

Hintergrund-Papier ***Bürgerschaftliche Mitwirkung und Verwaltungsreform***

Johannes Lichdi
Mitglied des Sächsischen Landtages

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 40
Telefax: 0351 / 493 48 09

johannes.lichdi@slt.sachsen.de

Dresden, den 11. September 2007

Folgerungen aus dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 für die Verwaltungsreform in Sachsen

1. Das Greifswalder Urteil hebt die verfassungsrechtliche Bedeutung der bürgerschaftlichen Mitwirkung im Kreistag hervor. Ihre Missachtung führte zur Verfassungswidrigkeit der Regionalkreise in MV.

Das Verfassungsgericht beschreibt die hohe verfassungsrechtliche Bedeutung der bürgerschaftlichen Mitwirkung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eindringlich wie folgt (Urteilsabdruck S. 33ff.): Die kommunale Selbstverwaltung sei in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes

„den Ländern als Strukturprinzip ihres Verwaltungsaufbaus vorgegeben und auf dieser Grundlage durch die Länder gewährleistet.“ Als institutionelle Garantie bedürfe sie der Ausgestaltung durch die Länder.

"Mit der Ausgestaltung ist eine Pflicht des Landes verbunden, die auf Freiräume sichernde Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung gerichtet ist. ... Die kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten. ... Leitbild der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist eine bürgerschaftliche Mitwirkung, die sich auch in einem politischen Gestaltungswillen niederschlägt. ... die Selbstverwaltung (dient) in den Gemeinden und Kreisen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Damit ist die Form der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung als eigener Verfassungswert hervorgehoben. ...

(So) hat das Bundesverfassungsgericht herausgestellt, dass die Gemeinden die Keimzellen der Demokratie und am ehesten diktaturresistent seien. Entsprechend hat der Thüringische Verfassungsgerichtshof zu Recht darauf hingewiesen, dass Bürgernähe und Bürgerbeteiligung eine besondere Bedeutung in den neuen Bundesländern gewinnen, weil hier die kommunale Selbstverwaltung erst mit der "Wende" eingeführt worden ist. ... Der Gesetzgeber „muss ... die Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick haben und mit dem entsprechenden Gewicht einbeziehen."

2. Staatsregierung und Koalitionsfraktionen verkennen die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension der kommunalen Selbstverwaltung und die drohende erhebliche Beeinträchtigung der bürgerschaftlichen Mitwirkung in den Kreistagen.

2.1. Das Leitbild der „Bürger- und Problemnähe“

Zwar betont das Leitbild zur Kreisgebietsneugliederung den Aspekt der „Bürger- und Problemnähe“, fasst diesen aber einseitig als „*qualitativ hochwertiges Netz dienstleistender Verwaltung*“ (Kreisgebietsneugliederungsgesetz S.82). Die Annahme, die kommunale Selbstverwaltung werde schon durch eine Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und bessere Aufgabenerledigung durch größere Kreise gestärkt, ist ein grundlegendes Missverständnis der Verfassungsgarantie des Art. 28 Grundgesetz. Der Gesetzentwurf der Staatsregierung begeht denselben Grundfehler wie die gescheiterte Reform in Mecklenburg-Vorpommern, weil er „kommunale Selbstverwaltung“ als reine Verwaltungseffizienz versteht.

2.2. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet bürgerschaftliche Mitwirkung

Dagegen ist „kommunale Selbstverwaltung“ durch die bürgerschaftlich-demokratische Dimension“ geprägt (Urteilsabschrift S. 34f, 50):

"Das Bundesverfassungsgericht hat ausgesprochen, die Verfassung setze den ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gebe ihm den Vorzug ... Die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung ist ihrem Wesen nach Behandlung und Entscheidung eigener Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beziehungsweise der die Gemeinden übergreifenden Angelegenheiten auf Kreisebene."

Daraus folgt, dass Kreise so gestaltet sein müssen, *"dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten."*

(1) Kreisgröße

Zwar sind in Sachsen um die Hälfte kleinere Kreise geplant, als in MV: Dennoch entstehen Großkreise mit mehr als 3000 qkm Fläche und in der Regel weit über 200.000 Einwohnern (im Jahr 2020), die große Entfernungen bis zur Kreishauptstadt bewirken. Das Verfassungsgericht MV führt auf S. 50 weiter aus:

"Es liegt auf der Hand, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied des Kreistages oder eines seiner Ausschüsse bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises ebenso beträchtlich erschwert werden kann und vielfach wird. Infolge des höheren Zeitaufwandes, der damit verbunden wäre, drohte die Gefahr, dass die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen, weiter nachlässt."

"Überschaubarkeit bedeutet, dass Kreistagsmitglieder sich auch über die Verhältnisse in entfernteren Bereichen des jeweiligen Kreises zumutbar eigene Kenntnis verschaffen können" (S.54).

"Der Kreis kann schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind" (S. 56).

(2) Verminderung der Anzahl der Kreisräte

Der Gesetzentwurf sieht bei 200.000 bis 350.000 Einwohnern Kreistage mit 56 Räten vor. Ab 350.000 Einwohnern bestehen die Kreistage aus bis zu 76 Räten. Mit der Reform tritt eine drastische Verschlechterung des Vertretungsverhältnisses von bisher ca. 1 Kreisrat zu 2.000 bis 2.500 Bürgern zu 1 zu ca. 5.000 ein. Zwar erörtert der Entwurf auch die Frage einer Verminderung der Kreisräte, hält diese aber nicht für problematisch, weil in den kreisfreien Städten das Verhältnis zwischen der Anzahl der Bürgerinnen und Bürgern und den gewählten Repräsentanten noch ungünstiger sei. Er verkennt damit, dass sich Großstadtbewohner aufgrund der geringeren Entfernungen leichter eigene Kenntnisse von Sachverhalten verschaffen können.

(3) Einseitige Stärkung des Landrats

Zwar ist auch der Landrat durch Direktwahl demokratisch legitimiert, dennoch bleibt der Kreistag das Hauptorgan des Kreises. Bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung erfolgt in erster Linie durch den Kreistag. Dagegen führt die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben zu einer Stärkung des Landrats als Leiter der Kreisverwaltung, ohne dass die Aufgaben des Kreistags wachsen oder gestärkt würden. Die bisher staatlichen kommunalisierten Aufgaben werden vom Landrat nach Weisung des Landes ausgeführt, ohne dass irgendwelche Mitwirkungsrechte des Kreistags bestehen oder geschaffen werden. Der gescheiterte Entwurf in MV hatte wenigstens versucht, kompensatorische Regelungen zur Stärkung der Kreisräte wie hauptamtliche Geschäftsstellen der Kreistagsfraktionen vorzusehen.

(4) Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Der Entwurf der Staatsregierung erkennt noch nicht einmal das Bestehen eines Problems an und genügt daher nach unserer Überzeugung nicht der Anforderung des Verfassungsgerichts MV, die „*Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick (zu) haben und mit dem entsprechenden Gewicht ein(zu)beziehen*“ (Urteilsabschrift S. 35).

Im Ergebnis führt die Verdoppelung bis Vervielfachung des Kreisgebiets, die damit verbundene Halbierung bis Viertelung der Kreistagsmitglieder sowie die einseitige Stärkung des Landrats und seiner Verwaltung nach unserer Überzeugung zu einem verfassungswidrigen Eingriff in die Substanz der bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkungsbefugnis des Kreistags.

3. Der grüne Gesetzentwurf zur Ausweitung der Wahlrechte und zur Stärkung der Gemeinde- und Kreisräte (Drs 4/8232) vom 13. März 2007 gleicht negative Auswirkungen der Funktional- und Kreisgebietsreform durch eine bewusste Stärkung der Kreistage aus.

Noch vor Einreichung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zur Verwaltungsreform und vor dem Greifswalder Urteil hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf in den Landtag zur Stärkung der Kreisräte und der Kreistage in den Landtag eingebracht. Der Entwurf wird noch vor Behandlung der Verwaltungsreform am 26. November 2007 im Landtag öffentlich angehört werden. Unsere Vorschläge gleichen die Schwächung der Kreistage durch eine bewusste Stärkung des Kreistags und seiner Mitglieder gegenüber dem Landrat aus.

(1) Erhöhung der Anzahl der Kreistagsmitglieder

Wir schlagen als Kompromiss zwischen bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung und Arbeitsfähigkeit der Kreistage ein Verhältnis von 1 zu 3.500 vor. Es soll daher Kreistage mit bis zu 100 Mitgliedern geben. Dies ist ca. ein Viertel mehr, als im Gesetzentwurf der Staatsregierung vorgesehen.

(2) Mehr Kontrollrechte des Kreistags: Fraktionsantragsrecht, Akteneinsichtsrecht und gemeindlicher U-Ausschuss

Die Handlungsmacht der Kreisräte im Kreistag hängt von ihren Antrags- und Kontrollrechten ab. Wir schlagen daher ein Fraktionsantragsrecht sowie ein Akteneinsichtsrecht und das Recht vor, einen gemeindlichen Untersuchungsausschuss einzurichten.

(3) Steuerung der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch den Kreistag

Nach geltender Rechtslage, den der Verwaltungsreformentwurf beibehält, haben die Kreistage keinerlei Recht, an der Art und Weise der Erfüllung der kommunalisierten Aufgaben nach Weisung mitzuwirken. Stattdessen soll der Landrat in eigener Machtvollkommenheit die Aufgaben wahrnehmen.

Wir schlagen dagegen vor, dass der Kreistag die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch Satzung dort ausfüllen kann, wo das jeweilige Fachgesetz Ermessensspielräume eröffnet.

(4) Unvereinbarkeit zwischen Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat

In vielen Kreistagen sitzen Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden. Dies widerspricht dem Gesichtspunkt einer ehrenamtlichen Mitwirkung der Kreisräte. Zudem treten bei Bürgermeistern, die Kreistagsmitglieder sind, durchaus Interessenkonflikte auf. Wir schlagen daher die Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat vor.