



## **Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform**

### **33. Sitzung (öffentlich)**

15. August 2007

Düsseldorf - Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 17:20 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokollerstellung: Beate Mennekes, Rainer Klemann, Stefan Welter,  
Michael Roeßgen (Federführung)

### **Öffentliche Anhörung**

#### **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO- Reformgesetz**

Geszentwurf der Landesregierung  
Drucksache 14/3979

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an. Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Statements.

Institution	Redner/-in	Stellungnahme	Seiten
<b>Block I</b>			
Städtetag NRW, Köln	Dr. Manfred Wienand	14/1201	5
Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf	Hans-Gerd von Lennep Anne Wellmann	14/1318	8
Landkreistag NRW, Düsseldorf	Dr. Martin Klein	14/1200	10
Fakultät für Sozialwissenschaft Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum	Prof. Dr. Jörg Bogumil	14/1321	14
Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Münster	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	14/1282	17
Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Prof. Dr. Rüdiger Robert	14/1192	20
Rechtsanwalt, Münster	Wilhelm Achelpöhler	14/1312	23
Landschaftsverband Rheinland LVR, Köln	Renate Hötte	14/1293 - Neudruck	
Landschaftsverband Westfalen- Lippe LWL, Münster	Hans Meier	14/1293 - Neudruck	25
Fragerunde 1			ab Seite 26
<b>BLOCK II</b>			
Landesseniorenvertretung NRW, Münster	Egon Backes	14/1306	38
Bund der Steuerzahler NRW, Düsseldorf	Georg Lampen	14/1247	39
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU NRW (KPV), Recklinghausen	Thomas Hunsteger- Petermann	14/1294	41

Institution	Redner/-in	Stellungnahme	Seiten
Sozialdemokratische Gesellschaft für Kommunalpolitik NRW (SGK), Düsseldorf	Bernhard Daldrup	14/1305	42
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW (VLK), Düsseldorf	Jochen Dürrmann	14/1292 Neudruck	45
GAR Grüne/Alternative in den Räten NRW e. V., Düsseldorf	Volker Wilke	14/1304	47
Mehr Demokratie e. V. NRW, Köln	Dr. Claus Henning Obst	14/1308	49
Stadt Bad Salzuflen	Dr. Wolfgang Honsdorf		52
SPD-Fraktion im Rat der Stadt Krefeld	Ulrich Hahnen	14/1285	54
Fragerunde 2			ab Seite 56

### Nach Abhandlung der Tagesordnung

69

Der Ausschuss lehnt nach kurzer Diskussion den von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am Vortag gestellten Antrag auf eine weitere Anhörung bzw. ein Expertengespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden zum Themenkomplex § 107 der Gemeindeordnung mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ab.

\*\*\*\*\*



**Vorsitzender Edgar Moron:** Meine Damen und Herren! Ich darf Sie sehr herzlich begrüßen. Ich eröffne die 33. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform. Es werden sich auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse an dieser Anhörung beteiligen. Dies sind der Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und der Ausschuss für Bauen und Verkehr.

Ganz besonders begrüße ich unsere Sachverständigen. Einen Teil von Ihnen habe ich bereits gestern gesehen, ein Teil von Ihnen ist heute neu hinzugekommen.

Ich begrüße auch die Vertreter der Landesregierung, die Presse und die Damen und Herren im Zuschauerbereich.

Gegenstand der heutigen öffentlichen Anhörung ist:

### **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 14/3979

Ausgeklammert ist der Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen; dazu hatten wir gestern eine gesonderte Anhörung.

Die Fraktionen von CDU und FDP haben gemeinsame Fragestellungen und die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen jeweils eigene Fragenkataloge erarbeitet, die Ihnen zugegangen sind und zu denen Sie Stellung genommen haben.

(Der Vorsitzende gibt einige organisatorische Hinweise.)

Ich begrüße für den Städtetag den Beigeordneten Herrn Dr. Wienand. Er ist heute derjenige, der den Bereich der Sachverständigen eröffnen wird. – Sie haben jetzt Gelegenheit, Ihre Stellungnahme abzugeben. Bitte sehr, Herr Dr. Wienand.

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete! Namens des Städtetags Nordrhein-Westfalen danke ich Ihnen für die Möglichkeit, zu der geplanten Novellierung der Gemeindeordnung und damit zusammenhängender weiterer Regelungskomplexe Stellung zu nehmen.

Lassen Sie mich den Hinweis vorausschicken, dass es bekanntlich in der Bundesrepublik Deutschland kein einheitliches Kommunalrecht gibt. Das Gegenteil ist der Fall: Das Kommunalrecht besteht aus einer bunten Vielfalt landesrechtlicher Regelungen. Der Städtetag möchte grundsätzlich davon absehen, aus diesem bunten Strauß von landesspezifischem Kommunalrecht gleichsam einzelne Blüten herauszuziehen, um sie mit dem Bild des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts in Kontrast zu setzen.

Wichtiger ist dem Städtetag die Zielrichtung des Gesetzentwurfs, dass die 1994 in Nordrhein-Westfalen vollzogene Reform der Kommunalverfassung, die sich nach unserer Auffassung in der Praxis bewährt hat, konsequent fortgeführt wird. Da das Kommu-

nalrecht überwiegend organisationsrechtlicher Natur ist, lassen sich die Wirkungen von Neuregelungen allerdings nicht mit hinreichender Sicherheit vorhersagen; solche Vorhersagen werden teilweise in den Fragenkatalogen der Fraktionen erbeten. Umso wichtiger wird es deshalb sein, nach einer gewissen Zeit systematisch zu überprüfen, ob und in welchem Maße die in die Neuregelungen gesetzten Erwartungen tatsächlich eingetroffen sind.

Dies vorausgeschickt kommt der Städtetag auf der Grundlage gemeinsamer Beratungen seines Vorstands und seines Rechtsausschusses zu den Kernpunkten des Gesetzentwurfs zu folgender Bewertung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung der Amtszeit der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auf sechs Jahre sowie der Wegfall der Altersgrenze für die Hauptverwaltungsbeamten, die Einführung eines verkürzten Abwahlverfahrens durch Verzicht sowie die als flankierende Regelung in § 195 Abs. 4 des Landesbeamtengesetzes vorgesehene versorgungsrechtliche Neuregelung werden unter Abwägung des Für und Wider insgesamt als vertretbare Lösungen begrüßt. Der Städtetag befürwortet auch, dass das Stimmrecht des Bürgermeisters erweitert und er kraft Gesetzes Mitglied im Rat werden soll.

Der Städtetag hat demgegenüber erhebliche Bedenken gegen die Herabsetzung der Mindestgröße für Fraktionen und die im gleichen Zuge vorgesehene Erweiterung der finanziellen Ausstattung von Gruppen ohne Fraktionsstatus sowie von einzelnen Ratsmitgliedern. Überdies bitten wir zu überprüfen, ob die für kreisangehörige Gemeinden vorgegebene Mindestzahl von zwei Mitgliedern für eine Gruppe auch für kreisfreie Städte und Bezirksvertretungen gelten soll. § 56 Abs. 1 des Gesetzentwurfs scheint uns nicht ganz klar formuliert zu sein.

Der Städtetag sieht die Einräumung eines Akteneinsichtsrechts für jedes einzelne Ratsmitglied sehr kritisch und lehnt dies im Ergebnis ab, spricht sich also dafür aus, die geltende Regelung beizubehalten.

Auch im Hinblick auf die derzeit nicht überschaubaren Kostenwirkungen, die im Gesetzentwurf nicht dargelegt sind, hält der Städtetag die Erweiterung der Entschädigungsregelungen für ehrenamtliche Tätigkeiten angesichts der Finanznot der Städte für nicht zwingend und spricht sich dafür aus, es eher bei den geltenden Regelungen zu belassen. Nach der seit dem 1. Juli 2007 gültigen Entschädigungsverordnung ist für Mitglieder der Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten nur eine monatliche Pauschale vorgesehen. Da die nun vorgesehene Neuregelung des § 45 Abs. 4 Nr. 1 GO-Reformgesetz zulässt, auch Mitgliedern einer Bezirksvertretung die Aufwandsentschädigung teilweise als Sitzungsgeld auszuzahlen, sollte mit dem Inkrafttreten des Gesetzes eine Klarstellung erfolgen, was gewollt ist.

Warum für die Besetzung der Ausschüsse in der Gemeindeordnung das Zählverfahren nach Hare-Niemeyer neu eingeführt werden soll, wenn gleichzeitig im Entwurf eines Kommunalwahlgesetzes, der hier vor einigen Wochen erörtert worden ist, das modernere Sitzbestimmungsverfahren von Sainte-Laguë/Schepers gilt, ist eine Frage, die ebenfalls beim Vergleich der Regelungsmaterien auftaucht, allerdings bisher nur mit Nichtwissen beantwortet werden konnte.

Was schließlich die Einführung eines Ratsbürgerentscheids angeht, sprechen nach Abwägung aller Umstände überwiegende Gründe, insbesondere auch solche des Kommunalverfassungsrechts, dafür, davon abzusehen. Dagegen wird die Einführung einer gesetzlich statuierten Sperrwirkung eines vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens vom Städtetag positiv bewertet. Dazu wird aber angeregt, diese Sperrwirkung mit einer eng umgrenzten Ausnahmeregelung zu versehen, die in besonders gelagerten Fällen eine Durchbrechung der Sperrwirkung zulässt, wenn ein dringendes öffentliches Interesse besteht.

Schließlich unterstützt der Städtetag die Auffassung, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Schwellenwerte für kreisangehörige Gemeinden und die daraus folgenden Möglichkeiten einer verbesserten interkommunalen Zusammenarbeit maßvoll und zielführend sind.

Die im Gesetzentwurf auch vorgesehene Verbesserung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit wurde vom Städtetag in der Vergangenheit schon mehrfach vorgeschlagen und angemaht. Von daher versteht es sich, dass die Ermöglichung von Mehrfachzweckverbänden und auch von gemeinsamen Kommunalunternehmen, von Mehrmütteranstalten, als Fortschritt bewertet wird. Wie Sie wissen, wird die interkommunale Zusammenarbeit bisher noch durch Kreisgrenzen oder das Erfordernis der Gründung eines Zweckverbandes, der wiederum Träger einer Anstalt öffentlichen Rechts ist, eingengt. Von daher begrüßt es der Städtetag, wenn nunmehr die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts ohne Zwischenschaltung eines Zweckverbandes ermöglicht wird. Insoweit möchten wir uns auf Erfahrungen in anderen Bundesländern wie insbesondere im Freistaat Bayern, in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein beziehen.

Im Übrigen verweisen wir auf die ausführliche, gesetzessystematisch aufgebaute schriftliche Stellungnahme.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit, für den Städte- und Gemeindebund zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Stellung nehmen zu können. Unter Bezugnahme auf unsere schriftliche Stellungnahme möchte ich mich auf einige Schwerpunkte beschränken und werde sie nach den Kernpunkten, die Sie in der Begründung zum Gesetzentwurf dargelegt haben, aufgliedern.

Zunächst zu den Vorschlägen zur Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten: Die Verlängerung der Wahlzeit des Bürgermeisters auf sechs Jahre und die damit verbundene Entkoppelung von der Wahl des Rates nimmt eine Debatte auf, die wir bereits Anfang der 90er-Jahre kontrovers geführt haben, allerdings mit einem anderen Endergebnis. Das Pro und Kontra lässt sich in dem Bericht der Expertenkommission zu Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung aus dem Jahre 2002 noch einmal nachlesen.

Der Städte- und Gemeindebund hat sich bereits 1994 für die Abkoppelung der Wahl ausgesprochen. Diese Auffassung wurde vom Präsidium des Städte- und Gemeindebundes in der Folgezeit mehrfach bestätigt. Die vorgesehene Wahlzeit von sechs Jahren ist allerdings nach unserer Ansicht unzureichend bemessen. Bedenken Sie, dass ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Diskussion um die Verlängerung der Wahlzeiten

von Bürgermeistern war, die Attraktivität des Amtes für qualifizierte Seiteneinsteiger zu erhöhen. Dies ist bei einer achtjährigen Amtszeit in jedem Fall stärker gewährleistet als bei einer sechsjährigen Amtszeit. Insofern bitten wir, die derzeit vorgesehene Sechsjahresregelung nochmals zu überdenken.

Die vorgesehene Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Bürgermeister wird von uns nachdrücklich begrüßt. Das Stimmrecht des Bürgermeisters war in den vergangenen Jahren immer ein Streitpunkt, der zuletzt im Jahre 2000 durch die Novellierung der Gemeindeordnung gemindert wurde. Es entspricht aber insbesondere der Stellung des Bürgermeisters als Alleinverantwortlicher für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung, dass die Einwirkungsmöglichkeiten des Rates auf die Geschäftsverteilung der Beigeordneten und die Personalentscheidungen begrenzt werden. Durch die Einvernehmensregelungen wird ein stärkeres Miteinander gefördert bei Beibehaltung des Letztentscheidungsrechts des Rates, sofern die Zweidrittelmehrheit erreicht wird.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Unstimmigkeit hinzuweisen: In § 73 Abs. 3 ist normiert, dass der Bürgermeister grundsätzlich die dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen trifft. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, dass für Bedienstete in Führungspositionen die Entscheidung durch den Rat oder den Hauptausschuss im Einvernehmen mit dem Bürgermeister getroffen werden kann. Im Fall fehlenden Einvernehmens kann dann der Rat die Entscheidung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder treffen.

Sowohl bezüglich der Bestimmungen der Hauptsatzung als auch der Letztentscheidung des Rates bei fehlendem Einvernehmen ist in § 73 Abs. 3 Satz 4 normiert, dass der Bürgermeister nicht mitstimmt. Dies widerspricht jedoch bezogen auf die Hauptsatzung dem generellen Stimmrecht des Bürgermeisters, was auch in § 40 nicht ausgenommen ist. Insofern müsste Satz 2 aus der Vorschrift des § 73 Abs. 3 gestrichen werden.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Stärkung des ehrenamtlichen Elements werden von uns bis auf eine Ausnahme mitgetragen. Die Ausnahme betrifft das Akteneinsichtsrecht einzelner Ratsmitglieder. Hier sind aus unserer Sicht zwei Gesichtspunkte hervorzuheben:

Zum einen geht es um die auch nach dem jetzigen Gesetzentwurf bestehende Kontrollkompetenz des Rates als oberstes kommunalverfassungsrechtliches Organ. Diese dem Rat eingeräumte Kontrolle der Verwaltung ist in § 55 Abs. 3 Satz 1 ausdrücklich verankert. Die Möglichkeit des Rates, durch Mehrheitsentscheidung zu veranlassen, dass diese Kompetenzen von einzelnen Ratsmitgliedern wahrgenommen werden, ist unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, dass das Akteneinsichtsrecht nach der Kommunalverfassung weitergeht als das Akteneinsichtsrecht des Bürgers nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Das vorgesehene Quorum schützt die aus Datenschutzaspekten oder wegen des öffentlichen Interesses gebotene Vertraulichkeit. Insofern sollte es hierbei verbleiben.

Wir sehen zum anderen die Gefahr, dass durch das Einreichen umfangreicher Auskunft- und Akteneinsichtsansträge einiger weniger Ratsmitglieder die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in einem nicht mehr vertretbaren Maße beeinträchtigt wird.



Die vorgesehene Stärkung der demokratischen Beteiligung der Bürger durch Einführung des Rats- und Kreistagsbürgerentscheids ist nach unserer Auffassung grundsätzlich abzulehnen. Wir stehen der Regelung ablehnend gegenüber, weil sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass die Bürger das Instrumentarium des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids wirksam nutzen und insofern die Notwendigkeit fehlt, dass der Rat bzw. der Kreistag von sich aus ein Angebot an die Bürger ausspricht.

Es sollte nicht vergessen werden, dass die in der Gemeindeordnung verankerten Elemente der direkten Demokratie allenfalls als Ergänzung zum vorherrschenden System der repräsentativen Demokratie angesehen wurden. Der Rat ist grundsätzlich für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, ihm ist ein Ausschließlichkeitskatalog zur Entscheidung vorgegeben.

Der Ratsbürgerentscheid ist letztlich eine Entscheidung, nicht entscheiden zu wollen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bürger diesen Ratsbürgerentscheid als Mittel zur Flucht vor der Verantwortung ansehen. Sie werden am Ende der Wahlperiode nicht in der Lage sein, nachzuvollziehen, welche Partei oder Parteien für bestimmte Entwicklungen im Gemeindegebiet verantwortlich zu machen sind.

Ein für die Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes wesentlicher Teil der jetzt geplanten Reform der Gemeindeordnung ist die Herabsenkung des Schwellenwertes von 25.000 auf 20.000 und von 60.000 auf 50.000 Einwohner sowie die erweiterten Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit. Wir haben dies seit über zehn Jahren gefordert und sind der Auffassung, dass knapp 30 Jahre nach der ersten Funktionalreform die Überprüfung und Änderung der Einwohnerschwellenwerte überfällig ist. Wir können dies mit Umfragen belegen, wonach die Qualität in den Städten mit 25.000 Einwohnern nicht wesentlich von denen abweicht, die 20.000 Einwohner und mehr haben. Die Einwohnerdifferenz von 5.000 ist, was die Verwaltungskraft und die Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betrifft, nicht von Belang. Sie sind durchaus in der Lage, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen.

Diese Erfahrungen aus der Praxis werden auch durch normgebende Wertentscheidungen bestätigt. Nach der gültigen Stellenobergrenzenverordnung für Gemeinden, die bindende Höchstwerte für die Personalausstattung bei Beförderungämtern aufstellt, unterscheiden sich die nach § 7 der Stellenobergrenzenverordnung möglichen Höchstzahlen bei Gemeinden mit 25.000 Einwohnern nicht von denen mit 20.000 Einwohnern.

Die geplante Antragslösung im Gesetzentwurf wird von uns befürwortet. Bedenken haben wir hinsichtlich der Regelungen, dass das Innenministerium zwar den Anträgen zu entsprechen hat, allerdings vorbehaltlich der Prüfung, ob zwingende übergeordnete Interessen nicht entgegenstehen. Was hierunter zu verstehen ist, wird in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht näher erläutert. Wir verstehen die Formulierung „zwingend“ als absolute Ausnahmeregelung, wären jedoch für eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung diesbezüglich dankbar.

Die vorgesehene Möglichkeit des additiven Schwellenwerts entspricht ebenfalls einer langjährigen Forderung des Städte- und Gemeindebundes zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit. Wir sind dankbar, dass der Gesetzentwurf diese Forderung ebenfalls aufgreift.

Auch die Benehmensregelung für den Fall, dass eine Aufgabe des Kreises übernommen wird, ist aus unserer Sicht akzeptabel. Hierdurch wird ein Abwägungsprozess in Gang gesetzt, in den sich alle beteiligten Gebietskörperschaften einbringen können, ohne dass eine Körperschaft mit Vetobefugnissen ausgestattet ist.

Insgesamt erwarten wir von der erweiterten Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit einen Wettbewerb der Ideen. Die prekäre Finanzlage der Städte und Gemeinden, die demografische Entwicklung sowie der Wettbewerb der Regionen in Europa machen Kooperationen in weit größerem Maße erforderlich. Alle Leistungen und Aufgaben müssen darauf überprüft werden, ob sie sich im Verbund mit anderen Kommunen nicht rationeller, kostengünstiger oder besser realisieren lassen.

Für die weiteren Beratungen ist es für Sie, meine Damen und Herren Abgeordneten, wichtig zu wissen, dass alle Beschlüsse in den Gremien des Städte- und Gemeindebundes zu Fragen der Herabsenkung der Schwellenwerte und Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit einstimmig, also mit den Stimmen der Vertreter der Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, gefasst worden sind.

Lassen Sie mich abschließend noch zu zwei Rechtsfragen Stellung nehmen:

Wir sind erstens nicht der Auffassung, dass die geplanten Regelungen zur Senkung der Einwohnerschwellenwerte und der interkommunalen Zusammenarbeit das Konnexitätsprinzip erfassen. Die Senkung der Einwohnerschwellenwerte und die Neuregelungen der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit erfolgen vielmehr aufgrund eines Antrags der Kommune bzw. durch freiwillige Vereinbarungen von mehreren Kommunen oder von Kommunen mit dem Kreis. Hierdurch wird das Verfahren nach Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung in Verbindung mit dem Konnexitätsausführungsgesetz nicht ausgelöst.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass es aus der Verfassung keinen abzuleitenden Zuständigkeitsvorrang der Kreise gibt. Vielmehr gibt es gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes einen Vorrang der Gemeindeebene in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Dieser besteht auch im Verhältnis zur Kreisebene, da Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes die Kreise gerade nicht an seinem Gewährleistungsgehalt teilhaben lässt. Das kommunalspezifische Aufgabenverteilungsprinzip bindet den Gesetzgeber gegenüber den Kreisen zugunsten der vorrangig zuständigen Gemeinden. Daraus folgt: Machen zwei oder mehrere Kommunen von ihrem verfassungsrechtlich geschützten Recht Gebrauch und arbeiten zusammen, üben sie ihre originäre Zuständigkeit aus, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Insofern steht die politisch gewünschte Stärke der interkommunalen Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Regelungen.

**Dr. Martin Klein (LKT NRW):** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir haben Ihnen eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt, die viele Felder einer konsensualen Beschlusslage mit dem Städtetag und dem Städte- und Gemeindebund beschreibt. Zur Frage der Absenkung der Schwellenwerte haben wir allerdings eine fundamental andere Auffassung als der Städte- und Gemeindebund. Die Frage, was der Städtetag unter maßvoller Änderung der Einwohnerschwellenwerte versteht, was die Wirkungen angeht, müsste noch näher geklärt werden.

Ich möchte mich heute in meinem Statement auf den zentralen Punkt der Absenkung der Schwellenwerte und das Thema der additiven Schwellenwerte konzentrieren, weil das für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im kreisangehörigen Raum von zentraler Bedeutung ist. Wir wissen, dass die Einwohnerschwellenwerte seit 30 Jahren gelten, sie sind seinerzeit aber nach sorgfältiger Abwägung festgelegt worden.

Ich darf vorweg sagen: Es geht uns nicht um die bloße Verteidigung von Kreiszuständigkeiten – das wäre bei Weitem zu kurz gesprungen –, sondern uns ist klar, dass durch die Festlegungen im Koalitionsvertrag die Absenkung der Schwellenwerte politisch gewollt ist und auch kommen wird. Wir bewegen uns ungern in Schlachten, die politisch schon geschlagen sind. Die Bedingungen für eine Absenkung der Schwellenwerte können aber auch nach dem Inhalt der Koalitionsvereinbarung so durch den Landtag umschrieben werden, dass sie keine nachhaltigen Schäden für den kreisangehörigen Raum insgesamt auslösen, und zwar durch eine Fixierung von Genehmigungsvoraussetzungen anhand eines Wirtschaftlichkeitsgegenchecks für die ausbrechende Gemeinde einerseits und den Kreis mit seinen verbleibenden Aufgaben sowie den Kosten für die Aufgabenerfüllung in den verbleibenden Gemeinden andererseits.

Unstreitig dürfte sein, dass es bei Absenkung der Schwellenwerte im Bereich der dann neu definierten Mittleren kreisangehörigen Städte ab 20.000 statt bisher 25.000 Einwohnern zwei Hauptanwendungsfälle geben wird, nämlich bei der Einrichtung eigener Bauämter und eigener Jugendämter. Es dürfte kaum eine Stadt ab 50.000 Einwohnern als dann Große kreisangehörige Stadt besonderes Interesse entwickeln, etwa die Aufgaben einer Ausländerbehörde anstelle des Kreises für ihr Gebiet zu übernehmen. Tatsächlich war in den vergangenen Jahren eine zunehmende Tendenz bei städtischen, also kreisangehörigen Ausländerbehörden zu verzeichnen, dass Große kreisangehörige Städte vertraglich einen Aufgabenrückfall an den Kreis vereinbaren. Hierdurch entstehen für beide Beteiligten Synergie- und Effizienzvorteile, die sich kostensparend sowohl für die die Aufgabe zurückgebende Stadt als auch für den aufnehmenden Kreis auswirken.

Es sind erhebliche Mehrkosten für die kommunale öffentliche Verwaltung zu befürchten, wenn nicht seitens des Landtags noch Korrektive im Genehmigungsverfahren durch das Innenministerium eingezogen werden; denn durch eine Zersplitterung von Aufgaben bei einer Vielzahl von Aufgabenträgern innerhalb der Kreise werden weder qualitativ hochstehende Dienstleistungen, schnelle Entscheidungen noch wirtschaftliche Vorteile infolge von Synergie- oder Skaleneffekten erreicht.

Dies gilt auch im Bereich der Bauämter ohne differenzierte Kreisumlage, denn dort können sich nur finanzstarke Gemeinden ein Ausbrechen aus dem umlagefinanzierten Solidarverbund des Kreises erlauben, da sie im Rahmen der Kreisumlage die Aufgabenwahrnehmung des Kreises bei der unteren Bauaufsicht solidarisch mit allen anderen Gemeinden weiter zu tragen haben.

Ich sprach schon davon: Das Gesetz ist geeignet, einen gemeindlichen Kannibalismus in Gang zu setzen. Dies ist – ich will dem Kollegen von Lennep nicht zu nahe treten – im Präsidium des Städte- und Gemeindebundes sicherlich unter Entscheidungsträgern entschieden worden, die möglicherweise nicht ganz repräsentativ für den Städte- und

Gemeindebund insgesamt sind; schauen Sie nur auf die Zusammensetzung des Präsidiums.

Ich weise darauf hin, dass sich dann finanzstarke Gemeinden oberhalb der neuen Schwellenwerte auf und davon machen und eigene Aufgabenträgerschaften ohne Rücksicht auf den Rest der kreisangehörigen Gemeinden und die Kreise insgesamt gründen werden. Die Aufgabenerledigung bezogen auf die Gesamtheit Kreis und kreisangehörige Gemeinden wird im Saldo teurer, also entsteht für den Steuerzahler eine höhere Belastung. Dies darf der Landesgesetzgeber nach unserer Auffassung nicht zulassen. Das ist auch, Herr von Lennep, eindeutig konnexitätsrelevant. Solange es als wesentliche Quelle der Kreisfinanzierung eine Kreisumlage gibt, muss es im Interesse des Landes liegen, eine Mindestbasis für Verwaltungskraft und Aufgabenbündelung auf Kreisebene festzuschreiben und keine Atomisierung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung auszulösen. Dies ist mit einer entsprechenden Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens durch das Innenministerium zu gewährleisten; wir machen dazu in unserer Stellungnahme konkrete Vorschläge.

Zur Ausgangslage: Wir haben bereits jetzt eine vergleichsweise zerklüftete Aufgabenwahrnehmungslandschaft im kreisangehörigen Raum. Zurzeit gibt es 373 kreisangehörige Städte und Gemeinden, davon 35 mit über 60.000 Einwohnern und dem Status einer Großen kreisangehörigen Stadt. 124 verfügen über den Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt. Es gibt 36 Gemeinden im Einwohnerbereich zwischen 20.000 und 25.000 Einwohnern, die also potenziell zu den 124 genannten Gemeinden dazukämen. Schließlich weisen 18 Städte Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 60.000 auf, die künftig Große kreisangehörige Städte werden könnten.

Bereits jetzt haben wir 178 Jugendämter im Land, davon 51 in Kreisen und kreisfreien Städten. Damit existieren außer in den 35 Großen kreisangehörigen Städten mit derzeit über 60.000 Einwohnern 92 kreisangehörige Jugendämter im Bereich zwischen aktuell 25.000 und 60.000 Einwohnern, zu denen die genannten 36 Schwellenwertgemeinden potenziell hinzuträten.

Im Bereich der unteren Bauaufsicht verfügt Nordrhein-Westfalen nach unseren Erhebungen über weit mehr als 200 Kommunen mit eigener Bauaufsicht, also kreisfreie Städte, Kreise, Große kreisangehörige Städte, Mittlere kreisangehörige Städte sowie sogenannte Sonderstatusstädte mit einer Privilegierung aus der Zeit der Funktionalreform. Das sind Städte im Bereich ab 20.000 Einwohner.

Ich frage Sie: Wenn die Landesregierung zu Recht im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform dauernd und zutreffend von einer Straffung und Bündelung staatlicher Behörden und Instanzen redet, weshalb geht sie mit der Senkung der Schwellenwerte im kommunalen Bereich einen völlig entgegengesetzten Weg wider jede wirtschaftliche Vernunft? Aus eins mach zwei oder drei oder vier, könnte man auch sagen, und das um den Preis einer verteuerten Aufgabenwahrnehmung bei den finanzschwachen Gemeinden, die sich das nicht leisten können und notgedrungen beim Kreis verbleiben müssen.

Überdies: Es gibt eine erheblich zurückgehende Fallzahl von Neubauvorhaben aufgrund des Gebäudebestandes und der demografischen Entwicklung. Lohnt es sich wirklich, in jeder Gemeinde ab 20.000 Einwohnern ein eigenes Bauamt mit anderthalb Kräf-

ten vorzuhalten, die das gesamte Spektrum des Bauplanungs- und Ordnungsrechts abdecken müssen?

Die gleiche Erwägung gilt für die Begründung gemeindlicher Jugendämter ab 20.000 Einwohnern. Absehbar wird es bald kaum noch Jugendliche geben, für die Mini-jugendämter vorgehalten werden müssen. Infolge der differenzierten Kreisjugendamtsumlage wird jeder Bürgermeister für sich rechnen, ob ein Aussteigen aus dem Kreisjugendamt wirtschaftlicher ist als ein Verbleiben im Solidarverbund des Kreises. Immer wenn der Anteil an der Kreisjugendamtsumlage größer ist als die Kosten für die Begründung eines eigenen Jugendamtes, das nur die im Gemeindegebiet anfallenden Kosten zu tragen hat, wird es einen Ausstiegsbeschluss geben. Wir haben Ihnen diesen Aspekt anhand der Verhältnisse im Rhein-Sieg-Kreis detailliert in unserer Stellungnahme dargelegt, Herr Becker.

Um diese Folge und die daraus erwachsende weitere Abwanderungstendenz der finanziell bis dahin zweit- oder drittstärksten Gemeinde etc. im Sinne einer spiralartigen Entwicklung zu verhindern, ist auch hier geboten, im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens auf Verleihung des Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt durch das Innenministerium bei andersartigen übergeordneten Interessen die Genehmigung zu versagen. Die Versagungsgründe sollten unseres Erachtens jedenfalls in der Gesetzesbegründung aufgeführt werden. Auch dazu machen wir Ihnen konkrete Vorschläge in unserer Stellungnahme.

Noch gravierender werden die von mir skizzierten Folgen bei einer Zulassung der aufgabenträgerunabhängigen interkommunalen Kooperation, auch Rosinenpickerei oder Aufgabehopping, gestelzter auch additiver Schwellenwert genannt; denn natürlich bilden sich im Zweifel Verbünde von zwei finanzstarken Städten mit jeweils 10.000 Einwohnern, die ein gemeinsames Bauamt betreiben, was aber für den Kreis zu einer Verteuerung seiner Restzuständigkeit führt, da die Synergieeffekte eines großen Kreisbauamtes als untere Bauaufsicht in dem Umfang der ausscheidenden Gemeinden schlicht wegfallen.

Letztlich handelt es sich also nicht so sehr um eine Auseinandersetzung zwischen den ausbrechenden Gemeinden und dem Kreis, sondern vielmehr um ein Ausscheren zu Lasten der übrigen, in der Regel überwiegend kleinen und mittleren Gemeinden im Kreisgebiet.

Voraussetzung für ein faires Genehmigungsverfahren wäre, dass die Genehmigung nur dann erteilt wird, wenn Belange Dritter nicht unangemessen beeinträchtigt werden oder Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Hier müssen die gleichen Gründe gelten wie bei der Statusverleihung einer Mittleren und Großen kreisangehörigen Stadt.

Herr von Lennep, Sie haben das Verfassungsrecht angesprochen. Da mache ich gerne mit. Erst jüngst haben wir eine Entscheidung aus Mecklenburg-Vorpommern zur dort geplanten Kreisgebietsneugliederung erhalten, die man in aller Ruhe auswerten sollte. Selbstverständlich hat die Aufgabenerledigung durch den Kreis Vorrang vor einer Aufgabenerledigung durch interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden. Das ist durch die Rechtsprechung hinreichend deutlich dargelegt worden. Die Kreise genießen insofern keinen geringeren verfassungsrechtlichen Schutz als die Gemeinden, gerade

was die übergemeindlichen Angelegenheiten angeht, für die sie kraft verfassungsrechtlichen Auftrags in ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion zuständig sind.

Die Ausgleichsfunktion der Kreise würde aber gesprengt, wenn diese nur die schlechten Risiken bei sich behalten könnten. Die Solidarfinanzierung durch die Umlage sprengt das. Das gefährdet die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Verhältnis zu den kreisfreien Städten.

Im Hinblick auf die Jugendhilfe ist die größte Gefahr für ein finanzielles Fiasko vermutlich durch den geplanten Art. 2 des KiBiz – Kinderbildungsgesetz –, das noch zur Beratung ansteht, gebannt. Dort soll keine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit gelten, wenn der neue Schwellenwert nicht für jede Gemeinde einzeln erreicht wird. Aus den gesagten Gründen ist schon die Schwellenwertherabsetzung im Bereich der Jugendhilfe mehr als zweifelhaft. Insofern war der Referentenentwurf zum KiBiz auch unter fachlichen Aspekten zutreffend und korrekt. Wir bitten um eine zeitgleiche Inkraftsetzung von Art. 2 KiBiz und dem jetzigen Gesetzgebungsvorhaben.

Wir haben noch weitere Argumente, ich möchte mich aber nur noch auf Stichworte beschränken: Es würde bei einer weiteren Herabsenkung der Schwellenwerte zu mehr Bürokratie und zu weniger Kooperation kommen, weil dies zu einer Atomisierung der Aufgabenträger führt. Es würde eine Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten und dadurch weniger Bürgerfreundlichkeit entstehen. Es würde gegen den Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung verstoßen, der für jede Verwaltungsreform in allen Bundesländern und im Bund prägend war. Eine einheitliche Rechtsanwendung würde wegen der Vielzahl von Kooperationsverbänden im Land Nordrhein-Westfalen gefährdet.

Letzter Punkt: Wir haben diverse Hinweise über Untersuchungen der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, die belegen, dass eine Aufgabenwahrnehmung durch den Kreis im Vergleich zu privilegierten kreisangehörigen Städten in aller Regel wirtschaftlich günstiger und fachlich besser ausfällt. Das ist aber, wie man sich vorstellen kann, noch Verschlussache. Bei Bedarf müsste hier – im Zweifel durch den Landtag – noch einmal nachgefasst werden.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich hoffe, die Wissenschaft ist sich nicht ähnlich uneinig wie die kommunalen Spitzenverbände. – Das aber nur am Rande.

Ich möchte in meiner Stellungnahme auf drei Punkte eingehen, zu denen ich meine, sinnvoll etwas sagen zu können. Ich beschränke mich auf die Punkte kommunale Referenden, Stellung des Bürgermeisters und Arbeitsweise des Rates.

Eine Bemerkung vorab: Wenn man in einem Satz die Wirkung der Gemeindeordnungsänderung von 1994 zusammenfassen will, kann man sagen, dass die Machtposition des Bürgermeisters und der Bürger gegenüber der Kommunalvertretung ausgebaut wurde. Insgesamt ist das eine sinnvolle Wirkung gewesen. Wir wissen aus repräsentativen Bürgerbefragungen, dass diese erstens die Direktwahl des Bürgermeisters sehr begrüßt haben, dass sie sich zweitens handlungsstarke, möglichst etwas parteiunabhängigere Verwaltungschefs wünschen und drittens die Möglichkeiten kommunaler Referenden dann nutzen, wenn die Quoren oder Zulassungsbedingungen dies nicht verhindern.

Vor diesem Hintergrund befürworte ich prinzipiell bei der jetzt anstehenden Änderung einen Ausbau der Machtposition des Bürgermeisters und auch der Bürger und bin mir in dieser generellen Ausrichtung mit der Landesregierung einig. Ich bin allerdings der Auffassung, dass bestimmte Maßnahmen in dem Gesetzentwurf nicht diesem Ziel entsprechen, sondern ihm sogar widersprechen; darauf werde ich jetzt im Einzelnen eingehen.

Erstens: kommunale Referenden. Ich halte die Einführung einer Sperrwirkung für ein zulässiges Bürgerbegehren für eine überaus sinnvolle Maßnahme, das erhöht zweifelsohne die Legitimation kommunaler Entscheidungen. Ich glaube, das brauche ich nicht weiter zu begründen. Es gibt ein paar Tricks, wie man heutzutage Bürgerbegehren unterlaufen kann. Das wird dann schwieriger.

Ich halte auch die Einführung eines Ratsbürgerentscheids für sinnvoll, würde die Wirkung aber nicht überschätzen. Wenn Sie bundesweit schauen, sind die Anwendungshäufigkeiten dort, wo wir das haben, gering. Es schadet aber nicht, es zu haben. Auch das Argument, dass man es freiwillig machen kann und deshalb nicht bräuchte, ist nicht triftig. Wenn man diese institutionelle Möglichkeit hat, hat der Rat die Option und kann es machen. Dann ist es ein bisschen besser legitimiert. Das ist sinnvoll, aber überschätzen Sie die Wirkung nicht.

Bei den kommunalen Referenden halte ich einen Punkt für zwingend, der nicht im Regierungsentwurf enthalten ist: Die Punkte fünf und sechs sollten ersatzlos aus dem Negativkatalog gestrichen werden, damit Planfeststellungsverfahren und Bauleitplanungen zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden können. Das ist in anderen Bundesländern üblich. In Bayern zum Beispiel fallen 20 % aller Bürgerbegehren in diesen Bereich, während sie in Nordrhein-Westfalen im Negativkatalog aufgeführt sind. NRW hat einen der restriktivsten Negativkataloge.

Wir sollten auch darüber nachdenken – Sie erinnern sich an den Entscheid in Essen am Wochenende –, ob die Quoren bei Bürgerentscheiden in großen Städten auf dem gleichen Niveau bleiben sollten wie in kleinen. In Bayern haben wir auch bei Bürgerentscheiden gestaffelte Quoren. Das heißt, in größeren Städten geht es bis auf 15 oder 10 % herunter. Das kann man im Einzelfall machen, aber ein einheitliches Zustimmungsquorum von 20 % unabhängig von der Gemeindegröße bitte ich zu überlegen. Wir können uns in diesem Falle an Bayern ein Beispiel nehmen, sie haben die bürgerfreundlichste Ausgestaltung. Das lag zwar weniger an der CSU, sondern mehr an einem Bürgerbegehren dort, aber immerhin sind sie bezogen auf die Ausgestaltung von Referenden NRW ein Stück weit voraus.

Zweitens: Stellung des Bürgermeisters. Verschiedene repräsentative Befragungen zeigen: Die Bürger möchten starke, verwaltungskompetente und etwas parteiunabhängigere Bürgermeister. Sie möchten keine – ich sage es etwas salopp – „Parteisoldaten ohne Verwaltungsführungskompetenz“. Hier und da passiert es, dass Leute als Belohnung für eine lange kommunalpolitische Karriere nominiert werden, ohne Kommunalverwaltungskompetenz zu haben. Das halte ich nicht für sinnvoll. Insofern sind bestimmte Maßnahmen, die Stellung des Bürgermeisters zu stärken und auszubauen, richtig. Ich begrüße also die Absicht der Landesregierung, die Stärkung der Kommunalkompetenzen des Bürgermeisters auch im Bereich der Beigeordneten vorzunehmen. Das passt sich ein Stück an die Kompetenzen der Bürgermeister in Baden-Württemberg an.

Zwei andere Maßnahmen halte ich nicht für sinnvoll: zum einen den Verzicht auf Stichwahlen. Ich kenne weder national noch international irgendein Vorbild, wo man auf Stichwahlen verzichtet. Das scheint mir ein – salopp gesagt – völlig absurdes Verfahren zu sein. Das wird dazu führen, dass Minderheitenbürgermeister, die nicht von der Mehrheit der Bürger legitimiert sind, unter zum Teil zufälligen Bedingungen ins Amt kommen. Es gibt bestimmte Beispiele, bei denen Sie das jetzt schon sehen – erster Wahlgang, zweiter Wahlgang –, wo es deutliche Veränderungen in der Legitimation gibt. Wenn ein Bürgermeister mit vielleicht 25 oder 32 % gewählt wird, halte ich das für zufällig. Abgesehen davon kann das jederzeit taktisch unterlaufen werden. Die anderen Parteien antizipieren das, sie bewegen beispielsweise irgendein bürgerliches Lager, einen Gegenkandidaten aufzustellen. Das Verfahren jetzt ist viel transparenter. Im ersten Wahlgang kann man aufstellen, wen man will, und dann kann man sich im zweiten Wahlgang konzentrieren. Ich weiß nicht, wer auf diese Idee gekommen ist. Die Sinnhaftigkeit kann ich nicht erkennen.

Zum anderen geht es um die Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister. Eigentlich dient sie dazu, die Stellung des Bürgermeisters zu stärken; insofern müsste ich dafür sein. Ich bin in diesem Fall dagegen, weil ich ein anderes Argument abzuwägen habe, nämlich die Frage der Wahlbeteiligung. Es ist völlig unstrittig, dass es, wenn wir das abkoppeln, zu einem erheblichen Einbruch in der Wahlbeteiligung kommen wird. In der Kombination mit dem Verzicht auf die Stichwahl führt das wahrscheinlich zwangsläufig dazu, dass sich Kohabitationsfälle deutlich verstärken werden. Ich halte das für keine sinnvolle Maßnahme.

Ich bin dafür, den Bürgermeister in den Personalrechten zu stärken, würde aber auf die Verlängerung der Amtszeit und den Verzicht auf die Stichwahl verzichten. Dafür würde ich, um den Bürgermeister weiter zu stärken, auch in NRW Kumulieren und Panaschieren in einer bürgerfreundlichen Variante einführen – nicht in der komplizierten baden-württembergischen, sondern in der, die in anderen Bundesländern auch vonstatten geht. Ich verweise hier auf die Ausführungen von Gerhard Banner im Ausschuss für Kommunalpolitik, der wichtige Argumente dafür genannt hat.

Kumulieren und Panaschieren kann die Position des Bürgermeisters als überparteilicher Makler der Stadtinteressen stärken, weil es etwas mehr die Persönlichkeit stärkt und eine gewisse Emanzipation von Fraktionen ermöglicht. Eine gewisse Emanzipation könnte uns nicht schaden, um die Legitimation des kommunalen Systems auszubauen.

Drittens: Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft/Sperrklausel. Der Ausbau der Rechte von Fraktionen ist ebenso wie das eigenständige Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht einzelner Ratsmitglieder zu begrüßen. Hierdurch wird ein kleines Stück weit mehr demokratische Kontrolle der Verwaltung ermöglicht. Man soll das nie überschätzen. Man kann das auch mit einem Akteneinsichtsrecht nur begrenzt kontrollieren, wie man aus Erfahrung weiß, aber es schadet nicht. Daher verstehe ich die Stellungnahme des Städtetages nicht, sich dem zu verwehren. In einer Zeit, in der alle über das Informationsfreiheitsgesetz und Ähnliches reden, halte ich das für zwangsläufig sinnvoll.

Mir fehlt allerdings die Diskussion über eine ordentliche Sperrklausel. Ich halte eine Sperrklausel von 3 % für zwingend notwendig für unsere kommunalen Parlamente und



will Ihnen eine Zahl nennen: Bei der Wahl 1994 hatten 70 % der Großstädte bis zu drei Fraktionsgruppierungen. Bei der Wahl 2004 hatten die gleichen 70 % der Großstädte sieben und mehr Fraktionsgruppierungen im Rat. Dadurch haben sich nicht nur die Kosten für die Fraktionen erhöht, die Mehrheitsbildung ist schwieriger, aufwändiger, und partikulare Interessen haben potenziell einen größeren Einfluss auf die Politik, um es überspitzt zu sagen. Jede noch so kleine Interessengruppe kann in Großstädten ohne jedes Problem eine Wählergemeinschaft gründen und hat sofort ein Mandat. Selbst in die Räte, in denen wir schon zwei Wählergemeinschaften haben, kommt die dritte sofort hinein. Das kann nicht im Sinn einer Arbeitsfähigkeit des Rates sein.

Wir haben bundesweit hervorragende Erfahrungen mit Sperrklauseln. Auch aus juristischer Sicht gibt es keine unüberwindbaren Hürden durch das Urteil, eine Sperrklausel zu initiieren. Ich ahne den Grund, warum das nicht dabei ist, möchte aber an alle appellieren, die Arbeitsfähigkeit der Räte zu verbessern und sich um die 3-%ige Hürde zu bemühen, auch wenn es vielleicht nur 2,5 % werden. Hinzu kommt, dass wir faktisch ohnehin eine unterschiedliche Sperrklausel haben, je nach Gemeindegröße. Sie brauchen in großen Kommunen ein ganz anderes Mehrheitsverhältnis als in kleinen, um den ersten Sitz zu bekommen. Auch das zu vereinheitlichen, wäre sinnvoll.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Lassen Sie mich erstens etwas zum Zustand der Gemeindeordnung sagen. Das ist ein Regelungswerk, das nicht nur von den kommunalen Spitzenverbänden, vom Oberverwaltungsgericht, von uns an den Hochschulen oder von den kommunalpolitischen Vereinigungen angewandt wird, es wird in den meisten Gemeinden dieses Landes in der Verwaltung von Nichtjuristen benutzt. Man könnte auf den verwegenen Gedanken kommen, dass es so aussehen müsste, dass auch ein Ratsmitglied, das des Lesens kundig ist, damit fertig wird. Das ist nicht der Fall. Ich sage das hier nicht das erste Mal, das wird auch vonseiten der Praxis bestätigt.

Jetzt war vielleicht nicht der Zeitpunkt, eine umfassende Durcharbeitung vorzunehmen, ich halte sie bei dem jetzigen Zustand dennoch für notwendig. Sie kennen die Bilder aus der Dritten Welt: Man sieht einen alten VW oder Opel aus den 50er- oder 60er-Jahren, der alle möglichen Ersatzteile von anderen Fahrzeugen hat, der irgendwie auch noch fährt, wenn man ihn kennt, der aber ganz sicher nicht auf dem Stand der Technik ist. So ist unsere Gemeindeordnung. Das ist für ein Land wie Nordrhein-Westfalen nicht angemessen. Man muss grundsätzlich darangehen. Inhaltlich muss man gar nichts verändern, dieses Gesetz ist technisch nicht in Ordnung.

Zweitens. Man kann über jeden einzelnen Vorschlag – anders als gestern – reden und dafür oder dagegen sein. Aus meiner wissenschaftlichen Perspektive tendiere ich weniger als Herr Bogumil dafür, zu sagen, das eine ist besser oder das andere. Man kann aber sagen, dass die Wertungen, die hinter einigen Änderungen stehen, nicht frei von Widersprüchen sind. Das gilt innerhalb dieser Novelle und auch im Abgleich mit der Novelle zum Kommunalwahlrecht. Man kann das mit den kleinen Gruppen sehen, wie man will und die Gefahren einschätzen, wie man will. Eine belastbare Empirie dazu gibt es nicht. Es gibt Erfahrungen, die man den Betreffenden abnehmen, die man für repräsentativ halten kann oder nicht. Wenn man glaubt, dass dort ein Problem liegt, dann stehen hier einige Dinge, die das Problem verschärfen werden. Ich kann nicht erkennen, wel-

ches der politische Wille ist. Das gilt sowohl für die Regelungen über die Rechte der Fraktionen und Gruppen wie auch über die Kontrollrechte. Das, was hier steht, kann man wollen, aber dann soll man aufhören zu sagen, man hätte ein Problem, gegen das man etwas tun müsste. Das passt nicht zusammen.

Dasselbe gilt für die Stellung des Bürgermeisters. Wir haben es mit Regelungen zu tun, wenn man beide Gesetze zusammennimmt, die ihn teilweise stärken – dafür habe ich Sympathie –, die ihn teilweise aber auch schwächen. Das passt nicht zusammen. Hier ist anzunehmen, dass in der Planungsphase vielleicht nicht klar genug politisch konzipiert worden ist.

Ich will auf zwei Blöcke eingehen, alles andere können Sie nachlesen. Zunächst zur Frage der Zuständigkeitsordnung, über die wir eben vom Landkreistag einiges gehört haben: Man kann das so wollen, wie es hier steht, und so machen. Das Problem besteht darin, dass Sie hier die Möglichkeit eröffnen, anders als wir es in den letzten Jahren getan haben, dass Entscheidungen getroffen werden, ohne dass diejenigen, die sie treffen, die finanzielle Verantwortung dafür übernehmen. Das Problem stellt sich als relativ komplex dar – das räume ich ein –, aber sicher ist – davon gehen wir alle aus –, dass bei vielen Aufgaben, vor allen Dingen bei denen, die hier in Rede stehen, mit der Betriebsgröße die Kosten auf das einzelne Produkt sinken. Das wird sich nicht bestreiten lassen. Das kann ausnahmsweise anders sein, aber grundsätzlich ist es so.

Jetzt können die Änderungen im Einzelfall dazu führen, dass eine Restzuständigkeit beim Kreis – wenn der Kreis bisher die Zuständigkeit für eine kleine kreisangehörige Gemeinde wahrgenommen hat – sogar wegfällt. Das ist insgesamt kostengünstiger. Kein Problem, würde ich aus dieser Perspektive sagen. Es kann aber auch ganz sicher der andere Fall eintreten, weil die einzelne Gemeinde – das soll sie ja – die Sache aus ihrer Sicht beurteilt. Wenn sie die richtige Entscheidung treffen soll, dann muss man sie zwingen, die Kosten, die bei anderen entstehen, einzurechnen.

Dazu ist hier nichts vorgesehen. Das könnte man – ich habe dazu etwas geschrieben – auf nicht umständliche Weise machen. Es fehlt jedenfalls und wird vielleicht dazu führen, dass die Verwaltung an der einen oder anderen Stelle eher so wird, wie die Verantwortlichen in den Gemeinden sie für richtig und angemessen halten, andere müssen es aber in bestimmten Fällen bezahlen. Das ist ein Problem und widerspricht Dingen wie dem Konnexitätsprinzip usw., die Sie sonst angesprochen haben.

Es ist auch juristisch nicht ganz so einfach, wie es eben gemacht worden ist; denn derjenige, der das plötzlich selber machen will, kann nicht die Hand beim Land aufhalten. Das ist aber gar nicht das Problem, sondern das besteht darin, dass Kosten bei anderen Gemeinden entstehen – nicht beim Kreis, der sich das über die Umlage wiederholen kann, was vielleicht anstrengend ist. Das lässt sich nicht wegdebattieren. Ich übersehe nicht, wie viel das ist, ob das über die Werte, die beim Konnexitätsprinzip relevant sind, hinausgeht, aber es könnte sein, dass Ihnen das wieder begegnet. Hier liegt ein Problem.

Darüber hinaus kommt der Bürger bei all den Zuständigkeitsregelungen in den Überlegungen überhaupt nicht vor. Das wird zwischen Ministerien und kommunalen Spitzenverbänden besprochen. Für den Bürger, für diejenigen, die ihn als Anwälte, Architekten usw. beraten, wird das Ganze immer komplizierter. Wenn Sie auswärts tätig sind, wis-

sen Sie nicht, wer dort zuständig ist. Das bekommen Sie auch nicht einfach heraus, weil Sie in den örtlichen Verkündungsblättern nachsehen müssen.

Wenn man das so flexibilisieren will – das kann man so machen –, dann müssen Sie Instrumente schaffen, damit sich der Bürger darüber informieren kann, wer zuständig ist. Das hätte den angenehmen Nebeneffekt, dass eine Übersicht entsteht, welche Zuständigkeiten es gibt, die gegenwärtig niemand hat. Eine Doktorandin von mir hat eine Untersuchung über Zuständigkeiten im kreisangehörigen Raum durchgeführt und festgestellt, dass es Gemeinden gab, die gar nicht wussten, dass sie zuständig waren. Das ist alles wenig hilfreich. Wenn man sie anruft und fragt, wissen sie es teilweise selbst nicht. Ich will das nicht kritisieren, aber dass man hier Klarheit schaffen muss, ist nicht zu bestreiten.

Zu den Bürgermeistern: Für die Verlängerung der Wahlzeit spricht vieles, auch wenn es Gegenargumente gibt. Sie hat aber den Effekt, dass wir – anders als es bisher in Nordrhein-Westfalen war und im Regelfall in Bayern ist – zu einer Entkoppelung der Wahlen zum Rat und zum Bürgermeister kommen. Das kann man wollen, dafür gibt es Sachargumente. Man kann allerdings nicht bestreiten, dass zusätzliche Kosten entstehen. Bisher wurde ein zusätzliches Plakat gedruckt und aufgehängt, und im Übrigen entstanden auch Fühlungsvorteile, weil der Bürgermeister für die Ratskandidaten warb, soweit es ein parteiangehöriger Kandidat war.

Künftig muss das Geld anderweitig aufgebracht werden. Nach dem, was ich beobachte, wird man nicht davon ausgehen können, dass in allen Fällen die Parteien die Tasche aufmachen – schon allein deshalb, weil das manchmal sinnlos ist, es ist nichts drin. Also muss es jemand anders bezahlen. Das könnten die Kandidaten sein. In Großstädten kommt man dabei aber, nach allem, was man dazu lesen kann, auf sechsstelligen Beträge. Wo sollen die herkommen? Die Bezüge sind nicht so, dass man das innerhalb einer Wahlperiode wegdrücken könnte.

Hier programmieren Sie Probleme – ich nenne das Stichwort Wuppertal –, die insgesamt Vertrauen infrage stellen, auf das die gesamte Politik angewiesen ist. Man muss sich darüber Gedanken machen. Man kann es vielleicht trotzdem machen, nur, Sie müssen das im Auge behalten und sehen, dass hier ein Problem liegt.

Als Letztes möchte ich etwas ansprechen, was nicht in meiner schriftlichen Stellungnahme steht, was mir aufgefallen ist, als ich in den letzten Tagen einen Festschriftbeitrag verfasst habe. Ich habe einmal die Regelungen in den Ländern über den Eintritt des Bürgermeisters in den Ruhestand abgeglichen. Mit den relativ komplizierten Regelungen, die Nordrhein-Westfalen in § 195 des Landesbeamtengesetzes hat, gehört das Land in eine kleinere Gruppe von Ländern. Andere Länder – es gibt mehrere – haben auch bei Wahlzeiten von sechs Jahren eine Regelung, dass eine Wahlzeit für den Eintritt in den Ruhestand und damit für das Ruhegehalt ausreicht.

Ich würde Ihnen dringend ans Herz legen, das jetzt zu überlegen und aufzunehmen, weil Sie damit Probleme und auch grobe Ungerechtigkeiten, die es in der Vergangenheit gegeben hat, aus der Welt schaffen und das Amt attraktiver machen. Wir haben gegenwärtig nicht gerade ein Überinteresse an verantwortlichen Positionen im öffentlichen Bereich.

Es ist mit relativ bescheidenen Mitteln möglich, das Ganze auch übersichtlicher zu machen. Stellen Sie sich vor, jemand wird angerufen und gefragt, ob er kandidieren will. Dann ist das in der praktischen Politik meistens eine Sache, die innerhalb weniger Tage entschieden werden soll. Ich weiß nicht, wie sich derjenige heute über eventuelle Versorgungsfolgen informieren soll. Dazu braucht er Fachleute aus den entsprechenden Einrichtungen. Dem Gesetz kann man dazu nichts entnehmen. Ich kenne mich damit halbwegs aus, würde aber behaupten, dass ich bei einer Karriere, in der ein paar Mal ein Wechsel stattgefunden hat, auch nicht weiterhelfen kann. Es wäre eine große Entlastung und auch eine Entscheidungshilfe, wenn man sagen könnte: Wer eine Wahlperiode durchsteht – wenn Sie jetzt auf die sechs Jahre gehen –, der hat es dann auch.

Es wäre reizvoll, zu dem einen oder anderen, was Herr Bogumil gesagt hat, jetzt noch Stellung zu nehmen, meine Zeit ist aber sicher um. Die Streichung der Vorbehalte Planfeststellung, Bauleitplanung wäre sicher sehr effektiv, und auch über andere Dinge ließe sich reden. Dazu kann dann nachgefragt werden.

**Prof. Dr. Rüdiger Robert (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ein wesentlicher Ansatzpunkt des Gesetzestextes in seinem Entwurf ist die Stärkung des Amtes des Hauptverwaltungsbeamten. Damit ist wohl die Relation zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der kommunalen Vertretung gemeint. Hier ist wiederum ein zentraler Unterpunkt die Verlängerung der Wahlzeit des Hauptgemeindebeamten auf sechs Jahre.

Ich kann im Gesetzestext und auch in der Diskussion nicht erkennen, warum man auf sechs und nicht auf sieben oder acht Jahre geht. Wenn man die Verlängerung will, müsste man eine deutliche Differenz zwischen die Amts- und Wahlzeit der Rats- und Kreistagsmitglieder legen und sie nicht so dicht zusammenlassen. Es gibt auch im Gesetzentwurf keine Begründung dafür. Das ist auffallend, darin sind überhaupt wenige Begründungen. Es werden vielfach Entscheidungen vorgenommen, deren Begründung man sich woanders herholen muss, aber nicht aus der Begründung des Gesetzestextes.

Zutreffend ist die Feststellung, dass mit der beabsichtigten Gesetzesänderung die parteipolitische Zugehörigkeit des Hauptgemeindebeamten in den Hintergrund tritt oder aber geschwächt bzw. abgemildert wird. Das kann man unterschiedlich beurteilen. Wenn man einen solchen Schritt vollzieht, sollte man ihn komplett vollziehen und nicht halbherzig. Man sollte sich darüber im Klaren sein, dass es sich um einen Systemwechsel handelt. Das durch die gesonderte Wahl des Hauptgemeindebeamten beabsichtigte Alleinstellungsmerkmal für Bürgermeister und Landräte steht zumindest im Widerspruch zur nordrhein-westfälischen Tradition nach 1946.

Die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit einer Stärkung der Position des Bürgermeisters, des Landrats wird unterstellt, aber in der Relation zu den Kommunalvertretungen nicht begründet. Es ist keine Begründung im Gesetz erkennbar. Es wird postuliert, dass das notwendig und sinnvoll ist, auch die Kollegen haben es eben für sich betont, was ihr gutes Recht ist. Man kann das so sehen. Eine lediglich zwölfmonatige Amtszeitverlängerung führt aber auf keinen Fall zu dem Effekt, den Herr von Lennep genannt hat, den man sich wünschen könnte, nämlich zu einem erhöhten Anreiz für das Amt des Bürgermeisters oder Landrats.

Die Kontinuität und Effizienz der Arbeit eines Bürgermeisters oder Landrats wird dadurch auch nicht nennenswert vorangebracht. Im Gegensatz zur Begründung des Gesetzentwurfs wird die Bedeutung der Ratswahl angesichts des Trends zur Personalisierung auch von kommunaler Politik auf wenige politische Entscheidungsträger nicht hervorgehoben, sondern geschwächt. In einer Großstadt ist der Fraktionsvorsitzende irgendeiner Partei in der Kommunalvertretung den Bürgern im Regelfall nicht bekannt. Wenn jemand bekannt ist, dann ist es der Bürgermeister, die Bürgermeisterin, und da liegt dann vielleicht eine gewisse Attraktivität bei der Wahl.

Die Einführung eines gesonderten Wahlgangs zum Amt des Hauptgemeindebeamten bei gleichzeitigem Fortfall der Stichwahl – Herr Bogumil hat darauf hingewiesen, ich verstehe das auch nicht – wird nicht zu einer gesteigerten politischen Partizipation führen. Sie werden eine rückläufige Wahlbeteiligung haben. Ich prognostiziere, ohne das im Moment beweisen zu können – das ist das Schöne an Prognosen –, dass das insbesondere bei den Wahlen zu den Gemeinderäten und Kreistagen der Fall sein wird.

Die Stärkung des Amtes des Hauptverwaltungsbeamten, die im Gesetzentwurf vorgeschlagen ist, geht mit einer Schwächung des Amtes der Gemeinderäte und Kreistage einher. Man muss darüber nachdenken, ob es dafür eine sachliche Rechtfertigung gibt – nicht verfassungsrechtlich gesprochen –, denn die Exekutive innerhalb der Kommunen ist gegenüber den Räten ohnehin weit im Vordergrund und hat dort erheblich mehr Möglichkeiten als ein Ratsmitglied, das in vielen Fällen nur ehrenamtlich tätig ist.

Man muss auch sehen, dass der Vorschlag, den Hauptverwaltungsbeamten, die Kreistage und Gemeinderäte gesondert wählen zu lassen, einen erheblichen administrativen und finanziellen Mehraufwand beinhaltet. Wo soll bei den Bürgermeistern – das hat Herr Oebbeke schon gefragt –, gerade in großen Gemeinden, das Geld herkommen? Auch der Wahlgang selbst muss organisiert und finanziert werden. Ob man das mit dem Hinweis auf die Nichtinanspruchnahme des Konnexitätsprinzips begründen kann, wage ich zu bezweifeln.

Ich würde insgesamt sagen, dass die vorgeschlagene Grundsatzreform des § 65 GO NW das hauptamtliche, das professionelle Element der kommunalen Selbstverwaltung zulasten der ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte und Kreistage sowie der politischen Parteien stärkt. Man kann nicht im rechtlichen, wohl aber im faktischen Sinne von einer Festigung der Position exekutiver zulasten kontrollierender Elemente der kommunalen Selbstverwaltung sprechen.

Die Kontrollelemente, die die Bürgerschaft gegenüber der Spitze der Verwaltung hat, liegen immer noch in einem erheblichen Umfang bei den Räten und nicht so sehr bei den Möglichkeiten direkt demokratischer Beteiligung, auch wenn man hier vielleicht eine zusätzliche Vorschrift einbauen will. Man muss sehen, dass sie die Kontrollfunktion, soweit sie den Räten obliegt, heute in vielen Fällen kaum mehr ausüben können. Diese zu schwächen, halte ich für eine Fehlentwicklung.

Als Nächstes möchte ich die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den kommunalverfassungsrechtlichen Organen ansprechen. Sie können meiner Stellungnahme entnehmen, dass ich gerne wissen möchte, was eigentlich ein Gleichgewicht darstellt. Damit operiert der Gesetzentwurf, er qualifiziert aber nicht, was das ist. Er arbeitet einfach mit

dem Begriff und überlässt dem geneigten Leser, zu definieren, ob er meint, dass ein Gleichgewicht vorhanden ist oder nicht.

Gleichwohl kann man einige Punkte im Gesetzentwurf positiv beurteilen. Dazu gehört vor allen Dingen das Auskunftsrecht, das die Ratsmitglieder gegenüber dem Hauptgemeindebeamten – ich will das in seiner Bedeutung nicht überbewerten, Herr Bogumil hat das schon gesagt – etwas stärkt. Ich meine auch, dass das Verlangen eines Ratsmitglieds auf Auskunftserteilung durch den Bürgermeister oder den Landrat richtig im Gesetzentwurf enthalten ist.

In gebe aber eines zu bedenken: Bei der Akteneinsicht wird vorgeschlagen, dass jedes einzelne Ratsmitglied Akteneinsicht nehmen kann, sofern der entsprechende Beschlussvorschlag vonseiten der Verwaltung zu einem Abschluss gebracht ist. Es stellt sich die Frage, an welchem Punkt der Bürgermeister sagt, er sei so weit. Das heißt, es ist nach wie vor ein exekutives Element der Steuerung. Ob die Akteneinsicht gewährt wird oder nicht, bleibt immer noch eine weitgehende Ermessensentscheidung des Hauptgemeindebeamten. Ich bitte darum, noch einmal darüber nachzudenken, ob das sinnvoll ist.

Ein anderer Kritikpunkt, den ich mir erlaube anzubringen, betrifft die Bestimmung von Rats- und Kreistagsmitgliedern zur Besetzung von Beiräten, Ausschüssen und Gesellschafterversammlungen. Nach der Gemeindeordnung ist der Hauptgemeindebeamte gesetzt. Warum er jetzt bei der Besetzung der übrigen Positionen in entsprechenden Gremien auch mitstimmen muss und damit unter Umständen die Verhältnisse in der Mehrheit verschiebt, vermag sich mir nicht ganz zu erschließen.

Lassen Sie mich noch die Stärkung der Rechte kleiner Fraktionen, von Gruppen und einzelnen Ratsmitgliedern ansprechen: Wir haben bei der Erörterung über das Kommunalwahlgesetz über eine 2,5- bis 3-%-Klausel gesprochen, Herr Bogumil. Ich hatte den Eindruck, dass in dieser Anhörung auch vonseiten der Politik in diesem Hause eine deutliche Sympathie zu spüren war, hier eine Plafonierung mit einer 2,5- oder 3-%-Klausel einzuführen. Dazu passt das in der Tat nicht. Wir haben das, was hier zur Stärkung von Gruppen und zur Herabsetzung von kleinen Fraktionen vorgeschlagen ist, damals auch schon angesprochen.

Ich meine, dass die Arbeitsfähigkeit, die Effizienz einer Kommunalvertretung, der ehrenamtlichen Tätigkeit, durch eine Zersplitterung derselben – ich will es nicht überbewerten, aber die Zahlen sind eben genannt worden – stark beeinträchtigt wird. Dass dies in vielen Fällen beispielsweise zu einer erheblichen Verlängerung von Ratssitzungen führt, gerade für Leute, die ehrenamtlich tätig sind und auch andere Möglichkeiten haben, sich ehrenamtlich zu engagieren, birgt aus meiner Sicht eine erhebliche Gefahr.

Ich würde die Bitte, das noch einmal zu prüfen, nicht mit der Gefahr des Rechts- oder Linksextremismus begründen wollen; das scheint mir unangemessen zu sein. Es gibt eine Vielzahl von Bürgern, die kleinen Gruppen angehören, die weder mit dem einen noch mit dem anderen Lager etwas zu tun haben. Man muss das generell begründen. Ich bitte aber herzlich darum, das Kommunalwahlgesetz und die Reform der Gemeindeordnung auf einen Nenner zu bringen.

**RA Wilhelm Achelpöehler (Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung und verweise zunächst auf meine schriftliche Stellungnahme. Bei der Gemeindeordnung beginnt es mit der Änderung des § 1. Eingeführt wird der Programmsatz, dass die Gemeinden „zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen“ handeln. Wir hatten vor einigen Jahren eine große Debatte über die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes. Wenn man diese Debatte nachträglich nüchtern betrachtet, stellt man fest, dass das Maß der rechtswissenschaftlichen und politischen Debatte im Vorfeld der Einführung dieser Staatszielbestimmung nicht ansatzweise deren praktischer Bedeutung entsprach. Ich würde mir von solchen Programmsätzen wenig versprechen.

Die übrigen Regelungen sind auf eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen den gemeindlichen Organen ausgerichtet, insbesondere auf eine Stärkung der Position des Bürgermeisters. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf einen Aspekt hinweisen, der in der Diskussion bisher noch nicht angesprochen worden ist. Auch in einer anderen Bestimmung verbirgt sich eine Regelung, die zu einer erheblichen Stärkung der Position des Bürgermeisters führt, das betrifft die Frage der Schwellenwerte. Die Schwellenwerte führen auch zu einer Veränderung der Position des Bürgermeisters.

Nehmen wir eine Gemeinde, die bisher nicht über ein Bauamt verfügte. Sie konnte über Bauen nur im Rat entscheiden, indem Bebauungspläne per Satzung beschlossen wurden. Das war ein öffentlicher Prozess innerhalb der Gemeindevertretung. Verfügt diese Gemeinde jetzt über ein Bauamt, werden Baugenehmigungen künftig von der Verwaltung erteilt. Wenn man die Praxis der Gemeinden nüchtern beurteilt, wird man feststellen, dass eines der Hauptprobleme gerade bei den kleinen Gemeinden die Frage ist: Wann haben wir ein Bauvorhaben, das sich im Bebauungszusammenhang und wann eines, das sich im Außenbereich befindet? Das ist eine rechtliche Frage, die einiges an Brisanz hat, bei der man durchaus den Eindruck haben könnte, dass sie nicht stets im Einklang mit dem Gesetz, sondern ein wenig großzügig gegenüber den Interessen der Bauherren behandelt wird.

Hierbei stellt sich jetzt für die Gemeinde eine Veränderung der Gewichte zwischen Rat und Verwaltung heraus. Künftig wird in solchen kleinen Gemeinden durch die Verwaltung über das Bauen in einem Maße entschieden, wie es vielleicht in der Vergangenheit nicht der Fall war. Darüber sollte man sich im Klaren sein. In der Vergangenheit wurde die Baugenehmigung beim Kreis beantragt, wodurch eine gewisse Distanz zu den örtlichen Verhältnissen und vielleicht auch ein größeres Maß an Rechtskontrolle gegeben war. In dem Maße, in dem es jetzt auf die kleine Gemeinde verlagert wird, kann es durchaus sein, dass künftig manche Baugenehmigung erteilt wird, für die es in der Vergangenheit der Aufstellung eines Bebauungsplans bedurft hätte. Dessen sollte man sich bewusst sein, gerade wenn man in § 1 die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen an die Spitze gesetzt hat, die sicherlich auch die Sicherung des unbebauten Außenbereichs umfassen wird. – Das ist der erste Punkt, auf den ich aufmerksam machen wollte, der in der Debatte bisher keine große Rolle gespielt hat.

Der zweite Aspekt betrifft die Stärkung der Bürger durch die Ausweitung der Regelung über das Bürgerbegehren. Die Einführung des Ratsbegehrens ist sicherlich eine vernünftige Sache. Wenn man es einführt, sollte man nur schauen, wie es in den Ländern

gehandhabt wird, in denen es bereits derartige Regelungen gibt. In Bayern beispielsweise existieren Regelungen, die die Kollision von Bürgerbegehren und Ratsbegehren zum Gegenstand haben: Was passiert, wenn zwei Begehren an einem Tag stattfinden? Die Rechtsprechung hat sich damit beschäftigen müssen, dass Bürger ein zulässiges Bürgerbegehren auf den Weg gebracht haben und der Rat am gleichen Tag, an dem die Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens festgestellt wurde, die Durchführung eines Ratsbegehrens mit anderer Fragestellung beschlossen hat. Hier können durchaus Konfliktfälle auftreten, die man dann auch lösen sollte, wobei sich die Bezugnahme auf die bayerischen Regelungen anbietet.

Die wichtigste Regelung, die Einführung des Suspensiveffekts, ist zu begrüßen. Missbrauch wird dadurch Einhalt geboten. Wenn man schon die Problematik des Bürgerbegehrens angeht, sollte man sich auch den Katalog ansehen. § 6, die Aufstellung von Bebauungsplänen, ist aus meiner Sicht ein Punkt, den man aus dem Katalog streichen kann. Das wesentlichste Argument dagegen ist, dass im Rahmen eines Bürgerbegehrens keine Abwägung stattfinden und deshalb ein Bebauungsplan kein tauglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann. Dies ist den Bürgern allerdings ohnehin durch § 1 Abs. 7 des Baugesetzbuches untersagt. Auch in Bayern können durch Bürgerentscheid keine Bebauungspläne aufgestellt werden. Es ist allerdings durchaus möglich, durch ein Bürgerbegehren von der Aufstellung eines Bebauungsplans abzusehen.

Der Umstand, dass diese Angelegenheiten in Nordrhein-Westfalen gänzlich ausgeschlossen sind, führt dazu, dass die Bürger Mittel und Wege suchen, bestimmte Gegenstände, die eigentlich durch Bauleitplanung zugelassen werden, über einen Umweg zu einem tauglichen Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen. Das beschäftigt dann die Rechtsprechung.

Das Oberverwaltungsgericht hatte sich neulich mit der Frage eines Bebauungsplans in Minden zu beschäftigen. Dort soll ein Einkaufszentrum errichtet und das Rathaus im Zuge der Verwirklichung des Bebauungsplans abgerissen werden. Die Bürger haben dann ein Bürgerbegehren auf den Weg gebracht, das sich nicht gegen den Bebauungsplan wendet, sondern nur gegen den Abriss des Rathauses. So werden Fragestellungen entwickelt, um das Verbot zu umgehen. Das glückt manchmal, in Minden ist es gelungen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Fragestellung akzeptiert. Anderswo glückt es nicht.

Bevor man die Bürger dazu bringt, auf diese Art und Weise Umwege zu suchen, sollte man lieber den Weg freimachen. Man muss nicht befürchten, dass das eintritt, was vielfach befürchtet wird, dass die bundesrechtlich vorgegebenen Abwägungsvorgänge durch Bürgerbegehren unterlaufen würden.

Wenn man das Ratsbegehren einführt, sollte man es stimmig machen und Kollisionsregelungen für Bürgerbegehren vorsehen. Herr Prof. Oebbecke hat darauf hingewiesen: Der Gesetzeswortlaut gibt manchmal Anlass zu Fragestellungen. Durch die Änderung hier stellt sich die Frage, ob der Ausschlusskatalog für Bürgerbegehren auch das Ratsbürgerbegehren oder den Ratsentscheid umfasst. Das ist nach dem Wortlaut gegenwärtig nicht der Fall, aber vermutlich nicht gewollt. Wenn es gewollt wäre, würde man die zweite Frage stellen müssen, warum über diese Gegenstände, die den Bürgern



durch den Ausschlusskatalog verboten sind, auf Initiative des Rates entschieden werden könnte. Das wäre ein nicht nachvollziehbarer Wertungswiderspruch. Es bietet sich an, das Gesetz dort ein wenig stimmiger zu fassen.

Der letzte Punkt, auf den ich eingehen möchte, betrifft die Frage der Fraktions- und Gruppenfinanzierung. Das Gesetz sieht vor, dass jetzt auch Gruppen einen Anspruch auf Finanzierung haben. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Regelungen für die Gruppen bemerkenswert konkret sind, und zwar deutlich konkreter als die Regelungen für die Fraktionen.

Bei den Fraktionen steht dem Rat ein Ermessen zu, in welchem Umfang Zuwendungen gewährt werden. Bei den Gruppen wird dieses Ermessen in der Hinsicht reduziert, dass eine strikte Proportionalität gegenüber den kleinsten Fraktionen vorgegeben wird. Warum ist das so? Wenn der Rat über Fraktionszuwendungen entscheidet, sind das meistens Regelungen, die eine Mischung aus Sockelbetrag, also Grundbedarf für Geschäftsführung, und zusätzlichem Aufwand, je nach Größe der Fraktion, umfassen. Das trifft sicherlich auch bei einer kleinen Fraktion zu, die immerhin auch Vertreter in den Ausschüssen hat. Warum soll dem Rat durch die Gemeindeordnung vorgegeben werden, dass eine Gruppe, die dann nur aus zwei Personen besteht, die nicht in den Ausschüssen vertreten ist, automatisch zwei Drittel der Zuwendungen erhält, die eine Fraktion bekommt? Es ist nicht ganz nachvollziehbar, warum man hier den Gemeinden derart starre Regelungen vorgibt. Das passt nicht zur Systematik der Fraktionsfinanzierung, die den Gemeinden im Übrigen einen weiten Ermessensspielraum einräumt.

Wenn man es vom Ergebnis her betrachtet, wird das dazu führen, dass gerade kleine Fraktionen geringe Zuwendungen erhalten, denn der Rat kalkuliert bei der Aufstellung des Verteilungsmaßstabes: Was kostet uns das? Was bekommen die einzelnen Fraktionen? So kann die vielleicht gut gemeinte Regelung für die Gruppen, die ihnen einen relativ hohen Anteil einräumt, dazu führen, dass der Rat bei der Aufstellung des Verteilungsschlüssels die Zuwendungen für die kleinen Fraktionen, an denen sich die Zuwendungen an die Gruppen orientieren, von vornherein reduziert. Das, was man den Gruppen an Wohltat verschafft, wirkt sich faktisch als nachteilig für kleine Fraktionen aus. Das ist der tatsächliche Effekt dieser Regelung, der nicht gewollt sein dürfte.

Auf andere Unstimmigkeiten ist hingewiesen worden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Zusammensetzung des Ausschusses nach einem anderen Zählverfahren durchgeführt werden soll als die Verteilung der Ausschussvorsitze. Man könnte sich durchaus an Vorbildern wie dem Deutschen Bundestag orientieren, die das viel stimmiger regeln.

**Hans Meier (LWL):** Ich gebe in Absprache mit dem Landschaftsverband Rheinland eine gemeinsame Stellungnahme ab, die schriftliche liegt entsprechend vor. Ich werde mich sehr kurz fassen können, da es uns im Wesentlichen um die Öffnungsklausel für die Landschaftsverbände im Hinblick auf eine interkommunale Zusammenarbeit geht, und zwar im Ergebnis um eine Erweiterung des § 5 Abs. 5 der Landschaftsverbandsordnung, wo festgeschrieben ist, dass den Landschaftsverbänden neue Aufgaben nur aufgrund eines Gesetzes übertragen werden können.

Wir sind etwas erstaunt – das sage ich ganz offen –, dass sich die Öffnungsklausel nicht im Entwurf wiederfindet; denn es hat Ende letzten Jahres eine gemeinsame Be-

sprechung im Innenministerium gegeben, bei der nach Auffassung aller Beteiligten Einvernehmen darüber erzielt wurde, dass die beiden Landschaftsverbände ebenfalls das Recht zur interkommunalen Zusammenarbeit erhalten sollen. Warum das jetzt nicht realisiert wurde, weiß ich nicht. Wir haben damals einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet, den ich noch einmal vorlesen möchte:

„Die Landschaftsverbände können neben den ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben mit der Erledigung von weiteren in die Zuständigkeit der Mitgliedskörperschaften fallenden Aufgaben durch diese betraut werden, wenn keine Rechtsvorschriften entgegenstehen. Sie erfolgt gegen anteilige Kostenerstattung durch die übertragende Mitgliedskörperschaft.“

Ich weise darauf hin, dass diese Formulierung weitgehend mit dem Verwaltungsstrukturgesetz in Baden-Württemberg übereinstimmt. Dem Jugend- und Sozialverband in Baden-Württemberg wurde eine entsprechende Möglichkeit eingeräumt.

Warum schlagen wir dies vor? – Erstens erhöht es die Flexibilität hinsichtlich der Aufgabenübertragung, wenn es nicht nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen kann, sondern bei Bedarf durch eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften. Man muss also keine umständlichen Verfahren mehr einleiten.

Zweitens – das ist auch sehr wichtig – ist es vor allen Dingen ausgesprochen wirtschaftlich. Die Kommunen haben insgesamt – das zeigt sich überall – zwar den Modernisierungsprozess vorangetrieben, sind aber auch weitgehend, was die Rationalisierungsmöglichkeiten angeht, an ihre Grenzen gestoßen. Das heißt, Einsparpotenziale sind kaum mehr vorhanden, das zeigen auch die angespannten Haushalte. Wir denken, dass eine Erweiterung der Zusammenarbeitsmöglichkeiten eine Chance ist, wirtschaftlich zu handeln und weitere Einsparpotenziale zu eröffnen.

Drittens sind wir der Auffassung, dass die Landschaftsverbände von ihrer Organisation, ihrer Größe und ihrer Struktur her hervorragend in der Lage sind, Dienstleistungsfunktionen, und zwar auch zusätzliche, für die Kommunen und Mitgliedskörperschaften zu übernehmen. Dies wird weitere wirtschaftliche Einsparpotenziale für alle bringen, aber auch der Aufgabenwahrnehmung dienen. Es ist wenig zweckmäßig, wenn Aufgaben von unterschiedlichen Körperschaften wahrgenommen werden. Wir bieten hier ausdrücklich unsere Dienstleistungsfunktion an und hoffen auf die entsprechende Erweiterung im Gesetz.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank, Herr Meier. – Damit ist der erste Block abgeschlossen. Ich möchte jetzt den Fraktionen Gelegenheit geben, das, was hier vorgebracht worden ist, durch Ergänzungsfragen noch zu vertiefen, aber bitte nur Fragen an diejenigen Sachverständigen zu stellen, die sich bereits geäußert haben. – Der Erste, der sich gemeldet hat, ist Herr Körfges. Bitte schön.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte mich zunächst für die inhaltlich interessanten und ausführlichen Stellungnahmen namens meiner Fraktion bedanken. Es gibt einige Dinge, die es tatsächlich notwendig machen, noch einmal nachzufragen.

Ich möchte erstens dem Städte- und Gemeindebund Gelegenheit geben, auf das Argument der Gleichmäßigkeit der Lebensbedingungen, das seitens des Landkreistages angeführt worden ist, bezogen auf die Schwellenwertproblematik einzugehen. Das ist nur fair, um eine Replik zu haben, da die Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes durch den Landkreistag kommentiert worden ist.

Herrn Prof. Bogumil und Herrn Prof. Oebbecke möchte ich danach fragen, wie sie zur These von Herrn Prof. Robert stehen, dass sich im Prinzip, wenn es auf der einen Seite darum geht, eine Stellung zu verstärken, auf der anderen Seite eine Abschwächung, nämlich der Rechte und Kompetenzen des Rates, ergibt.

An alle Wissenschaftler habe ich die Frage, ob nicht das, was uns hier vorgelegt wird, absolut widersprüchlich ist. Dabei muss ich ein Thema einführen, über das wir bereits beim letzten Mal diskutiert haben, nämlich die Frage der Wahlverfahren. Wenn wir auf der einen Seite sagen, wir wollen eine Stärkung durch die Verlängerung, schaffen aber auf der anderen Seite die Stichwahl ab, ist damit nicht automatisch ein Verlust an Legitimität verbunden?

Wir verlängern dann aber nur um ein Jahr. Die ursprüngliche Begründung für die Verlängerung von Amtszeiten war eine ganz andere. Welche Auswirkungen hat das zum Beispiel auf die Arbeitsfähigkeit von Räten und Verwaltung im Bereich dieses Jahres? Hat ein kurz nach einer Kommunalwahl stattfindender Hauptverwaltungsbeamtenwahlkampf nicht auch Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit, auf die Logik des Zusammenarbeitens zwischen Rat und Verwaltung?

Zu den Rechten kleiner Fraktionen, von Einzelmitgliedern und Gruppen: Ist nicht der Rat im Verhältnis zum Hauptverwaltungsbeamten geschwächt, wenn wir die einzelnen kleinen Gruppen und Kleinstfraktionen wegen der fehlenden Sperrklausel noch stärken und sich ein Hauptverwaltungsbeamter dann unter Umständen relativ einfach mit von ihm gut ausgestatteten kleinen und kleinsten Gruppierungen Mehrheiten besorgen kann? Ist die Mehrheit im Rat dann nicht in einer schwierigen Situation?

**Horst Becker (GRÜNE):** Ich möchte drei Komplexe ansprechen, zunächst die Stärkung, respektive Schwächung des Rates in Personalangelegenheiten. Hier möchte ich eine Unterscheidung zwischen der Wahl der Beigeordneten und den anderen Personalentscheidungen vornehmen, auf die ich mich jetzt ausdrücklich nicht beziehe, obwohl es auch da eine Reihe von Fragen gäbe. Ich beziehe mich zunächst einmal ausdrücklich auf die Beigeordneten und ihr Geschäftsfeld.

Meine erste Frage richtet sich an Herr Prof. Bogumil, Herrn Achelpöhler und Herrn Prof. Robert: Bedeutet nicht die Stärkung des Rechts des Bürgermeisters in Bezug auf die Beigeordneten, die Entkoppelung mit einer Zweidrittelregelung für den Fall, dass sich der Rat durchsetzen will, im Streitfall faktisch die Institutionalisierung von großen Koalitionen für die Zuschneidung von Geschäftsfeldern, dies wiederum insbesondere vor dem Hintergrund, dass Dezernenten im Gegensatz zu anderen Mitgliedern der Verwaltung für ihren Geschäftsbereich ausdrücklich das Recht einer abweichenden Stellungnahme gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen haben? Bedeutet das nicht an der Stelle eine dramatische Verschiebung – ich rede jetzt ausdrücklich nicht von sonstigen Personalentscheidungen, sondern spezifisch von dieser – zum einen zwi-

schen Rat und Bürgermeister und zum anderen in der Gewichtung der Fraktionen untereinander, also auch in Bezug auf potenzielle Mehrheiten?

Der zweite Komplex, der von Ihnen allen sehr eindeutig herausgearbeitet worden ist, den ich aber noch um einen spezifischen Aspekt ergänzen möchte, betrifft die Frage der Ausstattung von Gruppen und Einzelmitgliedern, die sich formelhaft dergestalt aus der kleinsten Fraktion ableiten lässt, dass man dem Grunde nach genau 1:1 die kleinste Fraktion anteilig bis hinunter zum Einzelmitglied abbildet. Das heißt, ein Einzelmitglied hat im Zweifelsfall ein Drittel bzw. die Hälfte der kleinsten Fraktion.

Sehen Sie nicht einen spezifischen Aufwand, selbst wenn man es regeln wollte, hier Mindestregelungen einzuführen? Mindestregelungen kann ich durchaus nachvollziehen, weil man die Einzelmitglieder bzw. Gruppen teilweise schlecht ausgestattet hat. Sehen Sie nicht eine deutlich Abstufung zwischen Fraktionen und Gruppen und auch zwischen Fraktionen und Einzelmitgliedern? Sehen Sie nicht auch die Gefahr, von der ich eben nichts gehört habe, dass es eine hohe Verlockung für manches Mitglied mancher Fraktion gibt, sich dann anders zu organisieren, wenn ihm gerade eine Entscheidung nicht passt? Ich habe das an der einen oder anderen Stelle jetzt schon erlebt und befürchte, dass sich das noch erheblich beschleunigt.

Im dritten Komplex geht es um die Frage der Sperrklausel und die Auswirkungen. Ich fand es sehr interessant zu hören, wie sich das zwischen 1999 und 2004 verändert hat. Ich will an der Stelle etwas suggestiv nachfragen, weil Herr Prof. Oebbecke das hinterfragt und gesagt hat, es gebe keine belastbare Empirie. Herr Prof. Oebbecke und Herr Prof. Bogumil, liegt das nicht genau daran, dass wir dem Grunde nach nur die Erfahrungen von 2004 heranziehen können, wenn wir im Kopf haben, dass diese Regelung 1999 zwar schon galt, aber durch die Nähe zur Wahl bei dem Urteil faktisch nicht ansatzweise die gleiche Wirkung, also die Häufigkeit solcher Splittergruppen in der Kandidatur, erzielen konnte, weil sie sich so kurzfristig nicht mehr vorbereiten konnten? Ist nicht insofern der Hinweis von Herrn Prof. Bogumil auf das Jahr 2004 sehr zielführend, weil er das einzige Jahr heranzieht, das man seriöserweise heranziehen kann?

**Josef Wilp (CDU):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Meine erste Frage richtet sich an die Wissenschaftler: Wir sind in dem Spannungsfeld „starker Bürgermeister, starker Rat“; Herr Prof. Robert hat das sehr deutlich gemacht. Wenn ich die eine Seite stärken, kann es durchaus passieren, dass ich automatisch die andere Seite schwäche. Wir reden manchmal vom Konzern Stadt. Ich sage ganz deutlich: Für mich ist der Rat mehr als ein Aufsichtsrat. Ich möchte den Rat als Gestaltungsgremium behalten, denn diese Mitglieder sind frei und direkt gewählt wie der Bürgermeister.

Die Zweidrittelmehrheit beispielsweise haben wir „nur“ bei Verfassungsänderungen. Für mich wäre das Quorum die absolute Mehrheit. In einem Gremium weiß ich damit schon, dass die Mehrheit des Rates eindeutig und in qualifizierter Weise dahinter steht. Würde das in dieser Form nicht genügen?

Zweitens zur Stichwahl: Wenn ich abkoppeln, habe ich eine Wahl mehr; das ist richtig. Herr Prof. Bogumil, das, was Sie gesagt haben, ist in der Wirklichkeit teilweise anders. Ich kann Ihnen eine Reihe von Beispielen nennen, wo bei der ersten Wahl der Kandidat oder die Kandidatin, die an der Spitze lag, in absoluten Zahlen mehr Stimmen hatte als

hinterher der- oder diejenige, die die Stichwahl gewonnen hat. Prozentual haben sie mehr. Bei fast allen Stichwahlen in Nordrhein-Westfalen hatten wir weniger als 50 %. Die Argumentation mit Prozenten geht zu kurz. Wir müssen dann auf die absoluten Zahlen sehen. Wenn Sie die Stichwahl so hoch setzen, kann es bei der Direktwahl durchaus mehr Stimmen geben. Von daher ist das Argument für mich nicht in jedem Fall zwingend. Können Sie das nachvollziehen?

**Horst Becker (GRÜNE):** In dem Zusammenhang, den Sie gerade angeführt haben, möchte ich auch noch einmal die Wissenschaft ansprechen. Es wird immer wieder behauptet, dies sei ein Hinweis darauf, dass der einfache Wahlgang ohne Stichwahl sinnföhrnd sei. Könnte die Wahlbeteiligung, die im zweiten Wahlgang oft hinter der des ersten liegt, nicht auch damit zu tun haben, dass nicht alle, die beim zweiten Wahlgang wählen gehen, hinter einem der beiden Kandidaten stehen, die in der Stichwahl liegen, aber sehr wohl relevante Stimmen abgeben, die mit darüber entscheiden wollen, welcher der beiden Kandidaten gewählt wird? Es ist aus meiner Sicht eher natürlich, dass sie nicht mehr genauso hoch ist, weil nicht alle Anhänger derer, die ausgeschieden sind, zur zweiten Wahl gehen, relevante Teile aber schon, sie haben dieses Recht auch bisher wahrgenommen. Deswegen sind die Hinweise auf die mindere Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang nicht zielföhrnd, sie gehen an der Sache vorbei. Wie sehen Sie das?

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Auch ich möchte noch einmal die Wissenschaftler ansprechen, und zwar in Bezug auf die angeblich größere Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der Entkoppelung. Wenn man das in Relation zum Wegfall der Stichwahl setzt, ist dann nicht die Gefahr gegeben, dass sich die Unabhängigkeit dadurch relativiert, dass womöglich vor einer Wahl Absprachen nötig sind? Wenn die Stichwahl wegfällt, müssen unter Umständen vorgezogene Koalitionsverhandlungen stattfinden, damit die eine oder andere Gruppierung darauf verzichtet, Bewerberinnen und Bewerber aufzustellen nach dem Motto: Eine kleinere Fraktion kauft sich vorher in eine Koalition für den Oberbürgermeister ein und verzichtet auf eine eigene Kandidatur.

**Rainer Lux (CDU):** Ich habe eine Frage an die Wissenschaftler zu dem Bereich Ratsbürgerentscheid oder Bürgerentscheid. Wir haben eben über die Negativliste gesprochen. Herr Achelpöhlner ist auf die Merkwürdigkeit eingegangen, dass dem Bürgerbegehren bestimmte Negativkataloge zugrunde liegen, die es beim Ratsbürgerentscheid nicht gibt. Halten Sie es für zwingend erforderlich, dass die Negativkataloge gleich sind? Sie haben dafür plädiert, sie ein bisschen abzuspecken. Sollen sie identisch sein, oder ist eine Unterschiedlichkeit durchaus sinnvoll?

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank, Herr Lux. – Ich habe die herzliche Bitte, dass diejenigen, die sich jetzt äußern – sofern sie dies wollen –, noch ein Wort zur Aufhebung der Altersgrenze für die Bürgermeister sagen. Das Thema hat bis jetzt keine Rolle gespielt.

Ich beginne mit den kommunalen Spitzenverbänden. Sie sind als Erste angesprochen worden, stehen im Augenblick auch nicht so sehr im Fokus der kritischen Nachfragen, sondern eher die Wissenschaft. – Herr von Lennep.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Ich bin von Herrn Körfges gebeten worden, noch einmal zu der Thematik Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen Stellung zu nehmen. Ich darf an mein Eingangsstatement erinnern, in dem ich gesagt habe: Alle Beschlüsse in Bezug auf die Herabsetzung der Schwellenwerte und Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit sind nicht nur im Präsidium, sondern auch im Hauptausschuss einstimmig gefasst worden. Wir haben die Thematik in allen Arbeitsgemeinschaften in den Regierungsbezirken diskutiert und auch von dort nur Unterstützung bekommen. Von daher ist diese Auffassung durchaus repräsentativ und wird von allen Mitgliedsstädten und -gemeinden getragen. Die Befürchtung, dass die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Gefahr ist, teile ich nicht, sondern halte sie für unreal. Bleiben wir bei den Fakten: Wir haben im Gesetz ein Antragsverfahren. Ob alle Gemeinden über 20.000 Einwohner davon Gebrauch machen, bleibt abzuwarten.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass wir bei der Thematik des additiven Schwellenwertes das Benehmen mit dem Kreis auch im Gesetz festgeschrieben haben. Es wird also eine Diskussion stattfinden. Man wird schon sehen – auch wir auf der kreisangehörigen Ebene können rechnen –, welches die Vor- und Nachteile sowohl qualitativ wie auch in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit sind. Man muss hier gemeinsam zu Lösungen kommen. Insofern denke ich, dass die jetzt vorgesehene gesetzliche Regelung – wie auch Herr Wienand gesagt hat – a) maßvoll ist, b) die Parteien zusammenbringt und c) nicht zu einem Ungleichgewicht der Kommunen innerhalb eines Kreises führen wird.

**Dr. Martin Klein (LKT NRW):** Ich gehe zunächst auf die Frage von Herrn Körfges in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ein und denke schon, dass, wenn man den Solidarverbund Kreis sprengt und die schlechten Risiken beim Kreis verbleiben, die Aufgabenwahrnehmung da schwerer fällt. Das ist im Zweifel gerade in sozialpolitischen Brennpunkten der Fall. Diejenigen, die das Geld nicht haben, können es nicht aufbringen, während sich diejenigen, die es sich erlauben können, aus dem Solidarverbund verabschieden und etwa eigene Jugendämter gründen. Das ist das Problem, das entwickelt sich auseinander.

Deswegen haben wir hier im Prinzip zwei Pole, nämlich zum einen den Egoismus einer einzelnen Gemeinde, die es im Zweifel nicht zu bezahlen hat, die nur an ihre wirtschaftlichen Vorteile denkt und zum anderen die Solidaritätskonstruktion Kreis. Wir sollten keine ungebremste Entscheidung zulasten Dritter zulassen. Da wäre im Genehmigungsverfahren einiges zu machen; auch Herr von Lennep fordert hier Spielregeln. Insofern sind wir vielleicht sogar auf dem Weg in Richtung konsensualer Entwicklung.

Die Rechnung darf nicht ohne die Dritten gemacht werden, es darf nicht eine einsame, egoistische Entscheidung sein, sondern das Land sollte Gewährleister eines fairen, angemessenen Ausgleichsverfahrens sein. Dabei hilft im Zweifel ein Wirtschaftlichkeitsgutachten von objektiver Seite, um die Auswirkungen, die Konsequenzen auf den kreis-

angehörigen Raum genau zu beleuchten. Denn klar ist: In Verbandsbeschlüssen wird bisweilen aus verbandspolitischer Überzeugung mit Feuer gespielt. Wenn dann das Kind in den Brunnen gefallen ist, kann das Erwachen sehr böse ausfallen.

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** Nachdem sich eine Konsensbrücke abzeichnet, möchte ich auf eine Stellungnahme verzichten.

**Prof. Dr. Rüdiger Robert (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich knüpfe an den letzten Punkt an. Möglicherweise liegt das Problem etwas anders, aber es ist damit verbunden. Eine Gebietsreform kommt wegen der ungeheuren Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, nicht infrage – das kann ich nachvollziehen –, aber mancher kommunale Raum ist für eine größere oder auch mittelgroße Stadt einfach zu klein geworden.

Ich nehme einmal die Stadt, aus der ich komme – es ist die schönste Stadt in Nordrhein-Westfalen, Münster, ein bisschen Werbung muss auch sein –: Diese Stadt ist räumlich sehr eng geschnitten. Der Flughafen beispielsweise liegt in einem Kreisgebiet. Wir haben einen Speckgürtel an Gemeinden rund um die Stadt herum. Dort gibt es eine Art interkommunale Zusammenarbeit. Hier gibt es automatisch gewisse potenzielle Reibungsflächen mit den umliegenden Kreisen, weil sie in sich von der Sozialstruktur, von der Wirtschaftskraft usw. her nicht homogen sind. Das, was sich um die Stadt Münster herum abspielt, ist etwas ganz anderes als zum Beispiel im Kreis Warendorf in Ahlen.

Diese Kooperationsmöglichkeiten, die selbstverständlich die Solidaritätsfrage aufwerfen, müssen gleichwohl geschaffen werden. Ich nehme an, dass Sie das auch nicht mit Ihrer Stellungnahme eben gemeint haben. Man müsste schauen, ob man diesen Aspekt im Gesetzentwurf nicht besser berücksichtigen kann, als er bisher im Gesetz ist, ohne – das ist ein bisschen die Quadratur des Kreises – den Solidaritätsaspekt außer Acht zu lassen. – Punkt 1.

Punkt 2: Herr Körfges, Sie haben danach gefragt, ob die Arbeitsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung nicht dadurch beeinträchtigt werden könnte, dass es nun getrennte Wahlen zum Bürgermeister – vielleicht sogar noch eine Stichwahl – und zu den Gemeinde- oder Kreistagen gibt. Ich denke schon, dass das Auseinanderziehen der Wahltermine einen Teil der Arbeit in den Räten überlagert. Wir wissen, dass Landtage und Bundestage bei bevorstehenden Wahlen anders agieren – ich will es so behutsam formulieren –, als wenn die Wahl gerade vorbei ist und man dann drei oder vier Jahre zum Gestalten hat. Das gilt auch für Kommunalvertretungen. Die Effizienzsteigerung vermag ich, gerade bei sechs Jahren – ich habe das eben in anderem Kontext gesagt –, nicht einzusehen.

Zur Frage der Beigeordneten, Geschäftsfeldbestimmung, Zweidrittelmehrheit: Ich würde in der Tat sagen, dass die Mehrheit von 50 % ausreicht. Dann habe ich eine stabile Regelung. Es stärkt selbstverständlich den Rat im Verhältnis gegenüber dem Bürgermeister, wenn ich von zwei Dritteln auf 50 % gehe. In den großen Gemeinden würde ich allerdings vermuten, dass selbst bei einer Entflechtung der Bürgermeisterwahl von der Ratswahl die Parteizugehörigkeit nach wie vor eine sehr große Rolle spielen wird. In den kleineren Gemeinden ist es leichter zu entkoppeln, weil der Wahlkampf nicht so

teuer ist. In den größeren Gemeinden kann ich mit der Mehrheit von 50 % gut arbeiten. Das sollte man noch einmal bedenken. Ich könnte mich da Ihren Anregungen oder Ihrem Gedankenspiel anschließen.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich beginne mit der Grundsatzfrage Stärkung des Rates, Stärkung des Bürgermeisters. In den meisten Fällen haben wir es mit einem Nullsummenspiel zu tun: Wenn der eine stärker wird, wird der andere schwächer. Das muss nicht so sein – Herr Achenpöhler hat auf das Beispiel mit dem Bauamt hingewiesen, das zeigt, dass es auch anders sein kann –, aber normalerweise wird es so sein, da darf man sich nichts vormachen.

Das Beispiel mit den Beigeordneten, das hier aufgebracht worden ist, halte ich nicht für das glücklichste. Worum geht es? – Es geht darum, dass die Geschäftsverteilung möglichst nicht gegen den Willen des Bürgermeisters festgelegt werden soll. Das kann nach geltendem Recht so sein. Die 50 % sind eigentlich nichts anderes als geltendes Recht. Wenn Sie jetzt 50 % schreiben, ist das, wenn alle an Bord sind, dasselbe wie das, was jetzt im Gesetz steht. Das ist fürs Auge und keine Änderung.

Wenn man da etwas tun will – ich persönlich halte es für dringend erforderlich, etwas zu tun –, dann ist die Zweidrittelregelung vernünftig. Wir kommen sonst dazu, dass der Bürgermeister in der wichtigsten Frage, der Organisation, de facto nichts zu sagen hat. Das ist ohnehin ein schwieriges Feld. Wenn er Chef der Verwaltung sein soll, dann muss er auch die maßgeblichen Weichen stellen können. Das ist für Teilbereiche auch in den Veränderungen nicht umstritten. Man kann darüber rätseln, ob es vernünftig ist, dass gegen seinen Willen Beigeordnete bestellt werden können.

(Horst Becker [GRÜNE]: Dann brauchen wir keine Beigeordneten mehr!)

– Man könnte schon sagen, dass es richtig ist, dass sich im Regelfall der Rat und der Bürgermeister einigen, wer Beigeordneter ist und man hier sagt: Wir wählen etwas anderes nur mit Zweidrittelmehrheit. Die Regelung der Geschäftsverteilung, um die es hier geht, halte ich für nachhaltig vernünftig. Meines Erachtens sind die Auswege, die mit der absoluten Mehrheit aufgezeigt werden, nicht überzeugend.

Ich glaube auch, dass es nicht zu funktionellen großen Koalitionen kommt. Nach meiner Beobachtung ist es zunehmend so, dass eine große Koalition, wie wir sie auf Bundesebene haben, in vielen Kommunen schon gar nicht mehr ausreicht. CDU und SPD zusammen schaffen die Zweidrittelmehrheit vielfach nicht. Das wird eher zunehmen. Ich weiß auch nicht, ob das das Problem ist. Gerade wurde gesagt: Der Bürgermeister sucht sich dann aus den ganzen kleinen Gruppen eine Mehrheit zusammen, und die Mehrheit des Rates hat damit ein Problem. Das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. Wenn er sich eine Mehrheit sucht, ist das die Mehrheit. Da ist noch viel altes Denken im Spiel.

Zur Sperrklausel: Ich habe das, was Herr Bogumil im Hinblick auf den Ausgang der letzten Wahl gesagt hat, nicht infrage gestellt; das ist völlig unbestreitbar. Nach meiner Auffassung wird sich das eher verstärken. Ich habe gefragt: Haben wir gesicherte Erkenntnisse darüber, ob die Pluralisierung im Rat die Arbeitsfähigkeit infrage stellt? Dazu haben wir bisher nur Erfahrungen. Wenn man aus dem Befund und den ersten Erfahrun-



gen auf einen Änderungsbedarf schließen könnte, dann hätten wir, nachdem das erste Mal Grüne in den Räten saßen und es ein furchtbares Gejammer gab, dass sie immer so lange Fragen stellen würden, damals eine 10-%-Klausel eingeführt.

Man muss beiden Seiten gestatten, Herr Becker, etwas zu lernen. Diese Zeit war seit 2004 noch nicht. Wenn die Einschätzung jetzt so ist – lassen Sie mich das auch sehr deutlich sagen –, dass man die Arbeitsfähigkeit nach allem, was wir wissen, für nachhaltig bedroht hält und dass als Grundlage für eine Prognose der Zeitraum seit 2004 ausreicht – das habe ich schon in der Anhörung zum Kommunalwahlgesetz gesagt –, dann habe ich keinen Zweifel, dass auch eine 2,5- oder 3-%-Sperrklausel eine verfassungsrechtliche Überprüfung übersteht. Das können Sie so machen.

Ich weise nur darauf hin, dass ich nach allem, was ich gehört habe, nicht sicher bin, ob es nicht auch darum geht, sich auf beiden Seiten auf neue Verhältnisse einzustellen – bei denen, die in den kleinen Gruppen sitzen und aufseiten derer, die in den großen Gruppen oder in der Verwaltung sind.

Zur Ausstattung von Gruppen: Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass eine Fraktion deshalb Mehrkosten hat, weil sie eine Fraktion ist. Wenn einer allein ist und den prozentualen Anteil bekommt, steht er sich einfach besser. Er muss sich nicht koordinieren. Er macht keine Klausurtagung, sondern setzt sich in sein Wohnzimmer. Diese Kosten fallen dort nicht an. Das, was in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist, ist schon sehr üppig; so richtig kann man es nicht nachvollziehen. Es ist einfach und leicht zu berechnen, das spricht vielleicht dafür. Man kann es auch ganz anders und sehr viel flexibler machen.

Zur Stichwahl: Das, was Sie gesagt haben, Herr Wilp, ist zweifellos richtig. Es hat nicht einmal, sondern mehrmals den Fall gegeben, dass die absolute Stimmenzahl im zweiten Wahlgang hinter der des ersten zurückblieb. Das sagt meines Erachtens gar nichts. Die Diskussion leidet unter einem Problem: Wir starren alle ein bisschen zu stark auf die Wahlbeteiligung. Der Bürger, der nicht hingehet, sagt auch etwas. Er sagt entweder, dass ihn das alles nicht interessiert oder dass er mit dem, was sowieso kommt, einverstanden ist. Ich habe es in der Anhörung zum Kommunalwahlgesetz gesagt und wiederhole es noch einmal: Ein nicht ganz unbekannter Politiker hat über die letzte OB-Wahl in Frankfurt gesagt: Warum soll ich hingehen? Dabei kommt sowieso das Richtige heraus. Das war jemand, der für die Grünen im Europaparlament sitzt, Cohn-Bendit. Das ist nachvollziehbar. Wenn so klar ist, was passiert, warum soll ich dann im Regen zum Wahllokal gehen? Dann bleibe ich in Ruhe am Frühstückstisch sitzen.

Es wird maßlos überschätzt, wie wichtig das alles für die Bürger ist. Sie machen einen Fehler, wenn Sie von der punktuellen Wahlbeteiligung auf Zustimmung zum System schließen. Das machen andere Demokratien nicht in dem Umfang. Wenn die Leute nicht hingehen, werden sie wohl im Großen und Ganzen einverstanden sein. Wenn sie nicht einverstanden sind, gehen sie hin. Das zeigt sich auch bei uns immer wieder.

Ich sehe insbesondere nicht die Gefahr von Koalitionen für die Wahl zum OB. Die Bürgermeister sind, wenn sie einmal gewählt sind, keine glaubwürdigen Partner für Absprachen; denn sie werden innerhalb kurzer Frist so stark, dass sie diese nicht mehr einhalten müssen. Wenn einer gut ist, wird er für die Wiederwahl auf den ganzen „Verrein“ nicht mehr angewiesen sein – wenn er es bezahlen kann. Deswegen glaube ich nicht, dass dieses Risiko besteht.

Zum Negativkatalog die eindeutige Antwort: Soweit Negativkataloge sinnvoll sind, müssen sie übereinstimmen. Sie können niemandem erzählen, dass der Rat in Fällen etwa im Bereich von Planfeststellungsverfahren, Bauleitplanung usw. Entscheidungen an die Bürger weitergeben soll, die sie nicht, wenn sie die entsprechenden Unterschriften zusammenbekommen, auch selbst haben wollen. Hier darf es keine Unterschiedlichkeit geben. Wie man es regelt, ist eine ganz andere Frage.

Zur Altersgrenze; das ist eine interessante Frage, Herr Vorsitzender: Ob das häufig relevant wird, müssen wir abwarten. Ich sehe darin strukturell eine Annäherung des Amtes des Bürgermeisters an das, was wir sonst in der Politik kennen. Das ist eine Entfernung des Bürgermeisters aus der Verwaltung in den Bereich Politik. Dort haben wir auch keine Altersgrenze, weder für Abgeordnete noch für Minister noch für Kanzler. Wir erinnern uns alle: Der erste war damals auch nicht ganz jung und hat das eine Weile ordentlich gemacht. Zuletzt gab es Diskussion, aber das merkt man dann schon. Das ist das, was jetzt hier strukturell passiert. Ich finde es mehr im Hinblick auf das Verständnis vom Amt des Bürgermeisters interessant als praktisch bedeutsam.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum):** Ich beginne auch mit den Fragen von Herrn Körfges, das geht dann in die Fragen der anderen Abgeordneten über. Ich sehe es ähnlich wie Herr Oebbeke: Man soll sich nichts vormachen. In dem Maße, in dem man den Bürgermeister stärkt, verliert der kommunale Rat an Macht. Das war aber die Grundidee der Änderung der Gemeindeordnung 1994. Die Ausgangssituation war, dass das nötig war. Wenn in den lokalen Parteien alles prima gelaufen wäre, wenn es lebendige Diskussionen gewesen wären und eine hohe Legitimation lokaler Parteien gegeben hätte, hätten wir das Problem nicht. Das war nicht so, insofern hat sich die Situation in NRW ein Stück weit der in anderen Bundesländern angepasst.

Nun sage ich nicht, dass wir jetzt alles so machen müssen wie in Baden-Württemberg. Das wäre sicherlich nicht richtig, weil wir andere Strukturen haben. Ein wesentlicher Unterschied sind beispielsweise unsere viel größeren Gemeinden. Mit der Größe der Gemeinde steigt automatisch die Notwendigkeit von lokalen Parteien. Sie müssen sich in einer größeren Stadt organisieren. Parteien sind der normale Weg, das zu tun. Es ist Tradition in Nordrhein-Westfalen, dass in unserem kommunalpolitischen System Parteien immer wichtiger sein werden als etwa in Baden-Württemberg. Dort sind immer die Wählergemeinschaften die Wahlsieger. Sie haben 40 % der Stimmenergebnisse, die anderen kommen danach. Ich rede nicht in die Richtung, dass es so werden muss wie in Baden-Württemberg.

Insofern stehen wir in Nordrhein-Westfalen vor einem gewissen Problem. Wir haben ein parteizentriertes Ausgangsmodell, das jetzt aufgelockert werden soll. Dabei gibt es hier und da Unstimmigkeiten. Wir müssen schauen, wie wir das austarieren. Das ist eine schwierige Aufgabe. Es gibt verschiedene Instrumente, die sich dafür eignen, Bürgermeister oder Bürger zu stärken; ein Stück weit schwächen sie den Rat. Man muss auch sehen, dass man es nicht überzieht und noch eine lebendige Arbeit in der Kommunalvertretungskörperschaft ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund stimme ich dem Kollegen Robert zu: Wenn man den Bürgermeister durch eine Amtszeitverlängerung stärken möchte, soll man gefälligst auf acht

Jahre gehen; alles andere macht keinen Sinn. Deswegen habe ich gesagt, dass ich gegen die Sechsjahresregelung bin. Diese ist viel zu eng an dem anderen Wahltermin. Dann sinkt die Wahlbeteiligung, und es bringt ihm nicht mehr Handlungsmöglichkeiten. Ich halte die Idee nicht für völlig absurd und könnte mich sogar damit anfreunden, aber nicht mit den sechs Jahren, die bringen keinen Effekt. Ein Modell wären also die acht Jahre. Dann bekommen wir manche andere Probleme, die Versorgung und die Wahlbeteiligung erledigen sich von alleine.

Ein anderes Modell wäre: Wir lassen die Bürgermeisterwahl in Nordrhein-Westfalen, weil wir viele große Kommunen haben, bei fünf Jahren. Wir machen das zusammen, weil wir ohnehin wissen, dass die Parteien in unseren Kommunen wichtig sind. Wir versuchen aber, den Bürgermeister trotzdem zu stärken, beispielsweise durch die Personalrechte, die ich angedeutet habe, oder dadurch, dass wir den Bürgern eine Einflussmöglichkeit auf die Zusammensetzung des Rates über Kumulieren und Panaschieren geben.

Auch das ist ein stimmiges Modell. Man muss sich allerdings für eins entscheiden. Deswegen habe ich gesagt: Man könnte es bei fünf Jahren lassen. In diesem Fall führen wir aber zusätzlich Kumulieren und Panaschieren ein und stärken die Personalrechte; dann ist das in sich halbwegs stimmig. Oder wir gehen auf die acht Jahre. – Bei diesem Gesetzentwurf fehlt eine solche Entscheidung, wie hier bereits von verschiedenen Rednern angedeutet worden ist. In welche Richtung es gehen soll, müssen Sie natürlich politisch entscheiden. Dabei spiegelt jede Entscheidung eine bestimmte normative Grundauffassung wider.

Dass ich dazu neige – das hätte ich vor zehn Jahren nicht getan –, den Bürgermeistern mehr Kompetenzen zu geben, hat viel mit meiner Einschätzung der Meinung der Bürgerinnen und Bürger zu tun. Ich glaube, dass sie so etwas sehr befürworten würden. Das ist für mich letztendlich ausschlaggebend. Woran soll ich mich als Wissenschaftler denn auch orientieren? Dass die Bürger eine Stärkung der Bürgermeister, die für sie da sind, favorisieren, halte ich im Moment für einen höheren Wert als die Stärkung der kommunalen Vertretungskörperschaften.

Hinzu kommt die Lage in den Kommunen. Dort haben wir keineswegs wahnsinnig viel zu verteilen. Die Steuerung der Kommunen wird aufgrund der Ausgliederungen usw. – Teile des Haushalts finden sich in Gesellschaften wieder – auch nicht einfacher. In dieser Situation halte ich einen starken Bürgermeister mit Verwaltungskompetenz für wichtig. Das nützt allen.

So viel zu der Grundsatzfrage, Herr Körfges. An dieser Stelle kann man so oder so argumentieren. Ich habe, glaube ich, ungefähr angedeutet, was ich diesbezüglich für sinnvoll erachte.

In diesem Zusammenhang wurde auch das Problem der Stichwahl thematisiert. Hier kann ich die Frage von Herrn Wilp gleich mit beantworten. Sie haben recht; es gibt Beispiele für schlechtere Zahlen im zweiten Wahlgang. Es gibt allerdings auch andere Beispiele. Ich habe die Wahlbeteiligung zwar auch als Argument angeführt. Mein Hauptargument gegen die Stichwahl war aber ein anderes: Sämtliche Wahlen von Präsidenten, Bürgermeistern usw. erfolgen im Verfahren einer Stichwahl. Es gibt kein anders lautendes Beispiel. Derjenige, der von dieser bundes-, europa- und weltweiten Tradition der

Personenwahl abweicht, muss erst einmal begründen, warum eine solche Abweichung Sinn machen soll. Warum wählt man in Amerika, in Frankreich und überall sonst die Präsidenten denn in einem Stichwahlverfahren? Sind die alle bescheuert? – Man muss also erst einmal positiv begründen, warum man dieses Verfahren abschaffen will.

Wenn man die Stichwahl abschafft, gibt es die Gefahr von Zufälligkeiten. Das ist ein wichtiger Punkt. Wenn Bürger nicht zur Wahl gehen, ist das ihr Problem; da hat Herr Prof. Oebbecke recht. Sie sind beim zweiten Wahlgang aber über die Alternativen informiert. Findet nur noch ein einziger Wahlgang statt, wird das dazu führen, dass die SPD im Vorfeld mit dem Grünen redet, wo sie sich nahe sind, und die CDU mit der FDP, sodass man von vornherein nur zwei Kandidaten hat. Oder es gibt andere Absprachen. Man versucht beispielsweise, eine populäre Persönlichkeit aus dem bürgerlichen Lager dazu zu bewegen, sich als Kandidaten aufzustellen, um die CDU zu stärken. Das macht man unter der Hand und im Rahmen einer kleinen Wählergemeinschaft.

Das ist alles intransparent. Jetzt haben wir ein transparentes Verfahren. Im ersten Wahlgang stellen in der Regel die vier größten Parteien ihre Kandidaten zur Wahl. Mal gibt es auch Überraschungen; mal gibt es auch Unabhängige. Dann sortiert sich das Ganze aber. Im zweiten Wahlgang weiß man genau, worum es geht. Das ist für den Bürger auch nachvollziehbarer. Und wenn die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang ein bisschen geringer ist – gut. Die Leute wissen das. In der Schweiz gibt es bei der direkten Demokratie keine Probleme. Man weiß, dass man hingehen kann. Dann ist es auch okay.

Insofern leuchtet mir die Abschaffung der Stichwahl nach wie vor nicht ein. Sie haben aber in der Tat recht, Herr Wilp: Es gibt Fälle, in denen sich die Legitimationszahlen rein quantitativ umdrehen. Das ist für mich aber kein ausreichendes Argument für die Abschaffung der Stichwahl. Ansonsten habe ich auch kein gutes Argument dafür erkannt.

Herr Körfges, Ihre Frage nach den Rechten kleinerer Fraktionen und der Sperrklausel geht ein Stück weit in einige Fragen von Herrn Becker hinein. Der Verzicht auf eine Sperrklausel führt in der Tat dazu, dass manches von dem, was ich in dem Gesetzentwurf grundsätzlich als positiv ansehe – die Stärkung der Rechte von einzelnen Ratsmitgliedern und Gruppen, sowohl finanzieller Art als auch im Zusammenhang mit der Gewährung eines Akteneinsichtsrechtes –, problematisch wird. Mit einer Sperrklausel lösen sich viele Probleme von ganz alleine. Beispielsweise stellt sich dann nicht das Problem der finanziellen Ausstattung der Gruppen und der einzelnen Abgeordneten. Insofern bin ich schon dafür, die Oppositionsrechte und auch die Rechte von einzelnen Abgeordneten wie das Akteneinsichtsrecht zu stärken – aber mit einer Sperrklausel. Dann haben wir viele andere Probleme nicht.

Ansonsten gebe ich Ihnen völlig recht: Auch in meinen Augen bestehen deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Ratsmitgliedern, Gruppen und Fraktionen. Daher sind auch unterschiedliche finanzielle Auswirkungen notwendig. Das Ganze darf nicht zulasten der Fraktionen gehen.

Ich weiß auch nicht, ob die FDP so knapp bei Kasse ist, dass sie jetzt überall diese Mittel braucht. Anders kann ich mir gar nicht erklären, wie diese Bestimmung in den Gesetzentwurf hineingekommen ist. Manche Dinge sehen schon nach Lex FDP aus – und

das finde ich schwierig. Die anderen Parteien sollten da schon zusammenstehen und sich darauf verständigen, nicht allein wegen der FDP auf die kommunale Sperrklausel zu verzichten. Mehrere Leute haben gesagt, dass es Unstimmigkeiten im Gesetzentwurf gibt. Diese erschließen sich mir nur so; anders kann ich sie mir nicht erklären. Das scheint mir im System nicht sinnvoll zu sein, wenn wir keine Sperrklausel haben.

Damit komme ich auch zu der von Ihnen zum Schluss gestellten Frage. Die empirischen Daten stammen aus einer Dissertation des Jahres 2007 aus Bochum. David Gehne, der damals in der vom Innenministerium beauftragten Forschungsgruppe war, hat zwei Bürgermeisterwahlen aus NRW ausgesucht. Diese Zahlen sind völlig eindeutig. Herr Prof. Oebbecke hat natürlich recht; wir können daraus nicht ohne Weiteres auf die Wirkung schließen. Wie ich aus vielen Räten mitbekommen habe, verlängern sich die Ratssitzungen aber schon, wenn sieben Fraktionen reden können. Sie wissen doch, dass beim Haushalt immer jeder etwas sagen muss. Dadurch werden die Arbeit nicht attraktiver und der Rat nicht handlungsfähiger.

In den meisten anderen kommunalen Systemen haben wir diese Sperrklausel auch. Insofern gibt es genügend Daten. Man könnte natürlich noch eine größere empirische Untersuchung über die Wirkung in den großen Städten durchführen. Dabei werden Sie unterschiedliche Meinungen herausbekommen. Die Kleinen werden sagen, der Verzicht auf eine Sperrklausel sei prima und mache die Demokratie lebendig. Die anderen werden die Auffassung vertreten, in der Folge würden die Prozesse nur aufgehalten. Das Ganze ist immer eine Abwägungsfrage, auf die Ihnen niemand eine richtige Antwort geben kann. Einerseits müssen Sie dafür sorgen, dass die Prozesse effizient sind, sodass Sie niemanden abschrecken und noch Mandatsträger bekommen. Deswegen können Sie so etwas nicht ewig diskutieren. Andererseits müssen die Prozesse aber natürlich auch demokratisch sein. Das ist immer ein Spannungsverhältnis. Niemand von Ihnen oder von uns kann sagen: Da ist der richtige Weg. – Ich kann nur feststellen, dass wir gute Erfahrungen mit Sperrklauseln haben. Sie machen aus meiner Sicht die Arbeit in der Vertretungskörperschaft für alle attraktiver. Und das ist nötig.

Das Thema Beigeordnete schätze ich ähnlich ein wie Herr Prof. Oebbecke. Ich glaube, dass ein Verwaltungschef auf den Geschäftsbereich von Beigeordneten Einfluss haben muss. Ich persönlich würde sogar weiter gehen und sagen, dass er auch Einfluss auf die Wahl von Beigeordneten haben muss. Das ist vielleicht zu weit gehend. Ich weiß auch, dass das schwierig ist, weil es Geschäfte für Parteien schwieriger macht. Zumindest in Bezug auf den Geschäftsbereich sehe ich aber kein großes Problem mit der Zweidrittelmehrheit. Das wird sich auch von alleine regeln. Ich glaube nicht, dass es dort zu allzu vielen Problemen kommt. Man wird sich sicherlich arrangieren können. Damit erhält der Bürgermeister ein Stück mehr Macht über seine Verwaltung. Das ist aber auch seine Verwaltung. Für sie steht er gerade. Für sie wird er direkt gewählt. Und das muss man klarer machen.

Herr Wilp, in Bezug auf den Ratsbürgerentscheid sehe ich es ähnlich: wenn, dann mit einheitlicher Regelung. Es ist völlig klar, dass wir für den Ratsbürgerentscheid und für andere Referenden keine uneinheitlichen Regelungen schaffen können.

In der Tat sollten Sie auch einmal darüber nachdenken, zumindest den Passus 5 aus dem Negativkatalog herauszuschmeißen. Dafür sehe ich keine Notwendigkeit. Das hat

Herr Achelpöhler auch gut dargestellt. Eine solche Streichung führt nicht zu den Problemen, die Sie vermuten, und beseitigt einige Problemlagen.

Zur Altersgrenze habe ich keine Meinung; das muss ich ganz ehrlich sagen. Daher schließe ich mich der Meinung von Herrn Oebbecke an; die ist meistens vernünftig.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Das ist dann ja auch eine Meinung. Dass Sie selbst keine Meinung dazu haben, ist allerdings interessant. Schließlich handelt es sich hierbei um eines der am meisten diskutierten Themen.

**RA Wilhelm Achelpöhler (Münster):** Ich schließe mich dem von Herrn Prof. Oebbecke Gesagten an.

Ratsbürgerentscheid: Das kann man nur nach der Sache entscheiden. Es muss beim Bürger und beim Rat einheitlich sein. Ich habe für eine Erweiterung plädiert.

Bei den Zuwendungen für die Fraktionen wird dem Rat im Hinblick auf die Höhe Ermessen eingeräumt. Bei den Zuwendungen für die Gruppen wird dieses Ermessen reduziert. Sie haben jetzt einen Anspruch. Das Maß wird auch vorgegeben. Nach der gegenwärtigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts steht die Frage, ob überhaupt Zuwendungen gewährt werden, im Ermessen. Mein Vorschlag wäre: Räumen Sie den Gruppen meinetwegen einen Anspruch ein, fixieren Sie die Höhe aber nicht.

Weshalb ein einzelnes Ratsmitglied überhaupt einen Anspruch auf derartige Zuwendungen haben sollte, leuchtet mir überhaupt nicht ein. Damit nähert man sich doch sehr dem an, was man nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur Zuwendung an Gruppen vermeiden sollte. In dieser Entscheidung hat das OVG nämlich angemerkt, dass der Grundsatz der Ehrenamtlichkeit des Ratsmandats nicht in Zweifel gestellt werden sollte.

Von daher liegt man meines Erachtens nicht schlecht, wenn man die Regelungen einfach auf dem Niveau belässt, wie es das OVG zur gegenwärtigen Rechtslage vorgegeben hat. – Der Rest wäre eine Wiederholung.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank. – Meine Damen und Herren, jetzt treten wir wie verabredet in Block II ein. Da wir zügig vorankommen, machen wir keine Pause. Wir werden jetzt noch neun Sachverständige hören.

**Egon Backes (Landessenorenvertretung NRW):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Mein Vortrag befasst sich mit dem bürgerschaftlichen Engagement, das es auch zu stärken und zu fördern gilt. Mit Interesse haben wir, die Landessenorenvertretung, in den vorgelegten Fragenkatalogen der Fraktionen deshalb zwei Fragen wahrgenommen, nämlich die Frage 3 der Landtagsfraktionen der CDU und der FDP zur Verankerung der Generationengerechtigkeit in der Kommunalverfassung und die Frage IV der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zu Partizipationsmöglichkeiten zur Sicherstellung der Partizipation von Senioren, Kindern und Jugendlichen in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer.

Wir können wohl davon ausgehen, dass diese Fragen mit Bezug zum gesellschaftlichen Wandel der älter werdenden Gesellschaft gestellt worden sind. Der demografische Wandel – das wissen Sie – wirkt sich auf alle Aspekte des persönlichen und gemeinschaftlichen Lebens aus. Die bisherigen gesellschaftlichen Konventionen und Normen müssen diesen Veränderungen angepasst werden, um die Auswirkungen des Wandels aufzufangen und politisch bewusst zu gestalten.

Damit ist in vielen Bereichen bereits begonnen worden – ob frühzeitig und ausreichend, lasse ich hier einmal offen. In allen 16 Bundesländern gibt es Landessenorenvertretungen als Dachorganisationen der existierenden kommunalen Seniorenvertretungen. Sie werden ausnahmslos von den Landesregierungen bei ihrer Arbeit unterstützt und gefördert, wenn auch nach unterschiedlichen Maßstäben.

Die 16 Landessenorenvertretungen haben sich zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Landessenorenvertretungen zusammengeschlossen, um die Interessen der älteren Generation auf Bundesebene adäquat wahrnehmen zu können. Diese vertikal durchorganisierte Interessenvertretung der Älteren ist ohne gesetzliche Vorgaben möglich geworden. Sie ist aber nicht ohne Unterstützung der jeweiligen politischen Ebene und Anbindung an diese möglich – und genau das fehlt auf der kommunalen Ebene weitgehend.

Wir haben Ihnen in unserer schriftlichen Stellungnahme die Zahlenverhältnisse in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt. Ich runde die Werte einmal ab. Nur in einem Drittel der kommunalen Selbstverwaltungen in Nordrhein-Westfalen sind bisher Seniorenvertretungen gebildet worden. Die ältesten Seniorenvertretungen – das ist bei der Feststellung dieses Ergebnisses interessant – haben bereits ihr 25-jähriges Jubiläum gefeiert, während es in anderen Bereichen immer noch nichts gibt.

Die Landessenorenvertretung selbst besteht seit 20 Jahren. So befriedigend wir das Ergebnis, das ich gerade dargestellt habe, wahrnehmen, müssen wir doch von Folgendem ausgehen: Wenn wir noch weitere 20 Jahren bräuchten, um in einem weiteren Drittel der Städte und Gemeinden Seniorenvertretungen zu bilden, wäre das Ergebnis, dass nach weiteren 20 Jahren immer noch in einem Drittel der Städte und Gemeinden keine Seniorenvertretungen vorhanden wären.

Die Landessenorenvertretung plädiert deshalb dafür, die Wirkungsmöglichkeiten von kommunalen Seniorenvertretungen in einem verbindlichen Rahmen in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

**Georg Lampen (BdSt NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Der Bund der Steuerzahler sieht in den hier diskutierten Änderungen von der Tendenz eine Stärkung der Position des Bürgermeisters – das ist heute schon oft angesprochen worden – und auch eine Stärkung der Bürgerrechte. Das begrüßt der Bund der Steuerzahler ausdrücklich. Insofern ist es konsequent, die Wahl des Bürgermeisters von der Wahl des Gemeinderates zeitlich zu trennen, um damit den Charakter der Persönlichkeitswahl des Bürgermeisters als der Vertretung der Stadt und Gemeinde nach außen noch zu stärken.

Man kann sich allerdings darüber streiten, ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, statt sechs Jahre sieben oder acht Jahre zu nehmen. Eine Anmerkung: Wenn acht Jahre an der Diskussion um die Frage der Altersversorgung scheitern sollten, hätte ich einen Vereinfachungsvorschlag. Man könnte sich an der Bezahlung der Abgeordneten in Nordrhein-Westfalen orientieren – sprich: höhere aktive Bezüge für die Landräte, Bürgermeister und Oberbürgermeister, und dafür sorgen sie selbst für ihre Altersversorgung. Dieses Problem wäre also zu lösen.

Wenn wir auch grundsätzlich die Stärkung der Position des Bürgermeisters begrüßen, so haben wir doch einige Bedenken dagegen, dass der Bürgermeister die Tagesordnung im Rat bestimmt. Wir meinen, dass das dem Rat als dem vom Bürger gewählten Gremium vorbehalten bleiben sollte. Schließlich ist der Gemeinderat nicht nur Teil der Verwaltung, sondern auch als Parlament anzusehen.

Das Akteneinsichtsrecht für Ratsmitglieder begrüßen wir.

Zur Bürgerbeteiligung: In der Einführung des Ratsbürgerentscheides und in der Absenkung der Quoren bei den Bürgerbegehren sehen wir eine Stärkung der Bürgerbeteiligung. Das begrüßen wir. Wir finden es auch ausdrücklich richtig, dass eine Entscheidungs- und Vollzugssperre eingeführt wird. Allerdings halten wir es für konsequenter, diese Sperre schon ab Einreichung des Bürgerbegehrens gelten zu lassen und nicht erst ab Feststellung der Zulässigkeit.

Was den Negativkatalog angeht, ist auch der Bund der Steuerzahler der Auffassung, dass hier einige Punkte gestrichen werden müssen – zum Beispiel die eben schon angesprochene Bauleitplanung. Es ist nicht einzusehen, warum die Öffentlichkeit bei der normalen Bauleitplanung im Vorfeld beteiligt wird, sich bei einem Bürgerbegehren zu diesem Thema aber nicht zu Wort melden oder etwas bewegen kann.

Wir meinen auch, dass man bei den Bürgerbegehren auf den Kostendeckungsvorschlag verzichten sollte. Wir halten dies nicht für absolut notwendig. Im Rat kann jede Fraktion auch eine Investition einbringen, ohne unbedingt einen durchgerechneten Kostendeckungsvorschlag vorlegen zu müssen.

Was die Stärkung der Bürgerrechte angeht, wäre es konsequent, auch – allerdings mit einem relativ hohen Quorum – eine Abwahl des Bürgermeisters durch die Bürgerschaft vorzusehen. Immerhin hat die Bürgerschaft den Bürgermeister auch direkt gewählt. Darüber könnte man diskutieren.

Eine weitere Anmerkung zur Stärkung der Bürgerrechte: Der Bund der Steuerzahler bedauert es, dass die Koalition von ihrem ursprünglichen Plan, das Kommunalwahlrecht zu ändern und Kumulieren und Panaschieren einzuführen, abgekommen ist; denn der Bund der Steuerzahler ist der Auffassung, dass dies eine konsequentere Stärkung der Bürgerrechte wäre. Dann hätten die Bürger nämlich die Möglichkeit, einzelnen Ratsmitgliedern oder Kandidaten ihres Vertrauens, was ihre politischen Vorstellungen angeht, mehr Stimmen und damit mehr Gewicht zu geben, und wären nicht ausschließlich auf eine von den jeweiligen Parteien vorgelegte Liste angewiesen.

Zur Politikfinanzierung: Grundsätzlich haben wir keine Einwände gegen eine Fraktionsfinanzierung. Was die Bildung von kleinen Fraktionen und von einzelnen Gruppen angeht, halten wir die Festlegung einer solchen Finanzierung aber schon für kritisch. Dies



lehnen wir ab – unter anderem mit dem Argument, dass bei einer Kleingruppe ein einzelnes Ratsmitglied durch diese Zuwendungen de facto schon fast ein bezahltes Ratsmitglied wäre und damit das Prinzip der Ehrenamtlichkeit durchbrochen würde.

Sitzungsgelder für stellvertretende Ausschussmitglieder und für die Teilnahme an Sitzungen von Teilen der Fraktion lehnt der Bund der Steuerzahler ab. Wir halten Sitzungsgelder für die Fraktionssitzungen durchaus für sinnvoll. In den Fraktionssitzungen wird schließlich auch eine funktionierende Ratssitzung vorbereitet. Es ist aber nicht Aufgabe des Steuerzahlers, die davor stattfindenden Sitzungen von Teilen der Fraktionen usw. zu finanzieren; das ist Sache der Fraktionen.

**Thomas Hunsteger-Petermann (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU NRW):**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es wird Sie nicht überraschen, dass die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf zur Gemeindeordnung begrüßt.

Insbesondere begrüßen wir die Neuregelungen zur Stärkung der Stellung der Hauptgemeindebeamten, die nicht zuletzt mit einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen von Oberbürgermeister, Bürgermeister bzw. Landrat und Rat bzw. Kreistag einhergehen; zur Stärkung des Ehrenamtes, vor allem im Hinblick auf die Rechte von einzelnen Ratsmitgliedern sowie der Fraktionen; zur umfassenden Beteiligung der Bürger in unseren Städten, vor allem durch den neu eingeführten Ratsbürgerentscheid, den wir ausdrücklich mittragen; zur Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung, auch durch die Herabsetzung der sogenannten Schwellenwerte für große und mittlere kreisangehörige Gemeinden.

Ferner begrüßen wir den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Dies sehe ich im Gegensatz zu einigen meiner Vorredner auch unter dem Aspekt der finanziellen Ressourcen, die man im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sehr wohl einsparen kann. Gerade deshalb halten wir dies für sehr wichtig. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass die Kreis- und Regierungsbezirksgrenzen zumindest aufweichbar sind.

Die Rolle der Räte und die Rolle der Hauptverwaltungsbeamten kann man nicht isoliert betrachten. Sowohl die Oberbürgermeister, Bürgermeister bzw. Landräte als auch die einzelnen Räte haben ihre Funktion und ihre Rolle in der kommunalen Praxis. Es war sicherlich auch ein Arbeitsauftrag an die Landesregierung, diese Funktion und Rolle der einzelnen Gremien mit der neuen Gemeindeordnung klar zu definieren. Ich glaube, dass dies im Großen und Ganzen gelungen ist.

Wir sprechen uns auch ausdrücklich für die Abkoppelung der Wahlen aus, geben allerdings zu bedenken, dass eine Verlängerung der Amtszeit der Hauptgemeindebeamten auf sechs Jahre vielleicht nicht das Gelbe vom Ei ist. Hier sollte man gegebenenfalls zu den ursprünglichen Plänen zurückkehren und die Amtszeit auf acht Jahre verlängern. Einige Gründe dafür sind in der heutigen Diskussion bereits genannt worden. Die Kommunalpolitische Vereinigung spricht sich deutlich für acht Jahre aus.

Ich möchte hier noch einen weiteren – vielleicht kleineren, aber sehr wichtigen – Aspekt erwähnen – alles andere ist in den übrigen Stellungnahmen schon gesagt worden –

nämlich die zunehmende Problematik der Freistellung von Ehrenamtlichen in den kommunalen Gremien. Hier bedarf es einer Klarstellung. Dabei soll deutlich werden, dass ein vom Rat gemäß § 113 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in ein Gremium entsandtes Mitglied die dortige Funktion auf Veranlassung des Rates wahrnimmt; denn wir beobachten in der Praxis zunehmend Fälle, in denen entsandte Ehrenamtler eben nicht freigestellt werden.

Unterstützung findet seitens der KPV die Regelung zur Anpassung der Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder. Zukünftig sollen und müssen nach unserer Auffassung die Gelder zu Beginn und zur Mitte der Wahlzeit des Rates angepasst werden, und zwar auf der Grundlage der Preisentwicklung nach dem Index der allgemeinen Lebenshaltungskosten. Ich sage ganz bewusst noch einmal sehr deutlich: Das muss vor allen Dingen geschehen, damit jeder Zugang zum Ehrenamt hat und dieses Ehrenamt am Ende auch ausüben kann, insbesondere auch in mittleren und kleineren Gemeinden.

Dass wir den Ratsbürgerentscheid ausdrücklich mittragen, habe ich eben schon gesagt. Die jetzt vorgesehene Zweidrittelmehrheit halte ich allerdings auch für richtig. Sie ist notwendig, um an einer solchen Stelle Zufallsentscheidungen im Rat, die rein situativ und nicht an der Sache erfolgen, zu verhindern.

An dieser Stelle darf ich darauf verweisen, dass ich in meiner Stadt einen der ersten freiwilligen Ratsbürgerentscheide durchgeführt habe – und verloren habe. Nichtsdestotrotz beweist das, dass dieses Instrument greift; denn wir hatten in unserer Stadt eine Wahlbeteiligung von 42 % – bei einem reinen Sachthema, also keinem Thema, das parteipolitisch belastet war und bei dem zwei große Lager gegeneinander kämpften. Unter den Fraktionen gab es in der Sache eine ganz breite Zustimmung. Trotzdem ist das Ganze in der Sachentscheidung anschließend abgelehnt worden. – Wir begrüßen dieses Instrument also ausdrücklich.

Gestatten Sie mir abschließend eine Bewertung des Reformvorhabens der Landesregierung „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“. Die Kommunalpolitische Vereinigung begrüßt dieses Vorhaben. Sie trägt es ganz ausdrücklich mit. Wir tragen das Vorhaben auch dann mit, wenn es bei den sechs Jahren bleiben sollte. Trotzdem regen wir an, die Amtszeit der Hauptgemeindebeamten auf acht Jahre festzulegen, weil wir das für praxisnäher halten. Damit kommen wir auch zu einer stärkeren Entkopplung der Ratswahltermine in Relation zur Terminierung der Wahlen der Hauptgemeindebeamten. – Der Rest liegt Ihnen schriftlich vor.

**Bernhard Daldrup (Sozialdemokratische Gesellschaft für Kommunalpolitik NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Verehrte Anwesende! Wir haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, auf die ich verweisen will und die ich hier nicht im Einzelnen vortragen möchte. – Bei der heutigen Anhörung haben eine Reihe von Diskussionen stattgefunden, die Übereinstimmungen und Unterschiede gezeigt haben. Ich will an dieser Stelle einige Unterschiede betonen und darauf hinweisen, dass die SGK eine Organisation ist, die die Dinge nicht nur aus dem Blickwinkel hauptamtlicher, sondern in sehr viel größerem Maße auch ehrenamtlicher Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker beurteilt.

Laut Begründung des Gesetzentwurfes geht es darin um fünf Kernpunkte, von denen wir heute vier behandeln. Auf den § 107 gehen wir heute nicht ein – und auch nicht auf das Kommunalwahlgesetz, obwohl das reizen würde. Zu diesen vier Punkten will ich einige Bemerkungen machen.

Erstens: die Stärkung der Hauptverwaltungsbeamten hinsichtlich der Wahlzeit. Da frage ich zunächst einmal in die Runde: Wessen Problem behandeln wir hier eigentlich? Ist es etwa so, dass die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen dem Landtag reihenweise die Tür einlaufen und sagen, dass wir eine Verlängerung der Wahlzeiten der Bürgermeister brauchen? Oder ist es so, dass die Räte solche Forderungen stellen? – Nein, das ist alles nicht so. Es ist ein Problem der Betroffenen selbst: eine Problemlage, die sich, jedenfalls in der Geschichte, im Kern darauf reduziert, Versorgungsprobleme zu lösen – und dies mit weiter gehenden Fragen einer höheren Professionalität, die automatisch mit einer längeren Amtszeit gekoppelt wird.

Wer gibt dafür eigentlich einen Beleg? Wir sind der Auffassung, dass ein guter Bürgermeister nach fünf Jahren in der Wahl bestätigt werden sollte und ein schlechter Bürgermeister nach fünf Jahren eben nicht. Dies ist für uns ein Argument, aufgrund dessen wir die Entkoppelung nicht wollen. Wir wollen und erwarten eine Gemeindeordnung, die so angelegt ist, dass sie die Teilnahme und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger verbessert und die Attraktivität für Bürgerinnen und Bürger, Ratstätigkeiten zu übernehmen, erhöht.

Dazu ist die Entkoppelung sicherlich nicht geeignet. Die dramatisch nachlassende Wahlbeteiligung belegt dies eindeutig. Wer sich die Situation in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt anschaut, stellt das fest. Sie wissen alle, wie dramatisch die Wahlbeteiligung etwa in Schleswig-Holstein mit meines Wissens 14 oder 15 % war. Eine solche geradezu abenteuerliche Konstellation wollen wir nicht. Vielmehr halten wir die Koppelung für weiterhin nötig.

Was die personalrechtlichen Kompetenzen angeht, will ich es sehr kurz machen, weil dieser Punkt hier schon kontrovers diskutiert worden ist. Wir halten es für richtig, dass es zu einem stärkeren Einigungszwang zwischen der Verwaltungsführung und dem Rat ohne ein Letztentscheidungsrecht des Bürgermeisters kommt, wie das im Referententwurf auch vorgesehen war, und verweisen darauf, dass nach § 40 unserer Gemeindeordnung die kommunale Selbstverwaltung eine Gemeinschaftsaufgabe von Rat und Verwaltung ist und nicht eine derartig außerordentliche Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters vorsieht.

Zweitens: die Stärkung des ehrenamtlichen Elementes. Das kommunale Mandat ist ein Ehrenamt. Das muss man an verschiedenen Stellen nachhaltig betonen. Deswegen ist es nach unserer Auffassung erforderlich, zur Attraktivitätssteigerung von Ratsarbeit und Räten beizutragen und sie nicht etwa sozusagen zu unterminieren.

Die bereits angesprochene Zersplitterung der Räte wäre durch eine Sperrklausel – die heute nicht Thema ist – sicherlich deutlich zu begünstigen. Wir unterstreichen den Widerspruch, auf den hier hingewiesen worden ist und der darin besteht, Gruppen eine Stärkung zu gewähren, was Mindestgröße und Finanzausstattungen angeht. Dies ist nicht dazu angetan, einer Zersplitterung entgegenzuwirken.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auf einen Aspekt aufmerksam machen, der in der bisherigen Diskussion noch keine Rolle gespielt hat. Heute werden an ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker in hohem Maße Anforderungen in komplexen Fragen von Kommunalpolitik gestellt. Von ihnen werden Entscheidungen verlangt, zu denen sie entsprechende Qualifikationsmöglichkeiten haben müssen, die sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der notwendigen Form aber nicht haben.

Vor diesem Hintergrund sind wir der Auffassung, dass man in § 44 oder 45 der Gemeindeordnung Änderungen der Art vornehmen könnte, dass Mitglieder des Rates, von Bezirksvertretungen und Ausschüssen einen Anspruch auf Freistellung von der Arbeit zur Teilnahme an anerkannten kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen bekommen. Ich möchte Sie alle bitten, sich von dem Gedanken der notwendigen Qualität von Ratsmitgliedern leiten zu lassen und nicht von dem Risiko des Missbrauches, den es in solchen Fällen immer wieder geben kann und der auch gar nicht kleingeredet werden soll. Wir brauchen aber qualifizierte Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Deswegen will ich auf diesen Aspekt ausdrücklich hinweisen.

Die anderen Fragen in Bezug auf die Freistellung sehen wir genauso, wie Herr Hunsteger-Petermann sie dargestellt hat. Hier muss es beispielsweise zur Festlegung eines regelmäßigen Arbeitszeitkorridors kommen. Auch bezüglich der von ihm angesprochenen Freistellung bei der Vertretung in Drittgremien nach § 113 sind wir der gleichen Auffassung. Wir müssen aber auch über den Weiterbildungsanspruch von Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern reden, wenn wir wollen, dass es qualitätsvolle Räte gibt.

Drittens: die Stärkung der demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. In der bestehenden Gemeindeordnung haben wir bereits heute einen konkreten Fall des Ratsbürgerentscheides, nämlich das geregelte Verfahren zur Abwahl des Bürgermeisters. Das ist der einzige Ratsbürgerentscheid, den wir in der gegenwärtigen Fassung der Gemeindeordnung kennen. Ansonsten haben wir es bei der Einführung eines Ratsbürgerentscheides nicht mit einer Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu tun, sondern mit einer Stärkung der Rechte des Rates. Auf diesen Unterschied möchte ich doch einmal deutlich aufmerksam machen. Nicht die Bürgerinnen und Bürger können einen Ratsbürgerentscheid einfordern. Sie können ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid einfordern, aber keinen Ratsbürgerentscheid. Der Ratsbürgerentscheid kann nur durch den Rat beschlossen werden. Insofern erweitert er die Rechte des Rates und nicht die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, die damit lediglich zur Abgabe ihrer politischen Meinung aufgefordert werden.

Systematisch halten wir den Ratsbürgerentscheid deswegen auch für falsch, machen aber darauf aufmerksam, dass er in der politischen Debatte völlig überhöht wird. Herr Prof. Bogumil hat bereits darauf hingewiesen, dass viele Gemeindeordnungen den Ratsbürgerentscheid kennen. An verschiedenen Stellen haben wir diesbezüglich einmal nachgefragt. Wir waren überrascht, dass in vielen Bundesländern gar nicht bekannt ist, dass es in den jeweiligen Gemeindeordnungen dieses Instrument gibt. Es wird in der politischen Bewertung und Debatte meines Erachtens völlig überhöht. Dass ein Ratsbürgerentscheid freiwillig möglich ist – Herr Hunsteger-Petermann hat darauf hingewie-

sen –, haben Hamm und auch Neuss bereits belegt. Wir glauben nicht, dass hier ein besonderer Regelungsbedarf besteht.

Die Einführung einer Sperrwirkung nach Zulässigkeitsklärung von Bürgerentscheiden ist sinnvoll. Wir sind auch der Auffassung, dass man die Quoren für Bürgerentscheide nach Gemeindegrößenklassen differenzieren sollte; das ist keine Frage. Wir verweisen aber auch darauf, dass die Mitglieder der Räte Vertreter im Sinne der repräsentativen Demokratie sind, die die Gesamtverantwortung wahrnehmen und auch in der Zukunft wahrnehmen können müssen. Sie stehen immer in dieser Verpflichtung und damit in einem Konflikt, in der Gesamtverantwortung im Verhältnis zu Partikularinteressen Position zu beziehen. Dieses Thema muss man auch einmal aus einer solchen Perspektive betrachten dürfen.

Ich will in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass in der Gemeindeordnung in Bezug auf die Stärkung der demokratischen Beteiligung der Bürger die Frage ungeklärt ist, wie eine stärkere Integration von Migranten in der Zukunft geregelt werden kann. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen unserer Bevölkerung ist dies ein notwendiger Schritt. Das heißt mit anderen Worten: Wirkliche Integration erfordert auch tatsächliche Teilnahme – und nicht nur eine Beiratslösung.

Viertens: die Schwellenwerte. Wir sind mit dem einverstanden, was hier in der Gemeindeordnung vorgeschlagen worden ist. Nach unserer Auffassung muss die Gemeindeordnung dann allerdings auch gelten. Sie sollte nicht durch fachgesetzliche Regelungen wie etwa das KiBiz von hinten wieder auf kaltem Wege ausgehebelt werden. Man muss sich schon darüber im Klaren sein, was denn eigentlich der grundlegende Maßstab ist: Ist es das Fachgesetz? Oder ist es die Kommunalverfassung bzw. die Gemeindeordnung? – Auch vor dem Hintergrund des von Herrn Prof. Robert angesprochenen Problems der regionalen Kooperation – Stichwort: Stadtregionen – ist es, wenngleich das einen etwas anderen Zusammenhang hat, ganz vernünftig, einen solchen Weg zu gehen.

Natürlich wäre es reizvoll, auch noch auf das Kommunalwahlgesetz einzugehen. Es ist hier aber nicht Thema. Ich bin allerdings der Auffassung – vielleicht darf ich das noch in einem Satz zusammenfassen –, dass die Stichwahl dazu führt, dass die Bürgerinnen und Bürger bei einer Wahlentscheidung Klarheit haben. Das ist der Kernpunkt – und nicht die Frage der absoluten Stimmzahl. Das will ich noch einmal ganz deutlich sagen. Die Bürgerinnen und Bürger brauchen klare Alternativen – und Alternativen sind immer maximal zwei und nicht fünf.

**Jochen Dürrmann (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es wird Sie ebenfalls nicht überraschen, wenn ich sage, dass wir von der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker, die vor allem Kommunalpolitiker und leider zu wenige Bürgermeister vertritt, sehr hinter dieser Änderung der Gemeindeordnung stehen. Trotzdem haben wir das Recht, einige abweichende Bemerkungen – auch im Gegensatz zu Überlegungen, die es in unserer Partei gibt – zu machen.

Im Positiven ist ganz klar, dass durch die vorgesehene Reform der Gemeindeordnung die Bürgerrechte gestärkt und damit den Bürgerinnen und Bürgern im Lande die Möglichkeiten einer verstärkten Mitwirkung gegeben werden. Eine einflussreichere Mitarbeit

an den Entscheidungen vor Ort wird auch das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Kommunalpolitik in ihrer jeweiligen Heimatgemeinde stärken.

Die vorgesehene Entzerrung der Wahltermine für die Rats- und Bürgermeisterwahlen ist nach Ansicht unserer Organisation richtig. Damit wird die jeweilige Bedeutung der Wahlen für den Rat und der Direktwahl der Bürgermeister unterstrichen.

Auch entspricht die Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister der Bedeutung dieses Amtes. Sie ist schon seit langen Jahren in den meisten Bundesländern eingeführt. Ich sage hier für unsere Vereinigung – auch im Gegensatz zu dem, was vielleicht parteilich gedacht wird –: Wir hätten uns gut acht Jahre vorstellen können.

Der geplante Wegfall der Stichwahl bei der Wahl der Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte – auch darüber ist heute Morgen mehrmals gesprochen worden – entspricht nicht den Vorstellungen der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker.

Die Wiedereinführung des Zählsystems nach Hare-Niemeyer bei der Verteilung der Ausschusssitze ist eine Uraltforderung der liberalen Kommunalpolitiker. Wer länger dabei ist, weiß, dass wir dieses System früher schon einmal in der Gemeindeordnung stehen hatten. Dieses Zählsystem trägt auch zu einer gerechteren Verteilung der zu vergebenden Ausschusssitze bei. Unverständlich ist, warum die Ausschussvorsitzenden in Zukunft wieder nach d'Hondt ermittelt werden sollen. Hier besteht sicherlich eine Diskrepanz, über die man im Innenministerium vielleicht noch einmal freundlich nachdenkt.

Die Änderung der Fraktionsmindestgröße – auch das wird Sie nicht überraschen – auf drei bzw. zwei Ratsmandate stärkt die Arbeitsmöglichkeiten kleinerer Fraktionen. Das ist so.

Für mehr Transparenz sorgt die Verbesserung des Akteneinsichtsrechtes für Rats- und Ausschussmitglieder. Auch das ist gewollt.

Die vorgesehene Finanzierung von Fraktionen und Gruppen unterstützt die Ratsarbeit. Ja, so ist es.

Die angedachten Zuwendungen an Einzelmandatsträger sind der Sache nach richtig. Wir als VLK können uns aber durchaus vorstellen, uns dem Vorschlag der Expertenkommission von 2001/2002 anzuschließen, der vorsah, Einzelratsmitgliedern vor allem über eine Sachausstattung zu verbesserten Arbeitsmöglichkeiten zu verhelfen.

Die VLK unterstützt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf verstärkte Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit vorsieht. Darüber ist heute Morgen schon viel gesprochen worden. Diese Zusammenarbeit ist auch im Hinblick auf die finanzielle Situation – Herr Hunsteger-Petermann hat es eben gesagt – absolut notwendig und richtig.

Dabei ist für uns völlig unstrittig, dass eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit nicht dazu führt, dass die Kommunen ihre politische Selbstständigkeit auf Dauer verlieren. Wir hätten das gerne auch in die Gemeindeordnung hineingeschrieben bekommen. Für uns wird es keine neue Gebietsreform geben. Diese Angst besteht ja immer noch, wenn über interkommunale Zusammenarbeit gesprochen wird.

Die Absenkung der Schwellenwerte auf 20.000 Einwohner für mittlere kreisangehörige Kommunen und 50.000 Einwohner für große kreisangehörige Kommunen ist richtig und

entspricht der in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Verwaltungskraft von Städten und Gemeinden dieser Größenordnung. Herr Schumacher und Herr von Lennep, in den letzten 20 Jahren sind wir diesbezüglich ja nicht zusammengekommen. Was unterschiedliche Meinung ist, wird auch unterschiedliche Meinung bleiben. Richtig ist aber, dass wir im Hinblick auf die Qualität der Verwaltung in den Städten heute durchaus mit 20.000 Einwohnern eine mittlere kreisangehörige Gemeinde sein können. Im Übrigen muss der Grundsatz doch heißen: so viel Verwaltungsmöglichkeiten nach unten wie möglich; je tiefer, desto besser vor Ort. Das ist der Hintergedanke, warum wir – auch als Städte- und Gemeindebund, in dessen Präsidium ich bin – lange für die Festschreibung 20.000 bzw. 50.000 Einwohner gekämpft haben.

Die vorgesehene Änderung des § 73 zur Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten schwächt nach Ansicht der VLK die Kompetenzen des Rates, da die Geschäftskreise nur noch im Einvernehmen zwischen Bürgermeister und Rat oder über eine Zweidrittelmehrheit festgelegt werden können.

Eine Beschneidung der Rechte der Ratsmitglieder trägt nicht dazu bei, dass sich qualifizierte Mitbürgerinnen und Mitbürger verstärkt um ein Ratsmandat bewerben. Sie wissen selbst, dass wir durchaus bejammern, dass die Qualität in den Räten in den letzten Jahren nicht besser geworden ist.

Die vorgesehene Freistellung für die Tätigkeit in Drittgremien nach § 113 ist richtig und wird von uns unterstützt.

Bei der Beurteilung der vorgesehenen Änderungen der Gemeindeordnung sind wir uns als VLK natürlich einig, dass es sich hier um Vorschläge handelt, die von den derzeitigen Regierungsfractionen im Kompromiss erarbeitet worden sind. Wir hätten uns gewünscht, dass durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren – wir stehen voll dahinter; darüber gibt es einstimmige Beschlüsse unserer Vorstandes – die Bürgerinnen und Bürger bei den nächsten Kommunalwahlen einen größeren Einfluss auf die personelle Besetzung ihrer Stadt- und Gemeinderäte bekommen hätten.

Wir erwarten, dass das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nach mehr als zweieinhalbjährigen Beratungen im September dieses Jahres nun endgültig verabschiedet wird.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank, Herr Dürrmann. Zweieinhalb Jahre beraten wir diesen Gesetzentwurf aber noch nicht. Er ist im März 2007 eingebracht worden.

**Volker Wilke (Grüne/Alternative in den Räten NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte das vom Vorsitzenden heute Morgen gezeichnete Bild, dass es hier hauptsächlich geistige Nahrung gibt, dahin gehend ergänzen, dass ich Ihnen jetzt ein wenig frischen Zwieback reichen kann. Damit bleibe ich also auf der trockenen Ebene. Frischen Zwieback kann ich Ihnen deshalb reichen, weil wir der Auffassung sind, dass es durch die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Oberbürgermeisters durchaus zu Verstimmungen innerhalb der Organschaften der Kommunalverfassung gekommen ist, nämlich dahin gehend, dass die Räte damit deutlich in ihren Rechten und Kompetenzen geschwächt worden sind.

Wir haben in unserer Ihnen vorliegenden Stellungnahme ausführlich auf die Fragestellungen der Landtagsfraktionen geantwortet. Daher werden wir jetzt auf einige Punkte eingehen, die bisher nicht so deutlich angesprochen worden sind, die aus unserer Sicht und aufgrund unserer praktischen Arbeit aber doch eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung haben. Lassen Sie mich daher drei Aspekte behandeln, die aus meiner Sicht eine Anpassung der Gemeindeordnung nötig machen.

Erstens: die vom Kollegen von der SGK schon angesprochene Kernarbeitszeit. Eine Freistellung erfolgt in der Regel, „wenn die Tätigkeit mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang steht oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgt und nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden kann“. So lautet die derzeitige Regelung in der Gemeindeordnung. Dahinter steht ein Arbeitszeitbild, das sich nach unserer Auffassung zunehmend von der Realität entfernt. Durch die zunehmende Einführung dynamischer Arbeitszeitpläne reduziert sich die Kollision von Ehrenamt und Arbeitszeit, weil durch den Wegfall einer Kernarbeitszeit die Notwendigkeit einer Freistellung entfällt.

Dies bedeutet für sogenannte Flexzeitenbeschäftigte eine deutliche Benachteiligung gegenüber Kernarbeitszeitbeschäftigten und zugleich eine verschärft familienunfreundliche Ausgestaltung der Wahrnehmungsmöglichkeit des kommunalen Mandats. Hier würde die Aufnahme einer Kernarbeitszone in § 44 der Gemeindeordnung unseres Erachtens Abhilfe schaffen – dies auch vor dem Hintergrund der vom Kollegen von der VLK gerade genannten zunehmenden Problematik, der sich die Parteien bei der Rekrutierung von Räten ausgesetzt fühlen.

Zweitens: die Qualifizierung. Vor dem Hintergrund zunehmender Parlamentarisierung und Spezialisierung der kommunalen Arbeit ist eine Weiterbildung und Qualifizierung von Mitgliedern des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen aus unserer Sicht dringend geboten. Dazu wäre es angebracht, eine Änderung des § 44 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen dahin gehend vorzunehmen, dass eine Teilnahme an anerkannten kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen möglich gemacht wird.

Drittens: die Frage von Fraktionsaustritten. Im Laufe einer Legislaturperiode kommt es in dem einen oder anderen Rat zum Austritt aus einer Fraktion. Einen generellen Anspruch auf Änderung der Ausschüsse hat die Fraktion, aus der ein Ausschussmitglied ausgetreten ist, nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen jedoch nicht. Zur Stärkung des Organs Fraktion – und damit letztlich auch zur Stärkung des Rates an sich – wäre es aus unserer Sicht angebracht, dass Fraktionen und Gruppen Ausschussmitglieder, die sie benannt haben, auch aus einem Ausschuss abberufen und durch andere Ratsfrauen oder Ratsherren ersetzen können.

Andere Gemeindeordnungen in der Republik machen davon auch Gebrauch. In unserer Stellungnahme können Sie die entsprechenden Passagen der Gemeindeordnungen dieser Republik nachlesen. Zur Vermeidung unnötiger parteipolitischer und taktischer Erwägungen erscheint dies aus unserer Sicht ein richtiger kommunalrechtlicher Schritt zu sein, der in anderen Bundesländern bereits vollzogen wurde. Die Niedersächsische und die Hessische Kommunalverfassung sehen dies vor. In Thüringen wird ausdrücklich der Verlust des Ausschusssitzes für den Fall angenommen, dass ein Ratsmitglied



aus der es entsendenden Gruppe oder Fraktion ausscheidet. In Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz kann die Fraktion eine Neubildung eines Ausschusses beantragen, wenn die Zusammensetzung nicht mehr der Stärke der Fraktionen entspricht. Dies alles ist in Nordrhein-Westfalen bis dato nicht vorgesehen.

Aus unserer Sicht würden Änderungen in diesen drei Bereichen die ehrenamtliche Arbeit von Ratsfrauen und Ratsherren in den Räten erleichtern. – Auf eine weiter gehende Stellungnahme habe ich jetzt verzichtet, weil Ihnen unsere umfangreiche Stellungnahme – die Fragenkataloge der Landtagsfraktionen waren ja mindestens genauso umfangreich –, in der wir ausführlich Stellung bezogen haben, schriftlich vorliegt. Ich wollte die Zeit dafür nutzen, diese drei Aspekte, auf die ich großen Wert lege, noch einmal extra darzustellen.

**Dr. Claus Henning Obst (Mehr Demokratie NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal herzlichen Dank, dass wir als Basisorganisation oder NGO heute hier sprechen dürfen. Das ist ja nicht selbstverständlich. – Bitte sehen Sie mir nach, dass ich mich auf den Punkt beschränke, der uns am meisten am Herzen liegt, nämlich das Thema „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“, das seit 1994 in § 26 der Gemeindeordnung geregelt ist.

Wenn ich mir die Entwicklung dieses 1994 in die Gemeindeordnung eingefügten Instrumentes ansehe, kommt mir der Vergleich zum mittelalterlichen Gottesurteil in den Sinn. Im Mittelalter gab es ja das System, dass einem Probanden ein Stein ans Bein gebunden wurde. Anschließend wurde er in einen Fluss oder Teich geworfen. Sein Ertrinken feierte man dann als Beweismittel.

Wenn wir uns die Zahlen der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und die Entwicklung seit 1994 ansehen, ist insofern ein Vergleich erlaubt, als dass formal gesehen sehr, sehr hohe Misserfolgshürden bestehen. Das betrifft zum einen die Zahl von 40 % der eingereichten Bürgerbegehren, die für unzulässig erklärt wurden, und zum anderen die Zahl von ungefähr 50 % der zur Abstimmung kommenden Bürgerbegehren, die an der Quorumshürde gescheitert sind. Von daher meine ich, dass das Instrument des Bürgerentscheides und Bürgerbegehrens von vornherein mit erheblichen Steinen am Bein starten musste. Sein Misserfolg war in stärkerem Maße auch durch die Gesetzeslage bedingt.

Führen Sie sich bitte vor Augen, dass auch die Initiatoren der 40 % der an der Zulässigkeitsfrage gescheiterten Bürgerbegehren keineswegs dumm gewesen sind. Ich kenne einen großen Prozentsatz der Leute, die diese Bürgerbegehren eingereicht haben. Es waren Ärzte, Kaufleute, Historiker und viele engagierte Mittelständler, also keineswegs Menschen, die keine Erfahrung haben, sich auszudrücken. Sie hatten auch nicht das Anliegen, ein unzulässiges Begehren einzureichen. – Im Endergebnis sind sie über diverse Stolperstricke gestolpert. Drei möchte ich hier besonders benennen.

Erstens: das Problem der Riesenkommunen, die wir in Nordrhein-Westfalen haben. 1994 ist das Problem der Megacitys, um es einmal so schlagwortartig zu sagen, nicht hinreichend bedacht worden. Man hat nicht berücksichtigt, dass sehr große Kommunen anders ticken als kleine dörfliche, ländliche oder mittelstädtische Kommunen. Zum Vergleich: In Bayern gibt es eine Sonderregelung, und zwar ein abgesenktes Quorum auch

für den Bürgerentscheid. Sie betrifft dort nur die Stadt München als einzige Stadt, die über 500.000 Einwohner hat. Wir in Nordrhein-Westfalen haben hingegen eine Vielzahl von Städten dieser Größenordnung. Dass ein Bürgerentscheid – wie überhaupt die Mobilisierung eines relevanten Bevölkerungsteils – immer schwieriger wird, je größer eine Stadt ist, ist eine empirische Erfahrung. Ich kann sie Ihnen nicht soziologisch begründen. Jeder in der Politik Aktive weiß das aber. Das heißt: Das Problem der Megacitys ist für den Bürgerentscheid nicht hinreichend aufbereitet worden.

Zweitens. 1994 hat man dem Bürgerbegehren in § 26 Abs. 5 gleich einen großen Ausschlusskatalog mit auf den Weg gegeben. Damals hatte ich die Ehre, in einem ähnlichen Gremium wie dem heutigen mit Herrn Innenminister Schnoor zu sprechen. Ich habe ihm vorausgesagt, dass dieser Negativkatalog dazu führt, dass eine hohe Rechtsunsicherheit eintritt und dass sehr viele Begehren für unzulässig erklärt werden. Herr Schnoor hat mir damals erwidert: Das kann ja nicht sein; zum Beispiel bezieht sich das Ausschlusskriterium Planungstatbestand nur auf den B-Plan als solchen. – Das ist in der Rechtsentwicklung dann leider nicht so gekommen. Beispielsweise hieß es jüngst in einem Urteil, ein Bürgerbegehren sei unzulässig, weil es eine Fernwirkung auf eine Frage habe, die auch durch Bebauungsplan zu regeln sei. Und was ist in einer Kommune nicht durch Bebauungsplan zu regeln! – Dieser sehr umfangreiche Negativkatalog bereitet uns also Schwierigkeiten. Sehr viele Bürgerbegehren stolpern darüber.

Drittens. 1994 war man ein klein wenig naiv und glaubte, die gute und richtige Sache siege von alleine; das Recht setze sich von selbst durch. Daher ist kein umfassender Rechtsschutz für die Bürgerbegehren vorgesehen worden. In der Folge hat sich in vielen Fällen ein Wettlauf zwischen dem Bürgerbegehren und der vollziehenden Verwaltung entwickelt.

An diesen Problemen messe ich den Gesetzesvorschlag der Landesregierung und die Fragestellungen der einzelnen Fraktionen zu diesem Thema. Gestatten Sie mir einige Anmerkungen dazu.

Erstens. Sehr gut finde ich den Ansatz einer Fraktion, das Quorum für den Bürgerentscheid entsprechend der Größe der Kommune zu staffeln und nicht mehr – wie derzeit – ein einheitliches Quorum, sondern für die großen Kommunen ein abgesenktes Quorum vorzusehen. Ohne jede politische Präferenz verweise ich insoweit auf die Regelungen in Bayern, die mir diesbezüglich vorbildlich zu sein scheinen.

Zweitens. Ein Problem stellt der gerade angesprochene Rechtsschutz dar. Wir haben mittlerweile eine extrem umfangreiche Rechtsprechung, die auch für ein zulässiges Bürgerbegehren zahlreiche Hürden eingeführt hat, die nicht direkt in § 26 der Gemeindeordnung stehen.

Zum Beispiel argumentiert das Verwaltungsgericht Arnberg, das Bürgerbegehren müsse die Motive des Rates benennen, gegen dessen Entscheidung es angeht. Das ist eine durchaus zu problematisierende Meinung. Eine Partei, die sich zur Wahl stellt, muss schließlich auch nicht die Motive der anderen Parteien, gegen die sie kandidiert, benennen. Aber gut; ein Gericht sagt das. Es steht allerdings nicht im Gesetz. Das weiß ein Bürger, der einen Text formuliert, zunächst einmal nicht.

Das Thema Kostendeckungsvorschlag ist ebenfalls völlig intransparent. Wir plädieren auch dafür, die Notwendigkeit des Kostendeckungsvorschlages zu streichen. Solange das nicht geschieht, stellt sich immer wieder die Frage: Löst ein Bürgerbegehren reale Kosten aus oder nicht? – Häufig ist das ja gar nicht so klar abzusehen. Die Bürger sagen oft, der Verkauf einer bestimmten Immobilie sei nicht kostenintensiv; denn jetzt habe man den Wert, und dann hätte man das Geld. Von daher ist nicht klar vorherzusehen, welche Folgekosten entstehen und einzurechnen sind. – Es gibt also eine ganze Reihe von formellen Gründen, an denen Bürgerbegehren scheitern können.

Deswegen schlagen wir zunächst einmal vor, in Nordrhein-Westfalen einen Ombudsmann einzuführen – ähnlich dem Mittelstandsbeauftragten nach dem Mittelstandsgesetz NRW –, der bestehende oder im Gründungsstadium befindliche Bürgerbegehren rechtlich berät. Ich kann aus der Praxis sagen, dass es kaum noch zu überschauen ist, welche Punkte und welche Formerfordernisse man einhalten muss, wenn man ein rechtswirksames Bürgerbegehren einreichen will. Zwar schneide ich dem Kollegen Achelpöhlner und mir selbst als Anwalt mit dieser Forderung ins eigene Fleisch, weil in der Folge natürlich einige Beratungsfälle wegfallen würden. Nichtsdestotrotz müssen die Bürger einen neutralen Ansprechpartner finden, der sie über die Form eines zulässigen Bürgerbegehrens berät. Das könnte dieser Ombudsmann sein, der dann auch bei den Kommunen mit der notwendigen amtlichen Autorität die notwendigen Erkundigungen einzieht, etwa zur Kostenfrage. – Ich fasse zusammen: Im Interesse des Rechtsschutzes sehe ich die Einführung eines Ombudsmannes nach dem Prinzip des Mittelstandsbeauftragten als ein ganz wesentliches Element an, um mehr Rechtsklarheit zu bekommen.

Die von der Landesregierung vorgeschlagene Regelung zur Sperrwirkung begrüßen wir. In der Tat gab es bisher oftmals einen Wettlauf zwischen einem Bürgerbegehren und der Verwaltung, die vollziehen wollte. Die Gerichte haben mehrfach bestätigt, dass dann, wenn die Verwaltung vollzogen hat, das Bürgerbegehren nachträglich unzulässig wird. Dass ein Bürgerbegehren durch Vollzug ausgehebelt werden kann, ist natürlich ein unhaltbarer Zustand.

Ich möchte allerdings darauf hinweisen, dass auch die jetzt vorgesehene Regelung zur Sperrwirkung insofern unvollkommen ist, als dass sie für das Bürgerbegehren bislang nicht rechtlich durchsetzbar ist. Das Bürgerbegehren muss als kommunales Organ anerkannt werden und die Rechte des Kommunalstreitverfahrens erhalten. Wenn vom Rat eine Verschleppungsstrategie stattfindet, muss es im Eilverfahren durch die Gerichte seine eigene Zulässigkeit feststellen lassen können. Außerdem muss es mögliche Verstöße gegen die Sperrwirkung, die jetzt Gesetz werden soll, auch untersagen können. Es sind ja immer drei Vertreter des Bürgerbegehrens vorgesehen. Das ist meines Erachtens ein temporäres Organ der Gemeinde. Es muss diese Rechte auch im gerichtlichen Verfahren haben.

Ich schlage daher vor, den richtigen Gedanken der Sperrwirkung um das Instrument der rechtlichen Durchsetzbarkeit, die bisher nicht geregelt ist, zu ergänzen. Es gibt sehr umfassende Erfahrungen, insbesondere in der Gemeinde Titz-Höllern, die ich hier nicht weiter ausbreiten möchte, dass eine kommunale Verwaltung sogar nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid noch ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid torpe-

dieren kann und dass die Mittel der Kommunalaufsicht, den Bürgerentscheid durchzusetzen, sehr unzureichend sind.

Gestatten Sie mir noch ein kurzes Wort zur Problematik des Ratsbürgerentscheides. Grundsätzlich wird dieses Instrument von uns begrüßt – unter dem Aspekt, dass dies ein Weg sein könnte, die direkte Bürgerbeteiligung quantitativ und qualitativ auszuweiten. Bislang ist nun einmal vieles gescheitert – sowohl an Quorumshürden als auch an inhaltlichen Einschränkungen. Wir sagen unter drei Voraussetzungen Ja zum Ratsbürgerentscheid.

Erstens darf das Abstimmungsquorum im Rat selber nicht allzu hoch angesetzt werden. Eine Zweidrittelmehrheit im Rat für die Einleitung einer solchen Abstimmung ist unseres Erachtens nicht erforderlich.

Zweitens halten wir es für durchaus sinnvoll, wie im vorliegenden Gesetzentwurf keine thematische Begrenzung für den Ratsbürgerentscheid vorzusehen. Im jetzigen Entwurf ist ja kein Querverweis auf den § 26 Abs. 5 vorhanden. Dann fragen wir allerdings: Warum darf der Bürger weniger als der Rat?

In Bezug auf den Ratsbürgerentscheid möchte ich noch auf einen dritten Punkt hinweisen. Es könnte eine gefährliche Entwicklung geben, wenn der Ratsbürgerentscheid genutzt wird, um gegen originäre Bürgerbegehren bzw. -entscheide vorzugehen. Stellen Sie sich Folgendes vor: Ein Bürgerbegehren befindet sich im Auszählungsprozess durch das Kommunalwahlamt. Man ahnt schon, dass es erfolgreich sein wird. Jetzt erarbeitet der Rat auf einmal einen eigenen Ratsbürgerentscheid mit einer veränderten Fragestellung, die er den Bürgern zuerst vorlegt. Wenn dieser Ratsbürgerentscheid positiv angenommen würde, wäre das Bürgerbegehren damit ausgehebelt bzw. unterfiele der Sperrwirkung.

Dieses Gegeneinander eines direkten, aus einem Bürgerbegehren resultierenden Bürgerentscheides und eines durch die Mehrheit des Rates vorgelegten Ratsbürgerentscheides bedarf dringend der Regelung. Bitte regeln Sie es so, dass es nicht dazu kommt, dass der direkte Bürgerentscheid ausgehebelt wird und inhaltlich oder formal gegenüber dem Ratsbürgerentscheid nachrangig wird. – Mit dieser Einschränkung können wir zu dem jetzigen Entwurf Ja sagen.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (Stadt Bad Salzuflen):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Heute ist schon eine ganze Menge zu diesem Thema gesagt worden. Das bringt mich in die angenehme Lage, mich kurz fassen zu können. Einen Punkt will ich jedoch, wie man so schön sagt, wiederholen und vertiefen. Herr Prof. Oebbecke hat schon darauf hingewiesen, dass es manchmal sehr schwierig ist, diesen Entwurf in seiner Gesamtheit zu bewerten. Auch bei mir ist der Eindruck entstanden, dass hier ein Leitbild kommunaler Demokratie fehlt, das man darüber legen könnte, um dann zu sagen: Passt das in diesen Gesamtkontext? Oder passt es nicht? – Dies als ersten kleinen Hinweis.

Ich will mich darauf beschränken, auf den vorliegenden Entwurf aus der Sicht der kommunalen Praxis einzugehen, und zwar aus der Sicht eines Bürgermeisters, der mit einem Rat zu ringen hat, der sich durch das auszeichnet, was hier schon beschrieben

worden ist: sehr komplizierte Mehrheitsbildungsverhältnisse; man braucht entweder drei oder vier Fraktionen, um eine Entscheidung zu treffen; je nachdem, wer dabei mitmacht, auch noch einen Einzelbewerber. Ich stelle mir jetzt die Frage: Was wird durch den Entwurf besser? – Um das Ganze nicht auszuweiten, will ich nur zwei Aspekte ansprechen.

Erstens. Lassen Sie mich stellvertretend für das Spannungsverhältnis zwischen Bürgermeister und Rat, das Sie alle empfinden, den § 73 ansprechen, also die Kompetenzverschiebungen bei den Personalentscheidungen. So wie es vorgeschlagen ist, wird es schlicht und einfach nicht funktionieren. Man muss schon klar Farbe bekennen. Entweder es ist eine Angelegenheit des Rates, oder es ist eine Angelegenheit des Bürgermeisters. Dann gibt es noch einen Mittelweg. Dabei stützen wir uns auf den § 40 und bringen dort einen Einigungszwang hinein. Das in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagene bedeutet aber Eskalationspotenzial. Der Bürgermeister wird in die Lage gesetzt, gegen eine erkennbare Mehrheit des Rates Führungspositionen in seinem Hause zu besetzen. Wer soll das denn machen? Zum einen: Welcher Bürgermeister ist so verrückt, so etwas zu tun und dieses Eskalationspotenzial auszuschöpfen? Zum anderen: Welchen Mitarbeiter wollen Sie denn in eine solche Situation bringen?

Das kann nicht funktionieren. Deswegen sage ich: Man kann der Entscheidung nicht ausweichen. Entweder überantworten Sie diese Entscheidung dem Bürgermeister und entziehen sie dem Rat. Oder Sie überantworten sie dem Rat. Oder es bleibt bei einem Unentschieden – was im Übrigen dem Aspekt des § 40, nämlich der gemeinsamen Aufgabenverantwortung, sehr viel gerechter wird.

Überhaupt glaube ich, dass wir uns mit diesem Gegensatz, den wir hier aufzeigen – Stärkung des Bürgermeisters und Schwächung des Rates –, in eine Sackgasse begeben. Wenn in der Gemeindeordnung eine Linie vorgezeichnet ist, dann ist es die einer ungeteilten Verantwortung von Rat und Bürgermeister für die Entwicklung des Wohles der Gemeinde. Und wenn man das zur Leitlinie nimmt, werden mache Entscheidungen vielleicht etwas einfacher. – Der § 73 funktioniert in der derzeitig vorgesehenen Form jedenfalls nicht.

Zweitens. Das Thema Ratsbürgerentscheid möchte ich ebenfalls aus der Praxissicht bewerten. Auch wenn ich der gleichen Familie wie Herr Daldrup angehöre, halte ich diese Regelung nicht für eine Stärkung des Rates. Ich sehe sie auch nicht als eine Stärkung der Bürgerrechte an. Meine Sorge ist, dass hier eher ein Instrument erwächst, das den Rat dazu verführt, Entscheidungen auszuweichen. Das wird doch das Ergebnis sein. Das Ganze dürfte eher zu einem Instrument der Ratsopposition werden. Gerade dann, wenn der Rat entscheidungswillig ist, ist die Gefahr sehr groß, dass man mit dem Stichwort Ratsbürgerentscheid Entscheidungen hinausschiebt.

Ich glaube, dass wir der kommunalen Demokratie damit einen Bärendienst erweisen. Die Bürgerrechte und Bürgerentscheidungsrechte sind mit den bisherigen Instrumenten des Bürgerentscheides ausreichend gewahrt. Hier soll die Initiative wirklich aus der Bürgerschaft kommen. Der Rat soll das tun, wozu er gewählt ist – nämlich Entscheidungen treffen.

**Ulrich Hahnen (SPD-Fraktion im Rat der Stadt Krefeld):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Eben wurde von der Wissenschaft dafür plädiert, politisch ungebundene Bürgermeister besonders zu stärken. Im Gegensatz dazu kann man natürlich genauso die Auffassung vertreten, dass die Räte deutlich in ihrer Kompetenz zu stärken sind. Durch die Änderungen im Jahr 1999 ist bereits ein Ungleichgewicht entstanden. Inzwischen haben wir Hauptverwaltungsbeamte, die sich in aller Regel nicht unbedingt über alle Maßen durch Qualität auszeichnen, sondern häufig durch politische Zufälle oder Machtspiele innerhalb der politischen Parteien aufgestellt worden sind. Ich teile nicht die Erwartung, dass man unbedingt qualitativ hochwertigere Hauptverwaltungsbeamte bekommen wird, wenn man die Wahlzeiten um ein Jahr verlängert. Das erscheint mir doch sehr fraglich. Im Übrigen werden die Versorgungsfragen, aufgrund derer ursprünglich auch einmal die vorhin angesprochenen acht Jahre vorgesehen waren, damit auch nicht geregelt.

Aus meiner Sicht muss die Fragestellung aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger beantwortet werden. Das gilt insbesondere auch für die Entscheidungen, die die Damen und Herren Abgeordneten zu treffen haben. Schon jetzt ist allenthalben eine deutliche Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger festzustellen. Es gibt eine Abstufung zwischen Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Kommunalwahlen. Die Kommunalwahlen haben in Nordrhein-Westfalen und auch in anderen Bundesländern zunehmend an Bedeutung verloren. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, bei den Kommunalwahlen mit ihren direkt zu wählenden Kandidaten vor Ort entsprechend Einfluss zu nehmen, nicht mehr erkennbar sind. Die Hauptverwaltungsbeamten haben dort ein deutliches Übergewicht.

Dass die Entkoppelung der Wahlen zu zusätzlichen Kosten führt, ist angesprochen worden. Dies wäre für mich persönlich kein Argument, weil Demokratie auch Geld kosten kann. Hinzu kommt aber, dass einerseits die Hauptverwaltungsbeamten, die sich dort bewerben, und andererseits die Ratsmitglieder einen hohen Aufwand betreiben müssen; denn wenn man davon ausgeht, dass die Räte bei einer Stärkung der Hauptverwaltungsbeamten etwas unbedeutender werden, bedeutet das auf der anderen Seite auch, dass die einzelnen Ratsmitglieder deutlich mehr Aufwand betreiben müssen, um ihre Kompetenz darzustellen und den Bürgerinnen und Bürgern auch deutlich zu machen, warum denn eine Wahl des Rates so wichtig ist.

Die Frage von Stimmrechten und Antragsrechten der Hauptverwaltungsbeamten ist bereits kontrovers diskutiert worden. Ich will meine Position noch einmal deutlich machen: Die Stellung der Hauptverwaltungsbeamten ist immens stark. Die Einflussnahme auf die Geschäftsverteilung der Beigeordneten, aber auch auf Personalentscheidungen bei leitenden Mitarbeitern stellt meines Erachtens eine Möglichkeit für die Räte dar, hier korrigierend tätig zu werden. Des Weiteren ist für mich nicht nachvollziehbar, warum die Hauptverwaltungsbeamten in den Gremien, in denen sie bereits über die Gemeindeordnung einen eigenen Sitz haben, die übrige Masse der zu verteilenden Sitze ebenfalls noch mit ihrer Stimme beeinflussen müssen.

Ich will Ihnen nicht die Empfehlung geben, eine Sperrklausel von 2,5 oder 3 % – oder in welcher Höhe auch immer – einzuführen, möchte aber dringend darum bitten, dass Sie im Interesse der Wahrnehmung des Stadtrates durch die Bürgerinnen und Bürger die

einzelnen kleineren Gruppen, die keinen Fraktionsstatus erhalten, nicht zusätzlich aufwerten – weder inhaltlich noch finanziell. In Teilen unseres Landes haben wir inzwischen Vertreter aus dem linken oder dem rechten extremen Spektrum in den Räten, die dann auch finanziell zusätzlich aufgewertet werden müssten.

Im Übrigen würde ich persönlich als Fraktionsvorsitzender einer Stadtratsfunktion auch gerne noch überschaubare Entscheidungen in Stadträten zusammenbekommen. Daher sollten Fraktionsbildungen besonders begünstigt werden. Denken Sie daran – viele von Ihnen haben ja kommunalpolitische Erfahrungen –, dass es in allen Fraktionen gelegentlich Spannungen gibt. Wenn die finanzielle Ausstattung von Einzelratsmitgliedern extrem gefördert wird, werden Sie eine einheitliche politische Linie kaum noch feststellen können. Dies wird zu einer Vereinzelung von Ratsmitgliedern führen – und damit natürlich auch zu einer weiteren Verdrossenheit von Bürgerinnen und Bürgern, die die Entscheidungen der Stadträte nicht mehr nachvollziehen können. Ich erinnere nur daran, dass wir gerade vom Kollegen Dr. Honsdorf gehört haben, dass schon jetzt die Stimmen von vier, fünf oder sechs Fraktionen und Gruppierungen erforderlich sind, um Ratsentscheidungen zu fassen.

Lassen Sie mich nun auf ein Thema eingehen, das bisher nicht besprochen worden ist, nämlich den Wegfall der Altersgrenze. Dass sie wegfällt, ist eigentlich logisch, weil sie bei den übrigen politischen Spitzenämtern auch nicht vorhanden ist. Ich mache allerdings darauf aufmerksam, dass die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes – wie Sie persönlich wahrscheinlich auch – der Meinung sind, dass die Leistungsfähigkeit eines Menschen irgendwann nachlässt. Das ist bei den meisten Menschen zweifelsfrei oberhalb von 68 Jahren der Fall. Man sollte den Bürgerinnen und Bürgern aber auch nicht allzu viel zumuten – trotz des demografischen Wandels.

Von den Fraktionen, die die Veränderung der Zählweise hin zum Verfahren Hare-Niemeyer vorschlagen, würde ich gerne eine Begründung für diese Änderung einer bewährten Praxis hören – es sei denn, die einzige Begründung besteht darin, dass eine kleinere Fraktion sich erhofft, mehr Sitze zu bekommen. Das ist der Grund, der zumindest inoffiziell kolportiert wird. Ich hätte von den Parlamentariern aber gerne eine vernünftige inhaltliche Begründung.

Institutionalisierte Ratsbürgerentscheide lehne ich ab, weil ich glaube, dass Menschen, die den Mut haben, sich in Stadträte wählen zu lassen, auch den Mut zu unpopulären Entscheidungen haben müssen. Die Institutionalisierung von Ratsbürgerentscheiden führt – abgesehen davon, dass sie normale Bürgerbegehren aushebeln können – zweifelsfrei dazu, dass die Räte sich immer stärker vor unpopulären Entscheidungen drücken werden – umso mehr, je näher man einer Wahl kommt.

Die Regelung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens und einer entsprechenden Sperrwirkung begrüße ich ausdrücklich. Wenn Bürgerinnen und Bürger in einem Bürgerbegehren entsprechend votiert haben, sollten sie meines Erachtens nicht von Räten ausgehebelt werden können. Dafür gibt es ja zahlreiche negative Beispiele.

Über meine schriftlichen Ausführungen hinaus möchte ich jetzt noch das Thema Freistellung ansprechen. Es ist schon deutlich geworden, dass die Arbeitszeit heute anders geregelt ist als vor vielen Jahren. Mittlerweile haben wir eine Differenzierung nach Kernzeiten und flexiblen Arbeitszeiten. Um qualifizierte Bewerber in stärkerem Maße für

kommunale Mandate zu gewinnen, ist es zwingend, vernünftige Freistellungs- und Verdienstauffallregelungen zu treffen.

Da viele Städte und Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr alleine in ihren eigenen Gremien wahrnehmen, sondern sie auf verschiedene Gesellschaften ausgelagert haben, müssen Freistellungs- und Verdienstauffallregelungen aus meiner Sicht auch auf die übrigen Gremien wie Aufsichtsräte, Beiräte etc. ausgedehnt werden.

Gestatten Sie mir abschließend eine persönliche Bemerkung als Fraktionsvorsitzender. Die Anforderungen an einen Fraktionsvorsitzenden in einer größeren Stadt haben inzwischen ein solches Ausmaß angenommen, dass sie mit Ehrenamtlichkeit nicht mehr viel zu tun haben. Insofern sollte sich der Gesetzgeber Gedanken machen, wie er diese Problematik, die sich insbesondere bei Fraktionsvorsitzenden, aber auch bei ehrenamtlichen Bürgermeister stellt, vernünftig regelt. Ich habe das Glück, Beamter zu sein und innerhalb meiner Grenzen noch halbwegs mit der gegenwärtigen Situation zurechtzukommen. So, wie die Aufgaben eigentlich wahrgenommen werden müssten, kann man sie aber auch dann nicht wahrnehmen. Das heißt: Wir werden vor dem Problem stehen, dass im Wesentlichen nur noch Menschen in diesen Bereichen tätig sein können, die nicht mehr berufstätig sind oder die aus dem öffentlichen Dienst kommen – und das ist meines Erachtens nicht wünschenswert.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, damit sind wir am Ende der Stellungnahmen der Sachverständigen. Jetzt haben wir noch Gelegenheit zu einem vertiefenden Gespräch. Mir liegen einige Wortmeldungen der Abgeordneten vor.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Bevor ich meine Nachfragen stelle, will ich mich ausdrücklich dafür bedanken, dass jetzt aus der Praxis eine Reihe von wichtigen Ergänzungen zu den eher abstrakten wissenschaftlichen Betrachtungen gekommen sind.

Herr Backes, Sie haben eben angeregt, Seniorenvertretungen in der Gemeindeordnung zu verankern. Geht es Ihnen darum, das Ob zu regeln? Sollen die Seniorenvertretungen also nur in der Gemeindeordnung erwähnt werden, sodass die Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung darüber entscheiden können, wie sie das Ganze ausgestalten möchten? Oder denken Sie daran, in die Gemeindeordnung auch eine detaillierte Regelung in Bezug auf die Seniorenvertretungen aufzunehmen?

Wäre eine solche Erwähnung bzw. detaillierte Regelung aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sinnvoll?

Meine nächste Nachfrage richtet sich an die kommunalpolitischen Vereinigungen. Bei dieser Gesetzesnovelle haben wir es ja mit der Entkoppelung der Entkoppelung zu tun. Ich spreche jetzt Nachwahlen aufgrund eines Ausscheidens vor Ablauf der Amtszeit an. Dann soll jeweils wieder für sechs Jahre nachgewählt werden. Wie stehen Sie zu der Tatsache, dass wir in Nordrhein-Westfalen in der Folge nach einiger Zeit bei den Hauptverwaltungsbeamten unterschiedliche Wahltermine bekämen?



Herr Dr. Obst und Herr Daldrup, eben ist Bayern angeführt worden. Vielleicht können Sie genauere Ausführungen zu den Größenklassen bezogen auf die plebiszitären Elemente in Bayern machen und diesen abstrakten Hinweis etwas konkretisieren.

**Horst Becker (GRÜNE):** Herr Prof. Bogumil und Herr Prof. Oebbecke, ganz bewusst stelle ich Ihnen eine Nachfrage bezüglich der Hinweise aus zwei kommunalpolitischen Vereinigungen über die völlige Unterschiedlichkeit in der Praxis deswegen, weil die Kernarbeitszeitregelungen nicht vernünftig getroffen sind. Wie sehen Sie das? Und wie könnte man das aus Ihrer Sicht regeln? Im Übrigen kann ich aus meiner Praxis vor meiner Tätigkeit im Landtag nur bestätigen, dass das extrem unterschiedlich gehandhabt wird – teilweise in den gleichen Häusern. Je nach Abteilung und je nach Dezernaten geht man bis zu Kernarbeitszeiten von drei oder sogar null Stunden herunter.

Herr Hunsteger-Petermann, können Sie als Vertreter der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU aus Ihrer Praxis noch etwas zum Thema „Sperrklausel/Grundmandat“ sagen? Wäre es nicht besser, eine Sperrklausel anstatt eines Grundmandates einzuführen, weil das Grundmandat bei den kleinen Kommunen eine relativ hohe Sperrwirkung und bei den großen Städten fast keine Sperrwirkung hat?

Herr Dr. Obst, an Sie habe ich eine Frage bezüglich der Erfahrungen aus Bayern. Dabei geht es mir nicht nur um die unterschiedlichen Quoren, die notwendig sind, sondern auch um den dortigen Umgang mit den Planungs- und Baurechtsfragen. Hier werden ja immer wieder sehr große Befürchtungen in den Raum gestellt. Können Sie darstellen, ob sich aus den bayerischen Erfahrungen irgendetwas ableiten lässt?

**Rainer Lux (CDU):** Erstens. Ich habe eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände. Sollte der Seniorenausschuss oder Seniorenrat in der Gemeindeordnung als freiwilliger Ausschuss oder als Pflichtausschuss vorgesehen werden?

Zweitens. Sie haben umfangreiche schriftliche Ausführungen eingereicht und hatten heute kurz Gelegenheit, hier noch einmal Stellung zu nehmen. Gibt es weitere Bereiche, die jetzt nicht angesprochen worden sind, die Sie aber noch ansprechen möchten?

**Martin Börschel (SPD):** Ich möchte gerne drei Aspekte noch einmal näher beleuchtet wissen und diesbezüglich insbesondere die Vertreter der Wissenschaft und die kommunalpolitischen Vertreter um Antwort bitten. In Ihren Stellungnahmen hat sich für mich das Bild verfestigt, dass bei den wesentlichen Änderungen, die hier vorgeschlagen sind, das Leitbild, also eine konkrete systemisch kongruente Ausrichtung in den verschiedenen Themenfeldern, fehlt. Über eine politisch klare Ausrichtung eines Entwurfs, eine klare Richtung, könnte und kann man ja politisch diskutieren, sie für richtig oder für falsch halten. Schwierig wird es aber immer dann, wenn man von allen Elementen das Schlechte nimmt.

Meine erste Frage bezieht sich auf die Amtszeit der Bürgermeister. Ich habe verschiedentlich wahrgenommen, dass es unter den Sachverständigen die einen gibt, die sagen, im Wesentlichen sei das bisherige System der fünf Jahre bei gleichzeitiger Kopplung an die Ratswahl richtig und systematisch korrekt, und die anderen, die sagen, eine

Entkoppelung und eine Verlängerung der Amtszeit mit Blick auf die Stärkung von Bürgermeistern sei ihrerseits auch in Ordnung. Das widerspricht sich ja. Ich habe aber keinen gehört, der die sechs Jahre für richtig hält – keinen einzigen. Deswegen würde ich Sie bitten, folgende These zu beleuchten: Nimmt man nicht aus beiden Elementen das Schlechte und macht eine Art unechten Kompromiss? Kombiniert man also Dauerwahlkampf und Mehrkosten der Entkoppelung, ohne gleichzeitig eine wirkliche Attraktivitätssteigerung des Amtes zu schaffen – beispielsweise indem man das Amt auch für Nicht-Angehörige des öffentlichen Dienstes attraktiver macht?

In diesem Zusammenhang würde mich auch interessieren, wie Sie zum Vorschlag des Bundes der Steuerzahler stehen, die Altersversorgung ähnlich der der Landtagsabgeordneten in Nordrhein-Westfalen zu regeln.

Meine nächste Frage ist von der Systematik her ähnlich. Haben wir es dann nicht mit einem Systembruch bzw. mit einem inkonsequenten Leitbild zu tun, und zwar bei der Stärkung des Bürgermeisters im Verhältnis zum Rat, was die Beigeordneten angeht? Auch dazu gibt es – wie so oft im Leben – zwei Meinungen. Die einen sagen, das bisherige Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister bezogen auf die Beigeordneten sei richtig. Die anderen plädieren für eine Stärkung des Bürgermeisters zulasten des Rates bei einem Zweidrittelquorum in Bezug auf die Geschäftskreise. Ist letztere Position – da frage ich insbesondere die Vertreter der Wissenschaft – nicht inkonsequent, weil die Festlegung der Geschäftskreise einer Zweidrittelmehrheit des Rates bedürfte, wenn man sich mit dem Bürgermeister nicht einig ist, die eigentliche Bestellung, also der Hauptakt, um einen Beigeordneten überhaupt in Amt und Würden zu bringen, aber mit einer einfachen Mehrheit des Rates zu erreichen wäre? Das heißt, sehr vereinfacht ausgedrückt: Der Rat kann dem Bürgermeister mit einfacher Mehrheit aufdrücken, wenn er will. Wenn es aber darum geht, was derjenige tun soll, legt man sich im Rat faktisch lahm, weil es außerordentlich kompliziert ist, eine Zweidrittelmehrheit gegen einen Bürgermeister – der mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens einer der Gruppierungen angehört, die zur Herstellung der Zweidrittelmehrheit notwendig wären – zusammenzubekommen.

In diesem Zusammenhang habe ich auch folgende Frage: Müsste man dann, wenn man für diese Zweidrittelregelung und die Stärkung der Bürgermeister ist, nicht eine wirkliche Systemänderung hin zu einer Art Ministerialsystem oder Ähnlichem herbeiführen? Schließlich haben wir es auch noch mit einer Ungleichzeitigkeit von Amtszeiten zu tun. Beigeordnete werden für acht Jahre gewählt. Ihre Wahl kann praktisch zu jedem Zeitpunkt während der Amtszeit eines Bürgermeisters erfolgen. Im Extremfall ist der Bürgermeister noch ein Jahr im Amt, der Rat wählt aber für acht Jahre einen Beigeordneten nach – oder umgekehrt. Ist da nicht ein Bruch enthalten?

Des Weiteren interessiert mich insbesondere die Stellungnahme der Vertreter der kommunalpolitischen Vereinigungen zum Thema Stichwahl. Ich bitte Sie, Ihre Auffassung noch einmal ausdrücklich darzulegen. An dieser Stelle spreche insbesondere Herrn Dürrmann an, den ich so verstanden habe, als lehne er die vorgesehene Änderung ab. In diesem Zusammenhang würde ich gerne noch etwas zum Hintergrund und zur Begründung hören.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Damit sind eine ganze Menge Fragen gestellt worden. Wir kommen nun zur Beantwortung und beginnen mit Herrn Backes, der gefragt worden ist, wie er es mit den Senioren denn nun eigentlich gerne hätte.

**Egon Backes (Landesseniorenvertretung NRW):** Unsere Forderung, dies verbindlich in der Gemeindeordnung zu regeln, resultiert aus den Zahlen, die ich Ihnen eben noch einmal vorgetragen habe.

Auf Bundesebene und Landesebene funktioniert die Zusammenarbeit mit den politischen Gruppierungen oder auch mit den Ministerien vorzüglich. Die Landesseniorenvertretung nimmt mittlerweile ganz erhebliche Aufgaben wahr. Sie führt große Projekte durch. Auf eines davon, nämlich das wissenschaftliche Projekt „Altengerechte Stadt“, haben wir auch in unserer Stellungnahme hingewiesen. Es resultiert aus den vom Landespräventionsrat aufgeworfenen Fragen, wie – ich drücke es einmal etwas drastisch aus – die Entwicklung unserer Städte in Zukunft noch im Sinne einer den Bürgern angenehmen Lebensform zu bändigen ist.

Diese Untersuchung hat das also sehr klar aufgezeigt. Sie macht außerdem Folgendes deutlich – das ergibt sich ebenfalls aus den Folgerungen des demografischen Wandels –: Wenn ich die große und immer größer werdende Gruppe von älteren Menschen aus der aktiven Politik entlasse, wie es in der Regel ja geschieht, werden die Probleme, die diese Menschen selbst empfinden, nicht im notwendigen Maße vertreten.

Ich will Ihnen gerne ein Beispiel nennen. Nach dem Heimgesetz müssen alle Heime einen Heimbeirat haben. Der Heimbeirat hat mittlerweile etliche Mitspracherechte. Es ist auch geregelt, wer den Heimbeirat über seine Rechte informieren sollte. Nur tut das kein Mensch. Es geschieht lediglich dort, wo Seniorenvertretungen vorhanden sind.

Wie ich Ihnen aufgezeigt habe, verfügen nach 25 Jahren massiver aktiver Arbeit aber erst rund ein Drittel der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen über eine Seniorenvertretung. Die anderen Kommunen distanzieren sich nicht nur davon; wir haben, speziell im oberbergischen Raum, sogar die Erfahrung gemacht, dass Seniorengruppierungen, die mit dem entsprechenden Anliegen an ihre Räte herantreten, unabhängig von der herrschenden politischen Mehrheit zurückgewiesen werden. Daraus resultiert diese Forderung.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Die Frage war eigentlich eine etwas andere. Sie lautete, ob Sie dafür plädieren, in die neue Gemeindeordnung eine Verpflichtung zur Bildung von Seniorenbeiräten oder lediglich einen Hinweis darauf aufzunehmen.

**Egon Backes (Landesseniorenvertretung NRW):** Wir möchten schon, dass eine verpflichtende Regelung festgeschrieben wird; denn auf der freiwilligen Basis sind wir, wie gesagt, nicht viel weiter gekommen.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** In Abstimmung mit den Kollegen möchte ich mich dafür aussprechen, in der Gemeindeordnung keine Regelung zur Einrichtung von Seniorenbeiräten oder -ausschüssen vorzusehen. Zum einen ist unser demokratisches

System offen genug für jeden, sich entsprechend einzubringen. Hinzu kommt Folgendes: Wenn wir an dieser Stelle mit den Seniorenbeiräten anfangen, werden andere Gruppierungen – Jugendparlamente, Behindertenbeiräte etc. – mit gleichem Recht Ähnliches für sich beanspruchen. Dann führen wir in Kürze wieder eine Diskussion über das Beiratsunwesen, ähnlich wie die Diskussion über das Beauftragtenunwesen – alles Dinge, die gesetzlich geregelt worden sind. Das nützt dem Anliegen der Betroffenen wirklich nicht.

Ich darf ferner darauf hinweisen, dass wir gerade mit der Landessenorenvertretung gut zusammenarbeiten. Wir haben noch im letzten Jahr eine gemeinsame Presseerklärung herausgebracht, in der sich der Städte- und Gemeindebund für die Förderung und Unterstützung des Mitgestaltungswillens Älterer einsetzt. Dies soll auf freiwilliger Ebene geschehen. Es soll von den Kommunen entschieden werden – aber auf freiwilliger Basis. Wir brauchen dort keine rechtlichen Regelungen. Und wenn man sich in einigen Kommunen eben nicht dafür entscheidet, dann geht die Welt auch nicht unter.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Das ist also die übereinstimmende Meinung der drei kommunalen Spitzenverbände. Vertritt denn ein anderer Sachverständiger die Meinung, dass wir Seniorenbeiräte als zwingende Einrichtung in die Gemeindeordnung aufnehmen sollten? – Das ist nicht der Fall.

**Franz-Josef Schumacher (LKT NRW):** Ich möchte auf die Frage von Herrn Lux Bezug nehmen, ob Themen noch nicht angesprochen worden sind, bei denen der Landkreistag – ich kann nur für uns sprechen – Äußerungsbedarf hat.

Der erste Punkt ist die von Herrn Becker thematisierte Freistellungsproblematik, auf die wir in unserer Stellungnahme nicht eingegangen sind. Dort besteht aufgrund der Gleitzeitregelungen in der Tat ein großes Problem. Ich warne allerdings vor Schnellschüssen. Herr Prof. Oebbecke hat gerade das schöne Beispiel angeführt, dass man einen VW mit Ersatzteilen aufrüstet. In Afrika fährt er dann noch; in Deutschland ist er aber vielleicht nicht mehr angemessen. Wir haben an dieser Stelle nämlich ein dickes Problem, das auch schon länger existiert. Ich nenne in diesem Zusammenhang eine Berufsgruppe, die auch relativ stark in den Räten vertreten ist, nämlich die Lehrer. Sie haben schon ewig eine solche – in Anführungsstrichen – „Gleitzeit“; denn wir alle akzeptieren ja – und das meine ich nicht ironisch –, dass Lehrer nachmittags arbeiten, obwohl sie frei disponieren können, ob sie ihre Unterrichtsvorbereitungen um 15 Uhr oder um 18 Uhr oder erst abends machen. Dieses Problem haben wir 1990 schon einmal diskutiert. Seinerzeit hat Herr Schwier ganz klar entschieden, dass es keine sogenannte Kernarbeitszeit gibt – mit der Konsequenz, dass Lehrer, die Mitglieder von Räten sind – für ehrenamtliche Bürgermeister gab es eine andere Regelung –, nicht für zwei Unterrichtsstunden von ihrer Unterrichtsverpflichtung entbunden wurden.

Will man im öffentlichen Dienst eine andere Regelung einführen, steht man vor dem Problem, dass die Kommunen dann konsequenterweise zum Beispiel an das Schulministerium Verdienstausschlag zahlen müssten, weil die Lehrer zwei Stunden nicht arbeiten können – es sei denn, man nimmt Unterrichtsausfall in Kauf. Die Lehrer haben keine Chance, dieser Situation auszuweichen. Die einzige Möglichkeit wäre, den Lehrern zu-

sätzlich – zusätzlich; das ist dann kein Verdienstausfall mehr – etwas dafür zu zahlen, dass sie Freizeit für ihre Ratstätigkeit einsetzen, weil sie gar nicht anders können. Dann ist man aber nicht mehr in der Ehrenamtlichkeit und muss diskutieren, ob man allen Ratsmitgliedern ein Entgelt dafür zahlen will, dass sie Freizeit einsetzen. Dasselbe Problem haben wir im öffentlichen Dienst im Zusammenhang mit der Gleitzeit. Dass dieser Punkt jetzt hochkommt, hängt wohl auch damit zusammen, dass diese Gruppe besonders artikulationsfähig ist; das sage ich ganz offen. Was machen Sie denn, wenn ein öffentlicher Arbeitgeber Gleitzeit hat und der Bedienstete sagt: „Ja, ich gleite gerne; ich arbeite das auch nach; ich will aber trotzdem Geld haben“? Dort liegt dann das Problem – es sei denn, wir kommen zu der Regelung, dass wir Ausgleich dafür zahlen, dass die im öffentlichen Dienst Beschäftigten unter Fortzahlung der Bezüge für die Ratsarbeit freigestellt werden. Und dann wird es für die Kommunen teuer.

Schauen wir uns einmal an, was wir in einem anderen Bereich gemacht haben, in dem sich dieses Problem ebenfalls stellt. Dort deutet sich nämlich die Lösung an. Ob sie gewünscht ist, ist eine andere Frage. Bei den Mitgliedern der Feuerwehren – die übrigens keine zusätzliche Aufwandsentschädigung bekommen – haben wir genau dasselbe Problem. Wir haben den kommunalen Arbeitgebern gesagt – die Privatwirtschaft können wir nicht binden –: Behandelt eure Feuerwehrleute dann, wenn sie von der Arbeit zu einem Einsatz abgerufen werden, so, als ob sie Kernarbeitszeit haben, auch wenn sie gleiten könnten. Stellt sie also von den Arbeitsverpflichtungen frei und behandelt diese Zeit bei der Gleitzeiterfassung wie Kernarbeitszeit. – Dort ist es ganz einfach, weil es sich um ein System handelt, bei dem die Feuerwehrleute überhaupt kein Geld sehen. Es wird von den Gemeinden direkt an die Arbeitgeber gezahlt. Hier haben wir hingegen ein anderes System. Das heißt, dass eine Umstellung notwendig ist.

Ich will die Problematik aber nicht leugnen, sondern sogar noch erweitern. Wir haben nämlich ein weiteres Problem. Wenn Pensionäre zu zweit in einem Haushalt sind, bekommen sie eine Aufwandsentschädigung. Da sagt natürlich jeder Lehrer und jeder Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Das kann doch nicht wahr sein. Hausarbeit kann ich, wenn ich keine Kinder und keine pflegebedürftigen Angehörigen habe, relativ disponibel gestalten. Warum kriegen die eine Aufwandsentschädigung – sprich: die berühmten 15 € Hausfrauenentschädigung – und die anderen nicht?

Von daher rate ich Ihnen dringend von einem Schnellschuss ab. Wir müssen uns dem Problem widmen. Ich will nicht wieder die berühmte Expertenkommission einberufen, glaube aber, dass wir uns einmal grundsätzlich darüber unterhalten müssen, was man hier tun will. Ich mache mir auch keine Illusionen; es wird für die Kommunen teurer. Wir haben aber so viele Systembrüche darin, dass ich dringend davon abrate, jetzt zu versuchen, die Kernarbeitszeitfrage zu lösen. Ich wüsste nicht, wie man es machen sollte – nicht nur mit Blick auf den öffentlichen Dienst; bei der Privatwirtschaft haben Sie dasselbe Problem. Ich stimme Ihnen zu, dass wir darangehen müssen. In diesem Zusammenhang muss man aber auch diskutieren, ob die Verdienstausfallentschädigung in Zukunft nicht – wie bei den Feuerwehren – direkt an die Arbeitgeber gezahlt wird. Und dann stellt sich die Frage: Wollen wir als Kommunen dem Schulministerium – das ist ja der Hauptbatzen, den wir dann zu zahlen haben – Geld dafür geben, dass es die Lehrer nach einer bestimmten Quote freistellt?

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Zur Kernarbeitszeitregelung: Wenn ich es richtig verstanden habe, ist die Vorstellung wohl, dass im Gesetz oder in einer Verordnung eine Arbeitszeit festgelegt wird und alles, was in dieser Arbeitszeit liegt, dann auch entsprechend ausgeglichen wird. Die hauptsächliche Begründung dafür lautet: aufkommende Ungerechtigkeit. Dieses Argument halte ich für ganz schwach. Das ist sowieso alles ungerecht. Herr Schumacher hat auf die Probleme beim öffentlichen Dienst hingewiesen. Man kann auch auf die Probleme bei den Selbstständigen hinweisen. Egal wie man es macht: Das alles hilft dem Landwirt nicht, der seine Kühe füttern und andere Dinge tun muss.

Die richtige Betrachtung wäre meines Erachtens, zu fragen: Wen wollen wir in den Räten haben? Und was müssen wir tun, um dieses Ziel zu erreichen? – Meines Erachtens können wir nicht den Weg über eine zunehmende Teilzeitratsarbeit gehen, sondern müssen beim Ehrenamt bleiben. Das hier Geforderte – da darf man sich nichts vormachen; das ist vom Vertreter aus Krefeld jetzt auch noch einmal sehr deutlich gemacht worden – ist der Versuch, in Regelungen zu kommen, die wir früher einmal beim Landtag hatten. Nach meiner Überzeugung sollten wir darauf bestehen, dass Ratsarbeit Ehrenamt ist und bleibt.

Man kann über Änderungen nachdenken. Dann muss man das sehr sorgfältig machen. Das hat Herr Schumacher ausgeführt. In diesem Fall muss das Mandat so gestaltet sein, dass das funktioniert. Dann muss man darüber nachdenken, ob es tatsächlich zu Problemen kommt. Ich bin da noch nicht so sicher, schließe aber nicht aus, dass es so ist, wie Herr Prof. Bogumil mehrfach angesprochen hat: dass – überspitzt gesagt – alles zu lange dauert, weil zu viele Leute zu viel dummes Zeug erzählen. Die nächste Frage ist: Muss man das alles so aufwendig vorbereiten? Sind die ganzen Arbeitskreisorgien usw. wirklich notwendig? – Darüber kann man nachdenken.

Ich glaube nicht, dass auf Dauer der Weg zielführend ist, den Ratsmitgliedern Geld zu geben, wenn man diejenigen haben will, die wir wahrscheinlich alle haben wollen. Im Übrigen kommt hier, um beim Vergleich mit den Feuerwehren zu bleiben, noch ein kleines Problem hinzu: Wer entscheidet denn darüber, wann Kommunalpolitik stattfindet? Das ist ein wenig anders als bei der Feuerwehr. Die Feuerwehr entscheidet jedenfalls nicht selber.

Zum Leitbild: Ich habe nicht gesagt, dass ich es für richtig halte, die Änderungen in diesem Gesetzentwurf nach einem umfassenden Leitbild von Kommunalpolitik zu gestalten. Ich weiß gar nicht, ob es so etwas geben soll. Ich habe gesagt: Hier wird mit Einzelregelungen, die in bestimmter Weise begründet werden, in gegenläufige Richtungen gezogen, und das sollte nicht der Fall sein. – Man sollte sich also überlegen, wohin man bei dieser Novelle ziehen will, und nicht mit der einen Regelung in die eine und mit der anderen Regelung in die andere Richtung gehen.

Ich glaube auch nicht, dass von allen Möglichkeiten jeweils das schlechteste Element gewählt worden ist. Ich weiß gar nicht, ob man das so generell beurteilen kann. Beispielsweise ist es bei der Frage der Amtszeit doch völlig unrealistisch, anzunehmen, dass es dort eine objektiv richtige Lösung gäbe – sechs oder acht Jahre. Jede Regelung hat Vor- und Nachteile. Man kann lediglich sagen: Wenn man diese Frage in bestimmter Weise regelt, nähert man sich bestimmten Zielen eher an.

Es ist sicher richtig, dass vor allem die Versorgungsregelungen beim Zugang zum Amt des Bürgermeisters bisher Angehörige des öffentlichen Dienstes bevorzugen. Die Frage ist, ob das nicht geradezu vernünftig ist. Dafür gibt es möglicherweise Argumente; denn man könnte durchaus auf den Gedanken kommen: Er leitet eine Verwaltung, und es könnte nicht schlecht sein, wenn er so etwas einmal gelernt hat. – Es ist natürlich nicht so, dass andere das nicht können und dass andere dafür nicht in Betracht kommen. Wir haben ja Beispiele dafür, dass Leute, die mit dem öffentlichen Dienst gar nichts zu tun haben, Bürgermeister werden und dieses Amt – zumindest nach Meinung der Bürger – auch relativ erfolgreich wahrnehmen. Ich will jetzt keinen anschauen. – So einfach ist das also nicht. Man kann es meines Erachtens nicht so klar entscheiden.

Es trifft zu, dass wir das System unserer Beigeordneten bisher nicht plausibel an die 1994er-Entscheidung angepasst haben. Die jetzt vorgeschlagene Regelung in Bezug auf die Geschäftsbereiche, die ich für richtig halte, mildert das Problem ein wenig ab. Sie ändert aber nichts an der grundsätzlichen Frage, ob das alles richtig zusammenpasst. 1994 war ja eine Kabinettslösung in der Diskussion. So etwas gibt es auch in anderen Ländern. Dort werden alle Beigeordneten neu bestellt, wenn der neue Bürgermeister gewählt ist. Dieses Verfahren könnte man auch bei uns vorsehen. Allerdings will ich hier ebenfalls vor Schnellschüssen warnen. Bisher kenne ich auch kein Konzept, das mich wirklich überzeugt. Von daher muss man weiter nachdenken. Die entsprechende Frage halte ich für berechtigt und richtig gestellt. Im Moment scheint mir die vorgeschlagene Änderung vernünftig zu sein. Dass sie in vollem Umfange befriedigend ist, kann man allerdings nicht sagen.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum):** Das Problem mit der Kernarbeitszeit ist von den Grünen/Alternativen in den Räten richtig benannt worden. Allerdings haben mich auch die Ausführungen von Herrn Schumacher sehr nachdenklich gemacht. In der Tat ist dieses Problem nicht ohne Weiteres und ganz einfach zu lösen. Insofern würde ich mich dem Vorschlag von Herrn Prof. Oebbecke anschließen, noch einmal separat über das Thema „Attraktivität des Ratsmandats – Wie geht man mit dem Aufwand um?“ nachzudenken. Dabei scheint es sich in meinen Augen um ein komplexes Problem zu handeln, das man nicht in aller Schnelle lösen kann.

In diesem Zusammenhang muss man natürlich eines sehen: Wenn wir in Richtung einer stärkeren Professionalisierung gehen, werden kleinere Räte die zwingende Konsequenz sein. Das muss man sich klarmachen. Alles, was in Richtung einer Semiprofessionalisierung – wie auch immer – der kommunalen Arbeit geht, führt zwangsläufig zu kleineren Räten. Das hat wiederum positive und negative Wirkungen. Diesen sehr komplexen Punkt kann man allerdings nicht jetzt in einer halben Stunde nebenbei abhandeln. Es ist aber notwendig, sich damit zu beschäftigen. Wir haben viel über kommunale Referenden und viel über die Bürgermeister geredet. Es ist an der Zeit, wieder einmal über die Ratsmitglieder, deren Rekrutierung, deren Aufgaben usw. zu sprechen. Das wäre aus meiner Sicht ein wichtiger Merkposten.

Herr Börschel, dem von Ihnen Gesagten kann ich im Prinzip nur zustimmen. Meine Ausführungen gingen ja auch in diese Richtung. Ich sehe es in der Tat so, dass dieser Entwurf nicht einheitlich ist. Er muss nicht vollkommen einheitlich sein, das hat Herr Prof. Oebbecke bereits angedeutet. Wie ich schon ausgeführt habe, sind bestimmte

Dinge aber nicht stringent. Man sollte sich beispielsweise für eine Achtjahresregelung oder eine Fünfjahresregelung entscheiden. Ich habe niemanden gefunden, der dieses Mischsystem mit sechs Jahren für sinnvoll erachtet. Und in Bezug auf die Beigeordneten geht meine Meinung sogar noch weiter. Ich würde den Bürgermeistern Kompetenzen bei ihrer Wahl geben. Das findet in diesem Hause aber wahrscheinlich keine völlige Zustimmung. Insgesamt muss ich sagen: So ist das Ganze nur ein kleiner Schritt und nicht mehr.

**Thomas Hunsteger-Petermann (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU NRW):**

Ich werde versuchen, die an mich gerichteten Fragen im Block zu beantworten. – Leitbild dieser GO-Reform ist das Ergebnis der Expertenkommission aus dem Jahr 2002. Dieses Ergebnis versucht man hier umzusetzen. Leitbild ist ferner, dass man versucht, die Funktionen der Hauptgemeindefachleute und des Rates so zu definieren, dass auch den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern die Zeit für die wichtigen Aufgaben bleibt. Dass man sich darauf konzentriert, ist ebenfalls ein wesentlicher Aspekt.

Zur Sperrklausel: Wir haben uns bei unserer Stellungnahme natürlich am vorliegenden Entwurf zum Wahlrecht orientiert. Grundlage unserer Zustimmung war aber, dass wir es zumindest schaffen, eine etwas höhere Sperrklausel als beim letzten Mal einzuführen. Die KPV hätte sicherlich kein grundlegendes Problem mit einer Sperrklausel von zwei oder drei Punkten, so sie denn verfassungsrechtlich durchsetzbar wäre. Ich selbst gehöre einem Rat mit acht Gruppierungen oder Parteien an: drei Fraktionen, eine Gruppe; der Rest sind Einzelbewerber.

Zur flexiblen Arbeitszeit: Wir könnten wir uns sehr wohl vorstellen, dass man sich hier an die Hausfrauenregelung anlehnt. Es muss irgendeine Regelung geben, indem Kernzeiten definiert werden.

Zur Nachwahl: Wenn wir uns für eine Wahlzeit der Bürgermeister – ich sage jetzt nur Bürgermeister, um nicht alle drei Titel nennen zu müssen – von acht bzw. sechs Jahren aussprechen, heißt das natürlich, dass es immer nur acht bzw. sechs Jahre sind. Es darf also nicht die bisherige Regelung geben, nach der jemand im Extremfall für neun-einhalb Jahre gewählt wird. Wir haben ja Beispiele, in denen wir durch Nachwahlen und das Wiederankoppeln an die Kommunalwahlen auf diese neun-einhalb Jahre kommen. Wir wollen Unterschiede und durchaus auch unterschiedliche Ergebnisse; denn eine Kommunalwahl ist eine Wahl in einer Stadt. Sie ist nicht das Thema der Nachbarstadt.

Darüber hinaus wollen wir den offenen Zugang zum Amt des Bürgermeisters. Ich bin übrigens Handwerker von Beruf und habe durchaus den Eindruck, dass unsere Verwaltung in Hamm gut geführt wird. Ich möchte den freien Zugang zu diesem Amt. Das Amt des Bürgermeisters ist kein Amt, das ausschließlich bestimmten Gruppen vorbehalten sein soll. Es muss für alle offen sein. Es ist ein Wahlamt. Im Übrigen muss man es von zwei Seiten sehen. Es handelt sich dabei nämlich nicht ausschließlich um die Fortführung des früheren Oberstadtdirektors, sondern um die Fortführung des Oberbürgermeisters und des Oberstadtdirektors. Die Erfahrungen der letzten Jahre sind auch durchaus unterschiedlich. Es gibt sowohl dieses als auch jenes – auf beiden Seiten des Tisches. Von daher kann man nach meinem Eindruck keine einheitliche Aussage zu diesem Thema machen.



Zur Wahlbeamtenversorgung: Ich spreche mich nachhaltig dafür aus – auch aus Gründen der inneren Struktur des Hauses –, dass die Bürgermeister Wahlbeamte bleiben. Und wenn sie Wahlbeamte bleiben – wir haben ja durchaus auch einmal über andere Modelle diskutiert –, müssen sie auch in der Beamtenversorgung bleiben. Dafür sprechen wir uns aus. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass wir eine Wahlzeit von acht Jahren bekommen.

Wir plädieren für die Abschaffung der Stichwahl, und zwar unter anderem deshalb, weil die Vielzahl von Wahlgängen und die nach hinten immer stärker zurückgehende Wahlbeteiligung nach unserer Auffassung nicht mehr, sondern eher weniger demokratische Legitimation mit sich bringen. Ich will das an einem kurzen Beispiel deutlich machen. Wenn ich bei einer 50-prozentigen Wahlbeteiligung mit 45 % gewählt bin, habe ich eine Gesamtlegitimation von 22,5 %. Erhalte ich bei einer 30-prozentigen Wahlbeteiligung 60 % der Stimmen, verfüge ich über eine Legitimation von 18 %. Aus dem höheren Stimmenanteil kann man also nicht zwangsläufig ableiten, dass die Stichwahl eine größere demokratische Legitimation gibt. Wichtig ist allerdings, dass der Bürger von Anfang an weiß, dass er in der eigenständigen, abgekoppelten Wahl den Bürgermeister wählt.

**Jochen Dürrmann (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW):** Zur Frage der Stichwahl habe ich mich für die VLK deutlich geäußert. Wir hätten die Stichwahl gerne beibehalten. Das Ganze ist ein Kompromiss, wie ich eben schon gesagt habe. Selbstverständlich stehen wir hinter diesem Kompromiss. Sie haben gerade die Stellungnahme der KPV gehört, hinter der ebenfalls eine Partei steht. Sie haben auch unseren Standpunkt gehört. Dann hat man sich in der Koalition so geeinigt. Diesen Kompromiss müssen wir mittragen, auch wenn wir anderer Ansicht waren. Ehrlicherweise sagen wir aber auch, wo unsere Überlegungen ursprünglich gewesen sind.

Zur Bürgermeisterwahl: Unabhängig davon, ob wir nun sechs oder acht Jahre ins Gesetz schreiben, ist es selbstverständlich so, dass wieder auf sechs bzw. acht Jahre neu gewählt wird, wenn der Bürgermeister aus irgendeinem Grunde zwischenzeitlich ausfällt. Dies ist im Übrigen ein Modell, das Bayern und andere Bundesländer schon seit Langem haben. Da sind wir uns ja wohl einig.

**Dr. Claus Henning Obst (Mehr Demokratie NRW):** Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Quorum und den Erfahrungen anderer Bundesländer möchte ich Ihr Augenmerk darauf richten, dass wir in § 26 momentan eine mehr oder weniger schizophrene Regelung haben. Für die Stufe, die zuerst zündet, nämlich das Bürgerbegehren, ist in Abs. 4 eine prozentual abgestufte Regelung enthalten. So müssen in Gemeinden bis 10.000 Einwohner 10 % das Bürgerbegehren unterstützen. Dieser Prozentanteil sinkt mit steigender Gemeindegröße langsam – bis auf 3 % bei Kommunen über 500.000 Einwohner. Das ist eine sehr differenzierte Regelung, die auch positiv ist. In Abs. 7 ist für den Bürgerentscheid hingegen eine starre Norm von 20 % festgelegt.

Es kommt mir sehr eigenartig vor, dass man die erste Stufe so differenziert und die zweite Stufe so absolut starr regelt. Ich habe vorhin den Begriff Megacitys genannt. Dort sind diese 20 % nicht praktikabel. Sie können in Duisburg, Köln, Düsseldorf oder Essen

nicht 20 % der Bürger an die Wahlurne bringen. Das dürfte bei kommunalpolitischen Themen extrem schwierig sein. Zum Teil werden sogar die Bürgermeister mit geringeren Prozentzahlen gewählt.

Daher plädiere ich für eine Anpassung. Dabei kann man sich an den Regelungen anderer Bundesländer orientieren. So gibt es der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern eine Abstufung nach der Größe der Kommunen – unter 50.000, bis zu 100.000 und mehr als 100.000 Einwohner. Ich habe jetzt die Bayerische Gemeindeordnung nicht hier, kann Ihnen aber sagen, dass – übrigens in Abstimmung mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der sich dieser Norm einmal angenommen hat – in großen Kommunen ein Quorum von 10 %, in mittleren Kommunen ein Quorum, das irgendwo zwischen 10 und 25 % liegt, und in kleinen Kommunen ein Quorum von 25 % der Einwohner erreicht werden muss.

Herr Becker hat nach den Erfahrungen mit dem Ausschlussstatbestand Planungsrecht gefragt. In § 26 Abs. 5 ist geregelt, dass Bürgerbegehren über „Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ... zu entscheiden sind“ unzulässig sind. Mittlerweile ist in Planfeststellungsverfahren ja sehr viel zu regeln. Bei einem großen Baukomplex kann ich sogar die Zahl der Bäume auf dem Parkplatz und die Art der Gehölze durch B-Plan festlegen. Ich denke, dass man auf der kommunalen Ebene letztendlich fast jede Frage durch B-Plan regeln kann. Daher glaube ich, dass diese Klausel zu unklar ist und zu viele Streitigkeiten schafft; denn es müsste gefragt werden: Ist eine Frage zwingend durch B-Plan zu entscheiden? Oder ist sie fakultativ durch B-Plan zu regeln? Oder kann man auf diese Norm ganz verzichten?

Dazu hat Herr Achelpöhler in seiner schriftlichen Stellungnahme einen aus meiner Sicht sehr praktikablen Vorschlag gemacht und zum Beispiel gesagt: Die Frage, ob ein Bebauungsplan überhaupt aufgestellt wird, ist dem Bürgerentscheid zugänglich; die Frage, wie er denn konkret ausgestaltet wird, sicherlich nicht.

Von daher plädiere ich dafür, entweder – wie in manchen anderen Bundesländern – den Tatbestand des Planfeststellungsverfahrens aus dem Ausschlusskatalog ganz herauszunehmen oder ihn ausdrücklich so zu beschränken, dass nur der B-Plan selber und seine Ausgestaltung dem Ausschlussstatbestand unterliegen und nicht Fragen, die irgendwann einmal irgendwie in einem B-Plan geregelt werden könnten.

### **Bernhard Daldrup (Sozialdemokratische Gesellschaft für Kommunalpolitik NRW):**

Herr Börschel, lassen Sie mich zunächst das Stichwort Stichwahl noch ein bisschen erläutern. Herr Hunsteger-Petermann ist gerade nicht im Saal. Bei der Stichwahl darf nicht als einziges Argument herangezogen werden, wie hoch denn die absolute Stimmzahl bzw. prozentuale Stimmzahl ist. Erstens geht es dabei um die Klarheit der Entscheidung. Das Ganze muss den Bürgerinnen und Bürgern klar sein. So selbstverständlich ist das nicht. Diese Klarheit zu vermitteln, dürfte bei einer großen Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern sehr schwierig sein.

Zweitens. Durch Verabredungen im Vorfeld entsteht eine Unklarheit. Solche Verabredungen würden bei einem Verzicht auf eine Stichwahl getroffen. Im Vorfeld macht man diese Absprachen nicht transparent. Will ein Unterlegener hingegen einen anderen

Kandidaten in der Stichwahl unterstützen, muss er öffentlich dazu aufrufen. Das Ganze hat also auch etwas mit Transparenz zu tun.

Wenn man den Wegfall der Stichwahl vor dem Hintergrund der absoluten Zahlen oder auch der prozentualen Ergebnisse rechtfertigen wollte, müsste man sich zur Speerspitze der Abschaffung der Entkoppelung machen. Das ist überhaupt gar keine Frage; denn die Entkoppelung führt bei der Bürgermeisterwahl zu dramatischen Einbußen.

(Parl. Staatssekretär Manfred Palmen: Das stimmt nicht!)

– Aber selbstverständlich stimmt das. Auch Zurufe aus dem Hintergrund machen die Aussage, die ich getroffen habe, nicht falsch. Das kann ich Ihnen auch gerne belegen. Ich darf auf die von der SGK abgegebene Stellungnahme verweisen, in der wir aufgeführt haben, wie hoch die Wahlbeteiligungen bei den isolierten Landratswahlen in Nordrhein-Westfalen bzw. den Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen in der Bundesrepublik Deutschland waren. Dass man das leugnet, ist mir völlig unbegreiflich; denn dazu liegen nachweisbare und nachlesbare Zahlen vor.

Wer sich unter Hinweis auf Wahlbeteiligungen in Prozent oder absolute Stimmenzahlen für Stichwahlen ausspricht, kann also nicht gleichzeitig der Entkoppelung das Wort reden. Das ist ein Widerspruch in sich. Im Übrigen ist die mit dem Verzicht auf Stichwahlen verbundene politische Unklarheit ein weiterer Grund, nicht darauf zu verzichten.

Als ich selber zum ersten Mal in den Stadtrat gewählt worden bin, wurden Stadtdirektoren für zwölf Jahre gewählt. Sie hatten erst einen Anspruch auf Versorgung, nachdem sie diese zwölf Jahre absolviert hatten und sich zur Wiederwahl gestellt haben. In dem Fall, dass sie dann nicht wiedergewählt wurden, hatten sie einen Versorgungsanspruch. Heute reden wir über eine gänzlich andere Gemeindeordnung und wollen wieder einmal ein Versorgungsproblem über die Dauer von Wahlzeiten lösen. Das ist doch ein sachfremdes Argument.

Deswegen sprechen wir uns ausdrücklich dafür aus, ein neues, einheitliches, verändertes, eigenständiges Dienstrecht für Hauptverwaltungsbeamte zu schaffen und die Versorgungsfragen ähnlich zu regeln, wie der Landtag das getan hat. Das ist aufwendig und unter Umständen an der einen oder anderen Stelle sogar teurer. Es ist aber klar, nachvollziehbar und inhaltlich begründet – und nicht sozusagen über eine Schiebekonstruktion herbeigeführt.

In der Realität gibt es nämlich wenige Argumente, die dafür sprechen, dass die Verlängerung der Wahlzeit die Professionalität erhöht, Herr Prof. Oebbecke. Das ist mal so und mal so. Dass eine solche Verlängerung den Betroffenen lieber wäre, ist mir klar. Das ist bei Abgeordneten ja auch so. Sie wären – wie jeder – am liebsten bis zu ihrem Lebensende gewählt worden. Individuell kann man das auch verstehen. Sachlich ist eine Verlängerung aber nicht begründet. – So viel zur Versorgungsregelung.

Herr Becker hat die Kernarbeitszeiten angesprochen. Dazu hat Herr Schumacher schon etwas gesagt. Ich halte es nicht für vernünftig, auf solche Herausforderungen immer wieder mit Separation zu reagieren und sich eine Teilgruppe herauszusuchen, bei der das Ganze problematisch wird, wie das im öffentlichen Dienst der Fall ist. Dort besteht in der Tat eine große Herausforderung. Die Kernfrage muss aber doch lauten: Wie kön-

nen wir vor dem Hintergrund veränderter Arbeitszeiten und einer veränderten beruflichen Wirklichkeit allen gesellschaftlichen Schichten die Teilhabe an der Kommunalpolitik und die Wahrnehmung von kommunalpolitischen Mandaten ermöglichen?

Wir haben uns aber angewöhnt, in Missbrauchstatbeständen oder Unlösbarkeiten zu denken und darauf mit Separationen zu reagieren. Das ist unseres Erachtens falsch. Deshalb müssen wir eine Lösung finden. Herr Hunsteger-Petermann hat die Hausfrauenregelung angesprochen, über die man reden kann. Im Übrigen hat der selbstständige Landwirt durchaus die Möglichkeit, seinen Verdienstaufschlag bis hin zum Stellen einer Hilfskraft geltend zu machen. Das sieht an dieser Stelle ein bisschen anders aus.

Herr Körfges, zu Ihrer Frage nach dem Dauerwahlkampf muss man sagen: Das ist eben so. Daran muss man sich gewöhnen. Er wird dadurch nicht richtiger. – Ich glaube, ich habe alle aufgeworfenen Punkte angesprochen.

**Volker Wilke (Grüne/Alternative in den Räten NRW):** Ich möchte noch einmal auf die Frage der Kernarbeitszeit Bezug nehmen, die aus unserer Sicht in der Gemeindeordnung im Rahmen der Freistellung verankert werden sollte. Meines Erachtens sind die von Herrn Prof. Oebbecke bzw. von Herrn Schumacher dargelegten Momente, die vielleicht dagegen sprechen würden, nicht ausreichend. Denn dabei wird völlig vernachlässigt – das sprach der Kollege von der SGK gerade an –, dass sich die Arbeitszeiten in den letzten Jahren erheblich geändert haben. Aus meiner praktischen Erfahrung sage ich Ihnen, dass es Menschen gibt, die die Möglichkeit haben, zwischen 6:00 Uhr morgens und 21:00 Uhr abends ihrer Arbeit nachzugehen. Wenn sie ein kommunales Mandat ausüben wollen, sagt ihnen der Arbeitgeber klipp und klar: Das können Sie innerhalb Ihrer freien Zeit machen. – Jeder, der möglicherweise ein kommunales Mandat ausüben möchte, wird sich gründlich Gedanken darüber machen, ob er seinem Mandat in jeder freien Stunde nachgehen möchte, oder ob er eine Freistellung beanspruchen kann. Eine Freistellung kann er aber nach diesen Arbeitszeitregelungen nicht in Anspruch nehmen – so ist zurzeit die Rechtslage.

Das trifft nicht nur den öffentlichen Dienst, wie Herr Schumacher andeutete, sondern auch wesentliche Bereiche des ehemaligen öffentlichen Dienstes und auch viele private Bereiche wie etwa Banken und Versicherungen. Daher glaube ich, dass es hier einen dringenden Handlungsbedarf gibt. Ich bin nicht der Auffassung, dass es Schnellschüsse geben sollte. Es geht darum, dass der Nachteil derjenigen, die keine Kernarbeitszeit haben, gegenüber der geltenden Praxis bei denjenigen, die noch eine Kernarbeitszeit haben, geheilt wird. Das ist eine Benachteiligung der verschiedensten Menschen am Arbeitsmarkt in ihrem Zugang zu einem kommunalen Mandat, die ich für den eigentlichen Aufhänger halte.

Der zweite Aspekt, auf den ich noch kurz eingehen möchte, ist die Stichwahl. Bei einer Wahl ist für den Bürger ein bunter Strauß an Kandidaten interessanter. Falls es im ersten Wahlgang keine Mehrheit gibt, kann er im zweiten Wahlgang noch einmal wählen. Die Alternative wäre doch, sich zwischen Schwarz und Weiß zu entscheiden. Dabei hätte die buntere Vielfalt, die sich unter Umständen durchsetzen könnte, weniger Chancen. Herr Prof. Bogumil wies darauf hin, dass im Grunde nichts dafür spricht, die Stichwahl abzuschaffen. Die Begründung des Entwurfs der Landesregierung ist an dieser Stelle zurückhaltend.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Haben Sie noch weitere Fragen an die Sachverständigen? – Das ist nicht der Fall.

Meine Damen und Herren, damit darf ich die Sachverständigenanhörung zur Änderung der Gemeindeordnung beenden. Ich bedanke mich bei Ihnen allen sehr herzlich dafür, dass Sie uns mit Ihrem Sachverstand zur Verfügung gestanden haben. Ich habe über die Detailkenntnis des Innenlebens der Räten und der Fraktionen gestaunt, die einige von Ihnen haben. Ich habe den Eindruck, dass viele Bürger gar nicht wissen, was in den Räten und in den Fraktionen der Kommunalpolitik passiert, weil darüber relativ wenig berichtet wird. Das betrifft auch die Terminauswahl, wie sie vorhin Herr Prof. Oebbecke dargestellt hat, und die Frage, wie die Möglichkeit der Gestaltung missbraucht oder gebraucht wird. Das fand ich sehr interessant; über die Details sind Sie offenbar sehr gut informiert. Deshalb nehmen wir Ihre Hinweise sehr ernst, die die Fraktionen entsprechend zu bewerten wissen werden.

### **Nach Abhandlung der Tagesordnung**

weist **Vorsitzender Edgar Moron** auf die auf die in der Anhörung vom Vortag mündlich vorgebrachten Anträge der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hin, eine erneute Anhörung bzw. ein Expertengespräch mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände durchzuführen.

**Hans-Willi Körfges (SPD)** erläutert, in der gestrigen Anhörung zur Änderung des Gemeindewirtschaftsrechts habe es eine ganze Reihe von Anregungen gegeben. Sie seien darauf gerichtet gewesen, doch noch zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. So hätten die kommunalen Spitzenverbände, die keine Interessenvertreter, sondern autorisierte Gremien mit einer Bündelungsfunktion für die kommunale Familie seien, insbesondere beim kommunalen Wirtschaftsrecht auf einen erhöhten Gesprächsbedarf hingewiesen.

Im Interesse einer sachgerechten Lösung und möglicher konsensueller Linien halte seine Fraktion es daher nach wie vor für hilfreich, eine weitere Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum kommunalen Wirtschaftsrecht durchzuführen. Gegebenenfalls könne dies auch in Form eines Expertengesprächs innerhalb einer regulären Ausschusssitzung geschehen.

**Horst Engel (FDP)** wendet ein, alle Argumente seien ausnahmslos bekannt. Er halte daher weder eine weitere Anhörung noch ein Expertengespräch für nötig, das er auch den Experten nicht zumuten wolle. Vielmehr sei es nun an der Zeit, die Argumente zu beraten und zu gewichten.

**Horst Becker (GRÜNE)** hält dem entgegen, dass es der Wunsch der kommunalen Spitzenverbände gewesen sei, erneut angehört zu werden. Daher sei es anmaßend, den Experten eine weitere Anhörung nicht zumuten zu wollen. Vielmehr hätten sie den Versuch unternommen, der Koalition entgegenzukommen und einen Wettbewerb zu fai-

ren Bedingungen zu schaffen. Ähnlich verhalte es sich mit den Hinweisen des Verbands der Wohnungswirtschaft.

Er nehme an verschiedenen Stellen einen erheblichen Diskussionsbedarf wahr. So hätten in der Anhörung vom Vortag bis auf eine einzige Stellungnahme alle Experten außerhalb der kommunalen Spitzenverbände deutliche Kritik an dem Gesetzentwurf der Landesregierung geäußert. Deshalb biete ein vertiefendes Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden, um das sie selbst gebeten hätten, eine Chance zur Verständigung. Dazu bekenne sich seine Fraktion ganz ausdrücklich.

Er appelliere daher an die FDP-Fraktion, nicht nach dem Motto „Augen zu und durch“ vorzugehen, sondern im Sinne der Unternehmen auf die Gesprächspartner zuzugehen. Danach stehe es der Koalition immer noch frei, in internen Beratungen zu entscheiden, welchen Weg sie einschlagen wolle.

**Ralf Jäger (SPD)** pflichtet Herrn Körfges bei, ein Expertengespräch durchzuführen. Dafür gebe es zwei Gründe: Zum einen sei es eine Frage des Stils, da der kommunalen Familie bei einem solch wichtigen Teil der Gemeindeordnung nur 15 Minuten Erörterungszeit eingeräumt worden sei. Darüber hinaus hätte sie selber den Wunsch vorgebracht, sich noch einmal ausführlicher äußern zu können. Der Kommunalausschuss sei daher gut beraten, diesem Wunsch nachzukommen.

Zum anderen sei in der Anhörung vom Vortrag mehr als deutlich geworden, dass sich innerhalb der kommunalen Familie eine bestimmte Position entwickelt habe. Diese werde von den Landtagsfraktionen nicht geteilt; sie stelle aber an diejenigen, die bisher eine starke Verschärfung des § 107 GO geplant hätten, ein Angebot dar, eine Änderung, die in der kommunalen Familie zumindest eine gewisse Akzeptanz finde, mitzutragen, ohne dass sie ihr Gesicht verlören. Die vorgesehenen Sitzungstermine böten auch die Möglichkeit zu einem weiteren Expertengespräch.

**Rainer Lux (CDU)** rät dazu, die Anhörung zunächst einmal gründlich auszuwerten. Die Fraktionen führten üblicherweise vor und nach einer Anhörung Gespräche mit einzelnen Teilnehmern. Seine Fraktion halte daher ein erneutes breites Expertengespräch im Ausschuss für nicht zielführend, zumal man bereits intensive Gespräche führe. Daher werde seine Fraktion den Antrag ablehnen.

**Vorsitzender Edgar Moron** ergänzt, dass über die vorgebrachten Argumente hinaus auch terminliche Probleme zu beachten seien. So wolle der Ausschuss seine Entscheidung bereits am 5. September treffen. An diesem Termin würden auch das Kommunalwahlgesetz und das Bürokratieabbaugesetz behandelt. In der Sitzung am 21. August finde bereits eine Anhörung zum Bürokratieabbaugesetz statt.

Ferner weist der Vorsitzende darauf hin, dass die gestellten Anträge nicht dem Minderheitenrecht unterlägen, da bereits eine Anhörung stattgefunden habe, sodass der Ausschuss über eine weitere Anhörung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen entscheiden müsse.

Sodann lehnt der **Ausschuss** den von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gestellten Antrag auf eine weitere Anhörung bzw. ein Expertengespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden zum Themenkomplex § 107 der Gemeindeordnung mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ab.

gez. E. Moron  
Vorsitzender

hoe/20.08.2007/20.08.2007

275