

ZUSCHRIFT

12/ 3725

A 10 + A 08

**Öffentliche Anhörung zum
Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung
für das Land Nordrhein-Westfalen
und weitere Gesetzentwürfe“**

Ausschuss für Kommunalpolitik am 16. Februar 2000

Dr. Wolfgang Kirsch, Landrat des Kreises Warendorf

A. Ständige Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten

Die neue Gemeindeordnung von 1994 ist als Abschied von der norddeutschen Ratsverfassung bezeichnet worden. Die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten durch Rat und Kreistag im Fall der Vakanz während der Wahlzeit ist auch mit Abschaffung der Doppelspitze noch Ausdruck der alten Gemeindeordnung und passt nicht zu einer Kommunalverfassung mit Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten.

Von Anfang an habe ich nicht verstanden, warum ein Bürgermeister oder Landrat einmal von den Bürgern direkt und bei seinem Ausscheiden während einer Wahlzeit dann vom Rat bzw. Kreistag gewählt werden soll. Dafür gibt es überhaupt keine sachlichen Gründe. Der einzige Grund könnte sein, dass man den Verwaltungschef stärker an die Mehrheitsfraktion binden will, um gleichzeitig die Einflussrechte der Bürger zu schmälern.

Ich kann mir vorstellen, dass es erhebliche Akzeptanzprobleme auch bei den Bürgern geben wird, wenn sie z. B. in der laufenden Wahlzeit beim Ausscheiden des von Ihnen gewählten Bürgermeisters oder Landrates nicht an die Wahlurne gerufen werden, sondern dann die Rats- oder Kreistagsmitglieder entscheiden sollen. Der Bürger empfindet dies zu Recht als halbherzig. Es ist aus seiner Sicht nur allzu verständlich, wenn der dann von Rat und Kreistag gewählte Hauptverwaltungsbeamte als Bürgermeister oder Landrat zweiter Klasse angesehen wird.

Ich plädiere deshalb nachdrücklich dafür, auch bei einem Ausscheiden des kommunalen Wahlbeamten die Neuwahl direkt durch die Bürger vornehmen zu lassen.

B. Verlängerung der Amtszeit des direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten

Die jetzt festgelegte Wahlzeit der kommunalen Wahlbeamten von 5 Jahren ist aus meiner Sicht viel zu kurz. Wenn in dieses Amt ein neuer Vertreter gewählt wird, braucht er fast ein ganzes Jahr, um sich bei den anderen Behörden, bei seinen

Nachbarkreisen und -gemeinden, bei vielen gesellschaftlichen Gruppen wenigstens ein Mal vorgestellt zu haben. Er sitzt zudem in diversen Gremien und Gesellschaften, um Mitgliedschaftsrechte wahrzunehmen. Es dauert seine Zeit, bis die notwendige Routine für solche Tätigkeiten einkehrt.

Die Vorbereitung auf die nächste Wahl beginnt jedoch schon ca. 1 Jahr vor dem neuen Wahltermin. Das Ergebnis ist, dass für die Sacharbeit in diesem Amt nur eine Spanne von ca. 3 Jahren zur Verfügung steht. Dies ist nach meiner Erfahrung viel zu kurz, um Maßnahmen, die für die Entwicklung einer Stadt/Gemeinde oder eines Kreises wichtig sind, wirklich in Gang setzen zu können.

Ob dabei eine Amtszeit von genau 8 Jahren richtig ist, vermag ich nicht zu beurteilen. Es gibt ja Amtszeiten in den deutschen Bundesländern von 6, 7 und 8 Jahren. Auf jeden Fall muss die Zeit von 5 Jahren verlängert werden, wenn man qualitativ gute Arbeit, die auf die Entwicklung einer Gebietskörperschaft gerichtet ist, von dem Hauptverwaltungsbeamten erwartet.

Eine Verlängerung der Amtszeit hat zur Konsequenz, dass die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten von der Kommunalwahl abgekoppelt wird. Damit wird das Prinzip der verbundenen Wahl aufgegeben. Dass durch die gleichzeitige Wahl von Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten dem Bürger mehr demokratische Gestaltungsmöglichkeit gewährt werde, wie Herr Innenminister Dr. Fritz Behrens am 26.01.2000 in der Debatte zu den Gesetzentwürfen ausführte, vermag ich nicht nachzuvollziehen. Im Gegenteil, mit der Trennung beider Wahlgänge wird aus meiner Sicht unterstrichen, dass es nicht darum geht, einen Parteimann in diese Ämter zu wählen, sondern einen Verwaltungsfachmann, der von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert wird.

Es steht allerdings zu befürchten, dass es zu einem Absinken der Wahlbeteiligungen kommt, weil das öffentliche Interesse bei einer verbundenen Wahl naturgemäß viel höher ist.

Die Abkopplung der Direktwahl von der Kommunalwahl kann häufiger als bei der verbundenen Wahl zur Folge haben, dass der Hauptverwaltungsbeamte nicht der Partei angehört, die in der Vertretungskörperschaft die Mehrheit stellt. Dies stellt hohe Anforderungen an die sich der Wahl stellenden Persönlichkeiten, die parteiübergreifend integrieren müssen.

C. Stimmrecht des Hauptverwaltungsbeamten

Ich bin mir sicher, dass es nach der Kommunalwahl im letzten Jahr in jedem Rat und Kreistag Vorüberlegungen gegeben hat, wann der Bürgermeister und Landrat stimmberechtigt sind und wann das nicht der Fall ist. Die Regelungen in der Gemeindeordnung und in der Kreisordnung sind absolut unverständlich, nicht aufeinander abgestimmt und müssen dringend geändert werden. Ich will das an zwei kurzen Beispielen erläutern:

1. Bei der Besetzung von Gremien darf ich als Landrat im Kreistag mitstimmen, wenn nur ein Vertreter entsandt wird. Werden jedoch zwei oder mehr Vertreter gewählt,

habe ich kein Stimmrecht. Die einschlägige Literatur zur Kreisordnung kommentiert diese Problematik daher zu Recht wie folgt: „Irgendeinen Sinn ergibt dies nicht.“

3. Mir ist ebenfalls unverständlich, warum ich bei der konstituierenden Kreistagssitzung am 01.10.1999 zwar mitbestimmen durfte, welche Ausschüsse eingerichtet wurden, welche Befugnisse sie haben sollten und wie groß die einzelnen Ausschüsse sein sollten. Ich hatte jedoch kein Stimmrecht bei der konkreten Besetzung der Ausschüsse mit Kreistagsmitgliedern.

Die in den Gesetzentwürfen vorgesehene Änderung der Kreis- und Gemeindeordnung geht in die richtige Richtung. Sie erfasst aber nur ein Teil der Vorschriften, bei denen es um Abstimmungen im Rat geht.

Sinnvoller wäre es, eine umfassende Regelung zu finden, die die Stimmrechtsproblematik grundsätzlich angeht. Als Ergebnis müssen Regelungen geschaffen werden, die aus sich ohne Auslegung und Klarstellung durch die Kommunalaufsicht der Kreise, der Bezirksregierungen und das Innenministerium verständlich sind. Der Gesetzgeber muss an dieser Stelle legislativ sauber arbeiten, um die bestehenden Unklarheiten zu beseitigen.

Ich halte es für völlig richtig, dass Bürgermeister und Landrat bei allen Angelegenheiten, die sie nicht selbst betreffen, grundsätzlich mitstimmen können. Das wäre eine klare Regelung, die das jetzige Durcheinander aus Kreis- und Gemeindeordnung beseitigen würde.

Es ist im Übrigen sehr vernünftig, dass alle Gesetzentwürfe darauf verzichtet haben, den Hauptverwaltungsbeamten zu einem stimmberechtigten Mitglied von Rat und Kreistag zu machen. Dies lehne ich strikt ab, weil es durch Mitgliedschaft in einer Fraktion und der daraus resultierenden Fraktionsdisziplin unausweichlich zu einer verstärkten Politisierung des Amtes kommt, die die Arbeit nachteilig erschwert.

D. Bürgerbeteiligung

Von den Regelungen zur Einwohnerversammlung sind die Kreise insofern nicht betroffen, als dass es eine Einwohnerversammlung auf Kreisebene nicht gibt.

Die im CDU-Entwurf in § 23 a GO (neu) vorgesehene Pflicht des Bürgermeisters, einmal jährlich eine Einwohnerversammlung einzuberufen – auf Verlangen des Rates auch öfter – halte ich nicht für sinnvoll. Dasselbe gilt für die Durchführungspflicht bei Beantragung durch eine Mindestzahl von Einwohnern. Aus praktischen Gründen ist eine Einwohnerversammlung nur in kleineren Gemeinden effektiv. Daher wäre es sinnvoller, den kommunalen Vertretungskörperschaften per Hauptsatzung zu gestatten, eine Regelung über die Durchführungspflicht zu treffen und somit auf eine pauschale Regelung zu verzichten.

Die Regierungsfractionen sehen in ihrem Entwurf in §§ 22 KrO (neu), 23 KrO (neu) vor, daß die Verwaltung in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung eines Einwohnerantrags und eines Bürgerbegehrens behilflich ist. Die Verwendung solcher extrem ausfüllungsbedürftiger Begriffe ist nicht ratsam. Statt

einer deklaratorischen Formulierung mit Appellcharakter („Die Kommune/der Kreis hilft ihren Bürgern“) sollten Regelungen getroffen werden, die das Behilflichsein konkretisieren.

Die Gesetzentwürfe sehen im Kern eine Absenkung der Quoren für die Einleitung von Bürgerbegehren vor, wogegen nichts einzuwenden ist. Die Absenkung des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide jedoch lehne ich strikt ab. Bürgerentscheide als Instrument der „unmittelbaren Demokratie“ können Beschlüsse von Rat und Kreistag revidieren. Ich halte es für ein falsches Signal im Verhältnis zur repräsentativen Demokratie, die Entscheidungsfindung durch direkte Bürgerbeteiligung zu „erleichtern“. Die repräsentative Demokratie ist von Grundgesetz und Landesverfassung gewollt. Bürgerentscheide sind und sollen die Ausnahme sein.

Vor diesem Hintergrund wird auch der im CDU-Entwurf enthaltene § 28 Abs. 8 GO (neu) abgelehnt, der ein Initiativrecht des Rates für einen Bürgerentscheid vorsieht. Rat und Kreistag müssen in der Lage sein, komplizierte und auch unbequeme Entscheidungen zu treffen. Dies ist ihre ureigenste Aufgabe. Es ist falsch, die Konsensbildung in solchen Fällen in die Bürgerschaft zu verlagern. Probleme müssen gelöst und dem Bürger vermittelt werden, anstatt vor ihnen wegzulaufen.

Die im CDU-Entwurf enthaltene Streichung von § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO lehne ich ab. § 26 Abs. 5 Nr. 5 sieht vor, dass ein Bürgerentscheid bei einer Angelegenheit unzulässig ist, die bspw. im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden ist. Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass es keine durch Bürgerentscheid herbeigeführte gegenläufige Entscheidung neben dem mit seinen Beteiligungen erforderlichen förmlichen Verfahren geben kann.

E. Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit und des Sparkassengesetzes

Im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen ist vorgesehen, § 16 Abs. 1 GKG dahingehend zu ändern, dass der Verbandsvorsteher der Verbandsversammlung angehören darf. Diese Regelung befürworte ich ebenso wie den Vorschlag, in § 17 Abs. 1 GKG anstelle von Aufwendungen und Verdienstausfall eine Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied der Verbandsversammlung und als Verbandsvorsteher vorzusehen. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat seinerseits einen konkreten Vorschlag für ein pauschales Sitzungsgeld gemacht, auf den ich verweise.

Im Zuge einer Änderung von Gemeinde- und Kreisordnung sowie des GKG halte ich es als Verwaltungsratsvorsitzender einer Zweckverbandssparkasse für sinnvoll, auch das Sparkassengesetz zu ändern.

Die §§ 11 und 9 des Sparkassengesetzes in ihrer jetzigen Fassung lassen - vom Vorsitzenden und dem Beanstandungsbeamten abgesehen - nicht zu, dass der jetzt hauptamtliche Bürgermeister/Landrat dem Verwaltungsrat (als sachkundiger Bürger) angehört. Die Hauptverwaltungsbeamten können lediglich beratend an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen, wenn ein einstimmiger Beschluss des

Verwaltungsrates gefasst wird. Auch über die Rechtmäßigkeit einer solchen Lösung gibt es Streit. Hier müsste der Gesetzgeber eine klare Regelung finden, die es den Hauptverwaltungsbeamten ermöglicht, in den Verwaltungsrat gewählt zu werden.

F. Zusammenfassende Beurteilung der Gesetzentwürfe

Dem Gesetzgeber empfehle ich bei der Beratung der Drucksachen 12/4310, 12/4564 und 12/4597 zusammenfassend:

1. Eine ständige Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten
2. Die Verlängerung seiner Amtszeit
3. Ein umfassendes Stimmrecht des Hauptverwaltungsbeamten, außer wenn er selbst betroffen ist
4. Einen Verzicht auf die Pflicht zur Durchführung einer Einwohnerversammlung
5. Einen Verzicht auf die Absenkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden von 25% auf nur noch 20%
6. Kein Initiativrecht von Rat und Kreistag für Bürgerentscheide
7. Eine Änderung des Sparkassengesetzes dahingehend, dass der Hauptverwaltungsbeamte in den Verwaltungsrat gewählt werden kann.