

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre
der Universität Münster

LÄNDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

12/ 3769

A 10 + A 08

Stellungnahme

in der öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags NW am 16.2.2000

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete,

der Einladung, im Rahmen dieser Anhörung zu den vorliegenden Gesetzentwürfen und Anträgen Stellung zu nehmen, folge ich gern. Wegen der begrenzten Zeit fällt manches, was ich sage, ein wenig holzschnittartig aus. Etwas ausführlicher habe ich in dieser schriftlichen Fassung formuliert.

Neben einer Reihe von weiteren Änderungen, auf die ich teilweise im dritten Teil meiner Stellungnahme noch eingehe, geht es vor allem um die Stärkung der Bürgerbeteiligung und die Wahl des Bürgermeisters. Zum Schluß will ich ein paar Worte dazu sagen, wie der Landtag mit der Gemeindeordnung umgeht.

1. Stärkung der Bürgerbeteiligung

Die Stärkung der Bürgerbeteiligung ist ein großer Erfolg der Kommunalverfassungsreform von 1994. Die Akzeptanz der Regelungen ist hoch; Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind auch in Großstädten erfolgreich gewesen, wo dies damals kaum jemand für möglich gehalten hätte. Allerdings sind die Hürden hoch; eine Gruppe von Bürgern, die sich dieser Instrumente bedienen will, geht ein hohes Risiko des Scheiterns ein. Das ist nichts Schlimmes. Nur wenn die Möglichkeit der Entscheidung durch die Bürger real ist, wirkt sie demokratisch disziplinierend auf die gewählten Ratsmitglieder, aber nur wenn diese Entscheidung die Ausnahme bleibt, kann der Rat seine Gesamtverantwortung ausüben. Es sieht so aus, als glaubten beide Seiten dieses Hauses, auf Kosten der Gesamtverantwortung sei eine Stärkung der demokratischen Disziplin zweckmäßig. Ich halte diese Einschätzung nicht für zwingend, aber für vertretbar.

Es besteht offenbar Einigkeit darüber, dass und wie das **Begehrensquorum** herabgesetzt werden soll. Die Formulierung in dem Antrag der Koalitionsfraktionen scheint mir in diesem Punkt allerdings deutlich klarer, während zu § 26 IX (Bürgerbegehren in den Bezirksvertretungen) der CDU-Antrag besser gefasst ist.

Nach dem Antrag 12/4597 soll das **Zustimmungsquorum** für den Bürgerentscheid von 25 auf 20 % gesenkt werden. Manches spricht dafür, das Entscheidungsquorum nicht gleichzeitig mit dem Begehrensquorum zu ändern, sondern erst Erfahrungen zu sammeln, wie sich die neuen Begehrensquoren auswirken. Die demokratische Willensbildung in unseren Kommunen funktioniert so gut, dass es keinen Grund gibt, mögliche Verbesserungen zu forcieren.

Welche inhaltliche Rechtfertigung es für ein Quorum dieser Höhe geben soll, ist ganz unklar; für die bisherigen 25 % ließ sich ja immerhin vorbringen, dass es um die Hälfte der absoluten Mehrheit ging. Dass in Bayern ähnliche Quoren gelten, beantwortet die Frage nicht. Gerade auch im Blick auf die bayerischen Lösungen werden im Schrifttum verfassungsrechtliche

Zweifel an Zustimmungsquoren unter 25 % geäußert (jüngst Horn, Staat 38 (1999), S. 399 ff).

Die guten Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung sollten Anlass sein, darüber nachzudenken, die **inhaltlichen Beschränkungen** zu lockern. Dabei ist vor allem an die auch im Ländervergleich keineswegs selbstverständlichen Bestimmungen des § 26 V Nr. 5 und 6 zu denken. Die CDU will hier immerhin die Nr. 5 streichen; dabei geht es vor allem um Verfahren, in denen die Gemeinde nicht entscheidet, sondern lediglich Mitwirkungsrechte ausübt; regelmäßig steht hier nur begrenzte Zeit für Äußerungen der Gemeinde zur Verfügung. Wegen der kurzen Zeit für eventuelle Bürgerbegehren ist die Gefahr von Verzögerungen gering. Aus demselben Grund werden die bürgerschaftlichen Möglichkeiten aber effektiv auch kaum erweitert. Vor dem wirklich effektiven Schritt, die Nr. 6 zu streichen und damit die Bürgerbeteiligung in den **Bauleitplanverfahren** zuzulassen, schreckt auch die CDU zurück. Es berührt merkwürdig, dass die Bürger nach ihren Vorstellungen in Bauleitplanverfahren aber entscheiden dürfen, wenn der Rat es ihnen gnädig gestattet (§ 26 VIIIa nach 12/4310). Meines Erachtens wäre eine Streichung der Nr. 6 im Sinne einer Stärkung der Bürgerbeteiligung ungleich effektiver als alles, was Sie bei den Quoren ändern wollen.

Es sind noch einige weitere Änderungen vorgesehen: Nach dem Antrag 12/4597 wird die Verwaltung verpflichtet, den Bürgern in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft **Hilfe** zu leisten zu sein. Ich halte das für wenig klug. Sie provozieren Streitigkeiten über die Rechtsfolgen einer vermeintlich oder tatsächlich verweigerten oder fehlerhaft geleisteten Hilfe durch die Verwaltung. Damit ist auch den Bürgern, die sich beteiligen wollen, nicht geholfen.

Nach dem geltenden Recht kann der Rat **Einwohnerversammlungen** durchführen (§ 23 II 2). Nach dem Antrag 12/4310 sollen die Bürgermeister nun verpflichtet werden, jährlich eine Einwohnerversammlung durchzuführen. Welchen Sinn soll das in den großen nordrhein-westfälischen Gemeinden haben? Nach der bayerischen Regelung, die hier Pate gestanden hat, sollen in größeren Gemeinden "Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden." Hier hat der bayerische Gesetzgeber, der es mit im Schnitt viel kleineren Gemeinden zu tun hat, Augenmaß bewiesen. Schon aus veranstaltungstechnischen Gründen wird bei den vorgesehenen Einwohnerversammlungen nur ein kleiner Teil der Einwohner erreicht werden können. Sind nicht andere Formen der Kommunikation, die in den Gemeinden ja durchaus praktiziert werden, viel besser geeignet, die Kommunikation zwischen den Bürgern und ihren gewählten Vertretern in Gang zu bringen und aufrecht zu erhalten? Müssen Sie wirklich den Bürgermeistern, die vom Bürger gewählt sind und meistens ja auch wiedergewählt werden wollen, vorschreiben, wie sie den Kontakt zu ihren Wählern halten?

Für ganz verfehlt halte ich den in § 26 VIIIa von der CDU vorgeschlagenen **Bürgerentscheid auf Ratsbeschluss**. Der Rat soll seine Verantwortung an den Bürger zurückgeben können. Warum sollte die Mehrheit des Rates das tun, wenn sie selbst die von ihr für richtig gehaltene Sachentscheidung treffen kann? Die jetzige Regelung hat vieles für sich. Die Mehrheit trifft ihre Entscheidungen unter dem Risiko, dass aus der Bürgerschaft Gegenwind in Form eines Bürgerbegehrens kommt. Sie kann ihre Entscheidungen aber auch treffen, ohne immer wieder der Opposition erklären zu müssen, warum sie in umstrittenen Fragen nicht die Bürger entscheiden läßt. Ein solcher § 26 VIIIa stärkt das taktische Arsenal der Kontrahenten im Rat ungleich stärker als die Beteiligung der Bürger.

2. Die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters

Bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters geht es um die Länge der Wahlzeit und die unmittelbare Wahl bei Ausscheiden aus dem Amt vor Ende der Wahlzeit.

Die CDU will die Wahlzeit generell auf acht Jahre verlängern. Für eine Verlängerung der Wahlzeit spricht vieles. Auch sechs Jahre wären ein Fortschritt. Wichtig ist die Länge der Amtszeit für eine kontinuierliche Arbeit der Bürgermeister, der Zugang für Seiteneinsteiger hängt wohl weniger davon ab. In der Frage, ob in der Regel verbundene Wahlen stattfinden sollen, werden in den Ländern ganz unterschiedliche Lösungen praktiziert.

Jedenfalls sollten für den Fall des Freiwerdens der Stelle während der Wahlzeit des Rates Regelungen getroffen werden, die Manipulationen mit dem Wahltermin ausschließen. Im Koalitionsentwurf steht dazu nichts genaues und auch der von der CDU vorgeschlagene § 65 IV ist hinsichtlich der Fristen für die Wahl zu unpräzise. Das bayerische Recht formuliert genauer:

"Steht schon vorher fest, wann die Amtszeit endet, soll der Wahltermin noch innerhalb der letzten drei Monate dieser Amtszeit liegen; sonst soll die Neuwahl innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Amtszeit stattfinden." (Art. 41 I 2 Bayer. Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz)

Eine ähnlich präzise Regelung enthält die baden-württembergische Gemeindeordnung (§ 47 I 1 bw GemO).

3. Sonstige Regelungen

Ich kann nicht zu allen Einzelregelungen der verschiedenen Anträge Stellung nehmen, sondern beschränke mich auf eine Auswahl:

3.1 Die CDU will mit § 23a obligatorische Einwohnerversammlungen für alle Gemeinden einführen. Das ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Ganz unklar ist das Verhältnis zu dem bestehenden § 23. Problematisch ist aber auch Absatz 2 Satz 3. Dort heißt es: "Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern für Stadtbezirke; die Tagesordnung soll sich auf den Stadtbezirk beziehen." Als Juristen gehen wir methodisch - auch unter Zurückdrängung gelegentlicher Zweifel - davon aus, dass der Gesetzgeber sinnvolle Regelungen treffen wollte. Der Text ist aus dem bayerischen Gesetz übernommen worden. Dort haben alle Städte über 100.000 Einwohnern Stadtbezirke. Für Nordrhein-Westfalen stellt uns dieser Text aber vor schwer lösbare Fragen: Sind Stadtbezirke im Sinne des § 35 gemeint? Die gibt es aber nur in den kreisfreien Städten und zum Beispiel nicht in Neuss, das auch mehr als 100.000 Einwohner hat. Ist das Wort Stadtbezirke vielleicht untechnisch im Sinne von Stadtteilen gemeint? Wenn Sie nicht, wofür ich plädieren würde, ganz auf den § 23a verzichten, ist hier eine Änderung erforderlich.

3.2 Die CDU will auch § 69 II 2 neu fassen, wo es bisher um Rederecht und Redepflicht des Bürgermeisters im Ausschuss geht. Statt der Verweisung auf den Satz 2 des Absatzes 1 ("Der Bürgermeister ist berechtigt und auf Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder verpflichtet, zu einem Punkt der Tagesordnung Stellung zu nehmen.") soll es heißen: "Dem Bürgermeister ist auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen." Im Ausschuss soll der Bürgermeister also - das ist der Kern dieser Neuregelung - nicht mehr zur Stellungnahme gezwungen werden können. In der Begründung der Drucksa-

che 12/4564 heißt es aber: "Die Verpflichtung von Bürgermeister und Beigeordneten zur Teilnahme an einer Ausschusssitzung verpflichtet diese auch, inhaltlich zu den aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen." Im Entwurfstext steht genau das Gegenteil.

Ähnlich gravierend ist etwas anderes. Die unterschiedliche Formulierung in Absatz 1 und Absatz 2 läßt die Frage aufkommen, ob der Bürgermeister wie in der Ausschusssitzung auch in der Ratssitzung jederzeit das Wort ergreifen kann oder ob seine Stellungnahme zu einem Punkt der Tagesordnung sich nicht vielleicht in einer einmaligen Äußerung zur Sache erschöpft. Das sind vor Ort wichtige und gelegentlich hart umkämpfte Fragen. Das beste wäre auch hier der Verzicht auf die Neuregelung.

- 3.3 In § 58 III 6 des Antrags von SPD und Bündnis 90/Grüne wird die Möglichkeit eröffnet, Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen und Sachverständige zu den Ausschussberatungen - also nicht nur zu einzelnen Tagesordnungspunkten wie bisher - zuzuziehen. Dann wird in Satz 7 eine Sonderregelung für die Beratung schulischer Angelegenheiten getroffen. Es können Vertreter von Schulen und je ein Vertreter der katholischen und evangelischen Kirche hinzugezogen werden. Weil es zwanglos möglich wäre, sie nach Satz 6 als Sachverständige zuzuziehen, die Vertreter der Kirchen auch als Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen, muß man juristisch Satz 7 als abschließende Sonderregelung verstehen, die die allgemeine des Satzes 6 ausschließt. Die Gemeinden dürfen also in schulischen Angelegenheiten nur Vertreter der Schulen und katholische und evangelische Geistliche zuziehen. Das wirft Fragen auf: Ist es verfassungsrechtlich zulässig, geschweige denn politisch gewollt, den Gemeinden die Möglichkeit zu nehmen, Geistliche der griechisch-orthodoxen Kirche oder einer islamischen Gemeinschaft hinzuzuziehen, wenn ihnen dies zweckmäßig erscheint? Ist es richtig die Zuziehung von Vertretern der ausbildenden Wirtschaft oder der Gewerkschaften zu Berufsschulfragen auszuschließen? Wenn sie das gar nicht gemeint haben, wäre es am besten, das schon jetzt durch den Verzicht auf den Satz 7 und nicht erst bei der nächsten Novelle klarzustellen.

Im übrigen ist die Bedeutung dieser Änderung gering. Wenn der Entwurf zum 2. Modernisierungsgesetz Gesetz wird, geht das Schulverwaltungsgesetz als spezielleres Gesetz in seinem Anwendungsbereich eindeutig vor. Die Regelung in der Gemeindeordnung hat dann nur noch für die kleine und mittlere kreisangehörige Städte und Gemeinden ohne Schulausschuss Bedeutung. Auch hier wäre der Verzicht auf die Änderung die beste Lösung.

- 3.4 Beide Entwürfe wollen das Stimmrecht des Bürgermeisters neu regeln. Ich habe mich insoweit nur mit dem in der Drucksache 12/4597 vorgeschlagenen § 40 II 6 näher befasst. Ich habe nicht geprüft, ob die Auswahl der dort genannten Fälle plausibel ist. Ich habe nur geprüft, ob die geregelten Fälle sinnvoll sind. Der Bürgermeister "stimmt" u.a. im Falle des § 47 Abs. 1 "nicht mit". In § 47 I ist von einer Abstimmung nicht die Rede. In Satz 3 wird allerdings bestimmt, dass der Rat unverzüglich einzuberufen ist, wenn ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion es verlangt. Was will der Entwurf sagen? Es kann schwerlich gemeint sein, dass der Bürgermeister nicht mitzählt, wenn es darum geht, ob der Antrag von einem Fünftel unterstützt wird,

denn er kann ohnehin ja ganz allein eine Ratssitzung einberufen. Soll er bei der Gesamtzahl der Ratsmitglieder nicht mitzählen, von der das Fünftel berechnet wird? Es heißt aber doch: "stimmt nicht mit", nicht: "zählt nicht mit". Ähnliches gilt für § 69 I 2. In beiden Fällen könnte eine "redaktionelle Änderung" zweckmäßig sein.

4. **Gesetzgebungstechnik und Gesetzgebungsstil**

Zum Schluß ein paar Worte dazu, wie der Landtag in den letzten Jahren mit der Gemeindeordnung umgegangen ist und offenbar weiter umgehen will.

Sie beraten hier über die siebte Änderung der Gemeindeordnung in fünf Jahren. Seit gerade vierzehn Tagen haben wir die erste Textausgabe mit der letzten Änderung des Gesetzes in der Hand, da sorgen Sie dafür, dass diese wieder zu Makulatur wird. Die effektive Geltung eines Gesetzes ist ein komplexer Prozeß, der längere Zeit erfordert. An eine vernünftige Aufarbeitung der gesetzlichen Regelung im Schrifttum ist bei dieser motorischen Unruhe des Gesetzgebers nicht zu denken. Wie soll man damit in der Ausbildung etwa des gehobenen Dienstes umgehen? Wer will denn ein Gesetz kommentieren, ein Lehrbuch oder auch nur einen Aufsatz zu einem Gesetz schreiben, das schon vor der Drucklegung wieder geändert ist?

Die Kurzatmigkeit Ihrer gesetzgeberischen Arbeit hat auch massive Qualitätseinbußen zur Folge. Bei Autos würde man sagen: eine Rückrufaktion folgt auf die nächste. Das gilt bei den hier vorliegenden Entwürfen für die Änderungen der §§ 108 und 115 (12/4597 S. 14), das gilt für § 114a (12/4597), das gilt schließlich für die Änderungen, die das Stimmrecht des Bürgermeisters betreffen.

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

Not tut eine sorgfältige, in Ruhe vorgenommene generelle Überarbeitung der §§ 1 - 74 der Gemeindeordnung; dabei sollten materielle Änderungen nicht im Vordergrund stehen, sondern es müssen Doppelregelungen entfernt, zusammengehörige Bestimmungen zusammengebracht, insgesamt die Vorschriften sinnvoll geordnet werden. Wir brauchen eine Gemeindeordnung, die ein Ratsmitglied für den Normalfall ohne Hilfe verstehen kann. Die jetzige kann auch der erfahrene Kommunalrechtler nur schwer handhaben, lehren kann man sie kaum noch.

Was Sie in den letzten fünf Jahren getan haben, bedeutet politisch: Der Landtag stärkt durch ein kaum noch verständliches Gesetz die Verwaltungen zu Lasten des Ehrenamtes. Bei dieser Gesetzgebungstechnik regeln nicht Sie, die dazu berufen sind, sondern es regelt die tüchtige, aber weitgehend anonyme und politisch unverantwortliche Schar der Gesetzesinterpreten aus

Anhörung am 16.2.2000 im Ausschuss f. Kommunalpolitik *Stellungnahme Oebbecke S. 6*

den Kommunalaufsichtsbehörden, den kommunalen Spitzenverbänden und den kommunalpolitischen Vereinigungen sowie den paar Wissenschaftlern, die noch Lust haben, sich mit der verderblichen Ware Gemeindeordnung näher zu befassen.

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


(Oebbecke)