



**Heft 7/2006**

**Kommunalwissenschaftliches Institut  
der Universität Potsdam**

## Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus  
Geschäftsführender Direktor des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)  
Am Park 14  
14482 Potsdam  
Telefon: +49 (0) 0331 9774534  
Telefax: +49 (0) 0331 9774531  
e-mail: [kwi@rz.uni-potsdam.de](mailto:kwi@rz.uni-potsdam.de)  
internet: [www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm)

Redaktion: Dr. Christiane Büchner, Olaf Gründel, Burkhard von Watzdorf

Redaktionsschluss: 15.08.2006

Layout: Olaf Gründel  
Universität Potsdam

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag  
Postfach 60 15 53  
14415 Potsdam  
Tel.: +49 (0) 0331 9774517  
Fax: +49 (0) 0331 9774625  
email: [ubpub@rz.uni-potsdam.de](mailto:ubpub@rz.uni-potsdam.de)  
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Infos erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist kostenfrei.  
Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

ISSN 1438-566X



---

# Inhalt

<b>Schwerpunkt: Die Reform der Kommunalverwaltung in Brandenburg</b>	
<b>Editorial</b>	<b>3</b>
Christiane Büchner/Michael Nierhaus	
<b>Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre</b>	<b>5</b>
Hans-Herbert von Arnim	
<b>„Die Kommunalverfassung - monistisch muss sie sein!“</b>	<b>16</b>
Ein Interview mit dem Kommunalrechtler Michael Nierhaus	
<b>Position des Brandenburgischen Städte- und Gemeindebundes zur Novellierung der Kommunalverfassung</b>	<b>21</b>
Karl-Ludwig Böttcher	
<b>Position des Brandenburgischen Landkreistages zur Reform der Kommunalverfassung</b>	<b>38</b>
Peter-Paul Humpert	
<b>Alle Macht ... den Hauptverwaltungsbeamten?</b>	<b>50</b>
Ein Interview mit Hans-Jürgen Scharfenberg, MdL	
<b>Erste Stellungnahme zur Novelle der Kommunalverfassung der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Sozialpolitik in Brandenburg e.V.</b>	<b>54</b>
Christian Maaß	
<b>Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung zur Novellierung zur Novellierung der Brandenburger Kommunalverfassung</b>	<b>59</b>
Ronald Seeger	
<b>Die Novellierung der Kommunalverfassung - Chance und Gefahr für die demokratische Mitwirkung in den Kommunen</b>	<b>61</b>
Position des kommunalpolitischen forums Margitta Mächtig	
<b>Kommunen stärken, Demokratie (er)leben</b>	<b>63</b>
Position von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur geplanten Novelle der Kommunalverfassung	
<b>Position der FDP Brandenburg zur Reform der Kommunalverfassung</b>	<b>65</b>
<b>Aus der Arbeit des KWI</b>	
<b>Neue Veröffentlichung des KWI: Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen</b>	<b>49</b>
<b>KWI-Projekt: Abschlussbericht org-e-gov liegt vor</b>	<b>53</b>
<b>Projekt Bürgerhaushalt</b>	<b>60</b>
Jochen Franzke	

---

<b>Service des KWI: website</b>	<b>62</b>
<b>Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland</b>	
<b>Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region</b> Jens Tessmann	<b>66</b>
<b>Neues Europa. Ein Projekt am KWI</b> Olaf Gründel	<b>70</b>
<b>Modellprojekt: Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft in den neuen Bundesländern. Eine vergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg</b> Thomas Edeling/Christoph Reichard/Peter Richter	<b>72</b>
<b>KWI-Service: Forschung, wissenschaftliche Beratung, Weiterbildung</b> Christiane Büchner	<b>73</b>
<b>Zur Verabschiedung von Professor Dr. Christoph Reichard in den (Un)ruhestand</b> Michael Nierhaus	<b>74</b>

---

# Editorial

Im Koalitionsvertrag für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009 bekannten sich SPD und CDU zu einer Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung. Dort heißt es, dass Voraussetzung einer lebendigen Demokratie und eines toleranten Zusammenlebens ein ausreichender Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum für die Kommunen seien. Deshalb gilt es, die Eigenverantwortung der Landkreise, Städte und Gemeinden zu erhalten und möglichst auszubauen, Reibungsverluste zwischen Kommunalverwaltung und Mandatsträgern abzubauen und klare Verantwortungsstrukturen zu schaffen.

Die seit 1993 geltende Kommunalverfassung des Landes Brandenburg wurde bis heute 12 mal geändert. Diese Änderungen betrafen – mit Ausnahme des Gesetzes zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse, des Gemeindeformgesetzes und der beiden Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben – regelmäßig nur Einzelgesetze.

Am 14.11.2005 legte nunmehr das Ministerium des Inneren ein Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Brandenburger Kommunalverfassung vor. Unter Berücksichtigung der kommunalen Praxis und der Rechtsprechung werden der wesentliche Änderungsbedarf und Grundlinien der beabsichtigten Änderung der Kommunalverfassung erstmals zur Diskussion gestellt.

Das vorliegende Heft des KWI-Info enthält erste Wortmeldungen von Wissenschaftlern, Positionen von Mandatsträgern und Stellungnahmen von Interessenvertretern zu diesem Reformvorhaben. Es erhebt nicht den Anspruch auf Darstellung aller Aspekte der Diskussion, will vielmehr Anstoß geben für weiterführende Vorschläge, für einen lebendigen Gedankenaustausch zwischen der kommunalen Wissenschaft

und Praxis und eine weitere Diskussion zur Stärkung der kommunalen Ebene im Lande.

In das Thema Kommunalreformen einfürend, finden Sie in diesem Heft einen Beitrag von Prof. Dr. *Hans Herbert von Arnim* zur politischen Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre und zur Entwicklung des süddeutschen Modells der Gemeindeverfassung mit der Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten sowie des Ausbaus direktdemokratischer Beteiligungsformen.

Der Kommunalverfassungsrechtler Prof. Dr. *Michael Nierhaus* und der Landtagsabgeordnete Dr. *Hans-Jürgen Scharfenberg* äußern sich in Interviews zum Novellierungsbedarf, zu Vorstellungen aus dem Eckpunktepapier des Brandenburger Innenministeriums, insbesondere zu Fragen der monistischen Kommunalverfassung, auch zur Direktwahl des Landrates und zu aktuellen Fragen der verfassungsrechtlichen Grundlagen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen.

In Stellungnahmen des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages finden Sie erste Positionen dieser Kommunalverbände Brandenburg zum Eckpunktepapier unter besonderer Berücksichtigung der konkreten Erfahrungen und Forderungen ihrer Verbandsmitglieder. Wiedergegeben werden auch die Positionen kommunalpolitischer Vereinigungen der größeren Parteien in Brandenburg. Ausgehend von der Bekräftigung eines allgemeinen und grundsätzlichen Novellierungsbedarfes zur Stärkung der kommunalen Ebene werden verschiedene Novellierungsschwerpunkte formuliert.

Wie in den bisherigen Heften finden Sie außerdem aktuelle Hinweise auf die Arbeit des KWI der Universität Potsdam. Prof. Dr. *Christoph Reichard* wurde mit seiner Pensionierung als Inhaber des Lehrstuhls für Public Manage-

---

ment von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam verabschiedet. Er bleibt jedoch dem KWI verbunden und wird weiterhin im Vorstand des Institutes mitarbeiten. Der Vorstand und die Mitarbeiter des KWI danken Professor Reichard für sein großes Engagement im und für das KWI, dessen Profil er wesentlich erweitern konnte.

Mitglieder und Projektmitarbeiter des KWI stellen derzeit am Institut laufende bzw. mit Unterstützung des Institutes durchgeführte wissenschaftliche Projekte vor, so z.B. zur Kooperation von Landkreisen (*Jens Tessmann*), zu kommunalen Unternehmen im Land Brandenburg (*Peter Richter*), zum Bürgerhaushalt (*Jochen Franzke*) und zur Europäischen Integration (*Olaf Gründel*). Ebenso finden Sie Hinweise auf aktuelle Publikationen des Institutes – u.a. auf ein

veröffentlichtes KWI-Gutachten von Prof. *Michael Nierhaus* zu den Rechtsproblemen der Gründung einer kommunalen Sparkasse.

Über Aktivitäten u.a. zu unseren Angeboten für die Ausbildung der Studierenden der Universität Potsdam in den traditionellen und auch modularisierten Studiengängen, zu Weiterbildungsangeboten und Projekten mit der kommunalen Praxis können Sie sich auf unserer aktualisierten Website unter <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi> informieren.

Wir hoffen, dass dieses Heft wiederum auf Ihr Interesse trifft und würden uns freuen, mit Ihnen weiter in Kontakt zu bleiben. Sie können uns jederzeit unter der E-Mail: [kwi@uni-potsdam.de](mailto:kwi@uni-potsdam.de) erreichen.

**Prof. Dr. Michael Nierhaus**  
**Dr. Christiane Büchner**

---

# Schwerpunkt: Reform der Kommunalverfassung in Brandenburg

---

## Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre

Hans-Herbert von Arnim

In DÖV 1990, 85 ff., veröffentlichte der Verfasser einen Beitrag, in dem er für die Übernahme des süddeutschen Modells der Gemeindeverfassung auch in anderen deutschen Bundesländern plädierte. Und so ist es ja inzwischen auch gekommen, wenn auch teilweise mit Abstrichen. Es handelt sich dabei um die einzige umfassende Strukturreform der politischen Willensbildung im vergangenen Jahrzehnt überhaupt. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat die Schwierigkeiten aufgezeigt, Reformen nicht nur zu konzipieren, sondern wirklich auch umzusetzen; die Umsetzungsprobleme sind bei Strukturreformen besonders groß. Um so faszinierender ist es zu verfolgen, auf welchen Wegen die Reformen – trotz großer Widerstände – dennoch durchgesetzt werden konnten. Die Analyse des Entstehungsprozesses ermöglicht ein besseres Verständnis der heutigen Lage und der voraussichtlich weiteren Entwicklung.

### I. Einleitung

Die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten hat im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts geradezu einen Siegeszug durch Deutschland erlebt. Während es eine Direktwahl von Bürgermeistern bis Ende der Achtzigerjahre nur in Baden-Württemberg und Bayern gab, ist diese jetzt in allen dreizehn Flächenländern eingeführt. Dasselbe gilt für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die ursprünglich nur in Baden-Württemberg möglich waren. Die Direktwahl von Landräten, welche anfangs nur bayerischen Bürgern offen stand, gibt es nunmehr in elf Ländern (anders nur noch in Baden-Württemberg und Brandenburg). Ebenso ist die früher nur in Süddeutschland bestehende Möglichkeit der Bürger, ihre Stimmen bei der Wahl der Gemeinderäte und Kreis-

tage auf bestimmte Kandidaten zu häufeln (kumulieren) und auch die Kandidaten anderer Listen zu wählen (panaschieren), inzwischen in vielen anderen Ländern verbreitet. Diese Entwicklung hin zum süddeutschen Modell mit seiner größeren politischen Handlungsfähigkeit und Bürgernähe<sup>1</sup> hat viele Aspekte. Im vorliegenden Beitrag soll vor allem auf zwei Gesichtspunkte eingegangen werden: Zum einen hat diese Entwicklung eine gewisse Begrenzung des Parteienmonopols in den Kommunen gebracht. Zum zweiten und vor allem soll der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise die Reformen politisch durchgesetzt werden konnten.<sup>2</sup> Die Relevanz dieser Fragestellung ist spätestens seit der öffentlichen Diskussion um den bundesrepublikanischen „Reformstau“ auch einem größeren Kreis deutlich geworden. Der damalige Bundespräsident Herzog sprach in einer viel zitierten Bemerkung ja davon, die Bewerkstelligung der erforderlichen Reformen sei „kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“.<sup>3</sup>

### II. Beschränkung der Macht der Parteien

Das Spannende an den Reformen der Kommunalverfassung liegt zunächst einmal darin, dass sie eine Gewichtsverschiebung von den politischen Parteien hin zur Bürgerschaft bewirken. Die vielfach kritisierte<sup>4</sup> überstarke Stellung, die die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland innehaben, wird durch die Reformen zumindest auf kommunaler Ebene abgemildert, das Monopol der Parteien bei der Rekrutierung des politischen Personals gelockert. Mit anderen Worten: Die Parteien werden auf ihre eigentliche grundgesetzliche Rolle zurückgedrängt, nur bei der politischen Willensbildung des Volkes *mitzuwirken*, statt sie völlig zu beherrschen (Art. 21 Abs. 1 GG). Die Parteien



haben bei starren, vom Wähler nicht beeinflussbaren Wahllisten (für die Gemeinderats- und Kreistagswahl) und bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte durch die Gemeinderäte und Kreistage einen erheblich festeren personellen und sachlichen Zugriff auf die Kommune als bei flexiblen Listen und bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte direkt durch die Bürger. In Baden-Württemberg haben über 50 Prozent der direkt gewählten Bürgermeister kein Parteibuch, und es wären noch mehr, wenn nicht viele Bürgermeister nach der Wahl einer Partei beiträten, um sich für ihre Gemeinde leichter in den Kreistag wählen lassen zu können. Auch Bürgermeister mit Parteibuch pflegen ein eher distanzierendes Verhältnis zu ihrer Partei, um glaubwürdig als Repräsentant der gesamten Gemeinde auftreten zu können.<sup>5</sup> Die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wirkt tendenziell in dieselbe Richtung.<sup>6</sup> In all diesen institutionellen Elementen liegen auch Gründe, weshalb parteipolitische Ämterpatronage in Baden-Württemberg geringer war als in den meisten anderen Ländern<sup>7</sup> und weshalb die kommunalen Wählergemeinschaften seit je eine so große Rolle in Süddeutschland spielen. Zugespielt könnte man deshalb geradezu von einer Entwicklung der kommunalen „Parteiverfassung“ hin zur „Bürgerverfassung“ sprechen.<sup>8</sup>

### III. Einführung der Direktwahl

Die rasante Entwicklung hin zu mehr direkter Demokratie,<sup>9</sup> die wir in der Bundesrepublik auf kommunaler Ebene beobachten, steht bemerkenswerterweise in völligem Widerspruch zu der Kartellpartei-These der Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair,<sup>10</sup> die von der Politikwissenschaft intensiv diskutiert wird.<sup>11</sup> Danach wollen die etablierten Parteien Zugriff haben auf möglichst alle politischen Schlüsselentscheidungen und auf möglichst viele Posten, verteilen die Positionen unter sich und tendieren dazu, sich dabei keine Konkurrenz zu machen, sondern eher zu kooperieren, ja zu kolludieren. Statt Wettbewerb herrschen dann politische Kartelle. Die Einführung direktdemokratischer Elemente (sei es bei Sach-, sei es bei Personalentscheidungen)<sup>12</sup> dürfte nach den Thesen von Katz und Mair eigentlich keinen Platz in den politischen Programmen und keine Chance in den politischen Aktionen von „Kartellparteien“ haben, weil derartige Elemente natürlich die Macht der Parteien schwächen und diese deshalb dahingehende Reformversuche

gemeinsam und in gegenseitigem Einverständnis abzuwehren suchen.<sup>13</sup>

Um so mehr muss es den Beobachter faszinieren, dass die Reform dennoch gelang,<sup>14</sup> selbst die Einführung der Direktwahl, gegen die der Widerstand besonders groß war. Die Fragen, wie die Reformprozesse abliefen und warum sie (wenn auch teilweise mit Einschränkungen) überhaupt zustande kamen, verdienen vor diesem Hintergrund besondere Aufmerksamkeit. Dabei scheint es wichtig, nicht nur pauschal von „Parteien“ zu sprechen, sondern die verschiedenen Akteure innerhalb der Parteien und ihre jeweiligen Interessen ins Auge zu fassen.

Der Widerstand gegen die Einführung der Direktwahl kam vor allem von vielen Spitzenpolitikern in den Kommunen selbst. Insbesondere Rats- und Fraktionsvorsitzende und Beigeordnete fürchteten um ihre Position oder ihren Einfluss, und die waren oft auch Delegierte auf den Parteitag. Die Eigeninteressen des kommunalen Establishments standen mithin quer zu der beabsichtigten Reform.

Damit können jedoch andere Interessen der Parteien kollidieren, besonders der Wunsch, die nächsten Landtagswahlen zu gewinnen. Dieses Ziel wird meist besonders ausgeprägt von denjenigen verfolgt, die vom Gewinn der Wahlen am meisten profitieren, also bei den Spitzenpolitikern, die erwarten können, einflussreiche, machtvolle und gut dotierte Regierungsposten (verstanden in einem weiteren Sinne) zu übernehmen oder beizubehalten. Das waren bei den Initiativen zur Reform der Kommunalverfassungen vor allem die Ministerpräsidenten (und Parteivorsitzenden) und ihre Kabinettsmitglieder beziehungsweise ihre Herausforderer in der Opposition. Faszinierend ist nun, wie die amtierenden Ministerpräsidenten und ihre Herausforderer sich des populären Themas (Einführung der Direktwahl) in der Vorwahlzeit sozusagen als „Material“ bedienten, um bei den anstehenden Wahlen Punkte zu sammeln,<sup>15</sup> wie es ihnen dabei gelang, die parteiinternen Widerstände zu überwinden, und wie sie dabei die Möglichkeit von direkten Sachentscheidungen durch das jeweilige Landesvolk<sup>16</sup> zur Stärkung ihrer Stellung einbezogen.

#### 1. Referendum in Hessen

Den Schlüssel für die Durchsetzung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten bildete das Referendum am 20. Januar 1991 in Hessen, mit der ein entsprechender vorheriger

---

Beschluss des Landtags zur (dort erforderlichen) Änderung der Landesverfassung vom Volk bestätigt wurde.<sup>17</sup> Das Überraschende bei dieser Abstimmung lag im Ausmaß der Zustimmung: 82 Prozent der Abstimmenden hatten sich für die Direktwahl ausgesprochen. Es gab in der Bevölkerung in diesem Punkt also fast so etwas wie einen Konsens, und das, obwohl die Grünen und zunächst auch die SPD opponiert hatten und auch die CDU durchaus nicht mit ganzem Herzen dabei gewesen war.<sup>18</sup>

Die Initiative zu dieser Reform ging vom damaligen CDU-Ministerpräsidenten Walter Wallmann aus, der sie, trotz erheblicher Reserviertheit in den eigenen Reihen, im Alleingang auf die politische Tagesordnung gesetzt hatte. Das Referendum wurde auf denselben Sonntag gelegt, an dem auch die Wahl zum nächsten Landtag stattfand, und man kann getrost davon ausgehen, dass Wallmann auf diese Weise das politisch Angenehme mit dem sachlich Nützlichen verbinden wollte: Er sah einerseits eine gute Chance, sein vorher als unrealisierbar geltendes Projekt der Direktwahl in der Vorwahlzeit dennoch durchzubringen, andererseits wollte er mit dem populären Thema sicher auch Punkte bei der Landtagswahl sammeln und die SPD in Schwierigkeiten bringen. Genau das aber trachtete die SPD natürlich zu verhindern, die in der Vorwahlzeit Aussagen, die ihre Wahlchancen hätten beeinträchtigen können, scheute „wie der Teufel das Weihwasser“.<sup>19</sup> Die Popularität des Themas – eine Meinungsumfrage hatte eine hohe Zustimmung für die Direktwahl signalisiert<sup>20</sup> – veranlasste sie deshalb, ihren Widerstand „noch rechtzeitig, wenn auch erst spät“,<sup>21</sup> aufzugeben, so dass Wallmanns Initiative im Landtag schließlich sogar die für Verfassungsänderungen nötige qualifizierte Mehrheit erhielt. Mit ihrer Zustimmung sprang die SPD sozusagen auf den Zug auf, und es gelang ihr so, das attraktive (wenn auch von ihr ungeliebte) Thema wahlkampfmäßig zu neutralisieren. Das Thema büßte damit den Charakter als CDU-Wahlkampfschlager weitgehend ein, und Wallmann verlor ja am Ende auch die Landtagswahl.

In unserem Zusammenhang ist vor allem von Interesse, dass sich hier ein Spitzenpolitiker, also ein Angehöriger der „politischen Elite“, mit seinem Reformprojekt gegen die Eigeninteressen der „politischen Klasse“<sup>22</sup> durchsetzte, indem er dies in der Vorwahlzeit zum Thema machte und dadurch sowohl die eigene Partei als auch die

große Oppositionspartei – bei Strafe des Verlustes von Wählerstimmen – zwang, sich das Projekt zu eigen zu machen.

Einen ähnlichen Alleingang hatte Wallmann übrigens schon früher gemacht: Beim hessischen Diätenskandal war es ebenfalls der Ministerpräsident, der nach massiver öffentlicher Kritik an den Auswüchsen des kurz vorher verabschiedeten Diätengesetzes von 1988, auf die der gesamte Landtag (mit Ausnahme der Grünen) eher hinhaltend reagiert hatte, die völlige Rücknahme des Diätengesetzes auf einer Pressekonferenz ankündigte und damit – zum Ärger vieler Abgeordneter auch aus den eigenen Reihen – einen kompletten Schwenk in dieser Angelegenheit einleitete.<sup>23</sup>

Das 82-Prozent-Ergebnis der hessischen Volksabstimmung hatte auch in anderen Ländern hellhörig gemacht. Schlagartig wurde deutlich, welche Meinung die breite Mehrheit des Volkes in dieser Sache hatte und dass die Gemeindeverfassungen vieler Länder davon in zentralen Punkten abwichen.<sup>24</sup> Damit war aber ihre Legitimation erschüttert, auch wenn die „politische Klasse“ sich bemühte, die hessische Abstimmung möglichst nicht zum öffentlichen Thema werden zu lassen. Verfassungen verlieren in der Demokratie ihre Legitimation, wenn sie in zentralen Punkten und auf Dauer nicht mehr von der Mehrheit des Volkes, von dem „alle Staatsgewalt ausgeht“, getragen werden. Das gilt mutatis mutandis auch für Gemeindeverfassungen. Und eben dieses Abweichen der Verfassung vom Volkswillen war durch die Volksabstimmung in zentralen Punkten in so krassem Ausmaß zutage getreten, dass es unmöglich wurde, etwa nur von einem „vorübergehenden Stimmungsbild eines wankelmütigen Volkswillens“ zu sprechen. Zugleich wurde – angesichts der Tatsache, dass alle Landesverfassungen Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene zuließen (oder deren Zulassung planten) – auch deutlich, welches politische Potential in der Möglichkeit liegt, das Volk entscheiden und den Gordischen Knoten der Blockierung durchhauen zu lassen. Damit wurde die hessische Erfahrung zu einem wichtigen Motor für die durchgreifende Reform der Gemeindeverfassungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Auch in anderen Ländern, wie in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und dem Saarland, wo die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landrä-

ten zunächst blockiert schien, trug das hessische Beispiel dazu bei, das Reformschiff schließlich doch wieder flott zu machen.

## **2. Antrag auf Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen**

In Nordrhein-Westfalen,<sup>25</sup> wo die Mängel der Gemeindeverfassung (latente Führungsschwäche und Defizit an Partizipationsmöglichkeiten der Bürger)<sup>26</sup> besonders manifest waren, war die SPD-Regierung zunächst für die Direktwahl eingetreten, dann aber vor parteiinternen Widerständen zurückgewichen. Der Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD hatte den Reformern in der eigenen Landesregierung, besonders dem Innenminister Schnoor, Ende 1991 eine Abfuhr erteilt.<sup>27</sup> Damit drohte die nordrhein-westfälische Gemeindeverfassung zu einem Symbol parteipolitisch bedingter Politikblockade zu werden und dafür, dass selbst dringende Reformen in unserem Lande unrealisierbar erscheinen, wenn dadurch Positionen wegfallen und Personen befürchten müssen, ihre Ämter zu verlieren<sup>28</sup> oder eine Schwächung ihres Einflusses zu erfahren.<sup>29</sup> Der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker sprach von einem „klassische(n) Fall der Machtbehauptung von Parteizentralen und der Abschreckung der Bevölkerung“.<sup>30</sup>

Die Blockade wurde schließlich dadurch aufgebrochen, dass die Spitze der oppositionellen nordrhein-westfälischen CDU, besonders der Landesvorsitzende Norbert Blüm und der Generalsekretär Herbert Reul, zusammen mit der FDP unter Führung Jürgen Möllemanns – beflügelt von Umfrageergebnissen, wonach mehr als 80 Prozent der Bürger Nordrhein-Westfalens für die Direktwahl der Bürgermeister seien,<sup>31</sup> und sicher auch in der Hoffnung auf „ein zugkräftiges Wahlkampfthema“<sup>32</sup> –, ein dahingehendes Volksbegehren in Angriff nahmen. Zu seiner Vorbereitung waren 3000 Unterschriften erforderlich. Die Initiatoren bekamen schon in diesem Vorbereitungsstadium, also vor Beginn des eigentlichen Volksbegehrens, imponierende 50.000 Unterschriften zusammen,<sup>33</sup> was die Popularität des Themas erneut unterstrich und die Regierungspartei, wollte sie nicht Gefahr laufen, auch bei den Kommunalwahlen im Herbst 1994 und den Landtagswahlen im Frühjahr 1995 Punkte an die Opposition zu verlieren, zu Reaktionen zwang. Hinzu kam, dass am 13. Juni 1993 die Kür Rudolf Scharpings zum SPD-Parteivorsitzenden erstmals im Wege einer inner-

parteilichen Urwahl erfolgt war<sup>34</sup> und damit die weitere Ablehnung von Direktwahlen in den Kommunen vollends nicht mehr in der Öffentlichkeit vermittelbar erschien.<sup>35</sup> Die SPD-Führung zog deshalb einen Parteitag in Bielefeld, der ursprünglich später stattfinden sollte, auf Mitte Januar 1994 vor. Mit dem drohenden Volksbegehren der Opposition im Rücken und den anstehenden allgemeinen Wahlen vor Augen erreichte sie es nun, dass die Delegierten in Bielefeld den Hagener Beschluss revidierten und die Beseitigung der kommunalen Doppelspitze und die Einführung der Direktwahl beschlossen.

In Nordrhein-Westfalen zwangen also Spitzenpolitiker der Opposition durch Appell an das Volk die Regierungspartei, ihre Beschlusslage in einer dramatischen Kehrtwende zu revidieren, und kamen damit – wahrscheinlich unbeabsichtigt – der Landesregierung bei ihrem Bemühen, sich gegen die eigene Partei durchzusetzen, zu Hilfe. Parteiführer setzten sich also im Wettbewerb miteinander gegen die Eigeninteressen ihrer politischen Klasse durch.

## **3. Volksinitiative in Schleswig-Holstein**

Auch in Schleswig-Holstein hatte die SPD-Landesregierung ursprünglich der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten positiv gegenübergestanden, war dann aber durch ihren Landesparteitag „zurückgepfiffen“ worden. Die daraufhin von CDU und FDP eingeleitete Volksinitiative zur Vorbereitung eines Volksbegehrens erbrachte rasch die erforderliche Zahl von Unterschriften und schaffte so den nötigen politischen Druck: Die sozialdemokratische Mehrheit im Landtag setzte das Thema auf die Tagesordnung. Ein erneuter Landesparteitag der SPD widerrief die ursprüngliche Ablehnung der Direktwahl, nachdem der SPD-Fraktionsvorsitzende Börnsen argumentiert hatte, die Sozialdemokraten sollten sich „als Mitbestimmungspartei nicht von der parlamentarischen Konkurrenz übertrumpfen“ lassen.<sup>36</sup> Anschließend trug der Landtag der Volksinitiative durch eine entsprechende Gesetzesänderung – jedenfalls teilweise – Rechnung.

## **4. Drohendes Volksbegehren in Niedersachsen**

Die Rolle des Wettbewerbs der politischen Eliten war noch offensichtlicher bei der Reform der Kommunalverfassung in Niedersachsen. Dort griff der Führer der CDU-Opposition,

Christian Wulff, das Thema Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten im Herbst 1993, kurz vor der Landtagswahl, auf.<sup>37</sup> Als Reaktion darauf (und nur Stunden, bevor die Opposition ihre bereits anberaumte erste Pressekonferenz zum Reformprojekt abhielt) verkündete die SPD-Spitze ihre Unterstützung. Den Widerstand der eigenen Partei<sup>38</sup> rang der Ministerpräsident und SPD-Landesvorsitzende Gerhard Schröder (nach der Landtagswahl) nieder und erlangte schließlich im März 1995 mit knapper Mehrheit den positiven Beschluss eines SPD-Sonderparteitags. Die parteiinterne Überzeugungsarbeit war ihm auch dadurch erleichtert worden, dass Wulff ein Volksbegehren angekündigt hatte.<sup>39</sup> Dementsprechend hatte Schröder erfolgreich argumentiert, die SPD dürfe vor dem niedersächsischen Kommunalwahlkampf 1996 nicht den Eindruck erwecken, sie sperre sich aus Angst vor dem Volk gegen die Einführung der Direktwahl.<sup>40</sup> (Bei einem anschließend stattfindenden Parteitag der CDU hatten sich in dieser Partei allerdings wieder die Reformgegner knapp durchgesetzt.)<sup>41</sup>

Auch in Niedersachsen war der Widerstand interessierter Kommunalpolitiker gegen eine Reform, die die Positionen des Bürgermeisters und des Gemeindedirektors zusammenlegt und so „mit einem Schlag die Zahl der Führungspositionen in den Kommunen halbiert“,<sup>42</sup> sehr ausgeprägt. Den politischen Gegenwind hatte nicht nur Schröder bei seinem nur mit knapper Mehrheit erlangten Parteitagsbeschluss, sondern auch Wulff bei seiner parteiinternen Niederlage gespürt. Hinzu kam, dass die bisher „allmächtigen“ kommunalen Fraktionsvorsitzenden der großen Parteien eine Zurücksetzung durch die direktgewählten hauptberuflichen Bürgermeister befürchteten. Darüber hinaus waren die Bürgermeister und Landräte im Landtag von der Neuregelung auch dadurch betroffen, dass sie – selbst im Falle einer künftigen Übernahme des Amtes des hauptberuflichen Bürgermeisters oder Landrats in ihrer Kommune – nicht länger Landtagsabgeordnete hätten bleiben können, weil dann Unvereinbarkeitsbestimmungen greifen (die hinsichtlich der bisher ehrenamtlichen, aber gleichwohl großzügig entschädigten Ämter von Bürgermeistern und Landräten nicht bestanden). Allein unter den 81 Landtagsabgeordneten der SPD-Mehrheitsfraktion im niedersächsischen Landtag waren 21 Bürgermeister und fünf Landräte.<sup>43</sup>

Selbst in einer Enquête-Kommission des

Landtags hatten sich die Interessenten durchgesetzt. „Die mehrheitlich aus betroffenen Bürgermeistern und Landräten zusammengesetzte Kommission“<sup>44</sup> [hatte in ihrem Bericht vom Mai 1994 empfohlen, alles beim alten zu lassen, die „bewährte Zweigleisigkeit“ beizubehalten und auf die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten zu verzichten].<sup>45</sup>

## **5. Einleitung eines Volksbegehrens im Saarland**

Im Saarland war die CDU seit Ende der achtziger Jahre für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten eingetreten und hatte wiederholt Gesetzesvorlagen im Landtag eingebracht,<sup>46</sup> die aber – angesichts der SPD-Mehrheit – nicht beschlossen wurden. Auch eine Sachverständigenkommission hatte im März 1994 dahingehende Empfehlungen unterbreitet. Doch erst als die CDU im April 1994 ein Volksbegehren einleitete und innerhalb weniger Tage 15000 Unterschriften sammelte,<sup>47</sup> kam Bewegung in das Projekt: Auf einem Sonderparteitag der SPD am 17. April 1994 beschloss die saarländische Mehrheitspartei die Einführung der Direktwahl,<sup>48</sup> und bereits am 11. Mai 1994 wurde die Reform vom Landtag verabschiedet.<sup>49</sup>

## **6. Die List des politischen Wettbewerbs**

Der gemeinsame Nenner der genannten Reformen<sup>50</sup> liegt darin, dass sie durch konkurrierende Spitzenpolitiker in der Vorwahlzeit in Gang gebracht wurden, sei es, dass diese aus der Opposition heraus Volksbegehren begannen oder ankündigten, sei es, dass sie aus der Regierung heraus – meist unter dem Druck oppositioneller Volksbegehren – ihre eigenen Parteien und Fraktionen zu entsprechenden Beschlüssen veranlassten. Durch Nutzung der Möglichkeiten der direkten Demokratie haben die Parteiführer, sozusagen als „politische Unternehmer“, die Parteienkonkurrenz im Ergebnis verschärft. Das bedeutete letztlich eine programmatische Annäherung der Parteien an die Präferenzen der Mehrheit des Volkes. Die (vom Volk mit überwältigender Mehrheit gewünschte) Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten kam so auf die politische Tagesordnung und wurde auch durchgesetzt.

Dabei hat auch die „List des Wettbewerbs“ (die wir aus der Wirtschaftstheorie kennen) ihre Wirkung getan. Sie verspricht nämlich genau das, was hier geschehen ist: Die Neuerung, die zu-

sätzlichen Gewinn (in der Wirtschaft) beziehungsweise zusätzliche Wählerstimmen (in der Politik) verheißt, wird von den (wirtschaftlichen oder politischen) Konkurrenten übernommen, so dass der Zusatzgewinn beziehungsweise die Zusatzstimmen aus der Innovation durch das Nachmachen seitens der Konkurrenten wieder verschwindet. Wer davon dann im Ergebnis profitiert, ist der Bürger und Wähler; er kommt in den Genuss der Innovation. Auf diese Weise bringt der Mechanismus der Konkurrenz, wenn er funktioniert, die von der Allgemeinheit gewünschten Ergebnisse hervor. Das Aufbrechen des Kartells durch einzelne Parteiführer „lohnt“ sich also im Ergebnis in der Regel weniger für die Akteure, die damit mehr Wahlstimmen ergattern wollten, als vielmehr für die Wähler – und darauf kommt es an.

Die vorstehend aufgeführten empirischen Reformbeispiele legen drei Thesen nahe:

1. Die Kartellparteien-These bedarf der Ergänzung: Das typischerweise von der politischen Klasse angestrebte politische Kartell kann durchaus von der sehr viel stärker an Wettbewerb interessierten politischen Elite aufgebrochen werden.<sup>51</sup>
2. Die Möglichkeit der Volksgesetzgebung bewirkt allein durch ihre Existenz zu einer besseren Rückbindung an den Volkswillen und kann so zu größerer Reformfähigkeit der Landespolitik beitragen.
3. Sie bildet keinen Fremdkörper im System der repräsentativen Demokratie, sondern verbessert im Gegenteil deren Funktionsfähigkeit, indem sie den (durch die Kartellierungstendenz der politischen Klasse gefährden) politischen Wettbewerb intensiviert und die daran besonders interessierte politische Elite stärkt.

#### **IV. Wie die Reformen teilweise verpatzt wurden**

Die Durchsetzung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten mittels des Volksentscheids in Hessen und durch glaubwürdig angedrohte Volksbegehren in anderen Ländern hatte oft allerdings auch eine Kehrseite. Die widerstrebenden Kräfte in den Parteien suchten – aus ihrer eigeninteressierten Sicht<sup>52</sup> – soviel wie möglich zu „retten“. Wenn sie schon die ihnen aufgezwungene Direktwahl nicht verhindern konnten, so wollten sie sie doch wenigstens so ausgestaltet wissen, dass ihr Einfluss möglichst wenig geschmälert würde und sie, sprich: die Partei- und Fraktionsfunktionäre, die Fäden,

soweit wie – angesichts der neuen Gegebenheiten – möglich, in den Händen behielten. Doch ist die Direktwahl Teil eines Gesamtsystems, und man darf bei ihrer Einführung die dazugehörigen anderen Teile des Systems nicht einfach ausklammern. Diese unter Kommunalwissenschaftlern selbstverständliche Einsicht blieb in der Praxis vielfach unberücksichtigt. Das Ergebnis sind kommunalverfassungsrechtliche Torsos in einigen Ländern, deren Funktionsfähigkeit mehr oder weniger fraglich erscheint. Das Rezept für eine Gesamtreform wurde nur teilweise befolgt, so dass das zusammengestoppelte Mahl teilweise verdorben wurde.

#### **1. Hessen: Stockende Begleitreformen**

Das erste Beispiel war die Beibehaltung der Magistratsverfassung in Hessen, wo Ministerpräsident Wallmann in der Vorwahlzeit zwar den Landtag dazu gebracht hatte, die Direktwahl der Bürgermeister einzuführen (und das überwältigende Ergebnis des Referendums alle Widerstände erstickte). Aber die nötigen Begleitreformen (Abschaffung des Magistrats, Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens bei der Ratswahl und Beseitigung der Fünfprozentklausel) unterblieben zunächst.<sup>53</sup> Erst nach dem Regierungswechsel im Jahr 1999 wurde die Sperrklausel beseitigt, und Kumulieren und Panaschieren wurden eröffnet.<sup>54</sup>

#### **2. Nordrhein-Westfalen: Zähne Rückzugsgefechte**

Ein zweites Beispiel sind die Absonderlichkeiten der neuen Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Auch hier wurde die politische Klasse zwar durch ein anlaufendes Volksbegehren zu der (von ihr abgelehnten) Zusammenlegung der Positionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden und zur Direktwahl des nunmehr hauptberuflichen Bürgermeisters gezwungen; sie versuchte aber dennoch, möglichst viel in der Hand zu behalten, beispielsweise durch die Regelung,

- dass die Wahl des Bürgermeisters gleichzeitig mit der Wahl des Gemeinderats stattfindet,
- dass beim vorzeitigen Ausscheiden eines Bürgermeisters sein Nachfolger vom Rat (und nicht vom Volk) gewählt wird (was inzwischen allerdings durch eine Novelle geändert wurde),<sup>55</sup>
- dass der Bürgermeister keinen eigenen, ihm vorbehaltenen Entscheidungsbereich besitzt (sondern der Rat per „Rückholrecht“ alles an sich ziehen kann),<sup>56</sup>

- außerdem durch die Beibehaltung eines besonders parteifreundlichen (und entsprechend bürgerfeindlichen) Ratswahlrechts einschließlich der Fünfprozentklausel und
- ferner durch einige Spezialregelungen, die zu erheblichen Auswüchsen bei der Versorgung führen können.<sup>57</sup>

Die Fünfprozentklausel wurde allerdings nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen vom 6. Juni 1999 noch kurz vor den Kommunalwahlen im Herbst 1999 im Blitzverfahren beseitigt. Und die zeitliche Koppelung beider Wahlen erwies sich im Herbst 1999 für die SPD geradezu als selbstgegrabene Grube, als ihre riesigen Verluste bei den Ratswahlen auch auf ihre Bürgermeisterkandidaten durchschlugen und deren Wahlchancen verschlechterten.

### **3. Schleswig-Holstein: Kleine Gemeinden ausgeklammert**

Ein drittes Beispiel ist Schleswig-Holstein. Dort wurde die Direktwahl nur in den Landkreisen und in den Städten und Gemeinden mit hauptberuflichem Bürgermeister eingeführt. In den kleineren Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister blieb es dagegen bei der Wahl durch den Gemeinderat. Hier setzte sich der parteiinterne Widerstand in der SPD durch, und auch die CDU gab ihren Widerstand schließlich auf.

Doch das Ausklammern ausgerechnet der Bürgermeister von kleinen Gemeinden erscheint doppelt widersinnig, weil in den kleineren, überschaubaren Gemeinden die Direktwahl besonders nahegelegen hätte.<sup>58</sup> 800 000 schleswig-holsteinische Bürger in über tausend ehrenamtlich verwalteten Gemeinden wurden auf diese Weise von der Direktwahl ausgeschlossen.

Ein Grund für den besonderen Widerstand der Parteifunktionäre gegen die Direktwahl in kleineren Gemeinden dürfte darin liegen, dass in größeren Städten die Parteien die Rekrutierung auch bei Direktwahl einigermaßen in der Hand behalten können, nicht aber in kleineren Gemeinden.<sup>59</sup> Auf SPD-Kreisverbands- und Ortsvereinebene wurde ganz offen damit argumentiert, „die Einbeziehung der Ehrenamtlichen in die Direktwahl würde den Parteien einfluss zurückdrängen“.<sup>60</sup> In Nordrhein-Westfalen mit seinen relativ wenigen, dafür aber um so größeren Gemeinden mit ausschließlich hauptberuflichen Bürgermeistern gibt es dieses Problem nicht.

Auch die CDU hat schließlich nicht mehr

opponiert, und ein Volksbegehren wollte sie gegen die mittelbare Wahl der Ehrenamtlichen schon gar nicht unternehmen. Auf dem CDU-Parteitag von Neumünster wurde die Direktwahl von Ehrenamtlichen zur „Verhandlungsmasse“ erklärt.<sup>61</sup> Zwar wollte die FDP daraufhin das Volksbegehren wieder aufgreifen, die CDU versagte aber die Unterstützung, und allein hat es die FDP nicht gewagt.<sup>62</sup>

### **4. Saarland: Halbherzige Teilreform**

Im Saarland blieb es trotz der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten bei der indirekten Wahl der Ortsvorsteher. Auch die Möglichkeit, bei der Gemeinderatswahl zu kumulieren und zu panaschieren, wurde nicht eingeführt und schon gar nicht die Fünfprozentklausel abgeschafft. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes aus dem Jahre 1998<sup>63</sup> konnte wegen Stimmgleichheit (4:4 der acht Mitglieder des Gerichts) die Verfassungswidrigkeit der Fünfprozentklausel zwar noch nicht feststellen.<sup>64</sup> Doch werden dieses – im Ergebnis meines Erachtens unhaltbare<sup>65</sup> – Urteil und das ängstliche Festhalten der SPD-Mehrheit an der Sperrklausel nach der jüngsten Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, die dort zur ersatzlosen Abschaffung der Sperrklausel bei Kommunalwahlen geführt hat, erst recht zu überdenken sein.<sup>66</sup> Gleiches gilt für die anderen überholten Elemente der saarländischen Kommunalverfassung.<sup>67</sup>

### **5. Zusammenfassung: Gründe für die bloßen Teil-Reformen**

Die unsystematische Übernahme bloß von Teilen der baden-württembergischen Gemeindeverfassung in den genannten Ländern lässt unterschiedliche Erklärungen zu: Zunächst einmal liegt die Vermutung nahe, dass die Parteien und Parlamente, denen die Reformen aufgezwungen wurden, nicht wirklich dahinter standen und – angesichts ihrer Eigeninteressen – dem Systemgedanken wenig Gewicht beimaßen, auch wenn davon das Funktionieren der neuen Kommunalverfassungen in der Praxis abhängt.

Damit ist allerdings noch nicht erklärt, warum diejenigen Parteiführer, die die Reformen betrieben und zu ihrer Durchsetzung Volksbegehren vorbereitet hatten, nun nicht auch dieselbe Methode anwendeten, um die unter den Tisch gefallenen Teile der Reform ebenfalls durchzusetzen. Als Gründe für dieses Unterlassen bieten sich folgende Thesen an: Zum einen

blieb der Widerstand der kommunalen Funktionäre bestehen, und der Verzicht auf die genannten Teile erscheint sozusagen als Kompromiss, dessen Infragestellung die parteiinterne Stellung der Parteichefs vermutlich gefährdet hätte. Zum anderen erschienen die noch ausstehenden Teile der Reform möglicherweise nicht attraktiv genug, um damit – insbesondere angesichts der hohen Quoren für Volksbegehren von 20 Prozent der Wahlberechtigten in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland – die Mobilisierungsschwelle überwinden zu können, ein Gedanke, der wiederum die Forderung nach Absenkung jener Quoren unterstreicht, was in Nordrhein-Westfalen inzwischen geschehen ist. Auch wäre es – angesichts der im Gang befindlichen oder bereits durchgeführten Teilreformen – schwerer zu vermitteln gewesen, worum es bei dem Projekt noch zusätzlich ging.

Falls die erforderliche Mobilisierung aber doch gelungen beziehungsweise aussichtsreich erschienen wäre (was sich wohl schon bei der mehr oder weniger großen Leichtigkeit gezeigt hätte, mit der die Stimmen für den Antrag gesammelt worden wären), hätte die „Gefahr“ bestanden, dass die jeweilige Regierung das Projekt wiederum übernehmen und es damit erneut wahlpolitisch neutralisieren würde, so dass die Opposition die erhoffte politische „Rendite“ bei den Landtagswahlen wiederum nicht hätte einstreichen können. Insofern hatten die beharrlichen Interessen letztlich doch wieder die Oberhand gewonnen.

Die Gesamtwürdigung zeigt: Man kam nicht umhin, etwas Wasser in den Wein derjenigen zu gießen, die von direkter Demokratie ein Allheilmittel für Reformen erwarten. Immerhin, die Reformen wurden angestoßen, und auch in den Ländern, in denen es nur zu Teilreformen gekommen ist, hat sich ein erheblicher politischer Druck entwickelt, systemwidrige „Rückstände“ ebenfalls zu beseitigen. Dieser Druck hat in mehreren Fällen, auch ohne direkt demokratische Maßnahmen, bereits zu gewissen Folgeformen geführt, so zum Beispiel in Hessen und Nordrhein-Westfalen (siehe oben IV. 1 und 2). Die Beseitigung der Sperrklauseln wurde teilweise durch die Verfassungsgerichte erzwungen.<sup>68</sup> Bezieht man diese noch immer im Gang befindliche Entwicklung also mit ein, so kann man m.E. durchaus an dem Gesamturteil festhalten: Referenden, Volksbegehren und Volksentscheide können ein wichtiges Instrument zur

Überwindung der von Roman Herzog hervorgerufenen Reformschwäche unserer Demokratie sein. Ob und inwieweit sie auch zur Durchsetzung von Strukturreformen auf anderen Ebenen unseres Gemeinwesens taugen, insbesondere auf Landesebene, scheint deshalb in jedem Fall einer sorgfältigen Prüfung wert.<sup>69</sup>

### Anmerkungen:

- [1] *Hans Herbert von Arnim*, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, *Die Öffentliche Verwaltung* 1990, 85 ff. Zur politischen Handlungsfähigkeit, welche insbesondere die baden-württembergische Gemeindeverfassung ermöglicht, grundlegend *Gerhard Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, *DÖV* 1984, S. 364 ff. Bilanz aus heutiger Sicht bei *Alfred Katz*, Die Effizienz von Kommunalverfassungen, *Die Gemeinde (BWGZ)* 2000, S. 803 ff.
- [2] Dazu auch *Hans Herbert von Arnim*, Staat ohne Diener, 1993, 68 ff., 342; *ders.*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung, in: Klaus Lüder (Hg.), *Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, 1997, 297 ff.; *ders.*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, 258 ff.; *ders.*, Das System, 2001, 367 ff.; *Susan Scarrow*, Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany, *Party Politics* 1997, 451; *Hans-Georg Wehling*, Kommunale Verfassungsreform: Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland, in: Uwe Andersen (Hg.), *Gemeinden im Reformprozess*, 1998, 19 ff.; *ders.*, Besonderheiten der Demokratie auf Gemeindeebene, in: von Arnim (Hg.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, 1999, S. 91 ff.; *Gerhard Banner*, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von Arnim (Hg.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, 1999, 133 ff.; *Otmar Jung*, Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: von Arnim (Hg.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, a.a.O., S. 103 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.
- [3] *Roman Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, *Bulletin der Bundesregierung* 1997, 353 (354).
- [4] Statt vieler Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 150 ff.
- [5] *Hans-Georg Wehling*, Der Bürgermeister und „sein“ Rat, *Politische Studien* 1984, 27 (33).
- [6] Nach den ersten praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene haben renommierte Kommunalrechtler ihre bisher oft eher ablehnende Haltung (zum Beispiel Franz-

- Ludwig Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 1995) ausdrücklich revidiert. Siehe *Franz-Ludwig Knemeyer*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer neuen Bürgerverfassung, in: Otmar Jung/Franz-Ludwig Knemeyer, *Direkte Demokratie*, 2001, S. 115), wo Knemeyer einräumt, dass seine frühere Argumentation „einseitig“ war. Früher war er der Meinung, „die eigentliche politische Willensbildung (obliege) in unserem Verfassungsstaat den Parteien (Art. 21 GG)“. So a.a.O., 1995, S. 13. Dabei blieb unbeachtet, dass Art. 21 Abs. 1 GG nur von einem Mitwirken der Parteien spricht.
- [7] *Gerhard Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, *Die Öffentliche Verwaltung* 1984, 364 (369); *Hans-Georg Wehling*, Der Bürgermeister und „sein“ Rat, a.a.O., 34.
- [8] *Hans Herbert von Arnim*, Werden kommunale Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1999, 417 (418 ff.). Auch Fritz Ossenbühl sieht mit einer neuen „Bürgergesellschaft eine völlig neue Phase in der Kommunalpolitik“ heraufziehen. *Fritz Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Gelebte Demokratie*, Festschrift für Manfred Rommel, 1997, S. 247 (249).
- [9] Begrifflich schlage ich vor, zwischen direkter Demokratie im engeren Sinne (Sachentscheidungen direkt durch das Volk) und direkter Demokratie im weiteren Sinne (Direktwahlen von Exekutivspitzen wie z.B. Bürgermeistern und Landräten durch das Volk) zu unterscheiden. Siehe *von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 203 ff. m.w.N.
- [10] *Richard S. Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1995, 5 ff.; *dies.* (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960 – 1990*, London 1992; *dies.* (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994.
- [11] Siehe z.B. *Ruud Koole*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, *Party Politics* 1996, 507 ff.; *Katz/Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, *Party Politics* 1996, 525 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, 343 ff.; *Klaus von Beyme*, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: *Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss* (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, 359 (369 ff.); *Elmar Wiesendahl*, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: *von Arnim* (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, 1999, 49 ff.
- [12] Zum Begrifflichen siehe oben Fußnote 9.
- [13] *Katz/Mair*, Cartel Party, a.a.O., 22: „By casting elections as the legitimate channel for political activity, other, potentially more effective, channels are made less legitimate.“
- [14] *Scarrow*, a.a.O.
- [15] *Joseph A. Schumpeter* geht davon aus, politische Inhalte seien für Politiker ohnehin weniger wichtig, sondern fungierten primär als „Material“ beim Kampf um Mehrheit und Macht. *Joseph A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1950, 443.
- [16] Siehe auch *Heinrich Siedentopf*, Gedanken zum kommunalverfassungsrechtlichen „Puzzle“ in Niedersachsen – Anmerkungen zum Regierungsentwurf. *Niedersächsischer Landkreistag* 6/1995, S. 4: „Dieser Reformprozess wurde – übrigens in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen gleichartig – nach jahrzehntelangen Debatten von der jeweiligen Opposition durch die Androhung eines Volksbegehrens in Gang gesetzt.“
- [17] Dazu näher *Hans Herbert von Arnim*, Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, *DÖV* 1992, 330; *Otmar Jung*, Volksentscheide in der Bundesrepublik. Eine aktuelle Übersicht, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1996, 567 ff. – Verfassungsänderungen bedürfen in Hessen der Zustimmung des Landesvolks durch ein Referendum.
- [18] Lediglich die FDP und die hessische Vereinigung der kommunalen Wählergemeinschaften waren von Anfang an dafür, dagegen hatten weder CDU noch SPD die Einführung der Direktwahl in ihren Parteiprogrammen vorgesehen. Dazu die Übersicht bei *Hans-Joachim Stargardt*, Stärkung der Kommunalparlamente oder kommunales „Wahlfürstentum“?, *Verwaltungsrundschau* 1991, 146 (147 ff.).
- [19] So *Frankfurter Rundschau* vom 17.9.1990, „Möglichst ohne Fehler an die Macht zurück“.
- [20] *Weilburger Tageblatt* vom 18.8.1990, „CDU-Umfrage: 71 Prozent für Direktwahl“. Siehe auch *Stargardt*, a.a.O., 150.
- [21] *Stargardt*, a.a.O., 150.
- [22] Zu den Begriffen „politische Klasse“ und „politische Elite“ *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, 42 ff.
- [23] *Hans Herbert von Arnim*, Macht macht erfindisch. Der Diätenfall: ein politisches Lehrstück, 1988, 193 ff.; *ders.*, Der Staat als Beute. Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen, 1993, 34 ff. (50 ff.).
- [24] Zwar hatte der Volksentscheid nur in Hessen stattgefunden, und er hatte nur die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten betroffen. Doch man ging – wohl nicht zu Unrecht – davon aus, dass ähnliche Ergebnisse auch in anderen Bundesländern zustande kämen, und zwar auch dann, wenn das Wahlrecht zum Gemeinderat (kumulieren und panaschieren statt starrer Liste) oder die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Abstimmung stünde, eine Auffassung, die hinsichtlich des letzten Punktes im



- Herbst 1995 durch den Volksentscheid in Bayern bestätigt wurde.
- [25] Zur Entwicklung in Nordrhein-Westfalen eingehend *Otmar Jung*, Wenn der Souverän sich räuspert ..., Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft 1995, 107 (110 ff.); *Ralf Kleinfeld/Achim Nendza*, Die Reform der deutschen Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern, in: Ralf Kleinfeld, Kommunalpolitik, 1996, 73 (78 ff.); *Guido Freis*, Die Reform der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen. Eine „Constituent policy“ im kommunalpolitischen Netzwerk, 1998.
- [26] Zusammenfassung bei *Kleinfeld/Nendza*, a.a.O., 80.
- [27] Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD vom 14./15.12.1991, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.1991. Dort wurde sowohl die Direktwahl als auch die Beseitigung der Doppelspitze von Chef der Verwaltung (Stadtdirektor) und Vorsitzenden des Rats (Bürgermeister) mehrheitlich abgelehnt. Es sollte lediglich ein Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt werden.
- [28] *Kleinfeld/Nendza*, a.a.O., 89: Eine weitreichende Reform der Gemeindeordnung schien in Nordrhein-Westfalen anfangs „beinahe unrealisierbar, ... zudem hierdurch Positionen wegfallen und zentrale politische Akteure von Ämterverlust bedroht werden“. Vgl. auch schon *Dirk Ehlers*, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1991, 397 (398): „Mitentscheidend (für das bisherige Scheitern der Reform der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen) dürften jedoch auch Fragen der persönlichen und parteipolitischen Machterhaltung sein, da eine Konzentration der Kompetenzen auf eine Person eine Halbierung der Führungspositionen mit sich bringen wird.“
- [29] Zu den profiliertesten Gegnern der Direktwahl gehörte – neben den Bürgermeistern – innerhalb der SPD auch die „Fraktion der Fraktionsvorsitzenden“ (so der damalige SPD-Oberbürgermeister von Duisburg Josef Krings). Darin kam die „vor allem interessendeterminierte Debatte innerhalb der Gremien in vollem Umfange zum Ausdruck“. „Die Ratsmitglieder sowie insbesondere die mächtigen SPD-Fraktionsvorsitzenden der Ruhrgebietsstädte“ sahen „bei der Zusammenlegung der kommunalen Spitze in der Person des hauptamtlichen Bürgermeisters ihren Einfluss verringert“. So *Kleinfeld/Nendza*, a.a.O., 99.
- [30] *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, 153.
- [31] *Jung*, Wenn der Souverän sich räuspert, a.a.O., 118.
- [32] *Kleinfeld/Nendza*, a.a.O., 88.
- [33] *Jung*, a.a.O., 119.
- [34] Die Wahl war formal zwar unverbindlich, stellte auf Grund ihres legitimatorischen Eigengewichts aber die Weichen in den zuständigen Gremien zugunsten Scharpings.
- [35] So erklärte der Vorsitzende der nordrhein-westfälischen SPD-Fraktion *Friedhelm Fahrtmann* bereits zwei Tage später in einem Zeitungsinterview (Rheinische Post vom 15.6.1993), „an der Direktwahl der Bürgermeister“ führe „nun kein Weg mehr vorbei“.
- [36] Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.2.1995, S. 4: „SPD in Kiel schlägt Direktwahl der Bürgermeister vor.“
- [37] Pressemitteilung der CDU in Niedersachsen vom 20.10.1993 („Wulff: Volksbegehren für Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten“).
- [38] Siehe zum Beispiel Frankfurter Rundschau vom 27.2.1995, S. 2: „SPD-Bezirk Hannover lehnt Direktwahl ab.“
- [39] *Scarrow*, a.a.O., 461.
- [40] *Stefan Dietrich*, „Mit hauchdünner Mehrheit ein dickes Brett durchbohren. Wie die Reform der Niedersächsischen Gemeindeordnung parteipolitisch kleingekocht wurde“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.2.1996.
- [41] *Thomas Oppermann*, Kommunalreform in Niedersachsen, Recht und Politik 1996, 80 (81).
- [42] *Stefan Dietrich*, a.a.O.
- [43] *Stefan Dietrich*, a.a.O.
- [44] *Oppermann*, a.a.O., 81.
- [45] Eine lesenswerte erste Bilanz der Reform aus der Sicht eines Oberbürgermeisters zieht *Jürgen Poeschel*, Der neue niedersächsische Oberbürgermeister, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, 601 ff.
- [46] Zum Beispiel Antrag der CDU-Landtagsfraktion vom 1.10.1992, Landtagsdrucksache 10/1178; Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vom 20.9.1993, Landtagsdrucksache 10/1601.
- [47] Saarbrücker Zeitung vom 15.4.1994.
- [48] Saarbrücker Zeitung vom 18.4.1994.
- [49] Zweite Lesung des Gesetzes zur Änderung des Kommunal selbstverwaltungsrechts und des Kommunalwahlrechts (Drucksachen 10/1601 und 10/1909) vom 11.5.1994, Landtag des Saarlandes, 10. Wahlperiode, S. 3586 bis 3592.
- [50] In *Rheinland-Pfalz* war es vor allem die FDP, die in wechselnden Koalitionen, zunächst mit der CDU, sodann mit der SPD die Kommunalverfassungsreform in mehreren Etappen durchsetzte, wobei der schließliche Durchbruch zur Direktwahl der Bürgermeister und Landräte ebenfalls von der Entwicklung in Hessen mitbeeinflusst worden war. Dazu *von Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, a.a.O., 298 f. In den *neuen Ländern* lag die Übernahme des bürgernahen süddeutschen Modells nach der friedlichen Revolution ohnehin nahe.
- [51] Zu den typischerweise unterschiedlichen Interessen und Motiven von Spitzenpolitikern („politische Elite“) und der Masse der Berufspolitiker („politische Klasse“) siehe *von Arnim*, Fetter Bauch, a.a.O., 51 ff. m.w.N.
- [52] Dass sich die politischen Akteure weniger an politisch-normativen Leitbildern orientieren als vielmehr an ihren persönlichen Betroffenheiten, ar-

- beiten *Kleinfeld/Nendza*, a.a.O., zusammenfassend: S. 110, heraus.
- [53] *von Arnim*, Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, Die öffentliche Verwaltung 1992, 330 ff.; *ders.*, Reform der Gemeindeverfassung blieb auf halbem Weg stecken, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23.3.1997; *Hans Meyer*, in: Hans Meyer/Michael Stolleis (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Aufl., 1994, 174; *Banner*, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, a.a.O., 129 (138 f.).
- [54] „Mehr Einfluss für den Bürger.“ Hessen ändert sein Kommunalwahlrecht/Kumulieren und Panaschieren“: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.7.1999; *Rolf Meireis/Ulrich Dreßler*, Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999, Kommunal-Praxis SW 1999, 343 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Neues Wahlrecht hebt das Niveau der Gemeindeverfassungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.3.1999; *Raimund Schmidt-DeCaluwe*, Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, 270 ff.
- [55] Siehe *Harald Hofmann*, Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen, Verwaltungsrundschau 2000, 217 ff.
- [56] *Gerhard Banner*, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, a.a.O., 129 (139 f.); *von Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, a.a.O., 325.
- [57] *von Arnim*, Diener vieler Herren, 1998, 120 ff.
- [58] Dazu *Bernd Klaus Buchholz* (FDP), Schleswig-Holsteinischer Landtag, 13. Wahlperiode, Protokoll der 106. Sitzung vom 6.12.1995, S. 7389 (7390).
- [59] *Buchholz*, a.a.O., 7390: „Es sind die Ortsverbände der Parteien, die weiter allein entscheiden wollen, wer Bürgermeister wird und wer nicht. Und es sind diejenigen, die sich einer echten Entscheidung der Bürger nicht stellen wollen, weil sie wohl zu Recht meinen, dass dann so mancher von ihnen keine Chance hätte. Letztlich geht es um Pfründe der großen Parteien und um nichts anderes.“
- [60] *Diethert Groos*, Ringen um Kommunalreform, Schleswig-Holstein: Hauptamtliche Bürgermeister per Urwahl, Die Welt vom 14.11.1995, S. 2.
- [61] *Buchholz*, a.a.O., 7391.
- [62] *Buchholz*, a.a.O., 7391.
- [63] Urteil des Verfassungsgerichtshof des Saarlandes vom 14.7.1998, Aktenzeichen Lv 4/97.
- [64] A.a.O., S. 14 des Umdrucks: „Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes kann – infolge von Stimmgleichheit im Ergebnis seiner Entscheidung – nicht mit der gemäß § 22 Abs. 1 VerfGHG erforderlichen Stimmenmehrheit feststellen, dass der Antragsgegner den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin durch die fortdauernde Hinnahme der Sperrklauseln im saarländischen Kommunalwahlrecht verletzt hat.“
- [65] Näheres bei *von Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, a.a.O., 315 f.; *ders.*, Wählergemeinschaft, a.a.O., 420 f.
- [66] *Dirk Ehlers*, Sperrklauseln im Wahlrecht, Jura 1999, 660 (665 f.); *Hans Herbert von Arnim*, Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Festschrift für Klaus Vogel, 2000, 453 (459 f.); *Hans Michael Heinig/Martin Morlok*, Konkurrenz belebt das Geschäft! Zur Problematik der 5 %-Klausel im Kommunalwahlrecht, Zeitschrift für Gesetzgebung 2000, 371 ff.
- [67] Zum politischen Streitstand zu diesen Fragen siehe das Protokoll der zweiten Lesung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlrechts (Drucksache 11/1599) vom 14.10.1998, Landtag des Saarlandes, 11. Wahlperiode, S. 3248 bis 3251.
- [68] Siehe dazu – zusätzlich zu den unter IV. 1-4 genannten Quellen – auch das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 14.12.2000. Aktenzeichen LVerfG 4/99.
- [69] Zur Frage der Übertragbarkeit von Inhalt und Durchsetzbarkeit der Reform der Kommunalverfassungen auf die *Landesebene* siehe *von Arnim*, Staat ohne Diener, a.a.O., 323 ff.; *ders.*, Ein demokratischer Urknall, Der Spiegel vom 20.12.1993, 35 ff.; *ders.*, Das System, 2001, 336 ff. Siehe dazu auch *Hans Heinrich Rupp*, Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/2, 111 (118); *Hans Meyer*, in: Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996; *Hans-Horst Giesing*, Kritische Fragen zum Föderalismus, in: *von Arnim* (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, 75; *Fried Esterbauer*, Volkswahl der Regierung?, in: *von Arnim* (Hg.), Direkte Demokratie, 2000, 161; *Brun-Otto Bryde*, Die Reform der Landesverfassungen, in: *von Arnim* (Hg.), Direkte Demokratie, 2000, 147. Bemerkenswert jüngst vor allem die gründlichen Analysen von *Frank Decker*, Direktwahl des Ministerpräsidenten?, Recht und Politik 2001, 51, und insbesondere von *Albert Jansen*, Die Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Hans-Günter Henneke (Hg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, 59 (74 ff.). Die Vorgenannten setzen sich auch mit den Einwänden von *Hans Hugo Klein*, Direktwahl der Ministerpräsidenten?, Festschrift für Martin Kriele, 1997, 573 ff., auseinander.

---

Prof. em. Dr. **Hans Herbert von Arnim** war Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre in Speyer und ist Ordentliches Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung und Leiter der Sektion I - Modernisierung von Staat und Verwaltung

---

# „Die Kommunalverfassung - monistisch muss sie sein!“

## Ein Interview mit dem Kommunalrechtler

### Prof. Dr. Michael Nierhaus

*KWI-Info:* Um die Novellierung der Kommunalverfassung wird derzeit im Land Brandenburg heftig gerungen. Politische Parteien, Interessenvertreter und Kommunalpraktiker streiten um ihre Positionen. Wie schätzen Sie als Kommunalverfassungsrechtler den Reformbedarf ein? Und wie sehen Sie das vom Innenministerium herausgegebenen Eckpunktepapier?

*Prof. Nierhaus:* Ich sehe einen mittleren Novellierungsbedarf, der durchaus über eine redaktionelle Arbeit hinausgeht. Es hat sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass mit den vier Gesetzen, die in den letzten Jahren zur Reform der kommunalen Ebene erlassen wurden: das Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse, das Gemeindereformgesetz und die beiden Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben, wichtige Problemkomplexe angegangen worden sind. Darüber hinaus hat sich weiterer Novellierungsbedarf gezeigt, dem nunmehr das Innenministerium mit einem Eckpunktepapier zur Gesamtreform der Kommunalverfassung Rechnung getragen hat. Grundsätzlich muss zunächst festgestellt werden, ob es sich bei der Brandenburger Kommunalverfassung um eine duale oder um eine monistische Verfassung handelt.

*KWI-Info:* Waren die Aussagen zu dieser Struktur in der jetzigen Verfassung nicht eindeutig?

*Prof. Nierhaus:* Nein, sie sind auch nicht eindeutig in der Landesverfassung des Landes Brandenburg geregelt. Der Artikel 97 enthält in seinen verschiedenen Absätzen einerseits Anklänge an die monistische, andererseits an die dualistische Struktur.

*KWI-Info:* Welche präferieren Sie?

*Prof. Nierhaus:* Ich bevorzuge die monistische Verfassung, weil sie die wenigsten Reibungsverluste enthält. Der Bürgermeister/Oberbürgermeister ist zugleich geborener Vorsitzender der Gemeindevertretung und des Hauptausschusses.

*KWI-Info:* Würde das nicht einen enormen Machtzuwachs in dieser Position mit sich bringen?

*Prof. Nierhaus:* Ja, in der Tat, würde es einen Machtzuwachs bedeuten, der aber dadurch ausgeglichen wird, dass der Bürgermeister/Oberbürgermeister der Gemeindevertretung rechtlich und politisch verantwortlich ist. Durch seine längere Amtszeit und durch die Unabhängigkeit von den in der Gemeindevertretung vorhandenen Parteien sichert der Bürgermeister/Oberbürgermeister in der monistischen Verfassung eine effektive und kontinuierlich arbeitende Kommunalverwaltung, so jedenfalls die positiven Erfahrungen im süddeutschen Raum.

*KWI-Info:* Wenn man zusammen sieht, dass der Bürgermeister über eine längere Amtszeit verfügt, direkt gewählt ist und noch in Rechnung stellt, dass er als Kopf der Verwaltung über ausgewiesenes Fachwissen verfügt, bedeutet dies nicht, dass man das Machtgefüge zu Lasten der Gemeindevertreter verschiebt?

*Prof. Nierhaus:* Nein, alle Erfahrungen aus den Bundesländern, die über eine monistische Verfassung verfügen, sind positiv. Man hatte auch in den süddeutschen Ländern zunächst Angst vor zu starken „Kommunalfürsten“. Vor dem Hintergrund der Wiederwahlen hat sich aber gezeigt, dass die Bürgermeister/Oberbürgermeister sich von ihren Parteien emanzipiert haben, zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden agieren und von der Gemeindevertretung kontrolliert werden können.

*KWI-Info:* Das Eckpunktepapier des Innenministeriums sieht für die Position des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters vor, dass die Bewerber über eine entsprechende Qualifikation verfügen sollten. Diese Qualifikation wird aber nicht stärker umrissen. Teilen Sie diese Forderung und wenn ja, welche Qualifikationsmerkmale müsste eine Person für ein solches Amt mitbringen?

*Prof. Nierhaus:* Das ist eine sehr wichtige, aber auch sehr schwierig zu beantwortende Frage. Ich würde für ein Mischmodell plädieren. Die Qualifikationsanforderungen müssten nicht in der Person des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters selbst vorhanden sein, sondern bei

---

mindestens einem Beigeordneten. Dann kann man darüber diskutieren, ob es je nach Größenklasse der Kommune die Befähigung zum Richteramt sein muss oder ob auch eine Befähigung zum höheren oder mittleren Verwaltungsdienst ausreicht, wie man sie auch aus anderen Bundesländern kennt.

*KWI-Info:* Ein weiterer wichtiger Punkt der Novellierung der Kommunalverfassung in Brandenburg sieht vor, dass die Landräte in Zukunft direkt gewählt werden sollen. Brandenburg ist neben Baden-Württemberg das einzige Bundesland, in dem dies bisher noch nicht geschieht. Wie stehen Sie zu dieser Veränderung?

*Prof. Nierhaus:* Ich würde einer Direktwahl auch der Landräte im Land Brandenburg zustimmen. Es stellt eine gewisse demokratische Systemkonformität dar, wenn sowohl die gemeindlichen als auch die kreiskommunalen Hauptverwaltungsbeamten gleichermaßen direkt vom Bürger gewählt werden. Dass dies bisher nicht der Fall war, liegt in der Zweistufigkeit des Landes begründet, mit der Folge, dass die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde mehr staatliche Verwaltungsaufgaben zu übernehmen hatten als in anderen Bundesländern, die beispielsweise über eine Mittelinstanz verfügen. Auch bei der Direktwahl der Landräte in den anderen Bundesländern hat sich gezeigt, dass diese nicht zu Regionalfürsten geworden sind, insofern also auch aus Sicht der Kommunalaufsicht keine Gefahr einer demokratischen „Unterwanderung“ besteht. Allerdings muss man auch darauf hinweisen, dass z.B. in Schleswig-Holstein derzeit diskutiert wird, die Direktwahl der Landräte wieder abzuschaffen.

*KWI-Info:* Mit welchen Argumenten?

*Prof. Nierhaus:* Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein begründet dies mit zu geringen Wahlbeteiligungen, die zum Teil unter 20% liegen. In einem Landkreis haben nur 12% der Bürgerinnen und Bürger gewählt. Damit ergibt sich in der Tat die Frage, ob eine solche Wahl hinreichende demokratische Substanz und Legitimation vermittelt. Ich würde hingegen anders argumentieren, denn die Direktwahl durch die Bürger führt zu einem gestiegenen demokratischen Engagement der Bürger auf der einen Seite und auf der anderen Seite wird der Landrat etwas mehr „entstaatlicht“. Er muss mehr auf die kreiskommunalen Interessen achten, auf

Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit, um bei den nächsten Wahlen wiedergewählt zu werden.

*KWI-Info:* Der Landrat bleibt weiterhin geborenes Mitglied, aber nicht Vorsitzender des Kreistages. Sehen Sie hier nicht das monistische Prinzip durchbrochen?

*Prof. Nierhaus:* Ich glaube, dass auf Landkreisebene das monistische Prinzip nicht so stringent wie auf Gemeindeebene durchgesetzt werden muss, da der Landrat aufgrund seiner Doppelnatur als untere staatliche Behörde und als kreiskommunales Selbstverwaltungsorgan eine besondere Stellung einnimmt.

*KWI-Info:* Würden sich Ihre Argumentation ändern, wenn es auch in Brandenburg - wie jüngst in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt - in der Zukunft große Regionalkreise hätten?

*Prof. Nierhaus:* Zunächst prinzipiell: Ich halte die Regionalkreisbildung, wie sie gerade in Mecklenburg-Vorpommern gesetzgeberisch abgeschlossen wurde, für verfassungswidrig. Das Grundgesetz und die Aussagen der Landesverfassungen gehen von einem bestimmten Leitbild eines Gemeindeverbandes aus und der wird im Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG ausdrücklich als Kreis benannt. Im Absatz 2 wird dann der Begriff Gemeindeverband gebraucht, ohne dass dies aber zu einer erweiterten Auslegung dieses Verfassungsbegriffes zwänge. Ein Regionalkreis geht aus einer Planungsregion hervor. Er ist ein Verwaltungsbezirk, der im Schema des demokratischen Aufbaus unseres Gemeinwesens eine völlig entörtlichte Verwaltungsorganisation darstellt. Mit seiner Größe von 3.000 bis 6.000 Quadratkilometern ist die Bürgernähe nicht mehr gewährleistet, die Erreichbarkeit der Verwaltung extrem erschwert. Hinzu kommt, dass durch die Verringerung der Anzahl der Landkreise ein Mandatsverlust – in Mecklenburg-Vorpommern gehen mehr als die Hälfte der Kreistagsmandate verloren – eintritt, der unweigerlich eine Schwächung der demokratischen Selbstverwaltung auf kreiskommunaler Ebene nach sich ziehen würde. Die verbleibenden Mandatsträger hätten durch die Vergrößerung ihrer Wahlkreise eine politische Verantwortung zu tragen, die mit den jetzigen Aufgaben nicht zu vergleichen und deren Wahrnehmung im Ehrenamt sicherlich kaum möglich ist.

*KWI-Info:* Begriffe wie Bürgernähe, Ortsbezug,

---

Identifikation sind im Laufe der Geschichte Deutschlands, später der Bundesrepublik geprägt worden. Müssen wir nicht - den aktuellen Entwicklungen geschuldet - auch über neue Beziehungen auf der kommunalen Ebene nachdenken? Können nicht die Technisierung der Verwaltungsabläufe und zunehmende Mobilität der Bevölkerung auch größere kommunale Einheiten rechtfertigen?

*Prof. Nierhaus:* Ja, aber nur in den beschriebenen verfassungsrechtlichen Grenzen und Zielen, nämlich möglichst weitgehender Bürgernähe, Bürgerbeteiligung und Bürgerverantwortung und dezentraler Aufgabenansiedlung! Ich gebe gerne zu, dass die relevanten Grenzwerte (Fläche und Einwohnerzahl bzw. Einwohnerdichte) nicht immer punktgenau ermittelt werden können. Zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe besteht immer ein unauf lösliches Spannungsverhältnis.

*KWI-Info:* Die Regionalkreisbildung wird häufig verbunden mit Fragen wie etwa: Was nützen uns kleinräumige Strukturen, wenn die Aufgaben nicht mehr finanziert werden können? Was nützt uns das Ehrenamt, wenn es nichts mehr gibt, was gestaltet werden kann? Ein Argumentationsmuster in Mecklenburg-Vorpommern ist doch gerade, dass die größeren Verwaltungseinheiten helfen, Ressourcen zusammenzuführen, effizienter zu arbeiten und so Freiräume für die Selbstverwaltung zu schaffen.

*Prof. Nierhaus:* Ich möchte den Begriff des Gemeindverbandes nicht historisch und damit eng verstehen. Ich verweise auf das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1988, die so genannte Rastede-Entscheidung, in der die dezentrale Struktur der gemeindlichen und der Kreisebene deutlich herausgearbeitet wird. Eine Hochzonung oder eine Neugliederung ist aus Gründen der Verwaltungsmodernisierung oder der Effizienzsteigerung allein nicht zulässig. Das würde dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip auf der kommunalen Ebene nicht entsprechen. Im übrigen besteht das Reformziel in Mecklenburg-Vorpommern im wesentlichen darin, Staatsaufgaben, die bisher von staatlichen Sonderbehörden wahrgenommen wurden, zu kommunalisieren und damit den Staatshaushalt zu entlasten. Letzterer Effekt kann indes wegen des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt.“) gar nicht eintreten.

*KWI-Info:* Um trotz der Ehrenamtlichkeit des Abgeordneten eine solide Arbeit in den Kreistagen zu gewährleisten, wird in Mecklenburg-Vorpommern diskutiert, dem Abgeordneten einen professionellen Apparat zur Seite zu stellen. Wie denken Sie darüber?

*Prof. Nierhaus:* Dies wäre im Vergleich zu anderen Bundesländern einmalig. Mecklenburg-Vorpommern beträte hier Neuland. Allerdings zeigt sich hier das überaus schlechte Gewissen des Gesetzgebers. Mit den so genannten Fraktionsassistenten wird versucht, eine Professionalisierung der Kommunalpolitik zu erreichen. Da die Gemeindevertretungen und Kreistage keine Parlamente sind, halte ich einen solchen Apparat nicht für gerechtfertigt. Die Vorarbeiten, die die Kommunalverwaltungen leisten, sind ausreichend, um die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben in den Kommunalvertretungen zu entscheiden.

*KWI-Info:* Wie denken Sie angesichts der europäischen Perspektiven über eine Maßstabsvergrößerung der deutschen kommunalen Strukturen?

*Prof. Nierhaus:* Der leider gescheiterte Verfassungsvertragsentwurf für die Europäische Union sah die Ergänzung des Subsidiaritätsbegriffes vor – und dies gerade auch mit Rücksicht auf die deutschen Kommunalstrukturen. Zu den Ebenen EU, EG, Mitgliedsstaaten trat nunmehr auch die lokale Ebene, die als identitätsbestimmendes Merkmal von den europäischen Organen zu achten ist. Damit sind die Kommunalstrukturen gemeint, wie sie historisch gewachsen sind. Wir haben die Entscheidung zu treffen, wie wir das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz einerseits und Bürgernähe andererseits in Übereinstimmung bringen bzw. lösen. Mit den Regionalkreisen mögen Verwaltungsaufgaben effizienter zu lösen sein, aber die Bürgernähe und Transparenz der Entscheidungen gehen in einer Weise verloren, die verfassungsrechtlich nicht mehr zu vertreten ist.

*KWI-Info:* Mit der Neufassung der Kommunalverfassung soll es Bürgermeistern in Zukunft möglich sein, Mitglied des Kreistages zu werden. Wird diese Entwicklung zu einer problemorientierteren Diskussion in den Kreistagen führen oder besteht nicht vielmehr die Gefahr eines „kommunalen Tauschbasars“, nach dem Motto: „Gib’s du mir, so geb ich Dir.“

---

*Prof. Nierhaus:* Ich bewerte diese Novellierung positiv. In fast allen Landkreisordnungen der anderen Länder ist die Mitwirkung der Bürgermeister im Kreistag nicht nur zugelassen, sondern geradezu erwünscht. Denn der Kreistag gleicht im Rahmen seiner Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion das Leistungsgefälle innerhalb seines Kreisgebietes aus. Hier sollte man den Sachverstand der örtlichen Bürgermeister bei den kreiskommunalen Entscheidungen nutzen. Der Befürchtung, die Bürgermeister würden zu stark kommunale Eigeninteressen verfolgen, kann entgegengehalten werden, dass allein schon mit den Befangenheitsregelungen in der Landkreisordnung ein Interessenkonflikt vermieden werden kann.

*KWI-Info:* Ein anderer Reformkomplex zielt auf die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hin. Sehen Sie hier dringenden Novellierungsbedarf?

*Prof. Nierhaus:* Ich sehe weniger Novellierungsbedarf als er im Eckpunktepapier des Innenministeriums niedergelegt ist. Sicherlich haben es kommunale Unternehmen angesichts der liberalisierten Märkte schwer, wenn sie auf das Örtlichkeitsprinzip festgelegt sind. Allerdings muss immer beachtet werden, dass das Grundgesetz mit dem Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ selbst ein Regionalprinzip für die Gemeinden kennt, das außerörtliches Tätigwerden beschränkt und wirtschaftliches Handeln außerhalb der Gemeindegrenzen einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Diese Rechtfertigung darf nicht allein in wirtschaftlichen Gründen für das Unternehmen, wie besserer Auslastung oder höherer Gewinnerzielung, liegen.

*KWI-Info:* Wird diesem Prinzip in der Praxis nicht ständig widersprochen?

*Prof. Nierhaus:* Ja, aber man kann das juristisch in Bahnen lenken, z.B. in dem man die Haupttätigkeit des Unternehmens auf das örtliche Territorium beschränkt und nur so genannte Annextätigkeiten – wie Nebengeschäfte – außerhalb des eigenen Territoriums zulässt. Klar muss jedenfalls sein, dass die Haupttätigkeit auf dem Gebiet der Kommune liegen muss und Gewinnerzielung kein öffentlicher Zweck ist. Bei den derzeitigen Reformen muss darauf geachtet werden, dass zwei Schutzzonen nicht in Gefahr geraten: das kommunale Selbstverwaltungs-

recht der Nachbarkommune, die allein mit dem Hinweis auf den eigenen Mittelstand bzw. das Handwerk eine entsprechende wirtschaftliche Betätigung der Nachbarkommunen verhindern können soll und nicht erst dann, wenn die Nachbarkommunen selbst ein marktorientiertes Unternehmen führt, wenn es also um den Ausschluss von Konkurrenz unter Kommunen geht. Schutzrichtung ist also zum einen der private Marktteilnehmer und zum anderen die Nachbarkommune mit ihren eigenen wirtschaftlichen Unternehmungen.

*KWI-Info:* Würde Brandenburg mit einer solchen Novellierung Neuland beschreiten?

*Prof. Nierhaus:* Nein, Brandenburg würde kein Neuland betreten. In verschiedenen Gemeindeordnungen, z.B. Bayern und Nordrhein-Westfalen, gibt es derartige Öffnungsklauseln, die so strukturiert sind, dass die berechtigten Interessen der Nachbarkommunen Berücksichtigung finden müssen. Andere Gemeindeordnungen formulieren strenger, dass eine derartige außerörtliche Wirtschaftstätigkeit nur mit Zustimmung der betroffenen Gemeinde oder der Rechtsaufsicht zulässig ist. Meiner Meinung nach verfassungskonform ist allein die zweite Variante, nämlich nur mit Zustimmung der betroffenen Nachbarkommune. Ich weise nur daraufhin, dass die Formulierung „berechtigten Interessen“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, dessen konkrete Auslegung in zahlreichen interkommunalen Prozessen vor den Gerichten stattfinden würde, wobei festzustellen bleibt, dass nur die jeweilige Gemeindevertretung über „berechtigten Interessen“ der eigenen Gemeinde entscheiden kann. Das hat natürlich zur Folge, dass dies auch nicht vollständig gerichtlich überprüft werden darf, denn hier ist ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung im Sinne der Selbsteinschätzung eigener Betroffenheit berührt.

*KWI-Info:* Ein weiterer Schwerpunkt, der besonders für den Bürger interessant ist, ist die Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente. In den letzten 13 Jahren gab es auf kreislicher Ebene nicht ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid. Sollte man angesichts einer solchen Bilanz nicht ganz auf diese partizipatorischen Elemente verzichten?

*Prof. Nierhaus:* Hier sehe ich ebenfalls Novellierungsbedarf und Änderungsmöglichkeiten. Zu hohe Quoren sollten herabgesetzt werden;

---

man darf nur den Fehler nicht machen, dass man die Bindungswirkung von Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden gegenüber der Kommunalvertretung zu stark ausformt. In Bayern hat man zum Beispiel versucht, die Bindungswirkung schon eintreten zu lassen, wenn eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt wurde. Das führt dann zur Lähmung der kommunalen Selbstverwaltung. Der Negativkatalog des § 20 der derzeitigen Gemeindeordnung von Brandenburg ist im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht ungewöhnlich. Besonders wichtig: Die Budgethoheit der Gemeindevertretung darf nicht verletzt werden. Hier haben wir eine sehr rigide Rechtsprechung auch des Brandenburgischen Verfassungsgerichtes, dass bei relativ geringen finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt Volksbegehren/Volksentscheid (auf Landesebene) als unzulässig einstuft. Gleiches könnte für die kommunale Ebene gelten.

*KWI-Info:* Wer gab eigentlich den Anstoß für die derzeitige Diskussion um die Novellierung der Kommunalverfassung?

*Prof. Nierhaus:* Als Kommunalrechtler habe ich in meinen Veröffentlichungen stets auf novellierungsbedürftige Tatbestände hingewiesen, insbesondere auf die Kollisionsfälle zwischen dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und dem hauptamtlichen Bürgermeister. Ansonsten denke ich, dass das Innenministerium der Motor der derzeitigen Entwicklung ist, da beim

Ministerium als Kommunalaufsicht alle Fäden zusammenlaufen und der größte Überblick über den Reformbedarf besteht.

*KWI-Info:* Sie haben die Brandenburger Gemeindeordnung in den neunziger Jahren positiv bewertet mit dem besonderen Charakteristikum der Kompetenzverteilung zwischen Gemeindevertretung, Hauptausschuss und Bürgermeister. Wie schätzen Sie den Entwurf der Novellierung auch vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen ein?

*Prof. Nierhaus:* Ich schätze den Gesamtnovellierungsvorschlag – trotz Kritik im Einzelnen (z.B. im kommunalen Wirtschaftsrecht) – als durchaus positiv ein. Sie beseitigt nicht nur Unstimmigkeiten und systemfremde Elemente, sondern wird hoffentlich auch zu einer Grundsatzentscheidung zugunsten einer monistischen Kommunalverfassung führen.

*KWI-Info:* Herr Professor Nierhaus wir bedanken uns für dieses Gespräch.

---

**Prof. Dr. Michael Nierhaus** ist Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht und Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

---

### **Auswahl von Veröffentlichungen von Prof. Dr. Michael Nierhaus:**

Michael Nierhaus (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und Nationale Aspekte, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWIS Bd. 1), 1996, Duncker & Humblot

ders./Gebhardt, Ihno, Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, KWIS Bd. 4, 1999, Duncker & Humblot

ders./Gebhardt, Ihno, Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand, KWIS Bd. 10, 2002, Duncker & Humblot

ders., Kommunalrecht für Brandenburg, 1. Aufl. 2003, Nomos-Verlag

ders./S. Rademacher, Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, in: LKV 9 (2006), S. 385 ff.

ders., Rechtsprobleme der Gründung einer kommunalen Sparkasse, KWI-Gutachten 1, 2006, Universitätsverlag Potsdam

---

# Position des Brandenburgischen Städte- und Gemeindebundes zur Novellierung der Kommunalverfassung

**Karl-Ludwig Böttcher**

## **I. Zum Eckpunktepapier (Arbeitsstand: 14.11.2005)**

### **Zu A. Vorbemerkungen:**

a) Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt die im Koalitionsvertrag erklärte Zielstellung des Ministeriums des Innern, die aus Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung bestehende Kommunalverfassung des Landes Brandenburg mit dem Ziel zu reformieren, die Eigenverantwortung der Kommunen zu stärken, Reibungsverluste zwischen den kommunalen Organen abzubauen und klarere – auch von außen erkennbarere – Verantwortungsstrukturen zu schaffen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht diese Reform auch im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform. Durch Anpassungen des Kommunalverfassungsrechts sind spürbare Beiträge dazu zu leisten, den nach der Gemeindestrukturreform im Durchschnitt größeren und leistungsstärkeren Städten, Gemeinden und Ämtern mehr Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Die Umsetzung dieses Bestandteils der Gemeindestrukturreform steht bislang noch aus.

b) Es ist daher folgerichtig, wenn als ein Schwerpunkt der Umsetzung der Reformziele die Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten gesehen wird. Vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg wird dies seit vielen Jahren befürwortet (vgl. z.B. schon die Stellungnahme zur Reform des Kommunalverfassungsrechts vom 9. Januar 1996).

c) Die Einführung des doppelhaushaltswesens wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg seit mehreren Jahren gefordert, konstruktiv unterstützt und aktiv begleitet. Die vor dem Hintergrund der geänderten Rahmenbedingungen in liberalisierten Märkten notwendige Reform des Gemeindefinanzrechts wieder aufzunehmen, ist dringend erforderlich. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte dies u.a. im Rahmen der Anhörungen zu den beiden sog. Entlastungsgesetzen verlangt.

Er erwartet, dass die Reform dieses Kapitels der Kommunalverfassung ebenfalls mit der klaren Zielstellung erfolgt, die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen zu stärken.

e) Auf den ersten Blick erscheint es folgerichtig, diese unterschiedlichen Ansatzpunkte und Reformbedarfe im Wege einer Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung zu verwirklichen und dabei sämtliche Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts kritisch zu überprüfen.

Es ist allerdings zu bedenken, dass seit über einem Jahr im Rahmen des Projektes „doppikombi“ Arbeitsentwürfe zur Änderung der §§ 74 ff. GO und der Entwurf einer neuen Gemeindehaushaltsverordnung von acht Modellkommunen intensiv erprobt werden. Nachdem die in den Modellkommunen gesammelten Erfahrungen überwiegend ausgewertet werden, konnten die betroffenen Kommunen und der Städte- und Gemeindebund bis vor kurzem davon ausgehen, dass die zur Einführung des doppelhaushaltswesens erforderlichen Änderungen zum 1. Januar 2007 wirksam sind. Dies sehen wir jetzt als gefährdet an. Denn es liegt einerseits ein weitgehend erprobter und abgestimmter Entwurf vor. Zum anderen müssten für die übrigen Teile der Kommunalverfassung unter erheblichem Zeitdruck Entwürfe erarbeitet werden.

Um zu verhindern, dass wegen dieses Zeitdrucks unausgereifte Entwürfe verabschiedet werden oder aber die gesetzlichen Änderungen zur Einführung der Doppik im „Gesamtpaket“ im Verfahren stecken bleiben, befürworten wir nachdrücklich – wie in anderen Bundesländern – die Einführung des neuen Haushaltsrechts und die Änderungen der mit diesem korrespondierenden Vorschriften der wirtschaftlichen Betätigung von der übrigen Reform des Kommunalverfassungsrechts zu trennen. Für einen solchen getrennten Verfahrensweg hatten wir uns bereits mehrfach auch in persönlichen Gesprächen ausgesprochen.

Darüber hinaus hat der Minister des Innern bereits in der Auftaktveranstaltung am 7. Juni 2004 gegenüber allen Kommunen die Einführung des



---

Rechtsrahmens zum 1. Januar 2007 angekündigt und im Reformprozess damit eine nicht mehr rückholbare Erwartungshaltung geweckt.

f) Medienberichten haben wir entnommen, dass von Seiten des Ministeriums des Innern beabsichtigt ist, etwa 80% der Normen der Kommunalverfassung jedenfalls einer redaktionellen Klarstellung zuzuführen. In dem jetzt in den Blick genommenen Zeitrahmen bis zur Sommerpause erscheint dies unrealistisch. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat Ihre Anfrage zum Anlass genommen, in seinen Mitgliedskörperschaften Reformbedarf zu erfragen. Dabei wurden sämtliche Hauptverwaltungsbeamten angesprochen und Reformalternativen aufgezeigt. Zudem wurde die Reform der Kommunalverfassung in mehreren Gremien unseres Verbandes mit Mitgliedern erörtert. Dies betraf sowohl die Fachebene als auch die Ebene der politisch Verantwortlichen.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass zwar bei einzelnen Normen oder Aufgabenbereichen Anpassungs- oder Reformbedarf gesehen wird. Die Rückmeldungen rechtfertigen aber keinesfalls den Eindruck, dass die Kommunalverfassung insgesamt „neu zu schreiben“ ist. Nicht jede theoretisch denkbare Auslegungsschwierigkeit tritt auch in der Praxis zu Tage. Vielfach wurden Streitfragen zur Kommunalverfassung auch von Gerichten entschieden. Wir befürworten daher eine Reform mit Augenmaß, die Rechtsänderungen nur dann vornimmt, wenn sie entweder die oben genannten Reformziele befördert oder belegbare Auslegungsschwierigkeiten korrigiert werden. Andernfalls ist der Anpassungsaufwand nicht zu rechtfertigen. Eine völlige Neuformulierung der Kommunalverfassung würde von den Anwendern erhebliche Umstellung verlangen. So ist daran zu denken, dass Satzungen und internes Arbeitsmaterial neu zu fertigen sind. Diese Umstellungsschwierigkeiten wären in Kauf zu nehmen, wenn tatsächlich erhebliche Anwendungsprobleme des bisherigen Gesetzeswerkes erkennbar sind.

## **Zu B. Grundlinie der beabsichtigten Änderung der Kommunalverfassung**

### **Zu 1. anstehende Grundsatzentscheidungen**

#### **Einführung der Direktwahl der Landräte**

Die bereits im Koalitionsvertrag festgelegte Ein-

führung einer Direktwahl der Landräte wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt. Hauptamtliche Bürgermeister und Oberbürgermeister werden seit Anfang der 90er Jahre im Land Brandenburg unmittelbar gewählt. Dies hat ihre Legitimation gestärkt und die Entwicklung der Städte und Gemeinden befördert. Es ist daher folgerichtig, die unmittelbare Wahl auch für die Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise einzuführen. Das Land Brandenburg gleicht sich damit der Mehrheit der Bundesländer an. Das Wahlverfahren für die Landräte sollte dem der hauptamtlichen Bürgermeister und Oberbürgermeister angeglichen werden.

#### **Öffnung der Kreistage für hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren**

Der Vorschlag, hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren nicht länger von einer Mitgliedschaft in den Kreistagen auszuschließen, wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg ausdrücklich begrüßt. Das Land Brandenburg würde sich mit dieser Änderung dem Verfahren in der Mehrheit der Flächenländer anschließen. Anders als im Land Brandenburg können in den meisten Bundesländern nämlich hauptamtliche Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden zugleich Mitglied im Kreistag sein: So in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen.

Dort hat sich gezeigt, dass eine Mitgliedschaft hauptamtlicher Bürgermeister in Kreistagen für deren Arbeit sehr förderlich ist. Die durch sie in die Kreistage eingebrachte Fachkompetenz wird geschätzt. Die im Land Brandenburg vereinzelt vorgetragene Befürchtung, es könne zu einer Gefährdung der Aufsicht oder einer Dominanz der Kreistage durch die hauptamtlichen Bürgermeister führen, lässt sich nicht belegen, auch wenn dies immer wieder, wohl eher als Schutzbehauptung – vor wem eigentlich? – vorgetragen wird.

Hinzu kommt, dass sich die Bevölkerung nicht nur durch ehrenamtliche, sondern auch durch hauptamtliche Bürgermeister in den Kreistagen repräsentiert sehen möchte: Bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen im Jahre 2003 wurden zu den Kreistagen kandidierende hauptamtliche Bürgermeister oder Amtsdirektoren, unabhängig von Parteizugehörigkeiten, mit beachtlichen Ergebnissen für Kreistage gewählt. U.a. die Bürgermeister von Werder (Havel),

Treuenbrietzen, Stahnsdorf Wittstock, Schönefeld, Letschin oder Bad Freienwalde. Das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz hat leider wieder verhindert, dass die hauptamtlichen Bürgermeister die ihnen von den Wählern angetragenen Mandate annehmen konnten.

Art. 22 Abs. 5 der Brandenburger Landesverfassung lässt die Mitgliedschaft von hauptamtlichen Bürgermeistern in Kreistagen zu. Dies hat das Landesverfassungsgericht Brandenburg im Beschluss vom 17. September 1998 - 30/98 -, Mitt StGB Bbg. 1998, 379 festgestellt. Der in Brandenburg geltende Ausschluss wurde zwar von Art. 22 Abs. 5 Landesverfassung gedeckt angesehen. Die Verfassung enthalte zwar eine Normierungsmöglichkeit, jedoch keine Regelungspflicht des Gesetzgebers.

Die im Land Brandenburg zum Teil gegen die Mitgliedschaft angeführten angeblich unüberwindbaren Interessenkonflikte zwischen Gemeinden und Landkreisen lassen sich in den Bundesländern, in denen Bürgermeister dem Kreistag angehören können, nicht belegen. So hat der Landkreistag Baden-Württemberg in einer Anhörung des Innenausschusses des Landtages Baden-Württemberg festgestellt, dass die Kreistage jeweils sachgerechte Entscheidungen getroffen haben, bei denen sowohl die Interessen des Landkreises als auch die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden ausgewogen berücksichtigt werden konnten. Dies gelte auch für die Festsetzung der Kreisumlage und Standortentscheidungen. Zudem haben Bürgermeister im Land Brandenburg mit der Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten in Verbandsversammlungen von Zweckverbänden, in Arbeitsgemeinschaften oder Regionalen Planungsgemeinschaften bewiesen, dass sie über „den Tellerrand“ ihrer Gemeinde blicken und abgewogene, gemeindeübergreifend wirkende Entscheidungen treffen. Auch im Amtsausschuss, der wie ein Kreistag über Umlagen und Standorte zu entscheiden hat, sind ehrenamtliche Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden vertreten und treffen jeweils Entscheidungen für den gesamten Bereich eines Amtes. Bürgermeister zeichnen sich durch die Fähigkeit aus, über Parteigrenzen hinweg sachorientiert zusammenarbeiten zu können.

Die Öffnung der Kreistage für hauptamtliche Bürgermeister wird keinen „Karrierestau“ für Jungpolitiker bewirken oder reihenweise langjährig verdiente Kreistagsmitglieder von ihren Sitzen verdrängen. Bürgermeister erhalten

zwar regelmäßig hohe Zustimmung der Bevölkerung. In den Brandenburgischen Landkreisen könnten hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren aber schon theoretisch nur zwischen einem Fünftel und im Maximalfall einem Drittel der Mitglieder der Kreistage stellen. Der Vergleich mit ehrenamtlichen Bürgermeistern, die schon heute Kreistagen angehören dürfen, zeigt aber, dass – schon wegen ihrer übrigen Aufgaben – längst nicht alle hauptamtlichen Bürgermeister eine Mitgliedschaft im Kreistag anstreben werden oder wegen anderweitiger Verpflichtungen können.

Die wichtigste Einnahmequelle der Landkreise ist die von den Gemeinden aufzubringende Kreisumlage. Es ist daher sachgerecht, wenn Vertreter der Gemeinden in ihrem Gemeindeverband, dem Landkreis, auch über den Kreishaushalt unmittelbar mitentscheiden können. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass Bürgermeister im Kreistag auf Grund ihrer Fachkompetenz konstruktiv auf eine Dämpfung des Ausgabeverhaltens hinwirken können.

Schon jetzt können ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeindevertreter und Stadtverordnete, also die Angehörigen des wichtigsten Entscheidungsorgans der kreisangehörigen Gemeinden, sowie nicht leitende Mitarbeiter kreisangehöriger Gemeinden Mitglieder der Kreistage sein. Dies hat die Ausübung der Rechts- und Sonderaufsicht nicht beeinträchtigt. Landräte drücken gegenüber Gemeinden, die durch ehrenamtliche Bürgermeister oder Gemeindevertreter im Kreistag vertreten sind, bei der Ausübung der Aufsicht „kein Auge zu“. Überdies besteht die Rechtsaufsicht vor allem aus Beratung. Außerdem unterliegt der Landrat selbst der Aufsicht durch den Minister des Innern. Die Mitgliedschaft hauptamtlicher Bürgermeister wird dies nicht ändern. Dies zeigen auch die Beispiele anderer Länder. Der Landkreistag Baden-Württemberg hat in einer Anhörung des Innenausschusses des Landtages Baden-Württemberg erklärt, es sei kein Fall bekannt, dass ein Landrat als Leiter einer Rechtsaufsichtsbehörde unsachlichen Einfluss auf ein rechtsaufsichtliches Verfahren gegen einen Bürgermeister, der zugleich dem Kreistag angehört, genommen hätte. Wäre es anders, müssten konsequenterweise auch alle ehrenamtlichen Bürgermeister oder Mitglieder von Gemeindevertretungen oder Stadtverordnetenversammlungen von einer Mitgliedschaft im Kreistag ausgeschlossen oder jedenfalls wegen möglicher

Befangenheit regelmäßig von Abstimmung oder Beratung ausgeschlossen sein.

Hinzu kommt, dass in den Regionalversammlungen der Regionalen Planungsgemeinschaften bereits jetzt hauptamtliche Bürgermeister, Landräte und Oberbürgermeister als geborene Mitglieder mit von Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen gewählten Mitgliedern konstruktiv zusammenarbeiten. Dies hat sich nicht zuletzt in der Debatte um die Neuausrichtung der zentralörtlichen Gliederung gezeigt.

### **Abbau von die Landesverfassung wiederholenden Regelungen**

Der Vorschlag des Ministeriums des Innern, Wiederholungen der Landesverfassung unter dem Gesichtspunkt des Normabbaus in der Gemeindeordnung zum Wegfall zu bringen, wird von hier ebenfalls grundsätzlich unterstützt. Beispielsweise ist dabei an das in der Gemeindeordnung wiederholte Petitionsrecht zu denken. Auch ohne die Erwähnung in der Gemeindeordnung ist es auf Grund der Regelungen der Landesverfassung selbstverständlich, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit Eingaben und Beschwerden an die Gemeindevertretung oder andere Gemeindeorgane wenden können und Anspruch auf Bescheidung haben. Dies bedarf keiner Wiederholung in der Gemeindeordnung. Im Übrigen sehen wir weiteren konkreten Vorschlägen entgegen.

### **Zusammenführung des Kommunalverfassungsrechts in einem Gesetz?**

Aus den oben genannten Gründen sehen wir es nicht als sinnvoll an, die bisherige Dreiteilung des Kommunalverfassungsrechts in Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung grundsätzlich aufzugeben und zur Rechtslage vor 1993 mit einem gemeinsamen Gesetz zurückzukehren. Mit einem solchen Schritt würde zwar die Zahl der Vorschriften vermindert, Doppelregelungen vermieden und eine Angleichung der Regelungen für Gemeinden und Landkreise hergestellt werden. Der für die Kommunen mit dieser Umstellung erforderliche Aufwand steht aber außer Verhältnis zu den mittelfristig erzielbaren Synergieeffekten. Das Ziel des Normabbaus könnte auch erreicht werden, wenn durchgängig auf eine Wiederholung von in der Gemeindeordnung geregelten Tatbeständen in anderen Gesetzen verzichtet würde und stattdessen auf die entsprechenden Regelungen in der Gemeindeordnung verwiesen würde.

## **Zu 2. Wesentlicher Änderungsbedarf im Allgemeinen**

### **Zu 2.1 Allgemeines Kommunalverfassungsrecht**

#### **Monistische Verwaltungsstruktur weiterentwickeln**

Soweit vom Ministerium des Innern angeregt wird, eine klare Entscheidung für die duale oder monistische Verwaltungsstruktur zu treffen, so greift dies in den vergangenen Jahren vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg vorgetragene Anregungen auf. Dabei ist allerdings zwischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden zu unterscheiden. Die Einführung der monistischen Verwaltungsstruktur bei amtsangehörigen Gemeinden wäre ohne Aufgabe der Ämterstruktur nicht möglich und wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg daher für diese Gemeinden auch nicht befürwortet.

Bei amtsfreien Gemeinden stellt sich hingegen insbesondere die Frage, ob die gesetzlichen Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters um den Vorsitz in der Gemeindevertretung oder jedenfalls im Hauptausschuss erweitert werden sollte.

In den Ländern, in denen eine reine Form der monistischen Verwaltungsstruktur praktiziert wird, ist der Bürgermeister bzw. sein Vertreter im Amt auch Vorsitzender der Vertretungskörperschaft bzw. deren Ausschüsse. Dies führt zu einer Verfahrensstraffung der bei der Sitzungsvorbereitung zu beachtenden Formalien (z.B. Hauptverwaltungsbeamter kann unmittelbar Sitzungen einberufen und leiten) und befördert die Entscheidungsfindung in den Städten und Gemeinden. Dies hat nicht dazu geführt, dass in diesen Ländern den Vertretungskörperschaften oder ihren Mitgliedern eine schwächere Stellung zukommt. Hinzu kommt, dass in einer ganzen Reihe von Gemeinden durch Regelung in der Hauptsatzung dem hauptamtlichen Bürgermeister bereits der Vorsitz im Hauptausschuss übertragen wurde.

Vom Städte- und Gemeindebund wird diese Verfahrensweise auch empfohlen. Ob der Vorsitz des hauptamtlichen Bürgermeisters auch auf die Vertretungskörperschaft ausgedehnt werden sollte, ist umstritten und sollte in der weiteren Meinungsbildung diskutiert werden.

#### **Keine Ausweitung der Zahl oder Rechte von Beiräten**

Die vom Ministerium des Innern im Eckpunkte-

papier angesprochene Ausweitung von Zahl oder Verbesserung der Rechte von Beiräten wird vom Städte- und Gemeindebund weiterhin nicht für erforderlich gehalten. Wir hatten dies gegenüber dem Ministerium des Innern z.B. mit Schreiben vom 27. Juli 2004 vorgetragen. Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverantwortung zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner durch ihre von den Bürgern gewählten Organe und im Rahmen der Gesetze durch die Bürger (§ 1 Abs. 2 Satz 2 GO). Nach der Konzeption der Gemeindeordnung wird die Bürgerschaft, soweit sie nicht selbst handelt, durch die Gemeindevertretung vertreten.

Die Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen haben die Belange aller Bürger der Gemeinde bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Damit verbunden ist die Repräsentation der Belange auch einzelner Interessen- oder Bevölkerungsgruppen in der Gemeindevertretung. Hier ist nicht erkennbar, dass z.B. die Gruppe der Senioren in den Vertretungen unterrepräsentiert ist. Statistik und Praxis belegen eher das Gegenteil. Sollte das Ministerium des Innern eine andere Auffassung vertreten, bitten wir darum, dass eine Unterrepräsentanz der Senioren in den Vertretungskörperschaften belastbar belegt wird. Wir stellen anheim, insoweit eine Auswertung der beim Landeswahlleiter vorgehaltenen Daten über das Alter der Bewerber für ein kommunales Mandat bei den allgemeinen Kommunalwahlen 2003 vorzunehmen.

Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg ist zudem auf eine umfassende Beteiligung von Bürgern und Einwohnern ausgerichtet. Sie enthält weitgehende, allen Bürgern eröffnete, unmittelbare Beteiligungsrechte: Die Instrumente der Einwohnerversammlung (§ 17 GO), die in Gemeinden praktizierten Einwohnerfragestunden (§ 18 Abs. 1 GO) sowie die Anhörungsrechte für betroffene Einwohner (§ 18 Abs. 2 GO). Auch können Ausschüsse Betroffene unmittelbar anhören. Schließlich kennt die Gemeindeordnung auch den Einwohnerantrag, der die Gemeindevertretung zwingt, bestimmte, von Einwohnern gewünschte Begehren auch zu beraten. Nicht unerwähnt bleiben kann das Instrument des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheides (§ 20 GO). Hier wird der Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet, unmittelbar Sachentscheidungen zu treffen. Mit diesen Instrumenten können auch Gruppen der Bevölkerung (z.B. Senioren) ihre Belange in Ent-

scheidungsprozesse der Städte und Gemeinden einführen und selbst an Entscheidungen teilhaben. Die bereits angebotenen Instrumente werden von der Bevölkerung jedoch nicht ausgeschöpft.

Vor dem dargestellten Hintergrund lässt sich ein Bedarf nach zusätzlich speziellen – auf einzelne Bevölkerungsgruppen ausgerichteten – gesetzlichen Beteiligungsinstrumenten weiterhin nicht begründen. Jede Verankerung neuer, ihre Legitimation nicht aus allgemeinen Wahlen ableitbarer, Sondergremien in der Gemeindeordnung wird die Integrationskraft der Vertretung und damit die Gemeinden insgesamt schwächen. Diese liefen dem Reformziel einer Stärkung der Gemeindeorgane und klareren Verantwortungsstrukturen zuwider. Schließlich ist daran zu erinnern, dass neue gesetzliche Beteiligungsrechte sicherlich den vielfältigen Initiativen zum Bürokratieabbau, dem Abbau von die Kommunen belastenden Normen und Standards sowie zur Verschlinkung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren entgegenlaufen. Zugleich würde die Frage nach dem Vollzug des strikten Konnexitätsprinzips aufgeworfen werden.

#### **Meiststimmverfahren (§§ 48 Abs. 2, 70 Abs. 1 GO)**

Die Ausgestaltung des Meiststimmverfahrens (§§ 48 Abs. 2, 70 Abs. 1 GO) lässt es derzeit zu, im zweiten Wahlgang bei einem einzelnen Bewerber eine Person mit einer Stimme zu wählen. Dies mag im Ergebnis als unbefriedigend empfunden werden. Die Wahlentscheidung in allen Wahlgängen an „die Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ zu knüpfen, könnte hingegen zu Blockaden führen. Es wird daher angeregt, erst im Dritten Wahlgang eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu verlangen. § 48 Abs. 2 GO sollte entsprechend ergänzt werden.

#### **Ton- und Bildaufnahmen (§ 49 GO)**

In die Gemeindeordnung eine ausdrückliche Regelung zu Ton- und Bildaufnahmen von Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse aufzunehmen, wird unterstützt. Dies kann die Unsicherheit ausräumen, die derzeit aus der in der Praxis erforderlichen entsprechenden Anwendung des sich auf die Fertigung der Sitzungsniederschrift beziehenden § 49 Abs. 2 GO folgt.

Bild- und Tonaufnahmen der Sitzung sollten einer allgemeinen Regelung in der Geschäftsordnung zugänglich sein. Aufgrund der Tatsache, dass die Mitglieder der Vertretungskör-

perschaften ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben und bisweilen durch Bildaufzeichnungen gehemmt werden könnten, sollte sicher gestellt werden, dass die Aufzeichnung nicht gegen den Willen einzelner Gemeindevertreter erfolgt. Dies könnte z.B. durch einen ohne Gegenstimme gefassten zustimmenden Beschluss abgesichert werden.

### **Ausschussbesetzung (§ 50 GO)**

Die derzeitigen Vorschriften über die Besetzung der Ausschüsse haben in der Vergangenheit immer wieder Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten hervorgerufen. Daher wird eine Überprüfung und Neufassung unterstützt.

Nachdem in letzter Zeit Zweifel aufgetreten sind, ob dem Beschluss der Vertretung nach Absatz 5 deklaratorischer oder legitimierender Charakter zukommt (vgl. hierzu die Kommentierung von Schumacher zu § 50 Abs. 5 GO), sollte dies einer Klarstellung zugeführt werden. Soweit es sich um vorberatende und nicht um zur Sachentscheidung berufene Ausschüsse handelt, sollte auf eine Beschlussfassung durch die Vertretung zu Gunsten einer Benennung durch die Fraktionen verzichtet werden. Damit würden Streitigkeiten über die von den Fraktionen benannten Vertreter vermieden werden (Verweigerung der Feststellung).

Weiterhin sollte eine Regelung über die Stellvertretung der ordentlichen Mitglieder der nach § 50 GO gebildeten Ausschüsse aufgenommen werden. Sinnvoll wäre es, die Möglichkeit vorzusehen, bis zu zwei Vertreter benennen zu können. Ferner sollte darauf hingewirkt werden, dass größere Vertretungen nicht in zu viele Gruppen zersplittern. Damit wird im Sinne der Zielstellung der Reform des Ministeriums des Innern ein Beitrag zur Verbesserung der Strukturierung der Meinungsbildung in der Vertretung geleistet.

Diesem Ziel würde eine Ausweitung der derzeitigen Rechte fraktionsloser Gemeindevertreter oder von Zählgemeinschaften entgegenwirken. Vielmehr sollte der Vertretung die Möglichkeit eingeräumt werden, die derzeit in § 40 Abs. 1 GO geregelte Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion von zwei Mitgliedern durch Beschluss der Vertretung anzuheben.

Ergänzungsbedarf wird schließlich für die – vornehmlich kleineren – Gemeindevertretungen gesehen, in denen keine Fraktionen gebildet wurden. Hier ist sollte ein Verfahren für Ausschussbesetzung angeboten werden.

Diskussionswürdig sind auch die Bestimmungen über sachkundige Einwohner (§ 50 Abs. 7 GO). Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Regelung dazu geführt hat, Personen mit besonderer Sachkunde („sachkundige“) als beratende Mitglieder zu berufen. In unserer Mitgliedschaft werden dazu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg stellt daher derzeit die Möglichkeit nicht in Frage, durch Mehrheitsentscheidung der Vertretung sachkundige Einwohner zu bestellen. Gleichwohl wird Klarstellungsbedarf gesehen: Die Gemeindeordnung lässt derzeit offen, wie hoch die Zahl der sachkundigen Einwohner sein darf. Hier wäre eine sich an der Zahl der Mitglieder des Ausschusses orientierte Obergrenze hilfreich. Jedenfalls darf die Zahl der Ausschussmitglieder aus der Vertretungskörperschaft nicht durch die der sachkundigen Einwohner überschritten werden. Zudem sollte bestimmt werden, dass für sachkundige Einwohner keine Vertreter bestellt werden können.

### **Bildung von Ortsteilen (§§ 54 ff. GO)**

Die mit der Gemeindestrukturereform ausgetragenen Vorschriften über die Bildung von Ortsteilen haben – wie vom Städte- und Gemeindebund im damaligen Gesetzgebungsverfahren prognostiziert – für erhebliche Vollzugsprobleme gesorgt. Der Städte- und Gemeindebund hatte die damals bestehenden Normen als absolut ausreichend erachtet, eine Repräsentanz der Einwohner der Ortsteile zu wahren.

Die Vollzugsprobleme betrifft zum einen die an das Ministerium des Innern bereits mit Schreiben vom 24. Juni 2002 und vom 12. Dezember 2003 herangetragene Frage, ob Ortsteile zwingend über die „Organe“ Ortsbürgermeister oder Ortsbeirat verfügen müssen. § 54 Abs. 1 GO bestimmt, dass im Gebiet einer amtsfreien Gemeinde Ortsteile gebildet werden können, wenn ausreichend große, räumlich getrennte, bewohnte Gemeindeteile vorhanden sind. § 54 Abs. 2 Satz 1 GO lautet: „Der Gebietsänderungsvertrag oder die Hauptsatzung können bestimmen, dass in Ortsteilen ein Ortsbürgermeister oder ein Ortsbeirat gewählt wird.“ Der Gesetzgeber hat in § 54 a Abs. 2 Satz 1 GO das Wort „können“ verwendet. Gemeinhin wird damit die Einräumung eines Ermessens zum Ausdruck gebracht. § 54 Abs. 2 Satz 1 GO entspricht insoweit dem früheren § 54 Abs. 1 Satz 2 GO 1993. Auch damals war die Rede davon,

dass Ortsteile einen Ortsbeirat bzw. einen Ortsvorsteher haben können. Für die damalige Gemeindeordnung war anerkannt, dass die Bildung eines Ortsteils auch ohne Ortsvorsteher oder Ortsbeirat erfolgen konnte. In der Praxis wurde auch zum Teil so verfahren. In diesen Fällen ging es Gemeinden und Bevölkerung darum, den hergebrachten Gemeindefür den Ortsteil auf die eine oder andere Weise fortführen zu können. Insbesondere spielten die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften eine Rolle. Danach kann auch der amtliche Name einer Ortschaft oder eines Ortsteils auf der Ortseingangstafel geführt werden (vgl. VwV zu § 42 Abs. 3 Zeichen 310 und 311 StVO). Zwar ist anzuerkennen, dass mit Einführung der neuen Ortsteilverfassung die Mitwirkungsrechte der Ortsteilorgane deutlich erweitert wurden. Allerdings lässt sich auch bei einer systematischen Auslegung der §§ 54 ff. GO n.F. nach unserer Auffassung nicht entnehmen, dass § 54 Abs. 2 Satz 1 GO entgegen seinem Wortlaut der Gemeinde oder den Vertragspartnern eines Gebietsänderungsvertrages kein Ermessen einräumen wollte, Ortsteilorgane zu schaffen. Leider wird die Norm derzeit von den Kommunalaufsichtsbehörden anders ausgelegt. Den Gemeinden soll lediglich ein Auswahlermessen eingeräumt sein, ob ein Ortsbeirat oder ein Ortsbürgermeister zu bestellen ist. Sie stützen sich dabei zum Teil auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Cottbus. Diese Auslegung führt dazu, dass zum Teil Ortsteilorgane geschaffen werden müssen, um die Ortseingangstafel zu erhalten. Dies sollte zum Anlass für eine Korrektur genommen und den Gemeinden ausdrücklich wieder ein Entschließungsermessen eingeräumt werden, einen Ortsteil ohne Ortsteilorgane zu bilden. Es kann kein staatliches Interesse daran bestehen, in den Fällen, in denen lediglich ein früherer Gemeindefür den Ortsteil weitergeführt werden soll aber kein Wunsch nach weitergehenden Mitwirkungsrechten besteht (weil z.B. die Einwohner des Ortsteils durch Persönlichkeiten in der Stadtverordnetenversammlung oder der Gemeindevertretung hervorragend vertreten werden), neue Organe aufzudrängen.

In diesem Zusammenhang ist auch die erleichterte Auflösung von Ortsteilen bzw. den Verzicht auf deren Organe anzusprechen. Es müssen dringend Erleichterungen geschaffen werden, wenn nach mehrfach gescheiterten Wahlgängen Ortsteilgremien nicht mehr besetzt werden können.

Derzeit ist nämlich auch unklar, wie z.B. im Hinblick auf Verfahren zum Erlass von Satzungen zu verfahren ist, wenn Sitze im Ortsbeirat oder das Amt des Ortsbürgermeisters vakant sind. Hier werden zum Teil „Beauftragte“ ernannt, um die Anhörungsrechte wahrzunehmen. Aus unserer Sicht besteht kein schutzwürdiges Interesse an Ortsteilorganen festzuhalten, wenn sich keine Personen finden, diese Aufgaben auch auszufüllen.

Mit Inkrafttreten der neuen Ortsteilverfassung hat die neu eingeführte Bezeichnung Ortsbürgermeister für Unklarheit und Intransparenz gesorgt. Die vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg bereits im Rahmen der Anhörungen in den damaligen Gesetzgebungsverfahren vorgetragenen Bedenken, die Bürger könnten vielfach nicht die Unterschiede zwischen hauptamtlichen, ehrenamtlichen und Ortsbürgermeistern erkennen, haben sich bestätigt. Besonders gilt dies für Gemeinden, die über einen ehrenamtlichen Bürgermeister und über einen Ortsbürgermeister verfügt. Das mit der Novelle der Gemeindeordnung verfolgte Ziel, Verantwortlichkeiten auch nach außen transparent zu gestalten (vgl. Koalitionsvereinbarung) bedarf in diesem Bereich dringend einer Umsetzung. Dabei wird gesehen, dass die Ortsbürgermeister erst mit der letzten Kommunalwahl eingeführt wurden. Es sollte daher das Ende dieser Wahlperiode abgewartet werden, ehe zum früher verwendeten Begriff des „Ortsvorstehers“ zurückgekehrt wird.

Klarzustellen ist ferner, dass vom Ortsbeirat gewählte Ortsbürgermeister auch von diesem abberufen werden können. § 54 Abs. 2 Satz 2 GO spricht von einer Wahl für die „Dauer der Wahlperiode“. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des OVG Brandenburg 1 A 189/00.2 (vgl. Mitt. StGB Bbg. 2003, S. 438) ist vielfach unklar, ob mit § 54 Abs. 2 Satz 2 GO der, eine Abwahl vorsehende, § 48 Abs. 3 GO verdrängt wird.

Angeregt wird ferner, den Zeitraum auszuweiten, innerhalb dessen der Ortsbeirat zu Sitzungen zusammen kommen muss. Derzeit verweist § 54 a auf § 42 Abs. 1 GO, so dass der Ortsbeirat alle drei Monate zusammentreten muss, auch wenn kein Beratungsbedarf besteht. Es wird angeregt, den Zeitraum zu verlängern oder gänzlich zu streichen.

### **Qualifikationsanforderungen**

Von hier wird kein Bedarf gesehen, die Quali-

fiktionsanforderungen an hauptamtliche Bürgermeister, Amtsdirektoren oder Beigeordnete zu verschärfen. Soweit Bürgermeister oder Landräte unmittelbar von der Bürgerschaft zu wählen sind, sehen wir auch verfassungsrechtlich keinen Raum für derartige Anforderungen.

In diesem Zusammenhang ist aber die Praxis anderer Ressorts der Landesregierung anzusprechen: für den Vollzug bestimmter Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung den Kommunen bestimmte Ausbildungsanforderungen für das beschäftigte Personal festzulegen. Aktuell ist z.B. an die Brandenburgische Versammlungsstättenverordnung zu erinnern, die auch von kommunalen Betreibern von Versammlungsstätten z.B. die Beschäftigung von „Fachkräften für Veranstaltungstechnik“ verlangt. Solche Detailvorgaben an Kommunen sind überflüssig. Die Kommunen sind gehalten, Personal vorzuhalten, das in der Lage ist, die Aufgaben zu erfüllen. Sie werden daher, schon um Haftungsansprüche zu vermeiden, von sich aus auf eine sachgerechte und rechtmäßige Erledigung hinwirken.

Die Novelle der Kommunalverfassung sollte zum Anlass genommen werden, die Praxis im Land einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen und Bestrebungen der Fachressorts zurückzudrängen, gesetzliche Personalstandards festzulegen, die letztlich immer wieder, unnötige, Versuche darstellen, in die kommunale Personal- und Organisationshoheit eingreifen zu wollen.

### **Neuregelung des Beanstandungsrechts (§ 65 GO)**

Beim Beanstandungsrecht des hauptamtlichen Bürgermeisters (§ 65) sollte die Frist für eine erneute Befassung durch die Vertretung so geregelt werden, dass keine Sondersitzungen der Vertretung erforderlich werden. Die derzeitige Regelung von vier Wochen nach der Sitzung, in der der beanstandet Beschluss gefasst worden war, führt fast unausweichlich zur Notwendigkeit, Sondersitzungen der Vertretung einzuberufen.

### **Vertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates in Vertretung oder Hauptausschuss**

Eine Klarstellung der Regelung einer Verhinderungsververtretung des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates in der/dem Gemeindevertretung/Kreistag und Hauptausschuss ist

weiterhin erforderlich. Dem allgemeinen Vertreter sollte im Falle der Verhinderung des Hauptverwaltungsbeamten auch dessen Mitgliedschaftsrechte in der Vertretungskörperschaft zustehen. Damit würden Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse vermieden. Die Stellung des nicht von der Bürgerschaft, sondern vom Kreistag gewählten Landrates im Kreistag macht deutlich, dass auch einem mittelbar gewählten Organ ein Stimmrecht in einer ansonsten unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaft eingeräumt werden kann.

### **Regelung der „Vertretung“ im Falle der Mandatsniederlegung.**

Eine klarstellende Regelung der Vertretung im Falle der Mandatsniederlegung oder des Ausscheidens von ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Bürgermeistern erscheint ebenfalls angezeigt.

### **Weiterer Änderungsbedarf**

Soweit in dem Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern allgemein weiterer Änderungsbedarf benannt wird, so bedarf es zu einer näheren Bewertung der Vorlage der vom Ministerium des Innern in den Blick genommenen Einzelfälle. Im Grundsatz ist aus Sicht der Geschäftsstelle jedoch nichts gegen sinnvolle Streichungen von Doppelregelungen, Rechtsbereinigung, die Schaffung von Systemgerechtigkeit der Kommunalverfassung oder einen sinnvollen Abbau von gesetzlichen Standards einzuwenden.

### **Zu 2.2 Doppisches Rechnungswesen der Kommunen**

Die im Eckpunktepapier angeführten Einheiten zur Einführung des doppischen Rechnungswesens entsprechen den bereits im Novellierungsverfahren zur GemHV im Jahre 2002 getroffenen Forderungen des Präsidiums des Städte- und Gemeindebundes und werden vom Verband weiterhin unterstützt.

Seitens des Ministeriums des Innern war bisher beabsichtigt, das Haushaltswirtschaftsrecht als eigenständiges Reformvorhaben zur Novellierung der Gemeindeordnung zu realisieren. Hierfür liegt bereits allen Städten, Gemeinden und Ämtern ein Arbeitsentwurf zur Änderung der §§ 74 ff. GO und ein Entwurf einer neuen GemHV vor. Beide Entwürfe werden derzeit im Rahmen des Projektes „doppik-kom-bb“ von acht Modellkommunen erprobt. Etwa die

Hälfte der Modellkommunen wird bereits ab 01.01.2006 ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundzügen des künftigen Haushaltsrechts führen. Die bisher im Modellprojekt gewonnenen Erfahrungen sind bereits ausgewertet, so dass voraussichtlich zum Jahresbeginn 2006 eine überarbeitete Entwurfsfassung zur diesbezüglichen GO-Änderung vorgelegt werden kann, ebenso zur GemHV. Bislang war vom Ministerium des Innern zugesagt worden, dass das neue Haushaltswirtschaftsrecht bis zum 01. Januar 2007 in Kraft treten kann. Der Städte- und Gemeindebund erwartet, dass der bisher zugesagte Zeitplan zur Einführung der Doppik auch tatsächlich eingehalten wird. Dies ist nicht nur im Interesse der Modellkommunen, sondern auch im Interesse aller weiteren Städte, Ämter und Gemeinden geboten, die bereits außerhalb des Modellprojekts mit ihren Umstellungsarbeiten begonnen haben. Insoweit verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen zur Vorbemerkung des Eckpunkteapiers.

### **Zu 2.3 Wirtschaftliche Betätigung**

Die im Eckpunktepapier genannte Novellierung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung wird vom Städte- und Gemeindebund seit langem eingefordert:

#### **Örtlichkeitsprinzip**

Eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips im Bereich von liberalisierten Märkten ist zu unterstützen, sofern dies mit Zustimmung der betroffenen Drittgemeinde erfolgt. Dies entspricht einer der Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg. Der Städte- und Gemeindebund hat dies bereits in früheren Stellungnahmen eingefordert.

#### **Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts**

Den Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts auf sog. Annexstätigkeiten auszuweiten und diese zu erlauben, soweit damit sonst brachliegendes Wirtschaftspotenzial genutzt werden kann, ist ebenfalls zu begrüßen und entspricht einer früheren Anregung des Städte- und Gemeindebundes.

#### **Bindung an den öffentlichen Zweck**

Die Bindung der gemeindegewirtschaftlichen Tätigkeit an einen öffentlichen Zweck ist ebenfalls zu unterstützen. Gewinnerzielungsabsicht allein kann eine wirtschaftliche Betätigung einer Kom-

mune nicht rechtfertigen. Dies ist aber bereits geltende Rechtslage (§ 100 Abs. 2 Nr. 1 GO).

#### **Verhältnis zur Privatwirtschaft**

Das Ministerium des Innern macht zutreffend darauf aufmerksam, dass § 100 Abs. 3 GO bereits eine verschärfte Form der Subsidiarität enthält. Städte und Gemeinden sind derzeit gehalten, bei jeder denkbaren, auch von Privaten anbietbaren Leistung durch Angebote oder Vergleichsberechnungen qualifiziert zu prüfen, ob eine Übertragung der Aufgabenerfüllung auf einen privaten Anbieter möglich ist. Der Anwendungsbereich dieser „Privatisierungsklausel“ ist in den letzten Jahren immer weitgehender geworden. Letztlich stellt sich für die Kommunen die Frage, ob der zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zu zählende Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Disposition stehen. Vor diesem Hintergrund wird befürwortet, die Subsidiaritätsklausel zu lockern. Jeder Gemeinde muss es möglich sein, unbürokratisch über die Rechtsform entscheiden zu können, in der sie eine Dienstleistung erbringen oder eine öffentliche Aufgabe erledigen will.

Zudem ist dringend davor zu warnen, die Beachtung der Subsidiaritätsklausel gegenüber privaten Unternehmen „drittschützend“ auszugestalten. Einerseits würde damit der bisherige Rechtscharakter des Kommunalverfassungsrechts und des öffentlichen Haushaltsrechts insgesamt in Frage gestellt. Das Kommunalverfassungsrecht dient nämlich jetzt grundsätzlich nicht dem Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs oder dem Privater. Wegen der Ausweitung des Inhaltes des Begriffs der wirtschaftlichen Betätigung ist auch zu erwarten, dass weite Bereiche kommunalen Handelns künftig den Klagen konkurrierender Privater ausgesetzt werden würde. Es kann nicht erwartet werden, dass hier innerhalb weniger Jahre durch die Verwaltungsgerichte Rechtsklarheit über den Bereich zulässiger kommunaler wirtschaftlicher Betätigung geschaffen wird.

Dies belegt etwa ein Blick auf die vielfältige Rechtsprechung zur Auslegung der Bekanntmachungsverordnung, die auch nach mehr als zehn Jahren noch immer Auslegungsschwierigkeiten, übrigens nicht nur im gemeindlichen Bereich, aufwirft. Es ist zu erwarten, dass eine vergleichbare Entwicklung, wie sie bereits jetzt im Bereich des oberhalb der Schwellenwerte drittschützend ausgestalteten öffentlichen Vergabe-



rechts zu verzeichnen ist, die gesamte schlicht hoheitliche Tätigkeit der Kommunen ausgesetzt werden würde. Dies ist strikt abzulehnen und würde auch den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in Frage stellen.

Soweit das Ministerium des Innern beabsichtigt, Privatisierungsklauseln in Anlehnung an § 6 LOG für die kommunale Ebene zu verschärfen, so berührt dies ebenfalls den Kern der kommunalen Selbstverwaltung. § 6 LOG bestimmt, dass privatisierbare Aufgaben Privaten zu überlassen oder diesen zu übertragen sind, dass nicht vollständig privatisierbare Aufgaben Privaten zumindest zur Ausführung übertragen werden sollen und dass, soweit bei dies nicht möglich ist, zumindest eine Kooperation mit privaten angestrebt werden soll. Dies stellt den gesamten nicht hoheitlichen Bereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben in Frage. Dies gilt nicht nur für den Betrieb öffentlicher Kultur-, Sport- oder anderer Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Zunehmend werden auch bislang hoheitlich wahrgenommene Aufgaben an Beliehene übertragen.

Eine solche vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung würde mithin letztlich den kommunalen Aufgabenbestand insgesamt in Frage stellen. Wir möchten das Ministerium des Innern bitten, zunächst im Detail die in den Blick genommenen Aufgaben zu benennen und den möglichen Aufgabenentzug verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen.

### **Kontrolle der Kommunalunternehmen**

Eine zielführende Einflussnahme gegenüber kommunalen Unternehmen liegt im besonderen Interesse der jeweiligen Städte und Gemeinden. Daher werden auch einzelne der unter diesem Punkt genannten Maßnahmen unterstützt. Dies gilt ausdrücklich für die Klarstellung, den Aufsichtsrat der Gesellschaften mit externen Fachleuten besetzen zu können, oder die steuerungsfeindlichen Gesellschaftsformen der AG und Stiftung lediglich subsidiär zuzulassen. Zudem wird angeregt, einen durch die Vertretung unentziehbaren Sitz des Hauptverwaltungsbeamten bzw. einer von diesen benannten Person im Aufsichtsrat vorzusehen.

Soweit allerdings vorgesehen ist, Pflichtinhalte des Beteiligungsberichts oder Mindestanforderungen für ein Beteiligungsmanagement bzw. weitergehende Prüfungsrechte festzuschreiben, wird der vom Ministerium des Innern verfolgte Ansatz nicht geteilt. Vielmehr sollten derarti-

ge Anforderungen innerhalb des kommunalen Haushaltsrechts geregelt werden. Im Rahmen der Einführung des doppelten Rechnungswesens werden Regelungen über eine sog. Konzernbilanz vorbereitet. Dies ist der richtige Ort, kommunale Wirtschaftsunternehmen zu steuern. Der Städte- und Gemeindebund lehnt daher die Ausweitung der Berichtspflichten und die Einführung neuer kommunalaufsichtlicher Instrumente strikt ab und ist überzeugt davon, dass diese bei entsprechender Ausgestaltung des Haushaltsrechts überflüssig sind.

### **Weitere aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes anzusprechende Punkte:**

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes sind folgende weitere Änderungsbedarfe anzusprechen. Dabei wird zwischen Grundsatzfragen und Nomen, die redaktionell korrekturbedürftig sind, unterschieden. Zudem behalten wir uns im Verfahren vor, weiteren Änderungsbedarf vorzutragen:

#### **A. Grundsatzfragen**

##### **I. Aufgabenwahrnehmung durch Große und Mittlere kreisangehörige Städte (§ 2 GO)**

In § 2 Abs. 3 sind die Institute der Großen und Mittleren kreisangehörigen Stadt verankert. Diese wurden im Rahmen der Funktionalreformgesetzgebung in die Gemeindeordnung mit der Erwartung eingeführt, dass Städten dieser Größenordnung weitere Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung übertragen werden. Kommunen dieser Größenordnung sind in der Lage, aufgrund ihrer Leistungskraft ansonsten von Landkreisen erfüllte Aufgaben wahrzunehmen. Leider hat sich diese Erwartung nicht erfüllt. Auch nach Abschluss der Gemeindestrukturereform wurden Großen bzw. Mittleren kreisangehörigen Gemeinden leider keine weiteren Aufgaben angetragen.

Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung speziell im äußeren Entwicklungsraum sollten die Einwohnerschwellenwerte in § 3 Abs. 2 GO nach unten angepasst werden. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg könnte vor dem Hintergrund der dünnen Siedlungsdichte im Land Brandenburg der Status der Großen kreisangehörigen Stadt bereits einer Stadt mit mehr als 35.000 Einwohnern verliehen werden. Der Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt

sollte auf 20.000 Einwohner abgesenkt werden. Die derzeitige Verwaltungspraxis macht deutlich, dass auch Städte mit geringeren Einwohnerzahlen als 45.000 die Aufgaben, die derzeit Großen kreisangehörigen Städten zugewiesen sind, erfüllen können. Dies gilt etwa für die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde. Dieses stärkt die Städte nachweislich auch als Wirtschaftsstandorte. Daher sollten diese Institute keinesfalls im Rahmen der Reform aufgegeben werden.

Zudem sollte dafür Sorge getragen werden, dass vermehrt Aufgaben an diesen Status geknüpft werden.

## **2. Vollzug Öffentlicher Bekanntmachungen (§ 5 GO)**

Noch immer wird Ortsrecht wegen vermeintlicher Verletzung der Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung in Frage gestellt. Die das Bekanntmachungswesen betreffenden Regelungen sollten daher mit dem Ziel der Verbesserung eines rechtssicheren Vollzugs erneut überprüft werden. In die Überprüfung ist auch die Bekanntmachungsverordnung einzubeziehen. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes sollte die Bekanntmachungsverordnung aber nicht aufgehoben werden. Dies würde nur die zu beobachtende Tendenz der Gerichte, aus dem Rechtsstaatsprinzip unterschiedliche Anforderungen an die Form öffentlicher Bekanntmachungen zu entwickeln, nur noch mehr Spielraum verschaffen und damit den Vollzug weiter erschweren.

Auch im Zusammenhang mit der verstärkten Ausrichtung auf E-Government ist zu fordern, dass elektronische Formen der Bekanntmachungen die bisherigen fehleranfälligen Formen ersetzen können. Insoweit verweisen wir auf die im Land Schleswig-Holstein neu eingeführten Vorschriften. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes ist durchaus vorstellbar und jedenfalls mittelfristig wünschenswert, auch im Kommunalverfassungsrechts erforderliche Bekanntmachungen allein durch elektronische Formen zuzulassen.

## **3. Beauftragte (§ 23 GO)**

Der Städte- und Gemeindebund erneuert seine Forderung, die Gemeinden nicht mehr zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter zu verpflichten. Schließlich ist es Aufga-

be der Gemeinden und Ämter insgesamt, auf die Gleichstellung von Frau und Mann im Beruf, öffentlichen Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie in dem Bereich der sozialen Sicherheit hinzuwirken. Gleichstellung geht mittlerweile auch weit über die zwischen Geschlechtern hinaus und bedarf der lokalspezifischen Betrachtungs- und Handlungsentscheidungen der Kommunen in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

## **Aufwandsentschädigung der Gemeindevertreter (§ 37 GO)**

Nach Aufhebung der Kommunalaufwandsentschädigungsverordnung wird von Kommunalaufsichtsbehörden zunehmend von Gemeindevertretern verlangt, die pauschalierten Aufwandsentschädigungen der Höhe nach zu belegen, auch wenn diese sich innerhalb der Grenzen der früheren KomAEV bewegt. Abgesehen davon, dass es in der Praxis rechtlich und tatsächlich schwierig ist, den Aufwand zu bestimmen und zu beziffern und angesichts der vergleichsweise geringen Höhe der Beträge ist dies im Hinblick auf die Bereitschaft der Bevölkerung, ein kommunales Ehrenamt anzunehmen, sehr abträglich. Es ist daher angezeigt, wieder Pauschalen festzulegen, innerhalb deren Grenzen keine weiteren Nachweise verlangt werden oder aber generell auf Nachweispflichten zu verzichten, da die Kommunen vor dem Hintergrund ihrer Eigenverantwortung und der angespannten Haushaltslage von sich aus handeln.

## **Haftung der Gemeindevertreter (§ 39 GO)**

Die Bestimmung für eine Haftung von Gemeindevertretern setzt vorsätzliches Handeln voraus. Es wird angeregt, den Anwendungsbereich auch auf grob fahrlässiges Handeln auszudehnen. Die Regelung würde § 104 GO angeglichen.

## **Geheime Abstimmungen (§ 47 Abs. 2 GO)**

§ 47 sieht die Möglichkeit geheimer Abstimmungen vor. Abgesehen von Wahlen sollten diese aus der Gemeindeordnung gestrichen werden, damit Entscheidungen auch Verantwortungsträgern zugeordnet werden können. Damit wird vermieden, dass rechtswidrige Entscheidungen, und damit letztlich auch Entzug aus einer Haftungsverantwortung, unter dem Schutz geheimer Abstimmungen getroffen werden können.

## **Amtszeit hauptamtlicher Bürgermeister**

Hauptamtliche Bürgermeister, die die Regelaltersgrenze erreichen, bedürfen derzeit für die Ausübung ihres Amtes über die Regelaltersgren-

ze hinaus eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft (§ 147 Abs. 2 Landesbeamtengesetz). Viele hauptamtliche Bürgermeister, die ihr Amt bis zum Ablauf ihrer Wahlzeit ausüben wollen, weisen darauf hin, dass hier die Entscheidung der Vertretungskörperschaft mit dem zum Ausdruck gekommenen Bürgerwillen kollidiere. Wir möchten daher bitten, eine Regelung vorzusehen, die hauptamtlichen Bürgermeistern, die über die Regelaltersgrenze hinaus ihr Amt ausüben wollen, dies ohne eine Entscheidung der Vertretungskörperschaft ermöglicht. Dies entspräche letztlich auch dem Wählerwillen.

### **Rechtsstellung des Kämmerers (§§ 78 und 94 GO)**

Es stellt sich die Frage, ob aufgrund der Organstellung des Bürgermeisters gesetzliche Zusatzanforderungen für die Verwaltungsgeschäfte, wie sie derzeit beispielsweise in §§ 78 Abs. 1 und 94 GO bestehen, noch zeitgemäß sind? Für den Fall, dass sie noch als zeitgemäß anzusehen sind, wäre die Frage, welcher Novellierungsbedarf besteht, um die derzeitigen Regelungen schlüssig auszugestalten. Gesetzlich besteht beispielsweise zur Kämmererbestellung keine Verpflichtung; dies kann lediglich aus den jetzigen Formulierungen der §§ 78 Abs. 1 GO und 94 GO gefolgert werden. Darüber hinaus entspricht die Kämmererbezeichnung in vielen Verwaltungen nicht mehr der fortentwickelten Funktionsbezeichnung (Finanzdezernent, Fachbereichsleiter, u.a.), so dass Doppelbezeichnungen entstanden sind. Es sollte daher im Rahmen der Neufassung des Haushaltsrechts geprüft werden, ob die Bestellung eines mit Sonderrechten ausgestatteten Kämmerers noch mit den künftigen Steuerungsmodellen vereinbar ist.

### **Haushaltssperre (§ 82 GO)**

Die derzeit vorgesehen Organzuständigkeiten, bezogen auf den Erlass und die Aufhebung der Haushaltssperre, sind, auch unter Berücksichtigung der zurzeit mit Bezug auf den Kämmerer ausgestalteten Regeln, als unschlüssig anzusehen: Neben den Zuständigkeitsregelungen des Bürgermeisters nach §§ 61 Abs. 1 und 63 Abs. 1 und 2 GO und neben der Sollvorschrift zur Aufgabenübertragung nach § 94 GO ist in § 82 GO nicht der Bürgermeister, sondern ausschließlich der Kämmerer, der Hauptausschuss und die Gemeindevertretung für Maßnahmen der Haushaltssperre zuständig. Dazu ist festzustellen, dass

nach der derzeit für Maßnahmen der Haushaltssperre gegebenen Rechtslage zwingend die Zuständigkeit des Hauptausschusses und der Gemeindevertretung folgt, wenn kein Kämmerer bestellt ist. Aufgrund der in der GO besonders behandelten Haushaltssperre und aufgrund ihrer weit reichenden Folgen ist des Weiteren festzustellen, dass finanzwirtschaftliche Umstände für den Erlass einer Haushaltssperre zu den wichtigen Angelegenheiten gehören, über die der Bürgermeister dem Hauptausschuss und der Gemeindevertretung nach § 63 Abs. 2 GO berichten muss und zu denen er nach § 63 Abs. 1 Buchst. a GO die notwendigen Beschlüsse vorzubereiten hat. Es wird daher befürwortet sowohl die Unterrichtungspflicht als auch die Zuständigkeiten im Hinblick auf die Organstellung des Bürgermeisters neu zu regeln.

### **Genehmigungsvorbehalte (§ 90 GO)**

Zum Abbau von Genehmigungsvorbehalten sollte der § 90 Abs. 3 GO künftig entfallen. Dieser Vorbehalt ist auch aufgrund der allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 74 GO entbehrlich.

### **Drittenschutz bei der Ausübung der Kommunalaufsicht (§§ 119 ff. GO)**

In Folge der sog. „Oderwitzentscheidung“ des Bundesgerichtshofes wird derzeit auch im Land Brandenburg gesetzgeberischer Handlungsbedarf erörtert, die Kommunalaufsichtsbehörden von möglichen Amtshaftungsansprüchen freizustellen. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht keine Notwendigkeit, eine Drittgerichtetheit der Amtspflichten der Kommunalaufsichtsbehörden gegenüber den zu beaufsichtigenden Kommunen durch gesetzliche Regelungen, zum Beispiel in der Gemeindeordnung, einzuschränken. Insoweit verweisen wir auf unser Schreiben vom 8. April 2004 an das Ministerium des Innern.

Wir befürworten stattdessen, einerseits Genehmigungs- und Anzeigepflichten weiter zurückzuführen und andererseits bei Bedarf Kommunalaufsichtsbehörden Hilfestellung zu geben. Soweit diese neue Rechtsentwicklung dazu geführt hat, dass die „Entscheidungsfreude“ der Kommunalaufsichtsbehörden vermindert wurde, ist jedenfalls die Einführung einer Haftungsbegrenzung kein geeignetes Instrument, den Mitarbeitern der Landkreise mehr Sicherheit bei der Anwendung des Kommunalverfassungsrechts zu vermitteln. Hier ist vielmehr auf die

Durchführung anderer Verwaltungsverfahren zu verweisen, bei denen auch keine Freistellung vom Staatshaftungsrecht erwartet wird. Das Ministerium des Innern könnte zudem bei der Ausübung der Aufsicht auch deutlicher eine Vorbildfunktion für die unteren Kommunalaufsichtsbehörden übernehmen.

Allerdings sollte das Staatshaftungsgesetz der DDR für den Bereich des Landes Brandenburg aufgehoben werden. Damit würde in Brandenburg neben dem auch in den alten Bundesländern geltenden Staatshaftungsrecht keine Grundlage für weitergehende Ansprüche bestehen. Mit einer Aufhebung des Staatshaftungsgesetzes könnte auch ein Beitrag zum Abbau von Normen und Standards geleistet werden. Die Voraussetzungen einer Staatshaftung würden auf das Niveau der alten Bundesländer abgesenkt.

### **Praxis der Sonderaufsicht (§ 132 GO)**

Mit Inkraftsetzung der Kommunalverfassung hatte sich der Landesgesetzgeber dafür entschieden, anstelle der so genannten Fachaufsicht das Institut der Sonderaufsicht für den Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung einzuführen. In den letzten Jahren war zu verzeichnen, dass die federführenden Ressorts in Fachgesetzen die den Sonderaufsichtsbehörden eingeräumten Instrumente denen einer Fachaufsichtsbehörde sehr stark annäherten. Die Novelle der Kommunalverfassung sollte zum Anlass genommen werden, das Institut der Sonderaufsicht im Sinne des § 132 GO zu stärken.

### **Interkommunale Zusammenarbeit und öffentliches Auftragswesen**

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und verschiedener nationaler Obergerichte ist unklar, welche Formen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer öffentlichen Ausschreibung bedürfen. Soweit möglich, ist die Novelle der Kommunalverfassung dazu zu nutzen, hier Rechtsicherheit zu schaffen. Der demografische Wandel wird in Zukunft von den Kommunen vermehrt Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation verlangen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass solche Schritte dem wirtschaftlichen Wettbewerb unterworfen werden.

Soweit möglich, sollte das Land hier Einfluss auf Bund und EU nehmen, die Organisationshoheit der Kommunen zu wahren.

## **B. Redaktionelle Änderungen**

### **1. Zur Gemeindeordnung (GO)**

#### **Hauptsatzung (§ 6 GO)**

Es ist unklar, inwieweit materielle Fehler der Hauptsatzung zur Teil- bzw. zur Gesamtnichtigkeit der Satzung führen. Hier sollte eine Klarstellung eingefügt werden, dass grundsätzlich die Nichtigkeit einzelner Normen die Satzung im Übrigen unberührt lässt.

Alternativ wird angeregt zu prüfen, ob die Vorschriften über die öffentlichen Bekanntmachungen einer Gemeinde in einer gesonderten Satzung in Kraft zu setzen sind. Etwaige Fehler hätten dann nicht mehr die Unwirksamkeit des Satzungsrechts im Übrigen zur Konsequenz.

#### **Gebietsänderung (§ 9 GO)**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg wiederholt seine Auffassung, dass eine Anhörung des Kreistages zu allen Gebietsänderungsverträgen nicht mehr erforderlich ist (§ 9 Abs. 3 GO).

Belange des Kreises werden dann berührt, wenn seine Grenzen geändert werden. Eine politische Entscheidung des Kreistages über einen bereits ausgehandelten Vertrag, der die Grenzen des Landkreises nicht verändert, kann für die Frage seiner Genehmigungsfähigkeit keine Rolle spielen. Die Anhörung des Kreistages sollte daher auf die Fälle beschränkt werden, in denen die Grenzen des Landkreises berührt werden.

Entsprechendes gilt für die Anhörung des Kreistages vor der Bildung, Änderung oder Auflösung von Ämtern (§ 1 Abs. 3 AmtsO). Auch hier ist die Anhörung des Kreistages nicht nötig, wenn nicht Kreisgrenzen verändert werden könnten.

#### **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid (§ 20 GO)**

In den letzten Jahren sind vermehrt Auslegungsfragen des § 20 GO an den Städte- und Gemeindebund Brandenburg herangetragen worden:

Unklar ist der Beginn der Frist des § 20 Abs. 1 Satz 3. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen den Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses, muss es nach derzeitiger Rechtslage innerhalb von 6 Wochen nach der „öffentlichen Bekanntgabe“ des Beschlusses eingereicht sein. Die Gemeindeordnung sieht jedoch keine Pflicht der Gemeinde vor, Beschlüsse öffent-

lich bekannt zu geben. § 49 Abs. 5 spricht hier von „in ortsüblicher Weise der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“. Es wird daher angeregt, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses abzustellen.

Vielfach sind auch die Anforderungen unklar, welche an den von der Bürgerschaft vorzulegenden Kostendeckungsvorschlag zu stellen sind. Hier sollte klar gestellt werden, dass überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der mit der Maßnahme für den Gemeindehaushalt verbundenen Kosten vorzulegen sind. Soweit Maßnahmen nicht nur einmalige Kosten, sondern darüber hinaus auch Folgekosten verursachen, ist insoweit auch eine höhenmäßig bezifferte Prognose erforderlich (vgl. VG Cottbus, Beschluss vom 24. Februar 2000, 4 L 417/99). Die Beteiligung der Gemeindebürger an einem Bürgerbegehren setzt nämlich in besonderer Weise eine verantwortliche Entscheidungsfindung voraus. Diese soll sich nicht darin erschöpfen, Forderungen zu definieren, sondern muss auch die Kosten im Blick behalten. Die Entscheidung der Bevölkerung wird nämlich maßgeblich auch von der Frage beeinflusst, welche Kosten eine Maßnahme verursachen wird. Vor dem Hintergrund des § 22 Abs. 1 Satz 1 GO, welcher die Gemeinde verpflichtet, in Grenzen der Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung von Bürgerbegehren behilflich zu sein, werden die Initiatoren mit solchen Anforderungen auch nicht überfordert. Das VG Cottbus hat solche Anforderungen in der o.g. Entscheidung auch gebilligt. Gleichwohl besteht regelmäßig bei Initiatoren und Kommunen Unklarheit über die Anforderungen, die an den Kostendeckungsvorschlag zu stellen sind.

In Abs. 2 ist unklar, auf welchen Zeitpunkt sich die Wahlberechtigung der Unterzeichnenden beziehen muss. Zur Erleichterung der Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften durch die Gemeinde wird empfohlen, auf den Tag der Einreichung der Unterschriftenlisten abzustellen.

Schließlich sollte klar gestellt werden, dass der Termin der Durchführung des Bürgerentscheides von der Gemeindevertretung und nicht der Kommunalaufsichtsbehörde festzusetzen ist. Hier ist kein sachlicher Grund erkennbar, diese Entscheidung durch die Kommunalaufsichtsbehörde treffen zu lassen.

Klarzustellen ist auch Abs. 4 Satz 4. Es ist nämlich kein Grund ersichtlich, warum in Fällen eines gescheiterten, gegen einen Beschluss der

Vertretung gerichteten Bürgerbegehrens eine Sachentscheidung durch die Gemeindevertretung getroffen werden müßte. Hier bleibt die vorherige Entscheidung der Vertretung bestehen.

#### **Petitionsrecht (§ 21 GO)**

§ 21 GO kann gestrichen werden, da in Artikel 24 der Landesverfassung das Petitionsrecht bereits hinreichend geregelt ist und § 21 dies inhaltlich wiederholt.

#### **Wahlverfahren des Ausländerbeirates (§ 25 GO)**

§ 25 Abs. 2 GO sieht vor, das Wahlverfahren des Ausländerbeirates in der Hauptsatzung zu regeln. Nach Angaben unserer Mitglieder sind die Anforderungen der Kommunalaufsichtsbehörden an die Regelung des Verfahrens stetig gewachsen. Es wird daher angeregt die Anforderungen zu überprüfen und ggf. entweder an geeigneter Stelle ein allgemein gültiges Wahlverfahren zu regeln oder aber den Erlass einer Wahlordnung zuzulassen.

#### **Amtsverschwiegenheit (§ 27 GO)**

Die in Absatz 6 vorgesehene Sanktionsmöglichkeit von Verletzungen der Verschwiegenheitspflicht wird als unzureichend angesehen. Es wird wegen der Schwere des Verstoßes die Schaffung eines selbständigen Tatbestandes angeregt.

#### **Aufgaben der Gemeindevertretung (§ 35 GO)**

Durch die Änderung des § 72 Abs. 1 im Zuge des Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben wurde eine Beschlussfassung über den Geschäftsverteilungsplan aus § 72 gestrichen. Ziel der Rechtsänderung war, die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten zu stärken. Nunmehr stellt sich die Frage, ob aus § 35 Abs. 2 Nr. 1 GO eine Kompetenz der Gemeindevertretung abzuleiten ist, Über den Geschäftsverteilungsplan zu beschließen. Damit könnte die Rechtsänderung leer laufen. § 35 Abs. 2 Nr. 1 GO sollte daher um die Worte „mit Ausnahme der Organisation der Gemeindeverwaltung und der Geschäftsverteilung“ klarstellend ergänzt werden. Grundsätzlich sollte der Entscheidungsvorbehalt der Gemeindevertretung nach § 35 einer Prüfung, mit dem Ziel der Straffung, unterzogen werden. Des Weiteren besteht Novellierungsbedarf im Zusammenhang mit den korrespondierenden Vorschriften der Gemeindegewirtschaft.

### **Rechte der Gemeindevertreter (§ 37 GO)**

Das Tatbestandsmerkmal „ohne Stimmrecht“ des Abs. 3 Satz 2 hat zur Auslegungsfrage geführt, ob dem nicht dem Ausschuss angehörenden Gemeindevertreter zwar kein Stimmrecht, wohl aber Antrags- und Rederechte zustehen. Sollte dies abgelehnt werden, würden den Vertretern in öffentlichen Sitzungen lediglich die gleichen Rechte wie Zuschauern zugestanden. Dann hätte es dieser Bestimmung nicht bedurft. Will man diesen Vertretern allerdings Antrags- und Rederechte zuerkennen, stellt sich die Frage, wo ein Unterschied zum Grundmandatsträger nach § 50 Abs. 4 GO zu sehen wäre. Hier wird die Auffassung vertreten, dass die Teilnahme ohne Stimmrecht ein Antrags- und Rederecht umfasst. Es sollte eine Klarstellung erfolgen.

### **Einberufung der Gemeindevertretung (§ 42 GO)**

Es wird angeregt, die Bestimmung um Vorschriften für eine Fortsetzungssitzung (vgl. OVG Brandenburg, Urteil vom 27. April 1994 - I A 33/92 -, LKV 1995 Seite 42) zu ergänzen. Es sollte im Sinne der Entscheidung klargestellt werden, dass in den Fällen, in denen die Tagesordnung in der Sitzung nicht abgeschlossen werden konnte, nach einer Entscheidung der Vertretung die Sitzung am gleichen Ort ohne eine erneute öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung fortgesetzt werden kann.

In Abs. 4 sollte das Wort „Festlegungen“ durch „Regelungen“ ersetzt werden.

### **Tagesordnung der Vertretung (§ 43 GO)**

Hier sollte klargestellt werden, dass auch Tagesordnungspunkte, die nach Abs. 2 auf Verlangen des hauptamtlichen Bürgermeisters oder des Amtsdirektors auf die Tagesordnung gesetzt worden sind, nur mit dessen Zustimmung von der Vertretung abgesetzt werden dürfen.

### **Zusammensetzung des Hauptausschusses (§ 56 GO)**

Neben dem Vorschlag, den hauptamtlichen Bürgermeister bereits durch eine gesetzliche Regelung zum Vorsitzenden des Hauptausschusses zu bestimmen, wird angeregt, die Mitglieder des Hauptausschusses nicht in der ersten Sitzung der Vertretung für die Dauer der Wahlperiode bestimmen zu lassen. Nach der Rechtsprechung des ova Brandenburg folgt aus § 56 Abs. 3 Satz 1 GO, dass die Zusammensetzung des Hauptausschusses ohne Wechsel der Mehr-

heitsverhältnisse in der Vertretung keinen späteren Änderungen zugänglich ist. Die Fraktionen sind für die Dauer der Wahlperiode an die einmal bestimmten Mitglieder gebunden. Dies ist nicht sachgerecht.

Zum einen ist es oftmals in der ersten Sitzung noch nicht möglich, sich bereits über die Zahl der Mitglieder des Hauptausschusses zu verständigen. Zum anderen verhindert die Regelung einen Wechsel der benannten Vertreter während der fünfjährigen Wahlperiode vorzunehmen. Die Bestimmung sollte gelockert werden, um Fraktionen die Möglichkeit zu verschaffen, Mitglieder auszutauschen.

### **Beanstandung (§ 65 GO)**

In Satz 4 sollte auf die dann genannte zeitliche Vorgabe von vier Wochen verzichtet und statt dessen eine Regelung aufgenommen werden, dass über die beanstandete Angelegenheit in der nächsten ordentlichen Sitzung entschieden werden soll. Damit könnte die Einberufung von Sondersitzungen entbehrlich werden. Nach der derzeitigen Regelung ist eine Sondersitzung unabweichlich.

### **Eilentscheidung (§ 68 GO)**

Eilentscheidungen setzen nach § 68 Abs. 1 Satz 1 GO voraus, dass sie nicht bis zu einer „ohne Frist und formlos einberufenen Sitzung“ der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses aufgeschoben werden kann. „Formlos und ohne Frist“ einberufene Sitzungen sieht die Gemeindeordnung allerdings nicht vor. Dies führt zu Abgrenzungsproblemen. Es wird daher angeregt, diesen Widerspruch durch eine eindeutige Regelung zu ersetzen. So könnte auf eine in der Geschäftsordnung der Vertretung vorgesehene abgekürzte Ladungsfrist verwiesen werden, innerhalb der die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann.

### **Gemeindebedienstete (§ 73 GO)**

Die Regelung ist – wie die gesamte Kommunalverfassung – an den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) anzupassen. Der TVöD hat die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben und spricht jetzt durchgängig von „Beschäftigten“.

Der Grund für die in § 73 Abs. 1 vorgenommene Bindung der Kommunen an die Eingruppierungsvorschriften des Landes ist durch den TVöD weggefallen. Sinn und Zweck der Vorschrift bestand bislang darin, einheitliches Tarifrecht für Land und Kommunen abzusi-

chern. Nachdem das Land dem TVöD bislang nicht beigetreten ist, ist die Grundlage für diese Bestimmung entfallen. Die Norm ist daher entbehrlich.

Darüber hinaus werden die Wirkungen der erfolgten Novellierung des § 73 Abs. 2 GO zu würdigen sein. Es kann Bedarf bestehen, auch die Rechte des hauptamtlichen Bürgermeisters weiter zu stärken.

## **2. Zur Amtsordnung**

### **Zusammensetzung des Amtsausschusses (§ 6 AmtsO)**

Nach den letzten Kommunalwahlen war mehrfach festzustellen, dass die von Fraktionen auf Grund von § 6 Abs. 1 Satz 2 AmtsO als weitere Mitglieder des Amtsausschusses vorgeschlagenen Personen von der Gemeindevertretung abgelehnt wurden. Als Folge blieben Sitze im Amtsausschuss unbesetzt. Selbst bei erneuten Wahlen fanden von den Fraktionen vorgeschlagene Bewerber nicht die erforderliche Mehrheit. Dies ist auf eine unklare Fassung der Amtsordnung zurückzuführen: Einerseits werden Fraktionen Vorschlagsrechte eingeräumt, andererseits ist eine „Wahl“ nach § 48 GO erforderlich. Wegen der Bindung an das Vorschlagsrecht der Fraktion wird das Verfahren von den Mitgliedern der Gemeindevertretungen als widersprüchlich angesehen. Zu dieser Regelung ist ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg vom 7. Januar 2004 - 1 B 11/04 - ergangen. Darin hat der 1. Senat ausgeführt, einer Fraktion sei zwar ein unentziehbares Vorschlagsrecht eingeräumt, die Vertretung sei aber nicht verpflichtet, den vorgeschlagenen Kandidaten als weiteres Mitglied zu wählen. Im Ergebnis kann (und hat in der Praxis) diese Auslegung dazu führen, dass sich – bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen – die politischen Kräfte in der Gemeindevertretung gegenseitig blockieren. Das Vorschlagsrecht der Fraktionen läuft ins Leere. Gefährdet ist der Grundsatz, wonach die von einer Gemeinde in den Amtsausschuss entsandten Vertreter auch die politische Zusammensetzung der Vertretung repräsentieren.

Wie in unserem Schreiben vom 09. März 2003 angeregt, sollte in § 6 AmtsO das Wahlverfahren durch eine Bestellung ersetzt werden. Als Vorbild bietet sich § 15 Abs. 4 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit an, wonach mehrere Vertreter einer Gemeinde in ei-

nem Zweckverband nach den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Besetzung der Ausschüsse zu bestellen sind.

### **Weiterer Klarstellungsbedarf**

In der Amtsordnung sollte die Bildung von vorberatenden Ausschüssen ausdrücklich zugelassen werden.

Ferner sollte in § 4 AmtsO klar gestellt werden, dass der Amtsdirektor bei Rechtsgeschäften zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden bzw. zwischen amtsangehörigen Gemeinden gesetzlich vom Verbot des In-Sich-Geschäfts freigestellt ist. Ein Interessenskonflikt wird regelmäßig dadurch vermieden, dass die Saccentscheidung vom Hauptausschuss oder der Gemeindevertretung getroffen wird. Klar gestellt werden sollte auch, wer in den verbleibenden Fällen des Abs. 3 amtsangehörige Gemeinden vertritt. Sachgerecht wäre es, den Vertreter im Einzelfall von der Gemeindevertretung bestimmen zu lassen.

## **3. Zum Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz**

Zum Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz hatte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg mit Schreiben vom 31. März 2005 gegenüber dem Ministerium des Innern eine Stellungnahme abgegeben, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass zwischenzeitlich der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben hat und jetzt von „Beschäftigten“ spricht. Dies macht eine Anpassung der Vorschriften über die Inkompatibilität erforderlich. Wir tendieren dazu, den Begriff „Angestellter“ durch „Beschäftigter“ zu ersetzen. Damit wäre die Mitgliedschaft von Beschäftigten der Gemeinden in der Vertretungskörperschaft ausgeschlossen. Den Beschäftigten würde keine Kontrollfunktion über die Gemeinde eingeräumt. Dies würde von uns grundsätzlich unterstützt. Wir sehen aber, dass Art. 22 Abs. 5 Satz 3 Landesverfassung den Landesgesetzgeber nur zum Ausschluss von Beamten, Angestellten des Öffentlichen Dienstes und Richter von der Mitgliedschaft in der Vertretung ermächtigt, den Begriff „Arbeiter“ aber nicht aufzählt. Wir bitten daher um Prüfung der Reichweite der Ermächtigungsnorm.

---

Wie eingangs ausgeführt, kann unsere Stellungnahme zum „Eckpunktepapier“ nicht als abschließend betrachtet werden und steht unter dem Vorbehalt der Gremienbeschlüsse. Wir haben jedoch weitgehend sowohl die bisherige Beschlusslage unseres Präsidiums, als auch die Meinungsbildung aus unserer Mitgliedschaft berücksichtigt.

---

**Karl-Ludwig Böttcher** ist der Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg. Weitere Informationen: [http://www.stgb-brandenburg.de/index\\_ie.html](http://www.stgb-brandenburg.de/index_ie.html).

## **Neue Publikation des KWI:**

### **Rechtsprobleme der Gründung einer kommunalen Sparkasse**

Die vorliegende Untersuchung ist aus einem rechtswissenschaftlichen Gutachten hervorgegangen, das der Autor im Auftrag des Oberbürgermeisters der Stadt Braunschweig erstellt hat. Die Stadt und weitere Kommunen des früheren Landes Braunschweig unterhalten aus historischen Gründen keine eigenen öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Die Sparkassenfunktion nimmt faktisch die Norddeutsche Landesbank-Girozentrale wahr.

Gegenstand der Monographie ist demgemäß die Durchsetzung der kommunalen Sparkassenhoheit im Geschäftsgebiet einer Landesbank. Die damit verbundenen Rechtsprobleme beschränken sich nicht auf das Niedersächsische Sparkassenrecht, sondern sind von allgemeinem Interesse. Ähnliche Rechtsfragen ergeben sich z.B. bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung der Vereinigung von kommunalen Sparkassen in Abgrenzung zur Geschäftstätigkeit von Landesbanken. Im Übrigen gibt es auch außerhalb Braunschweigischen Raumes viele kreisangehörige Gemeinden, die nicht Träger einer Sparkasse oder Mitglieder in einem Sparkassenzweckverband sind. Auch sie könnten ihr verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG verankertes Recht geltend machen, eine eigene Sparkasse zu errichten.

**Michael Nierhaus,**  
**Rechtsprobleme der Gründung einer kommunalen Sparkasse (KWI-Gutachten, 1),**  
**Potsdam: Universitätsverlag 2006**  
**(ISBN: 3-939469-15-7)**



---

# Position des Brandenburgischen Landkreistages zur Reform der Kommunalverfassung

**Peter-Paul Humpert**

## I. Vorbemerkung

Vorangeschickt seien einige Vorbemerkungen zu dem Regelungsanliegen der vorgesehenen Gesamtnovellierung der Gemeinde-, Amts- und Landkreisordnung:

Ausweislich der auch in dem Eckpunktepapier in Bezug genommenen Koalitionsvereinbarung soll diese Gesamtnovellierung dazu dienen, die „Eigenverantwortlichkeit“ der kommunalen Ebene „zu erhalten und möglichst auszubauen“. Diese Zielstellung ist selbstverständlich zu begrüßen. Die kraftvolle Ausübung des Selbstverwaltungsrechts erfordert aber nicht nur entsprechende kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, sondern auch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung.

Die brandenburgischen Kommunen befinden sich jedoch in einer krisenhaften Finanzsituation. Neben zahlreichen anderen schwerwiegenden Problemen hat dies auch Auswirkungen auf die Anwendung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften durch die unteren Kommunalaufsichtsbehörden:

Insbesondere können Gemeinden vielerorts keine genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzepte vorlegen, was dazu führt, dass sie – zum Teil bereits seit Jahren – der vorläufigen Haushaltsführung unterworfen sind. In der Fläche kann daher verbreitet von kommunaler „Eigenverantwortlichkeit“ nicht mehr die Rede sein, was auch zunehmend das Vertrauensverhältnis zwischen den beaufsichtigten Gemeinden und den sie beaufsichtigenden unteren Kommunalaufsichtsbehörden stört, welche die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Restriktionen zu überwachen haben.

Dies soll an nur einem Praxisbeispiel veranschaulicht werden: Befindet sich eine Gemeinde in vorläufiger Haushaltsführung, dürfen Kassenkredite nach § 87 Abs. 1 Satz 2 GO nur bis zu dem in der letzten wirksamen Haushaltsatzung festgesetzten Höchstbetrag aufgenommen werden. Bei einer mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung besteht diese Grenze also fort, obgleich der Liquiditätsbedarf etwa wegen höherer Tarifaufschläge oder wachsender

Energiekosten zunehmend steigt. Um Gehälter und Betriebskosten weiter zahlen zu können, benötigt die Gemeinde deshalb zusätzliche Kassenkredite, welche aber wegen § 87 Abs. 1 Satz 2 GO von der Kommunalaufsicht nicht bewilligt werden dürfen. Das Ministerium des Innern hat vor diesem Hintergrund einer zunehmenden Anzahl von Gemeinden mit mehrjähriger vorläufiger Haushaltsführung in seinem Runderlass Nr. 4/2004 vom 22. Juni 2004 zum kommunalaufsichtlichen Umgang mit der vorläufigen Haushaltsführung auch Hinweise für dieses Problem gegeben. Danach soll die – wie gezeigt nicht gesetzeskonforme – Überschreitung des zulässigen Höchstbetrages der Kassenkredite durch die Kommunalaufsicht nicht zu beanstanden sein, wenn es sich um unabwiesbare Zahlungsverpflichtungen handelt und die Kommunalaufsicht auf den Gesetzesverstoß hinweist. Genehmigungsfähig ist die Überschreitung wegen des klaren Wortlauts von § 87 Abs. 1 Satz 2 GO jedoch nicht. Eine solche Genehmigung wird aber verbreitet von den Kreditinstituten verlangt. Dieses Beispiel zeigt, dass als Folge der kommunalen Finanzsituation manche rechtliche Rahmenbedingungen nicht mehr der kommunalen Wirklichkeit vor Ort gerecht werden. Es bedarf daher einer Stärkung der finanziellen Grundlagen, um diese Diskrepanz zu lösen. Auch darf die vorgesehene Änderung der Gemeinde- und Landkreisordnung nicht zum Anlass genommen werden, Regelungsansätze zu kodifizieren, die einer Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit gerade zuwiderlaufen.

Rein vorsorglich sei deshalb für den auch in den „Vorbemerkungen“ des Eckpunktepapiers angesprochenen Bereich eGovernment klargestellt, dass hier von zentralen Vorgaben geprägten Regelungstendenzen eine klare Absage zu erteilen ist. Ein Ansatz, durch zentralistische Regelungen Geschäftsprozessoptimierung für digitale Fachverfahren der Kommunen betreiben zu wollen, kann daher aus Sicht der Landkreise nicht befürwortet werden.

Zudem wäre es nicht zielführend, den von den Kommunen nunmehr flächendeckend ab-

gelehnten Ansatz kommunaler Rechenzentrums-lösungen jetzt über die Novellierung wieder salonfähig machen zu wollen. Derartige Überlegungen – etwa im Sinne eines Anschlusszwanges an den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) als „kommunales Rechenzentrum“ – verstoßen klar und deutlich gegen die kommunale Organisationshoheit. Zu sehen ist überdies, dass sie den gewachsenen Brandenburger Kooperationsstrukturen zwischen Kommunen und ihren mittelständischen Softwarelieferanten die Grundlage entzögen. Hierdurch würde marktverzerrend in einen funktionierenden und für alle Beteiligten vorteilhaften Wettbewerb eingegriffen, der seine Konkurrenzfähigkeit bundesweit fortlaufend unter Beweis stellt.

## II. Eckpunktepapier des Innenministeriums

Der Gliederung des Eckpunktepapiers folgend unterziehen wir nachfolgend zunächst die „Grundsatzentscheidungen“ (1.) und danach den „wesentlichen Änderungsbedarf im Allgemeinen“ (2.) einer kritischen Würdigung.

### 1. Grundsatzentscheidungen

#### Direktwahl der Landräte

Hinsichtlich der Direktwahl der Landräte bereiten wir gegenwärtig eine gesonderte Stellungnahme vor, die wir Ihnen in Kürze zuleiten werden.

#### Aufhebung der Inkompatibilitätsregelung des § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG

Für die Frage einer Aufhebung der Inkompatibilitätsregelung des § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG ergibt sich eine eindeutige Bewertung durch die Landkreise: Eine Freistellung der hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren von dieser Inkompatibilitätsregelung wird entschieden abgelehnt. Diese Inkompatibilitätsregelung zur Unvereinbarkeit von Amt und Mandat ist für die Funktionsfähigkeit der Kreistage unverzichtbar. Ihre Streichung würde die Arbeit in den Kreistagen nachhaltig erschweren und dem Grundgedanken bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zuwiderlaufen. Darüber hinaus würde mit einer Beseitigung dieser Vorschrift der Systemzusammenhang der Inkompatibilitätsregelungen zerstört, schwerwiegende Interessenkollisionen provoziert sowie die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Branden-

burg vom 17. September 1998 negiert. Die Regelung des § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG ist erst von wenigen Jahren in der vorliegenden Form ausgestaltet worden. Insbesondere die Inkompatibilitätsregelungen waren Gegenstand einer intensiven Debatte, in der das Für und Wider eingehend bewertet worden ist. Neue Erkenntnisse, die die Richtigkeit dieser gesetzgeberischen Bewertung in Frage stellen könnten, sind nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass sämtliche Inkompatibilitätsregelungen in § 12 Abs. 2 BbgKWahlG in einem Systemzusammenhang stehen. Der Ansatz, hier einen einzelnen Baustein heraus zu brechen, würde das ganze System angreifbar machen.

Zudem sollen die Kreistage vom Willen der Bürger und nicht von den Zielsetzungen der gemeindlichen Hauptverwaltungsbeamten gesteuert werden. Im Kreistag repräsentiert sich die Bürgerschaft des gesamten Kreises. Demgegenüber würde eine aufgehobene Inkompatibilität dazu führen, dass die lokalen Interessen und Zielstellungen der einzelnen Gemeinden die Kreistagsarbeit dominieren. Die negativen Erfahrungen in anderen Bundesländern – namentlich in Mecklenburg-Vorpommern – belegen dies. Darüber hinaus würde bei einer Mitgliedschaft von gemeindlichen Hauptverwaltungsbeamten in den Kreistagen unberücksichtigt bleiben, dass die Landkreise gemäß § 1 Abs. 1 LKrO nicht nur Gemeindeverband, sondern auch Gebietskörperschaft sind. Ziel der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung ist eine Aufgabenerfüllung „zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner“ des Landkreises (§ 1 Abs. 2 Satz 1 LKrO). Dies wäre jedoch nicht mehr gewährleistet, wenn mit den gemeindlichen Hauptverwaltungsbeamten hauptberufliche Vertreter der Interessen einzelner Gemeinden in die Kreistage einziehen.

Eine Realisierung des diesbezüglichen Vorschlages würde in den Kreistagen zu einer Majorisierung durch die Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden und Ämter führen. Die Beratungen der Kreistage würden durch sie dominiert und durch das Austragen interkommunaler administrativer Konflikte geprägt. Darüber hinaus ist auch die nachhaltige Gefahr von Interessenkollisionen nicht von der Hand zu weisen. Gemäß § 61 Abs. 2 LKrO ist der Kreistag Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde des Landrats. Der Landrat bedarf daher des ständigen Vertrauens des Kreistages. Somit

besteht die Gefahr, dass Kreistagsabgeordnete, die Hauptverwaltungsbeamte einer kreisangehörigen Gebietskörperschaft sind, mittelbar über den Kreistag auf die Wahrnehmung der Kommunalaufsicht durch den Landrat über ihre Gemeinde oder ihr Amt Einfluss nehmen könnten. Ein wirksamer Schutz der organisatorischen Gewaltenteilung verlangt aber, dass die Entscheidungen und das konkrete Handeln der Kommunalaufsichtsbehörde frei von Einflüssen der zu beaufsichtigenden Gebietskörperschaften und ihrer Hauptverwaltungsbeamten bleiben. Auch besteht unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen Vermittlung gemeindlicher Interessen im Kreistag kein Bedürfnis, die jetzige Inkompatibilitätsregelung für Hauptverwaltungsbeamte aufzuheben. Bereits jetzt besteht für Gemeinderatsmitglieder die rechtliche Möglichkeit, sich in den Kreistag wählen zu lassen, wovon auch rege Gebrauch gemacht wird. In der Praxis führt dies dazu, dass die gemeindlichen Interessen in die Kreistagsarbeit einfließen und in umgekehrter Richtung kreisliche Belange in die Gemeindevertretungen widerspiegelt werden können, wovon Landkreis und Gemeinde gleichermaßen profitieren. Dem Gedanken einer gegenseitigen Interessenvermittlung wird hierdurch bereits in hervorragender Weise Rechnung getragen. Überhaupt wäre mit derselben Berechtigung zwangsläufig auch zu fordern, weitere Inkompatibilitätsbestimmungen aufzuheben, die jetzt etwa im Verhältnis Land – Kommunen bestehen.

Überdies wird mit dem Vorschlag zur Streichung von § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG der Beschluss des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 17. September 1998 – VfGBbg 30/98 – negiert. Das Landesverfassungsgericht bestätigt insoweit zunächst in eindrucksvoller Weise die sich im Bereich der Aufsicht ergebenden vielfältigen Interessenkollisionen, wenn Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinden und Ämter in den Kreistagen vertreten wären. Außerdem weist es nachdrücklich darauf hin, dass sich Interessenkollisionen zwischen dem kommunalen Amt eines hauptamtlichen Bürgermeisters und einem Kreistagsmandat insbesondere auch im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben ergeben, die vom Kreistag wahrzunehmen bzw. zu steuern sind. Das Gericht weist beispielhaft auf die Entscheidungen über die Kreisumlage und über die Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben durch die Landkreise hin.

Das Landesverfassungsgericht stellt insoweit weiter klar, dass diese Interessenkonflikte nicht durch die Mitwirkungsverbote gemäß § 32 Abs. 2 LKrO i. V. m. § 28 GO vermieden werden könnten. Bei dem Versuch, Interessenkonflikte auf diesem Wege zu bewältigen, könnte die Vielzahl mehr oder weniger verdeckter Interessenkonflikte dazu führen, dass gegebenenfalls auch die Arbeit des Kreistages selbst Schaden nehme. Vor diesem Hintergrund bewertet das Verfassungsgericht die geltende Inkompatibilitätsregelung in § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG als erforderlich und geeignet, Interessenkollisionen wirksam zu begegnen. § 12 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWahlG hat damit die Funktion einer konfliktvermeidenden Regelung. Die Beseitigung einer solchen Norm würde nicht zu einer Stärkung der Eigenverantwortlichkeit führen, sondern die Arbeit der Kreistage nachhaltig beeinträchtigen. Der diesbezügliche Ansatz des Eckpunktepapiers ist daher entschieden abzulehnen.

## **Überarbeitung der Systematik der kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen**

Die dritte Grundsatzfrage zielt auf eine Überarbeitung der Systematik der kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen ab. Eine schlankere und auf umfangreiche Verweisungen verzichtende Gesetzssystematik erscheint aus Gründen der Rechtsklarheit und Anwendbarkeit der Vorschriften grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings ist zu sehen, dass wegen der Eigenständigkeit der betroffenen Regelungsbereiche auch künftig Sonderregelungen für die einzelnen Gebietskörperschaftstypen getroffen werden müssen.

## **2. Wesentlicher Änderungsbedarf im Allgemeinen**

Im Anschluss gehen wir auf die Eckpunkte für die Reform des allgemeinen Kommunalverfassungsrechts (2.1), die Einführung des doppischen Rechnungswesens (2.2) sowie für die Novellierung der Vorgaben für die wirtschaftliche Betätigung (2.3) ein.

### **2.1. Allgemeines Kommunalverfassungsrecht**

Zu den Eckpunkten für die Novellierung des allgemeinen Kommunalverfassungsrechts ergibt sich folgende Bewertung:

### **Duale oder monistische Verwaltungsstruktur (§§ 41 GO, 35 LKrO)**

Aufgrund des angestrebten größeren systematischen Zusammenhangs der einzelnen Kommunalverfassungen gehen die Landkreise davon aus, dass die wenig eindeutig formulierten Überlegungen zur künftigen kommunalen Organverfassung nicht auf den gemeindlichen Bereich begrenzt angestellt werden. Die Landkreise lehnen daher ausdrücklich Überlegungen ab, wonach der Landrat kraft Gesetzes den Vorsitz in Kreistag und/ oder Kreisausschuss anstelle des bislang gewählten Vorsitzenden übernehmen soll. Denn die bisherige Regelungssystematik hat sich in der Praxis außerordentlich bewährt; für den an dieser Stelle beabsichtigten Systemwechsel besteht daher keine sachliche Rechtfertigung. Sinn und Zweck der insoweit als „dualistisch“ zu charakterisierenden Organverfassung der brandenburgischen Landkreisordnung ist es, einen sachlich angemessenen und die Leistungsfähigkeit des Landkreises insgesamt stärkenden Ausgleich zwischen der Position des grundsätzlich ehrenamtlich besetzten Kreistages einerseits und der hauptamtlich geführten Verwaltung andererseits herbeizuführen. Erreicht wird dies, indem es die Landkreisordnung zulässt, dass nicht automatisch der Landrat, sondern ein ehrenamtliches Kreistagsmitglied zum Kreistagsvorsitzenden gewählt werden darf – gleiches gilt für den Kreisausschussvorsitz. Der Landkreis bzw. Kreistag erhält hierdurch nicht nur die rechtliche Möglichkeit, einen unparteiischen Versammlungsleiter einzusetzen. Vielmehr wird auf diese Weise eine Instanz geschaffen, die zwischen hauptamtlicher Verwaltung, Fraktionen und Ausschüssen des Kreistages vermittelnd und koordinierend tätig werden kann. Hiermit wird ermöglicht, einen angemessenen – auch politischen – Interessenausgleich herzustellen. Insbesondere sind auch für den Kreisbereich keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der „Dualismus“ von Kreistagsvorsitzendem und Landrat zu Wirkungsverlusten führt, noch ist zu besorgen, dass diese Doppelung die Klarheit und Erkennbarkeit der Verantwortungsstrukturen nach Außen beeinträchtigt.

Desgleichen wird die Überlegung, den Landrat kraft Gesetzes zum Vorsitzenden des Kreisausschusses zu bestimmen, als nicht zielführend erachtet. Bereits heute besteht die Möglichkeit, den Landrat zum Vorsitzenden des Kreisausschusses zu bestimmen. In einigen Landkreisen wird von dieser Möglichkeit auch Gebrauch

gemacht, in anderen jedoch nicht. Die Frage, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, wird heute vor Ort nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen entschieden. Die Beibehaltung dieser Entscheidungsmöglichkeit stellt eine Ausprägung kommunaler Eigenverantwortlichkeit dar, auf die auch in Zukunft nicht verzichtet werden sollte. Aus unserer Sicht besteht damit kein Regelungsbedarf, den Landrat kraft Gesetzes zum Vorsitzenden des Kreisausschusses zu bestimmen. Die Abschaffung der aktuellen Doppelstruktur bewirkte somit keine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit, sondern verkürzte vielmehr bestehende kommunale Gestaltungsspielräume. Eine Novellierung von §§ 35; 47 ff. LKrO, wonach der Landrat künftig geborener Vorsitzender von Kreistag- und/ oder Kreisausschuss würde, wird von den Landkreisen daher abgelehnt.

### **Beiräte und Beauftragte (§§ 25 GO, 23 LKrO)**

Das Ministerium des Innern sieht unter diesem Gesichtspunkt Erörterungsbedarf zu der etwa für den Bereich der Jugend- und Seniorenbeiräte bereits seit langem von den interessierten Kreisen vorgetragenen Forderung, die Bildung entsprechender Beiräte oder die Bestellung von Beauftragten durch die Gemeinde- bzw. Landkreisordnung verpflichtend vorzuschreiben. Der Landkreistag Brandenburg ist dieser Forderung bereits wiederholt entgegengetreten; maßgeblich war zum einen, dass die Bildung von Beiräten bzw. die Bestellung von Beauftragten der kommunalen Organisationshoheit unterfällt, und deshalb nicht verpflichtend durch die Kommunalverfassung vorgeschrieben werden darf. Zum anderen beeinträchtigte die Festschreibung derartiger Beiräte bzw. Beauftragter die bürgerschaftliche Selbstverwaltung im Kreistag.

Denn in den Gremien soll ein angemessener Ausgleich aller bürgerschaftlichen Interessen hergestellt werden, was aber nachhaltig erschwert würde, wenn einzelnen Interessengruppen durch für sie einzurichtende Beiräte bzw. zu bestellende Beauftragte eine besondere Rechtsstellung eingeräumt würde. Der notwendige Interessenausgleich würde hierdurch in nicht mehr akzeptabler Weise belastet; letztlich wäre auch einer die Funktionsfähigkeit der Gremien weiter beeinträchtigenden Forderung nach einer Bestellung vielfältiger neuer Beiräte oder Beauftragter Tür und Tor geöffnet.

Zudem sind keine Anhaltspunkte ersichtlich,

diese – bislang auch vom Innenministerium geteilte – Bewertung nunmehr in Frage zu stellen.

### **Meiststimmverfahren (§§ 48, 70 GO; § 42, 59 LKrO)**

Mangels einer näheren Konkretisierung der hier aus Sicht des Ministeriums des Innern bestehenden Regelungsbedarfe bleibt eine Stellungnahme zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

### **Ton- und Bildaufnahmen von Sitzungen (§§ 49 GO, 43 LKrO)**

Die Landkreise verschließen sich nicht grundsätzlich gegenüber einer Lockerung der jetzt restriktiv ausgestalteten Vorgaben für Tonaufnahmen von Sitzungen im Sinne einer Erweiterung für Bildaufnahmen. Wir weisen jedoch bereits jetzt darauf hin, dass eine etwaige Lockerung dieser Vorgaben daran geknüpft sein muss, dass wirksame gesetzliche Vorkehrungen gegen Missbrauchs- und Manipulationsmöglichkeiten geschaffen werden.

Insbesondere für den Bereich der Bildaufnahmen wird aus einzelnen Landkreisen berichtet, dass Sitzungsdokumentationen durch interessierte Dritte außerhalb des Pressebereichs gefertigt werden, um gezielt das künftige Beratungs- und Stimmverhalten einzelner Gremienmitglieder zu sanktionieren. Der sachwidrigen Instrumentalisierung von Bildaufnahmen durch extremistische Gruppierungen darf aber durch eine Entschärfung der geltenden Bestimmungen kein Vorschub geleistet werden.

Bei einer etwaigen Lockerung der diesbezüglichen Bestimmungen ist deshalb aus Sicht der Landkreise jedenfalls zu fordern, dass Missbrauchs- und Manipulationsmöglichkeiten gesetzlich wirksam ausgeschlossen werden.

### **Neuregelung des Ausschussverfahrens (§§ 50 GO, 40 LKrO)**

Die Landkreise regen für diesen Themenkomplex zunächst an, in § 34 Abs. 1 Satz 2 LKrO die nötige Fraktionsstärke von derzeit zwei auf künftig drei Personen anzuheben. Vor dem Hintergrund aktueller praktischer Erfahrungen erscheint es nicht angezeigt, den Fraktionsstatus bereits bei einem Zusammenschluss von lediglich zwei Personen zu eröffnen. Der Funktionsfähigkeit des Kreistages wird es demgegenüber besser gerecht, wenn die besonderen Rechte einer Fraktion erst einer Vereinigung von drei Personen zustehen sollen. Diese Erhöhung der gesetzlichen Mindestfraktionsstärke erscheint wegen ihres die Kommunalvertretungen entlas-

senden Effekts nicht zuletzt auch im Lichte des nötigen Normen- und Standardabbaus dringend geboten. Soweit bestehende Fraktionen hierdurch ihren Status verlieren, kann ein angemessener Ausgleich geschaffen werden, indem nach dem Vorbild der nordrhein-westfälischen Gemeinde- und Landkreisordnung eine „Hospitalisationsregelung“ für fraktionslose Abgeordnete geschaffen wird. § 40 Abs. 4 Sätze 3 und 4 KrONW lauten: „... Die Geschäftsordnung bestimmt auch, ob Fraktionen Mitglieder der Vertretung, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen können. Bei der Festsetzung der Mindeststärke einer Fraktion zählen Hospitanten nicht mit.“

Es wird angeregt, § 34 Abs. 3 LKrO im Kontext der gebotenen Heraufsetzung der Mindestfraktionsstärke auf drei Personen entsprechend zu erweitern.

### **Vereinfachte Auflösung eines Ortsteils (§§ 54 f. GO)**

Die Landkreise sehen hier keinen Handlungsbedarf.

### **Qualifikationsanforderungen für kommunale Wahlbeamte**

Die Frage nach möglichen Qualifikationsanforderungen soll im Zusammenhang mit der Direktwahl der Landräte thematisiert werden.

### **Beanstandungsrecht (§§ 65 GO, 54 LKrO)**

Die Landkreise sprechen sich dafür aus, die Behandlung der Beanstandung in der Vertretung künftig für die kommende reguläre Gremiensitzung vorzuschreiben.

Insbesondere wird in der Praxis die Gefahr verzeichnet, dass der Vorsitzende des Gemeinderates innerhalb der hierfür bislang vorgesehenen vierwöchigen Frist keine Sitzung zur Behandlung der Beanstandung einberuft. Um dem zu begegnen, sollte die Behandlung des beanstandeten Beschlusses gesetzlich für die kommende reguläre Gemeinderatssitzung vorgesehen werden. Wegen des von § 42 Abs. 1 Satz 4 GO vorgeschriebenen dreimonatigen Mindestturnus der Sitzungen würde dies keine unzumutbare Verzögerung entstehen lassen.

Ein weiterer auch für den Landkreisbereich relevanter Vorteil wird in der hiermit verbundenen Verfahrenserleichterung gesehen. Durch die zeitnahe Behandlung der strittigen Angelegenheit bei der kommenden regulären Gremiensitzung wird eine nur mit hohem organisatorischem Aufwand durchzuführende zusätzli-

che Sitzung vermieden, was auch mit Blick auf die in den Landkreisen bereits jetzt hohe Frequenz der Kreistagssitzungen wünschenswert erscheint.

Die Landkreise sprechen sich daher unter diesem Gesichtspunkt dafür aus, das Beanstandungsrecht in §§ 65 GO, 54 LKrO in der vorgeschlagenen Weise zu novellieren.

### **Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten im Gemeinderat und Hauptausschuss bzw. Kreistag und Kreisausschuss (§§ 66 GO, 55 LKrO)**

Dieser Frage soll im Zusammenhang mit der Direktwahl der Landräte nachgegangen werden. Gleiches gilt für die Frage der „Vertretung“ als weiterer Eckpunkt.

### **Weitere Novellierungsbedarfe**

Das Ministerium des Innern nennt unter dem Punkt 2.1 am Ende als weitere Eckpunkte für eine Novellierung zum einen Streichungsbedarf und die Aufhebung bzw. Anpassung von Bestimmungen an veränderte Bezugsnormen. Dies erscheint – wie bereits ausgeführt – als selbstverständlich. Das Ministerium sollte hier neben den angeführten Bereichen auch die Änderungen im Bereich des Tarifrechts und der Sozialgesetzgebung berücksichtigen.

Die weiteren Novellierungsbedarfe – mangelnde Systemgerechtigkeit, Abbau von gesetzlichen Standards – sind noch nicht konkretisiert und entziehen sich deshalb einer Beurteilung.

## **2.2. Doppisches Rechnungswesen der Kommunen**

Der Landkreistag Brandenburg setzt sich bereits seit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 aktiv für die Einführung der Doppik in den Brandenburger Kommunen ein. Die Landkreise haben seither vor Ort bereits wesentliche Meilensteine bei ihren Reformschritten erreicht; sie werden auch künftig ihr Bemühen fortsetzen, ihr Haushaltswesen im Sinne der hier auch vom Ministerium des Innern angestrebten Eckpunkte zu modernisieren. Da wir an der beim Ministerium des Innern eingerichteten Lenkungsgruppe zur Begleitung des Reformprozesses teilnehmen und die hier bestehenden Möglichkeiten intensiv nutzen, die Interessen der Landkreise auch in den bereits laufenden Rechtsetzungsprozess für die Überarbeitung der betroffenen gemeindewirtschaftsrechtlichen Maßgaben einzubringen, möchten

wir uns an dieser Stelle auf einige kurze Hinweise zur Einführung des doppischen Rechnungswesens beschränken:

Vorangestellt sei die Forderung der Landkreise, dass das Land Brandenburg neue Steuerungselemente und die Doppik nicht nur für die Kommunalverwaltung einführen möge. Insbesondere vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Landes erscheint es dringend angezeigt, dass auch in der Landesverwaltung noch mehr Effektivität, Effizienz und Transparenz Einzug halten. Es erscheint überdies – etwa im Lichte der künftigen Beamtenversorgung – aus kommunaler Sicht auch nur schwer vermittelbar, dass das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit nur bei den Landkreisen und Gemeinden zur Geltung gebracht werden soll. Die erstmals vollständige und periodengerechte Abbildung des heutigen Ressourcenverbrauchs und der Vermögenssituation sollte auch für die Landesverwaltung erstrebenswert erscheinen. Wesentlich erscheint uns zudem, dass für die Einführung der Doppik der vom Innenminister bereits im Jahr 2004 bekräftigte Zeitpunkt für das Inkrafttreten der hierfür maßgeblichen Bestimmungen der Gemeindeordnung, der Gemeindehaushaltsverordnung und der sie notwendig ergänzenden Verwaltungsvorschriften zum 1. Januar 2007 eingehalten wird. Sollte sich im Gesetzgebungsverfahren aufgrund des jetzt gewählten Ansatzes einer Gesamtnovellierung eine Verzögerung ergeben, sprechen sich die Landkreise schon jetzt dafür aus, dass durch eine geeignete gesetzgeberische Maßnahme eine hinreichende Rechtsgrundlage für einen Alleinbetrieb des doppischen Rechnungswesens ab dem Jahr 2007 geschaffen wird. Die Landkreise begrüßen für die in der Gemeindeordnung anzupassenden Bestimmungen überdies ausdrücklich, dass die bisherigen Zuständigkeiten der kreislichen Rechnungsprüfungsämter im Bereich der örtlichen und überörtlichen Prüfung beim Übergang zur Doppik fortgeschrieben werden sollen. Hierdurch kann auch künftig ein hohes Prüfniveau erreicht werden, dass vor allem durch die kommunale Kompetenz und Erfahrung der kreislichen Rechnungsprüfungsämter sowie ihre Gemeinwohlorientierung begründet wird.

Einer gesetzlichen Preisgabe dieser Prüfbereiche zugunsten einer Prüfung durch Wirtschaftsprüfer wird damit von den Landkreisen eine eindeutige Absage erteilt.

### **2.3 Wirtschaftliche Betätigung**

Für die unter dieser Überschrift behandelten Eckpunkte ergibt sich folgende Bewertung der Landkreise:

#### **Örtlichkeitsprinzip**

Die Landkreise sprechen sich unter diesem Gesichtspunkt für eine Modernisierung des kommunalverfassungsrechtlichen Regionalprinzips aus. Hierfür lässt sich nicht nur der in dem Eckpunktepapier im Ergebnis zutreffend analysierte Wettbewerbsdruck auf kommunale wirtschaftliche Betätigung anführen. Vielmehr weisen die Landkreise auch darauf hin, dass für die wirtschaftliche Betätigung räumlich erweiterte Handlungsmöglichkeiten insbesondere anzustreben sind, wenn berechnigte Interessen der betroffenen gebietsfremden Kommune nicht entgegenstehen.

Zwar besteht für diese Fälle bereits die rechtliche Möglichkeit einer Kooperation nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG). Allerdings sind die hier vorgesehenen Instrumente wie die Zweckverbandsbildung einerseits zu schwerfällig und andererseits bei einem fehlenden Interesse der betroffenen Gebietskörperschaft an wirtschaftlicher Eigenbetätigung auch praktisch ungeeignet, gebotene Handlungsansätze wirksam werden zu lassen.

Dieser Befund liegt auch den gesetzgeberischen Fortentwicklungen des Örtlichkeitsprinzips in den Gemeindeordnungen der übrigen Länder zugrunde, die für die wirtschaftliche Betätigung im Rahmen des Wirkungsbereiches bereits räumliche Öffnungen vorsehen. Nach deren Vorbild sollte die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes künftig auch nach der hiesigen GO zulässig sein, wenn berechnigte Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaft nicht entgegenstehen. Hiermit sollte auch ermöglicht werden, dass sich Kommunalunternehmen in Zukunft an gebietsfremden Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber beteiligen dürfen. Aus Sicht der Landkreise sollte das Örtlichkeitsprinzip daher in der hier angegebenen Weise eine Modernisierung erfahren.

#### **Geltungsbereich des Gemeindefirtschaftsrechts**

Aus Sicht der Landkreise sollte die gesetzliche Konzeption zum Geltungsbereich des Gemeindefirtschaftsrechts nicht nur für die sog. „Annextätigkeiten“, sondern vielmehr grundlegend überarbeitet werden.

In diesem Zusammenhang ist zunächst nachdrücklich zu betonen, dass die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen eine – wesentliche – Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist. Insoweit ist den von interessierter Seite immer wieder zu hörenden Forderungen, die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen einzuschränken und weitgehenden Restriktionen zu unterwerfen, eine eindeutige Absage zu erteilen. Zwar weist die hier beabsichtigte Ausklammerung der Randnutzungen aus dem Anwendungsbereich der gemeindefirtschaftlichen Restriktionen bereits in die richtige Richtung. Allerdings wäre diese Nachsteuerung nur symptomatisch für die Konstruktionsfehler, unter denen die brandenburgische Gemeindeordnung hier leidet. Namentlich geht die brandenburgische Gemeindeordnung von einem deutlich weiteren Begriff der wirtschaftlichen Betätigung aus, als es für die übrigen Gemeindeordnungen der Länder der Fall ist, was sich insbesondere daran zeigt, dass die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben, der Betrieb sozialer, kultureller und ähnlicher Einrichtungen sowie die Eigenbedarfsdeckung nicht vom Anwendungsbereich des Gemeindefirtschaftsrechts ausgenommen werden.

Dass dieser Regelungsansatz verfehlt ist, wird auch an den hier gegebenen systematischen Unstimmigkeiten des Gesetzes offenkundig.

Angesichts des weiten von § 100 Abs. 1 GO verwendeten Begriffs der wirtschaftlichen Betätigung stellt sich namentlich etwa die Frage, weshalb es in § 101 Abs. 2 GO einer neben dessen Abs. 1 tretenden zusätzlichen Ermächtigung für die Bildung von Unternehmen für die dort genannten Bereiche der Erfüllung von Pflichtaufgaben und dem Betrieb sozialer, kultureller und ähnlicher Einrichtungen bedarf.

Jenseits dieser rechtssystematischen Zweifelsfragen gilt es aber vor allem, die hier im Lichte der von den Koalitionspartnern angestrebten Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit bestehenden Regelungsnotwendigkeiten in den Blick zu nehmen. Dabei geht es zum einen angesichts des zutreffend erkannten Wettbewerbsdrucks darum, die eigenverantwortliche kommunale Gestaltung eingrenzenden gemeindefirtschaftlichen Restriktionen effektiv zu deregulieren, wofür insbesondere ein Rechtsvergleich mit den Gemeindeordnungen der übrigen Länder Anhaltspunkte liefern kann. Dieser Vergleich zeigt, dass die oben genannten Bereiche nahezu unisono als nicht-wirtschaftli-

che Betätigung bzw. Unternehmen eingestuft werden, wobei sich zum Teil weitergehende Ausnahmen für Bereiche der Daseinsvorsorge finden. Vor diesem Hintergrund wird hier daher zur Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit angeregt, nicht nur die Randnutzungen, sondern auch die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben, den Betrieb sozialer und ähnlicher Einrichtungen, die Eigenbedarfsdeckung und die Daseinsvorsorge, als nicht-wirtschaftliche Betätigung einzustufen. Allerdings müsste eine derartige gesetzgeberische Ausklammerung dieser Bereiche aus der Anwendbarkeit der gemeindegewirtschaftlichen Restriktionen zur Erhaltung der bereits jetzt bestehenden Gestaltungsspielräume zum anderen zwingend damit verbunden werden, auch für diese nicht-wirtschaftliche Betätigung im Bedarfsfall die Nutzung der gemeindegewirtschaftlichen Unternehmensformen zu eröffnen. Auch dies entspricht im Grundsatz der von den übrigen Kommunalverfassungen verwendeten Regelungssystematik und ist der Sache nach bereits in der hiesigen Gemeindeordnung in § 101 Abs. 2 GO angelegt. Die Landkreise sprechen sich somit dafür aus, nicht bei der Ausklammerung der Randnutzungen aus dem Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts stehen zu bleiben, sondern vielmehr die hierfür jetzt maßgebliche gesetzgeberische Konzeption in der beschriebenen Weise grundlegend mit dem Ziel zu reformieren, die nicht-wirtschaftliche Betätigung weitgehend restriktionsfrei zu stellen, ohne dabei bereits gegebenen Gestaltungsansätze zu verkürzen.

#### **Bindung an den öffentlichen Zweck**

Die hier beabsichtigte Klarstellung sollte aus Sicht der Landkreise keinen Eingang in die Gesamtnovellierung finden. Da die Ausnutzung sich aus der Rechtsstellung der Kommunalverwaltung ergebender Wettbewerbsvorteile zu rein erwerbswirtschaftlichen Zwecken nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang steht, handelte es sich bei der beabsichtigten Gesetzesergänzung um eine rein deklaratorische Klarstellung. Dass hiermit ein praktischer Nutzen verbunden ist, ist nicht ersichtlich. Nicht ersichtlich ist auch der Grund dafür, dass hier anders verfahren werden soll, als in dem Eckpunktepapier im Zusammenhang mit den Grundsatzentscheidungen empfohlen. Hier heißt es für Vorschriften, die bereits anderweitig verfassungsrechtlich geregelt sind, dass sie „unter dem Gesichtspunkt des Norm-

abbaus in Wegfall“ (Seite 3 Eckpunktepapier) gebracht werden sollten. Auf diese Klarstellung ist daher aus Gründen der Vermeidung überflüssiger Standards zu verzichten.

#### **Verhältnis zur Privatwirtschaft, Festschreibung des Drittschutzes**

Der Landkreistag Brandenburg spricht sich nachdrücklich gegen die Einführung eines Klagerechtes für private Konkurrenten zur Subsidiaritätsklausel nach § 100 Abs. 3 GO einerseits sowie gegen eine Zwangsprivatisierungspflicht für kommunale Pflichtaufgaben nach dem Vorbild von § 6 LOG andererseits aus. Die Normierung eines Klagerechtes für private Konkurrenten zur gerichtlichen Durchsetzung der Subsidiaritätsklausel stellt sich nicht nur als systemwidriges Regelungsanliegen dar, sondern wäre für die kommunalwirtschaftliche Bestätigung auch mit schädlichen Folgen verbunden. Zudem besteht auch angesichts der unmissverständlichen Aussagen der Koalitionsvereinbarung zur Zielsetzung der hiesigen Novelle kein Bedürfnis für eine entsprechende Bestimmung. Für die Zwangsprivatisierungsklausel ergibt sich überdies ein verfassungswidriger Eingriff in die kommunale Organisationshoheit. Zunächst ist zu verzeichnen, dass das Regelungsanliegen der gemeindegewirtschaftlichen Restriktionen herkömmlich auch bei einer Normierung von Subsidiaritätsklauseln nicht in einem Schutz der Privatwirtschaft vor Konkurrenz besteht. Vielmehr liegen auch der Zweck und die Rechtfertigung von §§ 100 Abs. 3, 101 Abs. 4 S. 2 GO primär in einem Selbstschutz der Kommunen, indem übermäßigen wirtschaftlichen Risiken und möglichen finanziellen Verlusten vorgebeugt werden soll. Ein Schutz der Privatwirtschaft vor einem Verdrängungswettbewerb der öffentlichen Hand ergibt sich hierbei lediglich als Rechtsreflex und ist im Übrigen für den Regelfall auch nicht mit den Grundrechten der Konkurrenten begründbar. Dies entspricht auch nach wie vor der in der Rechtsprechung vorherrschenden Auffassung zur Auslegung der gemeindegewirtschaftlichen Restriktionen sowie des wettbewerbsrechtlichen Rechtsschutzes.

Es kommt damit nicht – wie lapidar in dem Eckpunktepapier festgestellt – auf die Einklagbarkeit einer Subsidiaritätsklausel durch den Privaten an; dies einzuführen stellt sich vielmehr als Systembruch dar – keine Gemeindeordnung eines anderen Bundeslandes sieht dies bislang ausdrücklich vor. Eine hierfür daher zwingend



erforderliche rechtspolitische Rechtfertigung ist auch nicht ersichtlich: Zum einen ist es so, dass die beabsichtigte Klagbarkeit die kommunalwirtschaftliche Betätigung nicht nur beeinträchtigte, sondern sogar schädigte. Denn ein solches Klagerecht zu normieren, hieße die Privatwirtschaft zu ermutigen, die Kommunen für ihre künftige und gegenwärtige wirtschaftliche Betätigung in über mehrere Instanzen zu führende und daher langwierige Gerichtsverfahren zu verstricken. Dadurch würde nicht nur die kommunale Initiative mit einem gehörigen Hemmschuh versehen; auch entstünde für die privaten Konkurrenten ein Schwebezustand, innerhalb dessen sie für ihre unternehmerische Tätigkeit keine Planungs- und Rechtssicherheit erhalten. Es ist nicht zu erkennen, wie dies die in weiten Bereichen unter Strukturschwäche leidende brandenburgischen Wirtschaft befördern könnte.

Für die bereits existierenden Kommunalunternehmen bestünde die Gefahr, dass ihre Existenzberechtigung angezweifelt und kommunale Investitionen etwa im Infrastrukturbereich nachträglich entwertet würden. Dieser Regelungsansatz erscheint daher bereits insoweit sowohl kommunal- wie auch wirtschaftspolitisch äußerst verfehlt. Zum anderen ist ein weitergehender Schutz, als er sich für die Konkurrenten aus den bestehenden Bestimmungen ergibt, auch sachlich nicht veranlasst. Denn die §§ 100 Abs. 3, 101 Abs. 4 GO sind bereits jetzt vergleichsweise rigide formuliert, was ein Blick auf die entsprechenden Regelungen der übrigen Länder belegt. So wurde die Verpflichtung zur Vorlage von Vergleichsberechnungen und zur Einholung von Angeboten erst jüngst in den Gemeindeordnungen anderer Länder geregelt; als Beispiel sei hier nur die erst kürzlich novelierte Hessische Gemeindeordnung – § 121 – genannt. Auch sind die Subsidiaritätsklauseln häufig weit weniger streng formuliert; nach § 107 Abs. 3 GO NRW muss der öffentliche Zweck durch private Unternehmen „*besser und wirtschaftlicher*“ erfüllt werden. Hier wird zudem der Bereich der Daseinsvorsorge – gleiches gilt etwa nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO BW – von der Subsidiaritätsklausel ausgenommen.

Es kann somit festgestellt werden, dass das Schutzniveau, das den privaten Wettbewerbern insbesondere als Rechtsreflex der Subsidiaritätsklauseln und des weiten Begriffs der kommunalwirtschaftlichen Betätigung nach § 100 Abs. 1 GO vermittelt wird, im Ländervergleich bereits jetzt überdurchschnittlich hoch ist. Dem-

gegenüber stellte die Festschreibung des Klagerechts eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung für die Kommunalwirtschaft dar. Diese erhebliche Verschärfung der gemeindefinanziellen Restriktionen stünde damit auch in keinem Verhältnis zu den eher als moderat zu bewertenden im Eckpunktepapier vorab benannten Deregulierungsansätzen im Sinne einer Lockerung des Örtlichkeitsprinzips und der Zulassung von die Privatwirtschaft ohnehin nicht beeinträchtigenden Randnutzungen. Dies legt insgesamt den Schluss nahe, dass das Papier hier entgegen der klaren und unmissverständlich formulierten Zielsetzung der Koalitionsvereinbarung, die kommunale Eigenverantwortlichkeit stärken zu wollen, insgesamt weniger auf eine größere Wettbewerbsfähigkeit der Kommunalunternehmen als vielmehr auf einen Konkurrenzschutz der Privatwirtschaft bedacht ist. Dafür, dass Letzteres einvernehmliches Ziel der Koalitionspartner ist, liefert zumindest die Koalitionsvereinbarung keine Anhaltspunkte. Das private Klagerecht wird daher ausdrücklich abgelehnt. Gleiches gilt für die beabsichtigte Zwangsprivatisierungsklausel: Hierfür ist maßgeblich, dass auch durchgreifende Zweifel an der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit dieses Regelungsansatzes mit der kommunalen Organisationshoheit bestehen. Danach bedarf jedweder Aufgabenentzug in Form einer Aufgabenprivatisierung unabhängig von der rechtlichen Einordnung des Privatisierungsgegenstandes als pflichtige, teilpflichtige oder freiwillige Kommunalaufgabe einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, was hier umso mehr von Bedeutung ist, als ein Pauschalvorbehalt für private Aufgabenerfüllung bzw. eine pauschale Zwangsprivatisierungspflicht normiert werden soll. Derartige Gründe sind aber – wie bereits ausgeführt – nicht zu erkennen. Die Landkreise lehnen die unter diesem Eckpunkt intendierten Regelungsansätze mithin nachdrücklich ab.

### **Kontrolle der Kommunalunternehmen**

Der Ansatz, den Kommunen ein verbessertes Instrumentarium zur Steuerung ihrer Unternehmen an die Hand zu geben, wird positiv bewertet. Die Beteiligungssteuerung sowie das Controlling sind von den Kommunen in eigener Verantwortung zu gewährleisten. Damit stellt eine Verbesserung des hier für die Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumentariums auch eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung dar. Hier ist vor allem maßgeblich, dass

sie im Zuge der Einführung der Doppik ohnehin verstärkt ihre Beteiligungssteuerung optimieren. Ihre Zielsetzungen weichen dabei grundsätzlich nicht von den hier landesseitig angegebenen Eckpunkten ab. Allerdings stellt sich mit Blick auf die beabsichtigte Ausweitung der Pflichtinhalte des Beteiligungsberichts und die Festschreibung von Mindestanforderungen an das Beteiligungsmanagement die Frage der hiermit vom Land verfolgten Zielsetzung. Insofern wird nochmals ausdrücklich ein Ansatz zurückgewiesen, hier landesseitig ein als Instrument der Rechtsaufsicht einzusetzendes „Frühwarnsystem“ für kommunale Unternehmen etablieren zu wollen.

In den hierzu seitens des Innenministeriums mit dem Landkreistag Brandenburg geführten Gesprächen hatten wir in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass ein solches als Instrument der Rechtsaufsicht dienendes „Frühwarnsystem“ mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung und die Grenzen der Kommunalaufsicht massiven verfassungs- und kommunalrechtlichen Bedenken begegnet. Es würde deshalb von den Landkreisen keinesfalls akzeptiert. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass Kommunalaufsicht von Verfassungs wegen Rechtsaufsicht ist (Artikel 97 Abs. 1 Satz 2 BbgVerf). Die Aufsicht hat sicherzustellen, dass die Verwaltung der Gemeinden und Landkreise im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. Bei der uns bekannten Konzeption für dieses Frühwarnsystem geht es jedoch nicht darum, mögliche Rechtsverstöße der kommunalen Unternehmen zu erkennen und diesen entgegenzuwirken, sondern bestimmte Handlungsansätze der Unternehmenspolitik zu überprüfen und gegebenenfalls korrigierend darauf einzuwirken. Dies liegt jedoch außerhalb des Rahmens der Rechtsaufsicht. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Kommunalaufsicht auf den Bereich des öffentlich-rechtlichen Handels der Kommunen begrenzt ist. Demgegenüber ist der Bereich des privatrechtlichen Handelns der Kommunen grundsätzlich dem Zugriff durch die Kommunalaufsicht entzogen. Aufsichtsobjekt ist der Landkreis bzw. die Gemeinde, nicht jedoch eine GmbH, bei der Landkreis oder Gemeinde Allein- oder Mitgesellschafter sind.

Das Frühwarnsystem soll aber die Tätigkeit der kommunalen Eigengesellschaften – in der Regel in der Rechtsform einer GmbH – sowie gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen – z. B. Abfallentsorgungsgesellschaften, an denen ne-

ben den kommunalen Gesellschaftern auch Private beteiligt sind –, in das aufsichtliche Handeln einbeziehen. Das System erstreckte sich daher auf den Bereich des privatrechtlichen Handelns, der – wie eingangs erwähnt – der Kommunalaufsicht und im Übrigen auch der überörtlichen Prüfung verschlossen ist. Ohne Not würden daher die geltenden Grenzen der Aufsicht überschritten. Außerdem stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise die Kommunalaufsicht bereit sein soll, die Verantwortung dafür zu übernehmen, falls die von ihr geratenen Maßnahmen zu negativen Auswirkungen auf das Unternehmen führen. Überschritten wären auch die Grenzen des in § 123 GO geregelten Unterrichtsrechts. Es erlaubt den Kommunalaufsichtsbehörden zwar umfassende Nachforschungen bei den beaufsichtigten Kommunen. Das Unterrichtsrecht ist jedoch als anlass- und einzelfallbezogenes Informationsrecht der Kommunalaufsicht ausgestaltet. Demgegenüber wirkt das Frühwarnsystem wie ein Schleppnetz, mit dem ein bestimmter Fächer von Kennziffern fortlaufend erhoben werden soll.

Bedenklich erscheint ferner, dass die Möglichkeit der aufsichtsbehördlichen Einflussnahme von der politischen und unternehmerischen Verantwortlichkeit abgetrennt werden könnte. Dies gilt vor allem für beratende Maßnahmen. Ohne nach außen in Erscheinung zu treten, könnte die oberste Kommunalaufsicht die Landräte, Bürgermeister und die Unternehmensführung zu konkreten Maßnahmen veranlassen. Die Verantwortung für die veranlassten Maßnahmen läge indes ausschließlich bei den vor Ort konkret Handelnden. Unklar ist auch die haftungsrechtliche Seite. Vor dem Hintergrund der „Oderwitz“-Entscheidung des Bundesgerichtshofs, nach der Kommunalaufsichtsbehörden für rechtsfehlerhafte Aufsichtsmaßnahmen schadensersatzpflichtig sein können, stellte sich die Frage nach der haftungsrechtlichen Relevanz. Diese Haftungsfrage stellt sich sowohl unter dem Aspekt aufsichtlichen Tätigwerdens (Beratung oder aufsichtliche Sanktionen) wie auch im Falle des Unterlassens aufsichtsbehördlicher Maßnahmen. Erhielten die Landkreise etwa im Zuge einer Datenerhebung bei den gemeindlich getragenen Unternehmen Kenntnis von wirtschaftlichen Fehlentwicklungen, stellt sich die Frage, ob sie hiergegen einschreiten müssten, um drohenden Schadensersatzverpflichtungen zu entgegen. Im Ergebnis ergibt sich hier das Problem, dass geschäftliche Risiken zum Gegen-

stand aufsichtlicher Haftung gemacht würden. Gegenüber der bisherigen Haftung der Kommunalaufsicht im Bereich des Verwaltungshandelns würde hier sowohl quantitativ wie auch qualitativ eine massive Ausweitung stattfinden. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob bei der Einführung des Frühwarnsystems private Unternehmen noch bereit wären, sich gemeinsam mit Landkreisen oder Gemeinden auf die Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen einzulassen, die der fortlaufenden Analyse, Kontrolle und gegebenenfalls Einflussnahme durch die Kommunalaufsicht unterworfen wären. Die Etablierung eines entsprechenden „Frühwarnsystems“ für kommunale Unternehmen als Instrument der Kommunalaufsicht ist daher entschieden abzulehnen.

### **Einführung der Anstalt des öffentlichen Rechts**

Eine Erweiterung der Palette der rechtlich zulässigen Handlungsformen um die in anderen Ländern bereits etablierte Anstaltsform ist aus Sicht der Landkreise positiv zu bewerten.

### **III. Novellierungsvorschläge des Landkreistages Brandenburg**

Anschließend erlauben wir uns, zusätzlich zu den bereits vorstehend im Zusammenhang der Eckpunkte vorgetragenen Vorschläge aus Sicht der Landkreise weitere Reformbedarfe formulieren. Dabei handelt es sich um einen an dieser Stelle besonders hervorzuhebenden Ausschnitt aus der Gesamtheit der uns von den Landkreisen benannten Novellierungsbedarfe. Die Landkreise wiederholen zunächst ihr Anliegen, die negativen Folgen der „Oderwitz“-Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. Dezember 2002 auf die Praxis der Kommunalaufsicht gesetzgeberisch zu korrigieren, indem die Haftung insbesondere für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach dem Vorbild anderer Länder gesetzgeberisch ausgeklammert wird. Zur Vermeidung von Wiederholungen möchten wir auf unsere umfangreiche Korrespondenz hierzu – insbesondere unser Schreiben vom 9. August 2004 – und die in Ihrem Hause geführten Gespräche Bezug nehmen. Zudem spricht sich der Landkreistag Brandenburg dafür aus, § 2 Abs. 3 bis Abs. 7 GO, womit kreisangehörigen Städten ab einer bestimmten Einwohnerzahl ein besonderer Rechtsstatus zuerkannt wird, ersatzlos in Fortfall geraten zu lassen. Unsere bereits

in der Stellungnahme vom 10. Mai 1993 zum Entwurf der Gemeindeordnung formulierten Bedenken hiergegen bestehen unverändert fort.

Insoweit ist zunächst zu nennen, dass § 2 Abs. 3 GO entgegen seiner Regelungsentention nicht geeignet ist, Bürgernähe zu stärken. Dies liegt daran, dass der beabsichtigte Zugewinn an Ortsnähe nur um den Preis von Effektivitäts- und Effizienzverlusten beim Aufgabenvollzug erkauft werden kann, was letztlich zu einer nachhaltigen Schwächung der Bürgernähe führt. Denn eine Übertragung von grundsätzlich dem Landkreis zugewiesenen Aufgaben auf Große oder Mittlere kreisangehörige Städte bedingt eine Zuständigkeitszersplitterung, die nicht nur mit Reibungs- sondern auch mit Wirtschaftlichkeits- einbußen einhergeht.

Letzteres ist vor allem damit verbunden, dass die für eine wirkungsvolle und kostengünstige Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Fallzahlen von den Großen oder Mittleren kreisangehörigen Städten nicht erreicht werden können. Zudem wird die Kosten-Nutzen-Relation der Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis gestört, dem für das übrige kreisangehörige Gebiet in dem jeweiligen Aufgabenbereich eine Restzuständigkeit zukommt. Die Vorhaltung des in ausreichendem Maße qualifizierten Fachpersonals wird erheblich verteuert. Unter den Gesichtspunkten der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns betrachtet können Aufgabenverlagerungen auf Große oder Mittlere kreisangehörige Städte daher nicht befürwortet werden. Es nimmt vor diesem Hintergrund nicht Wunder, dass entsprechende Ansätze im Landesrecht nur in spärlichem Maße vorhanden sind.

Schließlich belegen Aufgabenrückübertragungen der Großen kreisangehörigen Städte auf die Landkreise hinsichtlich der Aufgaben des Jugendamtes sowie im Bereich des Ausländer- und Asylrechts, dass das gesetzgeberische Konzept einer Privilegierung von kreisangehörigen Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl als Anknüpfungspunkt für Aufgabenübertragungen gescheitert ist. Dieser Regelungsansatz sollte daher anlässlich der hiesigen Novellierung im Lichte des nötigen Normen- und Standardabbaus in Fortfall gebracht werden.

Die Landkreise sprechen sich überdies für eine gesetzgeberische Bereinigung der kreisübergreifenden so genannten „Exklavenproblematik“ aus.

Insbesondere die unteren Kommunalauf-

---

sichten weisen darauf hin, dass bei der Kreisgrenzen überschreitenden Gebietsbereinigung in der Praxis das Problem besteht, dass der hierfür von der Gemeindeordnung in § 9 Abs. 2 bis Abs. 4 vorgesehene Weg über den

Abschluss freiwilliger Gebietsänderungsverträge nicht eingeschlagen werden kann, da die Gemeinden zum Abschluss entsprechender Verträge nicht bereit sind. Angesichts der nach ihrem Verhältnis zur übrigen Gemeindefläche „geringen Bedeutung“ der zudem häufig als Ackerland genutzten Freiflächen wäre eine Anwendung von § 9 Abs. 6 GO auf diesen Sachverhalt auch zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten nicht nur sachangemessen; dies würde darüber hinaus auch von den betroffenen Gemeinden begrüßt. Allerdings hat das Ministerium des Innern die hiesige Anwendung von § 9 Abs. 6 GO gegenüber den Landkreisen bereits schriftlich mit der Begründung abgelehnt, dass diese Bestimmung auf Kreisgebietsgrenzen überschreitende Gebietsänderungen nicht anwendbar sei.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Landkreise daher dafür aus, diese bestehende Gesetzeslücke zu schließen, indem für kreisüber-

greifende Gebietsbereinigungen eine § 9 Abs. 6 GO entsprechende Regelung normiert wird. Rein vorsorglich sei abschließend etwaigen Bestrebungen widersprochen, § 9 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 3 GO zu streichen, wonach der Kreistag bei Gebietsänderungen von kreisangehörigen Gemeinden anzuhören ist. Ein derartiger Ansatz würde verkennen, dass der Landkreis gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 LKrO Gemeindeverband und Gebietskörperschaft ist. In beiden Funktionalitäten sind Belange des Landkreises berührt, wenn innerhalb des Landkreise Gemeindegrenzen verändert werden.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei einer Realisierung des Vorschlages des Städte- und Gemeindebundes das Anhörungserfordernis des Kreistages auch bei Kreisgrenzen überschreitenden Gemeindegrenzen entfielen. Eine Beseitigung des Anhörungsrechts des Kreistages ist daher als nicht zielführend abzulehnen.

---

**Dr. Peter-Paul Humpert** ist Geschäftsführer des Landkreistages Brandenburg.

---

## **Neue Veröffentlichung des KWI: Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen, KWI-Arbeitsheft 13, Potsdam 2006.**

Ausgewiesene Experten äußern sich zu den aktuellen Herausforderungen, den der demografische Wandel für die Kommunen mit sich bringt. Aus dem Inhalt:

Clemens Appel: Demografischer Wandel – Herausforderungen für Politik und Verwaltung

Hartmut Bauer: Demografische Herausforderungen für die Kommunen  
– Einführende Problemskizze –

Heinrich Mäding: Herausforderungen und Konsequenzen des demografischen Wandels für  
Kommunalpolitik und –verwaltung

Herwig Birg: Bevölkerungsvorausrechnungen für Deutschland

### **Bibliografische Angaben:**

Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Olaf Gründel: Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen (KWI-Arbeitsheft 13), Potsdam 2006, Universitätsverlag Potsdam, ISBN: 3-939469-30-0; 978-3-939469-30-8

---

# Alle Macht ... den Hauptverwaltungsbeamten?

## Ein Interview mit Dr. Hans-Jürgen Scharfenberg, MdL

*KWI-Info:* Der Landtag wird nach der Sommerpause in die Debatte um die Reform der Kommunalverfassung einsteigen. Wie sehen Sie die Notwendigkeit einer solchen Reform?

*Dr. Scharfenberg:* Dazu muss man zunächst die Vorgeschichte beachten: Bis 1993 galt in Brandenburg die Kommunalverfassung der DDR. Es hat dann zwei Gesetzentwürfe gegeben, einen der damaligen Landesregierung, bestehend aus SPD, FDP und Grünen, und einen – und zwar vorher – der PDS-Landtagsfraktion. Aus beiden Gesetzentwürfen ist 1993 die jetzt gültige Kommunalverfassung hervorgegangen.

In ihrem Selbstverständnis lehnte sich diese Kommunalverfassung stark an die DDR-Verfassung an. Man war in beiden Entwürfen bemüht, bestimmte Regelungslücken auszugleichen und es war erklärtes Ziel, vor allem die kommunalen Vertretungen zu stärken. Das ist weitgehend gelungen, daher bewerte ich die jetzt gültige Kommunalverfassung positiv. Brandenburg muss sich bundesweit nicht verstecken. Aus unserer Sicht sollte es in der aktuellen Diskussion darum gehen, diesen demokratischen Gehalt zu bewahren.

Das Eckpunktepapier des Innenministeriums verfolgt aber eine andere Richtung: Es geht darin eindeutig um die Stärkung der Hauptverwaltungsbeamten. Das ist – das muss man zugehen – auch konsequente Politik, denn im Laufe der letzten Jahre gab es 27 Änderungen der Kommunalverfassung, von denen viele darauf gerichtet waren, eine Verschiebung des Einflusses zu Lasten der Vertretung und zu Gunsten des Hauptverwaltungsbeamten herbeizuführen. Während es in Anlehnung an die DDR-Verfassung noch hieß, dass die Vertretung das oberste Gemeindeorgan ist, stellen wir jetzt fest, dass es keine Hierarchie zwischen beiden Gemeindeorganen gibt. Damit haben sich die Zielstellungen komplett verändert. Das sehen wir mit Sorge.

*KWI-Info:* Ein Schwerpunkt der jetzigen Reformbemühungen ist in der Tat die Frage nach

der Stellung und Kompetenzerweiterung des Hauptverwaltungsbeamten. Dahinter stehen unterschiedliche Theorien und Kommunalverfassungstypen. Welche, die so genannte monistische oder die dualistische, wäre aus Ihrer Sicht zu bevorzugen?

*Dr. Scharfenberg:* Wir sprechen uns eindeutig dagegen aus, dass der Hauptverwaltungsbeamte kraft Gesetzes den Vorsitz in der Vertretung übernimmt. Wir sind auch dagegen, dass im Gesetz verankert wird, dass der Hauptverwaltungsbeamte den Vorsitz im Haupt- oder Kreis-ausschuss übernehmen muss. Diese Entscheidungen sollten aus der Vertretung heraus getroffen werden. Gerade bei der Besetzung des Haupt- bzw. Kreis-ausschusses ist es schon jetzt häufig der Fall, dass sich die Vertretungen entschlossen haben, den Vorsitz dem Bürgermeister oder Landrat zu geben und damit gute Erfahrungen gemacht haben. Das sollte die freie Entscheidung der Vertretung bleiben und nicht gesetzlich vorgeschrieben werden.

Der aus dem Eckpunktepapier eingeleiteten Machtverschiebung sollte nicht nachgegeben werden. Auch wenn sie als logische Entwicklung und Erleichterung der Arbeit dargestellt wird, führt sie im Endeffekt dazu, dass der Einfluss der Vertretung geschwächt wird.

Auf der anderen Seite glaube ich sogar, dass die Praxis zeigen wird, dass weder der Bürgermeister noch der Landrat von dieser Entwicklung profitieren werden. Über kurz oder lang ergeben sich durch den Vorsitz Reibungsverluste, die die Arbeit behindern. Denn mit dem Vorsitz und der damit verbundenen Sitzungsleitung sind die Handlungsmöglichkeiten des Bürgermeisters oder Landrates erheblich eingeschränkt. Er gerät in den Konflikt, auf der einen Seite wichtigster Interessenvertreter seiner Verwaltung zu sein und auf der anderen Seite überparteilicher Sitzungsleiter.

*KWI-Info:* Als Argument für diese Reform wird angeführt, dass angesichts der Konsequenzen, die die Entscheidungen der kommunalen Ver-

---

tretungen nach sich ziehen, für die Leitung dieser Ausschüsse ein hohes Fachwissen benötigt wird. Wäre es im Sinne einer effizienten Arbeit nicht folgerichtig, auch dem Hauptverwaltungsbeamten die Verantwortung zu übertragen?

*Dr. Scharfenberg:* Mit diesem Argument wird unterstellt, der ehrenamtliche Kommunalvertreter sei nicht in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen. Das führt in der Logik der Argumentation dazu, das Ehrenamt weiter zu schwächen, ja sogar abzuschaffen. Ich halte diese Argumentation für sehr gefährlich.

Es kann nicht sein, dass mit der Begründung, ein ehrenamtlicher Kommunalvertreter sei nicht in der Lage, die Materie, über die er ständig zu entscheiden habe, zu verstehen, immer mehr Aufgaben an den Bürgermeister und Landrat übertragen werden, da diese ja über das nötige Fachwissen verfügen. Ich sehe eine ganz andere Herausforderung: Es muss darüber nachgedacht werden, wie man die Kommunalvertreter in die Lage versetzt, ihre Aufgaben qualifiziert wahrnehmen zu können. Jetzt überlässt man die Fortbildung den kommunalpolitischen Vereinigungen der einzelnen Parteien. Dies wird auf Dauer nicht gehen. Ich denke, einen guten Bürgermeister zeichnet es auch aus, dass er seine Stadtverordneten oder Gemeindevertreter mit Informationen versorgt und sie so in den Stand versetzt, kompetent zu entscheiden. In der Praxis stelle ich fest, dass es oft genau gegenteilig läuft, die Bürgermeister versuchen ihren Gemeindevertretern möglichst viele Detailinformationen vorzuenthalten, um sie dann letztlich zur reinen „Abstimmungsmaschinerie“ zu machen. Diese Entwicklung darf man nicht hinnehmen.

*KWI-Info:* Zur Qualifizierung der kommunalen Arbeit wird auch die Forderung erhoben, dass Hauptverwaltungsbeamte in Zukunft bestimmte formale Qualifikationsmerkmale erfüllen sollten. Wie sehen Sie das?

*Dr. Scharfenberg:* Gesetzlich vorzuschreiben, dass ein Bürgermeister oder Landrat eine bestimmte Qualifizierung haben muss, um in dieses Amt zu kommen, halte ich für falsch. Damit werden Personengruppen von vornherein ausgeschlossen; das halte ich nicht für demokratisch. Ein Bürgermeister hat eine hochpolitische Funktion wahrzunehmen. Der Bürgermeister ist ja nicht derjenige, der die einzelnen Verwaltungsvorgänge abzarbeiten hat, son-

dern er ist – im wahrsten Sinne des Wortes – der Kopf der Verwaltung. Er hat die Richtung vorzugeben und Entscheidungen an die gewählten Vertreter weiterzuleiten. Mit einer gesetzlichen Vorschrift wird der breite Zugang auf dieses Amt eingeschränkt, dagegen spreche ich mich aus.

Man darf auch die Wählerinnen und Wähler nicht unterschätzen: Die wissen schon genau, wem sie es zutrauen, ihre Stadt zu führen und wem nicht. Letztlich gibt es keine bessere Legitimation als eine demokratische Wahl. Und wer garantiert, dass ein formaler Qualifikationsnachweis auch eine gute Amtsführung sichert?

Eines steht aber fest, es müsste mehr getan werden, um den Amtsinhabern eine stärkere Qualifikation in der täglichen Arbeit zu geben.

*KWI-Info:* Wie könnte das geschehen?

*Dr. Scharfenberg:* Ein solcher Prozess müsste natürlich parteiübergreifend organisiert sein, daher sehe ich auch die Landesregierung in der Pflicht, nur so könnte eine möglichst hohe Informationsdichte gewährleistet werden.

*KWI-Info:* Ein Weg, die Qualität der Arbeit der Kreistage anzuheben wird darin gesehen, zukünftig auch hauptamtlichen Bürgermeistern die Möglichkeit einzuräumen, Abgeordneter des Kreistages zu werden. Wie sehen Sie eine solche Entwicklung?

*Dr. Scharfenberg:* Wir haben jetzt eine strikte Unvereinbarkeit zwischen einem Kreistagsmandat und einer Tätigkeit als hauptamtlicher Bürgermeister. Ich denke, die hat sich bewährt. Wenn man diese Regelung aufheben würde, ständen alle hauptamtlichen Bürgermeister unter dem Druck, sich einer solchen Wahl stellen zu müssen, allein schon um den Bürgern zu symbolisieren, dass die eigene Gemeinde nicht schwächer als die Nachbargemeinde vertreten wird. Wir müssen dann damit rechnen, dass fast alle Bürgermeister in den Kreistag gewählt würden. Es gibt Berechnungen, die gehen davon aus, dass dann 20% der Kreistagsmitglieder Bürgermeister wären.

Dies führt unweigerlich zu einem Zweiklassenkreistag, denn auf der einen Seite würden die mit einem deutlichen Informationsvorsprung ausgestatteten hauptamtlichen Bürgermeister sitzen, auf der anderen die ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder. Wir hätten dann einen Kreistag

---

der Bürgermeister. Das öffnet natürlich lokalen Egoisten Tür und Tor. Eine weitere Gefahr besteht in der Interessenkollision von Bürgermeistern und Landrat, denn die Bürgermeister könnten über ihre Arbeit im Kreistag den Landrat kontrollieren.

*KWI-Info:* Ein wichtiger Schwerpunkt in der Novellierungsdebatte ist die Frage nach den Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen. Die verfassungsrechtlichen Schranken, etwa das Territorialprinzip, sollen gelockert werden. Besteht aus Ihrer Sicht hier Reformbedarf?

*Dr. Scharfenberg:* Wir unterstützen die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips. Wir sind auch dafür, dass die so genannten Annex Tätigkeiten erleichtert werden sollten. Erfolgreiche kommunale Unternehmen, wie wir sie in vielen Städten haben, sind wichtige Einrichtungen der Kommunen und kommen auch den Bürgern zugute. Da sind zum einen Arbeitsplätze, die durch die kommunalen Unternehmen geschaffen werden, zum anderen fließen die Gewinne auch in die Stadtkasse. Dass ist angesichts der finanziellen Lage vieler brandenburgischer Städte nicht zu unterschätzen. Man sollte die Kommunen keineswegs in ihren Handlungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet einschränken. Natürlich kann es nicht darum gehen, den kleineren privaten Unternehmen die Existenz zu gefährden. Wir sehen die Lockerung der Vorgaben der Kommunalverfassung eher als Ausgleichversuche für eine Reihe von Maßnahmen, die insbesondere durch europäische Vorgaben in den letzten Jahren die Handlungsfähigkeit der kommunalen Unternehmen eingeschränkt haben.

*KWI-Info:* Schutz der Privatwirtschaft ist der eine Aspekt, der andere ist der Schutz der betroffenen Nachbarkommunen vor zu starker Konkurrenz. Wie kann man diesen Spagat beherrschen?

*Dr. Scharfenberg:* Ich sehe dieses Problem in Brandenburg mit seiner spezifischen kommunalen Landschaft nicht so gravierend. Das mag in anderen Bundesländern, in denen leistungsstarke Kommunen sehr eng zusammen liegen, anders sein.

*KWI-Info:* In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach der Qualifizierung der Aufsichtsgremien der kommunalen Unternehmen sehr wichtig.

*Dr. Scharfenberg:* Das ist unbestritten. Ich halte es aber nicht für richtig, einen Trend zu unterstützen, der eine Entkoppelung der Unternehmen von den demokratisch legitimierten Gremien der Kommune vorsieht. Man muss eine Lösung finden, wie man die Fachkompetenz von außen mit der demokratischen Legitimierung in Einklang bringt. Unser Vorschlag wäre, dass die Fraktionen bestimmen, wer in die Aufsichtsgremien entsandt wird. Dann liegt es in ihrer Entscheidung, ob sie die eigene Kompetenz nutzen oder Erfahrungen von außen mit einbinden wollen. Wichtig ist, dass, genau wie in der jetzigen Kommunalverfassung, geregelt wird, dass die Vertreter im Stärkeverhältnis der Fraktionen der politischen Vertretung entsandt werden. Der Hauptverwaltungsbeamte soll dabei kraft Gesetzes in seiner Funktion als rechtlicher Vertreter der Kommune einen Sitz im Aufsichtsgremium innehaben.

*KWI-Info:* Eine Frage, die den Bürger betrifft, ist auf seine politischen Partizipationsmöglichkeiten gerichtet. Sind diese in der jetzigen Form ausreichend oder müssten sie gestärkt werden?

*Dr. Scharfenberg:* Diese Frage ist schwer zu beantworten, denn es gibt bis heute keine zusammenfassende Analyse der bisherigen direkt-demokratischen Prozesse in Brandenburg. So fällt es schwer, konkrete Aussagen über Wirkungen und Ergebnisse zu treffen.

Ich habe allerdings die Erfahrung gemacht, dass die Kriterien des so genannten Negativkataloges oft als Totschlagargumente für konkrete Bemühungen gebraucht werden. Ich könnte mir gut vorstellen, dass man die Voraussetzungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ändert, etwa in der Form, dass ortsteilbezogene Bürgerentscheide/-begehren zugelassen werden, wenn rein örtliche Belange berührt sind. Auch die Teilnahmemöglichkeiten könnten erweitert werden, indem man die Briefwahl zulässt oder die Quoren, wie in einigen Kommunalverfassungen anderer Bundesländer festgelegt, nach der Einwohnerzahl differenziert. Es gibt also einiges, was man tun könnte, um die plebiszitären Elemente zu stärken. Was ich nämlich nicht sehe ist, dass die plebiszitären Elemente schon voll ausgeschöpft sind.

*KWI-Info:* Konsens besteht im politischen Lager des Landes, wenn ich es richtig sehe, in der Direktwahl der Landräte. Ist dies auch bei einer

---

Kreisneugliederung, die im Ergebnis noch flächengrößere Kreise nach sich ziehen wird, sinnvoll?

*Dr. Scharfenberg:* Zunächst muss ich festhalten, dass die Regierungskoalition in der Frage der Direktwahl einen sehr fragwürdigen Kompromiss gefunden hat. Die Direktwahl soll erst im Jahre 2010 eingeführt werden. Das ist nicht ehrlich dem Bürger gegenüber und politische Taktiererei. Das ist für uns unglaublich. Wir wollen, dass die Direktwahl mit der nächsten landesweiten Kommunalwahl, also 2008, eingeführt wird.

Zur Kreisgebietsreform: Wir vertreten die Meinung, dass Kreise in erster Linie kommunale Gebietskörperschaften sind. Angesichts der schon jetzt beachtlichen Größe der Landkreise in Brandenburg sehe ich keine Notwendigkeit, hier eine weitere Konzentration und damit Vergrößerung vornehmen zu müssen. Die Kreise verlören ihre Bindungskraft für den einzelnen Bürger und würden zu reinen Untergliederungen des Landes werden. Das geht mir zu stark in Richtung Regierungspräsidien.

Ein weiterer Aspekt der gegen eine Neuregelung spricht: Man argumentiert im Vorfeld einer solchen Reform gern mit den zu erwartenden Einsparungen, diese hat bisher noch keiner nachgewiesen.

Was ich aber auch sage ist, dass sich in den letzten 13 Jahren seit der Kreisgebietsreform die Situation in einzelnen Kreisen verändert hat. Hier müssen – vor dem konkreten Problemhintergrund – Einzelfalllösungen gefunden werden. Für mich wird an der Diskussion um eine Vergrößerung der Kreise noch einmal der eingangs erwähnte Gesichtspunkt deutlich: Es geht auch hier vordergründig um die Sicht des Landes, die kommunale Perspektive spielt eine untergeordnete Rolle. Oder haben Sie den Brandenburgischen Landkreistag schon nach einer Gebietsreform rufen hören?

*KWI-Info:* Herr Dr. Scharfenberg, vielen Dank für das Gespräch.

---

**Dr. Hans-Jürgen Scharfenberg** ist innenpolitischer Sprecher der Linkspartei.PDS-Fraktion im Landtag Brandenburg, seit 2004 Vorsitzender des Innenausschusses und langjähriger Vorsitzender der Fraktion DIE LINKE.PDS in der Stadtverordnetenversammlung Potsdam.

---

## KWI-Projekt: Abschlussbericht org-e-gov liegt vor

Electronic Government ermöglicht die umfassende Reorganisation und Verbesserung von Arbeitsprozessen. Doch welche organisatorischen Gestaltungsoptionen gibt es überhaupt? Unter welchen Umständen werden sie sinnvoll genutzt? Gleitet von diesen Fragen schildern die Autor/inn/en die Spezifika und den Wandel öffentlicher Leistungserbringung, kartieren die grundlegenden Technikpotenziale für die Verwaltungsarbeit und analysieren detailliert fortschrittliche E-Government-Beispiele. Die Fallstudien beziehen sich auf die Bereiche Bau, Wirtschaftsförderung, soziale Dienstleistungen, Katastrophenschutz, Mitarbeiterportale sowie eine Mehrebenenkooperation. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem Entstehungsprozess der Konzeptionen. Wie bilden sich neue, auch netzwerkartige Produktionsarrangements heraus? Verwaltungspolitiker und -praktiker, Wissenschaftler und Berater erhalten eine konzeptionell reflektierte, empirisch fundierte und durch Beispiele anschaulich gemachte Handreichung, die das Thema E-Government konsequent aus einer organisationsgestaltenden Perspektive aufbereitet und erste Einblicke in die Verwaltungsarbeit der Zukunft gewährt.

Bibliografische Angabe: Martin Brüggemeier, Angela Dovifat, Doreen Kubisch, Klaus Lenk, Christoph Reichard, Tina Siegfried: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung (E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, 8), Berlin: edition Sigma 2006, ISBN: 3-89404-838-7, 22,90 Euro



---

# Erste Stellungnahme zur Novelle der Kommunalverfassung der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Brandenburg e.V. (SGK)

Christian Maaß

## I. Zusammenlegung von GO und AmtsO

Die SGK spricht sich für eine offene Diskussion darüber aus, ob GO und AmtsO zusammengelegt werden können, da sie an die gleichen Adressaten – nämlich neben allen Bürgern insbesondere an die Gemeindevertreter und Bürgermeister/Amtsleiter – gerichtet sind. Die Landkreisordnung sollte weiterhin gesonderter Teil der Kommunalverfassung bleiben. Es erscheint zudem problematisch, in der Landkreisordnung auf Wiederholungen vergleichbarer Regelungen aus der GO zu verzichten und diese durch Verweise zu ersetzen. Neben der - aufgrund ihrer täglichen beruflichen Praxis im Umgang mit den Rechtsgrundlagen geübten - hauptamtlichen Verwaltung ist hier das Ehrenamt zu beachten, dem der Umgang mit den gesetzlichen Grundlagen seines kommunalpolitischen Handelns möglichst erleichtert werden sollte.

## II. Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg

### § 12 Unvereinbarkeit (Inkompatibilität)

Es bedarf der weiteren offenen Diskussion über die Möglichkeit der Mitgliedschaft von hauptamtlichen Bürgermeistern und Amtsdirektoren in den Kreistagen. Eine abschließende Entscheidung dazu steht gegenwärtig noch aus.

Gegen die Aufhebung der Inkompatibilität sprechen u.a. nachfolgende Argumente: Die Aufhebung der Inkompatibilität würde zu einem Bruch mit einer verwaltungspolitischen Grundsatzentscheidung Brandenburgs führen. Das kommunalpolitische Handeln auf kreislicher Ebene würde auf eine neue Grundlage gestellt werden. Kommt es zudem durch die Übertragung des Vorsitzes der Vertretung und aller Ausschüsse zu einer Stärkung des hauptamtlichen Bürgermeisters in der Gemeinde so wäre dies ein fast vollständiger Bruch mit bisher geltenden Grundsätzen kommunalpolitischen Handelns in Brandenburg.

Demgegenüber steht eine intensive Prüfung der Erfahrungen der anderen Bundesländer

noch aus. Für die Aufhebung der Inkompatibilität wird zudem die mögliche Nutzung des kommunalen Fach- und Sachverständs der hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren ins Feld geführt.

Eine endgültige Aussage der SGK hierzu kann es erst nach einer umfassenden Diskussion in der Mitgliedschaft geben.

## III. Landkreisordnung für das Land Brandenburg

### § 51 Wahl und Abberufung des Landrats

Die Frage der Direktwahl der Landräte wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der SGK intensiv diskutiert. Eine Aussage, ob die Einführung der Direktwahl befürwortet oder abgelehnt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Aus Sicht der SGK ist zuerst eine Prüfung der Rahmenbedingungen erforderlich. Hierzu gehört zum einen die Frage, ob und in welchem Umfang eine erneute Kreisgebietsreform vorgesehen ist. Zum anderen sind die Erfahrungen vor allem der anderen neuen Bundesländer (Wahlbeteiligung u.a.) zu berücksichtigen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, worin der Zugewinn an demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten liegt, wenn die indirekte durch die direkte Wahl ersetzt wird. Bei einer indirekten Wahl in Verbindung mit der Abwahlmöglichkeit besteht eine engere Bindung an das pluralistisch zusammengesetzte Gremium Kreistag.

Die Frage, ob ein einmaliger, acht Jahre wirkender Wahlakt durch die Wählerinnen und Wähler bei gleichzeitig stärkerer Unabhängigkeit des Landrates vom Kreistag automatisch zu mehr kommunaler Demokratie führt, ist noch einmal einer kritischen Prüfung zu unterwerfen. Die Situation stellt sich deutlich anders dar als in der direkt abgrenzbaren Stadt oder Gemeinde, wo die Bürgerinnen und Bürger den Hauptverwaltungsbeamten wählen. So ist aufgrund der Ausgleichsfunktion der Landkreise durchaus ein besonderes Konfliktpotential zwischen den kreisangehörigen Städten/Gemein-

den und dem Landkreis nicht auszuschließen.

Es ist weiterhin der besondere Charakter der brandenburgischen Landkreise in einer zweistufigen Verwaltung (u.a. Stellung als untere staatliche Behörde) zu berücksichtigen.

#### **IV. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg**

##### **1. Beiräte**

Es bedarf aus Sicht SGK keiner weiteren Ausdehnung der Zahl und der Rechte von Beiräten und Beauftragten. Aufgrund der guten Überschaubarkeit und Möglichkeit zu persönlichen Kontakten mit den Mitgliedern der Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage ist es nicht geboten, weitere Institutionen vorzuhalten und für diese gar noch verpflichtende Regularien zu schaffen.

Hier entstehen unnötige Reibungsverluste und Doppelstrukturen. Die Regelungen zur Öffentlichkeit der Sitzungen, der Einbezug von sachkundigen Einwohnern, die Möglichkeit, Einwohner in Ausschüssen und der Gemeindevertretung zu hören und die niedrigen Hürden im Bereich des Kommunalwahlrechts für Einzelbewerber sorgen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger Zugang zum kommunalen Entscheidungsprozess finden können. Die Gemeindevertretung ist in unserem repräsentativen System das Zentrum der kommunalen Willensbildung. Auch zukünftig ist zu prüfen, wie dieses System sinnvoll durch direktdemokratische Elemente ergänzt werden kann. Bei einzelnen Beiräten besteht jedoch die Gefahr, dass sie lediglich Partikularinteressen vertreten.

Eine Aufzählung zu bildender Beiräte in der GO ist abzulehnen. Allenfalls könnte eine Generalmächtigung zur Bildung von Beiräten in Anlehnung an § 25 I-III GOBbg mit Regelungskompetenz durch die Hauptsatzung festgeschrieben werden. Im Ergebnis muss aber die Definitionsmacht bei der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung verbleiben.

##### **2. Qualifikationsanforderungen an Bürgermeister, Landräte, Amtsdirektoren und Beigeordnete**

Die SGK lehnt eine über bestehende Regeln (§ 58 III Landkreisordnung, 69 III GO) hinausgehende Einführung oder Verschärfung von Qualifikationsanforderungen an Bürgermeister, Landräte, Amtsdirektoren und Beigeordnete ab.

Zum einen widerspricht eine Einschränkung der Wählbarkeit unserem Demokratieverständnis. Der Zugang zu diesen Wahlämtern ist breiten Bevölkerungsschichten offen zu halten. Formale Bildung kann, aber muss keine hinreichende Qualifikation für ein öffentliches Amt sein, wie das immer wieder, wenn auch in Einzelfällen auftretende, Fehlverhalten in der höheren Beamtschaft sichtbar werden lässt.

Zum anderen erscheint es auch methodisch-konzeptionell äußerst schwierig, nachvollziehbare, verlässliche und praxistaugliche Kriterien für die Qualifikation für dieses Wahlamt zu bestimmen. Beispielsweise ist eine Festlegung anhand der Kriterien „Befähigung zum geh. bzw. höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst“ zum einen nicht mehr zeitgemäß, da für die Führung einer Kommune auch durchaus andere Fähigkeiten (u.a. Managementfähigkeiten) sinnvoll sind; zum anderen werden dadurch Bewerber aus Brandenburg noch für geraume Zeit massiv benachteiligt.

##### **3. Vertretung von Bürgermeister und Landrat in Gemeindevertretung und Hauptausschuss bzw. in Kreistag und Kreisausschuss**

Ein Vertretungsrecht für den allgemeinen Vertreter des Hauptverwaltungsbeamten in Gemeindevertretung/Hauptausschuss und Kreistag/Kreisausschuss wird von der SGK abgelehnt. Nur Bürgermeister bzw. Landrat verfügen durch ihre direkte bzw. indirekte Wahl in ihr Amt über die geborene Mitgliedschaft in der Vertretung. Dieses besondere Recht wird als nichtteilbar bzw. nicht übertragbar angesehen. Hier bietet sich eine entsprechende Klarstellung in Gemeinde- und Landkreisordnung an.

##### **4. Ortsteile/Ortsbeiräte**

Für die Ortsteile sollte die weitgehende Rückkehr zu den – deutlich einfacheren – Regelungen des ursprünglichen § 54 geprüft werden.

Der Erfolg der Ortsteilverfassung hängt unmittelbar von der Akzeptanz und der Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern ab. Umso bedauerlicher ist es deshalb, wenn keine Kandidaten oder Kandidaten nicht in ausreichender Anzahl für die Wahlen der Ortsbeiräte bzw. Ortsbürgermeister zur Verfügung stehen. In Fällen eines solchen Desinteresses sind Regelungen zu einer Auflösungsautomatik durchaus sinnvoll. Die angestrebte Vereinfachung der Ortsteilauflösung im Falle des Nichtzustandekommens einer Ortsteilvertretung kann wie folgt geregelt wer-

den: „Bleibt eine Wahl zum Ortsbeirat ohne Ergebnis, ist eine Nachwahl durchzuführen. Scheitert auch diese, ist der Ortsteil aufgelöst.“

Zum Ablauf der aktuellen Kommunalwahlperiode ist die Auflösung der Ortsbeiräte in amtsangehörigen Gemeinden erneut zu prüfen. Für die Auflösung der Ortsbeiräte in amtsangehörigen Gemeinden im Jahr 2008 sprechen folgende Argumente:

- Die Ortsteile amtsangehöriger Gemeinden weisen eine geringe Einwohnerzahl auf. Sie sind wiederum Teil ebenfalls einwohnermäßig kleiner amtsangehöriger Gemeinden. Eine Zersplitterung der Willensbildung innerhalb dieser kleinteiligen Gemeinden und Gemeindeteile auf zwei politische Ebenen erscheint als problematisch.
- Mit dem Amtsausschuss, den Gemeindevertretungen und den Ortsbeiräten weisen die zumeist einwohnerschwachen Ämter drei Ebenen von Gremien auf. Dies gilt auch für die personelle Ausstattung mit Amtsdirektor, ehrenamtlichen Bürgermeistern und Ortsbürgermeistern. Für die Bürgerinnen und Bürger sind hier Zuständigkeiten nur noch schwer nachzuvollziehen.
- Mit Ablauf der Kommunalwahlperiode bestand ein ausreichender Zeitraum, das Zusammenwachsen und -leben in den amtsangehörigen Gemeinden zu organisieren. Erfordernisse an noch breitere Beteiligungsmöglichkeiten, die im direkten zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform bestanden, liegen zudem so nun nicht mehr vor.

#### **5. Ton- und Bildaufnahmen von Sitzungen der Gemeindevertreter und Ausschüsse (vgl. § 49 GO)**

Es ist von einem berechtigten Interesse der (gemeindlichen) Öffentlichkeit an einer möglichst umfassenden Berichterstattung über die Sitzungen kommunaler Vertretungen auszugehen. Bezogen auf Aufzeichnungen durch die Presse steht dem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des einzelnen Gemeindevertreters gegenüber. Dennoch erscheint die bisherige Regelung und Praxis, dass es einstimmiger Beschlüsse der Vertretungen zur Zulassung der Aufzeichnung durch die Presse bedarf, änderungsbedürftig. Möglich wäre es, eine entspre-

chende Entscheidung durch einen Mehrheitsbeschluss herbeizuführen. Eine generelle Zulassung ohne Beschluss erscheint indessen als problematisch. Das einzelne Mitglied der Vertretung muss jedoch weiterhin das Recht haben, die Aufzeichnung seines persönlichen Beitrages zu untersagen.

#### **6. Änderung des Meiststimmverfahrens (§§ 48 II, 70 I GO)**

Eine Änderung des Meiststimmverfahrens wird von der SGK als nicht notwendig erachtet.

#### **7. Stellung des Bürgermeisters/Bürgermeister als Vorsitzender der Gemeindevertretung**

Die Kommunalverfassung Brandenburg zeichnet sich bisher durch eine gute Balance der Kompetenzverteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt aus. Die Übernahme des Vorsitzes in der Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung durch den Hauptverwaltungsbeamten wird von der SGK abgelehnt. Dies würde zu einem Bruch mit einer Kommunalverfassungstradition des Landes Brandenburg führen. Die Position des Vorsitzenden der Gemeindevertretung ist so ausgestaltet, dass sie ein sinnvolles Bindeglied zwischen gesamter Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten bilden kann. Eine Einschränkung der Position des Hauptverwaltungsbeamten wird darin nicht gesehen.

Eine Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltung wird indessen befürwortet. Es sollte offen diskutiert werden, ob der hauptamtliche Bürgermeister bzw. der Landrat jeweils geborener Vorsitzender des Hauptausschusses/Kreis Ausschusses ist.

#### **8. Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens/Doppik-Einführung**

Die SGK unterstützt die zügige Einführung der Doppik für die Kommunen des Landes Brandenburg. Hierfür bedarf es einer schnellen Inkraftsetzung des entsprechenden Rechtsrahmens. Um den angelaufenen Reformprozess sowohl in den Modellkommunen als auch in einer Vielzahl anderer Kommunen des Landes rechtlich abzusichern, ist möglicherweise eine Entkoppelung der allgemeinen GO-Novelle von der Setzung des Rechtsrahmens für die Doppik erforderlich. Wird dies als nicht möglich erachtet, ist zumindest eine entsprechende

Experimentierklausel erforderlich.

Die Verantwortung für die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens der Doppik im Rahmen der GO-Novelle sollte weitestgehend bei den auf Landesebene gebildeten Fachgremien des Modellprojektes zur Doppik-Einführung liegen. Die zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Entwürfe entsprechen weitestgehend den Anforderungen an ein zukünftiges modernes Haushalts- und Rechnungswesen.

## 9. Neuregelung des Ausschussverfahrens

Erfolgreiche kommunale Demokratie bedarf effektiver und effizienter Willensbildungsprozesse. Insofern sind Arbeitsteilung und Binnendifferenzierung wichtige Prinzipien bei der internen Organisation der Gemeindevertretung. Als problematisch können sich vor allem die Zahl der Ausschüsse und deren Arbeitsweise herausstellen. In dieser Frage liegt die Verantwortung indessen bei den Akteuren vor Ort, die zu entsprechend funktionalen Entscheidungen kommen müssen. Eine Regelung durch das Land erscheint hier als nicht wünschenswert, da in einer solchen Regelung ein zu weitgehender Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gesehen wird. Die Verfahren zur Ausschussbesetzung und das Ausschussvorsitzendenbesetzungsverfahren haben sich aus der Sicht der SGK bewährt und bedürfen keiner Veränderung.

Mit einer Mindestgröße von zwei Personen sind die zahlenmäßigen Anforderungen an die Bildung von Fraktionen in der Gemeindeordnung Brandenburgs sehr niedrig gehalten. Aus diesem Grund ist eine Ausweitung der Rechte von Fraktionslosen nicht notwendig. Dies würde einer Zersplitterung der Gemeindevertretung Vorschub leisten und damit die Leistungsfähigkeit der Gemeindevertretung einschränken.

Der Einbezug sachkundiger Einwohner ist auf der bestehenden Rechtsgrundlage umfangreich möglich. Eine Ausweitung der Rechte ist nicht erforderlich.

Die Zulassung von Zählgemeinschaften kann nur unter bestimmten, restriktiv gehandhabten Bedingungen zugelassen werden, da die Gefahr besteht, dass der Wählerwille verfälscht wird, wenn vormals konkurrierende Gruppierungen in der Gemeindevertretung punktuelle Kooperationen zur Beeinflussung von Mehrheitsverhältnissen zu Lasten Dritter eingehen. Die gegenwärtige enge Regelung in Brandenburg wird

als funktional angesehen – da sie die Ausschussbesetzung im Sinne einer in der Vertretung gefundenen Mehrheit ermöglicht – und zugleich als demokratietauglich angesehen, da kleinere Fraktionen grundsätzlich durch das Verfahren zur Ausschussbildung in ihren Rechten geschützt werden.

## 10. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen

Die SGK spricht sich grundsätzlich dafür aus, das Recht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung auszubauen. Eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen lehnen wir entschieden ab.

Aufgrund der Finanzknappheit und der Öffnung bisher den Kommunen vorbehaltender Felder für Private sowie den zunehmenden Trend zur Liberalisierung durch die EU benötigen die Kommunen und ihre Beteiligungen entsprechende Freiräume, um erfolgreiche agieren zu können.

Wird eine Veränderung der bestehenden Passagen in der Gemeindeordnung angestrebt, bieten die entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen eine gute Orientierung. So erlaubt der § 107 III der GO NRW unter bestimmten Bedingungen die Betätigung auch außerhalb des Gemeindegebietes. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen ist für Brandenburg die Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips anzustreben.

Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen und den Interessen der privaten Wirtschaft bewegt sich zumeist in einem Spannungsverhältnis. Eine einseitige Reduzierung der Betätigungsmöglichkeiten zu Lasten des wirtschaftlichen Handelns der Kommunen lehnen wir ab. Insofern ist nicht auf eine einklagbare Regelung hinsichtlich der Subsidiarität abzustellen, sondern auf eine Streichung der entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung.

Gleichzeitig unterstützen wir Neuregelungen, die die Steuerungsmöglichkeiten für das kommunale Haupt- und Ehrenamt in den kommunalen Beteiligungen deutlich verbessern. Entsprechende Anhaltspunkte kann die aktuelle Debatte über ein Public Corporate Governance liefern. Eine Steuerung entsprechend der gemeindlichen/kreislichen Ziele und mehr Transparenz wären ein notwendiger Ausgleich für eine insgesamt ausgeweitete wirtschaftliche Betätigung für Kommunen.

---

Die Qualität der Arbeit des Aufsichtsrats ist ohne Zweifel von großer Bedeutung für die Steuerung und Kontrolle der kommunalen Beteiligungen. Es gibt indessen keine vollständige Risikominimierung durch die pflichtige Besetzung der Aufsichtsräte mit externen „Fachleuten“. Zum einen sollte es sich als problematisch erweisen, objektivierbare Kriterien zu bestimmen, die an die Auswahl der „Experten“ zu legen sind. Zum anderen ergeben sich Zweifel hinsichtlich der praktischen Durchführbarkeit eines solchen Anliegens (Motivation der Experten, Vergütung, Interessenkonflikte, fehlende Bindung an die Kommune und nicht ausreichende Kenntnisse der Umfeldbedingungen). Die Entscheidung ob und in welchem Umfang eine externe Besetzung erfolgt sollte weiterhin eine Entscheidung der Kommunen sein. Aus den genannten Gründen ist weder die alleinige Besetzung mit externen Fachleuten noch eine Beschränkung auf Mitglieder der Vertretung zielführend.

Demgegenüber ist der Forderung nach der Ausweitung der Pflichtinhalte der Beteiligungsberichte zuzustimmen. Hier sind verschiedene Ansätze möglich. So erscheint es sinnvoll, über die Verankerung von Kennzahlen nachzudenken. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist an dieser Stelle auf die entsprechende Fachdebatte zu verweisen. Eine endgültige Aussage zur inhaltlichen Anforderungen an die „neuen“ Beteiligungsberichte ist an dieser Stelle nicht möglich.

Die Ausweitung der Mindestanforderungen an das Beteiligungsmanagement halten wir ebenso für prüfenswert wie die Verbesserung der Prüfungsrechte der Wirtschaftsprüfer und kommunalen Rechnungsprüfungsämter.

Hinsichtlich des direkten kommunalen Durchgriffs bietet die GmbH sehr gute Möglichkeiten. Insbesondere die AG ist diesbezüglich problematisch. Insofern ist eine Einschränkung ihrer Zulassung offen zu diskutieren.

## **11. Beanstandungsrecht durch den Hauptverwaltungsbeamten**

Denkbar wäre es, eine Beanstandungsmöglichkeit des Hauptverwaltungsbeamten bei recht- aber nicht zweckmäßigen Beschlüssen der Vertretung einzuführen. Ähnliche Ansätze gibt es z.B. in Baden-Württemberg und NRW (§ 54 Abs. 1 GO NRW). Im letzteren Fall kann ein Beschluss beanstandet werden, wenn er „das Wohl der Gemeinde“ gefährdet. Allerdings unterbleibt die Möglichkeit, nach nochmaliger Bestätigung durch den Rat die Angelegenheit der Rechtsaufsicht zur Entscheidung vorzulegen. Somit kann von dieser Möglichkeit im Prinzip nur eine Besinnungsfunktion ausgehen, die aber in Einzelfällen positive Effekte haben mag. Die Einführung einer derartigen Regelung wäre zu begrüßen.

Der bisherige § 65 GOBbg legt mit zwei und vier Wochen eine genaue Zeitvorgabe fest, in der die Beanstandung bzw. die erneute Beratung der Vertretung durchzuführen sind. Leider zeigt es sich in der Praxis, dass sich die Entscheidungen der Aufsicht des Öfteren über Monate hinziehen. Hier wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und einer zügigen Umsetzung von Beschlüssen eine Fristvorgabe wünschenswert (z.B. max. drei Monate).

---

**Christian Maaß** ist Geschäftsführer der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Brandenburg e.V.

Weitere Informationen unter: <http://www.sgk-online.net/servlet/PB/menu/1072359/index.html>

---

# Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung zur Novellierung der Brandenburger Kommunalverfassung

Ronald Seeger

Der KPV Landesvorstand begrüßt das Vorhaben einer Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung in seinen Teilen der Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Amtsordnung mit dem Ziel einer einheitlichen Kommunalverfassung und möglicherweise unter Einbeziehung auch des GKG auf Grund des heutigen Entwicklungsstandes.

Seit der Ämterbildung in den Jahren 1992/1993 und der Einführung der neuen Kommunalverfassung im Land Brandenburg am 5. Dezember 1993 – begleitet von der Kreisgebiets- und Funktionalreform, begann der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in Brandenburg.

Nach weiteren Reformen und kleinen Gesetzesänderungen, insbesondere mit dem Abschluss der landesweiten Gemeindegebietsreform im Oktober 2003 ist nunmehr eine erstmalige umfassende materielle Erneuerung der Kommunalverfassung geboten, die die Vorschläge berücksichtigt, welche im Laufe der Jahre aus der kommunalen Praxis gemacht wurden.

Dabei sollten vor allem folgende Grundsätze berücksichtigt werden:

- Vermeidung von Wiederholungen und komplizierten uneinheitlichen Verweisungen insbesondere in der Landkreisordnung und statt dessen Kommunalverfassung „aus einem Guss“
- Abbau von Normen und Standards und damit Berücksichtigung der Ziele der Landesregierung
- Klare Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Gemeindeorganen und Rückführbarkeit jedweder Beauftragten- und Beiratstätigkeit auf Entscheidungen der Gemeindevertretung.

Im Einzelnen werden folgende Auffassungen bzw. Vorschläge unterbreitet:

Der Hauptverwaltungsbeamte ist weiter zu stärken. Die Landräte sollen in der Direktwahl gewählt werden. Nur so können sie ein stärkeres und unabhängiges Gewicht gegenüber dem Kreistag erhalten. Zur weiteren Sachkompetenz

sollten auch die Bürgermeister und Amtsdirektoren in den Kreistag gewählt werden können, damit mehr Verwaltungssachverstand in die Arbeit der Kreistage eingebracht wird und zugleich der kreisangehörige Raum eine angemessene Berücksichtigung in den Entscheidungen der Kreistage findet. Eine Verschärfung der Qualifikationsanforderungen an die Hauptverwaltungsbeamten/Beigeordneten ist wünschenswert und sollte eingehend geprüft werden. So sollte der Gesetzgeber auch die Direktwahl der Amtsdirektoren und/oder für sie die Einführung der Qualifikationsanforderung des allgemeinen gehobenen Verwaltungsdienstes in Erwägung ziehen. Der hauptamtliche Bürgermeister sollte geborener, stimmberechtigter Vorsitzender des Hauptausschusses sein. Der hauptamtliche Bürgermeister sollte sich mit Ausnahme seines Sitzes in der Gemeindevertretung und der Leitung des Hauptausschusses auch in amtsbezogenen Rechten durch seinen allgemeinen Vertreter mit Stimmrecht vertreten lassen können.

Die Frage ob der Bürgermeister oder Landrat einer Fraktion angehören kann, ist mit nein zu beantworten. Nur so kann er neutral für die Gemeinde Sach- und Fachfragen beantworten. Auch die Ausschussbesetzung ist klarer zu regeln; bei einer bestimmten Anzahl von fraktions- und parteilosen Einzelabgeordneten sollten auch diese an der Ausschussbesetzung in geeigneter Weise beteiligt werden.

Ein weiterer Streitpunkt in der Praxis, ist die Frage, wer die Tagesordnung aufstellt? Hier sollte es eine klare Regelung für den Bürgermeister geben. Dem Vorsitzenden kann gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Antrag zu erzwingen, dass ein von ihm gewünschter Tagesordnungspunkt auf die Tagesordnung gesetzt wird.

Auch die Organisation der Verwaltung sowie die Bestimmung über die Struktur und Einstellung von Mitarbeitern soll der Bürgermeister unter Berücksichtigung der Haushaltslage weit-

---

gehend allein entscheiden und bestimmen können.

Dem Grundsatz der Öffentlichkeit soll stärker Rechnung getragen werden. Die umfangreichen Möglichkeiten auf Antrag ohne weitere Begründung die geheime Abstimmung zu erzwingen, sollte entfallen. Die Gemeindevertretung sollte selbst entscheiden können, ob sie Ton- und Bildaufnahmen der Presse von öffentlichen Sitzungen zulässt. Klare Regelungen können in der Hauptsatzung/Geschäftsordnung getroffen werden.

Die Ortsteilverfassung sollte im Sinne einer Vereinfachung novelliert werden. Verfahrensvorgaben sollten so weit wie möglich reduziert werden. Es sollte der Gemeindevertretung möglich sein, bei gescheiterten Nachwahlen auch Ortsteile ohne Ortsteilververtretungen zuzulassen. Bis zu erfolgreichen Nachwahlen sollte darauf verzichtet werden, Beauftragte durch die Kommunalaufsichtsbehörden zu bestellen.

Der Ortsbürgermeister sollte zukünftig als Ortsvorsteher bezeichnet werden. Die abge-

stuften Rechte zwischen Ortsbürgermeister, ehrenamtlichen Bürgermeister und hauptamtlichen Bürgermeister sind für Außenstehende nur schwer verständlich.

Neu, kürzer und einfacher sind vom Gesetzgeber die „Vorbehalts“-Zuständigkeiten der Gemeindevertretung und des Kreistages zu regeln. Die derzeitigen 29 Aufgaben im § 35 GO und § 29 LkrO entsprechen nicht mehr dem heutigen Entwicklungsstand. Teilweise werden nur Zuständigkeiten wiederholt, die sich bereits aus anderen Regelungen der Kommunalverfassung ergeben.

---

**Ronald Seeger** ist Landesvorsitzender der Kommunalpolitischen Vereinigung.  
Weitere Informationen: <http://www.kpv-brandenburg.de>

---

## Projekt Bürgerhaushalt

**Jochen Franzke**

Zu den neueren Formen partizipativer Demokratie auf lokaler Ebene gehören die Bürgerhaushalte. Dabei wirken die Bürger einer Kommune an der Aufstellung des Haushaltes in deutlich intensiverem Umfang als bislang mit.

In einem Projektseminars an der Universität Potsdam untersuchten im Wintersemester 2005/2006 unter der Leitung von Prof. Dr. Heinz Kleger und Dr. Jochen Franzke 85 Studenten der Politik- und Verwaltungswissenschaften die Situation des Bürgerhaushaltes in der Stadt Potsdam, der auf einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (SVV) vom 5. Mai 2004 basiert. Aufgabe des Projektseminars war es, ein Meinungsbild der organisierten Bürgerschaft der Stadt Potsdam zu den begonnenen Projekten der Bürgerkommune und des Bürgerhaushaltes zu erfragen. Zu diesem Zwecke wurden von den studentischen Teilnehmern des Projektseminars zwischen November 2005 und Januar 2006 105 Interviews mit Vertretern der organisierten Bürgerschaft in den sechs Sozialräumen der Stadt durchgeführt. Um das Meinungsbild abzurunden, wurden auch in 36 Interviews Vertreter der politischen Parteien und Wählergemeinschaften in der SVV, deren Ausschüsse sowie der Stadtverwaltung befragt. Entstanden ist eine eindrucksvolle Momentaufnahme sowohl des Zustandes der organisierten Bürgerschaft der Brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam als auch ihrer Verflechtung und Konflikte mit städtischer Politik und Verwaltung.

Die Ergebnisse des Seminars und weitere Texte zu Bürgerhaushalten sind in folgender Publikation zusammengefasst: Jochen Franzke/Heinz Kleger (Hrsg.): Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Potsdam: Universitätsverlag 2006, 240 S. ISBN 3-939469-21-1

Die Publikation ist gegen eine Schutzgebühr von 9 EURO beim Universitätsverlag Potsdam erhältlich: E-mail: [kbaumann@uni-potsdam.de](mailto:kbaumann@uni-potsdam.de) Tel.: +49 (0)331/977 4517 Fax: -4625

---

# Die Novellierung der Kommunalverfassung – Chance und Gefahr für die demokratische Mitwirkung in den Kommunen

## Position des kommunalpolitischen forums

Margitta Mächtig

Das kommunalpolitische forum hat in zahlreichen Veranstaltungen im Land mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern über die Vorschläge des Innenministeriums zur Änderung der Kommunalverfassung diskutiert. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Vorschlag, dass der Landrat bzw. Bürgermeister künftig anstelle des gewählten Kreistagsvorsitzenden/ Gemeindevertretungsvorsitzenden geborener Vorsitzender des Kreistages / Gemeindevertretung und / oder des Kreis- bzw. Hauptausschusses werden soll, abgelehnt wird. Insbesondere bezogen auf die Landräte wird die damit verbundene Verschiebung zwischen Exekutive und Legislative zu Gunsten der Verwaltung abgelehnt. Hinsichtlich der Bürgermeister gab es die Auffassung, dass zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeistern unterschieden werden müsste. Bei den ehrenamtlichen Bürgermeistern wird kein Problem gesehen, bei den hauptamtlichen Bürgermeistern wurde mehrheitlich die Trennung der Funktionen gefordert. Die konkreten Entscheidungen hierzu sollten durch die Kommunalverfassung den Gemeindevertretungen überlassen werden. Hinsichtlich der Aufgaben für einen Kreistags- bzw. Gemeindevertretungsvorsitzenden vertreten wir die Position, dass diese wie folgt formuliert werden sollten,

- Leitung/ Moderation der Sitzung
- Vorbereitung der Tagesordnung und Einlader der Vertretung
- Repräsentation der Gemeinde/ des Kreises gemeinsam mit Bürgermeister/ Landrat
- Adressat für Eingaben
- Kontrolle des Bürgermeisters/ Landrates und der Verwaltung
- Koordinierung der Ausschussarbeit.

Zur Beigeordnetenwahl haben wir die Auffassung, dass das geltende Meiststimmverfahren nicht geändert werden solle. Ein Bewerberauswahlverfahren (nach öffentlicher Ausschreibung)

durch Kreistage und Gemeindevertretungen sollte rechtlich geregelt werden.

Hinsichtlich der Frage, ob Bewerber für hauptamtliche Bürgermeister und Landräte Qualifikationsvoraussetzungen vorlegen sollten, vertrat eine deutliche Mehrheit die Auffassung, dass dies ein Eingriff in das passive Wahlrecht bedeuten würde. Die Landräte sollten wie Bürgermeister direkt gewählt werden. Allerdings Eine berufs begleitende Qualifikation in den ersten beiden Dienstjahren sollte vorgeschrieben werden. Heiß umstritten war die Frage, ob hauptamtliche Bürgermeister auch Mitglieder in Kreistagen sein könnten? Eine deutliche Mehrheit der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sprach sich gegen eine solche Möglichkeit aus. Erleichternde Bedingungen für Ton- und Bildaufnahmen in Kreistags- und Gemeindevertretungssitzungen wurden durchgehend in den Veranstaltungen befürwortet. Mehrheitlich wurde auch die Auffassung vertreten, dass Hauptsatzungen die Sitzverteilung in den Ausschüssen regeln sollen. Allerdings sollte der Gesetzgeber die Voraussetzungen dafür schaffen, dass damit nicht der politische Proportz der Gesamtvertretung in den Ausschüssen aufgehoben wird. Es wurde angeregt, den Sachkundigen Einwohnern ein protokollarisches Stimmrecht einzuräumen. Für die Besetzung der Ausschussvorsitze sollte das Verfahren nach d´Hondt gelten, da dadurch nicht nur die Anzahl der Vorsitze, sondern auch die Reihenfolge des Zugriffs eindeutig geregelt ist. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer plädierten dafür Seniorenbeiräte, Behindertenbeiräte und Ausländerbeiräte in die Kommunalverfassung als Pflichtbeiräte aufzunehmen. Gleichzeitig wurde gefordert, die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Beiräte neu zu definieren. Sie sollten das Recht haben, einen sachkundigen Einwohner in den entsprechenden Fachausschuss zu entsenden.

Einen breiten Raum nahm in den Diskussio-



nen die Frage ein, ob Ortsteile von Gemeinden künftig unter erleichterten Bedingungen auflösbar sein sollten oder die Ortsteile insgesamt in Fortfall geraten? Dabei wurde mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass diese Entscheidung den Gemeindevertretungen überlassen werden sollte, wobei die Ortsteile bzw. Ortsbeiräte ein Vetorecht für diesen Beschluss erhalten sollen. Nach mehrfach nicht gelungenen Wahlen von Ortsbeiräten sollte es erleichterte Bedingungen zur Auflösung der Ortsteilbeiräte geben.

Eine Vertretungsbefugnis für den Ersten Beigeordneten für den Landrat / Bürgermeister bei der Stimmabgabe im Kreistag / Gemeindevertretung oder gegebenenfalls bei Vorsitz und Stimmrecht in weiteren Gremien zu vertreten wird differenziert bewertet.

Mehrheitlich gibt es die Auffassung, dass in politischen Vertretungen (GV, SVV und KT) eine Vertretungsbefugnis nicht erteilt werden sollte. In darüber hinaus gehenden Gremien wie Verbandsversammlungen, Aufsichtsräten u.a. wäre eine Vertretungsbefugnis möglich. Des weiteren fragten wir, ob das bei gemeindegewirtschaftlicher Betätigung geltende Örtlichkeitsprinzip gelockert werden solle? Hier bejahten

die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker diese Frage insbesondere auch mit Blick auf die immer enger werdenden Finanzströme von Bund und Land an die Kommunen. Ein Klagerecht für private Konkurrenten, die für gemeindegewirtschaftliche Betätigung geltende verschärfte Subsidiaritätsklausel einklagen zu dürfen, wird abgelehnt. Hier war ein Hauptargument, dass damit notwendige Aufgaben bzw. Vergaben endlos verzögert werden könnten.

Dringend wurde gefordert, dass der Gesetzgeber regeln möge, dass in Aufsichtsräten externer Sachverstand gestärkt wird. Dies bedeutet, dass Fraktionen das Mandat zur Vertretung in Aufsichtsräten auch Nichtmitgliedern der Vertretung übertragen können.

Damit sind die Diskussionen keineswegs abgeschlossen. Eine nächste Runde wird es bei Vorlage des Gesetzesentwurfes geben.

---

**Margitta Mächtig** ist Vorsitzende des Kommunalpolitischen Forums Land Brandenburg e.V.

Weitere Informationen: <http://www.kf-land-brandenburg.de/>

---

## Service des KWI: website

Unter <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi> finden Sie die Webpräsenz des KWI. Auf dieser können Sie sich über Arbeit und Arbeitsergebnisse des Instituts informieren. So werden nicht nur die einschlägigen Publikationen wie Arbeitshefte, Gutachten, Info, Projektberichte zum Download angeboten, sondern auch weitere Publikationsreihen von KWI-Mitgliedern vorgestellt.



---

# Kommunen stärken, Demokratie (er)leben

## Position von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur geplanten Novelle der Kommunalverfassung

Seit mehreren Jahren befinden sich Brandenburgs Kommunen im Umbruch. Nicht nur durch die finanzielle Krise der meisten Städte und Gemeinden in Brandenburg, sondern auch durch die demographische Entwicklung wurden die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stark eingeschränkt. Die Landesregierung hat – bisher unzureichend – versucht hierauf zu reagieren. Mit der weitgehend abgeschlossenen Gemeindestrukturreform wurde versucht, Städte und Gemeinden von wirtschaftlicher Größe zu schaffen. Hierbei kam es zu Verlusten von Engagement von Bürgerinnen und Bürgern. Mit gemeinsamen Entwicklungskonzepten der neuen Gemeinden müssen hier die EinwohnerInnen in die Planung einbezogen und eine bürgernahe Verwaltung gewährleistet werden. Noch sind diese Potenziale nicht entsprechend genutzt.

Die hohen Erwartungen an die aus dem Jahr 1993 stammende Kommunalverfassung haben sich nur zu einem Teil erfüllt. Die BürgerInnenbeteiligungsrechte sind an zu hohe gesetzliche Hürden gebunden, so dass fast alle BürgerInnenbegehren hieran scheiterten. Die Verwaltungen entwickelten teilweise ein Eigenleben, viele GemeindevertreterInnen werden schlecht informiert und sind daher nicht in der Lage, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist nicht durch ausreichende Kontrolle abgesichert. Dadurch kam es zu unüberschaubaren Firmen- und Gesellschaftskonstruktionen und zu nicht kalkulierbaren finanziellen Auswirkungen für die kommunalen Haushalte. Deshalb begrüßen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Vorhaben der Landesregierung, die Kommunalverfassung zu überarbeiten. Hierbei kann die Landesregierung sogleich einen Beitrag zum Bürokratieabbau auch ohne die Absenkung von Normen und Standards leisten, indem sie verschiedene Gesetze zusammenfasst. Ziel einer Novellierung muss es sein, die Kommunen in Brandenburg zu stärken und durch mehr Elemente direkter Demokratie bürgernäher zu gestalten.

Durch direkte Demokratie können sich Bürgerinnen und Bürger erfolgreich an der Gestal-

tung ihrer Gemeinde beteiligen. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich dafür ein, dass Bürgerinnen und Bürger verstärkt in die Planungsprozesse einbezogen und an den Entscheidungen beteiligt werden. Wir unterstützen die Vorschläge der Initiative Mehr Demokratie e.V. für eine Ausweitung der demokratischen Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner in den Kommunen. (Dazu zählen unter anderem die Senkung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die Reduzierung des Ausschlusskataloges für Bürgerbegehren und eine Schutzwirkung, die verhindern soll, dass kommunale Verwaltungen zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vollendete Tatsachen schaffen.)

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern eine effiziente Verwaltung mit transparenten Entscheidungen. Nachvollziehbare Entscheidungen beugen Filz und Korruption vor. Wir wollen durch frühzeitige Information und Beteiligung bei Planungen, Befragungen und Versammlungen die BürgerInnengesellschaft mit Leben erfüllen und eine lebendige und demokratische Kommunalpolitik ermöglichen.

Wir setzen uns dafür ein, dass Informationen über kommunale Planungen und Entscheidungen, Dienstleistungen und Formulare den BürgerInnen auch über das Internet schnell und kostengünstig zugänglich gemacht werden. Gerade bei den räumlich größer gewordenen Gemeinden ist die Einrichtung von dezentralen Bürgerbüros mit einem umfassenden Dienstleistungsangebot sinnvoll.

Eines unserer zentralen Anliegen bleibt, Kinder und Jugendliche an sie betreffenden Angelegenheiten zu beteiligen. Wir setzen dabei auf einen Mix von verschiedenen Beteiligungsformen, von der projektbezogenen Beteiligung bis hin zu Kinder- und Jugendparlamenten.

Kommunalpolitik ist vor allem Haushaltspolitik. Mit den Entscheidungen zum Haushalt werden die Weichen für die meisten politischen Entscheidungen getroffen. Es ist daher falsch, dass gerade Haushaltsentscheidungen der Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger durch die Kommunalverfassung entzogen sind.

---

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich deshalb nachdrücklich dafür ein, die EinwohnerInnen bei der Haushaltsaufstellung zu beteiligen. Wir werben für die Einführung des BürgerInnenhaushalts. Damit werden die EinwohnerInnen über den Haushalt informiert, werden bei der Beschlussfassung beteiligt und haben auch die Möglichkeit, die Ausgaben zu kontrollieren. Damit werden die Erfahrungen der Bürger genutzt und ihr Engagement für neue Ideen und Projekte geweckt.

Die bisher aus dem Innenministerium bekannt gewordenen Vorschläge werden diesen Anforderungen nur teilweise gerecht.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind erfreut, dass unsere seit vielen Jahren erhobene Forderung zur Einführung einer Direktwahl der LandrätInnen endlich aufgegriffen wird. Dies führt zu einer besseren Legitimation der LandrätInnen und kann zu größerer BürgerInnennähe führen. Hingegen lehnen wir es entschieden ab, die Kreistage für hauptamtliche BürgermeisterInnen und AmtsdirektorInnen zu öffnen. Damit würden die LandrätInnen künftig von den Personen kontrolliert, über die sie die Dienstaufsicht ausüben. Die Rolle der hauptamtlichen BürgermeisterInnen ist stark genug. Der Vorsitz in den Gremien der kommunalen Selbstverwaltung sollte von ehrenamtlichen GemeindevertreterInnen übernommen werden.

Die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde und Kreise Brandenburgs brauchen eine effektivere Kontrolle. Dabei müssen insbesondere die Informationspflichten gegenüber den GemeindevertreterInnen verbessert werden.

Konkrete bündnisgrüne Ansprüche an die Novellierung der Kommunalverfassung sind daher:

- Stärkung der Beteiligungsrechte der EinwohnerInnen
- Vereinfachung der Verfahren und Reduzierung der Ausschlusskriterien für BürgerInnenbegehren und -entscheide

- Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung von BürgerInnenhaushalten
- Verbesserung der Voraussetzungen für Beteiligungen und Verwaltungsleistungen durch das Internet (eGovernment)
- Stärkung der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften (Kommunalparlamente) gegenüber den hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten
- Absenkung der Amtszeit von hauptamtlichen (Ober-)BürgermeisterInnen und LandrätInnen auf 5 Jahre
- Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre
- Einführung des AusländerInnenwahlrechts auch für Nicht-EU-BürgerInnen
- Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten in Städten und Gemeinden von über 20.000 EinwohnerInnen
- Paritätische Besetzung der Aufsichtsräte in kommunalen Unternehmen
- Stärkere Informationspflichten von kommunalen Unternehmen gegenüber den kommunalen Vertretungen
- Herstellen von mehr Transparenz durch die grundsätzliche Genehmigung von Bild- und Tonaufnahmen in öffentlichen Sitzungen
- Vereinfachung der gesetzlichen Standards durch inhaltliche Zusammenfassung und Straffung von Verwaltungsvorschriften
- Einführung eines Ehrenkodexes für kommunale Abgeordnete

---

Beschluss des LandessprecherInnenrates von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Brandenburg am 1.7.2006 in Potsdam. Eine konkretere Stellungnahme wird nach Auskunft der Partei erarbeitet, sobald ein Gesetzentwurf zur Novellierung der Kommunalverfassung vorliegt.

---

## Position der FDP Brandenburg zur Reform der Kommunalverfassung

Bei vergangenen Kommunalreformen wurde die Funktionalreform vergessen. Damit wurde der zweite Schritt vor dem ersten getan. Auch der demografische Wandel fordert die Kompetenzverlagerung von oben nach unten, damit Verwaltungen auch dann, wenn sie künftig noch größere Einheiten werden sollten, leistungsfähiger und bürgernäher werden können.

Zunächst darf nur das, was Bürger nicht eigenverantwortlich regeln können, Sache des Staates sein. Bürgerentscheidungen sollen gestärkt und staatliche Vorgaben auf das absolut notwendige Maß begrenzt werden. Dazu sind Kompetenzen dort, wo es möglich ist, unter Beachtung des Konnexitätsprinzips von oben nach unten zu verlagern.

Die Gemeinden werden zuständig für Kindertagesstätten, Schulen, Bauaufsicht, Denkmalschutz, Naturschutz und Betreuung von Sozialhilfeempfängern.

Die Verlagerung von Aufgaben der Landkreise auf die Kommunen erfolgt bei gleichzeitiger Reduzierung der Kreisumlage.

Die Gemeindefinanzierung ist von zweckgebundenen Zuweisungen, den zugehörigen umfangreichen Antragsverfahren und der damit verbundenen Hascherei nach Fördermitteln zu entschlacken und durch eine Aufwertung der Finanzhoheit der Kommunen so zu ersetzen, dass diese hinreichend finanziell ausgestattet werden und sodann über die Verwendung dieser Mittel selbst entscheiden können. Kommunen sollen ihre Entscheidungen nicht mehr daran ausrichten müssen, was gefördert wird, sondern daran, was notwendig ist.

Die Kreise sind zur Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben zu stärken. Dazu sind sie von allen Aufgaben zu befreien, die durch starke Städte und Gemeinden besser wahrgenommen werden können. Regionale Planungsgemeinschaften sind aufzulösen und deren Aufgaben auf die Landkreise zu übertragen. Die Aufsichtsfunktion der Kreise ist zu stärken. Dies betrifft auch Aufsicht und Organisation bei Abfallentsorgung und öffentlichem Personennahverkehr, ohne dass es

dazu notwendigerweise kreiseigener Gesellschaften bedarf.

Es ist zu prüfen, in welchem Umfange Aufgaben des Landes auf die Landkreise übertragen werden können.

Im Anschluß an solch eine Funktionalreform kann auch die Notwendigkeit einer weiteren Kreisgebietsreform geprüft werden. Hierzu wird ein auf Freiwilligkeit basierendes Konzept benötigt, das desto leichter umzusetzen sein wird, je mehr Aufgaben zuvor auf die Kommunen übertragen wurden.

Im Zuge der Verschlinkung von Verwaltungen und der Verkürzung von Entscheidungswegen ist die Zahl der Träger öffentlicher Belange in Beteiligungsverfahren zu reduzieren. Die kommunale Planungshoheit (Windkraft!) darf nicht weiter ausgehöhlt werden.

Alle bisherigen Änderungen der Kommunalverfassung sind nur Flickwerk. Grundsätzlicher Klärung bedürfen Fragen nach der Legitimation von Funktionsträgern (Direktwahl der Landräte), nach dem Vorsitz von Landräten oder Bürgermeistern in Kreistagen und Gemeindevertretungen, Haushaltswirtschaftliche Vorschriften und Haushaltsrecht sowie die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden.

Brandenburg muß ein modernes Land mit effizienten Verwaltungsstrukturen werden, in dem Entscheidungen schnell und ortsnah getroffen werden. Das dient den Bürgern und dem (Wirtschafts-) Standort.

---

Weitere Informationen unter: [www.fdp-brandenburg.de](http://www.fdp-brandenburg.de)

---

# Aus dem Institut

## Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland

### Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region

Jens Tessmann

Die Organisation der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist in Deutschland in den letzten Jahren wieder verstärkt unter Modernisierungsdruck geraten, vor allem durch zunehmendem internationalen Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsregionen, die Europäisierung, allgemein sinkende öffentlichen Einnahmen und den Bevölkerungswandel. Auch die kommunale Selbstverwaltung, – dieses Fundament der staatlichen Ordnung, dieser konkrete Wirkungsbereich politisch-administrativen Handelns – steht im Zentrum von Reformüberlegungen.

Zunehmend wird die Neujustierung des öffentlichen Zuständigkeitsgefüges in den Ländern sowie die äußere Gestalt der kommunalen Gebietskörperschaften diskutiert. Deshalb stellt sich folgende Frage: Inwieweit kann die überörtliche Aufgabenwahrnehmung durch Optimierung der Zusammenarbeit von Kreisen gestärkt werden, und welche Rahmenbedingungen müssen dabei beachtet werden?

Die heutigen öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der interkommunalen Kooperation stammen überwiegend aus dem 19. Jahrhundert. Als sich das Kommunalwissenschaftliche Institut diesem Untersuchungsgegenstand im Jahre 2004 zuwandte, gab es nur wenige empirische Studien und Publikationen zu diesem Thema.

#### Modernisierung ist weiterhin nötig

Zwischenzeitlich hat die Debatte zu diesem Untersuchungsgegenstand in der Fachöffentlichkeit zugenommen, vor allem aus Gründen des europäischen Wettbewerbsrechtes, aber auch wegen des zunehmenden Handlungsdruckes. Unstrittig ist insoweit, dass auf diesem Feld Modernisierungsbedarf besteht, einig ist man sich beispielsweise darüber, dass gemeinsame Kommunalunternehmen als Anstalten des öffentlichen Rechtes eingeführt werden müssen. Angesichts anhaltender Finanzschwäche und nachhaltiger

Strukturschwächen ist die Handlungsfähigkeit des Kreises als historisch bewährte räumliche und fachliche Bündelungsinstanz in vielen Regionen Deutschlands immer stärker eingeschränkt. Gerade mit Blick auf bestehende Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Verflechtungsraum in der Region gelten der Zusammenschluss und die Zusammenarbeit von Kreisen in der wissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Debatte als alternative Lösungen. Im Zentrum der Untersuchung stand deshalb, welche Steigerungen des Leistungspotentials durch Kooperationen möglich sind. Dazu wurden Chancen, Risiken und Erfolgsfaktoren von Kreiskooperationen in Theorie und Praxis analysiert.

#### Studie zur Kooperation von Landkreisen

Zur Untersuchung der Kooperationsbeziehungen in der Verwaltungspraxis wurde für eine Studie des Kommunalwissenschaftlichen Instituts eine schriftliche Befragung bei 44 Landkreisen durchgeführt. Die Befragung hatte einen zweistufigen Aufbau. Durch Analyse der Leitungsebene (Controlling und Zentrale Steuerungsunterstützung) wurden Daten über bestehende kooperative Beziehungen in allen Aufgabenfeldern der Kreise gesammelt und aus der Überblicksperspektive bewertet. In einem zweiten Schritt wurden vertiefende Daten aus sechs ausgewählten Fachbereichen erhoben, von denen vier verwertet wurden.

Aus der Perspektive des Leitungsbereiches dominiert eindeutig die Aufgabenerledigung des Kreises in Eigenregie. Kooperiert wird in der Tendenz überwiegend nur bei wenigen Aufgaben und für begrenzte Zeit.

Die flächenbezogenen Infrastrukturaufgaben sowie die Leistungs- und Planungsverwaltung weisen die höchste Kooperationsintensität auf. Im Bereich der Eingriffsverwaltung (Ordnungsaufgaben) wird am wenigsten zusammengearbeitet. Die höchste Kooperationsintensität wur-

---

de bei der Wirtschaftsförderung, beim Rettungsdienst und bei der Abfallwirtschaft gemessen. Dieses Befragungsergebnis bestätigt die bestehenden Erkenntnisse über den Einfluss der Mindestnachfrage und den Größenklasseneffekten für die Leistungsverwaltung sowie die Auswirkungen von Strukturproblemen auf die Infrastruktur- und Planungsaufgaben.

### **Öffentliches Recht dominiert bei Zusammenarbeit**

Bei der organisationsrechtlichen Gestaltung der Kreiskooperationen besteht eine deutliche Dominanz der Formen des öffentlichen Rechtes, und zwar in abnehmender Reihenfolge von der kommunalen über die öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft bis hin zum Zweckverband. Entscheidend für den Formalisierungsbedarf sind das Bindungsbedürfnis und der Verselbstständigungsgrad in Verbindung mit der Aufgabenkomplexität. Verwendung finden deshalb Rechtsformen wie der Zweckverband, die GmbH und der Verein und zwar vor allem bei Aufgabenkooperationen mit hohem Formalisierungsbedarf wie Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft und Beschulung.

### **Kooperation im Rettungsdienst mit guter Note**

Die bestehenden Kooperationen wurden sehr unterschiedlich bewertet. Insgesamt konnten die Kooperationen eine Note von 2,68 (befriedigend bis gut) erzielen. Tendenziell konnte festgestellt werden, dass Aufgaben mit geringer Kooperationsintensität und minimalem Formalisierungsgrad die besten Wertungen bekommen haben, zum Beispiel die Eingriffsverwaltung. Umkehrt haben Aufgaben mit hoher Kooperationskomplexität und somit hohem Koordinierungsaufwand eher schlechte Wertungen erzielt. Nur der Rettungsdienst als Aufgabe mit hoher Kooperationsintensität folgt diesem negativen Trend nicht und erzielt hohe Wertungen. 58 Prozent der an der Untersuchung teilnehmenden Kreise erwarten von einer Kooperation eine „hohe bis mittlere“ Potentialsteigerung und 50 Prozent befürworten eine Ausweitung der partnerschaftlichen Beziehungen.

Erstausnehmend und bedauerndswert ist allerdings, dass fast 40 Prozent der Kreise ihre Kooperati-

onen noch nicht auf Effektivität überprüft haben. Um Fehlsteuerungen zu vermeiden, wären entsprechende wissenschaftliche Analysen dringend notwendig. Bei bisher vorgenommenen Messungen wurden vor allem positive Effekte bei der Wirtschaftlichkeit, der Koordination und der Ergebnisqualität nachgewiesen. Kaum jedoch hat sich die Bearbeitungszeit verkürzt oder das Angebot verbessert.

### **Soziale Faktoren sind für Erfolg entscheidend**

Für den Erfolg der Zusammenarbeit sind vor allem soziale Faktoren ausschlaggebend gewesen sowie die Raumstruktur (mit Ausnahme der Siedlungsstruktur). Die Ausdehnung des Kreises mit entsprechenden Entfernungsdefiziten hat dagegen negative Auswirkungen auf die Kooperationseffektivität gehabt.

Die Erkenntnisse aus der Leitungsebene bestätigen zum Teil auch Befragungsergebnisse aus den ausgewählten Fachbereichen Schulverwaltung, Abfallwirtschaft, Rettungsdienst und Kreisstraßenreinigung. So dominiert bei diesen Aufgabenfeldern, ebenso wie bei den Kreisen insgesamt, die Aufgabenerledigung in Eigenregie. Die höchste Kooperationsintensität zeigt sich wieder bei der Leistungs- und Planungsverwaltung sowie den Infrastrukturleistungen. Gering ausgeprägt ist die Kooperation dagegen bei den ordnungsrechtlichen Aufgaben (Hoheitsverwaltung).

Entscheidend für die zusätzliche Einbindung von nichtöffentlichen Partnern sind vor allem die Ressourcenausstattung und die Kompetenz. Der Kreis bindet private und gemeinnützige Partner gerne zur Entlastung, Ergebnisverbesserung und Interessenintegration in den Leistungsprozess ein.

### **Selbst erbringen oder nicht?**

Dies geschieht konkret bei Schülerangelegenheiten (Beförderung, Verkehrserziehung, Förderung, Betreuung und Schulveranstaltungen), bei der Abfallbeseitigung, beim Rettungsdienst sowie bei der Qualifizierung für den Rettungsdienst und den Katastrophenschutz. Auch im Bereich der Kreisstraßenreinigung wird für vereinzelte Straßenabschnitte die Zusammenarbeit mit den Privaten gesucht (zum Beispiel beim Winterdienst). Die öffentlich-öffentliche Kooperation vollzieht sich überwiegend in öffentlich-rechtli-

---

chen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbänden. GmbH und privatrechtliche Leistungsverträge finden nur geringe Verwendung. Bei der Kooperation mit nichtöffentlichen Partnern findet dies jedoch in Form von Leistungsverträgen, Vereinen oder in GmbHs statt. Aktiengesellschaften und sonstige privatrechtliche Rechtsformen spielen bei den befragten Kreisen keine Rolle.

### **Abläufe vereinfachen und flexibilisieren**

Die Kreise stehen vor der Frage, ob die bestehende Eigenfertigung überall wirtschaftlich und sinnvoll ist oder ob nicht vielleicht in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und nicht-öffentlichen Partnern bestimmte Teilaufgaben besser bewältigt werden könnten. Manche Aufgaben, zum Beispiel die verschiedenen Serviceleistungen, könnten mit Sicherheit sogar ganz privatisiert und eingekauft werden, sofern nicht zwingende strategische Gründe dagegen sprechen. Bei den Kooperationen in den Fachbereichen stehen also überwiegend Gemeinwohlziele im Vordergrund, wirtschaftliche und andere Aspekte sind eher nachrangig.

Dieses Ergebnis wird auch durch die verwendeten Kriterien für die Gestaltung der Zusammenarbeit bestätigt. Gleich nach den rechtlichen Vorgaben (zum Beispiel durch das GKG) nannten die Fachbereiche den Ressourcen- und Kompetenzvorteil durch die Einbindung des Partners sowie den Flexibilitätsgewinn und die Vereinfachung von Arbeitsabläufen als wesentlich. Andere Kriterien waren eher unwichtig. Positive Wirkungen der Zusammenarbeit wurden bei der Wirtschaftlichkeit (Effizienzgewinn), bei der Ergebnisqualität (mit Ausnahme der negativen Bilanz der Kreisstraßenreinigung) und beim Leistungsangebot gemessen. Verbesserungen bei der Verkürzung der Bearbeitungszeit oder bei der Steuerung (Koordination) konnten eher nicht nachgewiesen werden.

Zusammenfassend zeigt sich also, dass die Befragung der repräsentativen Kreise die bisherigen Erkenntnisse einerseits bestätigt und andererseits weiter konkretisiert. So stehen aus Sicht der Leitungsebene – also der Controllingabteilungen – eher wirtschaftliche Interessen und Abstimmungsinteressen als Auslöser für Kooperationen im Vordergrund.

### **Meiste Aufgaben werden selbst erledigt**

Für die Fachbereiche sind die Gemeinwohl-

gründe ausschlaggebend, also die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Fachaufgabenerfüllung. Dieses Ergebnis überrascht nicht, sehen sich doch traditionell die Fachbereiche als Kompetenzzentrum für die inhaltliche Aufgabenerledigung und die Querschnittsbereiche als Steuerungszentrum für den Ressourceneinsatz. Scheinbar hat sich auch nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells – mit dem erklärten Ziel der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung – an dieser Aufgabenwahrnehmung in der Verwaltungspraxis der Kreise nichts geändert. Der überwiegende Teil der Aufgaben wird immer noch autonom durch den Kreis selbst erledigt. Das betrifft natürlich besonders die Eingriffsverwaltung, aber auch weite Teile der Leistungsverwaltung sowie der Infrastrukturaufgaben. Bei kooperativen Beziehungen wird zunächst ein Partner aus dem öffentlichen Bereich bevorzugt.

### **Aufgabenkritik ist weiter nötig**

Ein privater oder gemeinnütziger Partner wird in die Leistungserstellung erst nachrangig einbezogen, wenn ein nichtöffentlicher Partner mit klaren Optimierungspotentialen für die Aufgabenerledigung sowie zur Integration von zivilgesellschaftlichen Interessen und Engagement existiert. Dieses Vorgehen bei der Organisation der Aufgabenerledigung setzt sich fort bei der Rechtsformwahl für Kooperationen.

So dominieren ganz eindeutig die Organisationsformen des öffentlichen Rechtes und davon die mit geringer Bindungsintensität sowie einfachem Steuerungsaufwand wie die Arbeitsgemeinschaften. Werden für verselbständigte komplexe Leistungsprozesse festere und institutionalisiertere Formen benötigt wie bei der Abfallwirtschaft, so findet der Zweckverband immer noch vorzugsweise Verwendung.

Privatrechtliche Leistungsvereinbarungen oder die Vereinsform bestimmen dagegen die Zusammenarbeit mit privaten Partnern in wenigen ausgewählten Aufgabenbereichen, wo das Engagement der Ehrenamtlichen beziehungsweise Freiwilligen oder deren Ressourcen- und Kompetenzvorteil für die Aufgabenerledigung unverzichtbar ist. Die große Zahl von Kreisen, die bisher keine Effektivitätsprüfung ihrer Kooperationen durchgeführt haben, in Verbindung mit dem relativ hohen vermuteten Leistungssteigerungspotential durch Ausbau der Zusammenarbeit – dies alles lässt vermuten, dass es

---

noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der öffentlichen Aufgabenerledigung gibt.

### **Nach Entlastungsmöglichkeiten suchen**

Gerade mit Blick auf die kommunalen Finanzen und den weit reichenden Strukturproblemen in vielen Regionen müssen der Aufgabenbestand der Kreise, die Form der Aufgabenerledigung und deren Finanzierung unbedingt kritisch überprüft werden.

Noch bestehende Entlastungsmöglichkeiten durch Einbindung privater und gemeinnütziger Akteure könnten in jedem Fall intensiv erforscht und genutzt werden. Doch gerade für die dünn besiedelten ländlichen Räume ist aufgrund nicht vorhandener nichtöffentlicher Leistungsanbieter das Auslagerungspotential – auch bei gutem Willen aller Beteiligten – weiterhin relativ gering. Aber auch unter diesen schlechten Rahmenbedingungen für kooperative Arrangements stellt sich die Frage, inwieweit die Handlungsmöglichkeiten optimiert werden können durch die Ausweitung von interkommunaler und interkreiskommunaler Kooperation.

### **Keine Besitzstandswahrung zulassen**

Die Chancen zur Schaffung eines leistungsfähigen kommunalen

Verwaltungsverbundes sollten nicht an Besitzstandswahrenden, unzweckmäßigen bürokratischen Überlegungen oder schlichtweg an nicht vorhandenen Informationen scheitern. Die bisherigen kommunalwissenschaftlichen Publikationen und Studien zeigen, dass die bestehenden Kooperationen überwiegend positive Wirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung, auf die Ergebnisqualität, das Leistungsangebot und auf Flexibilität sowie Prozessvereinfachung hatten. Negative Folgen für den Steuerungsaufwand der Beziehungen oder andere Faktoren konnten nur vereinzelt nachgewiesen werden. Das Aufwand-Ertrags-Verhältnis der Kreiskooperationen ist also eindeutig positiv. Die Zusammenarbeit zwischen Kreisen, aber auch mit anderen öffentlichen und nichtöffentlichen Partnern, hat sich bisher gelohnt. Die Bedarfsdeckung und die Leistungserbringung haben sich eindeutig verbessert.

---

**Jens Tessmann** ist Verwaltungswissenschaftler und Projektmitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Der Aufsatz ist in der Perspektive 21, Heft 30, Mai 2006, Brandenburger Hefte für Wissenschaft und Politik, mit dem Titel: „Zwischen Zentrum und Peripherie: Chancen für Regionen“ erschienen.

---

Die Projektergebnisse werden in Kürze veröffentlicht: Christiane Büchner, Oliver Klein, Michael Scheske, Jens Tessmann, Burkhard v. Watzdorf: Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region (KWI-Projektberichte, 11), Potsdam: Universitätsverlag 2006.

---

## **Neuerscheinungen des KWI**

Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.), Hartz IV und die Kommunen - Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Ergebnisse, KWI-Arbeitshefte 8, Potsdam 2005

Michael Nierhaus (Hrsg.), Kommunalfinanzen - Beiträge zur aktuellen Debatte, KWI-Arbeitshefte 9, Potsdam 2005

Markus Blocher, Der Markttest - Chancen, Grenzen und Entwicklungsstand am Beispiel von Inhousebetrieben in Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg, KWI-Arbeitshefte 10, Potsdam 2005

Ramon Linhos, Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, KWI-Arbeitshefte 11, Potsdam 2006

Kai Birkholz, Kommunales Debt Management in Deutschland. Eine empirische Analyse, KWI-Arbeitshefte 12 2006

Hartmut Bauer; Christiane Büchner, Olaf Gründel (Hrsg.) Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen, KWI-Arbeitshefte 13, Potsdam 2006



---

# Neues Europa

## Ein Projekt am KWI

### Olaf Gründel

2004: Der Beitritt zehn neuer Länder zur EU war ein weiterer Meilenstein der Europäischen Integration, der nicht nur das äußere Gesicht der EU veränderte, sondern auch einen tiefen Einschnitt in der Geschichte der Gemeinschaft Europas bedeutet. Während sich frühere Erweiterungen im Westen Europas vollzogen, bietet die jetzige Erweiterungsrunde die Chance, den ganzen Kontinent nach der Teilung als Folge aus dem 2. Weltkrieg zusammenzuführen.

Die Erweiterung der EU weckt in der Bevölkerung aber auch Ängste: Da ist von Billiglohnkräften aus dem Osten, von hohen Finanzhilfen für die Beitrittsländer oder von der zunehmenden Bürokratisierung und undurchsichtigen Entscheidungsverfahren in Brüssel und Abwanderung von Betrieben die Rede, um nur eine Auswahl zu nennen. Die Besorgnisse der Bevölkerung bezüglich Arbeitsplatzverlust, Unsicherheit (Einwanderung, organisierter Kriminalität), Verlust oder Änderungen der nationalen Identität oder Souveränität ihres Landes gilt es gezielt abzubauen. Deshalb ist es umso wichtiger für das Gelingen des „Projekts Europa“, sich die Chancen, die in dieser politischen Entwicklung liegen, bewusst zu machen. Unabdingbar dafür, ist das Kennenlernen der Geschichte, Kultur aber auch des politischen Systems und der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Situation der neuen Mitglieder.

Das hier vorgestellte Projekt bereitet die Informationen über die neuen Mitgliedsländer didaktisch auf und stellt sie einem breiten Nutzerkreis zur Verfügung, um so ein besseres Verständnis der Beitrittsländer zu fördern und Ängsten und Befürchtungen, die sich aus der Erweiterung der Europäischen Union ergeben, entgegen zu wirken.

#### Zielstellung

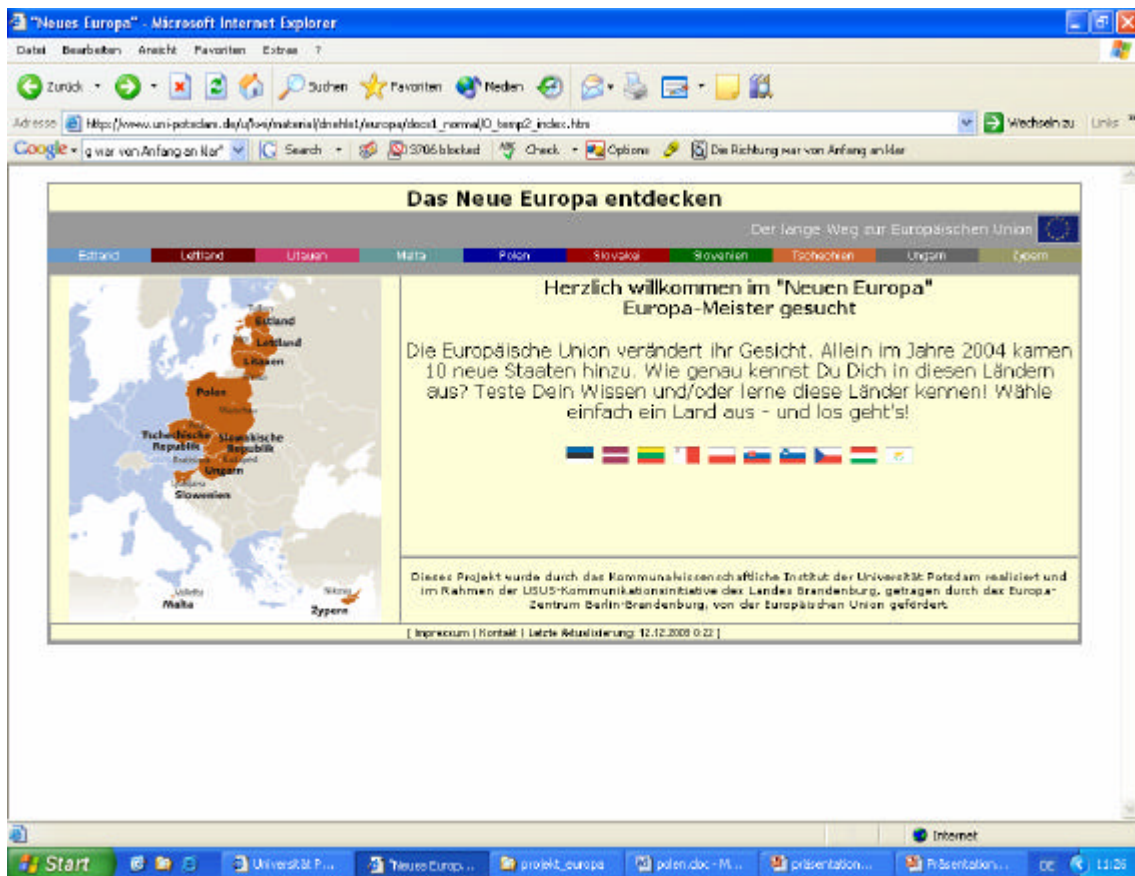
Das Projekt erarbeitet eine Datenbank „Länderkunde Neues Europa“ und darauf aufbauend zielgruppenorientierte e-learning Module. Ziel des Projektes ist es, zielgruppenorientierte e-learning-Module zu entwickeln. Durch die Bereitstellung von Informationen über die neuen

Mitgliedstaaten kann ein Beitrag zum besseren Verständnis zur Notwendigkeit des Erweiterungsprozess geleistet werden, um so die Akzeptanz gegenüber den „Neuen“ zu vergrößern und neue Trennungslinien zu vermeiden. Schwerpunkte der Wissensvermittlung sind die Bereiche Geschichte (kulturelle Prägungen), Geographie, politisches System, wirtschaftliche und soziale Verfassung sowie die Außenbeziehungen der Länder. Dabei beschränkt sich die Darstellung nicht auf die bloße statistische Auswertung, sondern präsentiert die Ergebnisse in didaktisch aufbereiteter Form. Das Informationsangebot spiegelt über das Basiswissen hinaus in gebündelter Form und anhand klar definierter Indikatoren einen umfassenden und aktuellen Stand der Länder wider und kann so Entwicklungen vergleichbar machen. Das Kommunalwissenschaftliche Institut bemüht sich mit Hilfe der Projektpartner und des zu schaffenden Netzwerkes die Weiterentwicklung (inhaltliche Aktualisierung, didaktische Umsetzung und technische Betreuung) zu gewährleisten.

#### Zielgruppe

Die Kenntnisse über die EU und ihre neuen Mitglieder werden für Schüler der Sekundarstufe II und für die interessierte Öffentlichkeit, vor allem politische Entscheidungsträger (Politiker, Wirtschafts-, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) und Multiplikatoren (Lehrer, in der Weiterbildung und Qualifizierung Tätige) aufbereitet. Der besondere Fokus richtet sich dabei auf die von der Erweiterung besonders geprägten Grenzregionen und ihren Kommunen.

Somit leistet das Projekt einen Beitrag, eine neue Phase der europäischen Integration einzuleiten und somit die Bildung einer europäischen Identität zu fördern. Mit der gleichzeitigen Wissensvermittlung und die Wissensvertiefung über die Länder der EU vermag es auch, bestehenden Ängsten von Bürgern entgegenzuwirken. Zum dritten wird mit der Vermittlung von sich verändernden politischen Rahmenbedingungen innerhalb der EU eine Entwicklungsoption



Europas im außenpolitischen Mächtesystem aufgezeigt.

Das Vorhaben leistet somit einen Beitrag zur Förderung von mehr Toleranz und Verständnis innerhalb der erweiterten EU.

### Ergebnisse

Im Rahmen des Projektes konnte eine Datenbank „Länderkunde Neues Europa“ erarbeitet werden, auf deren Basis e-learning Module entwickelt wurden. Hintergrund ist das immer noch fehlende Wissen zu grundlegenden Strukturen in den zehn der EU beigetretenen Ländern und die mit diesem Beitritt vollzogenen Veränderungen der EU-Strukturen und Prozesse.

Sämtliche Projektergebnisse können kostenfrei von interessierten Schulen und andere Trägern der politischen Bildungsarbeit auf Anfrage bezogen werden.

Zwei workshops unterstützten die Arbeit im Projekt und halten externe Erfahrungen einzu binden. Anlässlich der Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für politische Bildung e.V., LV Brandenburg, wurde das Projekt im August im Landtag Brandenburg vorgestellt.

### Projektpartner

Das Projekt wurde realisiert im Rahmen des EU-Programms „Prince“ der USUS-Kommunikationsinitiative für Brandenburg getragen durch das Europazentrum Berlin-Brandenburg (EZBB) des regionalen Förderverein e.V.

---

**Olaf Gründel** M.A. ist Projektmitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut.

---

# Modellprojekt

## **Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft in den neuen Bundesländern. Eine vergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg**

**unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling,  
Prof. Dr. Christoph Reichard und M.A. soz. Peter Richter**

Dem Projekt liegen zwei Fragen zu Grunde: Zunächst soll empirisch die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft im Vergleich zur Gesamtwirtschaft und zur Privatwirtschaft untersucht werden. Diese Bedeutungsdimension wird dann folgend auf der Ebene der Bundesländer (genereller Ost/ West) verglichen. Die zweite Fragestellung des Modellprojektes ist eher formaler Art und entwickelt ein angemessenes Analyse-design. Untersucht wird insbesondere, welche vorhandenen statistischen Erhebungen im Sinne der Fragestellung nutzbar gemacht werden können. Darüber hinaus wurde ein eigenes Befragungsinstrument entwickelt.

Gefördert wird das Modellprojekt durch die Verbundnetz Gas AG, das Ministerium des Innern Brandenburg und das Ministerium für Wirtschaft Brandenburg.

Als forschungsleitende Hypothesen lassen sich formulieren:

1. Die kommunale Wirtschaft in Brandenburg hat eine größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung als in anderen vergleichbaren alten Bundesländern. Die globale Hypothese wird differenziert nach Branchen (siehe Anlage) untersucht.
2. Diese größere Bedeutung lässt sich möglicherweise auf die Unterscheidung alte vs. neue Bundesländer oder auf den Einfluss der Industriedichte ursächlich zurückführen.
3. Die amtlich erhobenen Daten der statistischen Landesämter bzw. -betriebe lassen sich generell nutzen, um auch zukünftig Fragestellungen dieser Art zu bearbeiten.

Die Studie verfolgt grundlegend drei statistische Zugänge:

1. Im Bereich der *amtlichen Statistik* wurden Datenquellen identifiziert, die analysiert werden: die Jahresabschlüsse der öffentlich be-

stimmten Fonds, verschiedene Fachreihen des Bundesamtes für Statistik und letztlich die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Länder. Als ein wesentliches Ergebnis des Modellprojektes lässt sich in diesem Bereich festhalten, dass amtliche Wirtschaftsstatistiken, die einen direkten Vergleich der öffentlichen mit der Privatwirtschaft erlauben, nur für wenige Branchen vorliegen. Der Vergleich mit der Privatwirtschaft kann dann im Bereich der Auswertung der amtlichen Statistik immer nur annähernd über den methodischen Weg der gesamtwirtschaftlichen Daten erfolgen. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder liegen dazu in verwertbarer Weise vor.

2. Im zweiten Untersuchungsbereich, der *Verbändestatistik*, sind im Projektverlauf eine Vielzahl von Wirtschaftsverbänden (IHKn, VKU, KAV sowie Fachverbände), Gewerkschaften (Verdi, DGB) etc. kontaktiert worden. Dabei sind wenige statistisch verwendbare Quellen (VKU, VDV) eruiert worden. Anhand dieser Daten wird die grundsätzliche Verwendbarkeit der Verbändestatistik für die hier wirtschaftsrelevante Fragestellungen kritisch geprüft und in der Folge für die hier verfolgte Fragestellung nutzbar gemacht.
3. Im dritten Untersuchungsbereich der Studie ist im Projektverlauf ein *Befragungsinstrument* entwickelt worden. Dabei werden kommunale Beteiligungen nach bestimmten Merkmalen (Beschäftigte, Auszubildende, Umsatz, Gewinn, Investitionen) in den Branchen Strom, Gas, Wärme, Wasser, Abwasser, Abfall und Entsorgung, ÖPNV, Wohnungsbau und -verwaltung sowie Krankenhäuser erfasst. Weitere Schwerpunkte der Befragung richten sich auf die branchenspezifische Wettbewerbssituation, die Ziele kommunalen Wirtschaftens, die Erfassung der größten Arbeit-

---

geber, Wirtschaftsunternehmen und (öffentlichen und privaten) Unternehmen im produzierenden Bereich sowie die Erfassung der größten (öffentlichen und privaten) Sponsoren vor Ort. Befragt werden 124 Städte mit über 10.000 Einwohnern in den Bundesländern Brandenburg und Schleswig-Holstein. Um den Rücklauf der Befragung zu maximieren, wurde durch eine Einbeziehung des Städte- und Gemeindebundes dessen Unterstützung für die Befragung gewonnen.

Auf der Basis der gewonnenen Daten wird die Bedeutung der Kommunalwirtschaft vergleichend analysiert, zunächst für die Kommunalwirtschaft insgesamt. Folgend wird in differenzierter Perspektive die Bedeutung kommunaler Unternehmen in einzelnen Branchen (Energie- und Wasserversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr, Abwasser, Abfall, Krankenhaus, Wohnungswesen) beschrieben. Verglichen wird jeweils, welche Rolle der kommunale Sektor als Arbeitgeber, Lohnzahler, Wertschöpfer und Investor in jeweils zwei Vergleichsländern in Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Stärke des jeweiligen Bundeslandes innehat.

Diese Vergleichspaare sind:

- Alte vs. neue Bundesländer,
- Brandenburg vs. Schleswig-Holstein (als strukturähnliche Länder aus den neuen bzw. alten Bundesländern),
- Sachsen-Anhalt vs. Bayern (als nach dem Kriterium Industriedichte je typisches neues bzw. altes Bundesland).

Im Ergebnis wird eine differenzierte, empirische Analyse zum Stellenwert des Kommunalsektors vorliegen, deren besondere Stärke darin liegt, vorhandene, bis dato nahezu ungenutzte statistische Daten fruchtbar anzuwenden sowie Unterschiede der Bedeutung des Kommunalsektors zwischen Regionen und Bundesländern der Bundesrepublik detailliert aufzuzeigen.

Die Ergebnisse des Modellprojektes werden in nächster Zeit publiziert.

---

**Prof. Dr. Thomas Edeling** ist Inhaber des Lehrstuhls für Organisations- und Verwaltungssoziologie an der Universität Potsdam; **Prof. Dr. Christoph Reichard** ist Vorstandsmitglied des Kommunalwissenschaftlichen Instituts und war bis 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Public Management an der Universität Potsdam; **Peter Richter** ist am Lehrstuhl für Organisations- und Verwaltungssoziologie wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Für weitere Informationen stehen ihnen die Autoren gern zur Verfügung oder informieren Sie sich unter: <http://www.uni-potsdam.de/u/lstedeling/>

---

## **KWI- Service: Forschung, wissenschaftliche Beratung, Weiterbildung**

Das KWI führt Studien und Analysen zu kommunalwissenschaftlichen Fragen durch und erstellt wissenschaftliche Gutachten. Es steht insbesondere zur wissenschaftlichen Begleitung kommunaler Reformprozesse sowie zur Förderung des kommunalen Erfahrungsaustausches zur Verfügung. Es erarbeitet durch sein Informations- und Dokumentationszentrum auf Anfrage Recherchen zu kommunalpolitisch relevanten Themen. Das Institut bietet regelmäßig Weiterbildungsveranstaltungen für kommunale Bedienstete und Kommunalpolitiker an.

**Haben Sie Interesse? Dann setzen Sie sich mit uns in Verbindung:  
[kwi@uni-potsdam.de](mailto:kwi@uni-potsdam.de)**

---

## Zur Verabschiedung von Professor Dr. Christoph Reichard in den (Un)ruhestand

Das langjährige Mitglied des Vorstandes und der ehemalige Geschäftsführende Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam, Professor Dr. Christoph Reichard, vollendete in diesem Jahr das 65. Lebensjahr. Damit wurde er seinen Pflichten als aktiver Professor für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam entbunden und pensioniert. Sein gesamtes wissenschaftliches und berufliches Leben hat er der Reform der öffentlichen Verwaltung gewidmet. Schon in seiner an der Universität Freiburg entstandenen Dissertation diskutierte er Managementkonzeptionen für die öffentliche Verwaltung. Bereits hier wurde deutlich, worum es Reichard in seinem gesamten Arbeitsleben ging: Die Verbindung theoretischer Erkenntnisse mit den Umsetzungserfahrungen der täglichen Praxis. Von 1973 bis 1997 war er Professor an verschiedenen Berliner Fachhochschulen und dann fast zehn Jahre Lehrstuhlinhaber an der Universität Potsdam.

Kommunale Themen nahmen in seiner Tätigkeit in Lehre und Forschung einen großen Stellenwert ein; besonders wichtig waren ihm dabei internationale Erfahrungen, die er durch

seine zahlreichen Forschungs- und Lehraufenthalte im Ausland sammeln konnte. Für Professor Reichard ist seine teilweise unkonventionelle, aber stets interdisziplinäre Herangehensweise an Lösungen für Probleme des Öffentlichen Sektors besonders charakteristisch. Zu den KWI-bezogenen Forschungsschwerpunkten von Herrn Reichard zählten in der letzten Zeit u.a.: Verwaltungsreformen und -modernisierungen, eGovernment, wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, das „Neue Steuerungsmodell“, betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft, Public Private Partnership, Public Management und Governance sowie viele verwandte Themenstellungen. Entsprechend groß und facettenreich ist sein Œuvre, das zur Profilierung des KWI wesentliche Beiträge geleistet hat.

Im Namen des Vorstandes danke ich Herrn Kollegen Reichard für deine langjährige und fruchtbare Tätigkeit an unserem Institut und freue mich auf eine weitere konstruktive Zusammenarbeit.

**Professor Dr. Michael Nierhaus**  
Geschäftsführender Direktor

Aus Anlass des 65. Geburtstages sind zwei **Festschriften** erschienen:

Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard, herausgegeben von Kai Birkholz, Christian Maass, Patrick von Maravic, Patricia Siebart, Universitätsverlag Potsdam, 2006, 375 S., ISBN 3-939469-09-2, 13,50 Euro

Public Management - Grundlagen, Wirkungen und Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Werner Jann, Manfred Röber, Hellmut Wollmann, edition sigma 2006, 407 S., ISBN: 3-89404-776-3, 22,90 Euro.

---

---

## **Bestellschein**

Sollten Sie noch nicht in unserem Verteiler sein, haben Sie die Möglichkeit, das KWI-Info **direkt** zu bestellen.

**Universität Potsdam  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Am Park Babelsberg 14**

**14482 Potsdam**

**Fax: 0331/9774531**

### **Zukünftig möchte ich das KWI-Info direkt erhalten**

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Behörde/Institution/privat: \_\_\_\_\_

Organisationseinheit: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

Postanschrift: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Unterschrift: \_\_\_\_\_