

Kommissionsbericht

über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

**Erstellt im Auftrag
des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen**



Düsseldorf, Januar 2002

I n h a l t s ü b e r s i c h t

- 1. Die Gemeindeordnung vom 17. Mai 1994, zuletzt geändert am 28. März 2000**
- 2. Der Prüfauftrag des Innenministers und die Besetzung der Kommission**
- 3. Die Arbeit der Kommission**
- 4. Leitgedanken für eine Gemeindeordnung**
- 5. Beratungsergebnisse zu den Teilen der Gemeindeordnung**
 - 1. Teil Grundlagen der Gemeindefassung**
 - 3. Teil Einwohner und Bürger**
 - 4. Teil Bezirke und Ortschaften**
 - 5. Teil Der Rat**
 - 6. Teil Der Bürgermeister**
 - 7. Teil Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete**
 - 8. Teil Haushaltswirtschaft**
 - 10. Teil Rechnungsprüfung**
- 6. Anlagen:**
 - Werdegänge der Kommissionsmitglieder**
 - Berufungsschreiben Innenminister Dr. Behrens an die Kommissionsmitglieder**

1. Die Gemeindeordnung vom 17. Mai 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.2000

Die Grundzüge des kommunalen Verfassungsrechts sind in der Reform des Jahres 1994 (Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NW. S. 270)) wesentlich neu gestaltet worden. Das Gesetzgebungsverfahren war durch folgende Besonderheit gekennzeichnet:

In den Landtag waren seit 1991 bis 1993 (Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.02.1993, Drs. 11/4983) verschiedene Gesetzentwürfe zur Änderung der Gemeindeordnung eingebracht worden. Der Gesetzentwurf der Landesregierung war Mitte des Jahres 1993 weitgehend beraten worden. Dieser Gesetzentwurf enthielt keine Aussage zur Organstruktur der Kommunalverwaltung.

Auf ihrem Landesparteitag in Bielefeld am 15./16.01.1994 hatte die SPD weitreichende Entscheidungen zur Organstruktur der Kommunalverwaltung getroffen. Die insoweit notwendigen Änderungen des Kommunalverfassungsrechts sind aber nicht als eigenständiger Gesetzentwurf sondern von der SPD-Landtagsfraktion durch Ergänzungsanträge zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.02.1993 in das Beratungsverfahren eingebracht worden. Das Gesetz wurde mit der 3. Lesung am 06.05.1994 verabschiedet und am 17. Mai 1994 verkündet (GV. NW. S. 170). Die Neufassung der Gemeindeordnung vom 14. Juli 1994 wurde am 02. September 1994 bekannt gemacht (GV. NW. S. 666). Am 17. Oktober 1994 – nach der Kommunalwahl 1994 – ist das Gesetz in Kraft getreten (Art. IX des Gesetzes GV. NW. S. 311).

Eine so grundlegende Änderung der Kommunalverfassungsstruktur in so kurzer Zeit konnte nur gelingen, weil alle Landtagsfraktionen mit dem festen Willen zur Einigung konstruktiv zusammengearbeitet haben.

Auf der Grundlage der neuen Gemeindeordnung in Verbindung mit Art. VII Abs. 5 der Übergangsregelungen konnten erstmals nach der Kommunalwahl 1994 durch den Rat hauptamtliche Bürgermeister gewählt werden.

Von dieser Möglichkeit hatten bis zum 31.12.1998 rd. 40 % der Gemeinden Gebrauch gemacht.

Erstmals mit der Kommunalwahl am 12.09.1999 sind die hauptamtlichen Bürgermeister direkt gewählt worden.

Sowohl zur Funktion des vom Rat gewählten hauptamtlichen Bürgermeisters als auch des direkt gewählten hauptamtlichen Bürgermeisters konnten zwischenzeitlich Erfahrungen gesammelt werden.

So hatte das Innenministerium bereits mit Runderlass vom 06. Juni 1997 die Kommunen und Kommunalverbände um Stellungnahme gebeten, ob sich nach ihren ersten Praxiserfahrungen mit der neuen Kommunalverfassung Bedarf zur Änderung oder Fortentwicklung ergeben habe.

Eine Vielzahl von Gemeinden hatte sich damals an der Umfrage mit beachtlichen Stellungnahmen beteiligt. Diesen ließen sich aber keine Schwerpunkte des Inhalts entnehmen, dass sich zu einzelnen Regelungsbereichen eine Vielzahl von Gemeinden oder gar ein repräsentativer Querschnitt geäußert hätte. Allerdings konnte eine Konzentration der Stellungnahmen zu folgenden Regelungsbereichen festgestellt werden:

- Gleichstellungsbeauftragte
- Stimmrecht des hauptamtlichen Bürgermeisters
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- Ausländerbeiräte
- Entschädigungsregelungen
- Wahlzeit des hauptamtlichen Bürgermeisters
- Haushaltswirtschaft und Haushaltsprüfung
- Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung.

Folgerungen für eine Gesetzesänderung wurden daraus zunächst nicht abgeleitet.

Durch das Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männer für das Land NRW und zur Änderung anderer Gesetze vom 09.11.1999 (GV. NRW. S. 590) sind die Rechte der Gleichstellungsbeauftragten im § 5 GO wesentlich erweitert worden (Absätze 4 und 5).

Durch das Gesetz zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen vom 28.03.2000 (GV. NRW. S. 245) ist u. a. bestimmt worden, dass

- die Bürgermeister ausnahmslos durch die Bürger gewählt werden und
- die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gesenkt werden.

Einschließlich des Gesetzes zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen vom 28.03.2000 (GV. NRW. S. 245) ist es nach 1994 zu neun Gesetzesänderungen gekommen. Im Anhörungsverfahren zum Gesetz zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen hatten deshalb die Sachverständigen angeregt, die Gemeindeordnung auf Stimmigkeit bzw. Spannungen zu überprüfen.

Die die Regierung tragenden Parteien haben in ihrer Koalitionsvereinbarung unter „VIII 4. Kommunalverfassungsrecht“ folgendes vereinbart:

„Wir werden nach einem Jahr die Erfahrungen mit der neuen Gemeinde- und Kreisordnung auswerten und die notwendigen Schlussfolgerungen ziehen. Dabei wird es vor allem um die Rechte des Rates, der Fraktionen, der Ausschüsse, der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die Prüfung dienstrechtlicher Regelungen für kommunale Wahlbeamte sowie deren Amtszeit und Versorgung gehen.“

Im Rahmen dessen wird die Gemeindeordnung im Hinblick auf leichtere Lesbarkeit überarbeitet und in geschlechtsneutraler Sprache abgefasst.“

Die in der 13. Legislaturperiode in den Landtag eingebrachten Gesetzentwürfe der CDU-Fraktion und FDP-Fraktion lagen der Kommission vor.

Die Gesetzentwürfe haben u.a. folgende Themen zum Inhalt:

- Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 15.09.2000 – Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung, Drs.: 13/181: Amtszeit der Bürgermeister und Landräte auf 8 Jahre,
- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 18.09.2000 – Gesetz zur Stärkung der Bürgerrechte in Räten, Kreistagen und Landschaftsversammlungen, Drs.: 13/197: Verbesserung des organisatorischen und finanziellen Status der Gruppen und Einzelratsmitglieder,
- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 15.01.2001 – Gesetz über die Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene, Drs.: 13/623: Konstitutionelle Sicherung von Mitwirkungsrechten, u.a. Kinder- und Jugendparlamente,
- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 15.01.2001 – Gesetz zur Sicherstellung der Generationengerechtigkeit auf kommunaler Ebene, Drs.: 13/624: Ergänzung der Gemeindeordnung um den Grundsatz der Verantwortung für künftige Generationen,
- Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 21.02.2001 – Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Drs.: 13/784: Klarstellung zu den Befähigungsvoraussetzungen für Beigeordnete gemäß § 71 Abs. 3 GO.

2. Der Prüfauftrag des Innenministers und die Besetzung der Kommission

Das Innenministerium teilt die Auffassung, dass mit der neuen Gemeindeordnung hinreichende Erfahrungen gesammelt wurden und dass sie einer Überprüfung auf Stimmigkeit und Spannungen bedarf.

Deshalb hat Innenminister Dr. Fritz Behrens die kommunalen Spitzenverbände und die kommunalpolitischen Vereinigungen der im Landtag vertretenen Parteien mit der Bitte angeschrieben, ihm Persönlichkeiten für eine Expertenkommission vorzuschlagen.

In seinem Schreiben heißt es:

„Für diese Aufgabe scheint mir eine Expertenkommission am besten geeignet, die sich vorwiegend aus Persönlichkeiten zusammensetzt, die über Erfahrungen aus der kommunalen Praxis – sei es der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Verwaltung – verfügen. Die Expertenkommission soll, gestützt auf Erfahrungen aus der Praxis, konkrete Vorschläge erarbeiten, wie Anwendungsprobleme und systematische Spannungen beseitigt und Ungenauigkeiten ausgeräumt werden können.

Die Kommission soll aus maximal sieben Mitgliedern bestehen, die sowohl hinsichtlich ihrer Herkunft aus der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Verwaltung als auch der Größe der Gemeinden und Städte unter Einschluss der Kreise für den kommunalen Raum repräsentativ sind.“

Mit dem Prüfauftrag war klargestellt, dass ausschließlich die Gemeindeordnung, nicht etwa auch die Kreisordnung, die Landschaftsverbandsordnung oder angrenzende Vorschriften wie das Kommunalwahlgesetz, die Entschädigungs-, Eingruppierungs- oder Stellenobergrenzenverordnung in eine vollständige Überprüfung durch die Kommission einzubeziehen waren.

Mit der textlichen Festlegung des Auftrages war auch klargestellt, dass es nicht Aufgabe der Kommission sein sollte, eine grundlegende Änderung des Kommunalverfassungssystems in Nordrhein-Westfalen zu diskutieren, sondern eher im Sinne eines „Feinschliffs im bestehenden System“ einen Beitrag für eine verbesserte kommunale Praxis vor Ort ins Auge zu fassen.

Darüber hinaus hat sich die Kommission in Absprache mit dem Innenministerium darauf verständigt, nicht etwa die Vorschriften des 11. Teils – Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung (§ 107 GO) – erneut zu diskutieren und mit Empfehlungen zu versehen, weil sie erst jüngst einer gesetzlichen Änderung unterzogen worden sind.

Auf der Grundlage der Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalpolitischen Vereinigungen hat Innenminister Dr. Behrens folgende Kommissionsmitglieder berufen:

- Bürgermeister Ernst-Dieter Bösche, Erfstadt
– benannt vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Rechtsanwalt Rolf Einmahl, Ratsmitglied und Mitglied des Landtages
– benannt vom Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Referent Günter Karen-Jungen
– benannt von der Grüne Alternative in den Räten – GAR NRW – Kommunalpolitische Vereinigung
- Stellvertretender Landesgeschäftsführer Klaus-Viktor Kleerbaum
– benannt von der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e.V.

- Stellvertretender Landesgeschäftsführer Robert Krumbein
– benannt von der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW (SGK NRW)

- Beigeordneter Wilfried Kruse
– benannt von der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e.V. VLK

- Oberkreisdirektor a. D. Heribert Rohr
– benannt durch den Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Die Kommission wurde unterstützt durch MR Detlev Plückerhahn und MD Johannes Winkel.

3. Die Arbeit der Kommission

Die Kommission hat sich am 19. Juni 2001 konstituiert und zugleich darauf verständigt, ihre Empfehlungen nach Möglichkeit im Konsens zu formulieren. Soweit dies ausnahmsweise nicht möglich sein sollte, wurde vereinbart, die Argumente des Minderheitenvotum im Bericht ausführlich darzustellen.

Die Kommission hat ihre Empfehlungen in sechs weiteren Sitzungen erarbeitet und in zwei Redaktionssitzungen formuliert.

Die Kommission stützt ihre Empfehlungen auf die Erfahrungen der Kommissionsmitglieder im Beruf und im Ehrenamt.

4. Leitgedanken für eine Überarbeitung der Gemeindeordnung

Ausgehend vom Auftrag des Innenministeriums soll geprüft werden, welche Änderungsnotwendigkeiten sich für die Gemeindeordnung aus den praktischen Erfahrungen der Vergangenheit ergeben.

Bei dieser Prüfung hat sich die Kommission von folgendem, einvernehmlich gefundenem Grundverständnis leiten lassen:

Anstehende Änderungen der Gemeindeordnung sollten mit dazu beitragen, den Gemeinden ein größtmögliches Maß an Freiheit zu verschaffen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Möglichkeit eigenverantwortlich zu gestalten.

Dieser Grundsatz findet dort seine Grenze, wo es um einheitliche Standards hinsichtlich des Zusammenwirkens und der demokratischen Teilhabe am kommunalen Geschehen geht.

Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dem Verhältnis Rat – Bürgermeister gewidmet. Nicht alle deutlich gewordenen Konflikte und Spannungen in diesem Verhältnis haben ihre Ursache in unzulänglichen gesetzlichen Regelungen. Gesetzliche Regelungen allein können aber nicht den fairen und respektvollen Umgang miteinander erzwingen. Die Kommission möchte mit ihren Vorschlägen beide, sowohl den Rat als auch die Bürgermeister, in ihrer wohlverstandenen Funktion stärken.

5. Beratungsergebnisse zu den Teilen der Gemeindeordnung

1. Teil: Grundlagen der Gemeindeverfassung

Zu § 1 GO - Wesen der Gemeinden - und § 2 GO – Wirkungskreis -

Den Gemeinden ist das verfassungsrechtlich abgesicherte Recht garantiert, alle Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Eine gesetzliche Einschränkung muss den Kernbereich des Selbstverwaltungsrecht respektieren.

Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet der alleinige Träger der öffentlichen Verwaltung. Sie können Aufgaben aus allen Lebensbereichen, für die ein örtlicher Bezug besteht, ohne besondere gesetzliche Ermächtigung übernehmen.

Ausgehend von dieser Verfassungsrechtslage hat die Kommission die Frage diskutiert, ob zur Konkretisierung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft Programmsätze in die Gemeindeordnung aufgenommen werden sollen.

<p><i>Die Kommission empfiehlt, keine Programmsätze in die Gemeindeordnung aufzunehmen.</i></p>

Ihr sind keine Kriterien ersichtlich, nach denen hinreichend sicher über die Aufnahme bzw. Nichtaufnahme solcher Programmsätze entschieden werden kann.

Zu § 3 Abs. 4 GO – Konnexitätsprinzip -

Bereits die Gemeindeordnung von 1952 hatte bestimmt, dass die Zuweisung neuer Aufgaben an die Gemeinden nur durch ein Gesetz im formellen Sinne erfolgen kann, in dem „gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln“ ist.

Mit der Neufassung des § 3 Abs. 4 GO hat der Gesetzgeber 1994 einen deutlichen Hinweis gegeben, der eine Umverteilung öffentlicher Leistungsverpflichtungen auf die Gemeinden hindern soll.

Nach Auffassung der Kommission wird das gesetzgeberische Anliegen nach wie vor nicht hinreichend beachtet.

Insbesondere muss darauf gedrungen werden, dass in jedem Gesetz, das neue Aufgaben auf die Gemeinden überträgt, der Ausgleich gemäß § 3 Abs. 4 GO konkret geregelt wird.

Die Kommission empfiehlt dem Landesgesetzgeber, die von ihm durch Aufgabenzuweisungsnormen verursachten Kosten möglichst genau zu ermitteln und deutlich im Gesetzgebungsverfahren darzustellen.

Zu § 4 – Einwohnerschwellenwerte –

Das erste Funktionalreformgesetz vom 11.07.1978 (GV. NW. S. 290) hatte in § 3 a GO die Möglichkeit geschaffen, qualifizierte Kreisaufgaben nur noch als originäre gesetzliche Zuständigkeiten entweder auf alle Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern (Mittlere kreisangehörige Städte) oder auf Gemeinden über 60.000 Einwohner (Große kreisangehörige Städte) zu übertragen. Damit wurde in Nordrhein-Westfalen ein „gestuftes Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden“ eingeführt, das wegen seiner allgemeinen Wirkung in der GO verankert worden ist.

Die Begriffe „Große kreisangehörige Stadt“ und „Mittlere kreisangehörige Stadt“ begründen keinen Sonderstatus kommunalverfassungsrechtlicher Art. Die Bezeichnung ist lediglich ein gesetzestechnisches Hilfsmittel für die Aufgabenzuordnung. Alle Gemeinden im Kreis sind in ihrem Status gleichgestellt, insbesondere werden sie in gleicher Weise vom Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde beaufsichtigt.

In letzter Zeit sind Stimmen laut geworden, die „Einwohnerschwellenwerte“ auf 20.000 Einwohner (Mittlere kreisangehörige Stadt) bzw. auf 50.000 Einwohner (Große kreisangehörige Stadt) zu senken. Gegenläufig wurden aber auch Stimmen laut, Aufgaben auf den Kreis „zurück zu delegieren“.

Die Kommission empfiehlt:

Die Einwohnerschwellenwerte sollen für die Große kreisangehörige Stadt auf 50.000 Einwohner und für die Mittlere kreisangehörige Stadt auf 20.000 Einwohner gesenkt werden. Den von der gesetzlichen Regelung betroffenen Städten soll allerdings durch Gesetz das Recht eingeräumt werden, mit dem Kreis zu vereinbaren, die übergeleiteten Aufgaben beim Kreis zu belassen.

Die Kommission unterstützt alle Überlegungen, Hemmnisse kommunaler Zusammenarbeit zu beseitigen.

Zu § 5 GO – Gleichstellungsbeauftragte -

Bereits 1984 (Gesetz vom 19.04.1984 (GV. NW. S. 314)) hatte Nordrhein-Westfalen den Verfassungsauftrag zur Gleichberechtigung von Mann und Frau auch als eine Aufgabe der Gemeinden deklariert und weiter bestimmt:

„Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe kann die Gemeinde Gleichstellungsbeauftragte bestellen.“

Bereits 1991 gab es in mehr als der Hälfte der Städte und Gemeinden Gleichstellungsbeauftragte.

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.02.1993 (Drs. 11/4983) war eine Verpflichtung zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten für Städte und Gemeinden über 25.000 Einwohner vorgesehen. Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 ist diese Schwelle dann auf 10.000 Einwohner festgesetzt worden.

Durch Art. 7 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 09.11.1999 (GV. NW. S. 590) ist der § 5 GO um folgende Absätze 4 und 5 erweitert worden:

„(4) Die Gleichstellungsbeauftragte kann in Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches an den Sitzungen des Verwaltungsvorstandes, des Rates und seiner Ausschüsse teilnehmen. Ihr ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie kann die Öffentlichkeit über Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches unterrichten.

(5) Die Gleichstellungsbeauftragte kann in Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich berühren, den Beschlussvorlagen des Bürgermeisters widersprechen; in diesem Fall hat der Bürgermeister den Rat zu Beginn der Beratungen auf den Widerspruch und seine wesentlichen Gründe hinzuweisen.“

Die Kommission hat die Regelung des § 5 Abs. 4 und 5 GO umfassend diskutiert.

Die Kommission stellt fest, dass die Regelungen nicht mit der Systematik der GO im übrigen – z. B. der Beigeordnetenregelung oder der Kämmererregelung sowie der monokratischen Verwaltungsführung – übereinstimmen. Die Struktur der der Gleichstellungsbeauftragten eingeräumten Teilnahme-, Rede-, Informations- und Widerspruchsrechte ist der Gemeindeordnung fremd. In dieser Bündelung stehen diese Rechte weder einem Beigeordneten noch einem Kämmerer zu.

3. Teil: Einwohner und Bürger

Zu § 23 GO – Unterrichtung der Einwohner -

Die Regelung ist durch das erste Funktionalreformgesetz vom 11.07.1978 (GV. NW. S. 290) als § 6 a in die GO eingefügt worden. Mit ihr wurden die Aufgaben der Gemeinde als ortsnahe Anlaufstelle erheblich ausgedehnt.

Die Kommission empfiehlt, hinsichtlich der Akteure und ihrer Pflicht zur Unterrichtung der Einwohner keine Änderungen vorzunehmen.

Zwar spricht die Norm ausdrücklich lediglich den Rat als Verpflichteten an. Dies hindert aber den direkt gewählten Bürgermeister nicht, seinerseits nach eigener Einschätzung und aus seiner Verantwortung aus der Funktion als Chef der Verwaltung die Einwohner über alle bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde zeitnah und sachgerecht zu unterrichten.

Zu § 25 GO – Einwohnerantrag -

Die Norm ist durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 in die GO eingefügt worden. Der Gesetzgeber wollte damit insbesondere den Jugendlichen ab vollendetem 14. Lebensjahr sowie den ausländischen Einwohnern die Möglichkeit eröffnen, den Rat zur Beratung und Entscheidung einer bestimmten Frage zu zwingen.

<i>Die Kommission empfiehlt, die Regelung ersatzlos zu streichen.</i>

Einwohner können, ohne an eine Altersgrenze gebunden zu sein, ihr Anliegen in einem Verfahren gemäß § 24 GO einfacher vorbringen und den Rat oder Ausschuss so zu einer Entscheidung veranlassen.

Zu § 26 - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid –

Zu § 26 Abs. 6 Satz 1 GO – Sperrwirkung der Zulässigkeitsentscheidung des Rates -

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid waren einer der wesentlichen Schwerpunkte des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994.

Durch den Bürgerentscheid können die Bürgerinnen und Bürger seither anstelle des Rates selbst entscheiden.

Ein die Gemeinde bindender Beschluss liegt allerdings erst dann vor, wenn der Bürgerentscheid erfolgreich war. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt, was der Rat entschieden hat. Deshalb ist die Gemeindeverwaltung auch nicht gehindert, bis zum Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss umzusetzen.

Diese Situation wird von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens im Hinblick auf den angestrebten Bürgerentscheid für unbefriedigend gehalten. Sie können sich in ihrer Sichtweise durch eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18.10.1995 – 15 B 2799/95 (Eildienst Städtetag 1996 S. 595) – bestärkt sehen. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen sieht angesichts der Gesetzeslage eine Schranke zur Ausführung eines Ratsbeschlusses zwar erst dann gegeben, wenn „der Beschluss der Bürgerschaftsvertretung nicht aus Sachgründen erfolgt, sondern um einen möglichen Bürgerentscheid zuvor zu kommen, um mit anderen Worten eine Willensbildung auf direkt-demokratischen Wege zu verhindern“. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen leitet seine Argumentation aus dem im Staatsrecht entwickelten Grundsatz der „Organstreue“ ab. Dieser Grundsatz verpflichtet Organe, sich so zu verhalten, dass die jeweils anderen Organe ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß wahrnehmen können. Damit wird das Verständnis deutlich, in dem der Rat den Initiatoren eines Bürgerbegehrens begegnen soll.

Dieses Rückgriffs auf einen allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz bedürfte es nicht, wenn der Gesetzgeber eine „Sperrwirkung“ einführen würde, wie sie auch andere Gemeindeordnungen (z. B. Art. 18 a Abs. 9 der Bayerischen GO) kennen.

Die Kommission empfiehlt durch Gesetz zu bestimmen, dass die Feststellung des Rates, das Bürgerbegehren sei zulässig, eine Sperrwirkung bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids auslöst.

Zu § 26 Abs. 6 Satz 3 und Abs. 7 Satz 1 GO – schriftliche Abstimmung zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids -

„Gemäß § 26 Abs. 7 GO wird über die zur Entscheidung gestellte Fragen abgestimmt.“ Diese Abstimmung ist keine Wahl im Sinne des Wahlgesetzes. Schon aus diesem Grund gelten die Bestimmungen über die Briefwahl nicht. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung darauf

hingewiesen, dass die Möglichkeit der Briefwahl kein Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Strukturprinzips ist.

Deshalb kann nach derzeitiger Rechtslage daraus auch kein entsprechender Anspruch auf schriftliche Abstimmung über einen Bürgerentscheid hergeleitet werden.

Die Abstimmung über einen Bürgerentscheid ist ein demokratisches Recht. Deshalb sollten dem Abstimmenden alle organisatorischen Erleichterungen verschafft werden, die der Verwaltung möglich sind.

Die Kommission empfiehlt, die schriftliche Abstimmung über einen Bürgerentscheid positiv gesetzlich zu regeln.

Zu § 26 Abs. 5 Ziffern 5 und 6 GO – einem Bürgerbegehren entzogene Themen -

Die Gemeindeordnung entzieht in § 26 Abs. 5 Ziffer 5 und 6 GO einem Bürgerbegehren solche Maßnahmen, die nur auf der Grundlage differenzierter Verwaltungsverfahren durchgeführt werden können. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich aber oft um solche, die in der Kommunalpolitik hohes Aufsehen erregen. Andere Gemeindeordnungen entziehen diese Tatbestände nicht dem Bürgerbegehren.

Im Hinblick darauf, dass der § 26 GO, ausgelöst durch den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion vom 17.09.1999, Drs. 12/2272, sowie durch das Änderungs-gesetz vom 28. März 2000 (GV. NRW. 2000 S. 245) erst vor kurzer Zeit im Landtag umfassend beraten wurde, enthält sich die Kommission einer Empfehlung.

Die Kommission empfiehlt, auf der Grundlage neuer Erfahrungen zu prüfen, ob der Negativkatalog (z. B. im Bereich der Bauleitplanung) zu einem späteren Zeitpunkt reduziert werden kann. Vorbehalten gegen eine solche Änderung könnte durch eine gleichzeitige Anhebung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid begegnet werden.

Desweiteren empfiehlt die Kommission, zu einem späteren Zeitpunkt die Zulässigkeit eines „Ratsbegehrens“ (Initiator eines Bürgerbegehrens ist der Rat) zu erwägen.

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens stellt die Kommission fest, dass diese bei Eingang des Antrags bei der Verwaltung vorliegen müssen.

Weiter empfiehlt die Kommission, gesetzgeberisch klarzustellen, dass die „Drei-Monats-Frist“ des § 26 Abs. 6 GO mit der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beginnt.

Zur Frage, zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens im Rat die Antragsteller Rederecht haben, bestand Einvernehmen darüber, dass der Rat die Möglichkeit hat, den Antragstellern auch schon vor Beginn der Beratungen im Rat über die Zulässigkeit ein Rederecht einzuräumen.

Die Kommission empfiehlt, die in § 26 Abs. 10 GO enthaltene Ermächtigung für das Innenministerium zum Erlass einer Rechtsverordnung zu streichen und stattdessen die Verpflichtung der Gemeinden in das Gesetz aufzunehmen, Einzelheiten durch Satzung zu regeln.

Zu § 27 GO – Ausländerbeiräte -

Seit Ende der sechziger Jahre gibt es im kommunalpolitischen Raum Ausländerbeiräte. Häufig waren in diesem Gremium Vertreter der Ausländer und Ratsvertreter gleichberechtigt vertreten. Eine kommunalverfassungsrechtliche Grundlage bestand insoweit nicht.

Deshalb ist mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom Mai 1994 der Ausländerbeirat (§ 27 GO) geschaffen worden.

Die Kommission hat die Entstehungsgeschichte aber auch die Erfolge und Misserfolge der Ausländerbeiräte erörtert. Sie ist zu der Auffassung gelangt, dass Ausländerbeiräte in das kommunalverfassungsrechtliche System mangelhaft eingebunden sind. Kennzeichnend sind die folgenden Stichworte:

- Beirat statt Ausschuss
- Keine Ratsmitglieder im Ausländerbeirat
- Fehlende Einbindung der Vertreter des Ausländerbeirats in das Parteiensystem auf kommunaler Ebene

In der Feststellung, dass die Arbeit der Ausländerbeiräte nicht den Vorstellungen des Gesetzgebers entspricht, besteht große Übereinstimmung.

Im Ergebnis empfiehlt die Kommission, zur Integration von Migranten in das Gemeindeleben andere Instrumente anzuwenden.

Solange allerdings Ausländerbeiräte und die Direktwahl zu Ausländerbeiräten beibehalten werden, empfiehlt die Kommission, die Briefwahl positiv gesetzlich zu regeln.

Sonstige Beiräte

Die Kommission hat sich des weiteren mit den in der Praxis vorhandenen Seniorenbeiräten sowie Kinder- und Jugendparlamenten befasst.

Im Ergebnis ihrer Beratungen empfiehlt die Kommission, keine weiteren Beiräte institutionell in der Gemeindeordnung zu verankern. Es soll jedem Rat überlassen bleiben, - in den Grenzen der Gemeindeordnung – informelle Gremien zu seiner Beratung einzurichten.

Zu § 31 GO – Ausschließungsgründe –

Nach Auffassung der Kommission ist es der Kerngedanke des § 31 GO, zu verhindern, dass der von der Gemeinde zu ehrenamtlicher Tätigkeit oder in ein Ehrenamt Berufene, bei Wahrnehmung seiner Tätigkeit oder des Amtes in einen Konflikt mit seinen persönlichen Interessen gerät.

Die Kommission empfiehlt einfachere und verständlichere Formulierungen.

4. Teil Bezirke und Ortschaften

Zu § 36 GO - Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten -

Die Möglichkeit, größere Städte in Ortsbezirke einzuteilen, hat im Rheinland (§ 55 der Rheinischen Städteordnung vom 15.05.1856 (GS. S. 406)) und Westfalen (§ 60 der Westfälischen Städteordnung vom 19.03.1856 (GS. S. 237)) eine lange Tradition. Im Vordergrund stand seinerzeit die Entlastung der Verwaltung.

Aufbauend auf dieser Verwaltungstradition und den Erfahrungen aus der kommunalen Neugliederung des Rheinisch-Westfälischen Industriegebiets (Gesetz vom 29.07.1929) wurde bereits mit der Verabschiedung der Gemeindeordnung im Jahr 1952 in § 13 die Möglichkeit vorgesehen, das Gemeindegebiet in Bezirke einzuteilen. Dabei waren die geschichtlichen Zusammenhänge sowie die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse zu berücksichtigen. Für die Erledigung bezirksbezogener Aufgaben konnten vom Rat Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden.

Die kommunale Gebietsreform seit Ende der 60-er Jahre gab Veranlassung, die „Ortschaftsverfassung“ für die kreisangehörigen Gemeinden weiter auszubauen. Dem mit der Gebietsreform eingetretenen Verlust kommunaler Mitwirkungsmöglichkeiten sollte entgegengewirkt werden.

Mit dem Änderungsgesetz vom 16. Juli 1969 (GV. NW. S. 514) wurde erstmals die Institution des Ortsvorstehers in die Gemeindeordnung aufgenommen. Ein Bedürfnis hierfür hatte sich ergeben, weil besonders in ländlichen Flächen Gemeinden die Bildung von Ortschaftsausschüssen oft als zu aufwendig angesehen wurde.

Die Einrichtung einer Bezirkseinteilung war den kreisangehörigen Gemeinden freigestellt.

Zur Wahrung der Bürgernähe in den neu gebildeten kreisfreien Städten wurden diese durch Gesetz vom 29.10.1974 (GV. NW. S. 1050) gesetzlich verpflichtet, das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke einzuteilen, in diesen Bezirksvertretungen zu bilden und Bezirksverwaltungsstellen einzurichten. Durch Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12.12.1978 (GV. NW. S. 598) wurde die unmittelbare Wahl der Bezirksvertretungen eingeführt. Die Wahl findet grundsätzlich gleichzeitig mit den allgemeinen Kommunalwahlen statt.

Durch das Gesetz vom 29.05.1984 (GV. NW. S. 314) wurde den Bezirksvertretungen das „Recht der Allzuständigkeit“ in allen Angelegenheiten übertragen, „deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht“.

Kernpunkt der Neuordnung der Bezirksvertretungen im Rahmen der Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NW. S. 270) war die Stärkung der Budgetverantwortung der Bezirksvertretung. Ein eigenes Etatrecht konnte ihnen allerdings nicht eingeräumt werden. Denn andernfalls hätten die Bezirksvertretungen Körperschaftsrechte wie eine Gemeinde erhalten. Dies hätte im Gegensatz zu den Zielen der Neugliederung gestanden.

Durch die Aufnahme des Zusatzes „Dabei sollen sie über den Verwendungszweck eines Teils dieser Haushaltsmittel allein entscheiden können“ in § 37 Abs. 3 Satz 1 GO wurde der Rat gesetzlich verpflichtet, den Bezirksvertretungen Haushaltsmittel ohne Zweckbestimmung durch den Rat zur Verfügung zu stellen. Damit erhielten auch die Bezirksvertretungen auf gesetzlicher Grundlage ein eigenes finanzielles Dispositionsrecht, ohne das grundsätzliche Budgetrecht des Rates in Frage zu stellen.

Die Kommission hat Entstehungsgeschichte und Funktionsweise der Bezirksverfassung eingehend erörtert.

Die Kommission empfiehlt, keine gesetzlichen Änderungen vorzunehmen. Insbesondere wird davon abgeraten, die Bezeichnung „Bezirksbürgermeister“ einzuführen, da sie beim Bürger zu Irritationen hinsichtlich der Abgrenzung zum hauptamtlichen Bürgermeister führen kann.

5. Teil Der Rat

Zu § 40 GO – Der Bürgermeister –

Ratsmitglied; Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat

Durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NW. S. 640) sind die Funktionen des Vorsitzenden im Rat (§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO) und des für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung Verantwortlichen (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GO) in der Position des hauptamtlichen Bürgermeisters vereinigt worden. Seit der Kommunalwahl am 12. September 1999 wird der hauptamtliche Bürgermeister – wie die Ratsmitglieder – von den Bürgern unmittelbar gewählt. Er wird durch die Wahl aber kein Ratsmitglied (wie z. B. in Baden-Württemberg - § 25 GO Baden-Württemberg – und in Bayern - § 31 GO Bayern -).

Die Gemeindeordnung von 1994 hatte zur Sicherung der verbundenen Wahl bestimmt, dass eine Nachwahl während der Wahlzeit des Rates durch den Rat erfolgt. Da verfassungsrechtlich ein Selbstergänzungsrecht eines direkt demokratisch legitimierten Gremiums unzulässig ist, durfte der Rat anlässlich einer Nachwahl den Bürgermeister nicht zum Ratsmitglied wählen.

Seit der Änderung der Gemeindeordnung durch das Gesetz vom 28. März 2000 (GV. NRW. S. 245) wird der Bürgermeister stets direkt gewählt. Damit entfällt das Hindernis, ihn auch zum Ratsmitglied wählen zu lassen.

Die Kommission empfiehlt, gesetzlich zu bestimmen, dass der direkt gewählte Bürgermeister Ratsmitglied ist. Er kann nicht Mitglied einer Fraktion sein. Ausschussmitglied ist er nur in den ausdrücklich gesetzlich geregelten Fällen. Er hat keinen Anspruch auf Entschädigungen nach § 45 GO.

Folgt der Gesetzgeber der Empfehlung, so sind in § 40 Abs. 2 GO die Sätze 4 bis 6 entbehrlich. Das Verbot, im Fall des § 94 Abs. 1 Satz 2 GO mitzustimmen, folgt den allgemeinen Regeln der Befangenheit. Im Ergebnis bedeutet das, dass – von der zuletzt genannten Ausnahme – der Bürgermeister uneingeschränktes Stimmrecht im Rat hat.

Zur Sicherung des passiven Wahlrechts (§ 12 KWahlG) ist dann in § 13 Abs. 1 a) KWahlG der hauptamtliche Bürgermeister auszunehmen.

Mit ihrer Empfehlung bestätigt die Kommission nochmals die Verbindung der Funktionen des Vorsitzenden im Rat und des Hauptverwaltungsbeamten.

Zu § 41 GO – Zuständigkeiten des Rates –

Zu § 41 Abs. 3 GO – Abgeleitete Geschäfte der laufenden Verwaltung -;

§ 74 Abs. 1 Satz 3 GO – Personalentscheidung durch den Rat -

Mit der Neufassung des § 41 Abs. 3 GO wurde die nur in Nordrhein-Westfalen gesetzliche Unterscheidung zwischen „einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung“ und „Geschäften der laufenden Verwaltung“ aufgegeben. Die weitergehende Forderung dagegen, dem Bürgermeister die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener gesetzlicher Zuständigkeit zuzuweisen (Forderung der CDU-Fraktion im Ausschuss für Kommunalpolitik vom 08.03.1994, Drs. 11/1160) fand im Gesetzgebungsverfahren keine Mehrheit, da dies die Allzuständigkeit des Rates für alle Verwaltungsangelegenheiten in Frage stellt bzw. beseitigt hätte.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission folgende Themenkreise erörtert:

- das Rückholrecht der vom Rat abgeleiteten und auf den Bürgermeister delegierten Aufgaben,
- die Notwendigkeit eigenständiger – nicht vom Rat abgeleiteter – Aufgaben des Bürgermeisters sowie
- die Personalkompetenzen des Bürgermeisters aus § 74 Abs. 1 mit/ohne Einschränkung des Satzes 3 GO.

Die Kommission sieht keine Notwendigkeit dem Bürgermeister eigenständige – nicht vom Rat abgeleitete – Aufgaben gesetzlich zuzuweisen..

Zwar könnte durch Gesetz bestimmt werden, dass der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten erledigt. Dem Rat müssten aber insoweit Richtlinienkompetenzen verbleiben (vgl. z. B. Artikel 37 Abs. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung).

Bei ihrer Empfehlung geht die Kommission von folgenden Beobachtungen aus: Nachdem jahrzehntelang vom Rückholrecht kaum Gebrauch gemacht worden war, hatte es im Anschluss an die Kommunalwahl 1999 zahlreiche und vielschichtige Aktivitäten zur Neuabgrenzung der Aufgaben des Bürgermeisters im Verhältnis zum Rat gegeben. Auch für die Zukunft schließt die Kommission ähnliche Aktivitäten nicht aus. Dies würde es nahelegen, eine befriedende gesetzliche Regelung zu suchen. Letztlich lässt sich jedoch eine sachgerechte Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung am besten vor Ort regeln.

Nach eingehender Diskussion empfiehlt die Kommission, von einer Änderung des § 41 Abs. 3 GO abzusehen.

Zu § 74 Abs. 1 Satz 3 GO – Beamte, Angestellte, Arbeiter – Personalentscheidungskompetenz durch den Rat

Die Kommission hat die Notwendigkeit gesehen, die Kompetenzen des Rates in § 41 GO und die Personalkompetenz des Bürgermeisters im Zusammenhang zu erörtern.

Der § 62 Abs. 1 GO weist dem Bürgermeister die Verantwortung für die gesamte Verwaltung zu. Nach Auffassung der Kommission erfordert dies kongruente Kompetenzen der organisatorischen Personalführung mit den dienstrechtlichen Personalentscheidungen.

Diese Kongruenz würde es nahelegen, in § 74 Abs. 1 GO den Satz 3 zu streichen, um dem Bürgermeister umfassende Personalentscheidungskompetenzen zuzuweisen.

Andererseits kann der Rat als oberste Dienstbehörde an der dienstrechtlichen Entscheidung für Personal in leitender Funktion beteiligt sein (§ 25 a LBG).

Die Kommission empfiehlt, § 74 Abs. 1 Satz 3 GO dahingehend zu ändern, dass die Hauptsatzung bestimmen kann, dass die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen über Leitungspersonal – unmittelbar unterhalb der Beigeordneten- oder Dezernentenebene – vom Rat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister getroffen werden können. Kommt es zu keinem Einvernehmen, entscheidet der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Anwesenden allein.

Für den Fall, dass keine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erreicht wird, ist die Personalentscheidung nicht getroffen. Es kann dann erneut der Versuch eines Einvernehmens gemacht werden.

Zu § 44 Abs. 2 GO – Freistellung -

Die Mitglieder der Vertretungen sind von der Arbeit freizustellen, soweit es die Ausübung ihres Mandats erfordert (§ 44 Abs. 2 GO).

Als erforderlich ist eine Freistellung dann anzusehen, wenn die Tätigkeit mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang steht oder auf Veranlassung des Rates erfolgt und nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden kann. Eine Arbeitsbefreiung ist also nur erforderlich, bei zeitlichem Zusammentreffen einer zeitlich festgelegten Verpflichtung zur Arbeitsleistung einerseits mit einer zeitlich festgelegten Pflicht zur Ausübung eines Ehrenamtes (BVerwG Urteil vom 11.12.1985 DVBl. 1986, S. 241; BAG 16.12.1993 – BB 1994, 1356).

Die in der Rechtsprechung vorausgesetzte Kollision der zeitlich festgelegten Tätigkeit im Ehrenamt und der zeitlich festgelegten Dienstleistungspflicht entsteht nicht, wenn eine Verschiebung der Arbeitszeit ohne Verletzung der dienstlichen Belange möglich ist. Dies ist bei sogenannten „Flex-Zeiten“ im Berufsleben möglich.

Im Einzelfall kann das dazu führen, dass nach Wegfall einer Kernarbeitszeit das Erfordernis einer Freistellung nach § 44 GO nicht mehr besteht, weil der Beschäftigte durch Wahl seiner Arbeitszeit eine Kollision vermeiden kann.

Die Kommission empfiehlt, von einer Änderung des § 44 GO abzusehen.

Die Kommission gibt den Hinweis, dass ein vom Rat in ein Gremium gem. § 113 GO entsandtes Ratsmitglied die dortige Funktion „auf Veranlassung des Rates“ wahrnimmt und deshalb die Freistellung nach den Regeln des § 44 GO beanspruchen kann.

Zu § 45 Abs. 5 Sätze 2 und 3 GO – Entschädigung der Ratsmitglieder –

Die Ratsmitglieder üben ihre Funktion ehrenamtlich, d. h. ohne Entgelt aber gegen Ersatz ihrer Aufwendungen, aus. Bis zum Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 regelten die Gemeinden die Entschädigung auf der Grundlage der Ermächtigung des § 30 Abs. 4 und 5 GO a. F. durch die Hauptsatzung. Der Innenminister legte die Höchstsätze der monatlichen Aufwandsentschädigung und der Sitzungsgelder fest. Diese brauchten die Gemeinden nicht in vollem Umfang auszuschöpfen.

Im Zuge der Beratung des Gesetzentwurfes der Landesregierung vom 04.02.1993 hatte die SPD vorgeschlagen, dass das Innenministerium durch Rechtsverordnung die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung sowie die Höhe der Sitzungsgelder festlegen solle. Dadurch solle leidigen Diskussionen in der jeweiligen Gemeinde der Boden entzogen werden.

Zum Abschluss der Beratungen ist dann die jetzige Formulierung gefunden worden.

Die Höhe der Aufwandsentschädigung und der Sitzungsgelder ist nach Ablauf der Hälfte der Wahlzeit anzupassen. Grundlage dafür ist die Preisentwicklung ausgewählter Waren und Leistungen im Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im vorausgegangenen Jahr.

Wird der Gesetzestext wörtlich umgesetzt, würde dies bedeuten, dass

- alle fünf Jahre (jeweils zur Hälfte der Wahlzeit)
- eine Anpassung
- auf der Grundlage der Preisentwicklung im vorausgegangenen Jahr

erfolgen würde.

Eine Logik lässt sich einer solchen Anpassungsklausel nicht entnehmen.

Die Formulierung des Satz 3, wonach Grundlage der Anpassung die Preisentwicklung im vorangegangenen Jahr sein soll, spricht vielmehr für einen kurzen Anpassungszeitraum. Offenbar hat die Regelung des § 23 des Abgeordnetengesetzes Pate gestanden. Danach erfolgt eine Überprüfung jährlich und eine Anpassung mit Wirkung vom Januar des darauf folgenden Jahres.

Zu § 45 Abs. 5 GO empfiehlt die Kommission, die Regelung dahingehend zu ändern, dass die Höhe der Aufwandsentschädigung und Sitzungsgelder zu Beginn und zur Mitte der Wahlzahl des Rates auf der Grundlage der Preisentwicklung seit der letzten Änderung anzupassen ist.

Im Gegensatz zu den Beträgen der Aufwandsentschädigung und der Sitzungsgelder sind die Stundensätze für die Erstattung von Verdienstaussfall nach wie vor der Entscheidung des Rates überlassen. Nach den Erfahrungen der Kommission werden von den Räten hier teilweise Höchstbeträge festgelegt, die selbst den Verdienstaussfall eines durchschnittlichen Arbeitnehmers nicht abdecken.

Die Kommission empfiehlt, in § 45 Abs. 2 Satz 3 oder Satz 4 GO eine Regelung einzuführen, nach der der Höchstbetrag das Fünffache des Regelsatzes beträgt.

Zu § 50 GO – Abstimmungen –

Das Abstimmungsverfahren Hare-Niemeyer wurde diskutiert.

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, von einem Wechsel zum Abstimmungsverfahren Hare-Niemeyer abzusehen.

Die Problematik, ob die Entscheidung über eine „zur Wahl“ stehende Person eine Wahl oder Abstimmung ist, wurde erörtert.

Die Kommission empfiehlt, eine Regelung zu treffen, nach der für den Fall, dass nur eine Person zur Wahl steht, geheime Abstimmung auf Antrag bereits eines Stimmberechtigten erfolgt.

Zu § 53 Abs. 1 GO – Behandlung der Ratsbeschlüsse -

Die Regelung: „Beschlüsse, die die Durchführung der Geschäftsordnung betreffen, führt der Bürgermeister aus“ wurde für entbehrlich gehalten, da sie nach der Änderung der Gemeindeordnung nicht mehr systemgerecht ist.

Die Kommission empfiehlt, § 53 Abs. 1 GO zu streichen.

Zu § 55 GO – Kontrolle der Verwaltung –

Der Rat überwacht die Durchführung seiner Beschlüsse sowie den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Zu diesem Zweck kann er vom Bürgermeister Einsicht in die Akten durch einen von ihm bestimmten Ausschuss oder einzelne von ihm beauftragte Mitglieder verlangen (§ 55 Abs. 3 GO).

Die Norm stellt ausdrücklich klar, dass die Kontrolle der Verwaltung ein Recht des Rates als oberstem kommunalverfassungsrechtlichen Organ ist.

Nach der an britischen Vorstellungen orientierten Gemeindeordnung von 1952 sollten die Gemeinden durch ein allzuständiges, direkt demokratisch legitimiertes Kollegialorgan – den Rat – nicht nur politisch geleitet, sondern auch praktisch verwaltet werden.

Dieses Kollegialorgan konnte nur einheitlich handeln.

Der Verwaltung waren keine eigenen Aufgaben zugewiesen. Sie war dem Rat untergeordnet, hatte ihm zuzuarbeiten und seine Beschlüsse auszuführen. Der an der Spitze der Verwaltung Stehende hatte – zunächst – keine Organkompetenz.

Diese ist ihm vielmehr durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW 1954 – gegen den Wortlaut des Gesetzes (§ 60 GO) – zugesprochen worden. Der Verfassungsgerichtshof erklärte dies „für unvermeidbar“, denn auch bei entgegenstehendem gesetzgeberischen Willen sei es unmöglich, dass der Rat verwalte (VerfGH 9, 74; GV. NW. S. 303).

An der Kompetenz des Rates, die Verwaltung zu kontrollieren, hatte sich dadurch allerdings nichts geändert. Vielmehr ist es dabei geblieben, dass diese Kontrollkompetenz dem Rat als Ganzem zusteht. Er kann durch eigene Entscheidung veranlassen, dass die Kompetenz von Einzelnen wahrgenommen wird (§ 55 Abs. 3 und 4 GO).

Mit zunehmender „Parlamentarisierung“ – z. B. wegen der Größe der Vertretungen infolge der kommunalen Gebietsreform sowie durch die Praxis, Fraktionen im Rat zu bilden – ist das Bedürfnis gestärkt worden, auch Organteilen (Fraktionen) im Rat Kontrollrechte einzuräumen. Dieses Bedürfnis ist nach der Kommunalwahl am 12. September 1999 noch dadurch verstärkt worden, dass den Vertretungen vermehrt Ratsmitglieder angehören, die keine Fraktion bilden (können). Sie sehen sich in ihren Kontrollmöglichkeiten unzulässig eingengt.

Die Kommission empfiehlt, die Informations-, Frage- und Akteneinsichtsrechte einzelner Ratsmitglieder auszubauen. Sie weist hierzu u. a. auf § 40 Abs. 3 Satz 3 der niedersächsischen Gemeindeordnung hin, nach der zum Zwecke der Überwachung und zum Zwecke der eigenen Unterrichtung das einzelne Ratsmitglied vom Bürgermeister die erforderlichen Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde verlangen kann. Akteneinsichtsrecht gewährt allerdings die niedersächsische Gemeindeordnung auch (nur) auf Verlangen eines Viertels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion.

Um die berechtigten Informationserwartungen des Rates als Gesamtgremium, der Minderheitsfraktion wie einzelner Ratsmitglieder zu gewährleisten, sind mehrere Maßnahmen erforderlich.

Die Kommission empfiehlt eine Beschlusskontrolle des Rates und seiner Ausschüsse sowie ein eigenständiges Informations-, Frage- und Akteneinsichtsrecht des einzelnen Ratsmitglieds gesetzlich einzuführen.

Akteneinsicht muss unverzüglich gewährt werden.

Das Fragerecht ist gesetzlich so auszugestalten, dass es nicht durch § 47 Abs. 2 GO („Der Rat regelt in der Geschäftsordnung Inhalt und Umfang des Fragerechts der Ratsmitglieder“) ausgehöhlt werden kann.

Die Kommission hat auch die Frage erörtert, ob aus Gründen größerer Transparenz und möglichst effektiver und partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister, Verwaltung, dem Rat und seinen Fraktionen in der GO ein Gremium (Gemeindevorstand, Stadtausschuss, Ältestenrat, Fraktionsvorsitzendenkonferenz o. ä. Gremium) vorgesehen werden sollte, das nicht – öffentlich tagt.

Die Kommission sieht letztlich von einer solchen Empfehlung ab. Sie hat sich dabei davon leiten lassen, dass solche vertraulichen Gremien bereits heute in vielen Städten und Gemeinden vorhanden sind und funktionieren. Eine gesetzliche Regelung ist daher nicht erforderlich.

Zu § 56 GO – Fraktionen –

Der Gemeinderat war – bis zur Verfassungsgerichtsentscheidung von 1954 (VerfGH 9, 74; GV. NW. 1954 S. 303) – einziges Verwaltungsorgan der Gemeinde. Organe sind rechtlich geschaffene Einrichtungen eines Verwaltungsträgers, die dessen Zuständigkeit für diesen wahrnehmen. Dies kann nur einheitlich geschehen. Die Fraktionierung eines Organs ist ein Widerspruch in sich. Gleichwohl ist die Fraktion als Organteil eines Gemeinderates seit der grundlegenden Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 14.01.1975 – III A 551/73 (Kottenberg/Rehn, Rechtsprechungssammlung, Entscheidung Nr. 4 zu § 30 GO NW, S. 21 ff.) - anerkannt. Zwar sei die Gemeindevertretung Organ der Selbstverwaltung und kein Parlament.

Als ständig vorhandene Bestandteile des Rates mit eigenen selbstständigen Mitwirkungsbefugnissen seien Fraktionen aber ebenso wie Parlamentsfraktionen (BVerfGE 20, 56 (104)) in die staatliche Organisation einbezogen. „Aus diesem Grund und nur, wenn sie nach ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Stellung der gemeindlichen Selbstverwaltung in der Tat als notwendige Institutionen dienen, können ihnen öffentliche Zuschüsse zur Bestreitung des sachlichen und personellen Aufwands gewährt werden, der ihnen im Rahmen ihrer Arbeit im und für den Rat erwächst. ...“ (a.a.O. 26 ff.).

Die Kommission hat die Frage, ob die Rechte der Fraktion in der Gemeindeordnung weiter ausgebaut werden sollen, unter den Aspekten

- Verfahrensrechte
- Sachausstattung
- Finanzielle Zuwendungen an Fraktionen

intensiv diskutiert. Die Kommission gelangte zu der Übereinstimmung, dass die gesetzliche Ausgestaltung der Fraktionsrechte eine gute Grundlage für ein konstruktives Wirken der Fraktionen in der Rats- und Ausschussarbeit darstellen.

Die Praxis bleibt gelegentlich hinter dem Gesetz zurück oder ist sogar problematisch. Insbesondere die in einigen Gemeinden getroffene Regelung, den Fraktionen keinerlei Mittel oder Sachleistungen für ihre Geschäftsbedürfnisse zu gewähren, ist nach Auffassung der Kommission mit der Gemeindeordnung nicht in Einklang zu bringen.

Weiter wurde diskutiert, ob

- Verfahrensrechte
- Sachausstattung
- Finanzielle Zuwendungen an Fraktionen

auch Gruppen im Rat zugebilligt werden sollen.

Im Interesse der Effizienz der Ratsarbeit ist die Kommission mehrheitlich der Auffassung, hinsichtlich der Verfahrensrechte für die Gruppen keinen neuen Status, etwa vergleichbar demjenigen der Fraktion, einzuräumen. Allerdings können die Gruppen im Rat verfahrensgemäß von den Verbesserungen profitieren, die die Kommission für die einzelnen Ratsmitglieder empfiehlt.

Die Gewährung finanzieller Zuwendungen an Gruppen im Rat wurde intensiv diskutiert.

Die ablehnende Haltung wurde vornehmlich mit dem besonderen Koordinierungsaufwand begründet, den die Fraktionen gem. § 56 GO (auch die kleinen Fraktionen mit zwei oder drei Mitglieder) haben, weil sie nach § 58 GO sachkundige Bürger benennen und in ihre Arbeit einbinden können. Dies ist bei Gruppen nicht der Fall.

Die zustimmende Haltung wird vornehmlich mit der „verfassungsrechtlich abgestuften Chancengerechtigkeit“ im Sinne der Rechtsprechung begründet. Zuwendungsansprüche für kleine Fraktionen (zwei oder drei Mitglieder) nach § 56 GO entstehen, ohne dass für diese Fraktionen eine Verpflichtung nach § 58 GO vorliegt, sachkundige Bürger zu benennen (sie sind „nur“ berechtigt). Damit ermöglicht die GO auch einen Zuwendungsanspruch ohne zusätzlichen Koordinierungsaufwand. Dies müßte dann auch für Gruppen in größeren Räten gelten, wie dies in ähnlicher Weise in § 10 des neuen Fraktionsgesetzes für den Landtag NRW vorgesehen ist.

Für eine angemessene Sachausstattung auch des einzelnen Ratsmitglieds waren deutliche Sympathien in der Kommission erkennbar. Dabei wurde die Berechtigung einer Sachausstattung neben pauschalierter Aufwandsentschädigung problematisiert.

Die Kommission hält Verbesserungen für angebracht.
--

Zu § 58 Abs. 2 Satz 1, § 48 Abs. 1 Satz 2 GO - Fraktionsanträge in Ausschüssen -

Der § 58 GO kennt in Ausschüssen keine Fraktion. Deshalb kann eine solche auch im Ausschuss nicht auf die Gestaltung der Tagesordnung hinwirken. Dieses Recht steht lediglich einem Fünftel der Ratsmitglieder (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO) zu.

Die Kommission empfiehlt, der Ratsfraktion das Recht zu geben, auf die Gestaltung der Tagesordnung eines Ausschusses einwirken zu können.

Zu § 61 GO – Planung der Verwaltungsaufgaben -

Im Rahmen der vom Rat festgelegten allgemeinen Richtlinien (§ 41 Abs. 1 a) GO) entscheidet der Hauptausschuss über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung. Zu diesem Zweck hat der Bürgermeister den Hauptausschuss regelmäßig und frühzeitig über solche Planungsvorhaben zu unterrichten.

Die Kommission hat sich mit dem Regelungsinhalt, seiner Abgrenzung zu § 41 Abs. 1 a) GO und der kommunalen Praxis befasst. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Gemeindeordnung an verschiedenen Stellen die Informationspflicht des Bürgermeisters gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen thematisiert. Sie hält die mehrfachen Aufforderungen für sachgerecht.

6. Teil Der Bürgermeister

Zu § 62 GO – Aufgaben und Stellung des Bürgermeisters –

Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters ?

Das Amtsverhältnis des Bürgermeisters wird durch die unmittelbare Wahl der Bürger und die Annahme der Wahl durch den Bürgermeister begründet. Einer Ernennung bedarf es nicht. Der Rat wie der Bürgermeister sind durch die unmittelbare Wahl in gleicher Weise demokratisch legitimiert. Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber keine Notwendigkeit gesehen, dem Rat Dienstvorgesetztenkompetenzen gegenüber dem Bürgermeister zu verschaffen.

Die Kommission sieht hierfür ebenfalls keine Notwendigkeit: Es ist Sache des unmittelbar gewählten Bürgermeisters, seine persönlichen Angelegenheiten wie z. B. Dienstreisen und Nebentätigkeiten so zu regeln, dass er keinen berechtigten Angriffen ausgesetzt ist. Im eigenen Interesse sollte er diese Angelegenheiten offen handhaben und den Rat hinreichend informieren.

Unbeschadet seiner demokratischen Legitimation und dienstrechtlichen Sonderstellung ist der Bürgermeister als Beamter an die Pflichten nach dem Landesbeamtenengesetzes gebunden. Auch der Bürgermeister unterliegt dem Disziplinarrecht. Die verfahrensrechtlichen Kompetenzen werden von der Rechtsaufsichtsbehörde wahrgenommen (§ 126 DO NRW).

Die Kommission empfiehlt, von gesetzlichen Änderungen abzusehen, die dem Rat Dienstvorgesetztenkompetenzen gegen dem Bürgermeister zuweisen.

Zu § 62 Abs. 4 GO – Unterrichtungspflicht -

Die Doppelung der Pflicht des Bürgermeisters zur Information des Rates in § 55 Abs. 1 GO („Der Rat ist durch den Bürgermeister über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zu unterrichten“) und des § 62 Abs. 4 GO („Der Bürgermeister hat die Gemeindevertretung über alle wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten“) wurde erörtert. Die Regelung an zwei Stellen im Gesetz kann unter den unterschiedlichen Aspekten (§ 45 GO – Kontrolle der Verwaltung und § 62 GO – Pflichten des Bürgermeisters) sinnvoll sein.

Zu § 62 GO – Amtsbezeichnung der hauptamtlichen Bürgermeister

Die Gemeindeordnungen anderer Länder verwenden den Begriff „Oberbürgermeister“ je nach der Funktion der Stadt (kreisfreie Stadt/Kreisstadt) bzw. Größe der kreisangehörigen Gemeinden (Große Kreisstadt).

Die Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, ob für Nordrhein-Westfalen Ähnliches empfohlen werden soll.

Die Kommission sieht für Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der derzeit gebräuchlichen Bezeichnungen – Oberbürgermeister lediglich für kreisfreie Städte – keine Probleme.

Andererseits hat sie auch keine Bedenken gegen eine Änderung. Eine Änderung sollte allerdings nur vorgenommen werden, wenn eine klare und verständliche und für den Bürger nachvollziehbare Regelung erreicht werden kann.

Insgesamt sieht die Kommission von einem eigenen Vorschlag ab.

Zu § 65 GO – Wahl des Bürgermeisters -

Zu § 65 Abs. 1 GO -Amtszeit und verbundene Wahl zugleich mit dem Rat-

Zu den am heftigsten diskutierten Reformvorstellungen zur Änderung der Kommunalverfassung gehörte die Ablösung der norddeutschen Ratsverfassung mit der sogenannten „Dualen Spitze“ von Bürgermeister und Gemeindedirektor.

An ihre Stelle trat eine modifizierte Form der sogenannten süddeutschen Ratsverfassung. Mit der Bezeichnung Ratsverfassung wird herausgestellt, dass nach wie vor der Rat das Hauptorgan der Gemeinde ist. Neben dieses Organ trat – ebenfalls durch eine unmittelbare Wahl legitimiert - der hauptamtlich Bürgermeister als Chef der Verwaltung und zugleich Vorsitzender im Rat.

Der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen wird nicht nur unmittelbar von den Bürgern gewählt, sondern auch zeitgleich mit dem Rat und für die Dauer der Wahlzeit des Rates. Dieser Wahlmodus – und damit untrennbar verbunden – die Frage nach der Dauer der Amtszeit des Bürgermeisters war der weitere am heftigsten diskutierte Vorschlag zur Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung.

Dieser Bedeutung entsprechend, ist diese Frage auch von der Kommission mit großer Intensität und hohem Zeitaufwand diskutiert worden.

Im Ergebnis hat sich die Kommission mehrheitlich dafür ausgesprochen, den Bürgermeister nicht zugleich mit dem Rat zu wählen.

Die Kommission hat sich dabei im Wesentlichen an der Bedeutung der Amtsdauer und des Wahlmodus für die Qualität der Verwaltungsführung einschließlich des Wirkens des Bürgermeisters im Rat und den Anforderungen des Demokratiegebotes orientiert.

Für die verbundene Wahl wurde wie folgt argumentiert:

Eine Wahlzeit von 5 Jahren ist durchaus ausreichend, um eine Verwaltung verantwortlich zu führen und politische Gestaltungskraft in die Tat umzusetzen. Höchste politische Ämter im Land, im Bund sowie in der Wirtschaft beweisen das.

Die Forderung nach längeren Wahlzeiten ist am Laufbahndenken orientiert (Laufbahn des Gemeindedirektors).

Dieser Gedanke lässt sich auf den direkt gewählten Bürgermeister – an den keine gesetzlichen Qualifikationsanforderungen gestellt werden – nicht übertragen.

Das fehlende gesetzliche Qualifikationserfordernis birgt allerdings das Risiko einer „falschen“ Auswahl des direkt gewählten Bürgermeisters in sich. Deshalb sind acht Amtsjahre zu lang, um diesen „Fehler“ in einer neuen Wahl korrigieren zu können.

Das Wirken des Bürgermeisters – als Hauptverwaltungsbeamter – im Rat wird dadurch erleichtert, dass nach Möglichkeit eine gleiche politische Ausrichtung von Ratsmehrheit und parteipolitischer Zugehörigkeit des Bürgermeisters angestrebt wird. Die Kommunalwahl 1999 einschließlich der ersten Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister hat diese Erwartungen erfüllt. In den meisten Räten stimmt die parteipolitische Zugehörigkeit des Bürgermeisters und der Ratsmehrheit – nicht notwendigerweise der absoluten Mehrheit – überein.

Zum Demokratiegebot:

Der Wahlbürger hat die Möglichkeit, sich über die verschiedenen Stufen im Staatsaufbau bis hin zum Europarlament zu beteiligen. Die Wahl von Bürgermeister und Rat sind für ihn die wichtigsten Wahlen. Dies spricht dafür, beide Organe zeitgleich zu wählen.

Im Interesse demokratischer Kontrolle sind zwar kurze Amtszeiten und damit häufigere Wahlen wünschenswert.

Die verbundene Wahl hat aber Anreizfunktion für eine höhere Wahlbeteiligung.

Die nicht verbundene Wahl hat zur Folge, dass während der Wahlzeit des Rates ein weiterer Wahlkampf stattfinden muss. In diesem Wahlkampf sind die im Rat vertretenden Fraktionen gefordert. Die sachorientierte Ratsarbeit wird dadurch gestört. Andererseits wird dieser von der Kommunalwahl abgesetzte Wahlkampf zu sehr von der allgemein-politischen Großwetterlage beeinflusst.

Orientiert man sich an dem Ziel, die Gewichte zwischen Rat und Bürgermeister auszutarieren und den Bürgermeister nicht zu stark zu machen, so spricht das gegen eine getrennte Personenwahl.

Für eine über die Wahlzeit des Rates hinausragende längere Amtszeit des Bürgermeisters und damit eine getrennte Wahl wurde wie folgt argumentiert:

Aus der Sicht des Bürgers – jedenfalls in der „typischen“ nordrhein-westfälischen kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde - steht nicht die parteipolitische Zugehörigkeit des Bürgermeisters sondern die Fachlichkeit im Vordergrund.

Der – durch eine eigenständige Wahl – legitimierte Hauptverwaltungsbeamte ist in seiner persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit gestärkt, kann die Verwaltung effektiv führen und für die fachlich fundierten politischen Vorstellungen seiner Verwaltungsarbeit im Rat werben.

Unter Demokratieaspekten wird eine Entkoppelung der beiden Wahlen deshalb für erforderlich gehalten, weil bei einer verbundenen Wahl der Rat „untergeht“.

Die Ratsmitglieder treten dann weder im Wahlkampf noch in der täglichen Ratsarbeit in Erscheinung.

Rat und Bürgermeister sind jeweils eigenständig demokratisch legitimiert. Dies rechtfertigt es, ihre Wahl zu entkoppeln.

Die getrennte Wahl von Rat und Bürgermeister erhöht die Wahlhäufigkeit. Dies muss nicht notwendigerweise zur Wahlmüdigkeit führen. Die Wahlbeteiligung hängt im hohen Maße von der Art und Weise der Politikgestaltung ab. Gelingt es guter Politik, klare politische Aussagen zu formulieren und die Bedeutung der Wahl herauszustellen, so schlägt sich das auch in einer guten Wahlbeteiligung nieder. Außerdem: das Wahlrecht ist ein Angebot an den Wahlbürger; es ist nicht Sache des Gesetzgebers, die Wahlbeteiligung „künstlich“ hochzuhalten.

Die Erwartung, dass die verbundene Wahl den politischen Gleichklang von Bürgermeister und Mehrheitsfraktion im Rat sichern könne, ist auch durch die Wahl 1999 nicht bestätigt worden. Zwar stimmen die politische Zugehörigkeit des Bürgermeisters und der Ratsmehrheit in der Mehrzahl der Fälle überein. Die Zeiten absoluter Ratsmehrheiten scheinen endgültig vorbei zu sein. In der Regel sitzt der Bürgermeister drei und mehr Ratsfraktionen gegenüber. Selbst wenn „seine“ Partei die Mehrheitsfraktion stellt, - und selbst bei absoluter Mehrheit – hindert das nicht, dass sich beide in ihren politischen Zielsetzungen eigenständig entwickeln und auch gegeneinander agieren.

Das strikte Festhalten an der verbundenen Wahl führt – für den Fall der Nachwahl – zu einer Amtszeit von bis zu neun Jahren.

Insgesamt:

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich eine längere Amtszeit des Bürgermeisters und geht dabei von einer 6-jährigen Amtszeit aus.

Zu § 65 GO/§ 195 Abs. 4 LBG

Änderung der Höchstaltersgrenze ?

Der § 195 Abs. 4 LBG bestimmt die Vollendung des 68. Lebensjahres des Bürgermeisters zur Dienstaltersgrenze. Mit Vollendung des 68. Lebensjahres tritt der hauptamtliche Bürgermeister in den gesetzlichen Ruhestand. Dieses Ereignis kann während der Wahlzeit des Rates eintreten.

Es wurde diskutiert, ob – im Interesse einer vollen Amtszeit des Bürgermeisters von 5 Jahren - ein System gewählt werden solle, das am Lebensalter des Wahlbewerbers am Tag der Wahl ansetzt.

Die Kommission sieht keine Notwendigkeit, ein höheres Lebensalter des hauptamtlichen Bürgermeisters zu ermöglichen. Sie sieht deshalb auch keine Notwendigkeit, auf das Lebensalter am Tag der Wahl abzustellen.

Zu § 65 Abs. 2 GO – Nachwahl eines Bürgermeisters -

Scheidet ein Bürgermeister vor Ablauf der Wahlzeit des Rates aus, „so ist bis zum Ablauf der nächsten Wahlzeit des Rates“ ein Nachfolger zu wählen.

Hinsichtlich des Zeitpunktes der Nachwahl ist folgendes zu beachten:

„Das Beamtenverhältnis der direkt gewählten Bürgermeister wird mit dem Tage der Annahme der Wahl ... begründet (Amtsantritt)...“ (§ 195 Abs. 3 Satz 1 LBG).

Auf die Wahl der Bürgermeister finden die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes Anwendung (§ 46 b KWahlG).

Der Wahlleiter benachrichtigt den gewählten Bewerber durch Zustellung und fordert ihn auf, „binnen einer Woche nach Zustellung schriftlich zu erklären“, ob er die Wahl annimmt (§ 35 KWahlG). „Gibt der Gewählte bis zum Ablauf der gesetzten Frist keine Erklärung ab, so gilt die Wahl zu diesem Zeitpunkt als angenommen“ (§ 36 Abs. 1 Satz 2 KWahlG).

Läuft die dem Gewählten gesetzte Annahmefrist vor dem Eintritt des Amtsinhabers in den gesetzlichen Ruhestand (§ 195 Abs. 4 LBG) ab, so befinden sich zeitweise zwei Personen im Amtsverhältnis des direkt gewählten Bürgermeisters. Ein solches Ergebnis ist nicht gewollt.

Die Kommission empfiehlt für den Fall des altersbedingten Eintritts eines Bürgermeisters in den Ruhestand (§ 195 Abs. 4 LBG) eine vorzeitige Wahl des Nachfolgers zu ermöglichen. Im Interesse der ungeschmälerten Autorität des Amtsinhabers darf allerdings die Frist der „Nachwahl“ nicht zu früh erfolgen. Die Kommission hält einen Zeitraum von längstens drei Monaten für ausreichend (vgl. § 47 GO Baden-Württemberg).

Zu § 66 Abs. 1 GO – Quorum von 25 % der Wahlberechtigten zur Abwahl des Bürgermeisters -

Für die Abwahl eines Bürgermeisters ist ein Quorum von 25 % der Wahlberechtigten erforderlich.

Dieses Quorum wurde im Hinblick auf das Quorum eines Bürgerentscheids von – nunmehr – 20 % (§ 26 Abs. 7 GO) diskutiert. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Quorum von 25 % für eine Abwahl nur schwer zu erreichen sei.

Die Kommission empfiehlt von einer Änderung abzusehen. Es soll dabei bleiben, dass - wie für die Wahl eines Einzelbewerbers (§ 46 c) Absatz 1 Satz 2 KWahlG) - mindestens 25 % der Wahlberechtigten der Abwahl zustimmen müssen.

Zu § 67 GO – Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters –

Amtsbezeichnung

Die Kommission hat die Frage einer einheitlichen Funktionsbezeichnung für den „Ehrenamtlichen Stellvertreter des Bürgermeisters“ (§ 67 Abs. 1 Satz 1 GO) erörtert.

Die Kommission empfiehlt von einer Änderung abzusehen.

Zu § 68 GO – Vertretung im Amt –

Amtsbezeichnung

Der Kommission ist die in den Städten und Gemeinden unterschiedliche Praxis bekannt.

Auch hinsichtlich der Amtsbezeichnung des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters empfiehlt die Kommission von einer Änderung abzusehen.

Zu § 69 GO – Teilnahme an Sitzungen -

Die Teilnahme des Bürgermeisters an Ratssitzungen ist in den §§ 40 Abs. 2, 51 Abs. 1 und 69 Abs. 1 Satz 1 GO thematisiert.

Die Kommission sieht die Ursache dieser Mehrfachnennung in den unterschiedlichen Funktionen, in denen der Bürgermeister jeweils angesprochen ist (Vorsitzender im Rat, Chef der hauptamtlichen Verwaltung). Diese unterschiedlichen Funktionen rechtfertigen es auch künftig, die Teilnahme des Bürgermeisters an allen drei Stellen zu regeln.

Die Kommission empfiehlt, die besondere Verpflichtung des Bürgermeisters – als Chef der hauptamtlichen Verwaltung – in § 69 Abs. 1 GO auch dadurch sprachlich zum Ausdruck zu bringen, dass der Bürgermeister zur Teilnahme „verpflichtet“ ist.

7. Teil Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete

Zu § 70 GO – Verwaltungsvorstand -

Die Gemeinden und kreisfreien Städte können Beigeordnete bestellen. Die Beigeordneten sind kommunale Wahlbeamte, die als Spitzenkräfte unmittelbar an der Führung der Gemeinde teilnehmen. Diese Funktion kommt darin zum Ausdruck, dass sie – abweichend von den allgemeinen Organisationsgrundsätzen der öffentlichen Verwaltung – Anspruch auf einen eigenen Geschäftsbereich mit eigenen Zuständigkeiten (§ 73 GO) haben.

Ihrer Funktion entsprechend sollen sie ihre Kompetenzen in die Beratungen des Verwaltungsvorstandes einbringen.

Die Kommission hat Entstehungsgeschichte, Ziel und Funktion des Verwaltungsvorstandes ausführlich diskutiert. Sie hält die Vorschrift für gelungen. Sie verpflichtet die Führungspersönlichkeiten in der Verwaltungsspitze zur fachlich-orientierter Argumentation, begründet einen Einigungszwang in diesem Leitungsgremium der hauptamtlichen Verwaltung, gibt aber mit seiner Öffnungsklausel dem einzelnen Beigeordneten hinreichenden Spielraum, um seiner Verantwortung für seinen Geschäftsbereich gerecht werden zu können.

Dies vorangestellt hält es die Kommission allerdings für wünschenswert, dass Informations- und Beratungsmoment im Verwaltungsvorstand noch deutlicher herauszustellen.

Die Kommission empfiehlt, den Bürgermeister wie die Beigeordneten durch Gesetz zu verpflichten, sich untereinander zu informieren und gemeinsam zu beraten.

Zu § 71 GO – Wahl der Beigeordneten - Qualifikation der Beigeordneten -

Im Interesse der unmittelbaren Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters durch die Bürger stellt das Gesetz keine Qualifikationsanforderungen an den Bürgermeister. Deshalb kommt den Beigeordneten in der Leitungsebene der hauptamtlichen Verwaltung besondere Bedeutung zu. Das Gesetz fordert deshalb, dass die Beigeordneten, die für ihr Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und eine ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen müssen.

Es ist Sache der die Beigeordneten (aus-)wählenden Kommunalvertretungen, sich darüber zu vergewissern, welche fachlichen Voraussetzungen und Erfahrungen für das jeweilige Beigeordnetenamt in der Verwaltung erforderlich sind. Diese Kriterien festzulegen, liegt in ihrem pflichtgemäßen Ermessen und in ihrer Verantwortung.

Gleichwohl hält es die Kommission für erforderlich, Mindestanforderungen für die Beigeordnetenebene festzulegen.

Die Kommission empfiehlt, die Regelung des § 71 Abs. 3 GO beizubehalten.

*Hinsichtlich der Formulierung des § 71 Abs. 3 Satz 3 GO empfiehlt die Kommission klarzustellen, dass einer der Beigeordneten **mindestens** die Befähigung für die Laufbahn des **gehobenen ... Verwaltungsdienstes** besitzt.*

Die Kommission stellt damit die besondere Bedeutung der Verwaltungserfahrung für die Beigeordneten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden heraus. Diese Verwaltungserfahrung besitzt auch ein Beamter einer Fachrichtungslaufbahn; gerade sein Rat ist für den hauptamtlichen Bürgermeister von hohem Wert.

Die Kommission empfiehlt, in § 71 Abs. 7 GO den letzten Satz zu streichen.

Es ist Sache des Rates, darüber zu entscheiden, ob und wenn ja, wann er einen Nachfolger wählt.

Zu § 73 Abs. 1 GO – Geschäftsverteilung für die Beigeordneten durch den Rat -

„Der Rat kann den Geschäftskreis der Beigeordneten festlegen,“ (§ 73 Abs. 1 GO).

Diese Norm steht im Spannungsverhältnis zur Organisationskompetenz des Bürgermeisters in § 62 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GO:

Der Bürgermeister ist verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung.

Er leitet und verteilt die Geschäfte.

Dabei kann er sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.

Der § 73 Abs. 1 GO lässt die Organisationskompetenz des Bürgermeisters solange unangetastet, wie der Rat von seiner Geschäftsverteilungskompetenz keinen Gebrauch macht. Legt der Rat aber den Geschäftsbereich einzelner oder aller Beigeordneter fest, so schmälert er unvermeidlich den organisatorischen Gestaltungsspielraum des Bürgermeisters – letztlich sogar hinsichtlich dessen eigenen Geschäftsbereiches. Hätte der Rat das „Vorrecht“, Geschäftskreise aller Beigeordneten festzulegen, so verbliebe für den Bürgermeister lediglich der nicht zugeordnete Geschäftsbereich. Ein solches Ergebnis hält die Kommission für problematisch.

Die Kommission geht davon aus, dass ein soweit gehender Eingriff des Rates in die Organisationskompetenz des Bürgermeisters dessen Verantwortung für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung nicht gerecht würde. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund seiner unmittelbaren Wahl problematisch. Nach Auffassung der Kommission können beide Organe ihre Organisationskompetenzen nur in den jeweiligen Grenzen der „Organtreue“ (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.10.1995 – 15 B 2799/95 – (Eildienst Städtetag 1996, S. 595)) wahrnehmen.

Der Kommission ist bewusst, dass nach der Kommunalwahl einige Räte von ihrem Recht der Geschäftsverteilung für die Beigeordneten extensiven Gebrauch gemacht haben.

Gleichwohl empfiehlt die Kommission, die Organisationskompetenz des Rates zur Geschäftsverteilung für die Beigeordneten unverändert zu lassen. Die Kommission setzt dabei auf die politische Klugheit des Rates wie die des Bürgermeisters.

Sollte die Praxis diese Erwartung widerlegen, empfiehlt die Kommission eine Regelung, nach der der Bürgermeister die Geschäftskreise der Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Rat abgrenzt. Kommt kein Einvernehmen zustande, so soll der Rat den Geschäftskreis der Beigeordneten mit einer 2/3-Mehrheit festlegen dürfen.

8. Teil Haushaltswirtschaft

Zu § 75 GO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze -

Der § 75 GO legt als verbindliche Rechtsnorm die Haushaltsgrundsätze fest, die von den Gemeinden als zwingendes Recht zu beachten sind. An diesen Grundsätzen hat sich die Haushaltswirtschaft aktuell kurzfristig wie mittel- und langfristig zu orientieren.

Kurzfristig gilt der Satz:

„Der Haushalt muss in jedem Jahr ausgeglichen sein.“

Diese bindende Form hat die Regelung des Absatz 3 in § 75 GO durch Art. 2 des Gesetzes vom 30.04.1991 (GV.NW. S. 200) erhalten. Zuvor „sollte“ der Haushalt der Gemeinde in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Seither gilt, dass dann, wenn ein Haushaltsausgleich nicht zu erreichen ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist.

Auf der Grundlage eigener aktueller Erfahrungen wie der Berichte der Bezirksregierungen hat die Kommission die besorgniserregende Tendenz diskutiert, dass die Zahl derjenigen Gemeinden, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können und deshalb ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, deutlich angestiegen ist. Die Kommission erwartet, dass diese Tendenz sich im nächsten Jahr fortsetzen wird.

Nach Auffassung der Kommission liegen die Ursachen für diese Probleme nicht im Regelungsgehalt des § 75 GO.

Zu § 81 GO - Vorläufige Haushaltsführung -

Die Grenze der Kreditaufnahme auf „bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite“ wurde als zu eng erachtet.

Die Kommission geht davon aus, dass diese Grenze aus einer Zeit stammt, in der zu erwarten war, dass nach Ablauf des ersten Vierteljahres der Haushalt genehmigt wurde. Angesichts der vorstehenden Erfahrungen unausgeglichener Haushalte und der Notwendigkeit zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten ist diese betragsmäßige Grenze nicht mehr gerechtfertigt.

Die Kommission empfiehlt, die Begrenzung auf ein „Viertel des Gesamtbetrages“ zu streichen.

10. Teil Rechnungsprüfung

Zu § 102 GO – Rechnungsprüfungsamt -

Die Norm, die ihre Fassung durch das Zweite Funktionalreformgesetz vom 18.09.1979 (GV. NW. S. 552) erhalten hat, stellt es kreisangehörigen Gemeinden frei, ein Rechnungsprüfungsamt zu errichten, „wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen.“

Die Norm macht deutlich, dass für „die übrigen Gemeinden“ eine Abwägung zwischen Nutzen und Kosten erfolgen soll.

Diese Wahlfreiheit stellt den Wert eines „eigenen“ Rechnungsprüfungsamtes nicht in Frage, misst ihn aber an dem zu erwartenden „Ertrag“.

Von diesen Erwägungen ausgehend weist die Kommission auf die Möglichkeit hin, dass eine Gemeinde die Aufgaben eines Rechnungsprüfungsamtes durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer Nachbargemeinde von dieser wahrnehmen lässt (Erlass IM NW vom 24.06.1993, in Mitteilung Nordrhein-Westfälischer Städtebund 1993, Ziffer 357).

Die Kommission empfiehlt, allen Gemeinden die Möglichkeit zur Bildung gemeinsamer Rechnungsprüfungsämter zu eröffnen.

A n l a g e n

Werdegänge der Kommissionsmitglieder

Berufungsschreiben des Innenministers an die Kommissionsmitglieder

Werdegänge der Kommissionsmitglieder

Ernst-Dieter Bösche

- 60 Jahre
- Bürgermeister der Stadt Erftstadt seit 1999
- davor 11 Jahre Stadtdirektor der Stadt Erftstadt
- Vorsitzender des Rechts-, Verfassungs-, Personal- und Organisationsausschusses des StGB NRW

Rolf Einmahl

- 52 Jahre
- Rechtsanwalt
- seit 1979 Mitglied im Rat der Stadt Aachen
- seit 1992 Vorsitzender der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Aachen
- Abgeordneter im Landtag von Nordrhein-Westfalen

Günter Karen-Jungen

- 56 Jahre
- Dipl. Sozialarbeiter
- 1991 – 1999 Fraktionsgeschäftsführer der Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Düsseldorf, im gleichen Zeitraum Mitglied der Ratskommission „Politisches Controlling und Verwaltungssteuerung“
- 1994 – 1999 Mitglied einer Bezirksvertretung in Düsseldorf und Mitglied im Personal- und Organisationsausschuss des Rates der Stadt Düsseldorf;
- 1997 bis heute im Vorstand der kommunalpolitischen Vereinigung „Grüne/Alternative in den Räten NRW“ (GAR)
- seit 1999 Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen im Hauptausschuss des Deutschen Städtetages
- Referent im Dezernat für Verbraucher- und Umweltschutz der Stadt Düsseldorf

Klaus Viktor Klerbaum

- 45 Jahre
- Jurist
- Stellvertretender Landesgeschäftsführer Kommunalpolitische Vereinigung Bildungswerk e.V.
- Mitglied des Rates der Stadt Dülmen seit 1994
- Fraktionsvorsitzender der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Dülmen seit 1997
- Mitglied im Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW

Robert Krumbein

- 45 Jahre
- Jurist
- seit 1981 Mitglied im Rat der Stadt Dormagen
- seit 1989 Vorsitzender der SPD Fraktion im Rat der Stadt Dormagen
- von 1990 bis 1992 Referent bei der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen (SGK NW)
- seit 1992 stellvertretender Landesgeschäftsführer der SGK NW
- von 1995 bis 2000 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen (in dieser Zeit bei der SGK NW beurlaubt)

Wilfried Kruse

- 49 Jahre
- Dipl.-Verwaltungsbeamter
- 1982 u. 1983: Referent Städte- und Gemeindebund NRW: Verfassungsrecht, Kommunalverfassung, ADV, Datenschutz, Organisation pp.
- 1984 – 1992: Beigeordneter der Stadt Hilden für Jugend-, Schule-, Soziales und Sport
- Seit 1992 Beigeordneter der Stadt Neuss für Kultur-, Bildung-, Liegenschaften-, Umlegung und Vermessung (zuvor: für Wirtschaftsförderung, Feuerwehr, Katastrophenschutz, Schule).
- Seit 1999: Ratsmitglied und stellvertretender Vorsitzender der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Hilden
- Seit 2000: Vorsitzender der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW - VLK

Heribert Rohr

- 47 Jahre
- Jurist
- 1979 – 1989 Ratsmitglied im Rat der Stadt Bergneustadt
- 1989 – 1991 Beigeordneter und Kämmerer der Stadt Eschweiler
- 1991 – 1995 Stadtdirektor der Stadt Hürth
- 1995 – 1999 Oberkreisdirektor des Oberbergischen Kreises
- seit Oktober 1999 Mitglied des Kreistages Oberbergischer Kreis



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Anschrift

des Kommissionsmitgliedes

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **MR Plückhahn**

Durchwahl (0211) 871 2526

Fax (0211) 871 2979

Aktenzeichen

3-31 -

01. Juni 2001

Evaluierung der Gemeindeordnung in der 13. Legislaturperiode - Einsetzen einer Expertenkommission -

Sehr geehrter Herr,

die Grundzüge des kommunalen Verfassungsrechts sind in der Reform des Jahres 1994 grundlegend neu gestaltet worden. In den folgenden Jahren ist es wiederholt zu Änderungen gekommen, die nicht immer hinreichend in die neue Systematik eingepasst wurden.

Seit der ersten Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister wurden Erfahrungen mit der neuen Kommunalverfassung gewonnen.

Dies alles gibt Veranlassung, die neue Kommunalverfassung auf ihre Stimmigkeit zu überprüfen.

Dies sollte durch eine Expertenkommission geschehen, die sich aus Persönlichkeiten zusammensetzt, die über Erfahrungen aus der kommunalen Praxis verfügen.

Mein Vorhaben, hierzu eine Expertenkommission einzurichten, ist mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags abgestimmt.

Die Expertenkommission soll, gestützt auf Erfahrungen aus der Praxis, konkrete Vorschläge erarbeiten, wie Anwendungsprobleme und systematische Spannungen beseitigt und Ungenauigkeiten ausgeräumt werden können.

Sie sind mir auf Anfrage (des kommunalen Spitzenverbandes/der kommunalpolitischen Vereinigung) als geeignete Persönlichkeit für die Kommission benannt worden.

Für Ihre Bereitschaft, in der Kommission mitzuarbeiten, * danke ich Ihnen und berufe Sie hiermit in die

Expertenkommission zur Evaluierung der Gemeindeordnung.

*

Zugleich lade ich Sie hiermit zur konstituierenden Sitzung am

**19. Juni 2001, 09.30 Uhr,
in meinem Dienstgebäude Haroldstraße 5,
Raum 351**

ein.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Fritz Behrens)

* Ergänzungen im Anschreiben an Herrn Rohr:

„und den Vorsitz zu übernehmen“

„und bestellte Sie zum Vorsitzenden der Kommission“