

Stellungnahme des Landrates des Kreises Unna, Michael Makiolla, zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN Drucksache 16/12362 (Gesetz zur Stärkung des Kreistages) auf der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik am 04. November 2016

Kreise, Städte und Gemeinden sind in NRW kommunale Gebietskörperschaften, deren Verwaltungen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 1 I KO NRW), Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 2 II KO NRW) und staatliche Aufgaben (§§ 1 III, 58 I KO NRW) wahrnehmen.

Die Landräte und in geringerem Umfang die Oberbürgermeister sind darüber hinaus im Rahmen der sog. „Organleihe“ in die Leitung von Landesbehörden mit eingebunden (Kreispolizeibehörde, Schulamt).

Während im kreisfreien Raum alle Aufgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft von einer einzigen Behörde, nämlich der Stadtverwaltung unter der Leitung des Oberbürgermeisters wahrgenommen werden, verteilen sich diese Aufgaben im kreisangehörigem Raum auf zwei Behörden, nämlich der Stadt- oder Gemeindeverwaltung unter der Leitung des Bürgermeisters sowie der Kreisverwaltung unter der Leitung des Landrates.

Im kreisangehörigen Raum sind dabei alle staatlichen Aufgaben den Kreisen zugeordnet, während die Masse der Selbstverwaltungsaufgaben von den Städten und Gemeinden wahrgenommen werden. Die Kreise sind überwiegend für die Wahrnehmung sonderordnungsrechtlicher Aufgaben und die Gewährung von Sozialleistungen zuständig, auf deren Gewährung in der Regel ein individueller Rechtsanspruch entsteht. Insbesondere die sonderordnungsbehördlichen Aufgaben sind dabei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Bei der Masse der Verwaltungsentscheidungen, die ein Kreis zu treffen hat, handelt es sich um rechtlich gebundene Entscheidungen, die durch Landes- und Bundesgesetze sowie die obergerichtliche Rechtsprechung manchmal bis ins Detail geregelt sind und in der Praxis keinen politischen Entscheidungsspielraum zulassen. Insbesondere bei der Ausübung des kommunalen Planungsrechts und beim Erlass von Satzungen aller Art durch die kreisangehörige Stadt oder Gemeinde ist dies grundlegend anders. Solche Entscheidungen sind auf der Ebene des Kreises eher selten zu treffen.

Vor diesem Hintergrund der differenzierten Aufgabenzuweisung unterscheiden sich Kreisverwaltungen strukturell von Stadt- und Gemeindeverwaltungen und auch die Rolle des Hauptverwaltungsbeamten ist fachlich eine andere; insbesondere weil die Landräte anders als die Bürgermeister zusätzlich an der Leitung von Landesbehörden beteiligt sind und auch staatliche Aufsichtsfunktionen gegenüber den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrnehmen.

Die Kreisverwaltung wird daher von der Bevölkerung stärker als die Stadt- oder Gemeindeverwaltung als Behörde wahrgenommen, und der Landrat agiert in der Regel in stärkerem Maße als Behördenleiter und weniger als Repräsentant der Bürgerinnen und Bürger als der Bürgermeister einer kreisangehörigen Kommune.

Das hat in der Praxis zur Folge, dass der Landrat von den Bürgerinnen und Bürgern häufig persönlich für Einzelfallentscheidungen seiner Kreisverwaltung verantwortlich gemacht wird, insbesondere auch deswegen, weil die Behörde die Bezeichnung „Der Landrat“ oder „Die Landrätin“ trägt, was u.a. auch durch die Briefköpfe der Behördenverfügungen deutlich wird.

So werden Landräte in Bürgergesprächen nicht selten auf einzelne Bußgeldbescheide, den Entzug von Führerscheinen oder die Nichterteilung von Behindertenausweisen angesprochen bzw. persönlich dafür in die Verantwortung genommen

In den kreisfreien Städten, die genauso wie die Kreise für die ordnungsrechtlichen Angelegenheiten zuständig sind, ist die Situation deswegen eine andere, weil der Oberbürgermeister für einen wesentlich größeren Aufgabenkreis Verantwortung trägt, und insbesondere in den Großstädten die Verwaltung um ein vielfaches größer ist als eine Kreisverwaltung, mit der Folge, dass der Oberbürgermeister wesentlich weiter vom operativen Verwaltungsgeschehen entfernt ist als der Landrat und deswegen eher als politischer Repräsentant, denn als Behördenleiter wahrgenommen wird.

Diese Bewertung dürfte auch der Selbsteinschätzung der meisten Oberbürgermeister in NRW entsprechen.

Die gravierenden Unterschiede in der Arbeit der Verwaltungen von kreisfreien und kreisangehörigen Städten bzw. Gemeinden einerseits und den Kreisverwaltungen andererseits rechtfertigen es, diese kommunalen Gebietskörperschaften auch kommunalverfassungsrechtlich unterschiedlich zu behandeln und ihnen einen differenzierten Rahmen für ihr Handeln zu geben.

Eine klassische Behörde wie die Kreisverwaltung, die überwiegend Gesetzesvollzug betreibt, sollte daher so organisiert sein, dass Entscheidungen rechtmäßig, bürgerorientiert und zügig gefällt werden können. Der nach außen hin erkennbar Verantwortliche für die Entscheidungen, nämlich der Landrat oder die Landrätin, sollte über die organisatorischen sowie die dienst- und arbeitsrechtlichen Instrumente verfügen, um seiner bzw. ihrer Gesamtverantwortung auch tatsächlich nachkommen zu können, d. h. er bzw. sie benötigt insbesondere die volle Organisations- und Personalhoheit über die Behörde, die nach seiner oder ihrer Dienstbezeichnung benannt ist. Das entspricht der nachvollziehbaren Erwartungshaltung vieler Bürgerinnen und Bürger, die Kontakt zur Behörde „Der Landrat“ oder „Die Landrätin“ haben.

Die demokratische Legitimation des Behördenleiters oder der Behördenleiterin der Kreisverwaltung ist dabei durch die Direktwahl des Landrates bzw. der Landrätin gewährleistet. Das Letztentscheidungsrecht des Kreistages bei Akten der Rechtsetzung und bei vielen Entscheidungen im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung ist durch geltende Gesetze ebenfalls sichergestellt. Insbesondere bleibt das Budgetrecht des Kreistages unangetastet. (vgl. § 26 KO NRW)

Eine differenzierte Betrachtung der Arbeit von Kreisverwaltungen einerseits und Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen andererseits ist grundsätzlich vereinbar mit der Einführung einer Beigeordnetenverfassung in NRW, solange allerdings die Organisations- und Personalhoheit des Landrates bei der Leitung der

Behörde nicht angetastet wird. (§ 42 Buchstabe g KO NRW). Damit unvereinbar wäre allerdings die geplante Regelung des § 51 I KO NRW n. F.

Bedenklich erscheint darüber hinaus vor diesem Hintergrund die durch den neu gefassten § 26 KO NRW geplante Einführung einer eingeschränkten Allzuständigkeit des Kreistages und das darüber hinaus vorgesehene sog. Rückholrecht des Kreistages bei einzelnen Entscheidungen des Landrates. Aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit des Kreistages folgt, dass der Kreistag prinzipiell auch für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig ist. Hieraus ergibt sich zugleich die Befugnis des Kreistages, diese Geschäfte auch wieder an sich ziehen zu können. Dieses Rückholrecht bezieht sich auf alle Aufgabenbereiche des Kreises; es gilt sowohl für die Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und für Auftragsangelegenheiten. Die tatsächliche Ausübung dieses Rückholrechts stößt unter praktischen Gesichtspunkten auf erhebliche Bedenken, da die politische Gestaltungsfreiheit bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und in staatlichen Auftragsangelegenheiten durch das staatliche Weisungsrecht eingeschränkt ist. Kommunalpolitisch erscheint es darüber hinaus problematisch, dass sich der Kreistag durch diese geplante neue Regelung in die Rolle eines „Weisungsempfängers“ des Landes begeben würde. Weisungsempfänger des Staates ist vielmehr der Landrat, der durch seine spezielle Rolle nicht nur Kommunal- sondern auch Landesbeamter ist.

Im Interesse der Transparenz des Verwaltungshandelns des Kreises und um Verantwortlichkeiten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu verwischen, sollte es bei einer klaren und abgegrenzten Zuständigkeit von Landrat und Kreistag bleiben.

Im kreisangehörigen Raum können die Einführung von Allzuständigkeit und Rückholrecht des Kreistages darüber hinaus zu zusätzlichen politischen und juristischen Konflikten zwischen den kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Allzuständigkeit und Rückholrecht nicht nur auf Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern auch auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und staatliche Auftragsangelegenheiten beziehen.

Während bei den kreisfreien Städten die meisten behördlichen Genehmigungen von einer Behörde, nämlich von der Stadtverwaltung erteilt werden, gibt es im kreisangehörigen Raum viele Fälle, in denen bei einzelnen Verwaltungsentscheidungen mindestens zwei Behörden mitzuwirken haben, nämlich die Kreisverwaltung und die Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Dabei handelt es sich um mehrstufige Verwaltungsakte, zu deren Zustandekommen Kreis und Stadt/Gemeinde beitragen müssen. Eine Mitwirkungsbehörde kann also durch Versagung ihres Einvernehmens oder ihrer Zustimmung den Akt verhindern, was so in einer kreisfreien Stadt nicht möglich wäre. So kann beispielsweise die Baugenehmigungsbehörde des Kreises bei der Erteilung von Baugenehmigungen gem. § 36 I Baugesetzbuch (BauGB) nur im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde entscheiden.

Hinzu kommt, dass bei vielen Verwaltungsentscheidungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Kreisverwaltung fachliche Stellungnahmen abzugeben hat, die von der entscheidungsbefugten Behörde berücksichtigt werden sollen. Das betrifft insbesondere das Umweltrecht, den Immissionsschutz und die Gesundheitsaufsicht.

Bei der derzeitigen Rechtslage können solche Entscheidungen politisch ausschließlich in den Räten der betroffenen Städte und Gemeinden diskutiert werden, wobei dort in der Regel auch über die fachlichen Stellungnahmen der Kreisverwaltung debattiert wird. Auch in den Fällen des gemeindlichen Einvernehmens gem. § 36 I Baugesetzbuch werden solche Vorhaben im Rat oder im Fachausschuss der Stadt oder Gemeinde politisch erörtert. Die Kreisverwaltungen entscheiden hier grundsätzlich ohne Beteiligung ihrer politischen Gremien.

Wenn aber die Allzuständigkeit und das Rückholrecht des Kreistages eingeführt werden, dann entsteht die rechtlich zulässige Gelegenheit, behördliche Entscheidungen dieser Art zusätzlich im Kreistag zu behandeln, mit der Folge, dass sich zwei politische Gremien auf zwei unterschiedlichen kommunalen Ebenen mit dem gleichen Sachverhalt befassen dürfen.

Die Erfahrung lässt vermuten, dass solche Gelegenheiten auch gerne genutzt werden, insbesondere dann, wenn im Kreistag und im beteiligten Rat unterschiedliche politische Mehrheiten herrschen. Bereits heute ist festzustellen, dass im Spannungsverhältnis zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen bei vielen politischen Akteuren auf beiden Ebenen die Neigung besteht, der jeweils anderen Ebene insbesondere bei unangenehmen und unpopulären Verwaltungsentscheidungen „den schwarzen Peter“ zuzuschieben. Derzeit können solche Konflikte von der Kreisseite in der Regel unspektakulär abgearbeitet werden, indem sich die Kreisverwaltung schlichtweg auf die gültige Rechtslage beruft und eine politische Diskussion beispielsweise über Windenergie, Massentierhaltung und Elektromog verweigert, denn es ist ausreichend, wenn diese Aspekte in einem politischen Gremium, nämlich dem Rat der betroffenen Stadt oder Gemeinde erörtert werden.

Die Ausweitung der Rechte des Kreistages auf diesem Feld würde also das bereits vorhandene Konfliktpotential zwischen dem Kreis und seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden weiter vergrößern und zu Unfrieden im kreisangehörigen Raum führen.