



Gemeindetag
Baden-Württemberg

25. März 2015 | Positionspapier 1/2015 des Gemeindetags Baden-Württemberg

Wir nehmen Stellung!

Die Reform der Gemeindeordnung

Der Gemeindetag Baden-Württemberg

Die Geschäftsstelle
Panoramastr. 31
70174 Stuttgart

Präsident und Hauptgeschäftsführer:

Roger Kehle

VORSTELLUNG

Der Gemeindetag Baden-Württemberg ist der Kommunale Landesverband für kreisangehörige Städte und Gemeinden unseres Landes.

AUFGABEN

Der Gemeindetag Baden-Württemberg ist Anwalt und Repräsentant von Städten und Gemeinden des Bundeslands Baden-Württemberg.

MITGLIEDER

Von 1.101 Städten und Gemeinden unseres Landes gehören dem Gemeindetag Baden-Württemberg gegenwärtig 1.057 mit rund 6,7 Mio. Einwohnern an.

IHRE ANSPRECHPARTNER ZU DIESEM POSITIONSPAPIER:

Steffen Jäger, Beigeordneter,
Tel. 0711/225 72-32
E-Mail: steffen.jaeger@gemeindetag-bw.de

Irtraud Bock, Referentin,
Tel. 0711/225 72-21
E-Mail: irtraud.bock@gemeindetag-bw.de

Kommunale Handlungsfähigkeit nicht gefährden - repräsentative Demokratie braucht Rückendeckung!

Die Städte und Gemeinden sind die bedeutendste politische Ebene wenn es um die Gestaltung der konkreten Lebenswelten der Menschen geht. Seit Jahrzehnten werden in Baden-Württemberg die kommunalen Geschicke im Rahmen einer repräsentativen Demokratie von den gemeindlichen Organen und den kommunalen Verwaltungen im engen Schulterschluss gelenkt. Oberstes Prinzip ist, dass die kommunalen Gremien den Blick für das Wohl der gesamten Gemeinde im Blick haben müssen. Der Entwurf der Landesregierung zur Reform der Gemeindeordnung droht nun, dieses seit Jahrzehnten im Sinne der Bürgerinnen und Bürger funktionierende kommunalpolitische Gleichgewicht ins Wanken zu bringen. Partikularinteressen sollen mehr in den Mittelpunkt gestellt werden. Die kommunalen Gremien werden in ihrer Kompetenz massiv beschnitten.

Die Bedeutung der Städte und Gemeinden

In Baden-Württemberg gibt es 1.101 eigenständige Städte und Gemeinden. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass es bei den Wirtschaftskennzahlen kein nennenswertes Stadt-Land-Gefälle gibt. Grund dafür ist sicher auch die Tatsache, dass viele mittelständische Unternehmen noch heute an ihrem Gründungsstandort ansässig sind, ihre unternehmerische Heimat in kleinen und mittelgroßen

Städten und Gemeinden gefunden haben und sie auch künftig dort sehen.

Ein zentraler Grund für die volkswirtschaftlich gesunde Verteilung der Wirtschaftskraft über das Flächenland dürfte unter anderem in der für Baden-Württemberg charakteristischen, eher kleinteiligen kommunalen Verwaltungsgliederung liegen. Schon die Tatsache, dass 856 der 1.101 Städte und Gemeinden im Südwesten weniger als 10.000 Einwohner haben, spricht für sich. Diese Verteilung auf kleinere und zugleich sehr leistungsfähige Verwaltungsstrukturen mit eigener Entscheidungskompetenz bedeutet klare Zuständigkeiten und kurze Entscheidungswege. Für die zahlreichen mittelständischen Betriebe in Baden-Württemberg sorgt dies für ein hohes Maß an Verlässlichkeit. Die effiziente Verwaltung ist somit ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Volkswirtschaft im Innovationsland Baden-Württemberg.

Aus diesem Grund wird deutlich: Die pflichtgemäße Aufgabenerledigung der kommunalen Ebene ist auf Grundlage der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen in hoher Qualität gewährleistet. Gerade deshalb darf nicht verkannt werden, dass kommunale Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse nicht einem Selbstzweck dienen, sondern die erfolgreiche und ausgewogene Bewältigung

Wir nehmen Stellung! Die Reform der Gemeindeordnung

der vielfältigen kommunalen Aufgaben zum Ziel haben.

Für einen Eingriff in diese Regelungskompetenz bedürfte es also eines grundlegenden Anlasses.

Kommunale Selbstverwaltung ist vom Gesetzgeber garantiert

Insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltung sieht der Gemeindetag Eingriffe in die gemeindliche Gremienarbeit als äußerst kritisch an. Diese Einschätzung stützt sich auch auf höchstrichterliche Rechtsprechung: Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber, "bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. Er hat den Gemeinden einen hinreichenden organisatorischen Spielraum bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche offenzuhalten." (BVerfGE 91, 228).

Damit ist klar: Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, diesen organisatorischen Spielraum der örtlichen Geschäftsordnung zu überlassen.

Darüber hinaus garantiert Art. 28 Absatz 2 Satz 1 den Gemeinden "die Organisationshoheit als das Recht, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden" (BVerfG 2 BvL 2-13).

Dies zeigt unmissverständlich: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht sichert den Städten und

Gemeinden in Baden-Württemberg zu, ihre Angelegenheiten weitestgehend eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu regeln.

Subsidiaritätsgrundsatz ist erfolgreiches Fundament

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf der Staat "nicht Aufgaben an sich ziehen, die von Selbstverwaltungskörperschaften (z.B. Gemeinden) oder von den Einzelnen selbst genauso gut oder besser erledigt werden können. Dieses Prinzip setzen wir in Baden-Württemberg bereits erfolgreich um. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, die erkennen lassen, dass die bisher von kommunaler Seite wahrgenommene Organisationshoheit zu politischen Verwerfungen oder gar Verfehlungen geführt hätte. Im Gegenteil, die kommunale Ebene ist maßgeblicher Garant des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfolges in unserem Bundesland.

Auswirkungen der Reform auf die repräsentative Demokratie

Der Gesetzentwurf der Landesregierung bereitet dem Gemeindetag angesichts seiner drohenden Auswirkung auf die repräsentative Demokratie große Sorgen. Schon heute ist festzustellen, dass ein Ehrenamt als Gemeinderat in unserer Gesellschaft an Attraktivität verloren hat. Anerkennung und Wertschätzung für das seitens der Gemeinderäte eingebrachte hohe Maß an persönlichem und zeitlichem Einsatz zum Wohle der Allgemeinheit weicht zusehends einer kritischen Haltung gegenüber den Entscheidungsträgern in kommunalen Gremien. So werden in zahlreichen Einzelinitiativen

vielfältige Partikularinteressen über das Wohl der Allgemeinheit gestellt. Gerade solch oftmals sehr einseitigen Sichtweisen sind in kommunalen Gremien, die das Wohl der gesamten Gemeinde im Blick haben müssen, nicht mehrheitsfähig. Der Gemeindetag befürchtet, dass in Folge der geplanten Rechtsänderung die Bereitschaft zur Übernahme eines ehrenamtlichen Gemeinderatsmandats erheblich sinken wird.

Fraktionen und Fraktionsrechte können vor Ort geregelt werden

Der Gemeindetag erkennt keinen Sinn darin, Fraktionen auf kommunaler Ebene gesetzlich zu verankern. Es besteht kein Zweifel: Dort wo bereits Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften gebildet sind, leisten sie einen wichtigen Beitrag zu einer sinnvollen und effizienten Aufgabenerledigung. Dies war, wenn vor Ort als notwendig gesehen, jedoch schon nach bisheriger Rechtslage auf Grundlage der Geschäftsordnungen möglich.

Es lässt sich jedoch klar feststellen, dass zahlreiche Gemeinderäte seither ohne formal gebildete Fraktionen eine effiziente und am Wohl der Gemeinde orientierte Zusammenarbeit pflegen. Ein Gemeinderat ist kein Parlament im Sinne der Gewaltenteilungslehre, sondern ein Verwaltungsorgan. Die Bildung von Fraktionen sollte deshalb weiterhin der Geschäftsordnungsautonomie der jeweiligen Kommune vorbehalten sein.

Für die Einführung eigener Rechte, insbesondere Antrags- und Veröffentlichungsrechte, gibt es ebenfalls keine Notwendigkeit. Die in der Gemeindeordnung bis jetzt

Wir nehmen Stellung! Die Reform der Gemeindeordnung

enthaltenen Minderheitenrechte sind im Interesse eines Minderheitenschutzes ausreichend. Konkretisierungen können über die örtliche Geschäftsordnung festgelegt werden.

Rechte für Einzelgemeinderäte **enormer Eingriff in die innere** **Selbstverwaltung**

Die vorgesehene Regelung, in Gemeinden, in denen nicht mehr als 18 Gemeinderäte zu wählen sind, einzelnen Gemeinderäten, die keinen Fraktionsstatus haben, vergleichbare Rechte wie einer Fraktion zuzusprechen, ist ein aus Sicht des Gemeindetags enormer Eingriff in die innere Selbstverwaltung des Gemeinderates. So soll einzelnen Gemeinderäten die Möglichkeit auf Veröffentlichungen im Amtsblatt und ggf. die Bereitstellung eines eigenen Haushaltsbudgets eröffnet werden.

78 Prozent der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg haben weniger als 10.000 Einwohner. Die Regelung wäre damit unmittelbar für diese und darüber hinaus auch eine beachtliche Zahl an Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern, die ihre Gremiengröße freiwillig auf 18 Gemeinderäte begrenzt hat, anzuwenden. Sie hätte damit eine hohe Relevanz und würde bei weitem nicht nur einen Ausnahmeharakter entfalten.

Absenkung der **Minderheitenquoten schränkt die** **Kompetenz des Gemeinderats ein**

Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, das gesetzliche Minderheitenquorum für Anträge auf Unterrichtung und Akteneinsicht

nach § 24 Abs. 3 GemO sowie auf Einberufung und Aufnahme eines bestimmten Tagesordnungspunktes nach § 34 Abs. 1 GemO von einem Viertel auf ein Sechstel der ehrenamtlichen Gremienmitglieder abzusenken. Damit wäre eine weitere deutliche Stärkung von Minderheiten - und damit von Partikularinteressen - verbunden. Schließlich hätte eine solche Regelung in allen Städten und Gemeinden zur Folge, dass das Minderheitenquorum um mindestens ein Gemeinderatsmitglied abgesenkt würde. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland kein Bundesland, mit einem Quorum auf solch einem niederen Niveau. Dies zeigt, dass ein Bedürfnis, an dieser Stellschraube zu drehen, bundesweit in der Praxis nicht gesehen wird. Auch in Baden-Württemberg gibt es keine Anhaltspunkte, die erkennen lassen, dass die bisherige Regelung mit einem Quorum von einem Viertel zu erheblichen politischen Problemen führt. Die vorgesehene Absenkung des Minderheitenquotums schränkt die Funktion eines repräsentativen Organs, das verfassungsrechtlich auf Mehrheitsentscheidungen ausgerichtet ist, jedoch unverhältnismäßig ein.

Erweiterung des Bürgerbegehrens **auf einleitenden Beschluss im** **Bauleitplanverfahren** **nicht sinnvoll**

Nach der derzeitigen Rechtslage kann der Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes nicht durch einen Bürgerentscheid ersetzt werden. Nach dem Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung soll jedoch künftig der Aufstellungsbeschluss bzw. der Auslegungsbeschluss ebenfalls für einen Bürgerent-

scheid bzw. ein Bürgerbegehren eröffnet werden.

Dafür gibt es aus Sicht des Gemeindetags keine Notwendigkeit. Das bestehende Recht trägt den grundsätzlichen Anforderungen an direkt-demokratische Elemente Rechnung und schränkt die Bürgerbeteiligung nicht unangemessen ein. Zumal im Vorfeld eines Bebauungsplanes Bürgerentscheide über städtebauliche Entwicklungen durchaus möglich sind.

Zudem lassen sich die Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen in aller Regel nicht vernünftig in ein für ein Bürgerbegehren erforderliches Ja-/Nein-Schema bringen.

Der Gemeindetag ist der Auffassung, dass die Erfüllung der kommunalen Aufgaben schwerpunktmäßig bei den kontinuierlich arbeitenden und vom Volk gewählten Repräsentativorganen verbleiben muss.

Stuttgart, 25. März 2015.