



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

67. Sitzung (öffentlich)

16. Februar 2000

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 13.50 Uhr

Vorsitz: Friedrich Hofmann (SPD), Winfried Schittges (CDU)

Stenografen: Norbert Anhalt (als Gast), Michael Endres (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 666/SGV NRW 2023) zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1998 (GV. NRW S. 722)**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
Drucksache 12/4310

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
Drucksache 12/4564

### **Gesetz zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 12/4597

Die Ausschuss führt zu den oben genannten Gesetzentwürfen eine öffentliche Anhörung durch; Beschlüsse werden nicht gefasst.

*Hinweis: Die Seitenzahlen beziehen sich auf den  
Beginn der abgegebenen Statements*

Sachverständige/r	Institution	Zuschrift(en) 12/	Seite
Dr. Stephan Articus	Städtetag Nordrhein-Westfalen	3724	1
Hans-Gerd von Lennep	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	3698	3
Franz-Josef Schumacher	Landkreistag Nordrhein-Westfalen	3696	6

1. Fragerunde ..... Seiten 9 - 21

Sachverständige/r	Institution	Zuschrift(en) 12/	Seite
Prof. Dr. Ulrich Battis	Humboldt-Universität zu Berlin Juristische Fakultät	3697	21
Prof. Dr. Harald Hofmann	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Köln	3700	23
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Universität Münster Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre	3769	25
Prof. Dr. Uwe Andersen	Ruhr-Universität Bochum	3767	29
Dr. Alfred Katz	Stadt Ulm Erster Bürgermeister	3776	32
Peter Neumann	Mehr Demokratie e. V., München	3768	36
Maria-Theresia Opladen	Stadt Bergisch-Gladbach Bürgermeisterin	3792	41

*Hinweis: Die Seitenzahlen beziehen sich auf den  
Beginn der abgegebenen Statements*

Sachverständige/r	Institution	Zuschrift(en) 12/	Seite
Dr. Wolfgang Kirsch	Kreis Warendorf Landrat	3725	44
Jürgen Hoffstädt	Gemeinde Ostbevern Bürgermeister		46

2. Fragerunde ..... ab Seite 47

**Weitere eingegangene Zuschriften:**

Institution	Zuschrift(en) 12/
Innenministerium des Freistaates Bayern	3726
Stadt Recklinghausen, Bürgermeister	3777

\*\*\*\*\*



Der **Vorsitzende Friedrich Hofmann** eröffnet die 67. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik, begrüßt die Anwesenden und gibt einige organisatorische Hinweise.

**Dr. Stephan Articus (Städtetag NRW):** Der Städtetag begrüßt die von allen Fraktionen verfolgte Absicht, die Kommunalverfassung weiter zu reformieren und dabei insbesondere die Konsequenzen aus dem Systemwechsel von der Doppelspitze zur Einheitsspitze zu ziehen.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe greifen im Wesentlichen die gleichen Fragestellungen auf und unterscheiden sich an manchen Stellen nur durch die Regelungstechnik. Das ist vielleicht eine ganz gute Ausgangsbasis für einvernehmliche Lösungen. Der aus unserer Sicht bedeutendste Schritt ist die Abschaffung der Nachwahl der Bürgermeister durch den Rat. Wir begrüßen es, dass alle Fraktionen künftig auch dann eine Urwahl durchführen wollen, wenn ein Bürgermeister vor Ablauf seiner Wahlzeit ausscheidet. Der Städtetag hat dies immer gefordert. Damit wird ein wichtiger Systembruch der Gemeindeordnung in ihrer jetzigen Fassung beseitigt.

Von den beiden Modellen für die Bürgermeisterwahl, die jetzt zur Diskussion stehen, bevorzugt der Städtetag die Verlängerung der Wahlzeit des Bürgermeisters einschließlich der damit verbundenen Abkoppelung der Bürgermeisterwahl von der allgemeinen Kommunalwahl. Auch das ist ein wichtiger Punkt, den wir schon immer vorgetragen haben. NRW würde sich damit der Praxis der großen Mehrheit der Flächenländer in Deutschland anschließen. Eine fünfjährige Amtszeit gibt es außerhalb unseres Landes NRW nur noch in Niedersachsen.

Wir glauben, dass eine Verlängerung der Wahlzeit die Attraktivität des Amtes steigern könnte - was wichtig ist - und es erleichtern wird, qualifizierte Führungspersonlichkeiten für eine Kandidatur zu gewinnen. Eine längere Wahlzeit würde es dem Bürgermeister ermöglichen, von ihm angestoßene Planungen und Projekte tatsächlich bis zur Realisierung zu begleiten.

Das Modell der Regierungsfractionen, das sich an die niedersächsische Gemeindeordnung anlehnt, halten wir allerdings für bedenklich. Im Einzelfall könnte es zu Wahlzeiten von mehr als neun Jahren kommen.

Ein zweiter Schwerpunkt liegt in der Neuregelung des Stimmrechts für die Hauptverwaltungsbeamten. Wir begrüßen es, dass die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten bei der Frage des Stimmrechts jetzt beseitigt werden sollen. Der Vorschlag der Regierungsfractionen, dem Bürgermeister durch eine Generalklausel ein generelles Stimmrecht zu verleihen und dann bestimmte Ausnahmen aufzuzählen, halten wir für den gesetzestechnisch elegantesten Weg zur Lösung der praktischen Probleme. Die Gemeindeordnung bleibt so übersichtlicher als bei einer Korrektur einer Vielzahl von Einzelschriften.

Gleichwohl sind wir nicht mit allen Ausnahmeregelungen, die vorgesehen sind, einverstanden. Der Bürgermeister sollte unserer Ansicht nach nur dann von der Abstimmung im Rat ausgeschlossen sein, wenn er befangen ist oder wenn der Rat Rechte geltend macht, die gegen die Amtsführung des Bürgermeisters gerichtet sind.

Die Regierungsfraktionen wollen fraktionslosen Ratsmitgliedern das Recht einräumen, in einem der freiwilligen Ausschüsse mit beratender Stimme vertreten zu sein. Wir halten einen solchen Anspruch nicht für notwendig. Die Frage ist zwar nicht von elementarer Wichtigkeit, aber sie hat doch vom Grundsatz her eine bedeutende Funktion. Die liegt darin, dass unserer Ansicht nach es eine gute Tradition ist, den Stellenwert der Fraktionen gegenüber kleineren Gruppierungen zu stärken. Wir wollen, dass auch diese Attraktivität der Fraktionsbildung in dieser Frage erhalten bleibt.

Ein besonders wichtiger Punkt ist das Thema der Bürgerbeteiligung. Der Städtetag ist der Auffassung, dass sich die 1994 eingeführten Instrumente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids bewährt haben. Seit 1994 erleben wir in einer großen Zahl von Städten, dass diese Instrumente tatsächlich erfolgreich angewandt werden. Die Bürger machen davon einen regen Gebrauch. Das ist nach unserer einhelligen Einschätzung und Meinung gut so.

Gleichwohl sehen wir bei den bestehenden Vorschriften keinen wirklich vordringlichen Novellierungsbedarf. Dennoch seien zu einzelnen Punkten des Gesetzeswerkes einige Bemerkungen erlaubt: Die Neuregelung der Quoren für das Bürgerbegehren, die besonders in den großen Städten zu einer drastischen Absenkung der Einleitungsquoren führen soll, halten wir für sehr bedenklich. Wir meinen, dass ein Quorum von 3 % in Städten mit über 500 000 Einwohnern zu niedrig angesetzt ist. Wir haben zwar keine punktgenaue prozentuale Vorstellung, aber wir meinen, dass eine Prozentlösung vernünftigerweise im Bereich zwischen 5 und 10 % liegen sollte.

Nach immer wieder geführten Diskussionen lehnen wir eine Absenkung des Quorums für den Bürgerentscheid auf 20 % ab. Wir haben das wiederholt vorgetragen. Eine weitere Absenkung würde unserer Ansicht nach dazu führen, dass in wirklich wichtigen stadtpolitischen Sach- und Kernentscheidungen eine kleine Minderheit ihre Position durchtragen könnte. Alle Länder - mit Ausnahme von Bayern - haben Zustimmungsquoren von mindestens 25 %, und auch in den Räten selbst gilt ein Zustimmungsquorum von 25 %. Wir schlagen vor, dies nicht zu unterschreiten.

Die Vorschläge der CDU-Fraktion, den Katalog der Materien, die einem Bürgerbegehren zugänglich sind, auszudehnen, lehnt der Städtetag ab - ebenso wie die Verpflichtung zur Abhaltung von Einwohnerversammlungen. Angelegenheiten im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines abfall-, immissionsschutz- bzw. wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens sind aufgrund der Komplexität der Vorgänge, die hier behandelt werden und zu behandeln sind, einer unmittelbar bürgerschaftlichen Entscheidung in diesem Wege unserer Ansicht nach praktisch nur sehr schwer zugänglich.

Hinzu kommt, dass die jeweiligen Verfahrensgesetze ohnehin gerade in den eben genannten Bereichen bereits bewährte Formen der Bürgerbeteiligung vorsehen. Wir glauben, dass darüber hinaus eine zweite Möglichkeit der Beteiligung unnötig ist.

Schließlich haben wir Bedenken gegen den Vorschlag einer Einwohnerversammlung. Das bezieht sich naturgemäß insbesondere auf die Situation in großen Städten. Es ist sehr schwer vorstellbar, in großen Städten tatsächlich Einwohnerversammlungen zu organisieren. Die Städte sollten schließlich selbst entscheiden, ob und in welcher Form solche Einwohnerversammlungen durchzuführen sind.

**Hans-Gerd von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Herr Articus ist schon auf die drei wichtigen Punkte eingegangen, die in den Gesetzentwürfen der Regierungskoalition und auch der CDU enthalten sind, nämlich die Urwahl und Wahlzeit des Bürgermeisters, die Erweiterung des Stimmrechts sowie die Erweiterung der bürgerrechtlichen Mitwirkungsrechte.

Es werden mit den vorliegenden Gesetzentwürfen weitere Korrekturen in der Gemeindeordnung vorgenommen. Grundsatzprobleme, die das Verhältnis Rat und Bürgermeister betreffen - z. B. eine klare Kompetenzverteilung und andere Details -, bleiben ausgeklammert. Allerdings ist von den Fraktionen des Landtags schon signalisiert worden, dass in der nächsten Legislaturperiode eine grundlegende Überarbeitung der Gemeindeordnung beabsichtigt ist. Wir begrüßen diese Absicht und werden unsere Vorstellungen rechtzeitig vorlegen.

Sowohl der Gesetzentwurf der Regierungskoalition als auch der Gesetzentwurf der CDU zielen darauf ab, die Nachwahl des Bürgermeisters durch den Rat zu ersetzen - durch die Direktwahl der Bürger. Der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund begrüßt die gesetzliche Änderung. Wenn dem Bürger das Recht eingeräumt wird, den Hauptverwaltungsbeamten im Wege der Direktwahl zu bestimmen, dann kann man ihm dieses Recht nicht wenige Monate später absprechen, wenn eine Nachwahl erforderlich ist. Die Urwahl des Bürgermeisters auch im Fall der Nachwahl liegt in der Logik und Konsequenz der Grundsatzentscheidung, den Bürgermeister im Wege der Direktwahl wählen zu lassen.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen in Bezug auf die Wahlzeit des Bürgermeisters. Hier wird einerseits vorgeschlagen, diese auf acht Jahre auszuweiten und eine Abkehr von der verbundenen Kommunalwahl vorzunehmen. Die Regierungskoalition sieht hier vor, dass man grundsätzlich an der verbundenen Kommunalwahl festhält, allerdings dann die Amtszeiten des Bürgermeisters im Wege der Nachwahl erweitert, und zwar bis zur übernächsten Kommunalwahl, was dann Amtszeiten zwischen sechs und neun Jahren zur Folge hätte. Der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund vertritt hier mit breiter Mehrheit - im Präsidium beschlossen - die Auffassung, dass man sich für eine achtjährige Wahlzeit des Bürgermeisters entscheiden sollte.

Die tragenden Überlegungen hierfür waren einerseits, dass die Direktwahl des Bürgermeisters vornehmlich eine Personenwahl ist. Der Bürger soll und muss nach Ablauf der Amtsperiode entscheiden, ob der Hauptverwaltungsbeamte das in ihn gesetzte Vertrauen erfüllt hat. Die Erwartungen, die in die verbundene Kommunalwahl gesetzt wurden, haben sich schon im September 1999 nicht erfüllt. Es ist in zahlreichen Fällen zur Wahl eines unabhängigen Kandidaten gekommen. Bundes- und landespolitische Großwetterlagen haben böse Überraschungen für Kandidaten gebracht, die sich ihrer Wahl so sicher waren. Letztendlich stimmt in vielen Fällen auch die parteipolitische Zugehörigkeit des Hauptverwaltungsbeamten nicht mit der der Ratsmehrheit überein. Dies zeigt, dass der Bürger die Direktwahl des Bürgermeisters auch als Personalwahl begreift und entsprechend handelt.

Auch wir sind der Auffassung, dass eine verlängerte Amtszeit des Bürgermeisters die Attraktivität des Amtes stärkt. Potenziell - nicht zuletzt auch wegen der damit verbundenen Versorgungsansprüche - erhöhen sich die Chancen, dass auch Seiteneinsteiger verstärkt für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten kandidieren. Die Verlängerung der Amtszeit des Hauptverwaltungsbeamten sichert eine größere Kontinuität der Amtsführung. Die Realisie-

rung von Stadtentwicklungsmaßnahmen und anderen größeren Projekten innerhalb einer Amtszeit wird ermöglicht und kann von den verantwortlichen Hauptverwaltungsbeamten dann auch als Erfolg ihrer Arbeit präsentiert werden. Bei den gegebenen komplizierten und langwierigen Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren ist eine fünfjährige Amtszeit vielfach zu kurz.

Letztendlich wird durch die achtjährige Wahlzeit auch ein Gleichklang mit der Wahlzeit der Beigeordneten hergestellt. Die Möglichkeiten, infolge unterschiedlicher Amtszeiten interne Machtkämpfe zu Lasten der Hauptverwaltungsbeamten auszutragen, werden hierdurch verringert.

Im Wahlkampf werden argumentative Drahtseilakte vermieden. Bei der derzeit vorgesehenen verbundenen Kommunalwahl kann sich der von einer Partei aufgestellte Bürgermeister nicht nur auf die Position seiner Partei beschränken, sondern er muss Wert darauf legen, dass er als Bürgermeister der gesamten Bürgerschaft gewählt wird, und er muss sich als überzeugende Integrationsfigur darstellen. Damit ist zwangsläufig verbunden, dass er sich argumentativ nicht immer im Gleichklang mit den Zielsetzungen der Partei, die ihn aufgestellt hat, bewegen kann.

Zum Stimmrecht des Bürgermeisters liegen verschiedene Vorschläge vor. Die Gesetzestechnik ist unterschiedlich. Uns gehen beide Vorschläge nicht weit genug. Einige Problemfälle bleiben weiterhin offen. Das betrifft vor allem das Verhältnis von § 113 zu § 50 Abs. 4 der Gemeindeordnung. Bei der Besetzung von Drittorganisationen wäre grundsätzlich zu fragen, ob nicht generell zunächst der Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Beamter die Gemeinde vertritt, um damit der eigentlichen Zielsetzung gerecht zu werden. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die derzeitige Lösung, die dahin geht, dass der Bürgermeister im Falle des § 113 Stimmrecht hat - in Fällen des § 50 Abs. 4 jedoch nicht; wobei hier hinzu kommt, dass unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen, wann eigentlich § 50 Abs. 4 eingreift.

Nach unserer Auffassung greift er erst dann ein, wenn drei Vertreter zu bestellen sind. Bei der Konstellation „drei“ ist der Bürgermeister zwingend gemäß § 113 dabei. Es sind also zwei Vertreter des Rates zu benennen, und zwar keine „Hauptberuflichen“, wie § 50 Abs. 4 postuliert. Demzufolge ist die Konstellation „zwei“ als Konstellation „drei“ zu lesen. Das Innenministerium hat hier eine andere Auffassung. Aber wir kommen dann in arge Schwierigkeiten, zu begründen, warum der Bürgermeister in allen Fällen das Recht hat, an der Aberufung teilzunehmen bzw. mitzustimmen, also auch bei denjenigen Personen, die er über § 50 Abs. 4 nicht hat wählen dürfen. Hier muss eine Bereinigung erfolgen, die wir erneut gerne vortragen.

Gleichermaßen ist in dem Zusammenhang zu sehen, dass wir eine Lösung für die Regelung im Sparkassengesetz brauchen. Der Gesetzgeber hat offensichtlich bei der Verabschiedung des Sparkassengesetzes die Mitgliedschaft des Hauptamtlichen Bürgermeisters in den Organen der Sparkassen nicht gesehen. Es ist derzeit nicht möglich - abgesehen vom Vorsitz -, die Hauptverwaltungsbeamten beispielsweise zu Mitgliedern des Verwaltungsrats zu wählen.

Alle angesprochenen Problemfälle könnten unseres Erachtens auch dadurch beseitigt werden, dass die Gemeindeordnung den Bürgermeister grundsätzlich als Ratsmitglied definiert. Dies ist z. B. in den Gemeindeordnungen in Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg,



Niedersachsen und Thüringen festgelegt. Hier ist der Hauptverwaltungsbeamte als Mitglied des Rates definiert. Damit wären eigentlich alle Probleme, die das Stimmrecht des Bürgermeisters betreffen, vom Tisch. Dann müsste man auch das Sparkassengesetz nicht ändern.

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform und der Verwaltungsmodernisierung in den Städten und Gemeinden sind die Begriffe Deregulierung und Reduzierung von Standards wegweisende Begrifflichkeiten. Die Bewahrung des Gestaltungsspielraums vor Ort ist nicht nur eines der maßgeblichen Anliegen der Spitzenverbände, sondern auch des Landtags und der Landesregierung in diesem Zusammenhang. Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes in NRW ist grundsätzlich der Auffassung, dass die derzeit vorhandenen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung den Gemeinden einen ausreichenden Spielraum lassen, um eine nach ihrer Ansicht effektive und umfassende Bürgerbeteiligung abzusichern.

Auch die Durchführung einer Einwohnerversammlung ist nach derzeitiger Rechtslage möglich. Die im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion verpflichtende Einberufung der Einwohnerversammlung wird von uns einhellig abgelehnt.

Die vorgesehenen Erweiterungen beim Bürgerbegehren in den beiden Gesetzentwürfen begegnen in Bezug auf die Reduzierungen der Quoren zur Einleitung des Bürgerbegehrens aus unserer Sicht keinen Bedenken. Die Differenzen im kreisangehörigen Raum halten sich in einem durchaus vertretbaren Rahmen, so dass wir dies mittragen können.

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes hat sich jedoch gegen die Möglichkeit ausgesprochen, dass der Rat beschließen kann, über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde einen Bürgerentscheid stattfinden zu lassen bzw. über einen Bürgerentscheid eine Entscheidung zwischen zwei Bauleitplanalternativen herbeizuführen. Hierdurch werden nach unserer Ansicht die Verantwortlichkeiten verwischt. Die Folge ist, dass der Bürger am Ende der Wahlperiode nicht in der Lage ist, eine Partei oder mehrere politische Parteien für bestimmte Entwicklungen der Gemeinde im Gemeindegebiet verantwortlich zu machen. Eine Befriedigung der Bevölkerung ist nicht zu erwarten, da letztendlich eine Minderheit über die entsprechende Fragestellung entscheidet.

Zum Wegfall der 5-%-Klausel für den Bezirksausschuss hat der Städtetag eine andere Auffassung vertreten. Wir sind aber der Auffassung, dass wir die jetzt vorgeschlagene Regelung durchaus mittragen können. Es ist für neu gewählte einzelne Ratsmitglieder schwer verständlich, dass sie nur in Ratssitzungen ihre Argumente vortragen können. Sie wissen, dass zu diesem Zeitpunkt die Entscheidungen meist schon gefallen sind. Sie fühlen sich ausgebootet und stecken alle Energien in die Ausnutzung von formalen Rechten der Geschäftsordnung. Vor diesem Hintergrund erscheint es uns besser, sie frühzeitig in die Sacharbeit einzubeziehen.

Wir hatten Ihnen mit Schreiben vom 21. Dezember 1999 weitere Vorschläge unterbreitet, die nach unserer Auffassung in die Novellierung der Gemeindeordnung einzubeziehen wären. Hierzu gehört auch eine Änderung des § 74 der Gemeindeordnung. Es ist in einzelnen Fällen passiert, dass der Rat über die Hauptsatzung beschließen lassen wollte, dass der Hauptamtliche Bürgermeister keinerlei Personalentscheidungen mehr hat. Wir halten dies mit Sinn und Zweck der Novellierung der Gemeindeordnung von 1994 für unvereinbar und schlagen vor, dass man hier eine Korrektur dahin gehend vornimmt, dass personalrechtliche

Entscheidungen entweder einvernehmlich getroffen oder auf die Möglichkeiten der Hauptsatzung begrenzt werden.

**Franz-Josef Schumacher (Landkreistag NRW):** Unsere Position können Sie zum einen unserer schriftlichen Stellungnahme entnehmen, und zum anderen haben meine beiden Vorredner schon vieles zu einzelnen Problemen gesagt.

Ich komme zu den wichtigsten Eckpunkten dieser Reform: Wir unterstützen die durchgängige Urwahl, wie sie in beiden Entwürfen vorgesehen ist. Das ist eine alte Forderung des Landkreistages, die schon 1994 erhoben worden ist.

Wir sprechen uns für eine Verlängerung der Amtszeit auf acht Jahre aus, und zwar mit der Konsequenz, dass Wahlen zu den Ämtern der Hauptverwaltungsbeamten und zu den Kommunalvertretungen in der Regel durchweg getrennt stattfinden. Die Gründe können Sie unserer schriftlichen Stellungnahme entnehmen.

Wir halten es für sinnvoll - auch das ist schon 1994 diskutiert worden -, die Stimmrechtsfrage des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalvertretung endlich schlüssig zu regeln. Dabei bevorzugen wir gesetzestechnisch den Weg der Regierungsfractionen, nämlich dass man generell das Stimmrecht einräumt und dann über einen enumerativen Ausnahmekatalog im Einzelnen aufzählt, wo der Hauptverwaltungsbeamte im Einzelnen nicht stimmbe-rechtigt sein soll.

Wir sind allerdings mit den Konsequenzen, die die Regierungsfractionen ziehen, nicht ganz einverstanden. Das Stimmrecht des Hauptverwaltungsbeamten sollte nur ausgeschlossen werden, wenn er - das ergibt sich schon aus dem Beamtenrecht - persönlich befangen ist oder wenn Verfahrensrechte im Spiel sind, die der Rat wahrnimmt und bei denen der Hauptverwaltungsbeamte die Verfahrensherrschaft hat. Das gilt z. B. dann, wenn er die Tagesordnung festsetzt und der Rat oder eine Minderheit dann beantragt, es solle noch etwas anderes auf die Tagesordnung. Es ist nicht sinnvoll, dass bei entsprechenden Quoren, die auf die Stimmberechtigten abstellen, der Hauptverwaltungsbeamte mitzählt.

Die Regierungsfractionen gehen weiter. Sie schließen das Stimmrecht auch für so genannte innerorganisatorische Akte des Rates oder des Kreistages aus. Das halten wir nicht für sinnvoll, denn es handelt sich in der Regel eben nicht um rein innerorganisatorische Akte, wo nur die Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten geregelt wird.

Ich will es am Beispiel der Ausschussbildung deutlich machen: Da wird faktisch auch geregelt, inwieweit sich das Stimmrecht des Hauptverwaltungsbeamten, das er in der Kommunalvertretung hat, tatsächlich politisch auswirken kann oder ausgehöhlt wird. Wenn Sie dem Hauptverwaltungsbeamten das Stimmrecht bei der Bildung von Ausschüssen nehmen, müssen Sie damit rechnen, dass sich bei knappen Mehrheitsverhältnissen in den Ausschüssen andere politische Mehrheiten bilden als in der Kommunalvertretung.

Das ist misslich, weil dann natürlich im Gemeinderat oder im Kreistag der Kreistag mit der Stimme des Hauptverwaltungsbeamten gegebenenfalls die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse korrigieren muss. Unter Umständen kommt er überhaupt nicht zum Zuge. Das gilt insbesondere für die Gemeinden und Städte, wo es sich um entscheidungsbefugte Ausschüs-

se handelt. Da sind auf einmal andere Mehrheiten gegeben, als in dem Gremium, das die Entscheidungsbefugnis delegiert. Darum muss man nach unserer Auffassung allen Stimmberechtigten das Recht geben - wenn es zu kontroversen Besetzungen der Ausschüsse kommt und die Verhältniswahl greift -, dass dann der Hauptverwaltungsbeamte mitstimmen kann.

Ich komme zu § 113: Auch hier sollte der Hauptverwaltungsbeamte mitstimmen können, wenn mehr als ein Mitglied zu entsenden ist. Die Gründe können Sie der schriftlichen Stellungnahme entnehmen.

Ich komme zu einem Punkt in Bezug auf die interne Kommunalverfassung, der auch 1994 schon eine Rolle gespielt hat. Dieser Punkt ist aber damals leider nicht in unserem Sinne geregelt worden. Es besteht nach unserer Auffassung kein Machtgleichgewicht zwischen der Kommunalvertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten in wichtigen Fragen. Dieses Machtgleichgewicht ist deshalb notwendig, weil sich beide Säulen der Kommunalverwaltung auf die gleiche demokratische Legitimation stützen können, nämlich die Wahl durch die Bevölkerung.

Ich will das an dem wichtigsten Beispiel der Personalkompetenz deutlich machen. Im Moment ist zwar der Hauptverwaltungsbeamte für alle Personalentscheidungen zuständig, aber die Kommunalvertretung kann ihm diese Befugnis weitgehend vollständig durch eine entsprechende Hauptsatzungsregelung entziehen. Das hat schon zu absurden Ergebnissen geführt. Ich will ein Beispiel nennen: Die Bürgermeisterin einer Stadt mit 11 000 Einwohnern hat die gleichen personalrechtlichen Befugnisse wie die Oberbürgermeisterin von Bonn - einer Stadt mit mehr als 300 000 Einwohnern. Beide dürfen nur bei Entscheidungen bis zur Besoldungsgruppe A 10 alleine entscheiden. Ab A 11 entscheidet in Bonn und in Städten mit 11 000 Einwohnern der Rat. Das ist ein absurdes Ergebnis. Das zeigt deutlich, dass offensichtlich diese Regelung nicht sachgerecht ist.

Wir schlagen deshalb vor, dem Hauptverwaltungsbeamten unentziehbar bei allen Personalentscheidungen, die dem Geschäft der laufenden Verwaltung zuzuordnen sind, die abschließende Entscheidungsbefugnis zuzugestehen und dem Rat oder dem Kreistag nur bei Personalentscheidungen, die diesem Bereich nicht zuzuordnen sind, die Möglichkeit einzuräumen, durch Hauptsatzungsregelung festzulegen, dass solche Personalentscheidungen dann einvernehmlich zu treffen sind und dass ein Fehlen des Einvernehmens des Hauptverwaltungsbeamten allenfalls durch eine Zweidrittelmehrheit der Kommunalvertretung ersetzt werden kann.

Das ist im Wesentlichen die baden-württembergische Regelung. Das scheint uns sinnvoll. Dann gibt es ein Machtgleichgewicht, und ich sage sehr deutlich: Dieser Vorschlag ist nicht von dem Ziel getragen - das kommt aber häufig in der Argumentation -, den Rat zu entmachten, sondern um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich auch der Hauptverwaltungsbeamte nach dem Konzept der Gemeindeordnung und der Kreisordnung auf die demokratische Legitimation einer Urwahl stützen und es nicht angehen kann, dass man die Bevölkerung einen Hauptverwaltungsbeamten in Urwahl wählen lässt, der später vom Rat in den wichtigsten Fragen, die mit zu entscheiden sind, zum Frühstücksdirektor degradiert werden kann.

Zur Bürgerbeteiligung: Wir sind der Auffassung, dass sich die gegenwärtigen Regelungen bewährt haben. Soweit Auslegungsspielräume vorhanden waren, die natürlich in der Praxis zunächst zu Problemen geführt haben, so hat sich das nun eingependelt. Wir sehen auch keinen Anlass, irgendetwas in diesem Bereich zu ändern, weil es sich bewährt hat. Wir können uns aber des Eindrucks nicht erwehren, dass die Vorschläge, die jetzt auf dem Tisch liegen, nicht so sehr durch sachliche Notwendigkeiten und Zwänge geprägt sind, sondern eher unter dem Gesichtspunkt gesehen werden müssen, dass es sich bei der Bürgerbeteiligung um ein positives Thema handelt, das man möglichst politisch besetzen muss, und zwar insbesondere vor Landtagswahlen.

Weil das so ist, würden wir es begrüßen, wenn Sie insgesamt von sämtlichen Vorschlägen die Finger lassen und die Gemeindeordnung nicht wieder einmal zum Feld einer Symbolpolitik wegen der anstehenden Wahlen machen. Wenn es aber so kommt, so kann ich sagen: Na gut, es ist nun einmal in der Politik so, dass manchmal auch Symbole gesetzt werden müssen. Man kann das aber tolerieren, denn man kann zudem sagen: Es nützt zwar nichts, aber es schadet auch nicht. Diesen Stempel würden wir im Übrigen nur einem Vorschlag aufdrücken, und zwar dem Vorschlag, die Quoren für das Bürgerbegehren abzusenken. Wir halten zwar auch dies nicht für unbedingt notwendig, aber zumindest da ist unsere Einschätzung die, dass es zumindest nicht schadet.

Bei allen anderen Bestimmungen sehen wir Probleme und sind der Auffassung, dass sie zum Teil sogar schädlich sind. Ich darf insoweit auf unsere schriftliche Stellungnahme verweisen und nur ein Beispiel geben: Die Absenkung des Erfolgsquorums für Bürgerbegehren von 25 auf 20 %. Ich habe gerade gesagt, dass wir der Auffassung sind, dass sich die Regelungen im Grundsatz bewährt haben. Das impliziert auch die Aussage, dass ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Bürgerbeteiligung und Repräsentativfunktion der Kommunalvertretung vorhanden ist.

Dieses Gleichgewicht bringen Sie durch eine solche Absenkung des Erfolgsquorums tendenziell in Gefahr; denn noch sind die Wahlbeteiligungen zu den Kommunalvertretungen - auch bei den letzten Kommunalwahlen - über 50 %. Wir hoffen alle, dass sie sich wieder erholen und in den Bereich von 60 % gehen.

Wenn Sie aber das Quorum auf 20 % absenken, dann heißt das im Ergebnis, dass eine Minderheit in der Bürgerschaft von 20 % eventuell Ratsentscheidungen korrigiert, die sich bei 50prozentiger Wahlbeteiligung auf 25 % der Wahlberechtigten stützen können. Hier haben wir Bedenken. Sie bringen ein Gleichgewicht durcheinander. Wenn man solche Erfolgsquoren macht, dann ist das Mindestquorum da anzusetzen, wo die durchschnittliche Wahlbeteiligung zur Kommunalvertretung liegt. Ich sage bewusst „Mindestquorum“.

Man kann sogar darüber diskutieren, dass es eigentlich höher sein muss; denn der Rat ist in einer stärkeren Gesamtverantwortung und muss auch stärker die Auswirkungen einer Einzelfallentscheidung auf andere Sachbereiche berücksichtigen - das tut er auch bei seiner Entscheidung - als die Initiatoren eines Bürgerbegehrens, die legitimerweise nur sehr ausschnitthaft ein bestimmtes Problem zur Diskussion oder zur Abstimmung stellen, was zur Konsequenz hat - das ist ein Fakt -, dass sich die ganze Streitphase auf diesen Punkt fokussiert und die Bürger die anderen Tragweiten in anderen Bereichen nicht unbedingt in den Vordergrund ihrer Entscheidungen stellen. Im Klartext: keine Absenkung des Erfolgsquorums und

nach Möglichkeit überhaupt keine Änderung in diesem Bereich. Die Regelungen haben sich bewährt.

**Albert Leifert (CDU):** Viele der Äußerungen der kommunalen Spitzenverbände zur Amtszeit des Bürgermeisters treffen genau das, was die CDU seit langem will.

Ich glaube, das Stimmrecht ist eine wichtige Frage, die endgültig geklärt werden muss. Sie haben sich dazu geäußert. Wir haben Vorschläge dazu gemacht, die gesetzestechnisch sicher etwas schwieriger sind. Wäre es deshalb nicht besser, um die Probleme in Bezug auf das Sparkassenrecht und in Bezug auf andere Probleme - das sind ja nicht wenige - besser lösen zu können, § 40 Abs. 2 Satz 3 und 4 umzuformulieren? Es könnte heißen: „Der Bürgermeister ist Vorsitzender und Mitglied des Rates.“

Wir könnten dann in den einzelnen Fällen, wo das unbedingt notwendig ist, eine Ausnahme machen. Die jetzt im Gesetz stehenden Ausnahmen und die Vorschläge in Bezug auf § 113 und in Bezug auf andere Stellen halten wir für schlimm. Sie haben das dargelegt. Kann man nicht endgültig mit diesem ganzen Theater Schluss machen?

Wir haben auf der einen Seite den demokratischen und direkt gewählten und legitimierten Rat und auf der anderen Seite den demokratischen und direkt gewählten und legitimierten Bürgermeister. Die müssen sich doch nicht um die Legitimation streiten. Sie ist bei beiden gleich. Der Bürgermeister hat in seiner Verantwortung und vor den Bürgern eine Verwaltung zu leiten, die am Ende daran gemessen wird, ob sie funktioniert und leistungsfähig ist. Viele Probleme lassen sich aber in dieser Wahlperiode nicht mehr lösen. Das muss der nächsten Wahlperiode vorbehalten bleiben.

Nach der geltenden Gemeindeordnung hat der Rat das Recht, eine Einwohnerversammlung einzuberufen. Herr Articus, das gilt auch für die Stadt Köln. Wenn Sie aber nun die Pflicht ablehnen, eine solche Einwohnerversammlung einzuberufen, so frage ich Sie, wie Sie dazu stehen, wenn man dem Bürgermeister das Recht einräumt, eine Einwohnerversammlung einzuberufen. Das kann er zwar auch so tun, aber für eine offizielle Einwohnerversammlung fehlt ihm die Berechtigung; denn das muss der Rat beschließen. Der Bürgermeister hat zwar viele Möglichkeiten, die Bürger - z. B. auch über die Medien - zu informieren, aber ich denke, es könnte im Zuge der Selbstverwaltungshoheit nicht schaden, wenn auch dem Bürgermeister ein solches zusätzliches Recht eingeräumt würde.

**Walter Grevener (SPD):** Im Wesentlichen möchte ich mich mit der Wahlzeit des Bürgermeisters und mit seinen Zuständigkeiten befassen. Die Herren der kommunalen Spitzenverbände haben die bekannten Punkte vorgetragen. Das hat uns nicht überrascht.

Ich habe schon einmal gesagt: Die beste Gewerkschaft, die ich persönlich kenne, sind die kommunalen Spitzenverbände, soweit die Hauptverwaltungsbeamten betroffen sind, und dafür brauchen die noch nicht einmal Beiträge zu leisten.

(Heiterkeit)

Das sage ich Ihnen, der ich selber einmal Hauptverwaltungsbeamter war. Ich war auf zwölf Jahre gewählt. Ich war auch 17 Jahre im Rat einer Stadt tätig. Ich weiß also, welche Möglichkeiten ein Ratsmitglied, ein Stadtdirektor oder ein Hauptamtlicher Bürgermeister hat.

Ich hätte mir gewünscht, aber Sie haben es nicht getan, wenn Sie auf die schriftlichen Beiträge der beiden Wissenschaftler eingegangen wären. Die liegen als Drucksachen vor. Herr Professor Battis hat sich zur Wahlzeit geäußert. Er hat gesagt, es sei sicher effektiver, wenn es eine längere Wahlzeit für den Bürgermeister gäbe. Er hat dann die Ansprüche der Demokratie dagegen gestellt und deutlich gemacht, dass Demokratie neben der unmittelbaren Wahl auch vom Wechsel in der Gemeindeg Spitze lebt. In gleicher Weise und mit gleichem Ergebnis äußerte sich Herr Professor Hofmann. Er macht deutlich, dass die Forderung nach einer Ausweitung der Wahlzeit auf acht Jahre auch im Verhältnis zu den Wahlperioden des Landtages und des Bundestages - damit zwangsläufig auch in Bezug auf die Amtszeit des Ministerpräsidenten und des Bundeskanzlers - gesehen werden muss.

Wir haben in NRW eine Gemeindeordnung, die für die Stadt Köln mit fast einer Million Einwohnern genauso gültig ist wie für eine Gemeinde mit 5 000 oder 6 000 Einwohnern. Das ist äußerst schwierig. Man könnte - entsprechende Erfahrungen haben wir im Rahmen einer Reise des Ausschusses für Kommunalpolitik nach Norwegen gemacht - durchaus in diesem Bereich differenzieren. Bei Städten über 500 000 Einwohnern könnte z. B. das parlamentarische System zugelassen werden. In Norwegen wird dies in Oslo so gemacht. Das muss alles sehr differenziert gesehen werden.

Hier geht es um den Grundsatz. Wir haben uns entschieden, nur eine Regelung zu treffen. Wir würden es aber sicherlich begrüßen, wenn es noch andere Ideen gäbe. Vielleicht können wir bei den größeren Städten Neues erproben. Da warten wir aber auf Ihre Vorschläge.

Die Überlegungen von Herrn Professor Hofmann in Bezug auf die Wahl des Ministerpräsidenten, der Minister und der Landtagsabgeordneten waren in unserer Fraktion für einen Teil derjenigen Abgeordneten, die an der Gemeindeordnung mitgewirkt haben, ausschlaggebend, die Frage zu stellen, ob wir den Bürgermeister in seiner Position gegenüber dem Rat stärker darstellen müssen, als es das Verhältnis zwischen Landtagsabgeordneten und dem Bürgermeister betrifft. In diesem Beitrag wird zudem deutlich gemacht, dass es auch in der Wirtschaft durchaus kürzere Wahlzeiten gibt.

Weiter heißt es: Beigeordnete sind auf acht Jahre gewählt. Der Bürgermeister ist auf fünf Jahre gewählt. Darin wird eine Schwäche des Bürgermeisters gesehen. Sie alle wissen, dass der Bürgermeister innerhalb der Verwaltung die Entscheidungskompetenz hat. Er kann sich über die Auffassung der Beigeordneten hinwegsetzen. Er kann sich von daher durchsetzen. Es hängt also von der Persönlichkeit des Bürgermeisters ab, wie weit er sich durchsetzt.

Herr Schumacher hat in der uns bekannten Art etwas provozierend deutlich gemacht, zu welcher absurden Regelungen das Rückholrecht des Rates in der Personalwirtschaft führen kann, und zwar in Bezug auf Bonn. Nun sollten wir keine Gemeindeordnung machen, die speziell auf Ausschläge in einigen Gemeinden Rücksicht nimmt. Ich will das gar nicht parteipolitisch werten. Auch andere könnten auf solche Ideen kommen. Es ist nicht einer Partei vorbehalten, so vorzugehen. Ich möchte das alles von der Parteipolitik lösen.

Der Wähler selbst wird - wenn das zu schlechten Ergebnissen führt - bei der nächsten Kommunalwahl die Möglichkeit haben, das zu ändern. Ich bin deshalb dafür, nicht so viel zu regulieren, sondern vieles der Selbstverantwortung und der Selbstverwaltung zu überlassen.

Weiterhin wurde darüber gesprochen, inwieweit Ratsmitglieder in Ausschüssen mitarbeiten können. Es hieß, wenn ein bestimmtes Thema im Rat behandelt werde, dann sei die Entscheidung meist schon gefallen. Das ist zwar so, aber wie soll ein Ratsmitglied, das in einem bestimmten Ausschuss nicht ist, z. B. weil die Fraktion so klein ist, wirklich mitwirken? Wie soll man der Allmacht der Verwaltung gegenüber treten?

Das betrifft die Ehrenamtlichkeit und die Allzuständigkeit des Rates. Die Allzuständigkeit des Rates wird aber in den meisten Gemeinden innerhalb von zehn Jahren gar nicht ausgeübt. Aber dass die Möglichkeit besteht, erscheint mir äußerst wichtig.

Wenn es um die Wahlzeit des Hauptamtlichen Bürgermeisters geht, so scheint mir, dass in den Diskussionen zu wenig berücksichtigt wird, dass Selbstverwaltung in erster Linie von der Beteiligung der Bürger lebt. Wir haben immer noch eine repräsentative Demokratie. Mir scheint, dass Sie diese Argumente bei Ihren Vorschlägen in Bezug auf eine Wahlzeit von acht Jahren und in Bezug auf die Zuständigkeiten des Bürgermeisters nicht genügend berücksichtigen.

Beim Landesrechnungshof kann es z. B. keine personelle Besetzung ohne den Präsidenten des Landesrechnungshofs geben. Das ist ein Mitwirkungsmodell. Aber worauf wollen Sie das beziehen - auf den letzten Hausmeister oder auf leitende Mitarbeiter? - Ich meine, hier sollte man es dem Zusammenspiel der Kräfte in der Gemeinde überlassen, dass diejenigen, die dort tätig sind, in Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft ihre Rechte und Zuständigkeiten so regeln, dass gute Ergebnisse herauskommen.

**Ewald Groth (GRÜNE):** Meine erste Frage geht an alle kommunalen Spitzenverbände. Es geht um den Negativkatalog. Herr Schumacher, unsere Fraktion hat die Veränderung der Gemeindeordnung - die Änderung des Negativkatalogs und die Senkung der Quoren für Begehren und Entscheide - die gesamte Legislaturperiode über vor sich hergetragen. Wir sind jetzt sehr froh, dass die großen Fraktionen das aufgegriffen haben. Deshalb ist es uns auch ziemlich egal, dass das nun noch kurz vor der Landtagswahl geschieht.

Zum Negativkatalog: Es gibt Bundesländer, die das gar nicht kennen. Es gibt Bundesländer - z. B. Bayern -, die mit einem geringeren Quorum auskommen und zuerst gar kein Quorum für einen positiv verlaufenden Bürgerentscheid hatten. Es gibt andere Bundesländer, die ein Initiativrecht des Rates kennen, bestimmte Entscheidungen den Bürgern zur Entscheidung vorzulegen.

Haben Sie einmal Kontakt mit Ihren Schwesterverbänden in den anderen Bundesländern aufgenommen, und ist Ihre Erfahrung so, dass dort das Geschäft der kommunalen Selbstverwaltung praktisch nicht mehr zu betreiben ist? Wie schätzen Sie das in anderen Bundesländern ein? Gibt es da negative Rückmeldungen? Gibt es da positive Meldungen? Oder ist das eher von wenig Belang? Wie sind Ihre Erfahrungen aus anderen Bundesländern, sofern Sie dazu überhaupt Erfahrungen haben?

**Franz-Josef Britz (CDU):** Ich habe eine Frage zu einem Detailproblem, das sich nach der Kommunalwahl unter veränderten Bedingungen - Wegfall der 5-%-Sperrklausel - verstärkt stellt.

Durch den Entwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist die Möglichkeit angesprochen worden, dass fraktionslose Mitglieder des Rates an Ausschüssen teilnehmen können. In manchen Räten - z. B. in meiner Heimatstadt - könnte das bis zu drei Personen betreffen. Wir würden aber, wenn wie die Mitgliedschaft an die Fraktionsstärke bzw. an die Verteilung nach d'Hondt bänden, die Mitwirkung dieser Mitglieder in den Ausschüssen ausschließen. Das ist ein Detailproblem von vielen Detailproblemen, die damit verbunden sind. Das erstreckt sich auch auf die Möglichkeit, Tagesordnungspunkte zu beantragen und Anträge zu stellen.

An die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände richtet sich meine Frage: Sind denn auch aus Ihren Mitgliedsgemeinden Probleme dieser Art an Sie herangetragen worden? Halten Sie es nicht insgesamt für sinnvoller, diese Problematik zu überdenken, nämlich inwieweit man die Rechte dieser Ratsmitglieder, die an der Ratsentscheidung mitwirken können, aber bei der Vorbereitung in den Ausschüssen ausgeschlossen sind, stärken kann? Aus praktischen Erwägungen in den Räten erscheint dies aus meiner kurzen Erfahrung nach der Kommunalwahl sinnvoll.

**Dr. Stephan Articus (Städtetag NRW):** Herr Leifert, Ihr Vorschlag - Oberbürgermeister und Bürgermeister/Vorsitzender und Mitglied des Rates; sonst keine weitere Regelung - bedeutet auch, dass er Mitglied der Fraktion wäre. Das ist für die unterschiedlichen Rollen der Fraktionen und des Oberbürgermeisters nicht ganz unproblematisch. Wir wollen das zwar nicht aus dem Stand zurückweisen, aber auf diese Problematik hinweisen. Wir wollen diese Gelegenheit auch dazu nutzen, um deutlich zu machen, dass wir der Ansicht sind, man sollte sich für solche, nicht einfach vom Tisch zu wischenden Überlegungen Zeit lassen.

Generell denken wir, dass in der jetzigen Novellierung wirklich nur das Dringlichste geregelt werden sollte. Für weiter gehende Novellierungen und Erneuerungen der Gemeindeordnung sollte die für die Bedeutung des Themas hinreichende Zeit zur Verfügung gestellt werden. Das sollte in der nächsten Legislaturperiode behandelt werden. Das ist eine Position, die wir immer vertreten haben. Wir sollten uns jetzt auf das Notwendigste beschränken.

Die Frage des Rechtes der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters, eine Einwohnerversammlung einzuberufen - abgesehen davon, was rechtlich jetzt schon geregelt ist -, bleibt immer dieselbe Problematik, und zwar insbesondere in den großen Städten. Wenn jetzt - abweichend von der jetzigen Regelung - dem Bürgermeister ein Recht eingeräumt wird, eine solche Einwohnerversammlung zusammenzurufen, dann entsteht natürlich eine potenzielle Konfliktsituation, und zwar in der Zuspitzung, dass der Oberbürgermeister eine Einwohnerversammlung einberuft, um sie gegen Positionen seines eigenen Rates ins Feld zu führen. Das scheint uns nicht unproblematisch zu sein.

Die Frage von Herrn Grevenor im Hinblick auf die Vorschläge von Herrn Professor Battis kann ich für den Städtetag relativ praktisch beantworten: Eine verlängerte Wahlzeit gewähr-



leistet ein höheres Maß an Kontinuität und ist sicherlich auch ein wichtiges Kriterium für die erfolgreiche Rekrutierung von qualifizierten Bewerbern für solche Ämter und berücksichtigt den Tatbestand, dass die Steuerung einer Stadt im Amte einer Oberbürgermeisterin oder eines Oberbürgermeisters etwas anderes ist, als beispielsweise eine Kette von Buchhandlungen zu lenken und zu steuern. Das heißt: Die Entscheidungsabläufe haben eine ganz andere Zeittiefe. Sie dauern einfach länger. Die Projekte haben ganz andere Ablaufphasen. Auch das sollte man berücksichtigen bei der Dauer der Wahlzeiten.

Andererseits ist dem Argument schwer etwas entgegenzusetzen, dass natürlich durch allzu in die Länge gezogene Wahlzeiten die Möglichkeiten des Regulativs durch ein Wählervotum vermindert werden. Das kann man nicht in Abrede stellen. Deswegen wird beim Städtetag nicht die Position von acht Jahren vertreten, sondern wenn man sich von den fünf Jahren wegbewegt - auch wegen des Ansinnens der Abkoppelung der allgemeinen Kommunalwahl von der Bürgermeisterwahl -, würden wir alle Lösungen in einer Bandbreite zwischen sechs und acht Jahren akzeptieren.

Die Frage von Herrn Groth nach Erfahrungen aus den anderen Bundesländern über den Negativkatalog kann ich nicht beantworten. Wir nehmen diese Frage mit, aber ich kann diese Frage aus dem Stand nicht beantworten.

**Hans-Gerd von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Herr Leifert, Ihren Vorschlag zum Stimmrecht hatte ich bereits in meinem Eingangsstatement angesprochen. Wir würden diesen Vorschlag begrüßen und unterstützen. Es ist auch nicht so, dass damit automatisch der Hauptverwaltungsbeamte Mitglied der Fraktion ist. Ob ich Mitglied in einer Fraktion bin, entspricht meiner eigenen Entscheidung. Ich kann wählen, ob ich es mache oder nicht. Möglicherweise wird zwar Druck ausgeübt werden, dass er Mitglied der Fraktion werden wird - das ist sicherlich richtig -, aber auch dem kann man entgegentreten, und wir haben auch jetzt schon sicherlich Erwartungen der Mehrheit des Rates gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten, der der gleichen Partei angehört, bestimmte Dinge im Sinne der Mehrheitsfraktion durchzusetzen. Dies würde ich nicht unbedingt als Hindernis ansehen.

Weitere Folgeprobleme sind zu berücksichtigen. An die Vermeidung von zwei Aufwandsentschädigungen sollte man denken.

(Heiterkeit)

Auf der anderen Seite wäre der Bürgermeister dann auch in der Befangenheitsregelung der Gemeindeordnung enthalten.

Bei der Äußerung, dem Bürgermeister das Recht zuzugestehen, eine Einwohnerversammlung einzuberufen, stellt sich die Frage, ob es einer solchen Regelung bedarf. Wir haben sie schon in der Gemeindeordnung. Sie kann einberufen werden.

Die Polarisierung, die Herr Articus ansprach, ist eine Gefahr, die auch ich sehe, und dann macht man das mit einem Instrument, das völlig stumpflos ist. Allenfalls sollen Empfehlungen ausgesprochen werden. Die Erfahrungen aus unserer Mitgliedschaft mit Einwohnerversammlungen sind eher negativ. Die Resonanz in der Bevölkerung ist minimal. Das mag

nicht schaden. Aber es bringt auch nicht sehr viel Gutes in die Gemeindeordnung, wenn man das so regelt, wie das jetzt vorgeschlagen worden ist.

Herr Grevener, auf die Äußerungen der Wissenschaftler konnten wir nicht eingehen, weil ich die Unterlagen gerade erst geholt habe. Es ist sicherlich richtig, dass die Gremien der kommunalen Spitzenverbände nun mehrheitlich mit Hauptverwaltungsbeamten besetzt sind. Das will ich gar nicht abstreiten. Aber es ist sicherlich falsch, wenn wir bei dieser Diskussion eine Polarisierung betreiben - hier die Hauptverwaltungsbeamten und dort der Rat. Ich glaube, bei dieser Grundsatzfrage - das Verhältnis von Rat und Bürgermeister - müssen wir eine Lösung finden, die es ermöglicht, das System funktionsfähig zu machen, und zwar auch dann, wenn die Parteizugehörigkeiten auseinander klaffen.

Es geht nicht nur darum, den Rat zu schwächen. Das ist sicherlich nicht der Fall. Auch bei neuen Steuerungsmodellen war es nicht Sinn und Zweck, den Rat zu schwächen. Er sollte eigentlich gestärkt werden, und zwar durch stärkere Kontrollrechte und durch mehr Möglichkeiten, sich auf wichtige entwicklungspolitische Dinge zu konzentrieren. Das ist eigentlich das Ziel.

Wir brauchen natürlich eine Ausgewogenheit in den Regelungen, die auch dem Anspruch gerecht werden müssen, dass wir hier einen direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten haben, der Verantwortung trägt und der sich nach Ablauf seiner Wahlzeit zur Rechenschaft stellen und damit auch Möglichkeiten haben muss, innerhalb des Systems bestimmte Dinge durchzusetzen.

Das ist sicherlich eine schwierige Frage, die meines Erachtens in die Grundsatzdiskussion einfließen wird, die wir in der nächsten Legislaturperiode zu führen haben. Ich glaube auch, dass bei den Diskussionen im Städte- und Gemeindebund in Bezug auf die Grundsatzfrage der Abkehr von der verbundenen Kommunalwahl Flexibilität besteht, über die Wahlzeiten nachzudenken. Ob es nun acht, sieben oder sechs Jahre sein werden, da sind wir sicher Gesprächsbereit.

Herr Groth, Ihre Frage zum Negativkatalog in Bezug auf das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid ist in den letzten Jahren im Deutschen Städte- und Gemeindebund unter den Landesverbänden nicht problematisiert worden. Von daher liegt da keine negative Erfahrung vor, über die ich hier berichten könnte.

Herr Britz, zu den fraktionslosen Ratsmitgliedern hatte ich bereits gesagt, dass es meines Erachtens sinnvoll wäre, diese in die Sachdiskussionen in den Ausschüssen einzubeziehen. Gleiches gilt auch für den Wegfall der 5-%-Klausel beim Bezirksausschuss. Auch hier richtet sich die Besetzung nach dem Stimmenverhältnis in den jeweiligen Bezirken, so dass die Einbeziehung dieser Personen, die mit großem Engagement nach ihrer Wahl tätig werden wollen, in die Sacharbeit im Vordergrund stehen sollte. Man sollte sie nicht zu einer Haltung drängen, die mehr auf Abwehr und Misstrauen gerichtet ist, so dass dementsprechend nur noch konterkarierend und abwehrend gehandelt wird, und zwar mit Geschäftsordnungsanträgen und ähnlichen Lächerlichkeiten, die das Gesamtbild der Kommunalpolitik schädigen.

**Franz-Josef Schumacher (Landkreistag NRW):** Die letzte Frage betraf die Mitgliedschaft der Hauptverwaltungsbeamten in den Kommunalvertretungen. Die Problematik ist bei uns diskutiert worden, und zwar im Fachausschuss und im Vorstand. Es hat sich eine einhellige Meinung herausgebildet, dass dann, wenn man das gleiche Ergebnis bekommen kann - also die Stimmrechtsfrage des Hauptverwaltungsbeamten vernünftig zu regeln in der Lage ist, und zwar ohne Mitgliedschaft -, diese Lösung zu bevorzugen ist, und zwar aus den Gründen, die Herr Articus angesprochen hat.

Keiner in den Gremien war so blauäugig, nicht zu wissen, dass ein Hauptverwaltungsbeamter, der einer bestimmten Partei angehört, besonders eng mit seiner Mehrheitsfraktion derselben Partei zusammen arbeitet. Aber trotzdem sah man die Gefahr, wenn man formell Mitglied der Fraktion werden kann, dass dann auch faktisch ein Zwang entsteht, und zwar nicht wegen der Aufwandsentschädigung - das wäre eventuell noch ein zusätzlicher Anreiz -, sondern weil man dann ständig in der Situation steht, dass man auch einer Fraktionsdisziplin unterworfen ist und damit zumindest bei der Sitzungsleitung ein zusätzliches Geschmäckle entstehen könnte, ob der Hauptverwaltungsbeamte die Aufgabe noch so wahrnimmt, wie er es als Sitzungsleiter sollte. Deshalb hat sich der Vorstand einmütig gegen diese Lösung und für den anderen Weg - der technisch dasselbe Ergebnis erreicht - ausgesprochen.

Ich komme zu dem Recht des Bürgermeisters, eine Einwohnerversammlung einzuberufen. Ich stehe im Moment auf dem Standpunkt - nach den vielen Änderungen der Gemeindeordnung, die wir in den letzten zehn Jahren gehabt haben -, dass jede Änderung, die sachlich nicht geboten ist, unterlassen werden sollte. Das gilt auch für diese Frage, und zwar unabhängig davon, dass am Schluss der Bürgermeister die Einwohnerversammlung auch gegen die Kommunalvertretung macht; denn wenn der Bürgermeister das wirklich will, dann soll er dem Rat das vorschlagen. Ich möchte dann den Rat sehen, der es politisch aushält zu sagen, die Bürger sollten nicht unterrichtet werden. Das ist also unter sachlichen Gesichtspunkten überflüssig. Es schmückt zwar eventuell die Kommunalverfassung ungemein, aber es bringt sachlich in der politischen Praxis nichts.

Dasselbe gilt für die Bürgerbeteiligung. Wer jedoch hier über Erfahrungen redet, kann sich im Prinzip nur auf Baden-Württemberg stützen. Alles andere, was später gemacht worden ist, hat sich zwar teilweise stabilisiert, aber die meisten Bundesländer kennen das Bürgerbegehren erst seit einigen Jahren. Wenn man dann Baden-Württemberg nimmt, so ist dort - wenn ich richtig informiert bin - ein Initiativrecht des Rates mit einer Zweidrittelmehrheit geregelt.

Für die anderen Bundesländer habe ich keine stabilen Erfahrungen. Ich habe auch keinen Überblick, ob anderes sinnvoll ist. Warum muss ich aber unsere Gemeindeordnung ändern? - Der Grund, die Gemeindeordnung zu ändern, kann doch nicht darin gesehen werden, dass das keine negativen Wirkungen hat. Der Grund muss doch sein, dass eine Änderung sachlich geboten ist.

Warum muss ich überhaupt den Negativkatalog ändern? Wo gibt es Anhaltspunkte in NRW, dass aus sachlich nicht gerechtfertigten oder politisch nicht akzeptablen Gründen ein Bürgerbegehren als unzulässig abgelehnt worden ist, und zwar aufgrund dieses Negativkatalogs? Nennen Sie mir bitte Beispiele, sonst würde ich sagen, dass Gesetze stabil sein und nicht alle

sechs Monate geändert werden sollten. Das aber haben wir inzwischen bei der Gemeindeordnung.

Was ist beim Negativkatalog passiert? - Mir ist aus meinem Kreisbereich ein Beispiel - Herr Hofmann weiß das vielleicht etwas besser; denn der hat das, glaube ich, untersucht - bekannt, wo wegen Unzulässigkeit ein Bürgerbegehren gescheitert ist. Es ging um ein Anhörungsrecht des Kreistages im Umweltbereich. Ich meine, es war der Abfallwirtschaftsplan.

Wenn Sie da jetzt das Bürgerbegehren zulassen, dann ist die erste Frage - da ja teilweise auch Eigentumsrechte im Spiel sind -, wer den Abwägungsprozess entscheiden soll. Wenn das Bürgerbegehren ein rechtswidriges Ziel verfolgt, und zwar in der Form, dass, wenn das Projekt verwirklicht wird, in Eigentumsrechte von Verfahrensbeteiligten eingegriffen wird, dann wäre es nach Nr. 9 unzulässig.

Wenn Sie es in dem Bereich zulassen, so frage ich: Wollen Sie ernsthaft ein Bürgerbegehren über ein Anhörungsrecht eines Kreistages zulassen, nicht aber die Konsequenz sehen, dass das Planfeststellungsverfahren eventuell ausgesetzt werden muss, bis das Bürgerbegehren durchgeführt ist? - Alles andere ist doch nun wirklich ein „Nicht-ernst-nehmen“ des Bürgerbegehrens. Das sollten wir uns sparen.

Dann ziehen Sie auch die Konsequenz und sagen, dass wir bei solchen Anhörungsrechten einen Suspensiveffekt brauchen. Das sollte entweder richtig oder gar nicht in diesem Bereich gemacht werden. Es sollte nicht zu einer Symbolpolitik kommen, die in der Praxis nichts bringt, sondern mit der man sich nur schmücken kann.

Zur Amtszeit der Bürgermeister: Herr Grevener, Sie haben natürlich Recht, dass die Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters oder der Landräte auf acht Jahre ebenfalls Probleme hat. Wir haben sehr bewusst in unserer Stellungnahme gesagt, dass auch diese Frage - wie überall im Leben - zwei Seiten hat. Aber der Abwägungsprozess ist so gelaufen, dass man folgendes gesagt hat: Die Nachteile, die man eventuell bei einer Verlängerung auf acht Jahre vermutet, sind nicht so gravierend, dass es nicht gerechtfertigt ist, die Vorteile, die damit verbunden sind, wahrzunehmen.

Man muss auch aufpassen, dass man nicht die Landesebene mit der Kommunalebene ohne weiteres vergleicht. Ich bin zwar bereit, in eine solche Diskussion einzusteigen, aber dabei sollte man konsequent sein. Man kann sagen: Wir machen das wie beim Land. Da gibt es dann eine klare Gewaltenteilung. Der Rat hat dann dem Bürgermeister - vergleichbar dem Ministerpräsidenten oder dem Landeskabinett - in bestimmten Fragen überhaupt nicht mehr hineinzureden. Da haben wir dann die Personalkompetenz in einem Sinne gelöst, die sicher keine Freude bei den Räten auslöst. Die hätten nämlich dann überhaupt nichts mehr zu sagen. Die könnten dann nur noch über den Haushaltsplan festlegen, wie viele Personen der Bürgermeister einstellen kann. Alles andere ist dann Sache des Bürgermeisters.

Man kann nicht - je nachdem, was opportun ist - auf vergleichbare Regelungen parlamentarischer Gremien verweisen, jedoch den Zusammenhang nicht erkennen. Selbstverständlich kann ich über kürzere Amtszeiten diskutieren, wenn ich dem Bürgermeister an anderen Punkten erheblich stärkere Kompetenzen gebe - wie bei der Gewaltenteilung im Land oder beim Bund, wo die Landesregierung oder die Bundesregierung insoweit über das Personal entscheidet. Da kann letztlich dann auch bei den Staatssekretären keiner mehr mitreden.

Eine solche Diskussion führt aber nicht weiter. Man muss alles auf den Tisch legen, kann jedoch nicht einmal - wenn es gerade der eigenen politischen Auffassung dient - auf das Land verweisen und ein anderes Mal - wenn es gerade nicht passt - sagen, der Rat soll über Personalentscheidungen weiterhin in dieser Form mitbestimmen können, wie das jetzt der Fall ist.

Wenn es einen Kompromiss bei der Amtszeit - so wie das auch die Herren Articus und von Lennep gesagt haben - gibt, dann wird auch sicher im Landkreistag - wenn es um eine längere Amtszeit geht - eine neue Diskussion beginnen. Aber wir sehen im Moment keinen Anlass, Kompromissvorschläge zu machen, weil wir keine Mehrheiten im Landtag sehen, die überhaupt einen Mittelweg eröffnen.

**Ewald Groth (GRÜNE):** Herr Schumacher, Sie wissen, dass ich Sie persönlich mit Ihrem Engagement und Ihrer Sachkenntnis schätze, aber in dieser Frage sind wir sehr weit auseinander, was den Negativkatalog angeht. Ich glaube auch nicht, dass wir Ihnen nachweisen müssen, an wie vielen Stellen das nicht geklappt hat. Das ist auch durch den Innenminister nachgewiesen worden. Da haben wir eine Vielzahl von Fällen vorzuweisen.

Uns geht es darum - darauf sind aus meiner Sicht alle drei Spitzenverbände nicht ausreichend eingegangen - zu sagen, wie das in anderen Bundesländern aussieht, wo es das nicht gibt. Ich meine Bayern und Baden-Württemberg. Bricht dort die kommunale Selbstverwaltung zusammen? - Das würde mich dazu bewegen, das nicht weiter zu verfolgen. Was ist mit einem Quorum in Bayern und Baden-Württemberg und anderswo? Hat das einen Negativeinfluss? Blockiert das die Verfahren auf der kommunalen Seite? Kann man da nicht mehr arbeiten?

Wir haben da verschiedene Dinge miteinander abzuwägen. Die Begründung dafür ist ein Mehr an Demokratie. Ich glaube, dieses Argument kann man an der Stelle nicht ausräumen. Da würde ich gerne von Ihnen noch etwas hören.

Zum Initiativrecht des Rates, das es auch in anderen Bundesländern gibt, hätte ich von den drei Verbänden auch noch gerne etwas gehört. Wie positionieren Sie sich da? Führt das tatsächlich dazu, dass das, was an Verantwortlichkeit vorhanden ist, was wir dem Rat übergeben haben, auf andere Schultern geschoben wird? Kommt das tatsächlich in dieser Menge vor? Muss man da Befürchtungen haben? Oder sind das nur einfache und einzelne Entscheidungen, bei denen man sagen könnte, das ist okay bzw. das ist von solcher Brisanz, dass wir uns dafür doch ein Votum der Bürger holen; wir könnten das zwar selber entscheiden, aber wir übergeben das lieber einem Bürgerentscheid? Dazu würde ich gerne etwas von Ihnen hören. Wenn Sie da keine Erfahrungen haben, dann sagen Sie auch das bitte.

Zu der Frage der längeren Wahlzeiten der Bürgermeister ist gesagt worden, dass damit gerechnet wird, dass dann qualifizierteres Personal rekrutiert werden könnte. Gibt es denn zur Zeit Not in NRW? Mir ist das nicht bekannt. Dazu müssten Sie Stellung nehmen.

Sind Sie nicht mit mir einer Meinung, dass wir eher darüber nachdenken müssen, wie die Versorgung derjenigen geregelt wird, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, und zwar in diesem Bereich? Das liegt mir ganz besonders am Herzen.

Wir haben da eine Ungleichbehandlung im Bürgermeisteramt. Die, die aus dem öffentlichen Dienst kommen - das sind die meisten von uns -, brauchen sich da nicht zu beklagen. Was ist aber mit denen, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen? Deren Versorgungslage ist ungleich schlechter. Ich denke, da könnte man einen Schritt machen, der tatsächlich dazu führt, dass wir auch qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber bekommen, die von außerhalb kommen und natürlich auch die politische Funktion einer Landrätin oder einer Bürgermeisterin ausfüllen könnten. Auch dazu würde ich gerne noch etwas von Ihnen hören.

Der Vorschlag der Koalitionsfraktionen beinhaltet die Mitgliedschaft in einem Ausschuss, aber nicht in den Pflichtausschüssen nach § 59. Wie beurteilen die kommunalen Spitzenverbände das? Muss man das aufrechterhalten, oder kann man das für die einzelnen Ratsmitglieder für alle Ausschüsse öffnen?

Wir haben die Vorschrift, dass ein Ratsmitglied an Ausschussberatungen teilnehmen kann, wenn ein Tagesordnungspunkt dort beraten wird, den es selber gestellt hat. Das ist aber fraktionslosen Ratsmitgliedern in der Regel nicht möglich, weil sie die Tagesordnung des Rates nicht mitbestimmen können. Macht es nicht unter dem Gesichtspunkt, dass man die Fachberatungen begleiten und nicht konterkarieren soll, Sinn, dass fraktionslosen Ratsmitgliedern das Recht gegeben wird, Tagesordnungspunkte für die Ratssitzung mitzubestimmen, die dann in die Ausschüsse überwiesen werden können? Dann kann man dort mitberaten. Dann erledigt sich vielleicht vieles wieder. Auch diese Frage hätte ich gerne von allen drei Spitzenverbänden beantwortet.

**Albert Leifert (CDU):** Meine Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände und betrifft die Amtszeit. Geht es Ihnen nicht darum, die parteipolitische Unabhängigkeit des Bürgermeisters zu verstärken, und zwar hin zu einer politischen Figur, die sich als Bürgermeister bzw. Landrat aller Bürgerinnen und Bürger versteht, nicht aber so sehr um Fragen der Versorgung?

**Dr. Stephan Articus (Städtetag NRW):** Herr Groth, ich glaube, es müssen vernünftige und praktische Lösungen unter Einbindung der fraktionslosen Ratsmitglieder in die Ratsarbeit gefunden werden, und zwar orientiert an der Praktikabilität und an der Effizienz der Ratsarbeit.

Wir haben Bedenken gegen die Ausschussmitgliedschaft vorgetragen, und zwar als Mahnzeichen, dass man den Gedanken des Schutzes des Fraktionssystems über solche Regelungen nicht aus den Augen verliert, weil wir glauben, dass die Fraktionsbildung eine Gewähr dafür bietet, dass die Ratsarbeit tatsächlich effizient und effektiv ist. Dies sollte nicht in Rede gestellt werden. Wenn dieser Gedanke gewahrt bleibt, sollte man sich vernünftigen und praktikablen Lösungen und der Einbeziehung einzelner Mitglieder, die keinen Fraktionsstatus haben, nicht verschließen.

Zum Initiativrecht des Rates: Wenn das nicht über eine einfache Mehrheit beschlossen wird, sondern über eine Zweidrittelmehrheit im Rat - dass also nicht die Situation entsteht, dass eine einfache Mehrheit den Rat seiner Rechte oder seiner Verantwortung entbindet, sondern

dass das eben mit einer hochqualifizierten Mehrheit geschieht -, dann können wir uns das durchaus vorstellen.

Zum Negativkatalog können wir leider nicht viel sagen, aber die Frage, ob darüber die kommunale Selbstverwaltung zerbricht, kann man verneinen.

**Hans-Gerd von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Wir haben innerhalb des Städte- und Gemeindebundes in den letzten Jahren zum Negativkatalog keine kontroverse Debatte geführt. Mir ist auch nichts übermäßig Negatives bekannt.

In Bezug auf das Initiativrecht des Rates besteht nach wie vor Konsens, dass wir zum Grundsatz der repräsentativen Demokratie stehen. Wir ergänzen dieses System durch Möglichkeiten der verstärkten Bürgerbeteiligung. Insofern sollten auch die Initiativen von den Bürgern selber kommen und von dort aus mit den Instrumenten ausgeübt werden, die ihnen hier gegeben werden. Ich sehe keinerlei Notwendigkeit, hier Initiativrechte des Rates zu verankern.

Herr Groth, über die Versorgung muss in der Tat noch einmal nachgedacht werden. Das gilt insbesondere für Seiteneinsteiger. Im Moment werden sie in der Rentenversicherung nachversichert, aber offen ist beispielsweise die Frage der Arbeitslosenversicherung. Da ist meines Wissens noch keine Regelung getroffen worden. Dies muss noch einmal gründlichst untersucht werden.

Herr Leifert, natürlich ist der Aspekt, den Sie zur Amtszeit des Bürgermeisters angesprochen haben, einer der wichtigen Aspekte, die bei der Diskussion um die Verlängerung der Wahlzeiten und die Abkoppelung von der verbundenen Kommunalwahl eine Rolle spielen. Das ist unbestritten. Das ist vielleicht sogar der wichtigste Aspekt, der - neben den anderen bereits angesprochenen Punkten - zur Debatte steht.

**Franz-Josef Schumacher (Landkreistag NRW):** Die kommunale Selbstverwaltung wird selbstverständlich nicht zu Grunde gehen, wenn Sie dieses Gesetz machen. Die kommunale Selbstverwaltung ist - das zeigt sich auch bei anderen Gesetzesvorhaben - sehr zäh und überlebensfähig.

Aber der Maßstab für die Gesetzgebung kann doch nicht sein, ob jemand zu Grunde geht, sondern ob man den Willensbildungsprozess optimiert, und zwar durch bestimmte Vorschläge, sie aber zumindest nicht behindert. Darum ist der Maßstab schon falsch, wenn Sie sagen: So lange die kommunale Selbstverwaltung nicht nachhaltig in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist, mache ich, was ich will - ich sage das jetzt sehr zugespitzt -, kümmere mich aber nicht darum, ob ich es positiv begründen kann.

Aus diesem Grunde noch einmal meine Frage: Was ist in NRW bei den gegenwärtigen Regelungen bei den Bürgerbeteiligungen so negativ in der Praxis aufgestoßen - wir reden über NRW und nicht über Bayern oder andere Bundesländer; wir machen hier für NRW eine Regelung -, dass es politisch nicht mehr akzeptabel ist, dass sich diese Regelungen sachlich halbwegs begründen lassen?

Ich komme zum Bereich Bürgerbegehren/Initiativrecht: Die Gründe, warum wir gegen das Initiativrecht sind, haben wir Ihnen schriftlich dargelegt. Das ist nicht nur eine Flucht aus der Verantwortung, sondern das ist auch eine Privilegierung der Ratsmehrheit. Ich kann das auch anders ausdrücken, nämlich dass Ratsmitglieder offensichtlich - anders als Bürger - dann, wenn sie die Bürger mobilisieren wollen, keine Unterschriften zu sammeln haben, sondern das beschließen können und die Verantwortung - so kann man es positiv formulieren - an die Bürger zurückgeben.

Warum soll ich die Ratsmitglieder bevorzugen in diesem Bereich? - Es zeigt sich doch, dass dann, wenn eine Ratsfraktion - ich glaube in Essen - politisch mit einer bestimmten Mehrheitsentscheidung nicht einverstanden ist, sie den Weg geht, den die Kommunalverfassung offen lässt. Soweit ich weiß, ist dieses Bürgerbegehren hauptsächlich deshalb in ein Stadium gekommen, bei dem die Mehrheit nachdenklich wurde, weil die Ratsfraktion massiv Unterschriften gesammelt hat. Das reicht nach meiner Ansicht völlig aus. Wenn Sie es dennoch anders wollen, dann machen Sie es doch wenigstens so wie in Baden-Württemberg, nämlich mit einer Zweidrittelmehrheit, wobei ich erneut sage, dass wir das für überflüssig halten und nicht dafür sind. Aber unter dem Gesichtspunkt der Schadensbegrenzung würden wir zumindest eine Zweidrittelmehrheit vorschlagen.

Ausschussmitgliedschaft: Die Fraktionsprivilegierung hat einen Sinn. Sie soll eine Bündelung der Willensbildung herbeiführen. In allen parlamentarischen Gremien sind Fraktionen privilegiert, und zwar in Bezug auf Antragsrechte usw.

Schauen Sie auf den Bundestag und auf den Landtag. Auch da kann ein einzelner Landtags- oder Bundestagsabgeordneter nicht unbeschränkt mit Aussicht auf Erfolg Anträge stellen, Untersuchungsausschüsse einsetzen etc.

Das macht ja auch Sinn. Wenn ich schon keine 5-%-Klausel habe, dann will ich doch wenigstens Anreize setzen, dass eine Bündelung der Willensbildung erfolgt, nicht aber jetzt jedes Ratsmitglied völlig losgelöst von irgendwelchen Koordinierungsmöglichkeiten agieren lassen. Zumindest will ich dafür keine Anreize setzen.

Wie läuft es denn? Wo ist denn der praktische Bedarf für diese Änderung? - Es ist doch so, dass Ratsmitglieder, die alleine sind, sich ohne Weiteres zusammenschließen und nur für diesen Zweck der Ausschussbildung eine Listenverbindung oder sonstige Paketabsprachen eingehen können. Das ist auch sinnvoll. Darum sind wir schon der Meinung, es sollte bei dieser Regelung bleiben. Es sollte ein Anreiz bestehen - gerade wegen des Wegfalls der 5-%-Klausel -, dass sich solche Ratsmitglieder mit anderen Ratsgruppierungen koordinieren. Ein Anreiz sind die gesteigerten Mitwirkungsmöglichkeiten in den Ausschüssen.

Die Versorgungsregelung ist zwar schwierig, aber ich glaube, das Versorgungsrecht ist für die Frage von Seiteneinsteigern - also von Leuten aus der Privatwirtschaft - nicht entscheidend. Wir haben kaum Leute aus der Privatwirtschaft, die Minister werden, und da ist das Versorgungsrecht noch anders gestaltet als bei kommunalen Wahlbeamten. Ich will zwar nicht bewerten, was richtig ist, aber die Ministerversorgung ist in Bezug auf den Ansatz der Grundversorgung tendenziell schlechter als bei den kommunalen Wahlbeamten.

Eine solche Diskussion müsste man geschlossen führen. Es darf nicht nur um Einzelprobleme gehen. Da wird es immer wieder Ungerechtigkeiten geben. Das Beamtenrecht ist ein-



zubeziehen. Eventuell müssen ganz andere Regelungen getroffen werden. Vielleicht müssen die aktiven Bezüge erhöht, und vielleicht muss über eine Grundversorgung nachgedacht werden. Das könnte dann auch für die kommunalen Wahlbeamten gelten, und zwar insbesondere dann, wenn es kurze Amtszeiten von fünf Jahren ohne Wiederwahlpflicht - das ist entscheidend - gibt. Wir haben dazu bereits das Ministergesetz.

Man sollte aber jetzt nicht wieder - nur, weil einer durch das Rost gefallen ist - eine begünstigende Regelung treffen. Darauf läuft es aber dann doch wohl hinaus. Das würde dann nämlich wieder zu neuen Widersprüchlichkeiten führen.

Wer das Versorgungsrecht ändern will, muss sich darüber im Klaren sein, dass er das politisch nur schafft, wenn er die gegenwärtigen Versorgungsberechtigten weitgehend - unabhängig von verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes - unbehelligt lässt. Jede Regelung zeigt, dass Sie - sobald Sie das Versorgungsrecht ändern - diesen Status quo respektieren müssen. Sonst können Sie das politisch nicht schaffen. Diese Diskussion können wir führen. Aber ich warne vor der Illusion, dass deshalb mehr Leute aus der Privatwirtschaft in die Spitzenämter der Hauptverwaltungsbeamten drängen.

**Dr. Ulrich Battis (Humboldt-Universität zu Berlin):** Ich verweise zunächst einmal auf meine schriftliche Stellungnahme. Wir haben heute zwei Gesetzesentwürfe vorliegen, die einer Feinarbeit entsprechen. Sie bringen Korrekturen aufgrund einer Systemumstellung, die es vorher gab. Gleichzeitig ist bereits angekündigt, dass nach den Wahlen eine Generalbereinigung kommt.

Als Bürger frage ich mich manchmal, warum das sein muss. Warum kann nicht alles auf einmal geregelt werden? Ich meine dabei nicht die Kosten. Die sind überschaubar. Aber auch die heutige Anhörung zeigt dieses Bedürfnis sehr deutlich. Gerade weil es immer wieder um Detailfragen geht, muss man ein klares System haben. Man muss sich über die Grundentscheidungen klar sein.

Wenn man nur auf Detailfragen abstellt, dann wird das nichts: Das ist auch zum Teil in den Antworten der heutigen Sachverständigen sehr deutlich geworden. Die haben immer wieder gesagt, was jeweils miteinander abzustimmen ist. Ich glaube, das ist auch richtig.

Ich verstehe, dass gewisse Dinge vor der Wahl noch einmal nach vorne gebracht werden. Aber das trägt nicht unbedingt zur Qualität der Gesetzgebung bei. Das ist ein Stück symbolischer Gesetzgebung. Die Frage ist aber, ob eine solche symbolische Gesetzgebung zur Zeit wichtig ist.

Herr Greverer, Sie haben die Länge der Amtszeit angesprochen. Man muss sehr genau begründen, warum man zu einer solchen Verlängerung kommen will. Herr Leifert hat auf die Mitgliedschaft des Bürgermeisters in der Fraktion oder im Rat hingewiesen. Da gibt es Spannungen. Das sind alles unterschiedliche Wahlperioden. Ich kann nicht beide Linien gleichzeitig fahren. Da muss ich mich entscheiden. Ich beantworte das alles aus verfassungsrechtlicher Sicht, und insoweit ist das alles unbedenklich. Das sind alles Detailfragen. Zweckmäßigkeitsgründe spielen eine Rolle. Herr Schumacher hat auf die Praktikabilität hingewiesen.

Ich habe einmal in einem anderen Ausschuss in diesem Hohen Haus gesessen. Da ging es um die Novellierung des Personalvertretungsrechts. Da hat die Basis gesagt, das werde so lange gemacht, so lange die Verwaltung noch ein bisschen funktioniere. So lange sie nicht zusammenbreche, so lange sei das alles legitim. Das kann es aber nicht sein, obwohl das dort ernsthaft von Sachverständigen vorgetragen worden ist.

Noch einmal zur Wahlzeit: Dem früheren Staatssekretär im Auswärtigen Amt und Präsidenten der Europäischen Kommission - dem Juristen Hallstein - wird die Aussage zugeschrieben: „Demokratie ist eine schöne Sache; das Einzige, was daran stört, sind die Wahlen.“ Da muss man sich also entscheiden. Acht Jahre halte ich für zu viel, aber ob es nun sechs oder sieben Jahre sein sollen, dazu kann ich als Sachverständiger überhaupt nichts beitragen. Ich habe nur darauf hingewiesen, dass Stärkung der Demokratie eher kürzere Wahlzeiten bedeutet. Das ist unstrittig.

Herr Leifert, Sie haben die Mitgliedschaft im Rat angesprochen. Das kann man sicher so machen. Aber ich verweise noch einmal darauf, dass der Rat andere Wahlperioden hat. Ein ganz richtiges Mitglied ist er dann aber doch wieder nicht. Da gibt es einen gewissen Bruch. Das ist eine gewisse Fiktion. Deshalb stellt sich die Frage, um das Zwei-Säulen-Modell zu fahren, ob man nicht doch den komplizierteren Weg geht. Aber Ihr Vorschlag ist machbar. Er ist auch einfacher. Aber er kann Assoziationen wecken, die vielleicht doch - wie die bisherige Anhörung ergeben hat - etwas problematisch sind.

Ich komme zu den Quoren, und zwar aus verfassungsrechtlicher Sicht: Das ist in Bayern herauf und herunter geprüft worden. Die gehen am weitesten. Das ist hier zum Teil als abschreckendes Beispiel vorgeführt worden. Da haben natürlich auch Kolleginnen und Kollegen von mir das Gegenteil vertreten. Aber das ist durch. Das kann man so machen. Ob man es machen will, das ist eine Entscheidung dieses Hohen Hauses und von mir nicht vorzugeben.

Bei aller Sympathie für direkte Demokratie und direktdemokratische Elemente warne ich ganz entschieden davor, den Negativkatalog abzuschaffen. Es ist insbesondere vollkommen verfehlt, das Planfeststellungsverfahren einzubeziehen. Wir haben ein hoch entwickeltes Planungsrecht in Deutschland, um das uns manche beneiden. Man kann darüber streiten. Aber ein solch effektives Rechtsinstitut einerseits zu haben und daneben dann mehr oder weniger symbolisch etwas zu setzen, was letztlich zu nichts weiterem führt, als zu viel Lärm um nichts - also zu einem Sturm im Wasserglas -, ist nicht in Ordnung.

Man kann das aber grundsätzlich behandeln. Das ist z. B. eine hübsche Frage, wenn Sie etwa an Bahnhöfe der Deutschen Bahn AG und die kommunale Selbstverwaltung denken. Bei der alten Eisenbahnfachplanung gibt es das Verständnis, dass die Schiene ihnen gehört und alles andere Recht zu weichen habe. Darüber kann man grundsätzlich reden, und da könnte man auch zu Änderungen kommen. Aber das jetzt über die Gemeindeordnung zu beginnen, und zwar über direktdemokratische Elemente der Gemeindeordnung, das kann kein Sieg werden. Das kann nicht einmal ein Pyrrhussieg werden.

**Dr. Harald Hofmann (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Köln):** Ich beziehe mich nur auf die aus meiner Sicht kritischen Punkte. Weitere Ausführungen finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Erstens. Die ausschließliche Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger, also auch bei den Nachwahlen, befürworte ich. Das beseitigt Inkonsequenzen des bisher geltenden Rechts. Skeptisch sehe ich den Vorschlag einer Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters und die Abkoppelung der Wahlen voneinander. Das ist bereits 1994 erörtert worden. Schon damals waren innerhalb der Landtagsfraktionen zwei zusätzliche Fraktionen erkennbar geworden, und zwar die Fraktion der Bürgermeister und die Fraktion der Fraktionsvorsitzenden. Hier verläuft die eigentliche Streitlinie wohl auch heute wieder.

Herr Greverer hat schon darauf hingewiesen, dass wir auch die Anzahl der Wahltermine bedenken müssen, wenn wir jetzt noch einen zusätzlichen Bürgermeister- und Landratswahltermin schaffen. Wie wirkt sich das auf die Wahlbeteiligung der Bürger aus? - Wir haben den Rat, den Kreistag, den Landtag, den Bundestag und das Europaparlament zu wählen. Dazu käme jetzt noch ein Termin. Man sollte das nicht zu gering achten. Aus meiner fachwissenschaftlichen Sicht befürworte ich die im Koalitionsentwurf vorgesehene Beibehaltung der verbundenen Wahl. Sie ist bei allem Für und Wider besser geeignet, einen Bedeutungsverlust des Rates zu vermeiden. Vielleicht hören wir dazu noch süddeutsche Erfahrungen.

Zweitens. Das geplante umfassende Stimmrecht des Bürgermeisters halte ich für sachgerecht, aber mit Ausnahme der Fälle eigener Betroffenheit. Herr Schumacher hat darauf schon hingewiesen. Auf einen anderen Punkt möchte ich noch hinweisen: Beide Gesetzentwürfe übersehen, dass zu den Ausnahmen, die man einbauen muss, auch die Entlastung des Bürgermeisters nach § 94 GO gehören muss. Hier ist eine Ergänzung unverzichtbar.

Drittens. Ich habe im Rahmen meines Forschungsprojektes 168 Bürgerbegehren aus den ersten fünf Jahren untersucht. Zum Quorum für Bürgerbegehren habe ich wiederholt eine degressive Abstufung angeregt. Deshalb begrüße ich diese Änderungsvorschläge in beiden Entwürfen. Ich weise aber - und schließe mich da Herrn Dr. Articus an - auf den 3-%-Wert hin. Der führt z. B. in der Stadt Köln - wo unsere Abteilung der Fachhochschule liegt - dazu, dass wir von dem bisher geltenden Quorum von 48 000 Unterschriften auf gut 21 000 sinken. Ist das politisch gewollt? - Ich weise zumindest darauf hin.

Bei dem einzigen Bürgerbegehren, das wir bisher in Köln hatten, sind die 48 000 bisher notwendigen Unterschriften gut erreicht worden. Ob das Quorum für Bürgerentscheide wie im Koalitionsentwurf geplant auf 20 % gesenkt werden soll, unterliegt - da schließe ich mich dem Kollegen Battis an - weitgehend politischer Wertung. Veränderungen führen jedenfalls zu einer Verschiebung der kommunalen Gewichte.

Vorauszusehen ist, dass bei einer Absenkung deshalb die Ratsbeschlüsse verstärkt zur Disposition stehen werden. Wir haben bis jetzt schon eine große Anzahl so genannter korrigierender oder kassierender Bürgerentscheide, die Ratsbeschlüsse, die mit Mehrheit gefasst worden sind, in Luft auflösen. Das wird sich mit jedem Schritt verstärken, mit dem wir prozentual heruntergehen, und zwar beim Zustimmungsquorum im Bürgerentscheid.

Besonders sorgsam sollte man die Folgen, die Synergiewirkungen, abschätzen, wenn diese Quorumsabsenkung mit einer im CDU-Entwurf enthaltenen Streichung im Negativkatalog

zusammenträge. Dieses Zusammenwirken, wenn man es denn macht, könnte noch besondere Wirkungen haben, die sich gegenseitig verstärken.

Viertens. Die im CDU-Entwurf vorgeschlagene Pflicht des Bürgermeisters, jährlich eine Einwohnerversammlung einzuberufen, möchte ich nicht befürworten. Schon heute gilt, dass der Rat Einwohnerversammlungen einberufen kann. Dabei gibt es aber eine dürftige Resonanz. Nach einer repräsentativen Umfrage bei allen Gemeinden in NRW - die ist zwar schon etwas älter; 1982 war die Umfrage, und die Regelung wurde 1979 eingeführt - lag die durchschnittliche Teilnehmerzahl unter 100 Personen. Auf Köln und die besonderen Probleme, das organisatorisch zu erfüllen, ist schon hingewiesen worden. Ich halte das für praxisfern - jedenfalls dann, wenn man es als Pflicht organisiert.

Fünftens. Die Möglichkeit des Rates, einen Bürgerentscheid herbeizuführen, ist auch schon 1994 erörtert und abgelehnt worden. Ich schließe mich da den Stellungnahmen von Herrn Schumacher an. Ich möchte jedenfalls eine solche gesetzliche Regelung aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht auch heute nicht befürworten, da das dem Rat eine Flucht aus seiner Verantwortung ermöglicht, und zwar „ganz offiziell“. Dass nahestehende Personen Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren initiieren können, ist offenkundig. Aber dass der Rat offiziell aus seiner Pflicht, sich zu entscheiden, aussteigen kann - gerade in unpopulären und umstrittenen Fragen -, halte ich für problematisch.

Sechstens. Den Vorschlag einer Streichung der Ziffer 5 des Negativkatalogs von § 26 Abs. 5 halte ich für ebenfalls problematisch. In den dort genannten - Herr Battis hatte darauf hingewiesen - Planfeststellungsverfahren wird Bürgerbeteiligung bereits durch Einwendungsrechte und durch mündliche Erörterungstermine gewährleistet. Wenn man nun zusätzlich durch Bürgerbegehren eine zweite Beteiligungsform in diesen Fällen hinzunimmt, kann das möglicherweise zu widersprüchlichen Stellungnahmen ein und derselben Bürgerschaft in ein und demselben Vorhaben führen.

Gerade in diesem Bereich haben die Räte und die Kreistage mehrere Interessen gegeneinander abzuwägen. Demgegenüber verfolgen Bürgerbegehren hier oft ausschließlich ein einziges Anliegen. Als Justizminister Dieckmann noch Hauptgeschäftsführer des Städtetages war, hat er auf das Problem von solchen „one-issue-groups“ in der kommunalen Praxis besonders hingewiesen.

Die bisherige Balance, die Sie 1994 gefunden hatten, muss jedenfalls nach meinen Erfahrungen aus 168 untersuchten Bürgerbegehren nicht aufgehoben werden. Die kann im Negativkatalog verändert werden, aber es gibt jedenfalls keinen Grund, der besagt, dass es hier brennt und dass eingeschritten werden müsste. Wie bereits angesprochen, so sollte man dann besonders behutsam die Folgen abschätzen, wenn eine solche Streichung im Negativkatalog zusammen mit Quorumsabsenkungen käme.

Siebtens. Die im Entwurf der Koalitionsfraktionen an vier Stellen hervorgehobene ausdrückliche Beratungspflicht der Bürger halte ich für nicht unproblematisch. Diese Formulierungen zielen zwar auf bürgerfreundliches Handeln, da steckt aber für die Verwaltungen, die das dann umsetzen müssen, das Problem im Detail. Erstens ist daran zu erinnern, dass eine Beratungspflicht der kommunalen Verwaltungen bereits nach heutiger Rechtslage besteht und auch praktiziert wird, und zweitens enthalten die geplanten Formulierungen des Koalitions-

entwurfes für die Verwaltungen ein Risikopotenzial. Den Initiatoren des Begehrens werden Antworten gegeben, und zwar von dem zuständigen Mitarbeiter, und die werden rechtlich einwandfreie und wasserfeste Antworten erwarten.

Die bisherige Praxis zeigt, dass solche Beratungen gerade wegen der Einreichungsfrist für Bürgerbegehren oft unter starkem Zeitdruck stehen, dass also solche Beratungen meist nur vorläufig in diesem Stadium sein können und dass es hinterher - möglicherweise nach verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung eines Unzulässigkeitsbeschlusses des Rates - ganz anders aussehen kann.

Das Problem einer Überforderung der Verwaltung mit diesen Beratungspflichten haben wohl auch die Entwurfsverfasser selber gesehen. Sie haben die Formulierung „in den Grenzen der Verwaltungskraft“ eingeführt. Das wird aber in der Praxis die Begehrensvertreter, die mit ihrem Text ins Rathaus kommen und Beratung erwarten, kaum zufrieden stellen. Ich meine, die Verantwortung der Initiatoren für die Zulässigkeit ihres Begehrens sollte nicht verwischt werden.

Achtens. Nach dem Koalitionsentwurf enthält ein fraktionsloses Ratsmitglied das Recht, einem der Ausschüsse mit beratender Stimme anzugehören. Ob diese Regelung notwendig und sinnvoll ist, möchte ich nicht abschließend beurteilen.

Ich weise aber darauf hin, dass nach dem Wortlaut des Entwurfes bisher ungeklärt ist, wer denn festlegt, in welchem der Ausschüsse das erfolgt. Dies könnte beispielsweise der Rat bestimmen oder das Ratsmitglied selbst. Ungeregelt darf die Frage, wer die Entscheidung dazu trifft, jedenfalls nicht bleiben, und die ist nach dem Text bisher noch ungeregelt.

Neuntens. Der Koalitionsentwurf sieht die beratende Teilnahme von Bürgerinitiativenvertretern an Ausschusssitzungen vor. Die gewählten Formulierungen sind nach meiner Einschätzung enger als die bisherige Rechtslage. Das war sicher, wenn man in der Begründung nachliest, nicht gemeint. Der bisherige Text enthält den Begriff „Einwohner“, und der Begriff „Einwohner“ ist sehr weit und umfasst im Normalfall bereits die genannten Personen. Wenn gewollt ist, dass gerade die Vertreter von Bürgerbegehrensinitiativen als besonders geeignete Gesprächspartner hervorgehoben werden, dann sollte der bisher geltende Text nicht ausgetauscht, sondern entsprechend ergänzt werden.

**Dr. Janbernd Oebbecke (Universität Münster):** Die Stärkung der Bürgerbeteiligung ist ein großer Erfolg der Kommunalverfassungsreform von 1994. Richtig ist allerdings, dass die Hürden hoch sind. Eine Gruppe von Bürgern, die sich dieses Instruments bedienen will, geht ein hohes Risiko des Scheiterns ein. Das ist aber gar nichts Schlimmes. Nur wenn die Möglichkeit der Entscheidung durch die Bürger real ist, wirkt sie demokratisch disziplinierend auf die gewählten Ratsmitglieder, aber nur dann, wenn sie die Ausnahme bleibt, kann der Rat seine Gesamtverantwortung ausüben.

Es sieht jetzt so aus, als glaubten beide Seiten dieses Hauses, auf Kosten der Gesamtverantwortung sei eine Stärkung der demokratischen Disziplinierung zweckmäßig. Ich persönlich halte diese Einschätzung nicht für zwingend, aber für vertretbar.

Es besteht nun offenbar auch Einigkeit darüber, dass und wie das Begehrensquorum herabgesetzt werden soll. Die Formulierung dazu in dem Antrag der Koalitionsfraktionen scheint mir in diesem Punkt klarer, während zu § 26 Abs. 9 - Bürgerbegehren in den Bezirken - der CDU-Antrag meines Erachtens besser gefasst ist. Das ist aber mehr ein technischer Hinweis.

Das Zustimmungsquorum soll nach den Vorstellungen der Koalitionsfraktionen für den Bürgerentscheid auf 20 % abgesenkt werden. Manches spricht dafür, das Entscheidungsquorum nicht gleichzeitig mit dem Begehrensquorum zu ändern. Da spielen auch die Synergieeffekte eine Rolle. Die demokratische Willensbildung in unseren Kommunen ist so gut, dass es keinen Grund gibt, solche Verbesserungen zu forcieren.

Es ist unklar, welche Rechtfertigung es für ein Quorum von 20 % geben soll. Ich bin auch nicht ganz so sicher wie meine beiden Vorredner, was die verfassungsrechtlichen Fragen angeht. Es sind gerade in jüngster Zeit wieder Zweifel geäußert worden in Bezug auf solche Quoren. Ich mache mir die zwar ausdrücklich nicht zu Eigen, aber ich sage, dass es da Probleme gibt, wenn das weniger als 25 % sein sollten.

Ich stehe - anders als meine Vorredner - offener der Lockerung der inhaltlichen Beschränkungen gegenüber. Das will ich aus Zeitgründen nicht breit ausführen - das können Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme nachlesen -, aber Hinweise auf die bisherige Praxis, dass an den Katalogausnahmen keine Bürgerbegehren gescheitert seien, verfangen nicht. Man muss ja völlig verrückt sein, wenn man heutzutage versucht, ein Bürgerbegehren wegen einer Bauleitplanung in Gang zu setzen. Das tut ja niemand. Also scheitert auch niemand. Das kann also kein Argument sein.

Es sind noch einige weitere Änderungen vorgesehen. Nach dem Antrag der Koalitionsfraktionen wird die Verwaltung verpflichtet, den Bürgern in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft Hilfe zu leisten. Ich halte das - wie auch Herr Hofmann schon sagte - für wenig klug. Sie provozieren nur Streitigkeiten über die Rechtsfolgen einer vermeintlichen oder tatsächlich verweigerten oder fehlerhaft geleisteten Hilfe durch die Verwaltung. Das ist keine Hilfe für die Bürger, die sich beteiligen wollen.

Zu den Einwohnerversammlungen will ich an dieser Stelle nichts mehr sagen. Das ist mit Gründen, die ich im wesentlichen teile, gesagt worden.

Für ganz verfehlt halte ich den von der CDU vorgeschlagenen Bürgerentscheid auf Ratsbeschluss in § 26 a Abs. 8. Die Gründe sind weitgehend genannt worden. Bei einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln oder drei Vierteln würden sich die Bedenken reduzieren. Sie wären aber nicht vom Tisch. Aber auch da ist alles schon gesagt worden.

Zur Wahl des Hauptamtlichen Bürgermeisters: Es geht um die Länge der Wahlzeit und die unmittelbare Wahl bei Ausscheiden aus dem Amt vor Ende der normalen Wahlzeit. Das ist der Fall, wo bisher Ratswahlen stattfinden. Die CDU will die Wahlzeit generell auf acht Jahre verlängern. Für eine Verlängerung der Wahlzeit spricht vieles. Sechs Jahre wären auch ein Fortschritt. Wichtig ist die Länge der Amtszeit für eine kontinuierliche Arbeit der Bürgermeister. Der Zugang für Seiteneinsteiger hängt davon deutlich weniger ab.

In der Frage, ob in der Regel verbundene Wahlen stattfinden sollen, werden in den Ländern ganz unterschiedliche Lösungen praktiziert. Hier gibt es für beide Lösungen Argumente. Wenn man sich die bayerische Regelung anguckt, die schon eine ganze Weile läuft, dann sieht man, dass es nicht so einfach ist, nur zu sagen, generell sollte es getrennte Termine geben.

In jedem Fall sollten aber für den Fall des Freiwerdens der Stelle während der Wahlzeit des Rates Regelungen getroffen werden, die Manipulationen mit dem Wahltermin ausschließen. Dieser Anforderung werden beide Entwürfe nicht gerecht. Ich habe in der schriftlichen Stellungnahme auf Formulierungen hingewiesen, die klar sind in der Beziehung - etwa Bayern oder Baden-Württemberg - und die man auch in dem Falle problemlos übernehmen könnte.

Ein paar Worte zu sonstigen Regelungen: Ich verweise zu den obligatorischen Einwohnerversammlungen - vor allem zu der technischen Ausgestaltung dieser Regelung in dem CDU-Antrag - auf die schriftliche Stellungnahme. Die CDU will § 69 Abs. 2 Satz 2 neu fassen, wo es bisher um das Rederecht und die Redepflicht des Bürgermeisters im Ausschuss geht. Statt der Verweisung auf den bisherigen Abs. 1 Satz 2 „Der Bürgermeister ist berechtigt und auf Verlangen von einem Fünftel der Ratsmitglieder verpflichtet, zu einem Punkt der Tagesordnung Stellung zu nehmen“, soll es künftig „Dem Bürgermeister ist auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen“ heißen. Im Ausschuss soll der Bürgermeister - das ist der Kern der Neuregelung - nicht mehr zur Stellungnahme gezwungen werden können. Das kann man so sehen. In der Begründung der Drucksache heißt es dann aber, die Verpflichtung von Bürgermeistern und Beigeordneten zur Teilnahme an einer Ausschusssitzung verpflichtet diese, auch inhaltlich Stellung zu nehmen. Im Entwurf steht genau das Gegenteil. Das muss geklärt werden.

Ähnlich gravierend ist etwas anderes: Die unterschiedlichen Formulierungen in Abs. 1 und Abs. 2, die Sie vorschlagen, lassen die Frage aufkommen, ob der Bürgermeister wie in der Ausschusssitzung auch in der Ratssitzung jederzeit das Wort ergreifen kann oder ob sich seine Stellungnahme zu einem Punkt der Tagesordnung nicht vielleicht in einer einmaligen Äußerung zur jeweiligen Sache erschöpft. Das sind - wie ich erfahren habe - inzwischen wichtige und gelegentlich auch hart umkämpfte Fragen vor Ort. Ich meine, das Beste wäre hier der Verzicht auf eine Neuregelung. Darauf komme ich aber noch einmal zurück.

In § 58 Abs. 3 Satz 6 des Antrages der Koalitionsfraktionen wird die Möglichkeit eröffnet, Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen und Sachverständige zu den Ausschussberatungen - also nicht nur, wie bisher, zu einzelnen Tagesordnungspunkten - zuzuziehen. Dann wird in Satz 7 eine Sonderregelung für die Beratung schulischer Angelegenheiten getroffen. Die wirft zahlreiche Fragen auf. Es können danach Vertreter von Schulen und je ein Vertreter der katholischen und der evangelischen Kirche hinzugezogen werden. Es wäre allerdings zwanglos möglich, sie nach Satz 6 als Sachverständige zuzuziehen und die Vertreter der Kirchen als Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen. Weil das aber jetzt so ist, muss man Satz 7 juristisch als abschließende Sonderregelung verstehen, die den Satz 6 ausschließt.

Das heißt: Gemeinden dürfen nach Ihrer Vorstellung nur Vertreter der Schulen und katholische und evangelische Geistliche hinzuziehen. Ist es verfassungsrechtlich zulässig, geschweige denn politisch überhaupt gewollt, den Gemeinden die Möglichkeit zu nehmen, in

schulischen Fragen etwa Geistliche der griechisch-orthodoxen Kirche oder einer islamischen Gemeinschaft hinzuzuziehen? Ist es richtig, die Zuziehung von Vertretern der ausbildenden Wirtschaft oder der Gewerkschaften zu Berufsschulfragen auszuschließen? - Wenn Sie das nicht gemeint haben - davon gehe ich aus -, dann lassen Sie das. Im Übrigen ist die Bedeutung dieser Änderung auch gering, da, wenn der Entwurf zum Zweiten Modernisierungsgesetz Gesetz wird, das Schulverwaltungsgesetz als spezielleres Gesetz in seinem Anwendungsbereich - und das heißt in fast allen Fällen - vorgeht.

Über das Stimmrecht des Bürgermeisters ist hier viel gesagt worden. Mein Eindruck nach der bisherigen Diskussion ist, dass alles, was bisher auf dem Tisch liegt, nicht ausgegoren ist. Dazu finden Sie auch in meiner schriftlichen Stellungnahme noch ein Detail.

Zum Schluss ein paar Worte dazu, wie der Landtag in den letzten Jahren mit der Gemeindeordnung umgegangen ist und offenbar weiter umgehen will: Sie beraten hier über die siebte Änderung der Gemeindeordnung in fünf Jahren. Vor gerade 14 Tagen haben wir die erste Textausgabe, die die letzten Änderungen, die Sie beschlossen haben, berücksichtigt, bekommen. Jetzt sorgen Sie dafür, dass das wieder Makulatur wird. Die effektive Geltung eines Gesetzes ist ein ganz komplexer Prozess, und der braucht längere Zeit. Es ist bei Ihrer Gesetzgebungsarbeit an eine vernünftige Aufarbeitung der gesetzlichen Regelungen bei dieser „motorischen“ Unruhe des Gesetzgebers überhaupt nicht zu denken.

Die Kurzatmigkeit Ihrer gesetzgeberischen Arbeit hat auch massive Qualitätseinbußen zur Folge. Das ist hier schon angedeutet worden. Bei Autos würde man sagen: Eine Rückrufaktion folgt auf die nächste.

(Heiterkeit)

Das gilt bei den jetzt vorliegenden Entwürfen z. B. für die Änderungen der §§ 108 und 115, das gilt für § 114 a, und das gilt auch für die Diskussion um das Stimmrecht des Bürgermeisters.

Wie leistungsfähig die kommunale Selbstverwaltung in NRW ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sie mit der Gemeindeordnung immer noch zurechtkommt. So schlecht das Gesetz aber auch inzwischen ist, Sie verbessern die Lage mit den Änderungen, die Sie jetzt vornehmen wollen, nicht. Sie zwingen die rechtsanwendende Praxis nur, statt mit einem bekannten nun mit einem teilweise neuen Wirrwarr umzugehen. Abgesehen von der ausnahmslosen Volkswahl des Bürgermeisters bin ich der festen und ehrlichen Überzeugung, dass gegenwärtig die beste Entscheidung der Verzicht auf jede weitere Änderung der Gemeindeordnung ist.

Was Not tut und was Sie ja offenbar auch vorhaben, wie Herr von Lennep angedeutet hat, ist eine sorgfältige, in Ruhe vorgenommene generelle Überarbeitung mindestens der ersten 74 Paragraphen, bei denen es nicht in erster Linie um materielle Änderungen geht, sondern um die Entfernung von Doppelregelungen und um das Zusammenbringen zusammengehöriger Bestimmungen, also insgesamt um eine sinnvolle Anordnung und Durchsicht der Vorschriften.

Wir brauchen eine Gemeindeordnung, die ein Ratsmitglied im Normalfall ohne Hilfe verstehen kann. Die jetzige kann auch der erfahrene Kommunalrechtler nur schwer handhaben.



Lehren kann man sie eigentlich nicht mehr. Was Sie in den letzten fünf Jahren getan haben, bedeutet politisch folgendes: Der Landtag stärkt durch ein kaum noch verständliches Gesetz die Verwaltungen zu Lasten der Vertretungen.

Bei dieser Gesetzgebungstechnik regeln auch nicht Sie, die Sie dazu berufen sind, sondern es regelt die tüchtige, hier teilweise anwesende, aber im Übrigen weitgehend anonyme und politisch unverantwortliche Schar der Gesetzesinterpreten aus den kommunalen Aufsichtsbehörden, aus den kommunalen Spitzenverbänden, aus den kommunalpolitischen Vereinigungen sowie die paar Wissenschaftler, die noch Lust haben, sich mit der verderblichen Ware Gemeindeordnung näher zu befassen.

(Heiterkeit)

Eine Verbesserung, die es rechtfertigen würde, Tausende von Menschen in den 396 Gemeinden und 31 Kreisen mit einer Gesetzesänderung zu behelligen, ist - von der erwähnten Ausnahme abgesehen - jetzt nicht ersichtlich. Nehmen Sie sich in der nächsten Wahlperiode die Ruhe und die Zeit zur gründlichen Überarbeitung des Gesetzes, und bringen Sie bis dahin die Kraft zum Nichtstun auf.

(Beifall des Abg. Walter Grevener [SPD])

**Stellv. Vorsitzender Winfried Schittges:** Herr Professor Oebbecke, ich danke Ihnen herzlich für Ihren Beitrag und für den Hinweis auf die „motorische“ Unruhe des Parlaments. Gegenüber dem Wähler erfahren wir sicher mit diesem Hinweis große Anerkennung, auch wenn damit die Praktikabilität der Gemeindeordnung in Frage gestellt ist. Wir werden uns das zu Herzen nehmen, und zwar insbesondere den Hinweis, man möge in der kommenden Periode eine generelle Überarbeitung der Gemeindeordnung vornehmen. Ich gehe davon aus, dass die Fraktionen das in ihre Beratungen einbeziehen, und der Applaus aus der hinteren Reihe macht ja deutlich, dass - wenn auch möglicherweise keine breite Zustimmung vorhanden ist - Sie zumindest mit Ihrer Anregung auf offene Ohren gestoßen sind.

**Dr. Uwe Andersen (Ruhr-Universität Bochum):** Ich stütze mich mit meinem Kollegen Bovermann bei unserer Stellungnahme vor allem auf ein empirisches Forschungsprojekt zur Kommunalwahl in NRW 1999, das wir in Zusammenarbeit mit den Kommunen Duisburg, Essen, Hünxe und Xanten, und zwar finanziell unterstützt vom Innenminister, durchgeführt haben und dessen Endergebnisse im Frühjahr 2000 vorliegen.

Die innere Systemlogik der Gemeindeordnung lässt sicher erheblich zu wünschen übrig. Man sollte in einem größeren Reformanlauf versuchen, hier wieder zu mehr Systemlogik zu kommen. Ich gebe zu, das ist in der Politik nicht immer einfach, weil Kompromisse zum Geschäft gehören. Aber ich denke, dass hier sehr viele Punkte isoliert behandelt worden sind. Deshalb ist es zwingend erforderlich, noch einmal die gesamte systemare Logik in den Blick zu nehmen.

Die ständige Urwahl sehen wir als Verbesserung an, da die bisherige Regelung - ich denke, das haben alle Redner schon zum Ausdruck gebracht - eine Durchbrechung des Systems der

Direktwahl bedeutete. Allerdings schätzen wir die Frage, ob davon ein positiver Einfluss auf das Bewusstsein der Bürgerschaft ausgehen wird, sehr gering ein. Wir haben repräsentative Befragungen im August 1999 gemacht. Die Kenntnisse zur reformierten Gemeindeordnung waren niederschmetternd.

Andererseits, wenn die Vorgaben kamen - beispielsweise die Direktwahl des Bürgermeisters -, dann war die Bewertung dieser Einführung ausgesprochen positiv. Einige Beispiele: Bei der Direktwahl waren es 87 % und bei der Einheitsspitze 47 %. Von daher ist die Direktwahl sicher beim Bürger sehr gut angekommen. Aber das überrascht einen nicht, wenn man sich auch Meinungsumfragen zu anderen Bundesländern anguckt.

Bei der Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters geht es unseres Erachtens primär darum, welche Sicht man einnimmt, ob der Bürgermeister primär als kommunaler Spitzenpolitiker oder als Verwaltungschef gesehen wird. Im ersten Fall erscheint eine regelmäßige Rückkoppelung an die Wählerschaft zwingend, und aus dieser Perspektive sind acht Jahre entschieden zu lang. Das bedeutet reduzierte Kontrollmöglichkeit für die Bürgerschaft. Ich will aber anfügen, dieses Argument gilt auch für eine Regelung der Nachwahl, die eine Amtszeit bis zu neun Jahren ermöglichen würde. Wir halten das für einen ausgesprochenen Systembruch.

Wenn man nun primär die Spitze als Verwaltungschef sieht, dann kann man natürlich argumentieren, dass längerfristige Projekte, also beispielsweise Verwaltungsmodernisierungen oder Haushaltskonsolidierungen, bei dem Erfolgsdruck einer fünfjährigen Wahlperiode - Stichwort: Wahlkampf - schwierig werden. Zur Zeit hebt sich die Dauer der Amtszeit in NRW zusammen mit Niedersachsen im Vergleich zu den übrigen Bundesländern deutlich ab. Aber die Spannbreiten der Amtszeiten sind groß, und zwar von sechs bis acht Jahren. Von daher erscheint mir ein Kompromiss in diesem Feld relativ einfach möglich.

Die direkten Auswirkungen auf das Kandidatenangebot halte ich für sehr gering, da dabei andere Faktoren - angesprochen wurde schon die Versorgungssicherheit - eine größere Rolle spielen. Wir haben eine landesweite Befragung aller Bürgermeisterkandidaten gemacht. Dabei kam heraus, dass etwa zwei Drittel aus dem öffentlichen Dienst stammten. Das gibt sicher zu denken.

Was die Abkoppelung der Bürgermeisterwahl von der Ratswahl angeht, die ja mit der Dauer der Amtsperiode des Bürgermeisters eng zusammenhängt, so würde ich wieder argumentieren, dass es sehr auf das Grundverständnis der Rolle des Bürgermeisters ankommt. Wenn die Eigenständigkeit des Bürgermeisters betont werden soll, resultiert daraus eine stärkere Persönlichkeitsorientierung im Kontrast zur Parteiorientierung, und dann ist eine Abkoppelung sehr nahe liegend. Sie begünstigt tendenziell auch die Chancen von parteiunabhängigen Kandidaten.

Hinzu kommt das für uns besonders wichtige Argument des Ebenenbezugs. Wenn der Eigenwert der kommunalen Ebene gefördert werden soll, dann bietet sich in der Tat der Versuch an, Kommunalwahlen möglichst von Einflüssen der Bundes- und Landespolitik abzukoppeln. Die letzte Wahl war sicher ein besonders einschlägiges Beispiel für den Einfluss bundespolitischer Stimmungslagen.

Dazu kann dann die Streuung der kommunalen Wahltermine je nach Gemeinde ganz entscheidend beitragen. Dieses Argument gilt prinzipiell für die Bürgermeister- und auch für die Ratswahl. Es ist mir völlig klar, dass sich allen Praktikern sämtliche Haare sträuben, wenn man daran dächte, auch die Ratswahl individuell für jede Gemeinde festzulegen. Aber ich will noch einmal auf dieses Systemargument hinaus. Denken Sie etwa an die Diskussion um die Bündelung der Landtagswahlen. Wenn man die Ebene der Kommunen wirklich stärken will, dann muss man auch daran denken, ob man nicht möglichst eine Abkoppelung der Wahltermine vornimmt.

Dieses andere Grundverständnis lautet dann, trotz Direktwahl des Bürgermeisters eine möglichst enge Verbindung von Rats- und Bürgermeisterwahl anzustreben - Stichwort: Parteiorientierung. Mit einem einheitlichen Wahltermin wird wahrscheinlicher, aber das ist keineswegs zwingend, dass die Wähler „durchwählen“ und der Bürgermeister derselben Partei auch im Rat dominiert. Damit verbunden ist dann das geringere Risiko von Konflikten zwischen Rat und Bürgermeister.

Wir haben in unserer Umfrage etwa drei Viertel der Wahlberechtigten, die sagen, sie könnten sich prinzipiell eine interne Wechselwahl vorstellen; d. h. unterschiedliche Parteiorientierung bei Bürgermeister- und Ratswahl. Aber wenn man dann nach der konkreten Wahlabsicht - im August 1999 - fragte, entschieden sich nur noch etwa 15 % derjenigen, die zur Wahl gehen wollten, für eine interne Wechselwahl. Für einen einheitlichen Wahltermin spricht darüber hinaus die Wahrscheinlichkeit einer höheren Wahlbeteiligung. Das ist heute ein Punkt, der nicht mehr so ganz aus dem Blickfeld geraten sollte.

Ich will noch auf einen zusätzlichen Aspekt hinweisen, der in den Fragen nicht auftauchte. Das ist der, auf den wir bei den Akteursbefragungen gestoßen sind. Es geht um die Finanzierbarkeit von Wahlkämpfen auf der kommunalen Ebene. Ich denke - nicht nur unter Aktualitätsdruck, sondern prinzipiell für die kommunale Ebene -, das sollte erneut ein Diskussionspunkt werden. Das hat natürlich auch Konsequenzen: Etwa bei verbundenen Kommunalwahlen zeigen sich schon neue Finanzierungsprobleme. Bei entkoppelten Wahlen können sich diese noch verschärfen. Ich denke, darüber sollte man noch einmal nachdenken.

Die Erfahrungen mit der entkoppelten Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg - dazu wird mein Nachredner sicher detaillierter Stellung nehmen können - lassen sich aus unserer Sicht aufgrund unterschiedlicher politischer Kulturen - ich wäre gerne bereit, das im Einzelnen zu belegen - nur sehr begrenzt übertragen. Dies zeigen z. B. auch die von uns untersuchten bisherigen Erwartungen der Bürgerschaft im Hinblick auf das gewünschte Profil der Bürgermeister in NRW.

Beim Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat entspricht es der Logik einer Integration des Bürgermeisters, ihm ein volles Stimmrecht zu geben. Ausnahmen sind schon genannt worden. Das betrifft z. B. die persönliche Betroffenheit und die Akteneinsicht. Aber auch hier sollte man die Systemlogik im Blick behalten.

Bei der Einwohnerversammlung halten wir sehr niedrige Quoren für sinnvoll. Es handelt sich schließlich um die unterste Stufe von Bürgerbeteiligung. Allerdings sehen wir eine Pflicht zu einer mindestens jährlichen Einberufung als eine zu starre Regelung an. Ich verspreche mir davon nichts.

Bei Bürgerbegehren befürworten wir - da scheint Konsens zu bestehen - die Absenkung und Differenzierung der Unterstützungsquoren wie auch die Verpflichtung der Verwaltung zur Hilfestellung. Allerdings ist auf die technischen Probleme schon detailliert hingewiesen worden.

Entscheidender und diskussionsbedürftiger ist die Frage des notwendigen Zustimmungsquorums. Hier geht es aus unserer Sicht um die Ausbalancierung von Legitimationserfordernissen einerseits und realistischen Erwartungen an die Partizipationsbereitschaft der Bürger andererseits. Dabei ist aus unserer Sicht ein wichtiges Argument die tendenziell sinkende Wahlbeteiligung im Hinblick auf die Legitimation sowohl der Räte als auch der Bürgermeister. Zum Beispiel hat nur die Hälfte der über Stichwahl gewählten Bürgermeister bei der letzten Wahl in NRW in den kreisfreien Städten die 25-%-Hürde überhaupt noch genommen. Das sollte man sich auch einmal vor Augen führen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Maßstab für die Legitimation direkt demokratischer Instrumente aus unserer Sicht nicht zu hoch anzusetzen. Wir halten dennoch eine generelle Absenkung des Zustimmungsquorums auf 20 % für problematisch. Dagegen wäre es aus unserer Sicht eine sinnvolle Erwägung, das Zustimmungsquorum nach der Gemeindegröße zu differenzieren, was Sie ja bei der Initiierung schon getan haben.

Ein Beispiel wäre Bayern. Empirische Untersuchungen mit größeren Fallzahlen belegen immerhin, dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden systematisch mit zunehmender Gemeindegröße absinkt. Das kann nicht überraschen, aber ich denke, daraus könnte man auch Konsequenzen für das erforderliche Zustimmungsquorum ziehen.

Eine starke Einschränkung des Negativkatalogs würde aus unserer Sicht potenziell zu einer erheblichen Machtverschiebung zu Lasten des Rates führen. Insbesondere die vorgeschlagene Streichung von Abs. 5 Nr. 5 könnte bewirken, dass etwa - ein Beispiel aus übergeordneten Gesichtspunkten - erforderliche Standortentscheidungen noch leichter verzögert und blockiert werden. Ich nenne das Stichwort „Veto-Gesellschaft“, die in Deutschland schon sehr stark um sich gegriffen hat.

Ein Initiativrecht des Rates zu Bürgerentscheiden sollte aus unserer Sicht als Ausnahme konzipiert und daher an eine breite Ratsmehrheit - etwa zwei Drittel - gebunden werden. Unter dieser Bedingung halte ich das durchaus für erwägenswert. Anderenfalls allerdings - ohne eine solche Bindung - wäre die Versuchung für die Minderheit im Rat groß, vor oder nach einer Niederlage die Legitimität der Ratsentscheidung unter Hinweis auf den vom Rat nicht initiierten Bürgerentscheid anzuzweifeln. Das kann eigentlich keiner wollen.

**Dr. Alfred Katz (Erster Bürgermeister der Stadt Ulm):** Ich denke, Sie sind mit mir der Meinung, dass ich weniger zu den letzten Detailfragen der Gesetzentwürfe jetzt etwas sage, sondern mehr zu den Erfahrungen in Bayern und Baden-Württemberg. Baden-Württemberg gilt als Vorbild und hat seit 1955 den Bürgerentscheid durchgeführt.

Ich habe Ihnen in der Tischvorlage einen kurzen Auszug aus der Gemeindeordnung vorgelegt, in dem die einschlägigen Bestimmungen enthalten sind. Ich habe dazu eine Darstellung von sechs Bürgerentscheiden in Ulm und Neu-Ulm aus den letzten zwölf Jahren beigelegt,

und zwar mit den wesentlichen Eckpunkten. Ich habe Ihnen des Weiteren eine Liste aller Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg seit 1955 beigelegt. Abschließend habe ich Ihnen zwei kurze Zeitungsauszüge aus einem Bürgerentscheid beigelegt, der vor zehn Tagen stattgefunden hat, und zwar in Neu-Ulm, also in Bayern.

Dort war die Ausgangslage die, dass ein Gewerbegebiet mit 200 ha um 10 ha erweitert werden sollte, und zwar um zwei Firmen die Möglichkeit der Erweiterung zu geben. Alle Fraktionen - mit Ausnahme der Grünen - und alle gesellschaftlichen Gruppen haben diesen Bebauungsplan, der mit großer Mehrheit beschlossen worden ist, unterstützt. Aber eine knappe Mehrheit von 17 % hat diesen Bebauungsplan nichtig gemacht.

Zu den konkreten Fragen gibt es keine absoluten Weisheiten - und Wahrheiten schon gar nicht. Es gibt unterschiedliche Traditionen. Darauf ist hingewiesen worden. Es gibt viele empirische Untersuchungen, wenngleich aus meiner Sicht das meiste noch sehr nebulös ist. Gleichwohl müssen wir uns sicher klar sein, dass auch diese Fragen, die heute diskutiert werden, eingebunden sind in das gesamte kommunale Verfassungsrecht und deshalb einer gewissen Systemgerechtigkeit, einer gewissen Organsymmetrie und einer gewissen Organeffizienz - ein ganz wesentlicher Punkt auch für das Gemeinwohl auf kommunaler Ebene - bedürfen.

In Anlehnung an die baden-württembergische Praxis haben Professor von Arnim aus Speyer und vor allem Professor Banner von der KGST, der wie kein anderer die kommunale Szene in allen Bundesländern gekannt hat und kennt, vor einigen Jahren dargelegt, dass drei Verfassungselemente - Formen der unmittelbaren Demokratie - besonders geeignet und effektiv für die Kommunalverfassung sind, und zwar um ein Mehr an inhaltlicher Qualität der politischen Willensbildung, aber auch ein Mehr an inhaltlicher Qualität für kommunalpolitische Entscheidungen zu erreichen und die politische Partizipation zu verbessern. Es geht darum, das Gemeinwohl zu optimieren und günstig zu beeinflussen. Die Elemente sind:

Erstens. Die Volkswahl des Bürgermeisters und die übrigen Elemente, die zu einer starken Stellung des Bürgermeisters in den süddeutschen Kommunalverfassungen, insbesondere in Baden-Württemberg, führen.

Zweitens. Der gezielte Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderates durch Panaschieren und Kumulieren.

Drittens. Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid unter bestimmten Voraussetzungen, aber auch die Bürgerversammlungen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten.

Ich denke, dass diese Aussagen auch heute noch Gültigkeit haben, und ich komme nun zu den Vorschlägen zur Wahl und zur Stellung des Bürgermeisters, wobei hier natürlich die süddeutsche Tradition zu bedenken ist. Wir sprechen nicht von Hauptverwaltungsbeamten, sondern bei uns sind dies die Bürgermeister.

Die Bürgermeister süddeutscher Prägung, insbesondere in Baden-Württemberg, sind durch ihre Kompetenz- und Machtfülle in allen Gemeindeangelegenheiten und allen Phasen des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses präsent. Sie haben eine starke Stellung. Die von anderen Wahlen abgekoppelte Volkswahl verleiht dem Bürgermeister eine höhere demo-

kratische Weihe und eine größere Unabhängigkeit von den Parteien und Fraktionen und gibt ihm eine eigenständige Legitimation.

In Baden-Württemberg wird von allen Parteien und Fraktionen mit ganz großer Mehrheit der größere Integrationseffekt, die Repräsentation und die Fürsprecherschaft aller Bürger, die Tatsache, dass durch die Volkswahl der Bürgermeister primär dem Bürger und dem Gesamtwohl aller Menschen verpflichtet ist, der Zwang zur Bürgernähe, zur Kontaktpflege und zur ständigen Rückkoppelung als Vorteil angesehen. Es wird aber auch immer wieder darauf hingewiesen - ich kann das aus meiner Sicht nur bestätigen -, dass damit auch verbunden ist, dass sich persönlich und sachlich qualifiziertere Bewerber eher für dieses Amt bereit erklären und auch größere Wahlchancen haben und dass dadurch sicher auch - wenngleich man darüber streiten mag - das Thema der Ämterpatronage und der Verfilzungen etwas reduziert wird. Ich glaube, dass dadurch die Außenvertretung, die Politikkoordinierung und eine einheitliche Verwaltungsführung erleichtert werden. Der Bürgermeister dient so mehr dem Gesamtwohl.

Die Erfahrungen in Baden-Württemberg und die Praxis haben sich aus unserer Sicht bewährt. Wir glauben, dass diese relativ starke Stellung des Bürgermeisters in einer Bürger- und Mediengesellschaft sicher kein grundsätzliches Problem ist und dass auch der Gemeinderat und die Parteien sowie die Rechtsaufsichtskontrollen sicherstellen, dass diese Stellung nicht missbraucht wird. Wir halten es für richtig, dass die Volkswahl auf acht Jahre erfolgt und unabhängig von anderen Wahlen stattfindet. Man kann allenfalls darüber nachdenken - was in diesen Monaten und Wochen diskutiert wird -, ob man eventuell diese Wahl auf zwei Amtsperioden beschränkt. Wir halten ein volles Stimmrecht für richtig. Wir haben darüber hinaus noch gewisse andere Rechte dem Bürgermeister zuerkannt. Etwa in Personalentscheidungen hat der Bürgermeister eine außerordentlich starke Stellung. Er hat aber auch Widerspruchsrechte, die in der Gemeindeordnung verankert sind.

Der baden-württembergischen Kommunalverfassung liegt die Überlegung zugrunde, dass sie in einer modernen Demokratie ganz sicher vom repräsentativen System ausgehen muss, dass sie aber durch Plebiszite komplettiert sein sollte. Die praktischen Zwänge und Erfordernisse bedeuten: Repräsentation ist der Normalfall, und die direkte Einwirkung der Bürger in bestimmten Grenzen ist eine Ergänzung und damit praktisch eine Ausnahme nach baden-württembergischem Recht, und zwar insbesondere dann, wenn in wichtigen Angelegenheiten eine Konfliktsituation zwischen Repräsentanten und dem Volk auftritt oder aufzutreten droht. Sie ist also gewissermaßen ein Korrektiv, wenn konkret erkennbar wird, dass Rats- und Bürgermehrheit auseinander driften.

Darin liegt die zentrale Hauptfunktion im Sinne einer Reservefunktion. Wenn die Suche nach Konsens zunehmen würde und die parteipolitischen Auseinandersetzungen gemäßigt würden, wenn die Bürgernähe gesucht und der Volkswille antizipiert würde, wenn weniger Partei- und Interessenpolitik sowie vermehrt Gemeinwohl und gesamtheitliche Kommunalpolitik realisiert würden, wäre dies sicher zu begrüßen.

Vor diesem Hintergrund und der Erfahrung, dass bereits die Existenz der kommunalverfassungsrechtlichen Möglichkeiten von Plebisziten, deren Prävention und Drohpotenzial diese funktionellen Wirkungen entfaltet, sind sie eigentlich am erfolgreichsten, wenn sie erst gar nicht erwogen oder gar angewandt werden müssen.

Es ist ganz wichtig zu sehen, dass im Vorfeld von Entscheidungen - eben nicht erst, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist - primärer Handlungsbedarf besteht. Das bedeutet, dass es primäres Ziel der Politik, des Rates und des Bürgermeisters zunächst sein müsste, die Funktionen, die den Gesetzgeber zur Einführung der Plebiszite erwogen haben, selbst zu erfüllen und zum anderen eine offensive Informationspolitik und eine verständliche und innovative Informations- und Dialogkultur zu verwirklichen.

Deshalb ist eine weitere wichtige These, neben vielfältigen spezialgesetzlichen Regelungen, den § 23 der Gemeindeordnung NRW - in Baden-Württemberg gibt es eine ähnliche Bestimmung - als verpflichtenden Auftrag endlich ernst zu nehmen und ein Konzept interaktiver und diskursiver Bürgerinformation zu entwickeln und umzusetzen. Neue Formen des Dialogs und der Kommunikation, der Abstimmung und der Beteiligung müssen Bestandteil unserer Informations- und Mediengesellschaft der Bürgerkommunen werden. Plurales, kommunalpolitisches Marketing im Interesse der Sache des Gemeinwohls tut Not und muss wichtiger Bestandteil unserer Politik werden. § 23 der Gemeindeordnung NRW muss aus dem Schattendasein herausgeführt werden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben nach ganz überwiegender Meinung aber auch beachtliche Nachteile und können negative Auswirkungen haben. Dies liegt insbesondere an drei Punkten:

Erstens. Einfache Entscheidungen gibt es selten. Schwierige und komplexe Fragen sowie Sachverhalte im Sinne von schwarz-weiß mit Ja oder Nein zu beantworten, stoßen häufig auf Grenzen. Die Ja-Nein-Logik ist oft problematisch, und Vereinfachungen sind oft gefährlich.

Zweitens. Der Bürgerentscheid ist durch die Herrschaft der Initiatoren über die Fragestellung ein destruktives Politikinstrument. Für eine Ablehnung vor allem weniger populärer Entscheidungen, für Negation und Destruktion lassen sich meist viele Gründe finden. Dies ist gefährlich und im Sinne der Vermeidung von Politikverdrossenheit kontraproduktiv.

Drittens. Wenn man analysiert, wer die Initiatoren von Plebisziten in aller Regel sind, dann stellt man fest, dass hier ganz überwiegend kleine, aber rege Interessengruppen und vor allem im Umwelt- und Sozialbereich engagierte Bürger, Bürgerinitiativen oder bei den Entscheidungen unterlegene Parteien und Stadträte die Feder führen.

Die Gefahr, dass diese Gruppen von Minderheiten die Plebiszite instrumentalisieren, um auf diese Weise ihre Interessen durchzusetzen, muss gesehen werden. Diese Nachteile führen nun aber ganz sicher nicht dazu, dass wir Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ablehnen müssen; im Gegenteil: Aber sie verlangen normative Regelungen im Sinne der Errichtung von geeigneten Hürden, damit die genannten Kernfunktionen der Plebiszite nicht durch diese Überlegungen konterkariert werden und die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung nicht tangiert wird.

Das führt meines Erachtens dazu, dass ein Teil der gegenwärtig geltenden bayerischen Regelungen - ich habe ein Beispiel genannt - und einige Forderungen aus der Initiative „Mehr Demokratie“ kontraproduktiv und deshalb nicht zu empfehlen sind.

Die baden-württembergische Regelung mit ihren 45 Jahren Erfahrung halte ich im Grundsatz für richtig. Einige Lockerungen, wie etwa die Erweiterung des Positivkatalogs und die Herabsetzung des Quorums - wir haben ja in Baden-Württemberg noch 30 % - auf etwa 25 % sowie manche Fristen halte ich jedoch für sinnvoll. Weniger als 20 % halte ich allerdings für gefährlich.

Beim Bürgerentscheid durch Gemeinderatsbeschluss zögere ich, eine klare Aussage zu machen. Wir haben in Baden-Württemberg - vor allem im Zusammenhang mit der Gebietsreform - sehr positive Erfahrungen gemacht. In dieser Zeit sind sehr viele Bürgerentscheide durch Gemeinderatsbeschluss herbeigeführt worden. Aber in letzter Zeit sind die Beschlüsse der Gemeinderäte, die mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden müssen, zurückgegangen.

Ich kann Ihnen von einem Beschluss berichten: Das war vor einem halben Jahr. Da hatte sich der Gemeinderat in Ulm bereits acht Jahre über die Frage der künftigen Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs unterhalten. Da ging es vor allem um die Grundsatzfrage Straßenbahnsystem oder Bussystem. Nach acht Jahren hat dann der Gemeinderat entschieden, dass er nicht entscheiden möchte, sondern dass er diese Entscheidung dem Bürger vorlegen will.

Innerhalb von sechs Wochen hatte dann der Bürger zu einem so komplexen Thema einen Bürgerentscheid durchführen müssen. Das ist sehr heftig diskutiert worden. Eine knappe Mehrheit hat sich dann gegen die Straßenbahn und für das Bussystem entschieden. Hier zögere ich also etwas, aber ich meine, dass es bei einer relativ großen Mehrheitsentscheidung - etwa zwei Drittel - durchaus Sinn geben kann.

Zur Bürgerversammlung: Ich glaube, aus den Erfahrungen in Baden-Württemberg sagen zu können, dass eine Pflicht, so etwas jährlich durchzuführen, nicht empfehlenswert ist. Wir haben in Baden-Württemberg eine Soll-Regelung. Die Praxis ist so, dass in kleineren Städten etwa alle zwei Jahre eine solche Bürgerversammlung stattfindet, und in größeren Städten findet etwa alle vier Jahre eine solche Bürgerversammlung in den einzelnen Stadtteilen statt. Dieses hat sich im Grundsatz bewährt, und dieses könnte ich sicherlich auch Ihnen im Grundsatz empfehlen.

**Peter Neumann (Mehr Demokratie e. V., München):** Als Fachverband für direkte Demokratie in Sachfragen haben wir weniger das Bedürfnis, uns zu den Personalplebisziten und ihren Wirkungen zu äußern, als vielmehr zu den Sachplebisziten - mithin zu den Verstärkungen bürgerschaftlicher Teilhabe. Da der Ausschuss wohl mehr Interesse an den Erfahrungen in Bayern hat, werde ich auf die Vorschriften in Bayern eingehen und die Erfahrungen darstellen und dann die Gesetzentwürfe und die hier gestellten Fragen kurz abarbeiten.

Bayern ist nicht untergegangen und erfreut sich blendender Gesundheit. Insofern entbehren Szenarien, die auch hier angedeutet wurden, jeglicher Grundlage. Die Regelungen sind - in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die vorliegenden Gesetzentwürfe zum Teil ähnlich ausgestaltet worden sind - folgende:

Erstens. Wir haben einen erheblichen Teil von Themenbereichen, die bis jetzt - auch in NRW - nicht Gegenstand von Bürgerbegehren sein können. Das sind die Bauleitverfahren



oder Projekte, die einer Planfeststellung bedürfen. Deshalb gibt es in Bayern Negativkataloge. Das sind die Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen. Das entspricht den Regelungen, die wir in § 26 Abs. 5 der Gemeindeordnung NRW finden können.

Zweitens. Wesentlicher Bestandteil der Regelungen in Bayern ist, dass die Regelungen für Bürgerbegehren zwischen 3 bis 10 % liegen, und zwar entsprechend den hier gemachten Vorschlägen. Allerdings gibt es dort keine Eintragsfrist. Das bitte ich zu berücksichtigen.

Drittens. Es gibt eine Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid. Das liegt dort zwischen 10 und 20 %. Die Regelungen existieren seit dem 1. April. Sie waren aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichtes in Bayern reformiert worden.

Die Erfahrungen in Bayern: Nicht alle Regelungen weichen von denen in NRW ab. Es geht jetzt um die Regelungen, die in den Gesetzentwürfen primär angesprochen worden sind. Wir haben 710 Bürgerbegehren und 79 Ratsbegehren in vier Jahren in Bayern wahrnehmen dürfen. Insgesamt gab es also 789 direkt demokratische Verfahren. Davon waren 476 Bürgerentscheide. Das ist beachtlich. In absoluten und relativen Zahlen ist Bayern also vorne bei allen Bundesländern. Man muss allerdings berücksichtigen, dass wir in Bayern zirka 2 100 Kommunen haben. Insofern ist dies nicht ganz mit Nordrhein-Westfalen zu vergleichen.

Pro Gemeinde finden also alle zwölf Jahre Bürgerbegehren statt. Alle 20 Jahre findet dort ein Bürgerentscheid statt. Die Tendenz geht zurück. Man kann das zurückführen auf einen Themenstau. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide konnten zunächst nicht geprobt werden, und zwar bis 1995. Dann bestand das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, einiges in die Hand zu nehmen. Das lässt also nach - 258 Verfahren im ersten Jahr und 110 Verfahren im vierten Jahr.

Man muss auch darauf hinweisen, dass die bereits von Herrn Katz erwähnten Vorwirkungen der direkten Demokratie inzwischen stärker greifen. Das heißt, dass sich auch die repräsentativen Einrichtungen darauf einstellen und entsprechend reagieren, wenn sich der Bürger rührt.

Zu den Ergebnissen: Von den 347 Bürgerentscheiden hat sich die Position der Initiatoren 152 mal - das entspricht 44,6 % - durchgesetzt. Bei den ratsinitiierten Bürgerentscheiden haben wir Erfolge in Höhe von 69,6 % der Mehrheitsmeinung im Rat. Hier ist doch ein durchaus differenziertes Ergebnis bei den Bürgerentscheiden wahrzunehmen. Es fällt allerdings auf, dass die ratsinitiierten Bürgerentscheide meist Konkurrenzvorlagen sind. Das ist - anders als in Baden-Württemberg - eine bayerische Besonderheit. Das heißt: Wenn ein Bürgerentscheid stattfindet, versucht der Rat auf diese Art und Weise, einen Alternativvorschlag zur Abstimmung zu stellen, was prinzipiell zu begrüßen ist.

Zu den Inhalten: Verkehrsprojekte stehen an erster Stelle. Danach kommen Flächennutzungs- und Bebauungspläne sowie abfall- und wasserrechtliche Fragen. Dies ist aber insoweit noch einmal zu korrigieren, als ein Teil der Verkehrsprojekte auch in sonstigen Bürgerbegehren im Grunde schon enthalten ist, die Flächennutzungs- und Bebauungspläne betreffen, so dass wir hier insgesamt einen deutlich über 30 % - Tendenz: 40 %; je

nach Umfrage oder Studie - liegenden Anteil haben, der in den Negativkatalog des § 26 Abs. 5 Ziffer 5 und 6 GO NRW fällt.

Dass diese Gegenstände, die in Nordrhein-Westfalen in den Negativkatalogen zu finden sind - also Ziffer 5 und Ziffer 6 -, nicht dazu führen, dass die Verwaltungen lahm gelegt werden, belegen Studien in Hessen. Baden-Württemberg ist dafür auch ein Beispiel. Das gilt auch für Bayern. Auch die Wahrnehmung durch die Behörden und durch das Innenministerium ist entsprechend.

Minister Beckstein oder auch Mitarbeiter des Innenministeriums äußern sich deutlich, dass sich hier die Bedenken überhaupt nicht bewahrheitet haben, und es trifft zu, dass hier eher Gelassenheit einkehrt, und der Rückgang der Bürgerbegehren nach vier Jahren mag da auch ein Kriterium sein. Die durchschnittliche Beteiligung liegt bei 51,1 % in Bezug auf die Bürgerentscheide. Bei steigender Einwohnerzahl nimmt die durchschnittliche Beteiligung ab.

Ich komme zu den Auswirkungen der Regelung in NRW auf Bayern. Da lässt sich ein Rückschluss ziehen. Wenn wir in Bayern ein Quorum von 25 % beim Bürgerentscheid hätten, dann würden in Bayern 30 % weniger Bürgerentscheide erfolgreich sein, und es würden 18 % Bürgerentscheide weniger erfolgreich sein bei einem Quorum von 20 % beim Bürgerentscheid. Diese Zahlen mögen den Ausschuss vielleicht interessieren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Sorgen, die beim Volksentscheid zur Einfügung der Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geäußert worden sind, überhaupt nicht bewahrheitet haben. Dies erkennen inzwischen auch die Vertreter, die hier zuvor große Sorgen hatten. Insofern kann man die bayerischen Regelungen durchaus als gelungen bezeichnen. Auch nach der Korrektur ist Bayern sicher noch vorne, was die direkte Demokratie in Sachfragen auf kommunaler Ebene angeht.

Noch einmal die Kriterien: Bauleitplanfeststellungsverfahren können Gegenstand sein. Es gibt ein gestaffeltes Unterschriftenquorum entsprechend der auch hier vorgelegten Regelungen. Allerdings gibt es keine zeitliche Eintragsfrist. Beim Zustimmungsquorum in Bezug auf den Bürgerentscheid gibt es eine Staffelung zwischen 10 und 20 %.

Zu den Fragen, die hier gestellt worden sind, und zwar insbesondere zu dem Entwurf der CDU, ob es zu begrüßen sei, dass in NRW die Regelungen korrigiert werden, ist meine Auffassung anders als die der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Diesbezüglich ist vereinzelt geäußert worden, dass man hier lediglich etwas regeln wolle, was nicht schlechter sei als das, was man bereits habe. In unserem Landesverband „Mehr Demokratie“ in NRW merken wir aber immer wieder die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger, die das Bedürfnis haben, sich stärker einzubringen und die oft an den zurückhaltenden Regelungen in der Gemeindeordnung NRW scheitern.

Grundsätzlich gilt folgendes: Eine stärkere Mitwirkung durch Bürgerbegehren ist zu erwarten. Das führt zu mehr Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Krisenerscheinungen in der Demokratie werden konstruktiv und nicht destruktiv behandelt, und zwar durch den Bürger. Die Möglichkeit, sich einzusetzen, ist immer besser, als sich von der Demokratie abzuwenden. Der Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger wird genutzt. Grundsätzlich besteht ein Bedarf an mehr direkter Demokratie in Sachfragen.

Die Quoren in dem Entwurf der Union entsprechen dem Gesetzentwurf der Regierungsparteien zum Bürgerbegehren. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Gemeindegrößen entspricht den bayerischen Regelungen. Die sind eben als vorbildlich bezeichnet worden. Wir können uns dem nur anschließen. Insofern begrüßen wir diese Vorschläge.

Bei der Quorumsdiskussion generell - das betrifft jetzt das Quorum beim Bürgerentscheid - fehlt eine entsprechende Regelung, soweit das den Unionsentwurf angeht. Im Übrigen ist die Wahrnehmung - die auch hier in der Anhörung mehrfach geäußert worden ist -, dass mit einem Senken der Quoren beim Bürgerentscheid zwingend ein Erfolg derer verbunden sei, die da mit ihrem Vorschlag antreten, falsch. Das entspricht nicht der Realität. Wenn sie zur Wahl gehen und wir keine Mindestwahlbeteiligung haben, bedeutet das nicht, dass schon klar ist, welches Ergebnis herauskommt.

Grundsätzlich haben wir eine Relevanz in Bezug auf das Bürgerbegehren insoweit festgestellt, dass relevant ist, dass die Fragen den Menschen vor Ort zur Entscheidung vorgelegt werden. Was dann herauskommt, ist eine völlig andere Frage. Kein Quorum beim Bürgerentscheid bedeutet nicht, dass dort eine Entscheidung von einer Minderheit gegenüber einer Mehrheit erfolgt; im Gegenteil: In der Regel ist es so, dass bei den in NRW am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheiden eine deutliche Mehrheit der Abstimmenden für den Vorschlag votiert hat.

Die Konsequenz bei den Bürgerinnen und Bürgern ist dann, dass sie demotiviert sind und das Rechtsinstitut per se als unsinnig und als scheindemokratisch ansehen, obwohl der größte Teil derer, die sich beteiligt haben, für diesen Vorschlag votiert hatte. Warum passiert das? - Das passiert deshalb, weil die Tendenz gegeben ist, dass die Gegner eines solchen Entwurfes eher nicht diskutieren wollen, sondern die Sache eher totschweigen, und zwar in der Hoffnung, dass das Quorum von 25 % nicht erreicht wird.

Das Ergebnis ist dann, dass Sinn und Zweck von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren völlig verfehlt werden. Sinn ist die politische Auseinandersetzung der Menschen. Dadurch soll es zu einem stärkeren Interesse am Gemeinwesen kommen. Dies kann nicht erreicht werden, wenn politische Auseinandersetzungen vermieden werden, weil eine Seite kein Interesse daran hat, diese Diskussion zu führen, und zwar in der Hoffnung, dass die anderen scheitern werden.

Dies führt zu einer ganz absurden Diskussion. Ein Beispiel - das ist eine Mutmaßung - könnte es in Neuss gegeben haben. Da haben sich die Anzeichen verdichtet, dass dann, wenn diejenigen, die gegen das dortige Bürgerbegehren in Bezug auf die Eisenbahntrasse waren, heftiger und ernsthafter diskutiert hätten, dort eine Mehrheit für ihre Position zu Stande gekommen wäre.

Das heißt: Im Ergebnis kann das auch noch zu falschen, nicht den tatsächlichen Willen der Bürgerschaft widerspiegelnden Entscheidungen führen, wenn wir Zustimmungsquoren haben. Man kann das Ganze also auch einmal von dieser Seite aus betrachten. Es geht um die Bedenken genereller Art, dass Quoren beim Bürgerentscheid nicht gestrichen werden. Die Konsequenz wäre dann, dass man beim Bürgerbegehren in Bezug auf eine Reduktion der Vorschriften vielleicht zurückhaltender sein müsste.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Stadtbezirken sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings muss man sich im Klaren sein, dass die Kompetenzen der Stadtbezirke hier wohl das maßgeblichere Kriterium sind, um die bürgerschaftliche Teilhabe zu stützen. Der Nutzen der direkten Demokratie in Sachfragen ist hier davon abhängig, wieviel Kompetenzen dem Stadtbezirk eingeräumt werden. Die Frage liegt also auf einer ganz anderen Ebene.

Zur Frage der Einwohnerversammlungen haben wir uns nicht positioniert, weil uns da die empirischen Unterlagen zu schwammig und zu unklar erschienen. Die Bedenken, die hier geäußert werden, sind plausibel. Allerdings haben wir dazu keine fundierten Erkenntnisse.

Wir sehen Ratsbegehren nicht generell als problematisch an. Gerade die Erfahrungen in Bayern zeigen folgendes: Wenn man das als Konkurrenzvorlage nutzt, dann hat das einen gewissen Sinn. Hier können Alternativvorschläge zur Abstimmung kommen. Baden-Württemberg zeigt - dazu hat Herr Katz Ihnen Unterlagen vorgelegt -, dass die Anzahl der Ratsinitiativen erheblich ist. Vielleicht können Sie, Herr Katz, noch etwas zu der Frage sagen, inwieweit das hier tatsächlich missbräuchlich durch den Rat verwandt wird. Das wären Bedenken, die wir an dieser Stelle hätten. Grundsätzlich würden wir dem aber nicht widersprechen.

Zum Negativkatalog - § 26 Ziffer 5 und 6: Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Flächennutzungs- und Bauleitpläne sowie das Planfeststellungsverfahren Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sein könnten. Uns wundert, dass man hier den Schritt nicht weiter gegangen ist und auch die Ziffer 6 zum Gegenstand gemacht hat. Rund ein Drittel der Bürgerbegehren in NRW - dort, wo dies bekannt geworden ist - sind am Negativkatalog gescheitert. Es gibt allerdings auch eine erhebliche Dunkelziffer. Insofern kann das keine abschließende Zahl sein.

Hinzu kommt auch hier sehr deutlich, dass die Menschen einfach kein Verständnis dafür haben, dass diese sie am meisten interessierenden Fragen - das sind die Ziffern 5 und 6 - nicht Gegenstand der bürgerschaftlichen Teilhabe sind. Wenn die in den Fragen zum Ausdruck kommende Motivation die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements ist - damit haben wir den konstruktiven Ansatz; es geht um etwas, das man erreichen will, nämlich etwas zu regeln, ohne dass Schaden damit verbunden ist -, dann ist das ein Gesichtspunkt, unter dem man die Ziffer 5 und auch die Ziffer 6 streichen müsste.

Eine grundsätzliche Blockade des Verwaltungshandelns durch Streichung der Negativkataloge ist nicht zu erwarten. Ich kann dazu auch einige Stimmen aus der Literatur in NRW zitieren, ohne dass bekannt geworden wäre, dass eine Bürgerbeteiligung in den fraglichen Bereichen die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden ernsthaft in Frage stellen würde. Ich habe in unseren Landesverbänden in Hessen, Bayern und Baden-Württemberg noch einmal Erkundigungen eingezo-gen. Auch dort sind von den kommunalen Spitzenverbänden derartige Stellungnahmen nicht bekannt. Insofern ist hier überhaupt kein Grund zur Sorge gegeben - jedenfalls insofern nicht, was die bisherigen Erfahrungen angeht. Grundsätzlich ist es also zu begrüßen, wenn Abs. 5 Ziffer 5 und 6 gestrichen wird.

Ich komme zu dem Gesetzentwurf der Regierungsparteien und zu der Frage der Senkung des Quorums beim Bürgerentscheid: Es ist so, dass hier in der Tat gewisse Auswirkungen erzielt werden. Eine Senkung des Zustimmungsquorums um 5 % bedeutet immerhin, dass

8 % - wenn man die bayerischen Zahlen nimmt - mehr Bürgerentscheide stattfinden könnten. 1 : 1 wird man das aber nicht übertragen können.

Die vorgelegten Gesetzentwürfe gehen entscheidende Mängel der Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in NRW an. Sowohl die Negativkataloge als auch das Quorum beim Bürgerentscheid werden reformiert. Alle Gesetzentwürfe bleiben allerdings auf halbem Wege stehen. Während die Regierungsfractionen den ganz wesentlichen Bereich der Negativkataloge ignorieren, übersieht der CDU-Entwurf das Quorum beim Bürgerentscheid. Demgegenüber ist die zu begrüßende Senkung und Staffelung der Quoren beim Bürgerbegehren ein eher kleiner Schritt zu mehr bürgerschaftlichem Engagement.

Die hier vertretene Position mag Ihnen radikal erscheinen, tatsächlich sind aber die Gesetzentwürfe, die vorgelegt worden sind, eher kleinmütig, und zwar verglichen mit den Erfahrungen, die wir in Baden-Württemberg, Hessen und Bayern gemacht haben. Die Befürchtungen, die auch hier geäußert worden sind, haben sich in der Tat nicht bestätigt.

Warum sollen auch den Süddeutschen Wohltaten zustehen, wir uns denen aber in NRW verweigern? - Deshalb geht mein dringender Appell an die Mitglieder des Ausschusses, sich noch einmal ernsthaft gerade mit dem Negativkatalog zu beschäftigen. Wenn Sie wirklich eine Stärkung der Mitwirkung und eine Akzeptanz der Bürger in NRW wollen, dann kommen Sie nicht umhin, an den Negativkatalog heranzugehen.

**Maria-Theresia Opladen (Bürgermeisterin der Stadt Bergisch Gladbach):** Die Praxis kommt zu Wort. Allerdings gebe ich zu, dass ich nach fünf Monaten meiner Tätigkeit als Hauptamtliche Bürgermeisterin nur zu einigen wenigen Punkten Stellung nehmen kann. Unsere kreisangehörige Stadt hat 109 000 Einwohner.

Ich halte die Direktwahl des Bürgermeisters für das entscheidende Kernstück der Reform, die wir im vergangenen Jahr - ich war im Übrigen bis September letzten Jahres Mitglied des Landtags NRW - vorgenommen haben. Ich stelle fest, dass es für die Bürger wichtig war, dass sie sich an der wichtigsten Personalentscheidung in ihrer Stadt unmittelbar beteiligen konnten.

Meine ganz persönliche Erfahrung ist - da widerspreche ich einem Kollegen, der eben etwas anderes gesagt hat -, dass diese direkte Wahlmöglichkeit eine starke Identifizierung der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Bürgermeisterin hervorgerufen hat. Die Bürger sind sich des Rechtes, die Spitzenposition der Stadt selber bestimmen zu können, sehr bewusst, und sie haben dieses Recht auch sehr bewusst und sehr überlegt ausgeübt und vor allem als größere Chance der Beteiligung angesehen.

Die direkt gewählten Bürgermeister und Bürgermeisterinnen können aus einer sehr breiten demokratischen Legitimation heraus arbeiten, und das gibt ihnen eine starke Stellung - gerade auch gegenüber der eigenen Partei und der eigenen Fraktion. Das ist nach meiner Erfahrung und meiner Vorstellung von diesem Amt zur Ausübung des sehr interessanten, aber auch sehr schwierigen Amtes im Interesse der Stadt und der Bürgerschaft absolut unerlässlich.

Die Direktwahl bietet auch die Möglichkeit, das Amt des Bürgermeisters und der Bürgermeisterin als Repräsentant der gesamten Bürgerschaft auszuüben. Das ist ein ganz wichtiger Gesichtspunkt, und zwar unabhängig von der Partei. Ich glaube, dass dies für den Bestand und die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung sehr wichtig ist.

Deshalb ist es verfehlt, wie es bisher geschieht, dass bei vorzeitigem Ausscheiden des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin aus dem Amt wieder der Rat entscheidet. Das verstehen die Bürger überhaupt nicht. Es gibt in ihren Augen auch keine Erklärung dafür. Deshalb würde es in der Zukunft Bürgermeister unterschiedlicher Qualität geben - die direkt gewählten und die, die vom Rat gewählt sind. Deshalb muss dies geändert werden. Deshalb muss es ein Beteiligungsrecht bei der Entscheidung über die Spitzenposition der Stadt für die Bürger durchgängig im Wege der Urwahl geben.

Ich orientiere mich ein wenig am Fragenkatalog der CDU. Deswegen möchte ich zur Verlängerung der Amtszeit etwas sagen. Ich glaube schon, dass eine Verlängerung der Amtszeit wichtig wäre, und zwar auch deshalb, weil sie dann von der Kommunalwahl abgekoppelt sein würde. Die Verlängerung der Amtszeit halte ich deshalb für wichtig, weil ich jetzt schon aus der Erfahrung als Hauptamtliche Bürgermeisterin, aber auch aus den Vorjahren als ehrenamtliche Bürgermeisterin, weiß, dass kommunale Entscheidungsprozesse - ob man es will oder nicht - häufig sehr lange dauern.

Durch die angestrebte stärkere Beteiligung der Bürgerschaft - Stichwort: Bürgerkommunen, die ich im Übrigen sehr begrüße - werden diese Prozesse aber sicherlich nicht verkürzt. Deshalb ist eine Amtszeit von fünf Jahren oft zu kurz, um gerade die schwierigen und kritischen Vorhaben bis zu einem Ende durchzusetzen und zum Abschluss zu bringen. Die Wahl der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters ist eine reine Personenwahl, und zwar mit der Folge, dass natürlich die Bürger die Amtsinhaber an den Erfolgen und an den Ergebnissen ihrer Amtszeit messen.

Angestrebt wird ja gerade, unabhängige Personen, die nicht aus der Verwaltung kommen, für das Bürgermeisteramt zu gewinnen. Deshalb kommt aus meiner Sicht dazu, dass man jedem, der dieses Amt anstrebt - ob nun zum ersten oder zum zweiten Male, in jedem Falle aber beim ersten Mal -, eine Einarbeitungszeit zubilligen muss. Das erlebe ich im Augenblick selber. Ich war zuvor nie im öffentlichen Dienst. Am Ende von fünf Jahren - mindestens aber ein Jahr zuvor - steht bereits der Wahlkampf. Deshalb meine ich, dass fünf Jahre reichlich kurz bemessen sind. Ob es nun acht oder sechs Jahre sein sollten - auf jeden Fall sollte man diese Amtszeit verlängern.

Die Trennung der Wahl des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin von der Wahl des Rates halte ich für unerlässlich. Bei der Verbindung der beiden Wahlen, wie wir sie jetzt erlebt haben, stehen die Parteien viel zu sehr im Vordergrund. Ich bin eine Vertreterin der Meinung, dass die Bürgermeisterwahl eine Personalwahl ist. Das ist eine neue Persönlichkeit.

Ich habe eben die Erfahrungen aus Ulm mit großem Interesse gehört. Das macht aber nur dann Sinn, wenn wir diese Person entsprechend stärken. Dabei kommt es nicht auf die Parteien, sondern auf die Personen an. Zumindest sollte es auf die Personen ankommen. Deswegen würde ich es sehr begrüßen, wenn auch große Fraktionen in diesem Landtag den

Schritt täten und den Mut hätten, die Bürgermeisterwahl von der Kommunalwahl, von der Parteienwahl, abzukoppeln.

Ich selber komme aus einem freien Beruf und war noch nie im öffentlichen Dienst. Deshalb kann ich aus eigener Erfahrung sagen, dass die Entscheidung für die Wahl zur Hauptamtlichen Bürgermeisterin oder zum Hauptamtlichen Bürgermeister natürlich auch unter dem Gesichtspunkt der Alterssicherung erfolgt. Ich will nicht sagen, dass man immer ein solches Sicherheitsdenken in den Vordergrund stellen muss, aber irgendwie muss schon gewährleistet sein - jedenfalls für die Zukunft und egal, wie man das regelt -, dass da eine gewisse Verlässlichkeit auch für die Menschen kommt, die demnächst eventuell aus der freien Wirtschaft oder aus anderen Berufen kommen.

Dabei will ich aber sagen, dass die Gehälter der kommunalen Spitzenpositionen mit Gehältern der freien Wirtschaft nicht vergleichbar sind. Insofern ist der Anreiz ohnehin nicht so riesig. Man muss schon irgendwo ein Stück Eros für die Kommune, in der man es macht, mitbringen, um es überhaupt zu tun. Aber dann sollte man versorgungsrechtlich auch nicht in ein Loch fallen - egal, wie das auf Dauer geregelt wird.

In der Frage 5 des Katalogs der CDU geht es um das Stimmrecht des Bürgermeisters. Dabei möchte ich etwas aufgreifen, was Sie, Herr Professor Oebbeke, eben schon einmal vor mir getan haben. Ich darf mir erlauben, eine grundsätzliche Kritik an der bereits bestehenden Gemeindeordnung, aber auch an den Änderungsvorschlägen, die hier bestehen, anzubringen.

Paragrafen, die den Umfang der berühmten Ballade „Die Glocke“ von Schiller anzunehmen drohen, sind für die, die sie anwenden, überhaupt nicht mehr verständlich. Der auch in der Drucksache 12/4564 erwähnte § 58 GO endet nicht mit seinem Abs. 1, sondern der hat noch sechs weitere Absätze und nimmt in den Gesetzestexten zwei Seiten ein. Ich darf mir da selber ein bisschen an die Brust klopfen. Ich war zwar nie im kommunalpolitischen Ausschuss, aber lange genug in diesem Landtag.

Gerade die Gemeindeordnung muss für diejenigen, die mit ihr leben müssen, anwendbar sein. Das gilt für die Ratsmitglieder und für die Verwaltung. Kritisch sage ich in Richtung CDU: Das ist auch der Nachteil Ihres Vorschlages. Wenn es z. B. in Zukunft heißen soll „Auf Antrag einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Zahl der gesetzlichen Anzahl der Stimmberechtigten ist namentlich abzustimmen“ oder „Auf Antrag mindestens eines Fünftels der gesetzlichen Zahl der Stimmberechtigten ist geheim abzustimmen“, dann ist das nicht mehr zu verstehen. Meine dringende Bitte an alle: Folgen Sie dem Rat unseres Bundespräsidenten a. D., Roman Herzog, und sprechen Sie eine klare Gesetzessprache.

Ich möchte noch etwas zur Pflicht auf Einberufung einer Einwohnerversammlung sagen. Jeder direkt gewählte und damit in unmittelbarer Verantwortung stehende Bürgermeister wird von sich aus jede Möglichkeit suchen, den Kontakt mit der Bürgerschaft zu halten. Er ist auch allein aufgrund seines Amtes daran interessiert, wichtige Vorhaben schon sehr früh mit der Bürgerschaft zu erörtern, um gegebenenfalls auch Rückendeckung für seine Anliegen gegenüber dem Rat zu bekommen. Eben wurde schon einmal von einem möglichen Konflikt gesprochen.

Ich halte es aus diesem Grunde für wichtig, der Bürgermeisterin das Recht zur Einberufung der Einwohnerversammlung einzuräumen. Bisher sieht § 23 vor, dass der Rat beschließen muss. Ich habe heute Abend zum ersten Mal eine Einwohnerversammlung einberufen. Ich konnte einen Ratsbeschluss nicht mehr abwarten. Das hätte zu lange gedauert. Der Rat tagt erst Ende diesen Monats. Es handelt sich um eine Information der Bürgerschaft, die ich für dringlich gehalten habe. Darüber kann man zwar streiten, aber in der Praxis sieht das nachher genau so aus. Deshalb bin ich für ein Recht des Bürgermeisters, aber nicht für eine Verpflichtung, und zwar aus den Gründen, die ich erwähnt habe.

Die Möglichkeit des Rates, einen Bürgerentscheid herbeizuführen, lehne ich ab. Meines Erachtens verstößt eine solche Möglichkeit gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie bzw. führt dazu, dass der Rat sich und seine Entscheidungen selber nicht mehr ernst nimmt und sich der ihm aufgetragenen Entscheidungsverantwortung davontiehlt. Wenn der Rat in strittigen Fragen entschieden hat, muss Schluss mit der Sachdebatte sein. Eine Befriedigung der Bürgerschaft ist ansonsten gerade in oft sehr streitigen Fragen nicht mehr möglich. Deshalb halte ich ein solches Instrument für nicht geeignet.

Ich bin im Übrigen für eine sehr offensive Informationspolitik gegenüber der Bürgerschaft und mit der Bürgerschaft. Ich glaube, dass die sich in schwierigen Zeiten befindliche kommunale Selbstverwaltung und die kommunale Selbstverantwortung immer mehr Gewicht bekommt und überleben kann, wenn sie diese Instrumente in Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft nutzt. Ich glaube, dass die Kommunalreform an sich ein guter Schritt war, aber ich teile die Meinung, die hier schon ein paar Mal geäußert worden ist, dass man unnötige Gesetzesvorhaben im Moment nicht durchführen sollte. Wir haben wirklich in der Umsetzung des Gesetzes Probleme genug.

Wenn ich daran denke, wie wir alleine über das Stimmrecht im Verhältnis Bürgermeister und Rat diskutiert haben - wann, wie und bei welcher Besetzung wieder nicht -, so bitte ich alle, die hier sitzen, auch einmal daran zu denken, dass man mit einem Gesetz auch leben und arbeiten muss.

**Dr. Wolfgang Kirsch (Landrat des Kreises Warendorf):** Nach dieser erfrischenden Stellungnahme von Frau Opladen wünsche ich mir, dass die Abgeordneten des Landtags öfter einmal in die Rathäuser abgeordnet würden. Ich möchte Ihnen zu dem, was ich Ihnen bereits schriftlich vorgelegt habe, einen ganz kurzen Abriss von dem geben, was ich in 30 Jahren mit dieser Gemeindeordnung und mit der Kreisordnung in der Praxis erlebt habe.

Ich habe als sachkundiger Bürger in einem Ausschuss der Stadt Bonn begonnen. Damals tagten wir in nichtöffentlicher Ausschusssitzung. Dann haben Sie Anfang der 70er Jahre die Öffentlichkeit der Fachausschusssitzung eingeführt, und zwar mit dem Hinweis, es sollte mehr Demokratie in die Kommunalpolitik einziehen.

Das Ergebnis war, dass Sachauseinandersetzungen in Arbeitskreise der jeweiligen Fraktionen vorgelagert worden sind, eine Auseinandersetzung in der Sache aber nicht mehr in den eigentlichen Fachausschüssen stattgefunden hat. Ich habe als Kommunalpolitiker nie verstanden, dass der Landtag, der in den Fachausschüssen nichtöffentlich tagt, den Kommunalpolitikern sagt, sie sollten das öffentlich machen.



Ich bin dann 1975 Ratsmitglied der Stadt Bonn geworden und habe den Oberstadtdirektor dort für zwölf Jahre gewählt. Zwölf Jahre erschienen mir damals als eine unglaubliche und viel zu lange Zeit. Ich habe auch erlebt, wie sich Beigeordnete in zwölf Jahren verändert haben.

Als ich dann aber mit 30 Jahren zum Stadtdirektor der Stadt Wipperfürth gewählt worden bin - einer Stadt mit 22 000 Einwohnern -, musste ich mich sehr genau fragen, ob ich das Risiko, mit 30 Jahren eine Wahlzeit von damals nur acht Jahren einzugehen, auf mich nehmen konnte; denn die Verantwortung, die ich damals hatte, bestand nicht nur für mich, sondern auch für meine Familie, und wir hatten damals bereits drei Kinder.

Damals erschienen mir dann acht Jahre schon relativ kurz, und zwar im Vergleich zu dem, was ich als Ratsmitglied sechs Jahre zuvor mit den Beigeordneten und dem Oberstadtdirektor in Bonn erlebt hatte. Ich bin dann für diese acht Jahre gewählt worden, 1987 wurde ich Oberkreisdirektor in Warendorf, und im September letzten Jahres wurde ich Landrat.

Ich halte eine Veränderung der Wahlzeit für unabdingbar. Wenn Sie faktisch sehen, dass man, wenn man neu in ein Amt kommt - egal, ob als Bürgermeister oder als Landrat -, mindestens ein Jahr braucht, um überhaupt nur mit den Behörden, Organisationen, Vereinen und Verbänden, die für die Gemeinde und für den Kreis wichtig sind, kennenzulernen, und gleichzeitig berücksichtigen - Frau Opladen hat das eben vorsichtig angedeutet -, dass mindestens ein Jahr vor der nächsten Kommunalwahl das Aufstellungsverfahren der Kandidaten schon wieder losgeht und die interne Abstimmung in den Parteien stattfindet, dann bleibt eine effektive Arbeitszeit von ungefähr drei Jahren. Das ist bei den Verwaltungsabläufen, die heute notwendig sind, schlicht und ergreifend zu kurz.

Ich stehe nicht an zu sagen, es müssen sechs, sieben oder acht Jahre sein, aber es muss eine längere Zeit sein als fünf Jahre, die heute gesetzlich geregelt sind, wenn Sie eine fachliche Arbeit wollen, und es scheint ja auch bei den Regierungsfraktionen kein Problem zu sein, sich einen Landrat vorzustellen, der bis zu neun Jahren im Amt ist. Das haben Sie in Ihren Gesetzentwürfen vorgesehen. Für Sie ist also nicht die Laufzeit der Jahre entscheidend, sondern entscheidend ist - und das ist natürlich auch aus der Sicht eines Landrates der wichtigere Punkt - die Abkoppelung von der Kommunalwahl.

Was wollen Sie? Welche Landräte und Bürgermeister wollen Sie in NRW? Wollen Sie Bürgermeister und Landräte, die stärker von den Entscheidungen der Parteien abhängig sind, oder wollen Sie ihnen mehr Freiheit von den Parteien geben? - Wenn Sie die Abhängigkeit von den Parteien wollen, dann müssen Sie es so lassen, wie es heute ist und die Wahl der Bürgermeister und Landräte mit den Kommunalwahlen weiter koppeln. Wenn Sie dies nicht wollen, dann müssen Sie dies entkoppeln und immer dann, wenn ein Bürgermeister oder Landrat aus dem Amt scheidet, auch eine Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger des Kreises vorsehen. Aber das ist Ihre politische Entscheidung, in welche Richtung Sie dies regeln wollen. Ich tendiere - das wird Sie nicht überraschen - dazu, dass die Wahl der Landräte und Bürgermeister von der Kommunalwahl entkoppelt wird.

Damit hängt auch die Frage zusammen, ob Sie den Bürgermeister und den Landrat als Mitglied des Rates oder des Kreistages ansehen. Die jetzige Regelung ist nicht nur unvernünftig, was das Stimmrecht von Bürgermeister und Landrat angeht - ich habe zwei Beispiele in

meiner schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht -, sondern sie ist völlig abstrus. Gewonnen haben bei dieser Regelung nur die Telefongesellschaften, weil ich keine Verwaltung kenne, die mit diesen Regelungen alleine fertig geworden ist, und zwar nach der letzten Kommunalwahl.

Man hat versucht, das Beste aus unsinnigen Regelungen zu machen. Sie sind völlig unklar. Ich bin für ein volles Stimmrecht von Bürgermeister und Landrat im Rat bzw. Kreistag. Natürlich gilt das nicht für Dinge, die den Bürgermeister oder Landrat persönlich betreffen. Auch bei der Frage der Entlastung sollte man das Stimmrecht nicht dem Bürgermeister oder Landrat geben. In allen anderen Punkten halte ich es aber für richtig.

Ich finde es auch gut, dass in allen Gesetzentwürfen Bürgermeister und Landrat nicht Mitglied des Rates und damit auch nicht Mitglied einer Fraktion sind. Ich würde es für falsch halten, wenn Sie dies anders machten. Ich meine, dass es richtig ist, dass Bürgermeister und Landrat nicht Mitglied einer Fraktion sind. Dies gibt ihnen eine stärkere Unabhängigkeit in dieser Position.

Dass eine enge Zusammenarbeit zwischen einem Bürgermeister, Landrat und der Mehrheitsfraktion in der Praxis stattfindet, ist selbstverständlich. Aber es besteht natürlich auch das Recht der Fraktion - davon wird im Übrigen weit Gebrauch gemacht -, ohne den Bürgermeister oder den Landrat zu tagen.

Von den Einwohnerversammlungen sind wir auf der Kreisebene nicht so sehr betroffen. Ich will Ihnen aber ein Beispiel aus der Praxis nennen: Als Leiter der Kreispolizeibehörde haben wir seit der Neuorganisation auch Bezirksbeamte eingesetzt, und zwar für ungefähr 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Ich habe gesagt, verpflichtend für jeden Bezirksbeamten ist einmal im Jahr eine Einwohnerversammlung oder Bürgerversammlung im Bezirk durchzuführen.

Das hat dazu geführt, dass wir bei diesen Bürgerversammlungen außer dem jeweiligen Bezirksbeamten nur zwei oder drei Bürgerinnen und Bürger dort hatten. Anders ist es viel vernünftiger. Dort, wo Probleme sind, wenn wir eine Anhäufung von Tageswohnungseinbrüchen in einem Bereich haben, erwartet der Bürger, dass wir - egal, ob wir schon eine Versammlung abgehalten haben oder nicht - vor Ort gehen, informieren und sagen, was wir als Polizei tun.

Das macht jeder Bürgermeister. Wenn ein Problem besteht, muss der Bürgermeister vor Ort sein. Da kann er nicht warten, bis irgendjemand eine Bürgerversammlung beantragt. Da, wo Probleme sind, muss ein Bürgermeister vor Ort gehen, und das muss auch ich als Landrat in genau der gleichen Weise tun. Da, wo es knallt, wo es Auseinandersetzungen gibt, gehen wir zu den Menschen und reden mit ihnen. Sonst ist doch eine vernünftige Zusammenarbeit überhaupt nicht möglich. Von daher sollten Sie versuchen, hier noch einmal kritisch zu sehen, ob das, was hier vorgeschlagen ist, wirklich notwendig ist.

**Jürgen Hoffstädt (Bürgermeister der Gemeinde Ostbevern):** Ich freue mich, dass ich als Bürgermeister einer Gemeinde mit knapp 10 000 Einwohnern die Möglichkeit habe, die Situation zur Gemeindeordnung aus Gemeinden dieser Größenordnung zu schildern. Ich

möchte mich im Wesentlichen an das anschließen, was die kommunalen Spitzenverbände sowie Frau Opladen und Herr Dr. Kirsch gesagt haben.

Die Einwohnerversammlungen sollten wir nicht verpflichtend einmal jährlich festlegen, sondern wir sollten dem Bürgermeister das Recht dazu geben. Ich war viele Jahre in der Gemeinde Senden tätig. Dort hat man das in der Hauptsatzung geregelt. Dort hat man gesagt, einmal im Jahr muss eine Einwohnerversammlung stattfinden. Dann ging das Ringen um die Themen los. Dann ist der Zeitpunkt herausgeschoben worden. Dann kam eine Fraktion und sagte, man müsse doch eine Einwohnerversammlung machen. Das war tatsächlich nachher ein Krampf. Von daher kann ich nur sagen, es sollte keine Verpflichtung einmal jährlich geben, sondern wenn die Notwendigkeit besteht, dann tut man es.

Ich komme zum Bürgerentscheid und zur Reduzierung des Quorums auf 20 %: Aus der Sicht der kleinen Städte und Gemeinden halte ich das für kritisch. Ich denke, die 25 % sind gut. Wenn man in großen Städten und Gemeinden ein Problem sieht, dann kann man ja durchaus degressiv staffeln, wie man das auch beim Bürgerbegehren gemacht hat. Dort kann man sicher eine ähnliche Regelung finden.

Kollegen nannten mir einen weiteren Punkt. Es geht um die Mitwirkung fraktionsloser Ratsmitglieder. Hier wird - insbesondere auch nach der letzten Kommunalwahl - das Problem gesehen, dass sie zwar in Ausschüssen - mit Ausnahme von Hauptausschuss, Finanzausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss - mitarbeiten können, aber zudem angeregt, ob man das nicht auch für den Hauptausschuss öffnen kann, weil gerade der Hauptausschuss die Arbeit der Ausschüsse insgesamt koordiniert. Das ist eine Erfahrung, die man mir mitgeteilt hat. Ich selber habe diese Erfahrungen nicht gemacht. Aber das wollte ich gerne weitergeben. Im Übrigen kann ich mich den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände anschließen.

**Vors. Friedrich Hofmann:** Wir sind am Ende der Anhörung von Sachverständigen. Ich darf darauf hinweisen, dass wir nach der Debatte noch eine Ausschusssitzung in diesem Raum haben.

**Albert Leifert (CDU):** Herr Landrat Dr. Kirsch, ich darf Sie darauf aufmerksam machen, dass an diesem Tisch - soweit es die Abgeordneten aller Fraktionen betrifft - eine ganze Menge Mitglieder sitzen, die in den Rathäusern nicht nur ein- und ausgehen, sondern die in den Räten tätig sind, die Fraktionsvorsitzende sind und die auch viele Jahre lang ehrenamtliche Bürgermeister und anderes mehr waren.

Das sollten Sie, Herr Landrat - auch wenn Sie hier angehört werden -, durchaus zur Kenntnis nehmen.

(Heiterkeit)

Aber ich habe für manche Ausführungen Verständnis; denn vor ungefähr zehn Jahren haben mir in einer Versammlung von Landräten in NRW mehrere Landräte entgegengehalten, dass sie die eigentliche Basis der Politik seien. Von Bürgermeistern und Ratsmitgliedern war da

überhaupt keine Rede. Wir nehmen das Selbstverständnis schon für uns in Anspruch, dass wir die Basis der Politik und das, was täglich in den Rathäusern, vor den Rathäusern, in den Vereinen und in den Initiativen unseres Landes passiert, tatsächlich selber kennen. Das sage ich bewusst für alle Fraktionen. Das gilt für ganz viele, die hier sitzen.

Ich habe eine Frage, und zwar betrifft die ein Hauptanliegen unserer Fraktion, nämlich die Amtszeiten und die differenzierten Wahltermine von Kommunalwahl und Bürgermeisterwahl. Im Übrigen würde ich das Wort „Hauptverwaltungsbeamte“ nie mehr in den Mund nehmen, denn die gibt es nicht mehr. Da kann ich Herrn Katz nur zustimmen.

Mir ist bekannt, dass in Baden-Württemberg - weil es diese differenzierten Wahltermine gibt - tüchtige, junge Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus kleinen Städten und Gemeinden durchaus die Chance haben, sich in Städten mittlerer Größe oder anschließend in Großstädten zu bewerben und unter Umständen auch gewählt werden. Das ist allerdings nicht immer der Fall. Stuttgart ist das Gegenbeispiel.

Diese Möglichkeit gibt es aber bei einer verbundenen Kommunalwahl nicht oder eben nur in Ausnahmefällen, wenn wir auf die ständige Direktwahl oder auf die Nachwahl übergehen. Halten Sie es deshalb nicht für gut, von dieser verbundenen Kommunalwahl abzurücken, um in diesem wichtigen Beruf - Bürgermeister zu sein, ist heute im Verhältnis zu den früheren Stadtdirektoren oder ehrenamtlichen Bürgermeistern ein Beruf - etwas zu erreichen? Spricht das nicht auch dafür, die Amtszeit zu verändern und die verbundene Kommunalwahl aufzulösen?

**MDgt Held (IM):** Ich würde gerne drei Anmerkungen machen und einige Fragen stellen:

Erstens. § 58 betrifft das Jahr 1980. Er ist seit 20 Jahren in dem Sinne unverändert.

Zweitens. Ich frage mich, wie viele Änderungen wir in der Gemeindeordnung in den letzten fünf Jahren tatsächlich hatten. Ich erinnere mich daran, dass wir zwei substanzielle Änderungen hatten. Eine betraf § 107. Da ging es um die wirtschaftliche Betätigung. Als Stichwort nenne ich die Liberalisierung des Marktes. Herr Professor Oebbeke, sollten wir darauf verzichten, die Gemeindeordnung an die veränderte Liberalisierung des Marktes anzupassen? - Darauf läuft Ihre Forderung hinaus. Die zweite Änderung betraf die Änderung des Haushaltsrechtes. Es ging um die Budgetierung und eine moderne Reform des Haushaltsrechtes. Sollten wir darauf verzichten - und zwar im Sinne der Kraft, nichts zu tun -, so etwas zu verändern?

Drittens. Wenn man nichts tun soll, also die Kraft zum Nichtstun aufbringt, so ist die Verwaltung gefragt, wenn man den Vorurteilen landauf und landab folgen will. Gilt dies auch im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren des Bürgermeisters? Sind Sie der Meinung, dass man das Wahlverfahren ändern kann, ändern soll, obwohl eine Veränderung der Rechte und Organstellung des Bürgermeisters noch nicht oder nicht vorgesehen ist? Gibt es für Sie ein Junktim, oder meinen Sie, dass man die Rechtsstellung des Bürgermeisters vom Wahlverfahren abkoppeln kann?

**Walter Greverer (SPD):** Hier wird gefordert, die Wahl des Bürgermeisters von der sonstigen Wahl abzukoppeln. Dazu habe ich Fragen:

Erstens. Können uns die Sachverständigen sagen, welche Erfahrungen man bezüglich der Wahlbeteiligung im süddeutschen Raum bei solch einer Abkoppelung gemacht hat?

Zweitens. Ich meine, in der Literatur gelesen zu haben, dass in Baden-Württemberg in der Regel Bürgermeister nur zwei Wahlperioden machen, weil dies ein sehr aufreibendes Amt ist. Entspricht das auch Ihren Feststellungen?

Drittens. Haben wir nicht schon bei der Stichwahl zu den Bürgermeistern und Landräten erlebt, dass die Wahlbeteiligung zum Teil auf unter 50 % gesunken ist? Lässt das nicht darauf schließen, dass der Bürger gar keinen Wert darauf legt, so oft zur Wahl gerufen zu werden? Spricht das nicht letztlich gegen eine abgekoppelte Wahl?

**Ewald Groth (GRÜNE):** Herr Professor Oebbecke, ich teile natürlich Ihre grundsätzliche Kritik sehr gerne, dass „notorisch-motorische“ Unruhe hier stattgefunden hat. Aber ich kann auch nicht sehen, was wir hätten unterlassen sollen. Wir haben von Anfang an in dieser Legislaturperiode eine Generalreform der Gemeindeordnung gefordert. Wir haben auch entsprechende Vorschläge gemacht. Dass jetzt am Ende nicht ganz so viel dabei herausgekommen ist - das gilt auch für die Veränderungen, die wir bislang vorgenommen haben -, bedauere ich sehr, aber ich sehe in den Schritten, die wir gerade im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung oder bei der Budgetierung und auch jetzt wieder gemacht haben, zumindest kleine Verbesserungen, so dass ich nicht ablassen will.

Wir müssen eine Generalreform vornehmen, aber, Frau Bürgermeisterin Opladen, dann reicht es allerdings auch nicht nur, zu sagen, dass § 58 zu lang ist. Sie müssen dann schon mit uns gemeinsam beraten, was wir da streichen sollen. Das ist nicht ganz einfach. Wenn man sich den Dingen nähert, merkt man sehr schnell, dass man da, wo man selber nicht ganz betroffen ist, gerne einmal etwas streicht und straffer macht, man aber da, wo es um differenziertere Probleme geht, auf Dauer auch sehr differenziert regeln will. Da steht uns eine große Diskussion in der nächsten Legislaturperiode bevor.

Gestatten Sie mir aber, noch einmal auf Bayern zurückzukommen: Aufschiebende Wirkung ist das Thema bei den Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid. Darüber ist heute überhaupt noch nichts gesagt worden. Das ist mir aber ein wichtiges Thema. Jeder Rat ist klug beraten, nicht mehr weiter tätig zu werden, wenn ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ansteht, um die Entscheidung dem Bürgerentscheid vorzubehalten. Das ist aus meiner Sicht politisch klug, wenn nicht rechtliche Verpflichtungen bestehen, die eingehalten werden müssen.

Es ist immer sinnvoll, der direkten Demokratie noch den Weg zu lassen und nicht vorschnell zu entscheiden, so dass ein Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid zwangsläufig ins Leere laufen muss. Wie beurteilen Sie die aufschiebende Wirkung, die es in der bayerischen Gemeindeordnung gibt? Ist das nicht auch etwas, das wir für NRW umsetzen sollten?

Das Recht des Bürgermeisters, Einwohnerversammlungen einzuberufen, würde mit der Aufgabe, dass der Rat das tun soll, kollidieren. Also muss man da einen Abgleich durchführen.

Wie soll das geschehen? Ist der Rat zuständig? Ist der Bürgermeister zuständig? Soll das nur im Einvernehmen geschehen? Können die auch gegeneinander vorgehen? Dazu habe ich zwar heute schon kritische Anmerkungen gehört, aber ich hätte gerne noch etwas differenziertere Aussagen.

**Josef Wilp (CDU):** Mir geht es um die Symmetrie unter rechtlichen Gesichtspunkten. Kann es nicht rechtlich problematisch werden, wenn wir Amtszeiten von fünf Jahren in der Regel bis zu neuneinhalb Jahren im Sinne einer Ausnahme haben? Darf die Ausnahme so weit über die Regel hinausgehen? Das hängt nur mit der verbundenen Wahl zusammen. Das ist der Grund dafür, dass man es nicht anders regelt. Ist das denn in dieser Form überhaupt machbar? Wir haben bereits den ersten Fall, wo eine Nachwahl erforderlich wird. Ich meine Hörstel. Da sind es dann mehr als neun Jahre. Ist das rechtlich möglich, sinnvoll und zulässig?

**Dr. Ulrich Battis (Humboldt-Universität Berlin):** Herr Wilp, machbar ist das. Das ist auch verfassungsrechtlich zulässig. Es wird begründet als Ausnahme. Ob es klug ist, ist eine andere Frage. Ist es symmetrisch? - Wissen Sie, Symmetrie ist eine Idealform, die den Menschen nahe steht. Aber das hat nicht unbedingt Rechtsqualität in Bezug auf die Anforderungen. Gerade der Gesetzgeber macht vieles, was ausgesprochen asymmetrisch ist. Denken Sie etwa an die vielen Änderungsgesetze, die wir in anderen Rechtsgebieten haben. Machbar ist es, und es ist sicher als Ausnahme gerechtfertigt.

Herr Leifert und Herr Grevener, die abgekoppelt Amtszeit als Anreiz für eine Karriere und für eine Professionalisierung der Bürgermeisterämter ist sicher richtig. In der Regel machen die nur zwei Wahlperioden. Es gibt aber Ausnahmen. Das ist so, wie auch im Bundestag. Auch im Bundestag ist der Normalfall, dass ein Abgeordneter zwei Wahlperioden macht. Das ist nicht viel, und da sind es nur zweimal vier Jahre.

Herr Oebbecke, es steht mir nicht zu, das in irgendeiner Weise zu kommentieren, was Sie sehr pointiert gebracht haben. Aber auch ich habe eingangs gesagt, dass ich es als unglücklich empfinde, dass wir heute einige Fragen - die scheinbar nur Detailfragen sind - behandeln, die man aber immer wieder zurück auf Grundsatzfragen führen muss.

Herr Held, in Bezug auf den Status haben Sie Recht. Aber hier steht heute ja viel mehr an. Das ist wieder ein Bauchladen, der hier angeboten wird.

(Heiterkeit)

Man muss ganz deutlich sagen: Für jede Änderung gibt es gute Gründe dafür und dagegen. Der entscheidende Punkt aber ist - das hat der Sachverständige Kirsch sehr deutlich zum Ausdruck gebracht -, dass Sie wissen müssen, was Sie wollen. Das ist bei der Frage der Wahlen der entscheidende Punkt. Darüber braucht man doch gar nicht reden. Wenn Sie das abkoppeln, dann ist der Bürgermeister oder der Landrat unabhängiger von der Partei, sonst sind sie abhängiger von der Partei. Dieser Punkt ist vollkommen klar. Der andere Punkt ist genauso klar: Es besteht die Gefahr - wie wir sie in manchen süddeutschen Städten haben -, dass es doch mehr oder weniger zur Autokratie kommt.

Ich stimme ja zu, dass der Begriff „Hauptverwaltungsbeamter“ verfehlt ist, aber bisher hat die Verwaltung die Macht. Der Hauptamtliche Bürgermeister ist ein Teil der Verwaltung, der sich, wenn er klug agiert, durch die direkt demokratische Legitimation gelegentlich absetzen kann. Aber kein Hauptamtlicher Bürgermeister wird auf Dauer gegen seine Verwaltung regieren können. Das wird nicht funktionieren. Das sind die Punkte, die je nach Partei mehr oder weniger goutiert werden. Aber da kann ich Ihnen als Sachverständiger nicht herausschelfen. Das müssen Sie politisch entscheiden.

**Dr. Harald Hofmann (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Köln):** Herr Held, man ist versucht, wenn man beide Gesetzentwürfe sieht, zu erkennen, dass es in der Tat Einflüsse des Wahlkampfes gibt. Das ändert nichts daran, dass bestimmte Regelungen, die dort vorgeschlagen werden, absolut sinnvoll und notwendig sind. Es besteht hier Übereinstimmung in Bezug auf die Nachwahl. Die Frage der Nachwahl war regelungsbedürftig. Auch die Frage des Stimmrechts des Bürgermeisters gehört dazu.

Es gab eben Zustimmung in Bezug auf die Äußerungen zur Abhängigkeit von der Partei des Bürgermeisters bzw. von der ihn tragenden Partei. Das betrifft die Ankoppelung der Bürgermeisterwahl an die Wahl des Rates - ja oder nein. Die Kausalwirkung - wenn man das trennt - ist klar. Politisch ist beides vertretbar. Wenn man bestimmte Entwicklungen in Süddeutschland sieht, so gibt es auch Fälle, bei denen man meint, dass möglicherweise ein Stadtkönig durch eine andere Wahlform hätte verhindert werden können.

Herr Grevener, zur Wahlbeteiligung ist es schwer, konkrete Zahlen zu nennen. Aber eines ist klar: Je mehr Termine man macht, umso weniger Wahlbeteiligung hat man. Ich wage es, diese Gleichung in den Raum zu stellen. Dabei kann man aber sicher die Länder nicht vergleichen. Wir haben in Baden-Württemberg rund 11 000 Gemeinden und rund 11 Millionen Einwohner. Das sind andere Verhältnisse als in NRW mit 396 Gemeinden und knapp 18 Millionen Einwohnern. Für Bayern mit gut 2 000 Gemeinden bei 12 Millionen Einwohnern gilt ebenfalls anderes als für NRW.

Herr Groth, das Thema der aufschiebenden Wirkung ist interessant und bisher in der Tat nicht angesprochen worden. In Bayern gilt dort eine für meine Begriffe vorbildliche Regelung. Wenn dort der Rat beschlossen hat, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, dann müssen sich insoweit der Rat und die Verwaltung auch zurückhalten. Das haben wir in NRW nicht. Die Oberverwaltungsgerichte insgesamt sind uneinheitlicher Meinung. Das OVG Münster sagt bisher: keine aufschiebende Wirkung/keine Sperrwirkung. Ob das gut, richtig und demokratisch gesund ist, wage ich zu bezweifeln. Herr Held, vielleicht ist gerade da der Gesetzgeber wieder aufgerufen, etwas zu machen.

**Dr. Janbernd Oebbecke (Universität Münster):** Herr Groth, bei der aufschiebenden Wirkung gibt es ein Problem. Das hat Herr Schumacher schon deutlich gemacht. Wenn man dem Vorschlag der CDU - die Nummer 5 zu streichen, und zwar im Hinblick auf die Planfeststellungsverfahren etc. - folgte, dann muss man sehr deutlich sehen, dass die ganze Nummer 5 nur sehr wenige Dinge betrifft, die in der Gemeinde oder im Kreis entschieden werden.

Das betrifft ganz überwiegend Verfahren, in denen nur Stellung genommen wird, und zwar vonseiten der Gemeinden. Wenn man dann nicht zugleich hingeht, und eine aufschiebende Wirkung schafft, verpufft das weitgehend und ist mehr ein Augentrost. Vielleicht ist das aber so gedacht. Das weiß ich nicht.

Man muss auf der anderen Seite sehen, dass die aufschiebende Wirkung - darauf hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof hingewiesen - eine Auswirkung auf das hat, was in der Gemeinde wirklich passieren kann. Hier ist ein Zusammenhang mit den Quoten gesehen worden. Diese Zusammenhänge muss man in der Gesamtwirkung auf den kommunalen Entscheidungsprozess insgesamt sehen.

Ich wäre vorsichtig, jetzt mehrere Dinge gleichzeitig zu ändern. Wenn Sie die Begehrenquoten ändern wollen - darüber haben Sie ja Einvernehmen erzielt; durchdringende Gegenargumente gab es heute auch nicht -, dann tun Sie das doch, aber bei allen anderen Dingen sollten Sie überlegen, ob das wirklich zweckmäßig ist. Vielleicht haben wir jetzt doch die Zeit - so schlecht ist das auch alles nicht in NRW -, fünf Jahre zu warten und zu gucken, wie sich das bewährt. Das scheint mir vernünftig zu sein.

Herr Wilp, ich komme zu Ihren Fragen in Bezug auf den Bürgermeister: Das sieht zwar merkwürdig aus, ist aber verfassungsrechtlich wohl noch gerechtfertigt. Das ist eine reine Frage der Gleichbehandlung. Ich würde sagen, dass das mit dem Gleichheitssatz vereinbar ist. Wenn man dieses Prinzip der verbundenen Wahl aufrechterhält, ist es gerechtfertigt. Ob das Prinzip vernünftig ist, ist eine ganz andere Frage.

Herr Leifert, natürlich hat das Auswirkungen auf die Bewerbungsmöglichkeit von Leuten, die schon Bürgermeister sind. Wenn man eine Bürgermeisterkarriere machen möchte, dann muss man da heran. Ich weiß aber noch nicht so richtig, was Sie wollen. Wenn Sie die Bürgermeisterkarriere erleichtern, erschweren Sie damit die Chancen für die Seiteneinsteiger. Einer kann es immer nur werden. Ich weiß aber auch nicht, ob das mit den Seiteneinsteigern überhaupt so wichtig ist. Man muss auch einmal in die Wirtschaft gucken.

Die Zahl ein Drittel, die in diesem Zusammenhang vorhin genannt wurde, ist erstaunlich hoch. Wenn der Bürger dann noch mehr Fachleute aussucht, als sich bewerben, dann wird er seine Gründe haben. Es ist aber doch nicht so, dass das ein Amt ist - Hauptverwaltungsbeamter hin oder her -, das man einfach so machen könnte. Alle, die das machen, sagen, dass es doch zweckmäßig ist, wenn man sich da einarbeitet. Auch wer sich lange mit den Sachen befasst, räumt dann ein - dafür gibt es auch Beispiele aus der Vergangenheit -, dass nicht alles so leicht ist.

Herr Held, ganz sicher ist es so, dass es sinnvollerweise einen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Amtes und der Wahl geben muss. Da besteht aber noch Diskussionsbedarf. Von dem, was von den kommunalen Spitzenverbänden in Bezug auf Ergänzungen der Kompetenzen des Bürgermeisters gesagt worden ist, halte ich vieles für richtig. Ich denke etwa an den Personalbereich. Auf der anderen Seite muss man sehen, dass die Ratszuständigkeiten, wie sie jetzt aussehen, so nicht bleiben können, weil unsere Vertretungen so zu schwach sind. Wir brauchen Zugriffsrechte des Rates, die im Gesetz klar ausformuliert sind. Das, was geregelt ist - Satzungen, Haushalt etc. -, ist zwar richtig, aber meines Erachtens reicht das kaum aus.



Man müsste wirklich einmal sagen, was mit den allgemeinen Grundsätzen, die dem Rat vorbehalten sind, gemeint ist. Das könnte ein solches Instrument sein. Wir könnten darüber lange streiten. Das machen wir aber vielleicht besser in der nächsten Wahlperiode.

Die Frage der ständigen Direktwahl, um die es heute geht, ist jedoch unabhängig davon, wie Sie das Amt ausgestalten, weil es aus den überzeugenden Gründen, die auch hier genannt worden sind, nicht sinnvoll sein kann, unterschiedlich zu entscheiden - also je nachdem, ob das eine Neuwahl ist oder ob dann das Amt während der Wahlperiode frei wird.

Das kann man jetzt entscheiden, aber an die Feinheiten muss man noch einmal heran; denn wir wissen doch alle, worum es geht. Die SPD glaubt im Moment, von dem Parteitagsbeschluss nicht herunterzukommen. Deswegen wird jetzt vielleicht die zweitbeste Lösung realisiert. Das muss man vielleicht hinnehmen. Hier scheint mir aber der Fortschritt so zu sein, dass eine Änderung gerechtfertigt ist.

Ich habe ganz bewusst bei der „Kraft zum Nichtstun“ nicht an die Landesregierung gedacht, sondern nur an den Landtag. Worauf sollten wir verzichten? - Das ist im Nachhinein eine schwierige Frage. Es geht nicht darum, dass wir auf irgendetwas hätten verzichten sollen, sondern es geht um die Art, wie der Landtag auf jedes Hühnerauge, das in der Praxis verspürt wird, reagiert. Eine Weile muss man aber mit Problemen auch leben können.

Musste denn unbedingt den Wünschen wegen der Telekommunikation spontan Rechnung getragen werden? Was wäre denn angebrannt, wenn wir zwei Jahre gewartet hätten? Anders gefragt: Wenn man es schon ändert, hätte man dann nicht vielleicht darüber nachdenken können, ob die Energiefragen, die schon unterwegs waren, nicht ebenfalls hätten geregelt werden können? In Wirklichkeit hat man wieder nur gewartet, bis das Hühnerauge entsprechend stark gedrückt hat.

Es ist auch keineswegs so gewesen, dass wir nur diese Änderungen gehabt hätten. Bei der Gelegenheit ist auch immer wieder anderes geändert worden, und zwar im Sinne dieser Rückrufaktion. Das fing damit an, dass 1994 eine Vorschrift bei der Kommunalverfassungsreform vergessen worden ist. Solche Fehler gab es. Es sind immer solche Dinge. Die sind niemandem konkret vorzuwerfen. Das liegt einfach daran, dass man zu schnell zu viel macht. Das ist keine gute Gesetzgebung. Gute Gesetzgebung erfolgt gründlich und überlegt und denkt an die, die hinterher damit umgehen müssen. § 58 ist beispielsweise immer ein Problem gewesen, aber er wird durch die Vorschläge, die jetzt gemacht werden, keineswegs besser.

**Dr. Uwe Andersen (Ruhr-Universität Bochum):** Herr Held, ich würde mir natürlich ein Junktim wünschen, das die innersystemare Logik der Kommunalverfassung berücksichtigt, und zwar hier konkret etwa die Rechtsstellung des Bürgermeisters und die Wahltermine. Nur, es scheint ja so, dass hier politische Kompromisse anders laufen. Als Sachverständiger muss man das hinnehmen. Die Hoffnung ist natürlich, dass sich in der Tat der Landtag insgesamt zu etwas mehr Logik durchringt bei diesem Gesamtsystem und diesen Gesichtspunkt stärker im Auge behält.

Zu der Frage der Wahlbeteiligung bei einer Abkoppelung wird man zuerst sagen müssen, dass im Vergleich zur verbundenen Wahl anzunehmen ist, dass die Wahlbeteiligung zurückgeht. Wie stark sie zurückgeht, kann Ihnen keiner sagen. Es gibt auch methodisch kein abgesichertes Verfahren, das zu ermitteln.

Wenn Sie an die Erfahrungen in Baden-Württemberg denken, ist folgendes wichtig: Wir haben kürzlich eine Expedition nach Baden-Württemberg unternommen, um die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede herauszuarbeiten. Es gibt schon eine deutlich unterschiedliche politische Kultur. Das hängt nicht nur mit der stärkeren großstädtischen Orientierung in NRW zusammen, sondern es hängt eben auch mit sehr unterschiedlichen Traditionen zusammen.

Für Baden-Württemberg wird man zur Wahlbeteiligung auch nichts Generelles sagen können, weil das extrem von der Kandidatenkonstellation abhängig ist. Tritt ein beliebter Bürgermeister zur Nachwahl an, dann ist das sozusagen wie ein Ehrenvotum, das der Bürger noch abgibt, aber es steht eigentlich keine Entscheidung an. Insofern sinkt dann natürlich die Wahlbeteiligung. Das ist auch sehr stark abhängig von kleineren oder größeren Gemeinden. Entsprechende Differenzierungen finden Sie auch da.

Die Antiparteienhaltung, die in relativ kleinen Kommunen sehr stark ist - gerade in Bezug auf den Bürgermeister; uns wurde vermittelt, dass die Parteimitgliedschaft zurückgehalten wird, weil das eher als ein Manko gilt -, sieht in Großstädten anders aus, weil da die Organisationskraft der Partei notwendigerweise ins Spiel kommen muss. Dazu gibt es keine generelle Aussage.

In Bezug auf die aufschiebende Wirkung kann ich nur den Ausführungen von Herrn Oebbecke folgen. Die Logik wäre, sich da eine Regelung zu überlegen. Dass man beide Dinge nicht unverbunden nebeneinander laufen lassen kann, leuchtet ein.

Zu der verfassungsrechtlichen Problematik kann ich mich kompetent gar nicht äußern, ob also die Ausnahme von neun Jahren gegenüber der Regel von fünf Jahren überhaupt zulässig ist. Aber ist das überhaupt alles sinnvoll? - Aus meiner Sicht ist das - systemisch gedacht - nicht sinnvoll, und zwar insbesondere deshalb, weil man den Aspekt der demokratischen Kontrolle des Bürgermeisters - nicht nur den Verwaltungschef, sondern auch den Spitzenpolitiker - im Auge hat. Da ist eine Amtszeit von neun Jahren entschieden zu lang. Wo bleibt dann die demokratische Kontrollmöglichkeit des Bürgers?

**Dr. Alfred Katz (Erster Bürgermeister der Stadt Ulm):** In Baden-Württemberg - soweit ich das sehe - gibt es gegenwärtig von allen Seiten keinen Handlungsbedarf. Alle größeren Parteien und Fraktionen und Gruppierungen - vor allem der kommunale Bereich - sind der Meinung, dass wir eine relativ optimale Verfassung in Bezug auf Wahl, Stellung und Kompetenzen des Bürgermeisters haben. Dies wird auch in absehbarer Zeit so bleiben, und das bedeutet acht Jahre Amtszeit, eine abgekoppelte Wahl und relativ starke Kompetenzen.

(Maria-Theresia Opladen [Bürgermeisterin Bergisch Gladbach]: Mehr wollen wir auch nicht!)

Natürlich spielen Traditionen und ein gewisses Grundverständnis eine Rolle. Es gibt eine größere Neutralität für alle Bürger. Die Bürgermeister und Oberbürgermeister, die gewählt worden sind, haben im Prinzip - wenn sie Parteimitglieder sind - ein reduziertes Verhältnis zu ihrer Partei. Sie gehen nicht mehr regelmäßig in die Fraktionen. Sie gehen, wenn sie gerufen werden, zu allen Fraktionen.

Natürlich ist klar, dass der Kontakt zu ihrer eigenen Partei größer ist, aber aus dem System heraus verstehen sich die Bürgermeister für die gesamte Bürgerschaft verantwortlich. So werden sie auch von den Bürgern verstanden. Zum SPD-Oberbürgermeister gehen auch Bürger der CDU, weil sie ihn als den Repräsentanten der gesamten Stadt verstehen.

Ich glaube - wenngleich es schwierig ist, das empirisch zu belegen -, dass sich aufgrund der Situation in Süddeutschland - vor allem in Baden-Württemberg - persönlich und sachlich qualifizierte Bewerber verstärkt um ein solches Mandat bewerben. Natürlich ist immer die Person entscheidend. Organisation und Struktur sind sekundär. Dies hat für die Qualität der Bewerber eine gewisse Bedeutung, und diese Bewerber haben größere Wahlchancen. Vor diesem Hintergrund ist gut zu überlegen, wie wir die Strukturen insgesamt festlegen, und zwar auch für die Organeffizienz im Gesamtzusammenhang der Kommune.

Die Wahlbeteiligung ist in der Großwetterlage aller Wahlen zu sehen. Hier muss man differenzieren. Dort, wo nur ein Kandidat - also der bisherige Inhaber - kandidiert und die anderen Parteien keine Chancen sehen, weil dieser Bürgermeister eine gute Arbeit geleistet hat, ist in aller Regel die Wahlbeteiligung etwas deprimierend. Das ist etwa eine Größenordnung von 30 bis 60 %.

Dort, wo eine echte Wahl stattfindet, wo mehrere Kandidaten vorhanden sind, liegt die Wahlbeteiligung zwischen 50 und 80 %. Das ist eine Wahlbeteiligung, die durchaus im Durchschnitt der üblichen Wahlgepflogenheiten liegt. Ich kann nur das unterstreichen, was auch Frau Opladen gesagt hat: Der Bürger sieht die Wahl des Bürgermeisters als eine ganz wichtige Aufgabe an, auch wenn er sich vielleicht nicht unmittelbar in dem Maße, wie es eigentlich wünschenswert wäre, artikuliert. Die Tatsache, dass die unmittelbare Wahlmöglichkeit besteht, ist ein unabdingbares Element unserer Kommunalverfassung.

**Peter Neumann (Mehr Demokratie e. V., München):** Herr Groth, die grundsätzliche Möglichkeit, eine Sperrwirkung zu regeln, ist zu begrüßen und macht auch insoweit Sinn, als dass hier die Bürgerinnen und Bürger nicht genötigt werden, vor die Gerichte zu ziehen, und zwar mit dem dann doch ungewissen Ausgang. Das entspricht auch einer Regelung der Bayerischen Gemeindeordnung. Dort tritt mit Zulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens die Sperrwirkung ein.

Herr Professor Oebbecke, Ihre verfassungsrechtlichen Einschätzungen kann ich nicht teilen, und zwar auch nicht unter Zugrundelegung des von Ihnen zitierten Urteils. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, dass bei Verzicht auf Beteiligungs- und Zustimmungsquoren im Zusammenhang mit der Bindungswirkung von drei Jahren ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie vorliegt. Dieser Fall liegt nicht vor. Weiter hat das Gericht die eintretende Sperrwirkung auf die Abgabe von einem Drittel der für

das Bürgerbegehren notwendigen Unterschriften bezogen. Aber darüber müssen wir hier nicht diskutieren.

Zusammenfassend kann man feststellen: Selbst wenn man idealiter aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger die Entwürfe von der Union und von den Regierungsparteien zusammenlegte und eine Sperrwirkung regelte, dann wäre das verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist eine Frage des politischen Willens, ob man das angeht.

**Maria-Theresia Opladen (Bürgermeisterin der Stadt Bergisch Gladbach):** Herr Groth, zu den Einwohnerversammlungen hätte ich gar nicht Stellung genommen, wenn es hier nicht den Antrag gäbe, eine diesbezügliche Pflicht einzuführen. Die Pflicht halte ich aus den Gründen, die ich vorgetragen habe, für überflüssig.

Das Recht des Bürgermeisters - wenn man es denn regeln will; ich weiß aber gar nicht, ob es überhaupt geregelt werden müsste - sollte nach wie vor für beide gelten. Ich sehe nicht, dass der Bürgermeister dieses Recht nicht haben dürfte, statt dessen aber der Rat. Der Rat tagt bei uns sechs- bis siebenmal im Jahr. Dann sind die Zeiträume zu lang, um wichtige Vorhaben der Bürgerschaft vorzustellen. Das ist das Anliegen. Es gibt oft Vorhaben, die in ein formales Planverfahren übergehen. Man möchte aber z. B. vorher schon einmal der Bürgerschaft zeigen, an was gedacht ist. Ich habe kein Problem damit, das zu regeln, aber dann sollte das für den Rat und für den Bürgermeister gelten.

Gestatten Sie mir noch eine Anmerkung zu § 58 und den komplizierten Gesetzestexten: Man mag mir vorwerfen, dass ich die Seiten gewechselt habe. Das ist sicher auch so. Ich saß lange genug im Landtag. Ich weiß, wie Gesetze zu Stande kommen. Aber gerade die Gemeindeordnung ist ein wichtiges Gesetz. Und auch wenn es bestimmte Formulierungen schon über 20 Jahre gibt, so rechtfertigt das nicht, dass die Gesetzestexte sehr umständlich sind. Ich gebe dabei zu, dass ich selber in den Einzelheiten erst jetzt fit geworden bin.

Aber gerade deshalb könnte das doch ein Anreiz für den Landtag sein, bei einer umfassenden Strukturreform des Gesetzes einmal zu überlegen, ob man wirklich alles, was geregelt ist, auch wirklich regeln muss. Vielleicht kann es nämlich auch in der Verantwortung der Kommunen liegen, die Details festzulegen. Da appelliere ich an den Gesetzgeber, die Verantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung ernst zu nehmen, nicht aber zu meinen, hier säße der größere Sachverstand, die anderen hätten keine Ahnung, und deshalb müsse ihnen alles vorgegeben werden.

(Heiterkeit)

**Dr. Wolfgang Kirsch (Landrat des Kreises Warendorf):** Obwohl mir bewusst ist, dass ich einen langjährigen ehrenamtlichen Bürgermeister im Nacken und einen ehemaligen Chef von mir vor Augen habe, möchte ich drei Punkte sagen:

Erstens. Wenn Sie die Position der Landräte auch im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger stärken wollen, dann müssen Sie die Wahl der Landräte abkoppeln von der Kommunalwahl. Abgesehen vom Kreis Paderborn, wo im Bereich der CDU Zoff war, hat ein eigen-

ständiger Landratswahlkampf nicht stattgefunden, sondern man musste sich als Kandidat in die Wahlkämpfe der Bürgermeister einordnen.

Zweitens. Wenn Sie Kurzläufer als Landräte haben, die bei der Kommunalwahl gewählt worden sind, und Langläufer, die bis zu neun Jahren im Amt sind, dann haben Sie - vom Kommunalverfassungsrecht einmal ganz abgesehen - faktisch zwei Klassen von Landräten. Ich habe das schon erlebt in der Situation der Übergangsphase, die Sie mit den Oberkreisdirektoren und den gewählten Landräten von den Kreistagen gemacht haben. Sie haben faktisch eine unterschiedliche Aussagekraft von Landräten. Das müssen Sie dann in Kauf nehmen. Ob das politisch opportun ist, ist Ihre Entscheidung.

Drittens. Natürlich kann man sich als Landrat und als Bürgermeister nicht von seiner Verwaltung trennen. Seit meiner Nominierung als Kandidat für den Landrat - das war in der Vorentscheidung knapp zwei Jahre vor dem Wahltag - habe ich erlebt, dass die Bürger mich in einer völlig anderen Position gesehen haben, als das vorher als Stadtdirektor oder als Oberkreisdirektor der Fall war. Man sieht den Bürgermeister und den Landrat auch in der Funktion eines Ombudsmannes, an den man sich als Bürger wendet und bei dem man sich beschwert.

Mein Problem besteht heute nicht darin, die Bürger niedrigschwellig ins Kreishaus zu führen, sondern meinen Mitarbeitern Verständnis abzugewinnen, dass dann, wenn eine Beschwerde über ein Verwaltungshandeln kommt, ich von ihnen einen Bericht haben will. Sie haben nämlich den Eindruck, dass ich zuerst den Bürgern Recht gebe und sie frage, was sie denn da gemacht haben. Es gibt das Motto „Der Landrat ist in Ordnung, aber die Kreisverwaltung ...“. Das ist eine Änderung, und das ist ein positives Ergebnis der Wahl von Bürgermeistern und Landräten durch die Bürgerinnen und Bürger. Das ist gut so, und das hat zu einer erheblichen Verbesserung der Bürgerrechte geführt.

**Jürgen Hoffstädt (Bürgermeister der Gemeinde Ostbevern):** Die Frage von Herrn Groth zur Einwohnerversammlung ist durch Frau Opladen beantwortet worden. Insofern kann ich mich dieser Antwort anschließen.

**Vors. Friedrich Hofmann:** Ich darf mich bei den Sachverständigen bedanken, die ausführlich Auskunft gegeben haben und auf alle Fragen eingegangen sind. Zudem bedanke ich mich bei den Abgeordneten für die Fragen. Die Auswertung dieser Anhörung wird ebenfalls einiges bringen. Das müssen wir dann im Ausschuss behandeln. Die Anhörung ist beendet.

gez. Friedrich Hofmann  
Vorsitzender

gez. Winfried Schittges  
Stellv. Vorsitzender