 20 Abs. 4 KrO eindeutig festgelegt werden, daß § 89 a GO entsprechend anwendbar ist. Dies könnte geschehen, indem § 20 Abs. 4 KrO um folgenden Satz ergänzt wird:

"Für die Vertretung der Kreise in Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen gilt § 89 a GO entsprechend."

6. § 22 b KrO - Entschädigung -

Der von der SPD neu vorgeschlagene § 22 b Abs. 4 KrO sieht im Unterschied zur geltenden Rechtslage nicht mehr vor, daß die Anzahl der Fraktionssitzungen, für die ein Sitzungsgeld zu zahlen ist, zu beschränken ist. Durch die Beschränkung der "sitzungsgeldfähigen" Fraktionssitzungen bestand in der Vergangenheit die Möglichkeit, Versuchen einen Riegel vorzuschieben, Treffen im kleinen Kreis zur Fraktionssitzung zu erklären, um dafür Sitzungsgeld zu erhalten. Insbesondere bei manchen kleinen Fraktionen mit sehr wenigen Mitgliedern waren in der Vergangenheit teilweise Tendenzen zu einer weitaus überdurchschnittlichen Sitzungshäufigkeit zu verzeichnen. Die bisher geltende Regelung hat sich insgesamt bewährt, da sie eine Handhabe bot, ohne großen Kontrollaufwand, ob tatsächlich eine Fraktionssitzung stattgefunden hat, Mißbräuchen entgegenzuwirken.

Man mag sicher darüber diskutieren können, ob es bei der bisherigen gesetzlichen Pflicht bleiben muß, eine Beschränkung in der Hauptsatzung vorzunehmen. Zumindest sollte aber weiterhin die Möglichkeit für den Kreistag bestehen bleiben, daß er die Anzahl der Fraktionssitzungen, für die Sitzungsgeld gezahlt werden muß, in der Hauptsatzung beschränken kann. Hierzu bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigung im Gesetz selbst, da der nach dem SPD-Antrag vorgesehene strikte gesetzliche Anspruch auf Zahlung von Sitzungsgeld für jede Fraktionssitzung sonst in der "rangniederen" Hauptsatzung nicht eingeschränkt werden dürfte. Durch die vorgeschlagene "Kann-Vorschrift" erhielte der Kreistag ein flexibles Instrument, um möglichen Mißbräuchen ohne großen Kontroll- und Vollzugsaufwand entgegenzutreten zu können. Ohne eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zur Begrenzung der Anzahl der "sitzungsgeldfähigen" Fraktionssitzungen könnte möglichen Mißbräuchen in der Praxis kaum begegnet werden. In jedem Einzelfall müßte mit erheblichem Kontrollaufwand nachgewiesen werden, daß es sich bei einem als Fraktionssitzung deklariertem Treffen tatsächlich nicht um eine Fraktionssitzung gehandelt hat. Dies ist von Ausnahmen abgesehen praktisch so gut wie nicht möglich.

7. § 22 c KrO - Fraktionen -

Die bisherige Regelung in § 22 Abs. 7 KrO und der Vorschlag im Entwurf der Landesregierung (§ 22 c Abs. 3 KrO) sahen vor, daß der Kreis den Fraktionen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen für ihre Arbeit gewähren kann. Der SPD-Antrag schlägt nunmehr vor, diese Ermessensvorschrift in eine zwingende Pflicht für den Kreis umzuwandeln, Zuwendungen zu gewähren. Eine solche Verpflichtung wäre nicht nur bundesweit einmalig; sie setzt auch einen neuen kostenträchtigen Standard. Deshalb sollte es bei der bisherigen Ermessensvorschrift bleiben.

Falls die Ermessensvorschrift zugunsten einer zwingenden Verpflichtung abgeschafft werden sollte, ist es nach unserer Auffassung umso notwendiger, zumindest unsere Anregung anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 16. Juni 1993 aufzugreifen, eine verbindliche Regelung einzuführen, daß die den Fraktionen für die Geschäftsführung bereitgestellten Mittel zusammengefaßt (z.B. als Anlage zum Haushaltsplan) ausgewiesen werden müssen.

Hinweisen möchten wir in diesem Zusammenhang auch auf den Stand der Diskussion, den die Probleme der Fraktionsfinanzierung inzwischen in einigen Landesparlamenten und im Bundestag erreicht haben. So sieht z.B. das vom Bundestag am 12. November 1993 mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. bei Stimmenthaltung von Bündnis 90 verabschiedete, trotz der Zustimmung des Bundesrates am 17. Dezember 1993 noch nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlichte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz - vgl. Bundesratsdrucksache 836/93) zwar ebenfalls einen gesetzlichen Anspruch der Fraktionen auf Zuweisung von Bundesmitteln für ihre Arbeit vor (§ 50 Abgeordnetengesetz - neu -). Es koppelt diesen Rechtsanspruch aber mit einer strikten gesetzlichen Pflicht der Fraktionen, über die Herkunft ihrer Einnahmen und die Art der Ausgabe der vereinnahmten Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Gleichzeitig sieht es vor, daß Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen aus Bundesmitteln zurückzuhalten sind, solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Vorzug ist (§ 52 Abgeordnetengesetz - neu). Ähnliche Regelungen sehen auch einige Landesgesetze für die Finanzierung von Landtagsfraktionen sowie das Parteiengesetz vor (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Die

politischen und verfassungsrechtlichen Gründe, die aufgrund einer Empfehlung der Konferenz der Bundes- und Landtagspräsidenten vom 13. Mai 1992 zu diesen Regelungen auf Bundes- und Landesebene für die Fraktionsfinanzierung geführt haben, treffen im Kern auch für die kommunale Ebene zu. Die Prognose dürfte nicht wirklichkeitsfern sein, daß auch für die kommunale Ebene vergleichbare Regelungen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen in absehbarer Zeit unumgänglich sind. Deshalb liegt es nahe, sich der Frage zu stellen, ob es nicht sinnvoll ist, solche Regelungen möglichst umgehend "freiwillig" einzuführen, um zu vermeiden, daß man ähnlich wie auf der Bundesebene in einem langwierigen, schmerzhaften und teilweise polemischen, Vertrauen beschädigenden öffentlichen Diskussionsprozeß dazu "gezwungen" wird. Dies spricht dafür, die Entscheidung über die von der SPD vorgeschlagene Einführung eines Rechtsanspruchs der Fraktionen auf Zuwendungen aus öffentlichen Haushaltsmitteln mit der Entscheidung über die Frage zu verknüpfen, ob in der Kreisordnung gleichzeitig eine Bestimmung verankert werden soll, daß die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben. Die nähere Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht könnte ggf. den Regelungen der Hauptsatzung vorbehalten bleiben.

Abschließend dürfen wir darauf hinweisen, daß der SPD-Vorschlag die Frage nicht ausdrücklich regelt, inwieweit einem Kreistagsmitglied aus Zuwendungen der Fraktion, die aus Haushaltsmitteln gespeist worden sind, ein Gehalt gezahlt werden darf. Ob man sich für die Zulässigkeit oder - wie der auf die Gemeindeordnung bezogene CDU-Vorschlag - für das Verbot solcher Gehaltszahlungen entscheidet, mag hier dahinstehen. In jedem Falle ist es aus den in der Anhörung am 16. Juni 1993 schon erörterten Gründen dringend wünschenswert, diese Frage eindeutig zu regeln; und zwar auch im Interesse der Betroffenen, die nur durch eindeutige, Rechtssicherheit schaffende Regelungen vor sonst leicht möglicher unberechtigter Kritik geschützt werden können.

8. § 24 KrO - Wahl der Stellvertreter des Landrats -

a) **Problematik des "ad hoc-Vorsitzenden"**

§ 24 KrO enthält keine Regelung, wer die Sitzung des Kreistages zu leiten hat, wenn der Landrat und alle seine gewählten Stellvertreter verhindert sind (z.B. wegen Befangenheit, Krankheit etc.). Dabei sind sogar Fallkonstellationen denkbar und insbesondere auf gemeindlicher Ebene schon eingetreten, daß die gesamte Sitzungsleitung eines Gremiums auf Dauer wegen Befangenheit an der Leitung der Sitzung bei bestimmten Tagesordnungspunkten gehindert ist. Diese Problematik, die im übrigen in vergleichbarer Weise beim Kreisausschuß oder bei den anderen Ausschüssen des Kreises auftreten kann, kann auch nicht dadurch gelöst werden, daß kurzfristig aus der Mitte des Kreistages ein "ad hoc-Vorsitzender" für die Leitung der Sitzung gewählt wird. Denn die nachträgliche Wahl eines "ad hoc-Vorsitzenden" würde gegen § 24 Abs. 2 KrO verstoßen. Er schreibt vor, daß die stellvertretenden, zur Sitzungsleitung befugten Landräte in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen sind.

Wie schon in der Anhörung am 16. Juni 1993 von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragen wurde, ist es wünschenswert, diese Problematik gesetzlich zu regeln, um Rechtssicherheit zu schaffen. Denkbar wäre es, in § 24 Abs. 1 KrO hinter Satz 3 folgenden Satz 4 einzufügen (der bisherige Satz 4 würde dann Satz 5):

"Sind der Landrat und seine Stellvertreter verhindert, die Kreistagsitzung zu leiten, so leitet das anwesende lebensälteste Mitglied des Kreistages die Sitzung."

Entsprechende Regelungen müßten auch für den Kreisausschuß und die anderen Ausschüsse des Kreistages geschaffen werden.

b) **Stimmrecht des Landrats bei der Wahl und Abwahl seiner Stellvertreter**

Gemäß § 21 Abs. 1 und § 19 Abs. 2 KrO hat der Landrat Stimmrecht im Kreistag, ist aber nicht Mitglied des Kreistages. Nach der jetzt vorgeschlagenen Formulierung des § 24 Abs. 1 Satz 1 KrO wählt der Kreistag die stellvertretenden Landräte. Diese Formulierung verstehen wir so, daß auch der Landrat bei diesen Wahlen

stimmberechtigt ist. Sonst müßte es heißen, daß die **Mitglieder des Kreistages** die stellvertretenden Landräte wählen.

Unklar ist dagegen, ob der Landrat bei der Abwahl gemäß § 24 Abs. 4 KrO stimmberechtigt ist. Denn Abs. 4 spricht einerseits davon, daß **der Kreistag** die stellvertretenden Landräte abberufen kann; andererseits stellt er bei der Bemessungsgröße für die hierfür erforderlichen Quoren auf die Anzahl der **gesetzlichen Mitglieder** des Kreistages ab. Letzteres legt den Schluß nahe, daß auch nur die **Mitglieder** des Kreistages befugt sein sollen, bei der Abwahl abzustimmen.

Wir halten es im Interesse der Rechtssicherheit für wünschenswert, durch eindeutige gesetzliche Formulierungen festzulegen, ob der Landrat bei Abwahl der stellvertretenden Landräte mitstimmen darf.

9. § 33 KrO - Aufwandsentschädigung -

§ 33 Abs. 1 Satz 2 KrO scheint ein Redaktionsversehen zu enthalten. Er müßte wohl richtigerweise lauten:

"Für Fraktionsvorsitzende - bei Fraktionen mit mindestens 10 Mitgliedern **auch für einen** stellvertretenden Vorsitzenden, mit mindestens 20 Mitgliedern **auch für zwei**"

10. § 35 KrO - Zusammensetzung des Kreisausschusses -

Da der Kreisausschuß gemäß § 35 Abs. 1 KrO aus mindestens 9 und höchstens 17 Mitgliedern bestehen soll, ergibt sich bei Abstimmungen unter Einschluß des stimmberechtigten Landrats eine gerade Zahl von Stimmberechtigten. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von "Patt-Situationen". Deshalb sollte festgelegt werden, daß der Kreisausschuß aus mindestens 8 und höchstens 16 Mitgliedern besteht und zwingend eine gerade Zahl an Mitgliedern haben muß. Eine andere Möglichkeit wäre es, dem Landrat für den Fall der Stimmgleichheit einen Stichentscheid zuzuerkennen.

11. § 38 KrO - Wahl des Landrats -

a) **Wahl des Landrats und Dauer der Amtsperiode**

Hinsichtlich der Probleme, die sich durch die in § 38 Abs. 1 und 2 KrO festgelegten Amtsperioden der Landräte ergeben, wird auf die Ausführungen in der allgemeinen Vorbemerkung unter I. verwiesen.

b) **Altersgrenzen für die Wahl in das Amt und das Ausscheiden aus dem Amt des Landrats**

§ 38 Abs. 3 KrO enthält für Personen, die erstmals für das Amt des Landrats kandidieren, keine "Einstiegsaltersgrenze", bei deren Überschreiten eine Person vom passiven Wahlrecht für das Amt des Landrats ausgeschlossen ist. Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat am 23. Februar 1994 die Frage erörtert, inwieweit Altersgrenzen für hauptamtliche Landräte wünschenswert sind. Er plädiert mit Nachdruck dafür, eine "Einstiegsaltersgrenze" für die erstmalige Wahl zum Landrat und eine zwingende obere "Ausstiegsaltersgrenze" vorzusehen. Eine "Einstiegsaltersgrenze" ist selbst dann notwendig, wenn die Möglichkeit des § 45 Abs. 4 LBG (Versetzung in den Ruhestand ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit vor dem 65. Lebensjahr) für diesen Personenkreis ausgeschlossen würde. Ohne "Einstiegsaltersgrenze" bestünde die Gefahr, daß relativ kurze Dienstzeiten als Landrat unverhältnismäßig hohe Versorgungslasten begründen könnten. Diese Gefahr wäre selbst dann nicht in hinreichendem Umfang ausgeschlossen, wenn keine "obere" Ausstiegsaltersgrenze" festgesetzt würde. Denn auch ohne zwingende obere Altersgrenze dürften die Dienstzeiten als Landrat bei lebensälteren, erstmals gewählten Amtsinhabern wegen eingetretener Dienstunfähigkeit oder Tod in nicht wenigen Fällen so kurz sein, daß die durch diese Dienstzeiten begründeten Versorgungslasten häufig nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlich im Amt verbrachten Zeit stehen. Für "Einstiegs- und Ausstiegsaltersgrenzen" spricht auch der Gesichtspunkt der Effektivität der Verwaltung. Denn die bei lebensälteren Bewerbern vorhandene größere Lebenserfahrung wird ab einem gewissen Alter in der Regel durch die abnehmende Leistungsfähigkeit aufgehoben. Im übrigen wäre der Verzicht auf Altersgrenzen gerade angesichts der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Situation ein falsches politisches Signal.

Der Hinweis, daß auch für Ministerämter oder Abgeordnetenämter keine Altersgrenzen vorgesehen seien, ist nicht überzeugend. Er verkennt zunächst, daß das Amt des Landrats neben seiner besonderen politischen Prägung durch die Urwahl auch in Zukunft in ganz erheblichem Umfang durch die Stellung als Chef der Verwaltung und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde geprägt sein wird. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, daß u.a. wegen der fehlenden Altersgrenzen bei klassischen politischen Ämtern die Altersversorgung für Inhaber dieser politischen Ämter wesentlich anders ausgestaltet ist als die Altersversorgung für kommunale Wahlbeamte.

Die auch bei einer Urwahl des Landrats erforderliche "Einstiegsaltersgrenze" sollte so bemessen sein, daß ein Landrat, der erstmals in dieses Amt gewählt wird, zumindest eine volle Amtsperiode im Amt gewesen sein kann, bevor er die obere Altersgrenze erreicht, bei der er zwingend verpflichtet ist, in den Ruhestand zu gehen. Selbstverständlich müßte auch die Möglichkeit ausgeschlossen werden, in der ersten Amtsperiode einen Antrag gemäß § 45 Abs. 4 LBG stellen zu können. Die obere Altersgrenze, bei der ein Amtsinhaber in jedem Fall aus dem Amt scheiden muß, sollte in Anlehnung an die einschlägigen beamtenrechtlichen Regelungen festgelegt werden. Sie sehen bekanntlich eine Regelaltersgrenze von 65 Lebensjahren vor, die unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall bis auf 68 Jahre hinausgeschoben werden kann. Von der in § 95 Abs. 1 BRRG des Bundes vorgesehenen Möglichkeit, bei in Urwahl gewählten Beamten von einer Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand abzusehen, sollte daher nach unserer Auffassung kein Gebrauch gemacht werden. Sie gilt im übrigen nicht für die in mittelbarer Wahl durch den Kreistag gewählten Landräte. Für sie müßten in jedem Fall nach dem BRRG des Bundes Altersgrenzen festgesetzt werden. Unterschiedliche Altersgrenzen für durch das Volk und den Kreistag gewählte Landräte sollten aber vermieden werden.

12. § 38 a KrO - Abwahl des Landrats -

Wir sehen davon ab, die grundsätzliche Frage zu problematisieren, ob ein in Urwahl nur für 5 Jahre gewählter Landrat vorzeitig abgewählt werden können soll.

Für problematisch halten wir allerdings die Regelung des § 38 a Abs. 1 Satz 7 KrO. Danach kann auf Antrag einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Kreistages die Aufsichtsbehörde das Ruhen der Amtsgeschäfte eines vom Volk gewählten Landrats anordnen, wenn der Kreistag das Abwahlverfahren für den Landrat eingeleitet und die Abstimmung der Bevölkerung über den Abwahlantrag noch nicht stattgefunden hat. Im Ergebnis bedeutet dies, daß der Kreistag im Zusammenwirken mit der Aufsichtsbehörde eine von der Bevölkerung mit der Wahl eines Landrats getroffene demokratische Entscheidung zumindest befristet bis zur Abstimmung über den Abwahlantrag ohne Zustimmung der Wähler aussetzen kann. Es sind keine durchschlagenden Gesichtspunkte erkennbar, die dafür sprechen könnten, daß in dieser Weise demokratische Entscheidungen der Bevölkerung - wenn auch nur befristet - in Frage gestellt werden können sollen. Soweit der Landrat sich Dienstverfehlungen vorwerfen lassen muß, die ggf. auch Anlaß für den Abwahlantrag sein können, sieht das Disziplinarrecht ausreichende Möglichkeiten vor, um bei besonders schweren Dienstverfehlungen auch vor der Entscheidung der Bevölkerung über den Abwahlantrag eine vorläufige Suspendierung des Landrats vom Amt erreichen zu können. Soweit der Abwahlantrag als politischer Mißtrauensantrag des Kreistages zu verstehen ist, sollte der Landrat so lange im Amt bleiben, wie nicht diejenigen, die ihm durch die Wahl des politische Vertrauen ausgesprochen haben, diesem politischen Mißtrauensantrag zustimmen.

13. § 38 b KrO - Bestellung des allgemeinen Vertreters -

Auch hier stellt sich wieder das schon bei der Wahl und Abwahl der stellvertretenden Landräte erörterte Problem, inwieweit der stimmberechtigte Landrat mitstimmen darf (vgl. hierzu oben 8. b).

14. § 42 KrO - Allgemeines (Haushalts- und Wirtschaftsführung)

§ 42 Abs. 1 KrO erklärt die Vorschriften des VI. Teiles der Gemeindeordnung bezüglich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kreise für entsprechend anwendbar. Zu diesen Bestimmungen der Gemeindeordnung geben wir folgende Hinweise:

a) § 89 GO - Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts

Wir begrüßen ausdrücklich, daß die Änderungsanträge der SPD und CDU den in § 89 Abs. 1 Nr. 2 GO des Regierungsentwurfs enthaltenen Vorrang für öffentlich-rechtliche Rechtsformen bei Einrichtungen der kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr enthalten.

b) **§ 89 a GO - Vertretung der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen**

An dieser Stelle sei noch einmal auf die schon oben unter 5. d) im Zusammenhang mit § 22 Abs. 4 KrO erörterten Zweifel hingewiesen, inwieweit nach der vorgeschlagenen Gesetzssystematik die Regelungen des § 89 a für die Kreise uneingeschränkt entsprechend anwendbar sind. Wie oben schon ausgeführt, halten wir es für geboten, im Gesetz eindeutig festzulegen, daß § 89 a GO auch für die Kreise uneingeschränkt gilt.

Im übrigen plädieren wir dafür, daß - wie in § 89 a Abs. 2 GO des Regierungsentwurfs im Gegensatz zum SPD-Änderungsantrag vorgeschlagen - der vom Bürgermeister/Landrat vorgeschlagene Beamte oder Angestellte ein Beamter oder Angestellter **der Gemeinde/des Kreises** sein muß. Denn als Bediensteter der betreffenden Gemeinde bzw. des betreffenden Kreises ist er auch hinsichtlich seiner Tätigkeit als Vertreter in juristischen Personen den Weisungen des jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten als Leiter der Verwaltung unterworfen. Dies wäre nicht der Fall, wenn der Bürgermeister/Landrat als Vertreter auch einen Beamten oder Angestellten vorschlagen könnte, der nicht zu den Bediensteten seiner Verwaltung gehört. Letzteres läßt die von der SPD vorgeschlagene Formulierung zu.

Außerdem neigen wir zu der Auffassung, daß es bei der ursprünglichen Konzeption des § 89 a Abs. 2 GO im Regierungsentwurf bleiben sollte. Danach vertritt der Bürgermeister/Landrat die kommunale Gebietskörperschaft auch dann in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen etc., wenn die Gemeinde/der Kreis nur einen Vertreter benennen kann.

c) **§ 96 GO - Anzeige**

Zu begrüßen ist, daß die Änderungsanträge der SPD und der CDU die im Regierungsentwurf vorgesehene Genehmigungspflicht und Genehmigungsfiktion nicht mehr vorsehen.

d) **§ 102 GO - Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes**

Die im SPD-Änderungsantrag zu § 102 GO vorgesehene Umwandlung der in § 102 Abs. 1 Nr. 7 im Regierungsentwurf vorgesehenen Pflichtaufgabe des Rechnungsprüfungsamtes in eine Aufgabe, die der Rat/Kreistag dem Rechnungsprüfungsamt übertragen kann, wird begrüßt.

15. § 45 KrO - Kreisumlage

a) **Grundsätzliche Probleme**

Wir begrüßen, daß keiner der uns zugesandten Änderungsanträge in der Öffentlichkeit teilweise diskutierte Vorschläge aufgreift, eine gesetzliche Pflicht der Kreise zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts einzuführen, wenn eine kreisangehörige Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muß oder wenn die Hebesätze der Kreisumlage einen bestimmten Grenzwert überschreiten. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unser Schreiben vom 15. Februar 1994 an den Kommunalpolitischen Ausschuß und die kommunalpolitischen Sprecher der Landtagsfraktionen. In ihm haben wir ausführlich erläutert, warum solche Vorschläge ungeeignet sind, zur Lösung drängender Finanzprobleme der kommunalen Gebietskörperschaften einen sachgerechten Beitrag zu leisten.

Ebenso unterstützen wir mit Nachdruck, daß die uns zugesandten Änderungsanträge Vorschläge nicht aufgreifen, die bisher in § 45 Abs. 3 KrO als "Soll-Vorschrift" ausgestaltete Regelung in eine zwingende Pflicht der Kreise umzuwandeln, eine differenzierte Kreisumlage zu erheben, wenn der Kreis Einrichtungen betreibt, die ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommt.

Die bisherige Ausgestaltung als "Soll-Vorschrift" hat sich bewährt. Sie stellt sicher, daß die finanziellen Kosten einer Einrichtung grundsätzlich den Nutznießern dieser Einrichtung in Rechnung

gestellt werden. Durch die Ausgestaltung als "Soll-Vorschrift" ist aber gleichzeitig gewährleistet, daß der Kreis von diesem Grundsatz abweichen darf, wenn Gründe gegeben sind, die es rechtfertigen, die Kosten allen kreisangehörigen Gemeinden eines Kreises zuzuordnen. Ein solcher Grund kann z.B. gegeben sein, wenn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung einer differenzierten Kreisumlage in keinem Verhältnis mehr zu den Kosten dieser Einrichtungen steht. Durch eine "Muß-Vorschrift" würde der Praxis die Grundlage entzogen, wegen hoher Verwaltungskosten für die Erhebung einer differenzierten Kreisumlage von dieser abzusehen und den kreisangehörigen mit eigenen vergleichbaren Einrichtungen für diese zum Ausgleich einen Kreiszuschuß zu gewähren.

Noch wichtiger ist aber ein anderer Gesichtspunkt. Es sind durchaus Fälle denkbar, in denen der Kreis unter dem Gesichtspunkt eines Mindestmaßes an Gleichheit der Lebensverhältnisse und Chancengleichheit gehalten ist, nur für einen Teil des Kreisgebietes Einrichtungen vorzuhalten, und in denen trotzdem nicht sachgerecht ist, diese Kosten nur den Nutznießern dieser Einrichtungen aufzuerlegen. Wir denken dabei z.B. an die Situation, daß sich leistungskräftige größere kreisangehörige Städte aus partikulären Interessenlagen dazu entschließen, eigene Einrichtungen für ihr Gebiet zu unterhalten. Folge kann sein, daß der Kreis dann für diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, die aufgrund ihrer Leistungskraft nicht in der Lage sind, solche Einrichtungen zu vertreten, Kosten ebenfalls in eigener Regie zu unterhalten, nur für Teile des Kreisgebietes tätig werden muß. Dies kann dazu führen, daß die Einrichtungen dann wegen der Aufsplitterung auf verschiedene Träger insgesamt teurer werden als wenn eine einheitliche Einrichtung des Kreises unterhalten würde. Eine differenzierte Kreisumlage hätte in diesem Fall zur Folge, daß die Gemeinden, die keine eigene Einrichtung unterhalten können, mit den erhöhten Kosten der "Aufsplitterung" belastet werden müßten; und zwar nur deshalb, weil sich kreisangehörige Gemeinden aus partikulären Interessenlagen der für alle Beteiligten wesentlich kostengünstigeren Lösung verschlossen haben, eine Einrichtung für das gesamte Kreisgebiet zu betreiben. Das Recht kreisangehöriger Gemeinden,

sich auch in einer solchen Situation trotzdem aus der in diesen Fällen an sich wünschenswerten Solidargemeinschaft aller kreisangehörigen Gemeinden ausklinken zu können, soll an dieser Stelle nicht problematisiert werden. Zumindest dann, wenn die Entscheidung einer kreisangehörigen Stadt, sich trotz dieser Kostenfolgen aus der Solidargemeinschaft "auszuklinken", in erster Linie durch den Horizont ihrer "Kirchtürme" bestimmt ist, wäre es aber nicht sachgerecht, daß sie dann auch noch die Kostenfolgen ausschließlich auf die anderen kreisangehörigen Gemeinden abwälzen könnte. Dies wäre aber möglich, wenn § 45 Abs. 3 KrO in eine zwingende "Muß-Vorschrift" verwandelt wird. Die bisherige "Soll-Vorschrift" ermöglicht es dagegen, in solchen Fällen gegenzusteuern und über die Ausgleichswirkung der Kreisumlage ein Mindestmaß an Solidarität aller kreisangehörigen Gemeinden untereinander sicherzustellen.

Für uns ist nachvollziehbar, daß manche große kreisangehörige Stadt ein Interesse daran haben könnte, die Entscheidung, ob sie eine Einrichtung in eigener Regie treffen, auch bei den oben geschilderten Fallkonstellationen unbelastet von dem Gedanken treffen zu können, daß der Kreistag es ggf. in der Hand hat, die dann bei einer differenzierten Kreisumlage eintretende Abwälzung der Folgekosten für die "Restkreiseinrichtung" auf die übrigen kreisangehörigen Gemeinden zu verhindern. Denn die Frage, ob man eine Einrichtung unabhängig vom Kreis betreiben kann, stellt sich in erster Linie für große kreisangehörige Städte, für die kleineren kreisangehörigen Städte aber mangels Leistungskraft häufig überhaupt nicht. Diese partikularen Interessen großer kreisangehöriger Städte sollten für den Gesetzgeber nicht ausschlaggebend sein. Es ist vielmehr wünschenswert, daß der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung über solche Forderungen das Gesamtinteresse aller kreisangehörigen Gemeinden einschl. der kleineren im Auge behält und keine Regelungen beschließt, die zu einer Entsolidarisierung der kreisangehörigen Gemeinden führen können. Diese Gefahr gilt es auch deshalb inzwischen besonders im Auge zu behalten, weil die Diskussion über die Problematik der Kreisumlage teilweise "fundamentalistische Züge" anzunehmen droht. Erinnerung sei nur daran, daß in einem Rechtsgutachten inzwischen z.B. die Rechtmäßigkeit einer

Kreisumlage bezweifelt worden ist, weil damit der Kreiszuschuß an eine Gemeinde von 200.000 DM für die Beseitigung eines Bahnüberganges finanziert werde und diese Beseitigung des Bahnübergangs nur bestimmten Teilen des Kreisgebietes zugute komme.

Wir dürfen Sie daher dringend bitten, es bei der bisherigen "Soll-Vorschrift" zu belassen. Sie hat sich bewährt. Auch diejenigen, die eine Änderung verlangen, können bisher kein konkretes Beispiel nennen, in denen ein Kreis von der "Soll-Vorschrift" ohne sachlichen Grund abgewichen ist. Solange nicht einmal die Befürworter einer Änderung konkrete Beispielfälle benennen können, in denen ein Kreis "mißbräuchlich" von der in § 45 Abs. 3 KrO festgelegten Grundregeln abgewichen ist, besteht kein Anlaß, diese Bestimmung zu ändern.

b) **Redaktionsversehen in § 45 Abs. 2 Satz 2 KrO**

§ 45 Abs. 4 Satz 2 KrO in der Fassung der Änderungsanträge der SPD gibt die vor Inkrafttreten des GFG 1993 geltende Rechtslage wieder. Wir vermuten, daß es sich dabei um ein Redaktionsversehen handelt. Es sind nämlich keine Gründe für uns ersichtlich, die durch das GFG 1993 vorgenommene Änderung des § 45 Abs. 4 KrO nur ein Jahr später wieder aufzuheben.

16. § 55 KrO - Experimentierklausel

Die entsprechende Anwendbarkeit der in § 115 GO von der SPD vorgeschlagenen Experimentierklausel wird begrüßt. Wir halten es aber für wünschenswert - wie in der mit § 120 GO von der CDU vorgeschlagenen Öffnungsklausel - auch eine Ermächtigung für Ausnahmen von den Bestimmungen des Landespersonalvertretungsgesetzes, des Landesbeamtengesetzes und der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen vorzusehen. Zwar ist insbesondere das Beamtensrecht in weiten Bereichen durch bundesrechtliche Vorgaben bestimmt, von denen das Land nicht abweichen kann. Die im Rahmen dieser bundesrechtlichen Vorgaben verbleibenden Entscheidungsspielräume des Landes sollten trotz der sich aus dem Besoldungsmoratorium ergebenden zusätzlichen Beschränkungen des Landes

bei der Wahrnehmung dieser Spielräume ebenfalls in vollem Umfang in den Regelungsbereich der Experimentierklausel aufgenommen werden.

B. Änderung des Kommunalwahlgesetzes

1. § 3 Abs. 2 KWahlG - Zahl der zu wählenden Vertreter

Die Änderung wird begrüßt. Sie stellt sicher, daß das Stimmrecht des Landrates bei Abstimmungen im Kreistag nicht dazu führt, die Wahrscheinlichkeit von "Patt-Situationen" zu erhöhen.

2. § 46 c KWahlG - Wahl des Bürgermeisters und Landrats

Die in § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG vorgesehene Regelung, daß ein Bewerber, der in einem Wahlgang als einziger für das Amt des Bürgermeisters oder Landrates kandidiert nur gewählt ist, wenn mindestens 25 v.H. der Wahlberechtigten für ihn gestimmt haben, kann unter Umständen in Zukunft zumindest in Einzelfällen problematisch werden. Denn wenn der Rat oder der Kreistag von weniger als 50 v.H. der Wahlberechtigten gewählt worden ist, kann die Situation eintreten, daß die Mehrheit im Rat oder Kreistag, die den Bürgermeister oder Landrat dann gewählt hat, weniger Wähler repräsentiert als der gemäß § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG nicht gewählte Bewerber für sich gewonnen hat. Wahlbeteiligungen unter 50 v.H. können aber für die Zukunft leider nicht mehr völlig ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist die Regelung des § 72 KWahlG Brandenburg zu sehen, in dem als einzigem Bundesland ein ähnliches Quorum für die Urwahl eines Bürgermeisters vorgesehen ist. In Brandenburg muß ein in Urwahl zu wählender Bürgermeister mindestens 15 v.H. der Wahlberechtigten auf sich vereinen; anderenfalls geht das Recht, den Bürgermeister zu wählen, auf die Gemeindevertretung über.

3. § 46 d KWahlG - Wahlvorschläge

§ 46 d Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz KWahlG sieht vor, daß die gemäß § 46 d Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz KWahlG als Beleg für die Ernsthaftigkeit einer Bewerbung verlangten Unterstützungsunterschriften nicht beigebracht werden müssen, wenn der bisherige Bürgermeister als Bewerber vorgeschlagen wird.

Wir halten eine solche Regelung für grundsätzlich vertretbar. Denn die Ernsthaftigkeit einer Bewerbung für das Bürgermeisteramt ist in der Regel durch die vorherige Tätigkeit als Bürgermeister hinreichend belegt. Dies muß aber - anders als in der jetzt vorgeschlagenen Fassung des § 46 d - auch für Landräte gelten. Eine einseitige Privilegierung der Bürgermeister im Verhältnis zu den Landräten wäre auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht haltbar.

Darüber hinaus stellt sich zumindest bei den ersten Urwahlen im Jahre 1999 noch ein weiteres Problem. Soweit die Gemeinden oder Kreise die Doppelspitze nicht abgeschafft haben, gibt es zu diesem Zeitpunkt auch noch ehrenamtliche Bürgermeister und Landräte sowie hauptamtliche Gemeinde- und Oberkreisdirektoren. Zwar ist es vertretbar, auch die ehrenamtlichen Bürgermeister und Landräte hinsichtlich der notwendigen Unterstützungsvorschriften zu privilegieren. Unseres Erachtens ist es aber auch im Hinblick auf Art. 3 GG wünschenswert, die 1999 noch im Amt befindlichen Hauptverwaltungsbeamten entsprechend zu privilegieren.

Wir schlagen daher folgende Fassung des letzten Halbsatzes des § 46 d Abs. 1 KWahlG vor:

"...; dies gilt nicht, wenn der bisherige Bürgermeister, **Landrat oder Hauptverwaltungsbeamte** als Bewerber vorgeschlagen wird."

C. **Änderung des Landesbeamtengesetzes**

1. § 5 LBG - Streichung der beamtenrechtlichen "Einstiegsaltersgrenze"

Die vorgeschlagene ersatzlose Streichung der bisher in § 5 Abs. 4 LBG verankerten "Einstiegsaltersgrenze" die erstmalige Berufung kommunaler Wahlbeamter in ein Beamtenverhältnis auf Zeit ist eine Folge des geplanten Wegfalls jeglicher Altersgrenzen für in Urwahl gewählte Bürgermeister und Landräte. Wie schon in unserer Stellungnahme oben unter II. A. 11. b) zu § 38 KrO ausgeführt, halten wir auch zukünftig bei den mittelbar und den in Urwahl gewählten Bürgermeistern und Landräten eine Einstiegsaltersgrenze für geboten. Ob man diese in § 5

Abs. 4 LBG oder in den neu vorgeschlagenen § 195 und § 196 LBG verankert, ist eine Frage der Gesetzestechnik.

2. § 195 LBG - Hauptamtliche Bürgermeister und Landräte

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat in seiner Sitzung am 23. Februar 1993 Bedenken gegen die versorgungsrechtlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen § 195 LBG geäußert. Es ist nicht auszuschließen, daß § 195 LBG in einer nicht zu vernachlässigenden Zahl von Fällen dazu führt, daß für Amtsinhaber in jungen Lebensjahren lebenslänglich zu zahlende Versorgungsansprüche aus relativ hohen Besoldungsgruppen begründet werden, denen nur sehr geringe Dienstzeiten als Bürgermeister oder Landrat gegenüberstehen. Da die bisherige Wiederwahlverpflichtung für Amtsinhaber nach Ablauf ihrer Amtsperiode bei in Urwahl zu wählenden Bürgermeistern und Landräten faktisch kaum durchsetzbar wäre und deshalb entfällt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit überdurchschnittlicher Versorgungslasten auf der Basis kurzer Dienstzeiten als Wahlbeamter zunächst schon allein wegen der kurzen regulären 5-jährigen Amtsperiode. Besonders problematisch ist aber, daß ein mittelbar kurz vor der nächsten jeweiligen Kommunalwahl noch von der Kommunalvertretung gewählter Bürgermeister oder Landrat durch außerordentlich kurze Dienstzeiten als Bürgermeister oder Landrat hohe Versorgungsansprüche begründen kann. Im Extremfall ist nicht ausgeschlossen, daß sich ein Bewerber 10 Monate vor einer Kommunalwahl wählen läßt, bei der dann 10 Monate später erfolgenden Urwahl in seinem Amt nicht bestätigt wird oder - was noch bedenklicher wäre - entgegen gemachter politischer Zusagen bei dieser Urwahl erst gar nicht antritt und trotzdem aufgrund der nur 10-monatigen Dienstzeit als Bürgermeister oder Landrat sofort nach Ablauf der 10 Monate zu zahlende, lebenslängliche Versorgungsansprüche erwirbt, die u.U. auf der Basis hoher Besoldungsgruppen berechnet werden. Die in § 195 Abs. 4 Satz 1 LBG vorgesehene Schranke, daß Versorgungsansprüche aus dem Amt als Bürgermeister oder Landrat mit Ablauf der Amtszeit nur erworben werden können, wenn der betreffende Amtsinhaber insgesamt mindestens eine 8-jährige ruhegehaltfähige Dienstzeit abgeleistet hat, ist kaum geeignet, solche Extremfälle mit der wünschenswerten Sicherheit zu verhindern. Denn erfahrungsgemäß wird es wie auch in der Vergangenheit auch in Zukunft zahlreiche Amtsinhaber geben, die aufgrund sonstiger zuvor

erworbener ruhegehaltfähiger Dienstzeiten diese Schranke auch dann mit Leichtigkeit überwinden, wenn sie nur auf wenige ruhegehaltfähige Dienstzeiten als Bürgermeister oder Landrat zurückblicken können. Wenn sie aber einmal diese Schranke überwunden haben, haben sie nach Ablauf ihrer Amtsperiode sofort Anspruch auf eine beamtenrechtliche Versorgung, da es anders als heute keine Wiederwahlverpflichtung mehr geben wird.

Auch wenn wir davon ausgehen, daß die weitaus überwiegende Zahl der in der Kommunalpolitik Tätigen in der Zukunft verantwortungsvoll mit Regelungen umgehen würde, wie sie § 195 LBG jetzt vorschlägt, so spricht doch die Lebenserfahrung dafür, daß dann, wenn Gesetze große "Schlupflöcher" für Mißbrauch lassen, die Anzahl der schwarzen Schafe steigt, die diese "Schlupflöcher" tatsächlich ausnutzen. Gerade auf dem Hintergrund einer ohnehin durch öffentliche Diskussionen über die Bezahlung und Versorgung von Politikern sensibilisierten, teilweise auch übersensibilisierten Bevölkerung wäre aber jeder Mißbrauchsfall, der durch vernünftige gesetzliche Regelungen hätte verhindert werden können, schon einer zuviel. Jeder Mißbrauchsfall birgt die Gefahr in sich, daß verallgemeinernde Schlüsse auf alle Bürgermeister und Landräte gezogen werden, die das Vertrauen der Bevölkerung in alle kommunalpolitisch Verantwortlichen nachhaltig beschädigen können.

Der Vorstand hält es daher für geboten, die vorgeschlagene Regelung des § 195 LBG mit dem Ziel zu überprüfen, Regelungen zu finden, die den berechtigten Anliegen der betroffenen Bürgermeister und Landräte und den fiskalischen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften an nicht zu hohen Versorgungslasten Rechnung tragen sowie gleichzeitig Mißbrauchsmöglichkeiten, unbillige Ergebnisse und die Gefahr des Vertrauensverlustes der Kommunalpolitiker bei der Bevölkerung auf ein Mindestmaß reduzieren. Es bietet sich an, in diesem Zusammenhang auf Erfahrungen der Bundesländer zurückzugreifen, die schon jahrelang die Urwahl von Hauptverwaltungsbeamten vorsehen. So sieht z.B. § 131 Abs. 1 und § 134 Satz 1 LBG Baden-Württemberg vor, daß der Beamte auf Zeit nach Ablauf seiner Amtszeit nur dann in den Ruhestand tritt und beamtenrechtliche Versorgungsansprüche erwirbt, wenn er

- eine ruhegehaltfähige Dienstzeit im Sinne des § 6 BAmTVG von 18 Jahren erreicht und das 45. Lebensjahr vollendet hat **oder**
- als **Beamter auf Zeit** eine Gesamtdienstzeit von 12 Jahren erreicht hat **oder**
- das 60. Lebensjahr überschritten und als **Beamter auf Zeit** eine Gesamtdienstzeit von 6 Jahren erreicht hat.

Ist eine dieser drei Voraussetzungen bei Ablauf der Amtszeit nicht gegeben, so ist der Beamte auf Zeit zu entlassen und in der Angestelltenversicherung nachzuversichern. Diese wesentlich höheren als die jetzt in § 195 LBG vorgeschlagenen Hürden sieht Baden-Württemberg vor, obwohl die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund kurzer Dienstzeiten als Bürgermeister hohe Versorgungsansprüche entstehen, wegen der längeren Regelamtszeit von 8 Jahren schon erheblich geringer ist als bei den jetzt für NRW vorgeschlagenen Regelamtszeiten von 5 und weniger Jahren.

Man wird sicher kritisch prüfen müssen, ob es sinnvoll ist, die baden-württembergische Regelung auf Nordrhein-Westfalen zu übertragen. Die abgestuften, am Lebensalter eines Amtsinhabers und an der unterschiedlichen Gewichtung von Dienstzeiten als Wahlbeamter und sonstigen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten anknüpfenden Regelungen in Baden-Württemberg zeigen aber Strukturen für Lösungsmodelle auf, mit denen der Bitte des Vorstandes des Landkreistages NW ggf. Rechnung getragen werden kann, den vorgeschlagenen § 195 LBG mit der oben geschilderten Zielsetzung noch einmal zu überarbeiten.

D. Artikel VII - Übergangsregelungen

1. Art. VII Abs. 5 - Abschaffung der "Doppelspitze" vor 1999

Der Wortlaut des Art. VII Abs. 5 legt die Auslegung nahe, daß der Gemeinderat/Kreistag bei einem Ausscheiden des Hauptverwaltungsbeamten nach der Kommunalwahl 1994 den Beschluß, erneut einen Gemeindedirektor oder Oberkreisdirektor zu wählen, erst fassen kann, wenn der bisherige Hauptverwaltungsbeamte **tatsächlich** ausgeschieden ist. Danach wäre es nicht möglich, daß der Gemeinderat/Kreistag die

- eine ruhegehaltfähige Dienstzeit im Sinne des § 6 BAmTVG von 18 Jahren erreicht und das 45. Lebensjahr vollendet hat **oder**
- als **Beamter auf Zeit** eine Gesamtdienstzeit von 12 Jahren erreicht hat **oder**
- das 62. Lebensjahr überschritten und als **Beamter auf Zeit** eine Gesamtdienstzeit von 6 Jahren erreicht hat.

Ist eine dieser drei Voraussetzungen bei Ablauf der Amtszeit nicht gegeben, so ist der Beamte auf Zeit zu entlassen und in der Angestelltenversicherung nachzuversichern. Diese wesentlich höheren als die jetzt in § 195 LBG vorgeschlagenen Hürden sieht Baden-Württemberg vor, obwohl die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund kurzer Dienstzeiten als Bürgermeister hohe Versorgungsansprüche entstehen, wegen der längeren Regelamtszeit von 8 Jahren schon erheblich geringer ist als bei den jetzt für NRW vorgeschlagenen Regelamtszeiten von 5 und weniger Jahren.

Man wird sicher kritisch prüfen müssen, ob es sinnvoll ist, die baden-württembergische Regelung auf Nordrhein-Westfalen zu übertragen. Die abgestuften, am Lebensalter eines Amtsinhabers und an der unterschiedlichen Gewichtung von Dienstzeiten als Wahlbeamter und sonstigen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten anknüpfenden Regelungen in Baden-Württemberg zeigen aber Strukturen für Lösungsmodelle auf, mit denen der Bitte des Vorstandes des Landkreistages NW ggf. Rechnung getragen werden kann, den vorgeschlagenen § 195 LBG mit der oben geschilderten Zielsetzung noch einmal zu überarbeiten.

D. Artikel VII - Übergangsregelungen

1. Art. VII Abs. 5 - Abschaffung der "Doppelspitze" vor 1999

Der Wortlaut des Art. VII Abs. 5 legt die Auslegung nahe, daß der Gemeinderat, Kreistag bei einem Ausscheiden des Hauptverwaltungsbeamten nach der Kommunalwahl 1994 den Beschluß, erneut einen Gemeindedirektor oder Oberkreisdirektor zu wählen, erst fassen kann, wenn der bisherige Hauptverwaltungsbeamte **tatsächlich** ausgeschieden ist. Danach wäre es nicht möglich, daß der Gemeinderat/Kreistag die

in Abs. 5 vorgesehenen Entscheidungen schon in einer angemessenen Frist vor dem tatsächlichen Ausscheiden treffen kann, selbst wenn dieses schon längere Zeit vorher feststeht. Wir regen daher an, Art. VII Abs. 5 so zu fassen, daß zweifelsfrei feststeht, daß der Gemeinderat/Kreistag auch schon vor dem tatsächlichen Ausscheiden eines Hauptverwaltungsbeamten die Beschlüsse über die Beibehaltung oder Abschaffung der "Doppelspitze" fassen und den neuen Amtsinhaber wählen kann. Dies dient der Kontinuität in der Verwaltungsführung. Die Frist, innerhalb derer vor dem Ausscheiden des Hauptverwaltungsbeamten frühestens diese Entscheidungen getroffen werden dürfen, könnte sich an der in § 49 Abs. 2 GO (bisherige Fassung) festgelegten Frist orientieren. Da Art. VII gem. Art. IX Abs. 3 schon am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten soll und durch das Vorschaltgesetz nur die Wahl eines neuen Hauptverwaltungsbeamten durch den derzeit im Amt befindlichen Gemeinderat/Kreistag untersagt ist, sollte aber durch eine entsprechende gesetzliche Regelung klargestellt werden, daß auch die Entscheidung, erneut einen Gemeindedirektor/Oberkreisdirektor zu wählen, nicht mehr mit bindender Wirkung für den neuen Rat/Kreistag vom alten Rat/Kreistag getroffen werden kann.

2. Probleme bei Beibehaltung der "Doppelspitze"

Ein weiteres Problem der Übergangsregelungen ist darin zu sehen, daß sie dazu führen, daß Oberkreisdirektor und Landrat je nach der Dauer der laufenden Amtsperiode des im Amt befindlichen Oberkreisdirektors unter Umständen bis 1999 im Amt sind. Dabei können sich Fallkonstellationen ergeben, die der Effektivität der Verwaltungsführung abträglich sind. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn der ehrenamtliche Landrat und der Oberkreisdirektor beide daran interessiert sind, nach Ablauf der Amtsperiode des Oberkreisdirektors hauptamtlicher Landrat zu werden. Ein "Dauerwahlkampf" beider Interessenten gegeneinander wäre dann nicht auszuschließen. Probleme können sich auch ergeben, wenn schon lange vor Ablauf der regulären Amtsperiode des im Amt befindlichen Oberkreisdirektors feststehen würde, daß er keinesfalls als hauptamtlicher Landrat mehrheitsfähig ist. Er wäre dann unter Umständen mit dem Stigma

eines Oberkreisdirektors auf Abruf ("lahme Ente") behaftet, das seine Handlungsfähigkeit beeinträchtigen könnte.

Nach unserer Auffassung sollte nach Wegen gesucht werden, um die Wahrscheinlichkeit solcher Fallkonstellationen zu vermindern. Dabei dürfte eine Regelung im Hinblick auf die verbindlichen Vorgaben des Beamtenversorgungsgesetzes, aber auch unter Akzeptanzgesichtspunkten bei der Bevölkerung problematisch sein, die dem bisherigen Amtsinhaber nach eigenem Gutdünken das Recht gibt, das Amt unter "Mitnahme" seiner Beamtenversorgungsbezüge aufzugeben. Geprüft werden sollte aber, ob nicht eine Lösung rechtlich möglich und politisch vertretbar ist, die vorsieht, daß der bisherige Amtsinhaber innerhalb einer zu bestimmenden Frist nach dem Zusammentritt des 1994 neugewählten Rates/Kreistages den Antrag stellen kann, als hauptamtlicher Bürgermeister/Landrat gewählt zu werden und daß er als abgewählt gilt, wenn der Rat/Kreistag diesem Antrag nicht binnen einer bestimmten Frist entspricht. Für die Amtsinhaber, deren Amtsperiode über 1999 hinausgeht, könnte der Anreiz, einen solchen Antrag zu stellen, dadurch erhöht werden, daß sie bei einer Wahl zum hauptamtlichen Landrat und einer Nichtwiederwahl 1999 versorgungsrechtlich so behandelt werden, als wenn sie 1999 aus der alten Amtsperiode als Oberkreisdirektor abberufen worden wären.

E. Eingruppierungsverordnung

Zwar steht die Eingruppierungsverordnung für kommunale Wahlbeamte zur Zeit noch nicht aktuell zur Debatte. Wir würden es aber begrüßen, wenn der Kommunalpolitische Ausschuß und der Landtag schon jetzt auch bezüglich auch der Eingruppierungsverordnung die politischen Entscheidungen treffen würde, die sich als Konsequenz aus der geplanten Urwahl der Hauptverwaltungsbeamten unseres Erachtens ergeben sollten. Im Hinblick auf ein evtl. erforderliches zeitaufwendiges Zustimmungsverfahren im Rahmen des Besoldungsmoratoriums des Bundes und der Länder

sollten diese Entscheidungen möglichst schnell getroffen werden, damit das Zustimmungsverfahren zügig eingeleitet werden kann.

Wir halten zweierlei für wünschenswert:

Die in der Bundeskommunalbesoldungsverordnung vorgesehene Möglichkeit sollte ausgeschöpft werden, einen Hauptverwaltungsbeamten, der zugleich Vorsitzender der Kommunalvertretung ist, eine Besoldungsgruppe höher einzustufen.

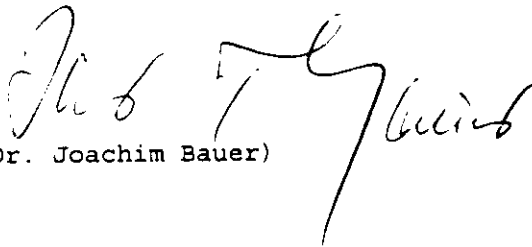
Darüber hinaus sollte die bisher in der Eingruppierungsverordnung NW vorgesehene Bündelung der Besoldungsgruppen (bei erstmaliger Wahl Einstufung in eine niedrigere und bei Wiederwahl in eine höhere Besoldungsgruppe) beseitigt werden. Würde es bei der bisherigen Regelungssystematik der Eingruppierungsverordnung bleiben, daß die Kommunalvertretung bei Wiederwahl zu entscheiden hat, ob der Amtsinhaber in eine höhere Besoldungsgruppe eingestuft werden soll, so könnte dies in Zukunft zu unglücklichen Konstellationen führen. Es dürfte nämlich wenig sachgerecht sein, der Kommunalvertretung mit der Entscheidung über die Höhergruppierung eines in Urwahl wiedergewählten Hauptverwaltungsbeamten die Aufgabe zuzuweisen, die Entscheidung der Bevölkerung über die Wiederwahl indirekt bewerten zu müssen. Um dies zu vermeiden und wegen der besonderen auch finanziellen Belastungen, die schon mit der erstmaligen direkten Wahl durch die Bevölkerung verbunden sind, sollte der Hauptverwaltungsbeamte nach unserer Auffassung in Zukunft schon in der ersten Amtsperiode in die nach der Bundeskommunalbesoldungsverordnung höchstmögliche Besoldungsgruppe eingestuft werden.

F. Sonstige Folgeregungen

Ab der Kommunalwahl 1994 kann es neben den bisherigen Oberkreisdirektoren hauptamtliche Landräte geben. Zahlreiche Landesgesetze stellen aber bisher bei Behördenbezeichnungen etc. nur auf den Oberkreisdirektor ab. Sie müßten zügig angepaßt werden (z.B. Landesorganisationsgesetz, Schulverwaltungsgesetz etc.).

Außerdem halten wir es für wünschenswert, auch das Gesetz für kommunale Gemeinschaftsarbeit möglichst schnell zu überprüfen und an die neuen Strukturen der Kommunalverfassung anzupassen. Dieses Gesetz geht z.B. bei Zweckverbänden zur Zeit noch von einer "Doppelspitze" aus.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. Joachim Bauer)