

**„Gesetz zur Stärkung des Kreistags“ Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Drucksache16/12362**

**Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik  
am 4. November 2016**

**Stellungnahme**

Die kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, GAR NRW, bedanken sich für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses am 4. November 2016 zum vorgelegten Gesetzentwurf und nehmen im Folgenden zu einzelnen Punkten detailliert Stellung.

**Vorbemerkung**

Der Kreistag ist die politische Vertretung des Kreises und seiner Bevölkerung. Hinsichtlich seiner Organisation, Funktion und Arbeitsweise gibt es zahlreiche Parallelen zu den Gemeindevertretungen. Er wird nach den Grundsätzen der Art. 28 Abs. 1 und 38 Abs. 1 Grundgesetz in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Die gewählten Mitglieder der Kreistage sind Volksvertreter/innen in der systematischen Struktur des föderativen Selbstverwaltungsaufbaus. Deren Wesenskern bilden ehrenamtliche Bürger/innen, die an der Verwaltung mitwirken und maßgeblichen Einfluss auf die Verwaltungsentscheidungen nehmen. Ihr Ziel ist es, einer Übermacht der Verwaltungsbürokratie entgegenzuwirken und einer möglichen Entfremdung zwischen Staat und Bürger/innen teilweise aufzuheben. Konstituierendes Element der Selbstverwaltung im politischen Sinne ist die ehrenamtliche Mitwirkung von „Laien“ an der Verwaltung.

Die kommunale Grundorganisation baut dabei auf zunächst zwei Säulen auf, den Rat oder Kreistag als Vertretungskörperschaft der Bürger und die Gemeinde-Verwaltung, das die kommunalpolitischen Beschlüsse der Vertretung vorbereitet, ausführt und darüber hinaus wesentliche Teile der Arbeit der kommunalen Vertretung erledigt.

Dessen ungeachtet bleiben – so die Begründung des Gesetzesentwurfs - die in der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) geregelten Einflussmöglichkeiten der Kreistagsmitglieder auf die Geschäfte der Kreisverwaltung sowie die Organisation und das Führungspersonal der Kreisverwaltung hinter den Möglichkeiten der Ratsmitglieder nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zurück.

Weder hat der Kreistag die Möglichkeit, sich in Einzelfällen die Entscheidung über die Erledigung der ausschließlich der Landrätin bzw. dem Landrat zugewiesenen Geschäfte der laufenden Verwaltung vorzubehalten, noch kann er - mit Ausnahme der Kreisdirektorin bzw. des Kreisdirektors - durch die

Wahl und Bestellung von Beigeordneten auf die personelle und organisatorische Struktur der Kreisverwaltung in gleicher Weise wie der Rat einer Gemeinde Einfluss nehmen.

**Nach dem Gesetzesentwurf sollen im Wesentlichen folgende Punkte geändert werden:**

- Einführung der (eingeschränkten) Allzuständigkeit des Kreistags sowie eines Rückholrechts bei Geschäften der laufenden Verwaltung, die als auf die Landrätin bzw. den Landrat übertragen gelten;
- Abschaffung des Kreisausschusses;
- Verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses;
- Option zur Wahl von Beigeordneten.

Grundsätzlich begrüßen wir das Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs, die politischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kreistagsmitglieder durch eine Harmonisierung der Kreisordnung an die Gemeindeordnung zu stärken. Der vorliegende Entwurf verbessert den Einfluss der Kreistagsmitglieder auf die Abläufe, die Organisation und das Führungspersonal der Kreisverwaltung birgt zugleich aber auch gewisse Risiken, auf die wir im Folgenden gerne hinweisen möchten.

Zu den einzelnen Punkten ist grundsätzlich folgendes anzumerken:

**1. Einführung der (eingeschränkten) Allzuständigkeit des Kreistags sowie eines Rückholrechts bei Geschäften der laufenden Verwaltung, die als auf die Landrätin bzw. den Landrat übertragen gelten;**

Grundsätzlich wird die Einführung einer (eingeschränkten) Allzuständigkeit des Kreistags sowie eines Rückholrechts bei Geschäften der laufenden Verwaltung, die als auf die Landrätin bzw. den Landrat übertragen gelten, ausdrücklich begrüßt, führt dies doch unmittelbar zu einer Stärkung der Rechte des Kreistages gegenüber der Kreisverwaltung und den Landräten. Die unterzeichnenden kommunalpolitischen Vereinigungen erkennen hierfür auch ein grundlegendes Bedürfnis.

Sie dient als Korrektiv einer in der Kreisordnung fußenden starken Stellung des Landrats, welcher seit der Änderung der Kommunalverfassung 1999 und seiner damit verbundene unmittelbare Wahl eine herausgehobene und gestärkte Position gegenüber dem Kreistag und dem Kreisausschuss innehat.

Er leitet die Verwaltung in Angelegenheiten der Kreisverwaltung, insbesondere die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung, die gesetzliche Vertretung des Kreises, die Erledigung der vom Kreisausschuss übertragenen Angelegenheiten und die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses.

Damit wurden den gewählten Vertretern der Bürgerschaft im Kreistag wesentliche Organisations- und Kontrollrechte entzogen. Selbst ein eingeschränktes Organisationsrecht wie es die Gemeindeordnung in § 73 Absatz 1 GO für die Räte vorsieht, sieht die Kreisordnung bislang nicht vor. Anders als bei den Bürgermeistern können den Landräten diese Zuständigkeiten nicht durch Beschluss des Kreistages entzogen werden. Eine dem „Rückholrecht des Rates“ entsprechende Regelung in § 41 Abs. 3 GO NRW fehlt in der Kreisordnung. Auch das leicht eingeschränkte Organisationsrecht der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters sieht die Kreisordnung nicht vor.

Die zum Teil als Malus dieser Neufassung der Kreisordnung befürchtete Politisierung der kreislichen Aufgabenwahrnehmung verfängt so pauschal nicht, denn schlussendlich sind gerade die Kreistage genau diese politische Vertretung des Kreises und seiner Bevölkerung und damit genau der richtige Ort um politische Diskussionen auf Kreisebene zu führen. Die gewählten Mitglieder der Kreistage sind Volksvertreter in der systematischen Struktur des föderativen Selbstverwaltungsaufbaus und somit die politischen Interessenvertreter der Einwohner eines Kreises. Sofern es insofern zu einer Politisierung auf Grund der Einführung einer (eingeschränkten) Allzuständigkeit des Kreistags sowie eines Rückholrechts bei Geschäften der laufenden Verwaltung, die als auf den Landrat übertragen gelten kommen sollte, ist diese grundsätzlich zu begrüßen.

Wir geben allerdings zu bedenken, dass während im kreisfreien Raum alle Aufgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft von einer einzigen Behörde, nämlich der Stadtverwaltung unter der Leitung des Oberbürgermeisters wahrgenommen werden, sich diese Aufgaben im kreisangehörigem Raum auf zwei Behörden, nämlich der Stadt- oder Gemeindeverwaltung unter der Leitung des Bürgermeisters sowie der Kreisverwaltung unter der Leitung des Landrates verteilen. Eine zweifache Diskussion, im Rat als auch im Kreistag ein und desselben Sachverhaltes sollte indes vermieden werden, da andernfalls aufgrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse im Rat und Kreis ggf. abweichende Entscheidungen in der Sache getroffen werden könnten und sich so die Frage stellen könnte, ob eine durch den Rat demokratisch legitimierte Entscheidung durch eine ebenfalls demokratisch legitimierte Entscheidung im Kreistag revidiert werden kann. Dies scheint in dem vorliegenden Entwurf nicht ausreichend berücksichtigt.

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

Bei der Masse der Verwaltungsentscheidungen, die ein Kreis zu treffen hat, handelt es sich um rechtlich gebundene Entscheidungen, die durch Landes- und Bundesgesetze sowie die obergerichtliche Rechtsprechung manchmal bis ins Detail geregelt sind und in der Praxis keinen politischen Entscheidungsspielraum zulassen.

Derartige rechtlich gebundene Entscheidungen wären allerdings ebenso von der Allzuständigkeit und einem Rückholrecht nach § 26 KrO nF erfasst wie alle anderen Belange des Kreises auch. Lediglich in diesen Bereichen erscheint eine politische Debatte auf Kreisebene nicht tunlich.

Eine gesetzliche Klarstellung dahingehend, ob der Kreistag alle Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich ziehen kann, oder aber diese etwa auf Angelegenheiten besonderer Bedeutung welche mehrere kreisangehörige Kommunen betreffen beschränkt ist, wäre wünschenswert.

## **2. Abschaffung des Kreisausschusses und verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses**

Die Abschaffung des Kreisausschusses und die verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses erscheint im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes zwingende notwendige Folge einer Stärkung der Kreistage und einer Anpassung an die GO NRW zu sein.

## **3. Option zur Wahl von Beigeordneten**

Nach der Ausgestaltung des Gesetzesentwurfes besteht keine Pflicht seitens der Kreise Beigeordnete zu wählen. Diese optionale Möglichkeit bietet den einzelnen Kreisen hinreichenden

Handlungsspielraum um auf die Gegebenheiten vor Ort zu reagieren. Es besteht demnach grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Kreistage sich dazu entscheiden, keine Beigeordnete zu wählen und es somit diesbezüglich bei der derzeitigen Situation zu belassen.

Nicht geteilt wird die Auffassung, wonach für die Unternehmen und die privaten Haushalte in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden weder zusätzliche Belastungen noch Entlastungen entstehen.

Sofern in den einzelnen Kreisen von der Option künftig Beigeordnete wählen zu können Gebrauch gemacht wird, geht der Gesetzentwurf selbst von einer entsprechenden Anpassung der Eingruppierungsverordnung und dadurch höhere Personalkosten bei den entsprechenden Kreisen aus. Auch wenn eine exakte Bezifferung dieser Mehrkosten nicht möglich ist, so besteht doch zumindest abstrakt die Möglichkeit, dass diese Mehrkosten durch die Umlagefinanzierung der Kreise bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und somit indirekt auch einer Mehrbelastung bei den privaten Haushalten führen kann.

Diese zumindest abstrakte Gefahr kann nach Auffassung der kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, GAR NRW durch verantwortungsvolles Handeln der ohnehin zur Rücksichtnahme auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden verpflichteten Kreise und durch Einsparungen an anderen Stellen begegnet werden. Der bei einer ungezügelten Wahl von Beigeordneten entstehende politische Druck erscheint ein hinreichendes Regulativ zu sein, so dass diese abstrakte Gefahr praktisch zu vernachlässigen sein dürfte.

Eine zum Teil über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehende geforderte Wählbarkeit von Bürgermeistern in die Kreistage findet seitens der kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, GAR NRW genauso keine Unterstützung wie seitens des Städtetages und des Landkreistages NRW.

Diese dürften im Zweifel ausschließlich die Partikularinteressen der eigenen Gemeinde im Blick haben und werden aus Sicht der unterzeichnenden kommunalpolitischen Vereinigungen im Rahmen der Benehmensherstellung hinreichend an der Erhebung der Umlage beteiligt. Überdies ist den Gemeinden bereits jetzt auf Wunsch Gelegenheit zur Anhörung zu geben. Eine weitere Kontrolle ist überdies nach wie vor durch die Genehmigungspflicht der Umlagesätze durch die Aufsichtsbehörde gegeben. Die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist nach Auffassung der unterzeichnenden kommunalpolitischen Vereinigungen somit hinreichend gewahrt und bedarf keiner besonderen Stärkung durch eine mögliche Mitgliedschaft der Bürgermeister in den Kreistagen.



Sascha Kudella, Ass. iur.

Referent

SGK NRW



Volker Wilke

Geschäftsführer

GAR NRW