

STELLUNGNAHME

16/4334

A11, A07, A09

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf des Gesetzes:

Gesetz zur Stärkung des Kreistags

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Kreisordnung in den Landtag NRW eingebracht.

In ihrem Entwurf begründen sie die Notwendigkeit der vorzunehmenden Änderungen der Kreisordnung wie folgt:

A) Problem

Die in der Kreisordnung für das Land Nordrhein- Westfalen (KrO NRW) geregelten Einflussmöglichkeiten der Kreistagsmitglieder auf die Geschäfte der Kreisverwaltung sowie die Organisation und das Führungspersonal der Kreisverwaltung bleiben hinter den Möglichkeiten der Ratsmitglieder nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zurück. Weder hat der Kreistag die Möglichkeit, sich in Einzelfällen die Entscheidung über die Erledigung der ausschließlich der Landrätin bzw. dem Landrat zugewiesenen Geschäfte der laufenden Verwaltung vorzubehalten, noch kann er - mit Ausnahme der Kreisdirektorin bzw. des Kreisdirektors - durch die Wahl und Bestellung von Beigeordneten auf die personelle und organisatorische Struktur der Kreisverwaltung in gleicher Weise wie der Rat einer Gemeinde Einfluss nehmen.“

Das hier dargestellte Problem soll wie folgt gelöst werden:

B) Lösung

Mit dem Gesetzentwurf zur Stärkung des Kreistags sollen deshalb die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des Kreistags denen der Räte in den Gemeinden angeglichen und die gegenwärtig unterschiedlichen Regelungen in der Kreisordnung und der Gemeindeordnung über die Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Organe im Sinne einer Angleichung an die Vorschriften der Gemeindeordnung in wichtigen Teilen harmonisiert werden.

I. Die Problematik der Vergleichbarkeit von Kreisen und kreisangehörigen Kommunen

Der Gesetzentwurf zielt auf eine „Harmonisierung“ der gesetzlichen Regelungen der Gemeinde-, sowie der Kreisordnung Nordrhein-Westfalens ab, wobei nicht die Gemeindeordnung der Kreisordnung, sondern umgekehrt die Kreisordnung der Gemeindeordnung angepasst werden soll.

Zur Sinnhaftigkeit einer solchen „Harmonisierung“ stellt sich die Frage, ob die Selbstverwaltungsstrukturen und den nach den Artikeln 28 des Grundgesetzes bzw. 78 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen zugewiesenen Aufgaben von Kreisen und kreisangehörigen Kommunen insoweit vergleichbar sind, dass die in diesem Gesetzesentwurf vorgesehenen

Angleichungen an die Regelungen der Gemeindeordnung sinnvoll sind. Dabei ist insbesondere zu bewerten, ob der Kreistag durch die vorgesehenen Gesetzesänderungen eine reale Stärkung seiner Zuständigkeit erfährt.

In der Schrift „Grundwissen der Kommunalpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung formuliert der Autor, Dr. Ortlieb Fliedner:

„Die Kommunen - das ist der Oberbegriff für unsere Städte, Gemeinden und Landkreise - werden oft als Keimzelle der Demokratie bezeichnet. Hier können die Bürgerinnen und Bürger im Gemeindepapament unmittelbar erleben, wie die Entscheidungen in der Gemeinde getroffen werden. Hier können sie auch mitreden, da sie die Probleme vor Ort selbst kennen. Und sie können die von ihnen gewählten Kommunalpolitiker noch persönlich kennenlernen und ihnen in den angebotenen Bürgersprechstunden auch ihre Anliegen und Vorstellungen zum Beispiel zur Entwicklung der Gemeinde unmittelbar vortragen.“

Weiter wird dort ausgeführt:

„Die Gemeinden sind für die örtlichen Angelegenheiten allzuständig. Es gilt das Universalitätsprinzip, das heißt es gibt keinen gesetzlich abschließend normierten Aufgabenkatalog der Gemeinden. Sie haben, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, das Recht, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht per Gesetz bereits anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung übertragen worden sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Diese Allzuständigkeit der Gemeinde schließt ein „Aufgabenfindungsrecht“ mit ein.

Die Gemeindeverbände dürfen dagegen nur die Aufgaben wahrnehmen, die ihnen gesetzlich zugewiesen sind. Nur im Rahmen dieses gesetzlich normierten Aufgabenbereichs steht ihnen das Recht der Selbstverwaltung zu.“

Die Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG enthält - und das ist anders bei den Gemeinden und in Satz 1 der vorgenannten Bestimmung - für die Gemeindeverbände keine Aufgabengarantie. Die Zuweisung eines Aufgabenbereichs obliegt nämlich ausschließlich dem Gesetzgeber (BVerfGE 83, 383). Die Kreise sind somit auf eine gesetzliche Aufgabenausstattung angewiesen. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um staatliche Aufgaben, also um kommunale Fremdverwaltung. Nur im Falle von sogenannten „kreiskommunale Aufgaben“, die vom Gesetzgeber dezidiert den Kreisen übertragen sind, ist ein eigener Wirkungsbereich gegeben, in dessen Rahmen die Kreisorgane das der „Recht der Selbstverwaltung“ haben.

Dr. Fliedner (Friedrich-Ebert-Stiftung) kommt auf dieser Basis zu folgender Bewertung der Aufgaben von Landkreisen:

„Über den Gemeinden, die nicht kreisfreie Städte sind, gibt es in allen Bundesländern eine höhere kommunale Verwaltungsebene, die Landkreise. Ihre Aufgabe ist es, alle öffentlichen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen, zu verwalten.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und Gemeinde gibt es in der Praxis auch immer wieder Probleme. Als typische Aufgaben des Kreises können aber angesehen werden:

- Abfallwirtschaft,
- Sozial- und Jugendhilfe,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Krankenhäuser,
- Berufsschulen und Sonderschulen,

- *Straßen.*

Als Gemeindeverband ist dem Landkreis das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen seiner gesetzlich bestimmten Aufgaben garantiert, wie bereits eingangs dieses Kapitels ausgeführt wurde“

Es ist demnach festzuhalten, dass der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben den Kommunen insgesamt obliegt und die Landkreise nur für diejenigen Aufgaben zuständig sind, welche die Kommunen aufgrund ihrer zu geringen eigenen Leistungsfähigkeit nicht wahrnehmen können, bzw. den Landkreisen kraft Gesetzes ausschließlich zugewiesen wurden.

Aufgrund dieser zwischen Kommunen und Kreise sehr unterschiedlichen Aufgabenstellungen sehen die Gemeindeordnung NRW sowie die Kreisordnung NRW bisher auch wohl begründete unterschiedlichen Zuständigkeiten der Hauptverwaltungsbeamten sowie der kommunalen Vertretungskörperschaften vor. Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Kommunen haben führen Kreise weitestgehend Staatsaufgaben vor, bei denen eine politische Einflussnahme durch die Vertretungskörperschaft Kreistag nicht zulässig ist. Diesem Faktum trägt die Kreisordnung dadurch Rechnung, dass sie dem Landrat eine gegenüber den Bürgermeistern der kreisangehörigen Kommunen herausgehobene Stellung zuweist.

So obliegt dem Landrat die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, während dem Bürgermeister diese Verwaltungsgeschäfte als ihm vom Rat übertragen gelten. Erst durch diese Gesetzesfiktion wird es den kommunalen Räten gemäß § 41 Abs. 3 der Gemeindeordnung ermöglicht, sich bestimmte laufende Verwaltungsgeschäfte selbst vorzubehalten. Nunmehr soll mit der Änderung der Kreisordnung sowohl diese Gesetzesfiktion der Aufgabenübertragung auf den Landrat sowie der Einführung des Rückholrechtes durch den Kreistag eine „Harmonisierung“ auch in diesem Punkte mit der Gemeindeordnung erfolgen.

Es stellt sich die Frage, ob angesichts der sehr unterschiedlichen Aufgabenstrukturen von Kommunen und Kreise eine solche Anpassung der Kreisordnung an die Gemeindeordnung sinnvoll ist?

Zur Frage der Sinnhaftigkeit dieses „Einmischungsrechtes“ des Rates in die Zuständigkeit des Bürgermeisters hinsichtlich der laufenden Verwaltungsgeschäfte heißt es in der Kommentierung (Held, Becker, Krämer) zur Gemeindeordnung:

*„Während bei einer Zuständigkeitsverteilung prinzipiell eine Einmischung des unzuständigen Organs in die Tätigkeiten des zuständigen Organs ausgeschlossen ist, ist diese Regelung in der Gemeindeordnung nicht geeignet, die Beschäftigung des Rates mit Angelegenheiten laufender Verwaltung zu unterbinden, soweit derartige Beschäftigungen sich als „Vorüberlegungen zu eventuell zu beschließenden künftigen Vorbehalten“ deklarieren lassen. **Die Norm erweist sich daher in der Praxis als nicht geeignet, genügende Klarheit und Abgrenzungen in der Aufgabenkompetenz zu erbringen.**“*

Mit der Einführung des Rückholrechtes bei Geschäften der laufenden Verwaltung soll nunmehr die bereits hier als ungenügend bezeichnete Zuständigkeitsabgrenzung auch bei den Landkreisen gelten. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass es bei der Durchführung von staatlichen Verwaltungsaufgaben keine Zuständigkeit der Kreistage gibt. Das „Rückholrecht“ kann sich in der Sache nur auf die reinen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise beziehen, die – im Gegensatz zu den Kommunen – nur einen äußerst geringen Teil der Kreisaufgaben ausmachen. Bereits aus diesen Gründen ist die beabsichtigte Gesetzesänderung sinnwidrig und führt in keinem Falle zu dem von SPD und Bündnis90/Grünen beabsichtigten Zweck der Ge-

setzesänderung: „Mit dem Gesetz zur Stärkung des Kreistags sollen die Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten des Kreistags und die Einflussmöglichkeiten der ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder auf die Organisation und das Führungspersonal des Kreises gestärkt werden“.

Nach der bisherigen Rechtsprechung zum Rückholrecht der Gemeindeordnung erstreckt sich das Rückholrecht nicht auf den Kernbereich der laufenden Verwaltungsgeschäfte. Zu hat der Rat z.B. keinen Einfluss darauf, die Versendung der kommunalen Steuerbescheide an sich zu ziehen oder darauf Einfluss zu nehmen. Zur Rückholung zulässig sind grundsätzlich nur Angelegenheiten von besonderer Bedeutung. Dies kann z.B. einerseits durch eine besondere Bedeutung für die örtliche Gemeinschaft, andererseits aber auch durch ab einer bestimmten finanziellen Auswirkung vorliegen.

Die Frage, was zu dem nicht der Einflussnahme des Rates/Kreistages unterliegenden Kernbereich der laufenden Verwaltung bzw. dem Bereich der zurückholbaren Verwaltungsgeschäfte zuzurechnen ist, ist nicht geregelt und führt daher in der Praxis oft zu Streitigkeiten. Der Gesetzgeber hätte mit der hier vorliegenden Gesetzesvorlage die Chance, Eckpunkte für die Frage, was unter den rückholbaren bzw. nichtrückholbaren Bereich der laufenden Verwaltungsgeschäfte fällt, festzulegen. Damit würden künftige Auseinandersetzungen in der Kreistagsarbeit vermieden und Rechtssicherheit geschaffen.

Eine entsprechende Ergänzung dieses Gesetzentwurfes wäre begrüßenswert.

Die bisherige Regelung der Kreisordnung, die mit Ausnahme des Landrates keinen kommunalen Wahlbeamten vorsieht, ist allein deshalb schon sinnvoll, da Landkreise fast ausschließlich staatliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und – wie bereits mehrfach gesagt - der Anteil der kommunalpolitisch bestimmbarer Selbstverwaltungsaufgaben verschwindend gering ist. Die ordnungsgemäße Erfüllung staatlicher Aufgaben bedingt fachlich hochqualifiziertes Personal. Diese Anforderung wird durch hauptamtliche Laufbahnbeamte sowie vergleichbar qualifizierte Angestellte besser gewährleistet, als durch kommunale Wahlbeamte, die durch politische Mehrheitsbeschlüsse in ihr – zudem noch zeitlich befristetes – Amt gewählt werden.

Politische gewählte Wahlbeamte haben sich bei Kommunen bewährt, da den Kommunen kraft Gesetzes ein großer Umfang an politisch zu gestaltenden freiwilligen Aufgaben übertragen ist. Diese Voraussetzung für politische Wahlbeamte liegt im Falle der Landkreise nicht vor. Daher ist die Einführung von Beigeordneten für Landkreise nicht sinnvoll und damit abzulehnen.

Ein weiteres Argument für eine Ablehnung sind die mit der Einführung von Kreis-Beigeordneten verbundenen höheren Personalkosten, die aufgrund der im Gegensatz zu den vorhandenen Laufbahnbeamten höheren Eingruppierungen zusätzlich entstehen. Diese Kosten werden über die Kreisumlage die kreisangehörigen Kommunen belasten.

II. Abschließende Bewertung

Kreisangehörige Kommunen und Landkreise haben voneinander grundverschiedene Aufgaben und damit Strukturen. Für die Selbstverwaltung der Kommunen haben sich die Regelungen der Gemeindeordnung bewährt.

Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Kommunen haben die Landkreise aufgrund ihrer fast ausschließlich staatlichen Aufgaben nur eine sehr eingeschränkte Selbstverwaltung, die einer politischen Steuerung durch die demokratisch gewählten Kreistagsmitglieder zugänglich sind. Für diese spezielle Aufgabenstruktur der Landkreise hat sich die Kreisordnung bewährt und bedarf nicht der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen.

Der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ist daher abzulehnen.

