

Bericht

Enquete-Kommission
zur Überprüfung des Niedersächsischen
Kommunalverfassungsrechts

Hannover, den 6.5.1994

**Betr.: Bericht der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen
Kommunalverfassungsrechts**

Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU, der FDP und der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen - Drs 12/735

Berichterstatter: Abg. **B a r t l i n g** (SPD)

Die Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts erstattet den aus der Anlage ersichtlichen Bericht und empfiehlt, die in die Beratung einbezogenen Eingaben 2273, 2274, 2275, 2276, 2640, 2681, 2977, 3112, 3533, 3613, 3660, 4041, 4064, 4274, 4353, 4408 und 5593 dadurch für erledigt zu erklären.

B a r t l i n g

Vorsitzender

Bericht
der Enquete-Kommission
zur Überprüfung des
Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts

Gliederung

	Seite
A. Einsetzung, Auftrag und Verfahren	
1. Einsetzung	9
2. Auftrag	9
3. Zusammensetzung	10
4. Geschäftsordnung	11
5. Konstituierung	11
6. Sitzungen	12
7. Anhörungen	12
8. Bereisungen	12
B. Ergebnisse der Beratungen	
I. Verbesserung der Verwaltungsführung	
1. Eingleisigkeit oder Zweigleisigkeit	13
2. Eingleisigkeit und Zweigleisigkeit	22
3. Neustrukturierung der dualen Verwaltungsführung	23
4. Direktwahl der ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsvorsitzenden	23
5. Weitere Beratungsgegenstände	24
II. Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten für die kommunalen Mandatsträger	
1. Konzentration der Vertretungskörperschaften auf Grundsatzangelegenheiten	24
2. Stärkere Beteiligung der Räte und Kreistage sowie der Verwaltungs- und Kreisausschüsse an den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	25
3. Richtlinienkompetenz der Räte und Kreistage	30
4. Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten	31
5. Akteneinsichtsrecht der Rats- und Kreistagsvorsitzenden im Zusammenhang mit der Aufstellung der Tagesordnungen	33
6. Teilnahme fraktionsloser Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneter an Ausschusssitzungen	33
7. Beteiligung zuhörender Mandatsträger an Ausschußberatungen	34
8. Grundmandat für fraktions- und gruppenlose Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete in einem Fachausschuß	35
9. "Andere Personen" als Mitglieder von Rats- und Kreistagsausschüssen	35
9.1 Stimmrecht	35
9.2 Antragsrecht	37
9.3 Einschränkung des zugelassenen Personenkreises	38
9.4 Ausschußvorsitz	38
10. Freistellung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten	39
11. Mandatsbezogene Weiterbildung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten	40

12.	Ersatz- und Entschädigungsregelungen für Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete	41
13.	Fraktionen und Gruppen	45
13.1	Mindestgröße	46
13.2	Fraktions- und Gruppengäste	47
13.3	Ausstattung der Fraktionen und Gruppen	48
14.	Repräsentanz von Frauen in kommunalpolitischen Entscheidungsgremien	49
15.	Weitere Beratungsgegenstände	49
III.	Verbesserung der Bürgerbeteiligung	
1.	Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunden und Anhörungen, Bürgerbefragung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	49
2.	Akteneinsichtsrecht für Einwohner	59
3.	Einsicht in Vorlagen, Auslegung von Niederschriften und Hergabe von Abschriften öffentlicher Bekanntmachungen	61
4.	Kommunales Petitionsrecht	61
5.	Ombudsmann für Kommunen	62
6.	Beauftragte und Beiräte	64
7.	Kommunale Frauenbeauftragte	65
8.	Kommunale Ausländerbeiräte	66
9.	Kommunale Seniorenbeiräte	67
10.	Kommunale Datenschutzbeauftragte	68
11.	Beteiligung der Einwohner an Planungen	68
12.	Verbesserung des Datenschutzes	69
13.	Weitere Beratungsgegenstände	79
IV.	Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung	
1	Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Verhältnis der Kommunen zum Land	79
1.1	Reduzierung der NGO und der NLO auf einen Kernbestand wesentlicher Vorschriften, deren Änderung einer qualifizierten Mehrheit bedarf	79
1.2	Finanzausstattung der Kommunen	81
1.3	Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung durch Aufgabenentzug und staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung	82
1.4	Stärkung der Rechte der kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Land	83
2.	Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen	84
2.1	Aufgabenverteilung unter Berücksichtigung der Allzuständigkeit der Gemeinden	84
2.2	Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an gemeindebezogenen Entscheidungen der Gemeinde-, Kommunal- und Zweckverbände	86
2.3	Beteiligung des Kreisausschusses an Entscheidungen des Oberkreisdirektors	89
2.4	Erstattung von Verwaltungskosten bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Sozialhilfe durch herangezogene Gemeinden und Samtgemeinden	89
2.5	Schlüsselzuweisungen an Samtgemeinden	90

V. Kommunalverfassungsrechtliche Einzelregelungen

1.	Eigener und übertragener Wirkungskreis - §§ 4, 5 NGO, 3, 4 NLO	91
2.	Satzungsgewalt - §§ 6 NGO, 7 NLO	92
3.	Hauptsatzung - §§ 7 NGO, 8 NLO	93
4.	Inhalt der Satzungen - §§ 8 NGO, 9 NLO	94
5.	Rechtsschutz - § 9 NGO	94
6.	Gemeindearten - § 10 NGO	95
7.	Aufgaben der großen selbständigen und kreisfreien Städte - § 11 NGO	95
8.	Aufgaben der selbständigen Gemeinden - § 12 NGO	97
9.	Name - §§ 13 NGO, 10 NLO	98
10.	Wappen, Flaggen, Dienstsiegel - §§ 15 NGO, 12 NLO	99
11.	Gebietsbestand - §§ 16 NGO, 13 NLO	99
12.	Gebietsänderungen - §§ 17 NGO, 14 NLO	100
13.	Verfahren - §§ 18 NGO, 14 NLO	100
14.	Vereinbarungen und Bestimmungen zur Gebietsänderung - §§ 19 NGO, 15 NLO	101
15.	Einwohner, Bürger - § 21 NGO	102
16.	Ehrenamtliche Tätigkeit - §§ 23 NGO, 18 NLO	102
17.	Mitwirkungsverbot - §§ 26 NGO, 21 NLO	103
18.	Ehrenbürgerrecht, Ehrenbezeichnung - §§ 30 NGO, 25 NLO	105
19.	Zusammensetzung - §§ 31 NGO, 26 NLO	106
20.	Zahl der Ratsmitglieder und der Kreistagsabgeordneten - §§ 32 NGO, 27 NLO	110
21.	Unvereinbarkeit - §§ 35 a NGO, 30 a NLO	111
22.	Sitzerwerb - §§ 36 NGO, 31 NLO	113
23.	Ruhen der Mitgliedschaft im Rat oder im Kreistag - §§ 38 NGO, 34 NLO	113
24.	Zuständigkeit des Rats und des Kreistages - §§ 40 NGO, 36 NLO	114
25.	Einberufung des Rats und des Kreistages - §§ 41 NGO, 38 NLO	114
26.	Ausschüsse des Rats und des Kreistages - §§ 51 NGO, 47 NLO	115
27.	Verfahren in den Ausschüssen - §§ 52 NGO, 47 a NLO	120
28.	Stadtbezirke in Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern - § 55 NGO	121
29.	Stadtbezirksrat - § 55 b NGO	122
30.	Aufgaben des Stadtbezirksrats - § 55 c NGO	123
31.	Ortschaften - § 55 e NGO	126
32.	Ortsrat - § 55 f NGO	126
33.	Aufgaben des Ortsrats - § 55 g NGO	127
34.	Ortsvorsteher - § 55 h NGO	128
35.	Revisionsklausel - § 55 i NGO	128
36.	Zusammensetzung des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 56 NGO, 49, 50 NLO	129
37.	Zuständigkeit des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 57 NGO, 51 NLO	130
38.	Sitzungen des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 59 NGO, 53 NLO	130
39.	Wahl und Vertretung des Gemeindedirektors und des Oberkreisdirektors - §§ 61 NGO, 55, 56 NLO	131
40.	Zuständigkeit des Gemeindedirektors und des Oberkreisdirektors - §§ 62 NGO, 57 NLO	133
41.	Rechts- und Verwaltungsgeschäfte - §§ 63 NGO, 58 NLO	133
42.	Einspruchspflicht - §§ 65 NGO, 59 NLO	134

43	Eilentscheidungen - §§ 66 NGO, 60 NLO	136
44	Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden/Grundsatz - § 67 NGO	136
45	Verwaltungsausschuß - § 69 NGO	136
46	Amt des Gemeindedirektors - § 70 NGO	136
47	Samtgemeinden/Grundsatz - § 71 NGO	139
48	Aufgaben - § 72 NGO	140
49	Organe - § 75 NGO	141
50	Einnahmen - § 76 NGO	141
51	Auflösung - § 78 NGO	141
52	Aufgabenübernahme nach Neubildung - § 79 NGO	142
53	Rechtsverhältnisse der Gemeinde- und Kreisbediensteten - §§ 80 NGO, 61 NLO	142
54	Beamte auf Zeit - §§ 81 NGO, 62 NLO	144
55	Erlaß der Haushaltssatzung - § 86 NGO	146
56	Nachtragssatzung - § 87 NGO	146
57	Über- und außerplanmäßige Ausgaben - § 89 NGO	147
58	Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte - § 93 NGO	147
59	Veräußerung von Vermögen - § 97 NGO	147
60	Gemeindekasse - § 98 NGO	148
61	Erhaltung des Besitzstandes und Umwandlung - § 115 NGO	149
62	Nichtwirtschaftliche Unternehmen und sonstige Einrichtungen - § 116 a NGO	149
63	Rechnungsprüfungsamt - § 117 NGO	151
64	Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts - § 118 NGO	152
65	Rechnungsprüfung - § 120 NGO	152
66	Überörtliche Prüfung - § 121 NGO	154
67	Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben - § 123 NGO	155
68	Aufgaben der Aufsicht - §§ 127 NGO, 69 NLO	155
69	Anordnung und Ersatzvornahme - §§ 131 NGO, 73 NLO	156

A. Einsetzung, Auftrag und Verfahren der Enquete-Kommission zur Überprüfung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts

1. Einsetzung

Der Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Überprüfung der Reformbedürftigkeit des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts (Drs 12/735) wurde von den Fraktionen der SPD, der CDU, der FDP und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der 17. Plenarsitzung am 25.01.1991 eingebracht. Zu der Beschlußempfehlung des Ältestenrates (Drs 12/893), nach der für das Verfahren der Enquete-Kommission die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Landtages sinngemäß gelten sollten, legten die Fraktionen der FDP und der CDU Änderungsanträge vor.

Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP (Drs 12/936) sah vor, daß die Sitzungen der Enquete-Kommission öffentlich sind. Die Öffentlichkeit sollte mit 2/3 der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses ausgeschlossen werden können. Im übrigen sollten die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Landtages sinngemäß gelten.

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU (Drs 12/937) sah vor, daß für das Verfahren der Enquete-Kommission die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Landtages sinngemäß gelten, jedoch sollte die Enquete-Kommission mit Zweidrittelmehrheit beschließen können, daß einzelne Sitzungen ganz oder teilweise abweichend von § 93 Abs. 1 Geschäftsordnung öffentlich durchgeführt werden.

In der 20. Sitzung am 22.02.1991 nahm der Landtag die Beschlußempfehlung des Ältestenrates (Drs 12/893) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktion der FDP (Drs 12/936) an; der Änderungsantrag der Fraktion der CDU (Drs 12/937) wurde abgelehnt.

2. Auftrag

Die Enquete-Kommission zur Überprüfung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts erhielt durch den Einsetzungsbeschluß des Landtages, der als Unterrichtung - Drs 12/939 - verteilt wurde, folgenden Auftrag:

1.

Es wird eine Enquete-Kommission zur Überprüfung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts eingesetzt.

Die Kommission soll eine Bestandsaufnahme des in der Praxis der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften Niedersachsens geltenden Kommunalverfassungsrechts durchführen und auf dieser Grundlage die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts insbesondere im Hinblick

- auf eine Verbesserung der Verwaltungsführung,
- auf bessere Wirkungsmöglichkeiten für die kommunalen Mandatsträger und
- auf eine verstärkte Bürgerbeteiligung

prüfen

Die Kommission soll ihren Bericht bis zum 31. Dezember 1992 dem Landtag vorlegen.

3. Zusammensetzung

Der Enquete-Kommission gehören nach dem Einsetzungsbeschluß des Landtages zwölf Mitglieder an, und zwar neun Abgeordnete des Niedersächsischen Landtages und drei Sachverständige, die nicht Abgeordnete sind. Die Abgeordneten waren nach folgendem Verteilerschlüssel zu benennen:

Fraktion der SPD	4 Mitglieder
Fraktion der CDU	3 Mitglieder
Fraktion der FDP	1 Mitglied
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	1 Mitglied

Ferner war von den Fraktionen die gleiche Zahl von Stellvertretern zu benennen.

Die Sachverständigen waren im Einvernehmen mit den Fraktionen zu benennen.

Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

Mitglieder mit Stimmrecht

SPD	Bartling, Heiner, 31737 Rinteln Deike, Friedrich, 31185 Söhlde Oppermann, Thomas, 37085 Göttingen Schmalstieg, Herbert, 30657 Hannover
CDU	Brunkhorst, Wilhelm, 27419 Sittensen (ab 2.3.1993) Eveslage, Hans, 26676 Barbel (bis 1.3.1993) Isernhagen, Gustav, 29649 Wietzendorf Jahn, Ernst-Henning, 38170 Watzum
FDP	Rehkopf, Kurt, 31515 Wunstorf
Bündnis 90, Die Grünen	Kempmann, Johannes, 29439 Lüchow

Stellvertretende Mitglieder

SPD	Dr. Eilers, Hans-Heinrich, 27476 Cuxhaven Kirschner, Werner, 31241 Ilsede Lübben, Ilse, 28844 Weyhe Theilen, Bernd, 26441 Jever
CDU	Brunkhorst, Wilhelm, 27419 Sittensen (bis 1.3.1993) Eveslage, Hans, 26676 Barbel (ab 2.3.1993) Kuhlmann, Helmut, 38518 Gifhorn Dr. Schneider, Hans Ulrich, 30916 Isernhagen
FDP	Lenke, Ina, 28876 Oytén
Bündnis 90/Die Grünen	Jordan, Erwin, 30167 Hannover

Mitglieder mit beratender Stimme

Prof. Dr. Heiko Faber, Universität Hannover, Wunstorfer Str. 1, 30989 Gehrden,
Tel. (0 51 08) 22 34

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher, Universität Oldenburg, Alma-Rogge Str. 14,
26131 Oldenburg, Tel. (04 41) 50 41 48

Prof. Dr. Dietrich Rauschnig, Universität Göttingen, Rodetal 1 A, 37120 Bowden,
den, Tel. (0 55 94) 3 31

Vorsitzender der Enquete-Kommission ist Abg. Heiner Bartling (SPD), stellvertre-
tender Vorsitzender ist Abg. Kurt Rehkopf (FDP).

4. Geschäftsordnung

Nach dem Einsetzungsbeschuß (Drs 12/939) sind die Sitzungen der Enquete-
Kommission öffentlich. Die Öffentlichkeit kann mit Zustimmung von zwei Dritteln
der stimmberechtigten Mitglieder der Kommission ausgeschlossen werden. Im ü-
brigen gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Land-
tages sinngemäß.

5. Konstituierung

Die Enquete-Kommission zur Überprüfung des niedersächsischen Kommunalver-
fassungsrechts hat sich am 18. März 1991 konstituiert.

6. Sitzungen

Die Enquete-Kommission hat insgesamt 50 öffentliche Sitzungen durchgeführt.

7. Anhörungen

Die Enquete-Kommission hat insgesamt vier Anhörungen durchgeführt. Die Anhörungen bezogen sich auf folgende Themen:

1. Überprüfung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts

Angehört wurden: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
Niedersächsischer Städtetag
Niedersächsischer Landkreistag
Arbeitsgemeinschaft Kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen

2. Verbesserung der Verwaltungsführung - Einleisigkeit oder Zweileisigkeit ?

Angehört wurden: Dr. Hoffmann
Dr. Schlebusch

3. Aufgaben und Arbeitsweise von Stadtbezirks- und Ortsräten sowie die diesbezügliche Regelungsbefugnis und die Samtgemeindeproblematik (ohne Finanzverfassungsregelungen)

Angehört wurden: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
Niedersächsischer Städtetag

4. Gemeindegewirtschaftsrecht

Angehört wurden: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
Niedersächsischer Städtetag
Niedersächsischer Landkreistag

8. Bereisungen

Die Enquete-Kommission hat drei auswärtige Sitzungen in Weil am Rhein, Mannheim und Wiesbaden durchgeführt.

B. Ergebnisse der Beratungen

I. Verbesserung der Verwaltungsführung

1. Eingleisigkeit oder Zweigleisigkeit

Nach der bestehenden Rechtslage ist der Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landrat gemäß §§ 31 Abs. 1, 43 Abs. 1 NGO, 26 Abs. 1, 40 Abs. 1 NLO Vorsitzender des Rates oder des Kreistages. Er wird vom Rat oder Kreistag aus seiner Mitte gewählt. Ihm obliegt die repräsentative Vertretung der Gemeinde oder des Landkreises. Der Gemeindedirektor oder der Oberkreisdirektor ist gemäß §§ 62 Abs. 2 NGO, 57 Abs. 3 NLO Leiter der Gemeinde- oder Landkreisverwaltung. Er wird vom Rat oder vom Kreistag für eine Amtszeit von zwölf Jahren gewählt; die erstmalige Wahl ist auch für eine Amtszeit von sechs Jahren zulässig (§§ 61 Abs. 1 NGO, 55 Abs. 1 NLO).

Die Enquete-Kommission hat sich in mehreren Sitzungen intensiv mit der Frage beschäftigt, ob die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte zukünftig unmittelbar vom Volk gewählt werden und zugleich die Gemeinde- oder Landkreisverwaltung leiten sollen. Sie hat zu diesem Thema die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände eingeholt und eine Sachverständigenanhörung durchgeführt. Im Rahmen der Bereisung der Städte Weil, Mannheim und Wiesbaden hat sich die Kommission über das Kommunalverfassungsrecht in Baden-Württemberg und Hessen unterrichtet und Gespräche mit Vertretern aus Rat und Verwaltung dieser Städte sowie mit Vertretern der Innenministerien der Länder Baden-Württemberg und Hessen geführt.

Die Kommission empfiehlt gegen eine Stimme, die bestehende Zweigleisigkeit der Verwaltungsführung in Form von ehrenamtlichen Oberbürgermeistern, Bürgermeistern und Landräten und hauptamtlich tätigen Gemeindedirektoren und Oberkreisdirektoren beizubehalten und von der Einführung der Direktwahl abzusehen.

Für die Beibehaltung der Zweigleisigkeit der Verwaltungsführung und gegen die Einführung der Direktwahl sprechen insbesondere folgende Gründe:

- a) Die Trennung von ehrenamtlich wahrgenommener, repräsentativer Vertretung und hauptamtlicher Verwaltungsleitung hat sich bewährt. Die Gemeinden und Landkreise erfüllen ihre Aufgaben professionell und leistungsstark. Dabei stellt die duale Führungsstruktur neben einer fruchtbaren Arbeitsteilung eine umfassende bürgerschaftliche Mitwirkung der Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneten sicher, bietet eine besondere Chance für Bürgernähe und gewährleistet zugleich eine effiziente Verwaltung.
- b) Die zweigleisige Führungsstruktur schließt Konflikte und Reibungsverluste zwischen Rats- oder Kreistagsvorsitzenden und Hauptverwaltungsbeamten nicht aus. Diese betreffen jedoch weniger politische Entscheidungen selbst, sondern berühren eher andere Konfliktfelder wie z.B. das Auskunfts- und das Akteneinsichtsrecht. Sie lassen sich bei strikter Beachtung der Kom-

petenzen durch die Funktionsinhaber minimieren. Derartige Auseinandersetzungen sind auch eingleisig geführten Kommunalverwaltungen nicht fremd, verlagern sich dort jedoch auf das Verhältnis zwischen Hauptverwaltungsbeamten und Vertretungskörperschaft. Die Effizienz der Kommunalverwaltung ist nicht von der eingleisigen oder zweigleisigen Führungsstruktur, sondern von der personellen Besetzung und Organisation der Verwaltung selbst abhängig.

- c) Die Kommission ist nicht der Auffassung, daß sich die eingleisige Führungsstruktur positiv auf die Wirtschaftskraft der Kommunen auswirken würde. Der von einem Verwaltungswissenschaftler durchgeführte Vergleich von süddeutschen Kommunen mit eingleisiger Führungsstruktur mit zweigleisig geführten norddeutschen Kommunen vermag eine solche Einschätzung nicht zu stützen, weil er die jeweilige spezifische Wirtschaftsstruktur der einzelnen Kommune vernachlässigt. Werden nord- und süddeutsche Kommunen mit ähnlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verglichen, lassen sich positive Auswirkungen einer eingleisigen Verwaltungsführung auf die kommunale Wirtschaftskraft jedenfalls nicht nachweisen. Die Auffassung, daß sich im Rahmen einer eingleisigen Führungsstruktur viele Maßnahmen schneller umsetzen lassen, was für die ökonomische Entwicklung der Kommunen vorteilhaft wäre, wird von der Kommission nicht geteilt. Wirtschaftspolitisch bedeutsame Entscheidungen, z.B. über Wirtschaftsansiedlungen, können auch im Rahmen des eingleisigen Führungsmodells nicht ohne Beteiligung der Vertretungskörperschaft getroffen werden. Die notwendigen Vorklarungen verlagern sich lediglich. Auch wird die Dauer von Genehmigungsverfahren mehr von der Bundes- und der Landesgesetzgebung als von den Verfahren in den Vertretungskörperschaften beeinflußt. Die aus zeitaufwendigen Verfahren entstehenden Komplikationen haben ihre Ursache daher nicht in der zweigleisigen Führungsstruktur der Kommunen, sondern folgen aus den von anderen gesetzten Rahmenbedingungen, denen die Gemeinden und Landkreise unterworfen sind. Die Wirtschaftskraft einer Kommune hängt nicht vom kommunalen Führungsmodell, sondern von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen und der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1945 ab.
- d) Die eingleisige Führungsstruktur würde die Stellung der hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister und Landräte stärken und spiegelbildlich die bürgerchaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlichen Räte und Kreistage einschränken. So besitzen die baden-württembergischen Gemeinderäte nach der dortigen Gemeindeordnung zwar eigene Entscheidungsbefugnisse. Praktisch dominiert jedoch der in einem anderen Wahlgang gewählte (Ober-)Bürgermeister als Vorsitzender den Rat, nimmt die Richtlinienkompetenz wahr und engt auf diese Weise die tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten des Rates ein. Eine mit der Einführung des direkt gewählten hauptamtlichen (Ober-) Bürgermeisters oder Landrats verbundene gleichzeitige Stärkung der Rechte der Vertretungskörperschaften dürfte nach Auffassung der Kommission hingegen kaum möglich sein. Die starke Stellung des (Ober-)Bürgermeisters würde zu einer weiteren Verstärkung des bereits im Rahmen der dualen Führungsstruktur bestehenden Informationsvorsprungs der Verwaltung führen, da die nach geltendem Kommunalverfassungsrecht gebotene Arbeitsteilung und das Zusammenwirken von Rats- oder Kreistags-

vorsitzenden und Hauptverwaltungsbeamten entfielen. Sie hätte auch die Einschränkung der öffentlichkeitswirksamen Wirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen zur Folge, da die außenwirksame Repräsentation der Kommune dem hauptamtlichen Funktionsträger zufiele. So hat die Kommission den Eindruck gewonnen, daß in Baden-Württemberg nicht der Rat, sondern der Oberbürgermeister in der Öffentlichkeit als derjenige erscheint, der die Kommunalpolitik gestaltet. Sie sieht in einer solchen Entwicklung die Gefahr, daß die Funktion der Räte und Kreistage als oberste Organe der Kommunen und als Teil der Verwaltung, in der sich alle Bürger vertreten fühlen sollen, im Bewußtsein der Bevölkerung gefährdet wird. Auch die Rolle der Parteien in den Kommunen könnte in einem System, wie es die Enquete-Kommission in Baden-Württemberg kennengelernt hat, an Bedeutung verlieren, was seinen Niederschlag u.a. in der Wahlbeteiligung findet, die bei den dortigen Gemeinderatswahlen durchschnittlich bei lediglich rd. 61 % liegt.

- e) Auch der Gesichtspunkt der Entlastung der ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsvorsitzenden zwingt nach Auffassung der Kommission nicht zur Einführung der eingleisigen Führungsstruktur. Zwar hat in der Praxis die Stellung der Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister in Niedersachsen im Einzelfall eine Ausprägung erfahren, die nicht mehr dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit entspricht. Dies gilt insbesondere für die großen Städte und Landkreise, während im übrigen für die Mehrzahl der Rats- und Kreistagsvorsitzenden weiterhin gilt, daß der Zuschnitt ihres Aufgabenbereichs und ihre Belastung dem Erscheinungsbild eines Ehrenamtes entspricht. Da der hauptamtliche (Ober-)Bürgermeister oder Landrat die Repräsentationsaufgaben wahrzunehmen und zugleich die Verwaltung zu leiten hatte, wurde sich die Belastung der ehrenamtlich Tätigen damit zwar vermindern. Da beide Ämter jedoch nicht von einer Person auszufüllen sind, wurde ihre Zusammenlegung entweder dazu führen, daß eine der Funktionen nicht im gebotenen Umfang wahrgenommen wird, oder daß Aufgabenverlagerungen auf die Ebene unterhalb des (Ober-)Bürgermeisters oder Landrates erfolgen, damit der (Ober-)Bürgermeister oder Landrat im Wege der Delegation auf andere die Aufgaben wahrnehmen kann, die heute Rats- oder Kreistagsvorsitzender und Hauptverwaltungsbeamter in getrennten Funktionen wahrnehmen. Dies könnte bei Einsparung einer ehrenamtlichen Funktion zur Ausbringung weiterer hauptamtlicher Stellen führen. Eine notwendige Entlastung der ehrenamtlich Tätigen kann nach Auffassung der Kommission auch ohne Verzicht auf die duale Führungsstruktur bewirkt werden. Hierzu gehört zunächst, daß die Rats- und Kreistagsvorsitzenden verstärkt von ihren Delegationsmöglichkeiten Gebrauch machen. Hinzu kommen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mandatsträger. Die von der Enquete-Kommission hierzu abgegebenen Empfehlungen sind an anderer Stelle des Berichts dargestellt.
- f) Die Kommission vermag sich der Ansicht nicht anzuschließen, daß eine eingleisige Führungsstruktur der Gebietskörperschaften den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung und die Stellung der Kommunen gegenüber staatlichen Behörden verstärkt. Das duale Führungssystem ermöglicht ein ausgewogenes Zusammenwirken von verwaltungsfachlicher Kompetenz und bürgerschaftlicher Mitwirkung und stellt die Grundlage dar für den hohen

Einsatz der in den Gemeinden und Landkreisen haupt- und ehrenamtlich Tätigen. Dies wird von den staatlichen Behörden durchweg gewürdigt und anerkannt. Die hohe Bedeutung der Kommunen und ihrer Spitzenverbände in Niedersachsen erklärt sich u.a. daraus, daß sie auf dem durch aktive Mitwirkung und umfangreiche Erfahrung fußenden Sachverstand einer breiten Schicht ehrenamtlich Tätiger aufbaut.

- g) Mit der Einführung des direkt gewählten hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeisters oder Landrats würde nach Ansicht der Enquete-Kommission die Attraktivität dieser Position für Verwaltungsfachleute zwar zunehmen. Zugleich würde sich das Interesse "verwaltungsfremder" Bewerber, die sich bisher um die ehrenamtlich wahrzunehmende Funktion des Rats- oder Kreistagsvorsitzenden bewerben, aber vermindern, und zwar auch dann, wenn für die Wahrnehmung des Amtes keine Voraussetzungen aufgestellt werden, da mit der Wahl die Aufgabe ihres Berufes verbunden wäre. So haben mehr als 80 % der in Bayern und Baden-Württemberg gewählten Bürgermeister eine Verwaltungsausbildung absolviert. Eine solche Entwicklung würde die in Niedersachsen zur Zeit gegebenen ehrenamtlichen Wirkungsmöglichkeiten weiter einengen. Würde ein Bewerber ohne verwaltungsfachlichen Hintergrund zum hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister oder Landrat gewählt, müßte die Stellvertreterposition im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verwaltung mit einem qualifizierten Verwaltungsfachmann besetzt werden. Die Kommission bezweifelt, daß diejenigen Verwaltungsfachleute, die sich derzeit um die Position des (Ober-)Stadtdirektors oder Oberkreisdirektors bewerben, Interesse an der Wahrnehmung einer solchen nachgeordneten Funktion hätten. In einem solchen Fall wären Qualitätsverluste in der kommunalen Verwaltungsführung nicht auszuschließen.
- h) Die Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister und Landräte würde den gewählten Räten und Kreistagen Entscheidungskompetenzen und den Parteien auf kommunaler Ebene Gestaltungsmöglichkeiten nehmen und diese auf das kommunale Wahlvolk übertragen. Damit ginge ein Funktions- und Bedeutungsverlust der Parteien auf kommunaler Ebene einher. So treten in Baden-Württemberg auch parteipolitisch gebundene Amtsbewerber mit eigenen Wahlprogrammen an und können im Falle ihrer Direktwahl erheblich unabhängiger von Rat, Fraktionen und Parteien agieren, da sie nicht auf die Wahl durch den Rat angewiesen sind. Dies führt in der Praxis häufig zu einer Verschiebung der Richtlinienkompetenz und der politischen Gestaltungsfunktion, die das Verhältnis der Gemeindeorgane zueinander und die tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen berührt und sich auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Parteien auswirkt.

Man könnte meinen, daß sich dieser Bedeutungsverlust nur für die Parteien auswirke und hingenommen werden könne. Eine solche Auffassung ist aber irrig. Sie übersieht, daß damit breite politische Strömungen innerhalb der Bevölkerung aus der unmittelbaren Verantwortung für die Gemeinde entlassen werden. Die Verbindung der Bürger mit der politischen Gemeinde läßt insgesamt nach. Der Funktions- und Bedeutungsverlust der Parteien zeigt sich besonders an der geringen Wahlbeteiligung. Sie liegt bei baden-württembergischen Gemeinderatswahlen durchschnittlich bei 61 %; in der von der

Kommission bereisten Stadt Weil am Rhein liegt sie üblicherweise bei nur 50 % . Die geringe Beteiligung an den Gemeinderatswahlen wird auch nicht durch eine höhere Beteiligung an den (Ober-)Bürgermeisterwahlen ausgeglichen. Hier liegt die Wahlbeteiligung durchschnittlich bei 50 % und geht bis auf 40 % zurück, wenn sich der Amtsinhaber zur Wiederwahl stellt. Nach Auffassung der Kommission zeigt gerade die geringe Beteiligung an den Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg, daß die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte kein taugliches Instrument ist, um der bestehenden Politik- und Parteienverdrossenheit entgegenzuwirken. Die Parteien leisten im Rahmen ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung einen wichtigen Beitrag zum Verfassungssystem. Auswüchse, Probleme und Versorgungsmentalitäten müssen nicht nur kritisch beleuchtet, sondern nach Möglichkeit auch abgestellt werden. Ein System, das die in den Kommunen bestehende Machtbalance zwischen haupt- und ehrenamtlich Tätigen zugunsten des Hauptamtes verschiebt, die Wirkungsmöglichkeiten des Ehrenamtes beschränkt und den Rückzug der Parteien aus dem kommunalen Bereich bewirkt, würde hingegen zu einer weiteren Entfremdung führen. Die Kommission ist der Auffassung, daß sich die Einführung der Direktwahl nicht dazu eignet, den Einfluß der Parteien zurückzuführen. Oberstes Organ der Gemeinden und Landkreise sind die Gemeinderäte und die Kreistage, in denen sich die Vielfalt der politischen Strömungen innerhalb der Kommune widerspiegelt. Ihnen obliegen die grundsätzlichen Entscheidungen der Gebietskörperschaft. Hierzu muß auch die Kompetenz zählen, den Hauptverwaltungsbeamten zu bestimmen und ggf. abzurufen - diese Möglichkeit entfiel bei direkt gewählten Amtsinhabern -, da deren Einbindung in die Arbeit der Vertretungskörperschaft notwendige Voraussetzung für eine vernünftige Kommunalpolitik ist.

Der Abgeordnete Oppermann hat sich dem Mehrheitsvotum der Enquete-Kommission nicht angeschlossen. Er gibt zu diesem Thema folgende Stellungnahme ab:

Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte macht die kommunale Selbstverwaltung transparenter, effizienter und demokratischer.

Anders als die Mehrheit der Kommission halte ich eine grundlegende Reform der Verwaltungsführung in der niedersächsischen Kommunalverfassung für dringend geboten. Der Bericht der Kommissionsmehrheit ist auf die Erhaltung des derzeitigen Systems fixiert, so daß eine kritische Auseinandersetzung mit seinen offenkundig gewordenen Schwächen weitgehend unterbleibt.

Eine moderne und bürgernahe kommunale Selbstverwaltung erfordert ein demokratisch legitimes, kontrolliertes und effizientes kommunales Management. Um diesen Zielen besser als bisher gerecht werden zu können, plädiere ich dafür, das zweigleisige System der Verwaltungsführung durch direkt vom Volk gewählte Bürgermeister/Landräte zu ersetzen. Die Bürgermeister/Landräte neuen Typs repräsentieren die Kommune und leiten die Verwaltung. Ein solches System der Verwaltungsführung ist transparenter, effizienter und demokratischer. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten auf kommunaler Ebene eine optimale Mitwirkung, wenn sie selbst bestimmen können, wer als Bürgermeister oder Landrat Verantwortung tragen soll. Dies

ware kein Verlust, sondern eine Bereicherung für die kommunale Demokratie und die Chance, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und zu beleben.

1. *Das System der Doppelspitze führt nicht selten zu erheblichen Reibungsverlusten. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn sich nach einem Wechsel der politischen Mehrheit Bürgermeister/Landräte und Hauptverwaltungsbeamte verschiedener Parteien gegenüberstehen. Insofern wird gelegentlich von einer Schönwetter-Verfassung gesprochen. Aber auch bei schönem Wetter ist das konkurrierende Verhältnis von Bürgermeister/Landrat und Hauptverwaltungsbeamten nicht unproblematisch. Die politische Praxis in Niedersachsen hat die unterschiedlichsten Konstellationen hervorgebracht. Die reichen von Hauptverwaltungsbeamten, die nicht nur die Verwaltung leiten, sondern auch im politischen Raum dominieren, bis zu Bürgermeistern, die regelmäßig an Dezernentenkonferenzen teilnehmen und dort auch das entscheidende Wort führen. Unter der geltenden Kommunalverfassung hat sich eine bunte Vielfalt von Führungsmodellen herausgebildet.*
2. *Bei dem System der Doppelspitze ist eine klare und für alle Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare Kompetenzabgrenzung nur schwer möglich. Viele Bürgerinnen und Bürger sind kaum in der Lage, die gesetzliche Rollenverteilung zwischen Bürgermeister/Landrat auf der einen und den Hauptverwaltungsbeamten auf der anderen Seite nachzuvollziehen. Nicht wenige halten das Amt des Bürgermeisters/Landrates für die führende Position. Mit ihren Anliegen und Problemen wenden sie sich deshalb oft an die falsche Adresse. Bürgermeister/Landräte können in vielen Einzelfragen die Probleme nicht lösen, weil sie der Verwaltung keine Weisungen erteilen können. Wenn sie die Bürgerinnen und Bürger nicht enttäuschen wollen, sind sie auf die Hilfe und das Wohlwollen des Hauptverwaltungsbeamten angewiesen. Als Alternative bliebe ihnen nur, an den Hauptverwaltungsbeamten vorbei informellen Einfluß auf die Verwaltung auszuüben. Beides ist in hohem Maße unbefriedigend. Die Grenzen der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit werden verwischt, die Entscheidungsprozesse bleiben für den Bürger undurchsichtig.*

Das Nebeneinander von Bürgermeister/Landrat und Hauptverwaltungsbeamten schafft tatsächlich "unklare Machtverhältnisse und Einflußtatbestände" (IHK). Daraus resultiert vielfach Führungsschwäche. Nicht selten ist die Auffassung anzutreffen, wonach eine solche Führungsschwäche der Verwaltungsspitze gleichsam die Voraussetzung für maximalen demokratischen Einfluß der Räte/Kreistage sei. Vor diesem weitverbreiteten Irrtum muß nachhaltig gewarnt werden. Eine funktionierende kommunale Demokratie kann auf die Fähigkeit zu eindeutigen und kraftvollen Entscheidungen an der Spitze ebensowenig verzichten wie auf die Fähigkeit der Räte und Kreistage, Entscheidungen der Verwaltungsführung zu kontrollieren, zu kritisieren und ggf. zu korrigieren. Permanente Führungs- und Entscheidungsschwäche ist dagegen eine der wesentlichen Ursachen für die vorherrschende Politikverdrossenheit.

3. *Gegen direkt gewählte Bürgermeister/Landräte wird der Einwand erhoben, der verfassungsrechtlich verbürgte Einfluß der Parteien werde durch sie minimiert. Diese These ist nicht zutreffend. Die Parteien wirken nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.*

Bei einer Direktwahl wird es aber mit Ausnahme der Staatsangehörigkeit und eines Mindestalters keine formalen Voraussetzungen für die Kandidatur geben können. Dies bedeutet, daß aus dem Bereich der bisher ehrenamtlichen Bürgermeister/Landräte die große Zahl kommunalpolitisch erfahrener und kompetenter Personen für eine Direktwahl als hauptamtliche Bürgermeister/Landräte in Betracht kommen. Formale Anforderungen wie die Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt müssen ggf. durch andere Mitarbeiter in der Verwaltung gewährleistet werden.

Eine "ehrliche Kommunalverfassung" (Glogowski) kann ohnehin nicht die Fiktion aufrechterhalten, daß zum Beispiel das Amt eines Oberbürgermeisters in einer niedersächsischen Großstadt ehrenamtlich wahrgenommen werden kann. Selbst in kleineren Städten und Gemeinden ist dies mit erheblichen Anstrengungen verbunden. Dies hat dazu geführt, daß Bürgermeister/Landräte fast ausschließlich aus dem öffentlichen Dienst kommen oder Berufspolitiker sind. Anderen Berufsgruppen bleibt das Amt des Bürgermeisters/Landrates weitgehend versperrt. Freiberuflich tätige Personen, selbständige Handwerker oder in der privaten Wirtschaft abhängig beschäftigte Arbeitnehmer sind im Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters/Landrates nur selten anzutreffen. Eine Befragung von 400 Bürgermeistern und Hauptverwaltungsbeamten in Nordrhein-Westfalen kam zu dem Ergebnis, daß über 55 Prozent es nicht mehr für möglich halten, das Amt des Bürgermeisters ehrenamtlich wahrzunehmen.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß die Chancen für Frauen bei der Direktwahl erheblich größer sind als im gegenwärtigen System. Während es in Nordrhein-Westfalen inzwischen eine und in Niedersachsen nach 20jähriger Pause erstmals wieder drei Hauptverwaltungsbeamtinnen (in Wardenburg, Winsen an der Luhe und Helmstedt) gibt, bekleiden in Bayern 25 Frauen das Amt der (Ober-)Bürgermeisterin, darunter 10 hauptamtliche (Ober-)Bürgermeisterinnen. Da nicht anzunehmen ist, daß in Bayern ein günstigeres frauenpolitisches Klima herrscht als in Niedersachsen, muß die Ursache für eine bessere Repräsentanz von Frauen in kommunalen Spitzenämtern im Direktwahlsystem gesucht werden.

5. Unbestritten ist, daß direkt gewählte Bürgermeister/Landräte, die zugleich Chef der Verwaltung sind, mehr Einfluß und Macht als die bisherigen Hauptverwaltungsbeamten bekommen. Dies macht es notwendig, auch die Stellung der ehrenamtlich tätigen Räte und Kreistage zu verstärken. Namentlich kommen dabei die Verbesserung der Gestaltungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte in Betracht (siehe dazu im einzelnen die im Bericht diskutierten Vorschläge). Die Direktwahl des eingleisigen Bürgermeisters/Landrates hat zur Folge, daß wegen der hohen Legitimationskraft der Volkswahl eine Abwahl durch den Rat/Kreistag in der bisherigen Form nicht mehr möglich ist. Denkbar ist allerdings eine Abwahl durch das Volk selbst. Rat und Kreistag können das Recht erhalten, mit qualifizierter Mehrheit (z. B. Dreiviertel-Mehrheit) eine vorzeitige Neuwahl des Bürgermeisters/Landrates zu beschließen. Dabei müßte dann allerdings der Amtsinhaber die Chance bekommen, sich vom Volk bestätigen zu lassen. Wie schon in der Vergangenheit, wird die Abwahl eines Verwaltungschefs auch in Zukunft eine seltene Ausnahme bleiben. Darüber hinaus sollte Rat und Kreistag zukünftig

die Möglichkeit der Abwahl von Dezernenten eingeräumt werden. Hier ist es in der Vergangenheit in Einzelfällen zu eklatanten Fehlbesetzungen gekommen, ohne daß Rat/Kreistag die Chance hatten, Abhilfe zu schaffen. Da kein Rat/Kreistag daran interessiert ist, unnötige Pensionsfälle zu schaffen, wird von einer solchen Abwahlmöglichkeit nur sparsam Gebrauch gemacht werden.

Diese Beispiele zeigen, daß auch ein direkt gewählter Bürgermeister/Landrat keineswegs mit einer unbegrenzten Machtfülle ausgestattet sein muß. Der direkt gewählte Bürgermeister/Landrat sollte deshalb auch nicht den Vorsitz in den Fachausschüssen, im Verwaltungsausschuß und im Rat innehaben. Diese Funktionen sollten vielmehr von der gewählten Vertretungskörperschaft autonom bestimmt werden. Aus den gleichen Gründen ist es entbehrlich, dem direkt gewählten Bürgermeister/Landrat ein Stimmrecht im Rat/Kreistag zu geben.

6. Zusammenfassung:

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, daß es bei einer Reform der Kommunalverfassung in Niedersachsen nicht darum geht, die süddeutsche Ratsverfassung oder andere Kommunalverfassungstypen zu kopieren. Die Direktwahl sollte vielmehr so behutsam wie möglich in das vorhandene Gefüge der Kommunalverfassung eingebaut werden. Im einzelnen schlage ich vor:

- In der neuen Kommunalverfassung gibt es drei Organe: Rat/Verwaltungsausschuß und Bürgermeister bzw. Kreistag/Kreisausschuß und Landrat. Rat und Kreistag werden ausdrücklich als oberstes Organ der kommunalen Demokratie in der Verfassung verankert. Rat und Kreistag sowie Verwaltungsausschuß und Kreisausschuß werden in ihrer Kontrollfunktion gestärkt.
- Direkt gewählte Bürgermeister/Landräte werden nicht Vorsitzende des Rates oder der Fachausschüsse, sie haben kein Stimmrecht. Die Rats- und Ausschußvorsitzenden werden aus der Mitte des Rates gewählt.
- Für die Kandidatur als Bürgermeister/Landrat muß kein formaler Nachweis fachbezogener Qualifikationen erbracht werden. Lebenserfahrung, Wirtschaftskennntnisse, Kooperationsbereitschaft und Führungsstärke sowie weitere Qualifikationen, die für das Amt des Bürgermeisters/Landrates erforderlich sind, werden bei der Direktwahl allein im politischen Wettbewerb getestet.
- Die Wahlperiode des Bürgermeisters/Landrates beträgt 8 Jahre. Gewählt ist, wer - ggf. nach einer Stichwahl - die absolute Mehrheit erhält. Rat/Kreistag können mit Dreiviertel-Mehrheit vor Ablauf der Wahlperiode des Bürgermeisters/Landrates eine vorzeitige Neuwahl verlangen. Eine Wiederwahl des Amtsinhabers durch das Volk ist dabei zulässig.
- Die Dezernenten werden von Rat/Kreistag gewählt. Die Wahlperiode beträgt 8 Jahre, eine vorzeitige Abwahl durch Rat/Kreistag ist ebenfalls mit Dreiviertel-Mehrheit möglich.

Das neue Recht wird mit Beginn der übernächsten Kommunalwahlperiode im Jahre 2001 für alle kommunalen Körperschaften verbindlich eingeführt. Kommunen, die schon vorher auf das neue System umsteigen wollen, erhalten dazu in der nächsten Kommunalwahlperiode ab Ende 1996 die Möglichkeit. Kommunen, die bis zum Jahr 2001 am alten Recht festhalten wollen, müssen im Falle einer zwischenzeitlich erforderlich werdenden Wahl des Hauptverwaltungsbeamten dessen Amtsperiode bis zum Jahr 2001 begrenzen. Hierzu muß eine gesetzliche Übergangsregelung geschaffen werden.

2. Eingleisigkeit und Zweigleisigkeit

Die Enquete-Kommission ist mehrheitlich nicht der Auffassung, daß die Kommunalverfassungen je nach Größe der Kommunen entweder das duale oder das eingleisige Führungssystem vorsehen sollten, um unterschiedlichen Strukturen in den Gemeinden und Landkreisen gerecht zu werden. Auch eine Wahlmöglichkeit für die Kommunen, z.B. durch eine Regelung in der Hauptsatzung, wird nicht empfohlen. Zur Vermeidung der nach Ansicht der Kommission negativen Konsequenzen der Einführung von direkt gewählten hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeistern und Landräten soll die bestehende duale Führungsstruktur in allen Gemeinden und Landkreise fortgeführt werden. Unterschiedliche Führungsstrukturen in den Kommunen würden dem übergeordneten Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Gemeinden und Landkreisen des Landes nicht gerecht werden, die Überschaubarkeit der kommunalen Verwaltungen mindern und z.B. gezielte Wirtschaftsförderungsmaßnahmen wesentlich erschweren.

Prof. Dr. Naßmacher ist der Auffassung, daß Entscheidungen zur Kommunalverfassung ganz wesentlich davon geprägt seien, ob die kommunale Selbstverwaltung in die Parteiendemokratie des Grundgesetzes einbezogen oder nach Kräften von ihr getrennt gehalten werden solle. Wer kommunale Selbstverwaltung zur lokalen Ausprägung der Parteiendemokratie machen wolle, sollte die Kommunalverfassung so gestalten, daß sich der Wettbewerb zwischen den Parteien auch vor Ort optimal entfalten könne.

Die Bedingungen des lokalen Parteienwettbewerbs unterschieden sich nach Siedlungsdichte und Gemeindegröße: In den Großstädten der Ballungsräume herrsche weitgehende Anonymität der Sozialbeziehungen, ein Wechsel der politischen Mehrheiten habe während der letzten Jahrzehnte in fast allen niedersächsischen Großstädten bereits stattgefunden, z. T. mehrfach. In den kreisangehörigen Gemeinden des ländlichen Raumes bestehe eine relativ stabile Sozialstruktur. Daraus ergebe sich u. a. eine langfristig gleichbleibende Verteilung der Parteipräferenzen. Mehrheitswechsel (und damit Machtwechsel) als entscheidendes Korrektiv der Politik in einer Parteiendemokratie seien in Großstädten häufiger und leichter, in kleinen Gemeinden ausgesprochen selten.

Die Kommunalverfassung könne diesen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, indem sie sich für kreisfreie Großstädte an das im staatlichen Bereich angewandte Modell der parlamentarischen Mehrheitsregierung anlehne und für den ländlichen Raum zusätzliche Felder des politischen Wettbewerbs schaffe, etwa eine Direktwahl der Verwaltungsspitze. Nur in Gemeinden mit stabiler Verteilung der Parteistärken erschließe die Direktwahl der Verwaltungsspitze zusätzliche Möglichkeiten demokratischer Kontrolle. Die Direktwahl der Oberbürgermeister in den süddeutschen

Großstädten beinhalte zwar zusätzliche Möglichkeiten politischer Partizipation, reduziere aber die positiven Wirkungen des Parteienwettbewerbs, insbesondere Responsivität des Regierungshandelns durch zurechenbare Verantwortung und Kontrolle politischer Entscheidungen durch Machtwechsel.

3. Neustrukturierung der dualen Verwaltungsführung

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich gegen die Einführung eines Rats-, Stadt- oder Kreistagspräsidenten, der Vorsitzender des Rates oder Kreistages und des Verwaltungs- oder Kreisausschusses ist und vom Rat oder Kreistag aus seiner Mitte gewählt wird, während (Ober-)Bürgermeister oder Landrat der hauptamtliche Leiter der Gemeinde- oder Kreisverwaltung ist, der unmittelbar durch das Volk für die Dauer von sechs oder acht Jahren gewählt wird und stimmberechtigtes Mitglied im Verwaltungs- oder Kreisausschuß ist, aus. Gegen dieses Führungsmodell sprechen diesselben Gründe, die die Kommission bewegen haben, sich gegen die Einführung der eingleisigen Führungsstruktur auszusprechen. Insbesondere wegen der sich aus der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten ergebenden starken Stellung der hauptamtlich Tätigen, die zu einer Verschiebung der bestehenden Machtbalance zwischen Haupt- und Ehrenamt und damit zu einer Beschränkung der Wirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlichen Mandatsträger führt, hält die Kommission dieses Modell nicht für geeignet, die Verwaltungsführung zu verbessern.

4. Direktwahl der ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsvorsitzenden

Gemäß §§ 43 Abs. 1 NGO, 40 Abs. 1 NLO werden die Rats- und Kreistagsvorsitzenden von den Gemeinderäten und Kreistagen aus deren Mitte gewählt.

Die Kommission spricht sich gegen die Direktwahl der ehrenamtlichen (Ober-)Bürgermeister und Landräte durch das Wahlvolk aus. Nach ihrer Auffassung sollen alle Mitglieder der Vertretungskörperschaften vom Volk weiterhin in einem Wahlgang und der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft wie bisher vom Rat oder vom Kreistag aus seiner Mitte gewählt werden. Eine Direktwahl der ehrenamtlichen (Ober-) Bürgermeister und Landräte durch das Volk würde die Amtsinhaber in besonderem Maße aus dem Kreis der übrigen Mandatsträger herausheben; ihre Stellung ginge über die eines primus inter pares hinaus. Eine solche Direktwahl wäre dem System des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts fremd. Sie kann auch dazu führen, daß die Vorsitzenden der Räte und Kreistage nicht mehr von den Mehrheitsfraktionen gestellt werden. Dies kann zu zusätzlichen Konflikten und Reibungsverlusten sowohl innerhalb der Räte und Kreistage als auch zwischen ihnen und den Hauptverwaltungsbeamten führen. Auch die Möglichkeit, den Rats- oder Kreistagsvorsitzenden abzuberaufen, besteht bei direkt gewählten Amtsinhabern nicht. Die Rats- und Kreistagsvorsitzenden sollen daher nach Auffassung der Enquete-Kommission auch zukünftig von den Räten und Kreistagen gewählt werden.

5. Weitere Beratungsgegenstände

Soweit sich die Enquete-Kommission mit weiteren Aspekten zur Verbesserung der dualen Verwaltungsführung (Wahl, Wahl- und Probezeit, Abwahl und Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten, Beamte auf Zeit, Beteiligung der Vertretungskörperschaft an Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Akteneinsichtsrecht für Rats- und Kreistagsvorsitzende) befaßt hat, sind die Beratungen und ihre Ergebnisse in Abschnitt B Teil II oder im Zusammenhang mit der jeweiligen kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmung in Abschnitt B Teil V dargestellt.

II. Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten für die kommunalen Mandatsträger

1. Konzentration der Vertretungskörperschaften auf Grundsatzangelegenheiten

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Einschränkung der bestehenden Kompetenzen der Räte und Kreistage und gegen gesetzliche Bestimmungen zur Konzentration ihrer Tätigkeit auf Grundsatzangelegenheiten zum Zwecke der Entlastung der kommunalen Mandatsträger aus.

Die ehrenamtliche Tätigkeit in den Gemeinderäten und Kreistagen erfordert angesichts der vielfältigen Aufgaben der kommunalen Körperschaften, der umfangreichen Zuständigkeiten der Vertretungskörperschaften und der immer komplexeren Probleme und Sachzusammenhänge ein erhebliches Engagement und führt zu einer starken zeitlichen Inanspruchnahme der Mandatsinhaber. Da auch zukünftig breiten Kreisen der Bevölkerung neben ihrer Berufsausübung eine ehrenamtliche Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung durch die Ausübung eines politischen Mandats ermöglicht werden soll, haben Umfang und Ausgestaltung der Mandatstätigkeit die begrenzte zeitliche Belastbarkeit der ehrenamtlich Tätigen zu berücksichtigen. Eine Einschränkung der bestehenden Kompetenzen der Räte und Kreistage und eine Konzentration ihrer Tätigkeit auf Grundsatzangelegenheiten eignet sich nach Auffassung der Enquete-Kommission jedoch nicht zur Entlastung der kommunalen Mandatsträger. Sie würde zwar die zeitliche Inanspruchnahme der ehrenamtlich Tätigen reduzieren können. Zugleich wäre damit jedoch ein erheblicher Verlust an Mitwirkungsmöglichkeiten des Ehrenamtes und eine entsprechende Stärkung der Stellung der hauptamtlich Tätigen verbunden. Dies könnte neben einer Verstärkung der Tendenzen zu einer Parlamentarisierung der Arbeit in den politischen Gremien der kommunalen Körperschaften dazu führen, daß die Bereitschaft zu Kandidaturen für Rats- oder Kreistagsmandate mangels umfassender Mitwirkungsmöglichkeiten nachläßt.

Die Kommission ist der Auffassung, daß sich die bestehenden Zuständigkeiten der einzelnen Organe der kommunalen Körperschaften grundsätzlich bewährt haben und beizubehalten sind. Eine Straffung der Arbeit in den politischen Gremien der Gemeinden und Landkreise kann auch erreicht werden durch den konsequenten Verzicht auf die Behandlung allgemeinpolitischer Angelegenheiten, für die die kommunale Körperschaft nicht zuständig ist oder keine Entscheidungskompetenz besitzt, durch den Verzicht auf die Behandlung von Detailfragen des Verwaltungsvollzugs, die zweckmäßigerweise ebenso wie die Erledigung von laufenden Geschäften der Verwaltung überlassen werden sollten, sowie durch Verzicht auf

die Befassung mit Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, für die entweder keine Zuständigkeit besteht oder bei denen kein oder nur ein sehr geringer Ermessensspielraum besteht. In Anbetracht der Fülle und der Vielfalt der in der kommunalen Praxis anstehenden Fragen und ihrer unterschiedlichen kommunalpolitischen Bedeutung entziehen sich entsprechende Vorgaben über die bestehenden kompetenzrechtlichen Bestimmungen hinaus jedoch weitgehend einer gesetzlichen Regelung. Nach Ansicht der Kommission sollen die kommunalen Vertretungskörperschaften unter Beachtung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten selbst entscheiden, mit welchen Angelegenheiten sie sich befassen wollen. Dies entspricht ihrer Stellung als oberste Organe der Gemeinden und Landkreise, die neben den Hauptverwaltungsbeamten sowie den Verwaltungs- und Kreisausschüssen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen haben, sichert die Mittlerfunktion der Mandatsträger zwischen den Bürgern und den kommunalen Körperschaften und gewährleistet die Kontrolle der Hauptverwaltungsbeamten. Zugleich bleibt ihnen die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der zeitlichen Belastung der Mandatsinhaber kommunalpolitisch bedeutsame Themen aufzugreifen und einer Erörterung in den Gremien der Vertretungskörperschaften zuzuführen.

2. Stärkere Beteiligung der Räte und Kreistage sowie der Verwaltungs- und Kreisausschüsse an den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Nach der bestehenden Rechtslage entscheiden die Gemeinde- und Oberkreisdirektoren über Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr, der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung und der sonstigen in § 5 Abs. 2 NGO bzw. § 4 Abs. 2 NLO genannten Aufgaben (§§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 3 NLO). Für diese Angelegenheiten sind die Hauptverwaltungsbeamten - ebenso wie für die in §§ 62 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 NLO genannten Aufgaben - ausschließlich zuständig, sofern keine spezialgesetzlichen Aufgabenzuweisungen (vgl. § 33 Abs. 2 Nds. SOG) bestehen. Weder den Gemeinderäten und Kreistagen noch den Verwaltungs- und Kreisausschüssen stehen insoweit Entscheidungskompetenzen zu; sie können sich in diesen Angelegenheiten auch nicht die Beschlußfassung vorbehalten (§§ 40 Abs. 2, 57 Abs. 2 Satz 2 NGO, 36 Abs. 2, 51 Abs. 2 Satz 2 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Räte und Kreistage sowie die Verwaltungs- und Kreisausschüsse mehr als bisher bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Gefahrenabwehr mitentscheiden zu lassen und davon abzusehen, diese Angelegenheiten als ausschließlich von den Hauptverwaltungsbeamten wahrzunehmende Aufgaben anzusehen. Hierzu soll die ausschließliche Zuständigkeit der Hauptverwaltungsbeamten für Maßnahmen der Gefahrenabwehr aufgehoben und den Räten und Kreistagen die allgemeine Zuständigkeit für den Erlaß von gefahrenabwehrrechtlichen Verordnungen und Satzungen als Pflichtaufgabe zugewiesen werden. Zugleich soll die Möglichkeit vorgesehen werden, diese Kompetenz auf den Verwaltungs- oder Kreisausschuß übertragen zu können. Den Hauptverwaltungsbeamten soll die Zuständigkeit für die keinen Aufschub duldenden Maßnahmen sowie für die dann zu den Geschäften der laufenden Verwaltung (§§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 6 NLO) zählenden Aufgaben obliegen. Im übrigen sollen die Verwaltungs- und Kreisausschüsse zuständig sein. Für die den Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegenden Aufgaben der Gefahrenabwehr sollen sich die Räte und Kreistage sowie die Ver-

waltungs- und Kreisausschüsse im Einzelfall mit einfacher Mehrheit (§§ 47 Abs. 1 NGO, 43 Abs. 1 NLO) die Beschlußfassung vorbehalten können.

Für eine solche Ausweitung der Entscheidungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen sprechen insbesondere folgende Gründe:

- a) Den Hauptverwaltungsbeamten ist nach geltendem Recht mit den "Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr" die ausschließliche, nicht entziehbare Entscheidungsbefugnis über einen ausgesprochen umfangreichen Bereich zugewiesen. Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr in diesem Sinne sind Einzelmaßnahmen und allgemeine Regelungen auf Grund des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) und anderer, spezieller Gesetze zur Gefahrenabwehr. Spezialgesetzliche Regelungen der Gefahrenabwehr finden sich u.a. in den Bereichen Gesundheitswesen (Bundesseuchengesetz, Tierseuchengesetz, Fleischbeschaugesetz, Arzneimittelgesetz, Milchgesetz, Weingesetz), Umweltschutz (Bundesimmissionsschutzgesetz, Atomgesetz, Chemikaliengesetz, Niedersächsisches Wassergesetz, Landesjagdgesetz, Niedersächsisches Fischereigesetz, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Feld- und Forstordnungsgesetz), Verkehrswesen (Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrsordnung, Straßenverkehrszulassungsordnung, Bundeswasserstraßengesetz, Luftverkehrsgesetz), Bauüberwachung (Niedersächsische Bauordnung), Gewerbeüberwachung (Gewerbeordnung, Gaststättengesetz, Personenbeförderungsgesetz, Güterkraftverkehrsgesetz), Waffen- und Sprengstoffwesen (Waffengesetz, Sprengstoffgesetz), und Ausländerwesen (Ausländergesetz).

Die Fülle der im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie in den zahlreichen Spezialgesetzen geregelten Aufgaben der Gefahrenabwehr hat dazu geführt, daß den Hauptverwaltungsbeamten durch §§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 3 NLO der wesentliche Teil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausschließlich, d.h. unentziehbar vorbehalten ist. Die ausschließliche Zuständigkeit der Hauptverwaltungsbeamten für Maßnahmen der Gefahrenabwehr ist auch nicht davon abhängig, ob es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Selbst bei außergewöhnlich bedeutsamen Angelegenheiten stehen weder dem Rat oder Kreistag noch dem Verwaltungs- oder Kreisausschuß Entscheidungsbefugnisse zu. So ist etwa für die Einrichtung von verkehrsberuhigten Zonen (Tempo-30 km/h-Zonen) ausschließlich der Hauptverwaltungsbeamte zuständig, und zwar nicht deshalb, weil es sich bei dieser Maßnahme um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises handelt, sondern weil sie dem Schutz der Anwohner vor Unfallgefahren und Immissionen dient und damit Gefahrenabwehr im Sinne der §§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 3 NLO ist.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß die Entscheidungsmöglichkeiten der Rats- und Kreistagsgremien in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr zu erweitern sind, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen zu verbessern, soweit kommunalpolitisch bedeutsame Aufgaben zur Entscheidung anstehen. Die hiermit verbundene Einschränkung der in diesem Bereich nach geltendem Recht sehr umfangreichen Kompetenzen der Hauptverwaltungsbeamten ist im Interesse einer verstärkten bürgerschaftlichen Beteiligung hinzunehmen. Die Stärkung der Kompetenzen der ehrenamtlich Tätigen zu Lasten des Gemeindedirektors ist dem niedersächsischen

Kommunalverfassungsrecht auch nicht völlig fremd. Denn erst durch Gesetz vom 18. April 1963 (Nieders. GVBl. S. 255) sind dem Gemeindedirektor die heutigen, z.T. ausschließlichen Kompetenzen nach § 62 NGO zuerkannt worden. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Verwaltungsausschuß für die Führung der laufenden Verwaltung der Gemeinde zuständig (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 2 NGO vom 10.2.1955, Nieders. GVBl. S. 55); für alle anderen Angelegenheiten lag die Entscheidungsbefugnis bis auf wenige spezielle Ausnahmen beim Rat (vgl. § 44 Abs. 1 Satz 1 NGO vom 10.2.1955).

Die Ausweitung der Entscheidungskompetenzen der Rats- und Kreistagsgremien in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr führt auch zu einer für die Bürger überschaubaren und ihren Erwartungen entsprechenden Kompetenzverteilung. Denn unter der geltenden Rechtslage stößt es in der Bevölkerung immer wieder auf Unverständnis, daß die Vertretungskörperschaften für bestimmte Aufgaben nicht zuständig sind. Dies gilt insbesondere in Angelegenheiten der Verkehrslenkung, der Einrichtung von verkehrsberuhigten Zonen und der Unterbringung von Obdachlosen und Asylbewerbern. In solchen Fällen wird häufig versucht, auf Umwegen Einfluß auf die Willensbildung des Hauptverwaltungsbeamten zu nehmen, um zu verhindern, daß in den Verwaltungen Entscheidungen getroffen werden, über die sich die Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete dann mit den Bürgern auseinanderzusetzen haben. Dies kann vermieden werden, wenn den Vertretungskörperschaften auch in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr eigene Kompetenzen zustehen und wenn sie sich im Wege des Beschlußvorbehalts die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten vorbehalten können.

- b) Die von der Kommission empfohlene allgemeine Zuständigkeit der Räte und Kreistage für den Erlass gefahrenabwehrrechtlicher Verordnungen und Satzungen als Pflichtaufgabe führt dazu, daß der gesamte Bereich der Setzung von Ortsrecht einschließlich des Gefahrenabwehrrechts, das auf der Grundlage des Nieders. Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder speziellen Sondergefahrenabwehrrechts erlassen wird, den kommunalen Vertretungskörperschaften vorbehalten ist. Dies entspricht ihrer Stellung als oberste Organe der Gebietskörperschaften und der bereits nach geltendem Recht bestehenden Zuständigkeiten für den Erlass von Satzungen (§§ 40 Abs. 1 Nr. 4 NGO, 36 Abs. 1 Nr. 5 NLO). Die Möglichkeit, diese Rechtsetzungskompetenzen auf die Verwaltungs- oder Kreisausschüsse übertragen zu können, eröffnet den Vertretungskörperschaften die zur Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Räte und Kreistage gebotene Flexibilität bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben.

Die den Hauptverwaltungsbeamten verbleibende Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Sinne der §§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 6 NLO erfaßt dann immer noch den umfangreichen Bereich der gefahrenabwehrrechtlichen Einzelmaßnahmen, sichert damit den Aufgabenkreis der Hauptverwaltungsbeamten und eine effektive Verwaltungstätigkeit und entlastet die ehrenamtlich Tätigen von diesen Aufgaben. Im übrigen bleiben die Hauptverwaltungsbeamten - auch für Maßnahmen, die nicht mehr zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählen - zuständig für die keinen Aufschub duldenden (Eil-)Maßnahmen (§§ 66 NGO, 60 NLO, 33 Abs. 2 Satz 2 Nds. SOG).

Gefahrenabwehrrechtliche Aufgaben, die danach weder in die Zuständigkeit der Räte und Kreistage noch in den Kompetenzbereich der Hauptverwaltungsbeamten fallen, obliegen wie bisher den Verwaltungs- oder Kreis-ausschüssen.

Die Möglichkeit der Räte und Kreistage sowie der Verwaltungs- und Kreis-ausschüsse, sich im Einzelfall auch für die den Hauptverwaltungsbeamten dann im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegenden Auf-gaben der Gefahrenabwehr die Beschlußfassung vorbehalten zu können, ver-bessert die Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen. Ohne weite-res können sich die Vertretungskörperschaften dann die Entscheidungen über kommunalpolitisch bedeutsame Angelegenheiten der Gefahrenabwehr, z.B. über die Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen, vorbehalten. Befürch-tungen, die Gremien könnten diese Befugnisse zu gesetzwidrigen Beschlüs-sen mißbrauchen, sind nicht angebracht. Regelmäßig ist den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten die rechtliche Grenze ihrer Entscheidungs-möglichkeit bewußt, zumal der Hauptverwaltungsbeamte insoweit Hinweise erteilen kann; darüber hinaus unterliegen die Beschlüsse der Kontrolle durch die Fach- und Kommunalaufsicht sowie durch den Hauptverwaltungsbeam-ten und den Verwaltungs- oder Kreisausschuß, die gegen rechtswidrige Be-schlüsse Einspruch einlegen müssen (vgl. §§ 65 NGO, 59 NLO)^{*)} bzw. kön-nen (vgl. §§ 60 NGO, 54 NLO). Das Erfordernis der einfachen Mehrheit (§§ 47 Abs. 1 NGO, 43 Abs. 1 NLO) entspricht den Voraussetzungen für die bereits nach geltendem Recht möglichen Beschlußvorbehalte (§§ 40 Abs. 2 Satz 1, 57 Abs. 2 Satz 2 NGO, 36 Abs. 2 Satz 1, 51 Abs. 2 Satz 2 NLO). Eine qualifizierte (absolute, Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-) Mehrheit würde die neu eröffneten Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen nach Auffassung der Kommission unnötig einengen.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch erörtert, ob den Räten und Kreistagen anstelle des Beschlußvorbehalts die grundsätzliche Entschei-dungskompetenz zustehen soll, verbunden mit der Befugnis, zu ihrer Entlas-tung einzelne oder bestimmte Gruppen von Entscheidungen auch unmittel-bar an die Hauptverwaltungsbeamten delegieren zu können. Einzelne Kom-missionsmitglieder (*Abg. Dr. Eilers, Prof. Dr. Naßmacher*) sehen in einer sol-chen Regelung den Vorteil, daß die Vertretungskörperschaften zunächst von allen Angelegenheiten Kenntnis erhalten und diese Aufgaben, wenn sich eine entsprechende Mehrheit findet, zur Entscheidung übertragen können. Be-schlußvorbehalte scheitern demgegenüber in der Praxis häufig daran, daß das an sich zuständige Organ bereits entschieden hat, ehe der Rat von dem zu entscheidenden Sachverhalt Kenntnis erhalten hat. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder schließt sich dieser Auffassung jedoch nicht an, da eine solche Kompetenzregelung - ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen - zu einer Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaften und einer übermäßi-gen Belastung der ehrenamtlich Tätigen führen, die Organzuständigkeit der Hauptverwaltungsbeamten in Frage stellen und eine effektive Erledigung der

^{*)} Vgl. hierzu die Empfehlung der Kommission zu §§ 65 NGO, 59 NLO (Abschnitt B Teil V Nr. 42)

Fülle der im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung wahrzunehmenden Aufgaben erschweren würde. Das niedersächsische Kommunalverfassungssystem mit seinen drei Organen, dem Verzicht auf eine Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft und der Möglichkeit, daß sich die Vertretungskörperschaft in bestimmten Angelegenheiten die Beschlußfassung vorbehalten kann, hat sich in der Praxis bewährt und soll beibehalten werden.

- c) Eine Änderung der §§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 3 NLO im Sinne einer klareren Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Organe der Gebietskörperschaften ist nach Auffassung der Kommission auch aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit angebracht. Der Begriff der Gefahrenabwehr ist nämlich keineswegs immer eindeutig zu bestimmen und unterliegt einer beständigen Weiterentwicklung. Im Einzelfall kann es daher sehr schwierig sein zu entscheiden, ob eine Angelegenheit zum Gebiet der Gefahrenabwehr gehört. So wird etwa angenommen, daß der Brandschutz, obwohl er eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ist, zur Materie der Gefahrenabwehr gehöre, für die der Gemeindedirektor nach § 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO ausschließlich zuständig sei (Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht, 1989, S. 142; Schäfer in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 62 Rn. 6), während andere meinen, daß der Brandschutz als Selbstverwaltungsaufgabe nicht unter diese Bestimmung falle (vgl. Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 62 Anm. 5). Die Erteilung von Bodenabbaugenehmigungen nach §§ 17 ff. Niedersächsisches Naturschutzgesetz soll nach einem Erlaß des Niedersächsischen Innenministeriums vom 26. Juni 1986, Az.: 31.1-10003/36(1) keine Maßnahme der Gefahrenabwehr sein, während andere der Ansicht sind, daß die Entscheidung über eine Bodenabbaugenehmigung ähnlich wie bei einer Baugenehmigung der Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit diene und deshalb ausschließlich und unentziehbar dem Hauptverwaltungsbeamten obliege (vgl. z.B. Franke, in: Blum/Agema/Franke, Kommentar zum Niedersächsischen Naturschutzgesetz, Loseblattsammlung, Vorbem. zu §§ 17-23, Rn. 4; Louis, Kommentar zum Niedersächsischen Naturschutzgesetz, Bd. 1, 1990, § 19 Anm. 1). Schließlich werden auch Maßnahmen nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz unterschiedlich zugeordnet (vgl. einerseits z.B. Wiechert, in: Grosse-Suchsdorf/Schmaltz/Wiechert, Niedersächsische Bauordnung - Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 1987, § 19 NDSchG, Rn. 2, und andererseits Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 62 Anm. 4). Wie problematisch und umstritten die Bestimmung des Begriffs "Gefahrenabwehr" im Einzelfall sein kann, zeigt sich deutlich daran, daß in der Schweiz sogar diskutiert wurde, ob ein garantierter Mindestlohn zur Sicherung des Existenzminimums polizeilich, also aus Gründen der Gefahrenabwehr, zu begründen wäre (vgl. Eichenberger, Aussprache auf der Jahrestagung 1976 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, VVDStRL 35, S. 297; ablehnend: Martens, Wandlungen im Recht der Gefahrenabwehr, DÖV 1982, S. 89, 90).

Die von der Kommission empfohlene Neuregelung der Kompetenzverteilung in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr vermindert die nach der geltenden Rechtslage aus diesen Abgrenzungsproblemen entstehenden Kompetenzkonflikte, da auf die ausschließliche Zuständigkeit der Hauptverwaltungsbe-

amten verzichtet und im wesentlichen an die allgemeine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Organen der Gebietskörperschaften angeknüpft wird.

Die von der Enquete-Kommission empfohlene Ausweitung der Entscheidungskompetenzen der Rats- und Kreistagsgremien in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr ist danach geeignet, die Beteiligungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften an den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches entscheidend zu verbessern, und darüber hinaus zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit hinsichtlich der Kompetenzen der Organe der Gebietskörperschaften zu führen.

Nach Auffassung der Kommission empfiehlt es sich hingegen nicht, den Vertretungskörperschaften für sämtliche Kompetenzen, die den Hauptverwaltungsbeamten gemäß §§ 62 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 NLO ausschließlich, d.h. unentziehbar zugewiesen werden, einen Beschlußvorbehalt einzuräumen. So ist etwa der Hauptverwaltungsbeamte als das Organ, das den Geschäftsgang der Verwaltung leitet und beaufsichtigt (vgl. §§ 62 Abs. 2 Satz 1 NGO, 57 Abs. 3 Satz 1 NLO) geradezu dazu berufen, die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses, der Stadtbzirksräte und der Ortsräte oder des Kreisausschusses vorzubereiten (vgl. §§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 1 NLO), die Beschlüsse des Rates oder des Kreistages und der weiteren Gremien der Gemeinde oder des Kreisausschusses auszuführen (vgl. §§ 62 Abs. 1 Nr. 2 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 2 NLO) sowie die Weisungen der Kommunal- und der Fachaufsichtsbehörde auszuführen, soweit dabei kein Ermessen gegeben ist (vgl. §§ 62 Abs. 1 Nr. 5 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 5 NLO). Auch die Behandlung von Angelegenheiten, die der Geheimhaltung unterliegen (vgl. §§ 5 Abs. 3 Satz 1, 62 Abs. 1 Nr. 4 NGO, 4 Abs. 3 Satz 1, 57 Abs. 1 Nr. 4 NLO) und die Wahrnehmung der Aufgaben der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung und der sonstigen in § 5 Abs. 2 NGO oder § 4 Abs. 2 NLO genannten Aufgaben (§§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO, 57 Abs. 1 Nr. 3 NLO) wird durch die Hauptverwaltungsbeamten am zweckmäßigsten und sichersten gewährleistet.

3. Richtlinienkompetenz der Räte und Kreistage

Die Rate und Kreistage beschließen gemäß §§ 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO, 36 Abs. 1 Nr. 2 NLO ausschließlich über die Aufstellung von Richtlinien, nach denen die Verwaltung geführt werden soll. Die Hauptverwaltungsbeamten leiten und beaufsichtigen den Geschäftsgang der Verwaltung und regeln im Rahmen der Richtlinien des Rates oder des Kreistages die Geschäftsverteilung (§§ 62 Abs. 2 Satz 1 NGO, 57 Abs. 3 Satz 1 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mit großer Mehrheit, diese Bestimmungen nicht zu ändern. In der Richtlinienkompetenz der Vertretungskörperschaften kommt ihre Stellung als oberste Organe und ihre Verantwortung für die Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften insgesamt zum Ausdruck. Auch wenn in der kommunalpolitischen Praxis von der Richtlinienkompetenz nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wird, würde ein Verzicht auf diese Zuständigkeit die im Rahmen der Verwaltungsführung ohnehin begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen weiter einschränken. Die Verantwortung der Hauptverwaltungsbeamten für den Geschäftsgang der Verwaltung, mit der die Verantwortung der Vertretungskörperschaften für den Ablauf der Verwaltungsangele-

genheiten (§§ 40 Abs. 3 Satz 1 NGO, 36 Abs. 3 Satz 1 NLO) korrespondiert, wird durch die Richtlinienkompetenz der Vertretungskörperschaften nicht unverhältnismäßig beschränkt, da sich die Richtlinien auf grundsätzliche Regelungen zu beschränken haben und keine organisatorischen Einzelmaßnahmen gestatten.

Abg. Jahn ist der Auffassung, daß auf die Richtlinienkompetenz der Räte und Kreistage verzichtet werden sollte. Sie stehe im Grunde im Widerspruch zu der Organstellung der Hauptverwaltungsbeamten und habe sich als wenig sinnvoll erwiesen, da durch den Erlaß entsprechender Richtlinien kein wirksamer Einfluß auf die Verwaltungsführung ausgeübt werden könne.

4. Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten

Nach der bestehenden Rechtslage überwacht der Rat oder der Kreistag die Durchführung seiner Beschlüsse sowie den sonstigen Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Er kann zu diesem Zweck von dem Verwaltungs- oder Kreis Ausschuß und von dem Gemeindedirektor oder dem Oberkreisdirektor die erforderlichen Auskünfte verlangen. Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Rats oder des Kreistages ist einzelnen Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten Einsicht in die Akten zu gewähren (§§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Beschränkung der Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte auf den Kontrollzweck aufzuheben und diese Rechte gleichermaßen als allgemeine Informationsbeschaffungsrechte wie als Kontrollrechte auszugestalten. Das Auskunftsrecht soll jedem Mandatsträger zustehen. Die Ausübung des Akteneinsichtsrechts durch einzelne Mandatsträger soll das Verlangen mindestens einer Fraktion voraussetzen.

Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte gemäß §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten über den Kontrollzweck hinaus auch zur allgemeinen Informationsbeschaffung dienen sollen. Dies verbessert die Informationsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen und kann zu einer größeren Transparenz des Verwaltungshandeln, einer besseren Kontrolle der Verwaltung und zu einer Reduzierung ihres Informationsvorsprungs beitragen. Ohne weiteres können die Mandatsträger dann auch außerhalb ihrer Kontrollaufgabe Informationen von der Verwaltung beanspruchen. Dies kann z.B. die Vorbereitung kommunalpolitischer Initiativen wesentlich erleichtern.

Das Auskunftsrecht gemäß §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO soll nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder zukünftig jedem Ratsmitglied und Kreistagsabgeordneten zustehen. Dies dient der Verbesserung der Informations- und Kontrollmöglichkeiten der einzelnen Mandatsträger und in besonderem Maße den Interessen von Minderheiten, da es ohne einen entsprechenden Beschluß der Vertretungskörperschaft oder des Verlangens eines bestimmten Quorums ihrer Mitglieder in Anspruch genommen werden kann.

Intensiv erörtert hat die Enquete-Kommission, ob das Akteneinsichtsrecht jedem Ratsmitglied oder Kreistagsabgeordneten oder nur Teilen der Vertretungskörper-

schaften zustehen soll. Einzelne Kommissionsmitglieder sprechen sich für die Beibehaltung des Akteneinsichtsrechts in seiner derzeitigen Fassung aus (*Abg. Eveslage, Dr. Schneider*). Nach ihrer Auffassung hat sich das Quorum von 25 v.H. der Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneten bewährt. Unterstütze weniger als ein Viertel der Mandatsträger das Einsichtsbegehren, fehle es an einem hinreichenden allgemeinen Interesse an der Akteneinsicht. Die Sperrwirkung dieses Quorums verhindere den Mißbrauch des Akteneinsichtsrechts und sichere die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung. Andere Kommissionsmitglieder wollen das Akteneinsichtsrecht zukünftig jedem Ratsmitglied oder Kreistagsabgeordneten einräumen (*Abg. Deike, Kempmann, Lübben*), um alle Mandatsträger mit gleichen Informationsrechten auszustatten und insbesondere die Interessen von fraktionslosen Mitgliedern der Vertretungskörperschaften zu wahren. Ein solches Akteneinsichtsrecht stärke das ehrenamtliche Element wesentlich. Die Möglichkeit des Mißbrauchs sei auch im Rahmen des geltenden Rechts nicht ausgeschlossen und solle eine umfassende Verbesserung der Informationsmöglichkeiten für die ehrenamtlich Tätigen nicht verhindern. Jedem Mandatsträger solle zumindest dann das Recht zur Akteneinsicht zustehen, wenn diese von einer Fraktion beantragt wird, da sonst fraktionslose Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete von diesem Informationsrecht ausgeschlossen seien (*Abg. Eveslage, Kempmann, Oppermann*).

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist demgegenüber der Auffassung, daß die Akteneinsicht durch einzelne Mandatsträger zukünftig von dem Verlangen mindestens einer Fraktion abhängig sein soll. In der kommunalpolitischen Praxis ermöglicht die nach geltendem Recht erforderliche Zahl von einem Viertel der Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneten in erster Linie den großen Fraktionen die Einsichtnahme in Akten und benachteiligt damit zugleich die Fraktionen, deren Mitgliederzahl dieses Quorum nicht erreicht. Durch den Verzicht auf die Mindestzahl von Mandatsträgern und die Anknüpfung an den Fraktionsstatus wird diese Benachteiligung kleiner Fraktionen vermieden. Zugleich werden die Informations- und Kontrollmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen verbessert, ohne die Verwaltung und deren Arbeitsfähigkeit übermäßig zu belasten. Ein Mißbrauch dieses Akteneinsichtsrechts ist nicht zu befürchten, da die Fraktionen für ihr Handeln politisch verantwortlich gemacht werden können. Die Ausdehnung des Akteneinsichtsrechts auf jeden Mandatsträger ginge nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder hingegen zu weit, da das Erfordernis entfiere, zunächst eine Fraktion von der Notwendigkeit der Akteneinsicht überzeugen zu müssen. Eine extensive Inanspruchnahme eines solchen Akteneinsichtsrechts könnte die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigen. Die Informations- und Kontrollmöglichkeiten von Rats- und Kreistagsminderheiten sind nach Auffassung der Kommissionsmehrheit durch die mit der Anknüpfung des Akteneinsichtsrechts an den Fraktionsstatus verbundene Ausweitung des Akteneinsichtsrechts und durch das von ihr empfohlene Auskunftsrecht für jeden Mandatsträger hinreichend gewahrt. Das Auskunftsrecht soll die übliche Form der Informationserlangung darstellen und daher jedem Ratmitglied oder Kreistagsabgeordneten zur Verfügung stehen, während das demgegenüber qualifizierte Instrument der Akteneinsicht auch einer weitergehenden Willensbildung unterliegen soll. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis wird durch die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Auskunfts- und des Akteneinsichtsrechts unterstrichen.

5. Akteneinsichtsrecht der Rats- und Kreistagsvorsitzenden im Zusammenhang mit der Aufstellung der Tagesordnungen

Der Ratsvorsitzende oder der Landrat stellt gemäß §§ 41 Abs. 3 NGO, 38 Abs. 2 NLO im Benehmen mit dem Gemeindedirektor oder dem Oberkreisdirektor die Tagesordnung auf.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, ein selbständiges und umfassendes Akteneinsichtsrecht für Rats- und Kreistagsvorsitzende im Zusammenhang mit der Aufstellung der Tagesordnungen einzuführen, das sich, über aktuelle Sitzungsvorlagen hinausgehend, auch auf Angelegenheiten aus der Vergangenheit bezieht und nicht nur ein reines Informationsbeschaffungsrecht darstellt. Eine solche umfassende Informationsmöglichkeit stärkt die Rats- und Kreistagsvorsitzenden in ihren Funktionen als Vorsitzende der Vertretungskörperschaften und repräsentative Vertreter der Gebietskörperschaften und damit das ehrenamtliche Element in den Kommunen. Zugleich wird den (Ober-)Bürgermeistern und Landräten die Vorbereitung und Leitung der Verhandlungen erleichtert.

6. Teilnahme fraktionsloser Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneter an Ausschusssitzungen

Gemäß §§ 39 a NGO, 35 a NLO hat jedes Ratsmitglied und jeder Kreistagsabgeordnete das Recht, im Rat oder im Kreistag und in den Ausschüssen, denen er angehört, Anträge zu stellen, ohne der Unterstützung durch andere Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete zu bedürfen. Jedes Ratsmitglied und jeder Kreistagsabgeordnete ist berechtigt, an allen Sitzungen der Rats- oder Kreistagsausschüsse als Zuhörer teilzunehmen (§§ 52 Abs. 1 Satz 2 NGO, 47 a Abs. 1 Satz 2 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dem antragstellenden Ratsmitglied oder Kreistagsabgeordneten ein Recht auf Beteiligung an der Beratung über seinen Antrag auch in einem Ausschuß, dem das Ratsmitglied oder der Kreistagsabgeordnete nicht angehört, einzuräumen. Dies ermöglicht es jedem Ratsmitglied oder Kreistagsabgeordneten und insbesondere fraktionslosen Mandatsträgern, die von ihm im Rat oder Kreistag eingebracht und an einen Fachausschuß überwiesenen Anträge in den Ausschüssen stets selbst vertreten zu können. Fraktionsangehörigen Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten ist dies bereits nach geltendem Recht über die Ausschußmitglieder der betreffenden Fraktion oder im Wege der Stellvertretung möglich. Eine solche Regelung begründet hingegen ein entsprechendes originäres Recht und stärkt damit insbesondere die Minderheitenrechte fraktionsloser Mandatsträger; sie kann sich an § 42 Abs. 1 Satz 5 der Nordrhein-Westfälischen Gemeindeordnung orientieren.

Nach Auffassung der Kommission sollen für fraktionslose Mandatsträger keine weitergehenden Möglichkeiten zur Teilnahme an Sitzungen von Ausschüssen, denen sie nicht angehören, geschaffen werden. Unabhängig von der Behandlung selbst gestellter Anträge bestehende Teilnahme-, Antrags- oder Stimmrechte fraktionsloser Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneter bei Beratungen in solchen Ausschüssen würden zu Lasten der Arbeitsfähigkeit dieser Ausschüsse gehen. Ihnen bleibt - wie jedem Mandatsträger - das Recht, an allen öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen der Rats- oder Kreistagsausschüsse als Zuhörer teilzunehmen.

Die dieses Teilnahmerecht regelnden §§ 52 Abs. 1 Satz 2 NGO, 47 a Abs. 1 Satz 2 NLO sollen nach Auffassung der Kommission nicht gestrichen werden. Diese Bestimmungen sind Ausdruck einer grundlegenden Entscheidung des Gesetzgebers über die Partizipationsmöglichkeiten der Mandatsträger und gewährleisten, daß sich alle Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten umfassend und unmittelbar auch dann über die Tätigkeit der Rats- und Kreistagsausschüsse, denen sie nicht angehören, unterrichten können, wenn diese nichtöffentlich tagen. Wäre dies einer Regelung durch die Hauptsatzung oder die Geschäftsordnung zugänglich, könnte diese Informationsmöglichkeit für alle Mandatsträger oder einzelne Gruppen von ihnen (z.B. fraktionslose Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete) Einschränkungen unterworfen werden. Nach Auffassung der Kommission gebietet der notwendige Schutz dieser Minderheiten die Beibehaltung der gesetzlichen Regelungen.

7. Beteiligung zuhörender Mandatsträger an Ausschußberatungen

Gemäß §§ 52 Abs. 1 Satz 2 NGO, 47 a Abs. 1 Satz 2 NLO ist jedes Ratsmitglied und jeder Kreistagsabgeordnete berechtigt, an allen Sitzungen der Rats- oder Kreistagsausschüsse als Zuhörer teilzunehmen. Dieses Anwesenheitsrecht gewährt keinen Anspruch darauf, an den Beratungen teilzunehmen oder angehört zu werden. Ob dem als Zuhörer anwesenden Mandatsträger das Wort erteilt werden darf, ist umstritten. Zum Teil wird dies als zulässig angesehen, wenn es sachdienlich sei und kein Ausschußmitglied widerspreche (vgl. Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 52 Anm. 4). Andere halten eine solche Verfahrensweise für unzulässig (vgl. Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 1991, § 52 Anm. 3; Goldmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 52 Rn. 2 m.w.N.).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Möglichkeit zu eröffnen, daß die Ausschußvorsitzenden Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten, die nur als Zuhörer an Ausschußsitzungen teilnehmen, das Wort erteilen können, ohne daß die als Zuhörer anwesenden Mandatsträger ein Rederecht beanspruchen können. Dies ermöglicht es den Ausschußvorsitzenden, z.B. bei der Beratung einer ortsteilbezogenen Angelegenheit in einem Fachausschuß, dem kein Ratsmitglied aus dem betroffenen Ortsteil angehört, einem als Zuhörer anwesenden Ratsmitglied aus diesem Ortsteil Gelegenheit zu geben, sich aus örtlicher Sicht zu der Angelegenheit zu äußern. Zugleich wird eine faktische Erhöhung der Zahl der Ausschußmitglieder und die daraus folgende Belastung für den ordnungsgemäßen Ablauf der Beratungen vermieden, da mit dem Worterteilungsrecht der Ausschußvorsitzenden kein Rederecht der als Zuhörer anwesenden Mandatsträger verbunden ist. Die Ausschußvorsitzenden üben dieses Recht im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes und zur Wahrung eines geordneten Sitzungsablaufs nach ihrem Ermessen aus und können damit nicht sachdienliche Beteiligungen von Mandatsträgern, die dem Ausschuß nicht angehören, vermeiden.

8. Grundmandat für fraktions- und gruppenlose Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete in einem Fachausschuß

Gemäß §§ 51 Abs. 4 NGO, 47 Abs. 4 NLO sind Fraktionen und Gruppen, auf die bei der Sitzverteilung nach den Absätzen 2 und 3 in einem Ausschuß kein Sitz entfallen ist, berechtigt, ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuß zu entsenden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die beratende Mitwirkung in einem Fachausschuß des Rates oder des Kreistages für Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, einzuführen. Dies ermöglicht es fraktions- und gruppenlosen Mandatsträgern, über ihre Tätigkeit im Rat oder Kreistag hinaus auch in einem Rats- oder Kreistagsausschuß mit beratender Stimme mitzuwirken, begründet eine öffentlichkeitswirksame Repräsentanz in dem Ausschuß und sichert ihnen eine nicht geringe Einflußmöglichkeit auf dessen Tätigkeit. Die Beschränkung der Mitgliedschaft auf einen Rats- oder Kreistagsausschuß verhindert eine zu Lasten der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse gehende Erhöhung der Mitgliederzahl in sämtlichen Ausschüssen und stellt zugleich eine sachgerechte Differenzierung zwischen den Mitwirkungsrechten der Fraktionen und Gruppen und denen der fraktions- und gruppenlosen Mandatsträger dar.

9. "Andere Personen" als Mitglieder von Rats- oder Kreistagsausschüssen

Gemäß §§ 51 Abs. 7 NGO, 47 Abs. 7 NLO kann der Rat oder der Kreistag neben Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten andere Personen, nicht jedoch Gemeinde- oder Kreisbedienstete, zu Mitgliedern seiner Ausschüsse berufen. Mindestens zwei Drittel der Ausschußmitglieder sollen Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete sein. Die nicht dem Rat oder dem Kreistag angehörenden Ausschußmitglieder haben kein Stimmrecht. Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden von den Fraktionen und Gruppen aus der Mitte der den Ausschüssen angehörenden Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneten bestimmt (§§ 51 Abs. 8 Satz 3 NGO, 47 Abs. 8 Satz 3 NLO).

9.1 Stimmrecht

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, das Stimmrecht für die nicht den Vertretungskörperschaften angehörenden Ausschußmitglieder einzuführen.

Die derzeitige stimmrechtslose Ausschußmitgliedschaft ist für die Betroffenen angesichts ihres Aufwandes an Zeit und Energie wenig attraktiv. Die Zuerkennung des Stimmrechts stellt die berufenen Ausschußmitglieder auch hinsichtlich ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Ausschußbeschlüssen den stimmberechtigten Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten gleich. Sie erhöht damit die Attraktivität einer solchen Tätigkeit und kann durch eine bessere Nutzbarmachung der besonderen Kenntnisse und Erfahrungen der nicht den Vertretungskörperschaften angehörenden Personen die Arbeitsmöglichkeiten der Räte und Kreistage sowie deren Ausschüsse verbessern. Zugleich kann die Einführung des Stimmrechts für berufene Ausschußmitglieder die Arbeitsbelastung der Fraktionsmitglieder mindern, da sich die personellen Ressourcen der Fraktionen vergrößern. Ein solches

Stimmrecht ist dem niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht auch nicht fremd. Die nicht den Vertretungskörperschaften angehörenden Mitglieder der Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften haben bereits das Stimmrecht, soweit sich aus den besonderen Rechtsvorschriften nichts anderes ergibt (§§ 53 Satz 2 NGO, 47 b Satz 2 NLO). Daß die Inhaber von Grundmandaten kein Stimmrecht und damit gegenüber den dann stimmberechtigten berufenen Ausschußmitgliedern nur eingeschränkte Mitwirkungsrechte haben, entspricht den Stimmrechtsregelungen für Grundmandatsinhaber in Ausschüssen nach besonderen Rechtsvorschriften (vgl. Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 1991, § 53 Anm. 3; s.a. §§ 4 Abs. 3 AG KJHG).

Das Stimmrecht für berufene Ausschußmitglieder verstärkt auch die bürgerchaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Rats- und Kreistagsausschüssen. Insbesondere Einwohner, die auf die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften keinen Einfluß haben (z.B. Ausländer, Minderjährige), können stärker in die Arbeit der Ausschüsse einbezogen werden. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist nicht der Auffassung, daß die Fraktionen im Falle der Zuerkennung des Stimmrechts vermehrt Personen weniger nach fachlichen als nach parteipolitischen Gesichtspunkten benennen werden, da auch im Rahmen des geltenden Rechts die gemeinsame politische Grundüberzeugung häufig Voraussetzung für die Benennung ist.

Rechtliche Bedenken gegen die Einführung des Stimmrechts für berufene Ausschußmitglieder bestehen nicht, da die Rats- und Kreistagsausschüsse keine endgültigen Entscheidungen treffen, sondern vorbereitende Empfehlungen für die Beschlüsse der Räte und Kreistage sowie der Verwaltungs- und Kreisausschüsse geben, die diese nicht binden. Für die Entscheidungen bleiben die Mehrheitsverhältnisse in den Vertretungskörperschaften maßgeblich.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder soll es nicht, wie von Prof. Dr. Faber vorgeschlagen, den Räten und Kreistagen überlassen bleiben, durch Regelungen in den Hauptsatzungen zu bestimmen, ob und in welchem Umfang berufene Ausschußmitglieder in beratenden Ausschüssen stimmberechtigt sind. Dies würde zwar den örtlichen Verhältnissen angepaßte Regelungen ermöglichen. Die Folge wären jedoch unterschiedlich ausgeprägte Mitwirkungsmöglichkeiten dieser Ausschußmitglieder in den Gemeinden und Landkreisen. Der Bedeutung des Umfangs der Partizipationsmöglichkeiten entspricht es vielmehr, daß eine solche Regelung durch eine grundlegende und für alle Kommunen verbindliche Entscheidung des Gesetzgebers getroffen wird.

Die Kommissionsmehrheit spricht sich gegen eine Regelung aus, nach der - anstelle des Stimmrechts für berufene Ausschußmitglieder - die Fraktionen zusätzlich zu der Benennung nicht stimmberechtigter Ausschußmitglieder die Möglichkeit erhalten, die ihnen zustehenden Sitze für stimmberechtigte Ausschußmitglieder mit Personen zu besetzen, die nicht der Vertretungskörperschaft angehören (so aber Abg. Rehkopf, Prof. Dr. Rauschning).

Einzelne Kommissionsmitglieder sprechen sich gegen die Einführung des Stimmrechts für berufene Ausschußmitglieder aus. Während die Fraktionen zur Zeit Personen benennen, die ihrer Ansicht nach die sachliche Arbeit in den Ausschüssen fördern können, der sie vorschlagenden Partei nicht angehören müssen und

unabhängig von der Meinungsbildung in der Fraktion ihre Auffassung vertreten können, ist nach Auffassung dieser Kommissionsmitglieder mit der Gewährung des Stimmrechts die Gefahr verbunden, daß die Fraktionen bei der Benennung der Ausschußmitglieder parteipolitischen und nicht fachlichen Gesichtspunkten den Vorrang geben. Dies könne sich nachteilig auf die sachliche Arbeit in den Ausschüssen auswirken (Abg. Deike, Rehkopf). Auch stärke das Stimmrecht nicht zwingend die Stellung des berufenen Ausschußmitgliedes. Oftmals habe seine Stellungnahme, z.B. wenn sie im Namen einer relevanten gesellschaftlichen Gruppe abgegeben wird, größeres Gewicht als die Stimme, die das Ausschußmitglied bei der Abstimmung abgeben könnte (Prof. Dr. Rauschnig). Die Berufung weiterer stimmberechtigter Ausschußmitglieder könne dazu führen, daß sich in den Ausschüssen andere Mehrheitsverhältnisse als in den Vertretungskörperschaften ergeben. Folgt die Entscheidungsgremien den in öffentlichen Ausschußsitzungen mit den Stimmen der berufenen Ausschußmitglieder beschlossenen Empfehlungen häufiger nicht, könne dies für die Arbeit in den Ausschüssen und die bürgerschaftliche Beteiligung schädlich sein und die Vorbereitungsfunktion der Ausschüsse in Frage stellen (Abg. Deike, Isemhagen, Prof. Dr. Rauschnig). Das Stimmrecht berufener Ausschußmitglieder diskriminiere die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten, die den Ausschüssen im Wege des Grundmandats angehören und kein Stimmrecht besitzen (Prof. Dr. Rauschnig).

Abg. Jahn lehnt die Einführung des Stimmrechts für berufene Ausschußmitglieder ab, weil sie mit der tatsächlichen politischen Bedeutung der Ausschüsse und ihrer Voten nicht vereinbar sei. Der Hinweis darauf, daß Ausschüsse nur Empfehlungen beschließen und die Mehrheitsverhältnisse in den Vertretungskörperschaften maßgeblich blieben, sei zwar formalrechtlich zutreffend. In der heutigen kommunalen Praxis würden aber Entscheidungen materiell regelmäßig in den Fachausschüssen getroffen und von den Beschlüssen überwiegend nur noch formell nachvollzogen. Die Einführung des Stimmrechts erhöhte die Attraktivität einer Ausschußmitgliedschaft insbesondere durch die Möglichkeit der stärkeren politischen Einflußnahme. Den von den Fraktionen zusätzlich benannten Mitgliedern würde materiell eine den vom Volk gewählten Mitgliedern weithin gleichwertige Stellung eingeräumt. Das sei verfassungspolitisch nicht zu rechtfertigen. Daß im Jugendhilfe-, Schul- und Werksausschuß berufene Mitglieder kraft gesetzlicher Bestimmung Stimmrecht hätten, sei kein Argument für eine Ausdehnung dieses Sonderrechts auf alle "ordentlichen" Fachausschüsse.

9.2 Antragsrecht

Die Enquete-Kommission ist einstimmig der Auffassung, daß die nicht den Vertretungskörperschaften angehörenden Ausschußmitglieder bereits nach geltendem Recht antragsberechtigt sind, so daß es der Normierung eines solchen Antragsrechts nicht bedarf.

Das Recht der Mitglieder kollegialer Gremien, Anträge zu stellen, folgt aus ihrer Mitgliedschaft im jeweiligen Gremium und bedarf als Ausfluß ihres Mitwirkungsrechts grundsätzlich keiner gesetzlichen Verleihung. Dies gilt auch für die berufenen Ausschußmitglieder, die gemäß §§ 51 Abs. 7 Satz 3 NGO, 47 Abs. 7 Satz 3 NLO lediglich das Stimmrecht nicht haben. Daraus folgt, daß ihnen alle übrigen Mitwirkungsrechte einschließlich des Antragsrechts zustehen. Die Bestimmungen der §§ 39 a NGO, 35 a NLO, nach denen jedes Ratsmitglied oder jeder Kreistagsabgeordnete das Recht hat, im Rat oder im Kreistag und in den Ausschüssen,

denen er angehört, Anträge zu stellen, ohne der Unterstützung durch andere Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete zu bedürfen, schließen das Antragsrecht der berufenen Ausschußmitglieder nicht aus. Diese Vorschriften vermitteln kein auf die Mitglieder der Vertretungskörperschaften beschränktes Antragsrecht, sondern setzen es voraus, und bewirken den Schutz von Minderheiten, indem sie gewährleisten, daß jedes Ratsmitglied und jeder Kreistagsabgeordnete sein Antragsrecht auch einzeln und ohne die Unterstützung durch andere ausüben kann (vgl. Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 39 a Anm. 1 und 3 sowie § 51 Anm. 9; Engel/Fey, Kommentar zur Nieders. Landkreisordnung, § 35 a Rn. 2 und 7 sowie § 50 Rn. 26; s.a. Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 39 a Rn. 4).

9.3 Einschränkung des zugelassenen Personenkreises

Der nach geltendem Recht zur Ausschußmitgliedschaft zugelassene Kreis anderer Personen soll nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht eingeschränkt werden.

Mit Ausnahme von Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten sowie Gemeinde- oder Kreisbediensteten kann jedermann als andere Person zum Mitglied von Rats- oder Kreistagsausschüssen berufen werden. Dies gilt auch für Einwohner anderer Gebietskörperschaften. Eine Beschränkung auf die Einwohner der jeweiligen Gebietskörperschaft, wie von *Prof. Dr. Rauschnig* vorgeschlagen, dürfte keine praktische Bedeutung erlangen, da die Berufung von Personen, die ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt nicht in der Gemeinde oder in dem Landkreis haben, kaum erfolgt. Würde die Berufungsmöglichkeit, wie von *Abg. Isernhagen* vorgeschlagen, auf die zur Wahl der Räte oder Kreistage berechtigten Einwohner reduziert, wären wesentliche Kreise der Bevölkerung (z.B. Minderjährige, Ausländer) von dieser Form der bürgerschaftlichen Mitwirkung ausgeschlossen. Dies könnte sich nachteilig auf die sachliche Arbeit in den Ausschüssen auswirken.

Daß Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete nicht als andere Personen zu Mitgliedern der Rats- oder Kreistagsausschüsse berufen werden können, folgt aus dem Wortlaut der §§ 51 Abs. 7 NGO, 47 Abs. 7 NLO ("neben Ratsmitgliedern" bzw. "neben Kreistagsabgeordneten") und entspricht dem Zweck dieser Bestimmungen, den Vertretungskörperschaften die Möglichkeit zu geben, sich die besonderen Kenntnisse und Erfahrungen von Personen, die ihnen nicht angehören, für ihre Arbeit nutzbar zu machen (vgl. *Goldmann* in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 51 Rn. 9 m.w.N.). Die Kommission spricht sich einstimmig für die Beibehaltung dieser Regelung aus und empfiehlt im Hinblick auf die Entscheidung des Obergerichtes Lüneburg vom 22.04.1986, NVwZ-RR 1989, S. 94, die Aufnahme einer entsprechenden Klarstellung in die Nieders. Gemeindeordnung und die Nieders. Landkreisordnung.

9.4 Ausschußvorsitz

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Funktion des Ausschußvorsitzenden auch zukünftig den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften vorzubehalten, da die Ausschußvorsitzenden auch Aufgaben wahrzunehmen haben, die über

ihre Tätigkeit in den Ausschüssen hinausgehen. So müssen sie in der Sitzungen der Räte und Kreistage aus den Ausschlußberatungen berichten und ggf. die Ausschlußvorlagen vertreten können. Dies wäre nicht möglich, wenn zu Ausschlußvorsitzenden auch Ausschlußmitglieder bestimmt werden könnten, die nicht Mitglied der Vertretungskörperschaft sind.

10. Freistellung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten

Gemäß §§ 39 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 NGO, 35 Abs 2 Satz 2 Halbsatz 2 NLO ist den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten die für ihre Tätigkeit notwendige freie Zeit zu gewähren.

Die Enquete-Kommission spricht sich mit großer Mehrheit gegen eine Konkretisierung und Erweiterung der Bestimmungen über die Freistellung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten aus.

Die geltenden allgemeinen Freistellungsregelungen haben sich bewährt. Sie umfassen alle Tätigkeiten, die sich aus der Wahrnehmung des Mandats ergeben und berücksichtigen damit sowohl den größer gewordenen Umfang der Mandatstätigkeiten als auch die unterschiedlichen Freistellungsbedürfnisse der Rats- und Kreistagsvorsitzenden, der Mitglieder der Verwaltungs- und Kreisausschüsse und der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten. Die Freistellungsregelungen erfassen u.a. die Teilnahme an Rats- oder Kreistags-, Verwaltungs- oder Kreisausschlußsowie an Ausschußsitzungen; ferner die Teilnahme an Fraktions-, Fraktionsarbeitskreis- und Fraktionsvorstandssitzungen sowie an Veranstaltungen, zu denen die Mandatsträger als Vertreter des Rats oder Kreistages entsandt werden. Weitere Tätigkeiten sind in den Runderlassen des Nieders. Innenministeriums vom 18.04.1977 (Nds. MBl. S. 438) und vom 13.07.1977 (Nds. MBl. S. 822) dargestellt. Für Veranstaltungen der Parteien sowie für die Vorbereitung von Sitzungen und Veranstaltungen können Freistellungen nicht beansprucht werden (vgl. Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 39 Anm. 4; Engel/Fey, Kommentar zur Nieders. Landkreisordnung, § 35 Rn. 6 und 8). Eine konkretere gesetzliche Definition der mandatsbedingten Tätigkeiten, für die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete freizustellen sind, dürfte nicht möglich sein. Daß eine abschließende gesetzliche Aufzählung aller zu Freistellungsansprüchen führenden mandatsbedingten Tätigkeiten gelingen könnte, erscheint fraglich. Ein solcher enumerativer Katalog würde jedoch die Regelungsdichte erhöhen und zu Lasten der Flexibilität der geltenden Regelungen gehen. Die ergänzende beispielhafte Benennung einzelner Freistellungstatbestände würde eventuelle Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der nicht genannten Tätigkeiten nicht beseitigen.

Nach Auffassung der Kommission soll der Freistellungsanspruch nicht auf Tätigkeiten ausgedehnt werden, die der Vorbereitung auf die Mandatsausübung dienen. Sitzungsvorbereitungen, Vorbesprechungen und ähnliche Tätigkeiten sollen auch zukünftig entsprechend der Ehrenamtlichkeit der Mandatstätigkeit außerhalb der Arbeitszeit und ohne einen Anspruch auf Freistellung ausgeübt werden. Auch für die Teilnahme an Kommunalwahlkämpfen soll kein Freistellungsanspruch eingeführt werden (*so aber Prof. Dr. Faber*). Die aus ihnen folgende zeitliche Belastung ist nicht mit der von Bundes- und Landtagswahlkämpfen zu vergleichen, da sie ohnehin überwiegend außerhalb der üblichen Arbeitszeiten stattfinden.

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist nicht der Auffassung, daß der Beginn von Sitzungen gesetzlich geregelt werden sollte, um den Mandatsträgern in größerem Umfang als bisher die Möglichkeit von Freistellungen zu eröffnen. Zwar würden Rats- oder Kreistagssitzungen, die regelmäßig nicht erst um 17.00 Uhr oder um 18.00 Uhr, sondern bereits am Nachmittag beginnen, sowohl die Mitarbeiter der Kommunen als auch - im Wege der dann möglichen zusätzlichen Freistellungen - die Mandatsträger zeitlich entlasten. Allerdings würde dies die bürgerchaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten einzelner Berufsgruppen erheblich einschränken, da insbesondere selbständig Tätige regelmäßig nicht in der Lage sein dürften, während der üblichen Arbeitszeiten Mandatstätigkeiten auszuüben. Auch die Teilnahme der Öffentlichkeit wäre gefährdet, wenn die Sitzungen regelmäßig während der üblichen Arbeitszeiten beginnen würden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß Regelungen gefunden werden müssen, die dazu beitragen, daß der Anteil der nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der nicht ohne Schwierigkeiten am Arbeitsplatz Abkömmlichen in den Räten und Kreistagen steigt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hält die Konkretisierung der Freistellungsregelungen jedoch nicht für geeignet, dies zu erreichen, da eine exemplarische oder abschließende Benennung der Freistellungstatbestände die Freistellungsmöglichkeiten nicht erweitert und Abgrenzungsprobleme nicht ausschließt oder neuen Entwicklungen nicht hinreichend flexibel gerecht werden kann.

Prof. Dr. Naßmacher spricht sich für eine ergänzende exemplarische Aufzählung gesetzlicher Freistellungstatbestände aus. Genannt werden sollen u.a. die Teilnahme an Rats- oder Kreistags-, Ausschuß- und Fraktionssitzungen. In anderen als den beispielhaft aufzuführenden Fällen sollen die Rats- oder Kreistagsvorsitzenden bestätigen können, daß ein Freistellungsanspruch besteht. Auch sollen die Freistellungsregelungen den unterschiedlichen Freistellungsbedürfnissen der Rats- und Kreistagsvorsitzenden, der Mitglieder der Verwaltungs- und Kreisausschüsse und der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten Rechnung tragen. Eine solche Regelung stelle auch ohne einen Rückgriff auf die Entschädigungsregelungen der §§ 39 Abs. 6 NGO, 35 Abs. 6 NLO klar, daß zumindest diese Tatbestände zu einem Freistellungsanspruch führen, und befreie die Mandatsträger von der Notwendigkeit, die Inanspruchnahme der Freistellung in jedem Falle begründen zu müssen. Da die kommunalpolitische Tätigkeit notwendige gesellschaftliche Arbeit sei, solle sie während der allgemeinen Arbeitszeit geleistet und durch Freistellungen abgesichert werden. Eine Regelung, nach der Sitzungen regelmäßig vor 16.00 Uhr zu beginnen haben, würde die heute vielfach üblichen Abend- und Nachtsitzungen der Vertretungskörperschaften reduzieren und die Mandatsinhaber in die Lage versetzen, sich im Wege der Inanspruchnahme der Freistellungsregelungen zeitlich zu entlasten. Vor dem Hintergrund des immer größer werdenden Umfangs der Mandatstätigkeiten könnten solche Regelungen dazu beitragen, den Anteil der nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der nicht ohne Schwierigkeiten am Arbeitsplatz Abkömmlichen in den Vertretungskörperschaften zu erhöhen.

11. Mandatsbezogene Weiterbildung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten

Die geltenden kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen enthalten keine Regelungen über die Weiterbildung der Mitglieder der Vertretungskörper-

schaften. Die Freistellungsregelungen für kommunale Mandatsträger (§§ 39 Abs. 2 NGO, 35 Abs. 2 NLO) erfassen die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen nicht.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Weiterbildungsveranstaltungen kommunalpolitischen Inhalts für gewählte Mandatsträger zu verbessern und dabei die außerhalb des öffentlichen Dienstes beschäftigten Arbeitnehmer den öffentlich Bediensteten gleichzustellen.

Eine wirkungsvolle Tätigkeit der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten erfordert umfassende kommunalpolitische und kommunalrechtliche Kenntnisse der Mandatsträger, die auch über Schulungs- und Weiterbildungsveranstaltungen vermittelt werden können. Die Kommission hält es für erforderlich, den Mandatsträgern über die nach der Verordnung über Sonderurlaub für Beamte und Richter und das Niedersächsische Bildungsurlaubsgesetz bestehenden Angebote hinaus verbesserte Möglichkeiten zur Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen zu eröffnen. Eine solche Regelung kann sich an § 35 a Abs. 4 Satz 2 der Hessischen Gemeindeordnung orientieren, wonach den Gemeindevertretern jährlich bis zu zwei Wochen Urlaub für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Mandat zu gewähren ist. Dieser Fortbildungsanspruch sollte sich allerdings auf erstmalig gewählte Mandatsträger und die jeweilige Wahlperiode beschränken und bei erneuter Wahl für weitere Wahlperioden nur in geringerem Umfang bestehen. Ein solcher Urlaubsanspruch ist ausreichend bemessen, verbessert die mandatsbezogenen Fortbildungsmöglichkeiten erheblich und hält die urlaubsbedingten Folgekosten in angemessenen Grenzen. Zugleich stellt der eigenständige Bildungsurlaubsanspruch für Mandatsträger die nicht im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer den öffentlich Bediensteten gleich.

Der Zugang zur Kommunalpolitik und zu den kommunalen Vertretungskörperschaften kann durch kommunalpolitische Fortbildungsveranstaltungen für angehende Kommunalpolitiker erleichtert werden. Wenn die Bildungsarbeit der politischen Jugendverbände auf landes- und kommunalpolitischer Ebene zur Vermeidung einer unzulässigen Parteienfinanzierung nicht mehr durch das Niedersächs. Kultusministerium mit Landesmitteln gefördert werden darf, sollen diese Mittel nach Auffassung der Kommission zur Förderung von örtlichen Bildungsangeboten für Nachwuchsbewerber verwendet werden, die, z. B. auf Initiative der Vertretungskörperschaften, von den Volkshochschulen durchgeführt werden.

Eine obligatorische Verpflichtung zur Schulung für Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete, wie vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund vorgeschlagen, wird nicht empfohlen. Dies würde dem Leitbild der ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Mitwirkung in den Räten und Kreistagen und damit dem Sinn der kommunalen Selbstverwaltung widersprechen. Die Kommission hält es für angemessen und ausreichend, die Möglichkeiten zur Wahrnehmung von mandatsbezogenen Fortbildungsmaßnahmen zu verbessern, die Inanspruchnahme dieser Angebote jedoch den Mandatsträgern zu überlassen.

12. Ersatz- und Entschädigungsregelungen für Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete

Die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten haben gemäß §§ 39 Abs. 5 NGO, 35 Abs. 5 NLO Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen, einschließlich der Auf-

wendungen für eine Kinderbetreuung, und ihres Verdienstauffalls. Wer keinen Verdienstauffall geltend macht oder geltend machen kann, erhält im Rahmen dieser Bestimmungen anstelle des Verdienstauffalls einen Pauschalstundensatz. Die Mandatsträger können eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten, die ganz oder teilweise als Sitzungsgeld für die Teilnahme an Rats- oder Kreistags-, Ausschuß- und Fraktionssitzungen gezahlt werden kann. Die Aufwandsentschädigung tritt neben den Ersatz des Verdienstauffalls und den Pauschalstundensatz; sie umfaßt den Ersatz der notwendigen Auslagen einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung mit Ausnahme der Kosten für Fahrten innerhalb der Gemeinde oder des Kreisgebiets; durch Satzung können für die Fahrkosten Durchschnittssätze festgesetzt werden (§§ 39 Abs. 6 NGO, 35 Abs. 6 NLO). Der Ratsvorsitzende oder der Landrat und seine Vertreter, die Fraktionsvorsitzenden und die dem Rat oder dem Kreistag angehörenden Mitglieder des Verwaltungs- oder des Kreisausschusses können gemäß §§ 39 Abs. 7 NGO, 35 Abs. 7 NLO neben den Entschädigungen nach den Absätzen 5 und 6 eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten. Die Höhe der Aufwandsentschädigungen nach den Absätzen 6 und 7 ist durch Satzung zu regeln (§§ 39 Abs. 8 NGO, 35 Abs. 8 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, den Gemeinden und Landkreisen die Möglichkeit zu eröffnen, die Höhe der Aufwandsentschädigungen der mit besonderen Funktionen betrauten Mitglieder der Vertretungskörperschaften bis zum Fünffachen des Betrages festsetzen zu können, der für die Mitglieder der jeweiligen Vertretung gezahlt werden kann.

Die kommunalpolitische Tätigkeit der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten soll ehrenamtlich und unentgeltlich stattfinden. Wirtschaftliche Nachteile dürfen den Mandatsträgern jedoch nicht entstehen. Die geltenden kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen über Auslagen- und Verdienstauffallersatz sowie über Aufwandsentschädigungen genügen diesen Anforderungen und bedürfen keiner Änderung. Die von den Gemeinden und Landkreisen gemäß §§ 39 Abs. 5 NGO, 35 Abs. 5 NLO zu treffenden Höchstbetragsregelungen für den Ersatz von Auslagen einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung und von Verdienstauffall sowie die festzulegenden Pauschalstundensätze lassen die Berücksichtigung besonderer örtlicher Gegebenheiten ohne weiteres zu. Dies gilt auch für die Bemessung der Aufwandsentschädigungen, deren Höhe gemäß §§ 39 Abs. 6 und 7 NGO, 35 Abs. 6 und 7 NLO angemessen sein muß. Die vom Nieders. Innenministerium empfohlenen Höchstbeträge für die Aufwandsentschädigungen der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten (RdErl. vom 27.07.1973, Nds. MBl. S. 1138, geändert durch RdErl. vom 18.04.1977, Nds. MBl. S. 438) sind nach Auffassung der Kommission unter Berücksichtigung einer angemessenen Fortschreibung grundsätzlich angemessen. Wenn besondere örtliche Verhältnisse einen entsprechenden nachweisbaren Aufwand bedingen, kann eine Überschreitung dieser Höchstbeträge in Betracht kommen (Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 39 Anm. 7; Engel/Fey, Kommentar zur Nieders. Landkreisordnung, § 35 Rn. 33).

Hinsichtlich der Aufwandsentschädigung für den Ratsvorsitzenden oder den Landrat und seine Vertreter sowie die Fraktionsvorsitzenden hält die Mehrheit der Kommissionsmitglieder eine Erhöhung der zulässigen Höchstbeträge für erforderlich. Nach den genannten Empfehlungen des Nieders. Innenministeriums aus dem Jahre 1973 gelten für die Vorsitzenden der Vertretungen das Vierfache,

für die ersten Vertreter der Vorsitzenden der Vertretungen und die Fraktionsvorsitzenden das Eineinhalbfache und für die weiteren Vertreter der Vorsitzenden der Vertretungen das Einfache des Betrages, der für die Mitglieder der jeweiligen Vertretung als Monatsbetrag gezahlt werden kann, als angemessen. Die mandatsbezogenen Tätigkeiten der Inhaber herausgehobener Funktionen der Vertretungskörperschaften und der ihnen daraus entstehende Aufwand haben insbesondere in größeren Städten und Landkreisen in der Regel ein Ausmaß erreicht, dem diese - seit dem Jahre 1973 geltenden - Erhöhungssätze für die Aufwandsentschädigungen nicht mehr entsprechen. Dies gilt in besonderem Maße für die Rats- und Kreistags- sowie die Fraktionsvorsitzenden und in abgestufter Form auch für die Vertreter der Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften und führt dazu, daß diese Mandatsinhaber den für ihre Tätigkeit erforderlichen Aufwand teilweise aus eigenen Mitteln bestreiten müssen. Um dies zu vermeiden, sollen die Erhöhungssätze für die Aufwandsentschädigungen dieser Mandatsinhaber gemäß §§ 39 Abs. 7 NGO, 35 Abs. 7 NLO angemessen erhöht werden. Die Kommission hält für die Vorsitzenden der Vertretungen das Fünffache und für die Vertreter der Vorsitzenden der Vertretungen und die Fraktionsvorsitzenden das Dreifache des Betrages, der für die Mitglieder der jeweiligen Vertretung als Monatsbetrag gezahlt werden kann, für angemessen und ausreichend. Diese Erhöhungssätze entsprechen den in Nordrhein-Westfalen geltenden Regelungen (vgl. die Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu § 45 GO-NRW, abgedruckt bei Rehn/Cronauge, Kommentar zur Nordrhein-Westfälischen Gemeindeordnung, Stand: August 1992) und ermöglichen es den Gemeinden und Landkreise, auch den (Ober-)Bürgermeistern und Landräten sowie deren Vertretern und den Fraktionsvorsitzenden Aufwandsentschädigungen zu gewähren, die den mit diesen Funktionen regelmäßig verbundenen Aufwand ausgleichen. Zugleich kann dies die Bereitschaft, sich für entsprechende Funktionen zur Verfügung zu stellen, erhöhen und damit den Stellenwert der ehrenamtlichen Mitwirkung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung steigern.

Die Kommission hat auch erörtert, ob die Inhaber herausgehobener Funktionen statt durch eine Anpassung der Aufwandsentschädigungen durch eine den Aufwand reduzierende Einschränkung ihrer Aufgaben entlastet werden sollten. So schafft die durch §§ 31 Abs. 1 Satz 2 NGO, 26 Abs. 1 Satz 2 NLO den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften eröffnete Kompetenz zur repräsentativen Vertretung der Gemeinde oder des Landkreises ein weites und nur schwer einzugrenzendes Betätigungsfeld. Sie führt dazu, daß die Amtsinhaber über die Repräsentation der Räte und Kreistage hinaus auch als Ansprechpartner und Vermittler zwischen Bürger und Verwaltung fungieren. Wären die (Ober-)Bürgermeister und Landräte auf die repräsentative Vertretung der Räte und Kreistage beschränkt, könnte dies zu einer Entlastung der Amtsinhaber und zu einer Reduzierung ihres Aufwandes führen (so Abg. Oppermann). Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder vermag diesem Ansatz jedoch nicht zu folgen. Gerade die Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften haben im Bewußtsein der Bevölkerung hohe Anforderungen zu erfüllen, auch wenn sich diese nicht in jedem Fall direkt aus dem Kommunalverfassungsrecht ergeben. Eine Einschränkung der Kompetenzen der Amtsinhaber hätte neben einem Verlust an ehrenamtlichen Wirkungsmöglichkeiten und einer entsprechenden Stärkung der hauptamtlich Tätigen auch zur Folge, daß die Amtsinhaber den an sie gerichteten Erwartungen der Bevölkerung nicht mehr gerecht werden können. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit sollen auch die Träger herausgehobener Funktionen im Rahmen des geltenden Kommunalverfassungsrechts selbst über Art und Umfang ihrer Mandatsausübung be-

stimmen. Zur Sicherstellung einer entsprechenden Mandatstätigkeit dienen die geltenden Freistellungs-, Ersatz- und Entschädigungsbestimmungen. Stellen sich diese als unzureichend dar, ist im Interesse der bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nicht die Reduzierung der gewachsenen Aufgaben, sondern eine angemessene Anpassung der entsprechenden Leistungen geboten.

Ein mit der Fortzahlung des Arbeitsentgeltes verbundener Lohnkostenerstattungsanspruch der Arbeitgeber gegen die Gemeinden und Landkreise als Ausgleich für die von den Mandatsträgern aufgrund einer mandatsbedingten Freistellung nicht erbrachte Arbeitsleistung, wie von Prof. Dr. Naßmacher vorgeschlagen, soll nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionmitglieder nicht eingeführt werden. Nach geltendem Recht steht den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten ein Anspruch auf Ersatz ihres Verdienstauffalls zu, soweit sie ihren Arbeitgebern während der regelmäßigen Arbeitszeit mandatsbedingt nicht zur Verfügung stehen und dadurch Gehaltseinbußen hinzunehmen haben. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß sich die Kommunen mit den Mandatsträgern und ihren Arbeitgebern dahin einigen, daß das Arbeitsentgelt für die in Wahrnehmung des Mandats entstehenden Arbeitsausfallzeiten weitergezahlt, die Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge abgeführt und den Arbeitgebern die Bruttobeträge im Rahmen der festgesetzten Höchstbeträge von den Kommunen erstattet werden (vgl. Nr. 1.3 des RdErl. des Nieders. Innenministeriums vom 27.07.1973 <Nds. MBl. S. 1138>, geändert durch RdErl. vom 18.04.1977 <Nds. MBl. S. 438>). Diese Regelungen haben sich bewährt. Sie ermöglichen allen Beteiligten eine flexible, den jeweiligen Interessenlagen gerecht werdende Abwicklung des durch Freistellungszeiten bedingten Arbeitsausfalls. Ein gesetzlicher Lohnkostenerstattungsanspruch der Arbeitgeber ist nach Ansicht der Kommissionmehrheit auch nicht geeignet, insbesondere kommunale Spitzenämter in stärkerem Maße als bisher für nicht im öffentlichen Dienst tätige oder in den Landtag gewählte Mandatsträger zu öffnen. Denn ein solcher Erstattungsanspruch würde den privaten Arbeitgebern keine zusätzliche Lohnkosteneinsparung ermöglichen.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich gegen eine Voll- oder Teilalimantation von Inhabern kommunaler Spitzenämter durch die Gemeinden und Landkreise aus. Auch wenn die mandatsbedingte Tätigkeit der Rats- und Kreistags- sowie der Fraktionsvorsitzenden insbesondere in größeren Kommunen einen erheblichen Umfang angenommen hat, ist weiterhin an der ehrenamtlichen Wahrnehmung dieser Ämter festzuhalten, da nur sie den Prinzipien der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung entspricht. Der notwendige Ausgleich für den zeitlichen und materiellen Aufwand ist durch angemessene Freistellungs-, Ersatz- und Entschädigungsregelungen zu bewirken. Die Kommissionmehrheit verkennt nicht, daß das Festhalten an dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit dazu führen kann, daß bevorzugt nicht mehr im Berufsleben Stehende, öffentlich Bedienstete und Landtagsabgeordnete Zugang zu diesen Ämtern finden, weil ihr besonderer Status sich für die Übernahme eines Ehrenamtes besonders eignet. Hierin liegt die Gefahr einer eher nachteiligen Verengung des in Betracht kommenden Personenkreises: Schwerer wiegen jedoch die sich aus einer Voll- oder Teilalimantation der Amtsinhaber ergebenden Nachteile. Regelungen, nach denen die Betroffenen für einen bestimmten Zeitraum ganz oder teilweise aus ihrem Beruf ausscheiden können, in dieser Zeit finanziell angemessen ausgestattet sind und später wieder in ihren Beruf zurückkehren können, würden kommunale Be-

rufspolitiker neben den Hauptverwaltungsbeamten etablieren. Diese Professionalisierung des Amtes des Rats- oder Kreistagsvorsitzenden würde Probleme der angemessenen Bezahlung und Alterssicherung aufwerfen und könnte die Wahrnehmung von Landtags- oder Bundestagsmandaten durch die (Ober-)Bürgermeister und Landräte in Frage stellen. Sie führte zu einer "qualifizierten Doppelspitze", die das derzeitige zweigleisige Führungsmodell auch aufgrund der unterschiedlichen demokratischen Legitimation der Amtsinhaber überfordern und damit letztlich nur ein Zwischenschritt zur eingleisigen Führungsstruktur sein würde. Entscheidend aber ist, daß der ehrenamtliche Charakter dieser Ämter verloren ginge, wenn die Amtsinhaber über einen Nachteilsausgleich hinaus für ihre Tätigkeit ein Entgelt erhielten. Dies würde die Rats- und Kreistagsvorsitzenden aus dem Kreis der übrigen ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Vertretungskörperschaften herausheben und damit die ehrenamtlich wahrzunehmenden bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten einschränken. Eine solche Abkehr vom Ehrenamt trüge schließlich auch die jeder Alimentationsregelung innewohnende Gefahr einer gesteigerten Abhängigkeit der Begünstigten von ihren Parteien in sich, da sie möglicherweise andernfalls nicht erneut nominiert werden.

Prof. Dr. Naßmacher spricht sich für eine Neustrukturierung und Erweiterung der Ersatz- und Entschädigungsbestimmungen für Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete sowie für die Einführung eines Lohnkostenersatzanspruchs der Arbeitgeber freigestellter Mandatsträger gegen die Kommunen aus. Der Ersatz von Auslagen einschließlich der Pauschalierung der Fahrtkosten, der Ersatz von Verdienstaussfall und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen sollten erweitert und getrennt voneinander in jeweils gesonderten Bestimmungen geregelt werden. Die Bestimmungen über Aufwandsentschädigungen sollten erkennen lassen, daß sich diese Leistungen aus einem der jeweiligen Partei mittelbar oder unmittelbar zugute kommenden Anteil, aus der Erstattung von - in der Regel nicht bezifferbaren - mandatsbezogenen Aufwendungen und aus einem "Ehrensold" für den im Allgemeininteresse erbrachten zeitlichen Aufwand zusammensetzen. Zugleich solle die Höhe der Entschädigung für die einzelnen Ämter, anknüpfend an die Größe der Kommune, festgesetzt werden. Dies erhöhe die Transparenz dieses Regelungsbereichs, erleichtere allen Beteiligten die Anwendung der Bestimmungen und verdeutliche öffentlichkeitswirksam, daß die sich aus höchst unterschiedlichen Komponenten zusammensetzende Aufwandsentschädigung den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten nur zu einem Bruchteil direkt zur Verfügung stehe. Die Inhaber kommunaler Spitzenämter in großen Kommunen seien faktisch Berufspolitiker. Ihre politische Arbeit müsse den Lebensunterhalt sichern. Hierzu seien die Verdienstaussfallregelungen so zu erweitern, daß der Übergang von einer ehrenamtlichen zur (teil-)beruflichen Wahrnehmung dieser Ämter ermöglicht werde, ohne dies jedoch herauszufordern. Dabei sei eine volle Alimentation der Amtsinhaber nur für absolute Ausnahmefälle vorzusehen. Dies und ein Lohnkostenersatzanspruch der Arbeitgeber gegen die Kommunen zum Ausgleich für mandatsbedingte Freistellungen könne dazu beitragen, daß der Zugang zu diesen Ämtern den Personen erleichtert werde, die außerhalb des öffentlichen Dienstes im Berufsleben stehen und kein Landtagsmandat innehaben.

13. Fraktionen und Gruppen

Gemäß §§ 39 b NGO, 35 b NLO können sich mindestens zwei Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete zu einer Fraktion oder zu einer Gruppe zusammen-

schließen. Nähere Einzelheiten über die Bildung der Fraktionen und Gruppen sowie über ihre Rechte und ihre Pflichten regelt die Geschäftsordnung.

13.1 Mindestgröße

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die für die Bildung einer Fraktion oder einer Gruppe erforderliche Mindestzahl von zwei Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten beizubehalten und den Vertretungskörperschaften der Landkreise und denen der Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern die Möglichkeit zu eröffnen, in der Hauptsatzung oder in der Geschäftsordnung zu bestimmen, daß zur Bildung einer Fraktion oder einer Gruppe mindestens drei Mandatsträger erforderlich sind. Weitergehende gesetzliche Regelungen über die Bildung der Fraktionen und Gruppen hält die Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht für erforderlich.

Die nach geltendem Recht für die Bildung einer Fraktion oder einer Gruppe erforderliche Mindestzahl von zwei Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten hat sich grundsätzlich bewährt. Sie gewährleistet hinsichtlich der aus dem Fraktions- oder Gruppenstatus folgenden Rechte einen weitgehenden Minderheitenschutz und sichert zugleich eine effektive Arbeit der kommunalen Gremien. Allerdings kann eine große Zahl kleiner Fraktionen und Gruppen eine wirkungsvolle Arbeit der Vertretungskörperschaften auch beeinträchtigen. Diese Gefahr besteht in besonderem Maße in Kommunen mit einer größeren Zahl von Mandatsträgern. Die Kommissionsmehrheit hält es für geboten, hier ein Gegensteuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen. Die zur Einführung empfohlene Regelung ermöglicht es Gebietskörperschaften mit 47 oder mehr Mandatsträgern, die erforderliche Mindestzahl auf drei festzusetzen und damit einer zu starken Fraktions- und Gruppenbildung zu begegnen. Die Übertragung der Regelungsbefugnis auf die Vertretungskörperschaften macht die Berücksichtigung besonderer örtlicher Gegebenheiten möglich und stärkt die Autonomie der Räte und Kreistage im Bereich ihrer inneren Organisation; sie verdient daher den Vorzug vor einer zwingenden gesetzlichen Regelung. Die berechtigten Belange von Minderheiten sind in Kommunen dieser Größenordnung auch bei einer Mindestzahl von drei Mandatsträgern angemessen gewahrt. Zugleich verhindert eine solche gesetzliche Regelung, daß die Rate und Kreistage eine Mindestzahl festsetzen, die eine größere Zahl von Mandatsträgern von Fraktions- und Gruppenbildungen ausschließen.

Einzelne Kommissionsmitglieder schließen sich dieser Empfehlung nicht an. Abg. Rehkopf spricht sich aus Gründen des Minderheitenschutzes gegen die vorgeschlagene Ergänzung der §§ 39 b NGO, 35 b NLO aus. Prof. Dr. Faber empfiehlt im Hinblick auf die Tendenz, die Vertretungskörperschaften zu verkleinern, es bei den geltenden Bestimmungen zu belassen, um nicht zu hohe Voraussetzungen für die Fraktions- und Gruppenbildung zu schaffen. Abg. Eveslage und Prof. Dr. Rauschnig wollen die Festlegung der erforderlichen Mindestzahl von Mandatsträgern nicht den Mehrheiten in den Vertretungskörperschaften überlassen; sie halten eine gesetzliche Festlegung der Mindestzahl für erforderlich, da diese auch dem Schutz von Minderheiten diene. Abg. Oppermann empfiehlt, die von der Kommission vorgeschlagene Regelung auf die kreisfreien Städte und Landkreise zu beziehen. Prof. Dr. Rauschnig empfiehlt im übrigen, auszuschließen, daß die Angehörigen einer Partei verschiedenen Fraktionen angehören.

13.2 Fraktions- und Gruppengäste

Die Enquete-Kommission empfiehlt mit großer Mehrheit, die §§ 39 b NGO, 35 b NLO um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der an Fraktions- oder Gruppensitzungen teilnehmende Personen, die nicht Mitglied der Vertretungskörperschaft sind, kein Stimmrecht haben.

Mitglieder einer Fraktion oder Gruppe können nur Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete sein. Andere Personen (z.B. Ausschußmitglieder gemäß §§ 51 Abs. 7 NGO, 47 Abs. 7 NLO, Parteivertreter, Gemeinde- oder Kreisbedienstete) können grundsätzlich als Gäste an Sitzungen der Fraktionen oder Gruppen teilnehmen (vgl. Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 39 b Anm. 1 a.E.; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 39 b Rn. 9; Engel/Fey, Kommentar zur Nieders. Landkreisordnung, § 35 b Rn. 5). In der kommunalpolitischen Praxis beteiligen sich diese Personen zum Teil allerdings auch an fraktions- oder gruppeninternen Abstimmungen. Dies kann dazu führen, daß eine Minderheit der der Fraktion oder Gruppe angehörenden Rats- oder Kreistagsmitglieder gemeinsam mit den nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden Teilnehmern einer Fraktions- oder Gruppensitzung die Meinungsbildung in der Fraktion oder Gruppe bestimmt. Handelt es sich dabei um die Mehrheitsfraktion, kann möglicherweise eine Minderheit der Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordneten auf diesem Wege ihre Position auch in der Vertretungskörperschaft durchsetzen. Unabhängig von der Zulässigkeit und den rechtlichen Folgen (vgl. Thiele, a.a.O., § 39 b Anm. 2 a.E.; Hoffmann, a.a.O., § 39 b Rn. 9; Engel/Fey, a.a.O., § 35 b Rn. 7) hält die Kommission eine solche Praxis jedenfalls nicht für wünschenswert. Es soll daher auch kommunalverfassungsrechtlich deutlich gemacht werden, daß die Fraktionen und Gruppen zwar grundsätzlich die Beratung und Information durch Externe in Anspruch nehmen können, daß eine solche Mitwirkung nicht der Vertretungskörperschaft angehörender Personen jedoch nicht zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse führen darf.

Abg. Oppermann hält das Parteimitgliedern als Gästen in den Fraktionen eingeräumte Stimmrecht für rechtlich zulässig, solange die Zahl der stimmberechtigten Gäste eine angemessene Zahl nicht übersteige. Auf keinen Fall dürften die stimmberechtigten Gäste die gewählten Rats- und Kreistagsmitglieder majorisieren. Wenn Fraktionen innerhalb dieser Grenzen stimmberechtigte Gäste aufnehmen, könne ihnen dieses Recht nicht bestritten werden. Aus verfassungspolitischen Gründen sei eine Mitwirkung von Parteimitgliedern in Fraktionen sinnvoll und nützlich. Dadurch werde eine Verknüpfung der Fraktionsarbeit mit der Parteiarbeit ermöglicht, die durchaus im Einklang mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz stehe, ohne den Grundsatz des freien Mandats einzuschränken.

Professor Dr. Rauschnig hält es nicht für angemessen, die Frage des Stimmrechts innerhalb der Fraktion im Kommunalrecht umfassend zu regeln. Angesichts des freien Mandats nach § 39 Abs. 1 NGO hätten die Beschlüsse der Fraktion nur im organisatorischen Bereich entscheidenden Charakter. Wie die Ratsmitglieder ihre Haltung im Rat vorbereiteten, sollte ihrer Autonomie überlassen werden. Eine kommunalrechtliche Regelung sollte sich darauf beschränken festzulegen, daß nur dem Rat angehörende Mitglieder über die Satzung oder Geschäftsordnung der Fraktion abstimmen können.

133 Ausstattung der Fraktionen und Gruppen

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die §§ 39 b NGO, 35 b NLO um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der den Fraktionen und Gruppen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in angemessenem Umfang Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Die Regelung näherer Einzelheiten soll der Hauptsatzung oder der Geschäftsordnung überlassen bleiben.

Bereits nach geltendem Recht können die Gebietskörperschaften die Fraktionen und Gruppen bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen. So können Büros und Tagungsräume zur Verfügung gestellt und Zuschüsse zu den Aufwendungen u.a. für die Geschäftsführung, die Organisation von Sitzungen, die Öffentlichkeitsarbeit, die Fortbildung von Fraktions- und Gruppenmitgliedern und für Fraktionsmitarbeiter gewahrt werden. Eine entsprechende kommunalverfassungsrechtliche Regelung besteht jedoch nicht. Die von der Kommissionmehrheit empfohlene Ergänzung der §§ 39 b NGO, 35 b NLO führt zu einer solchen Regelung, stärkt damit die Stellung der Fraktionen und Gruppen, indem ihnen ein Anspruch auf Zuweisung von Mitteln für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben eingeräumt und damit zugleich auch kommunalverfassungsrechtlich anerkannt wird, daß sie bei ihrer Tätigkeit für die Vertretungen von den Gemeinden und Landkreisen angemessen zu unterstützen sind, und kann die Zuarbeit für die ehrenamtlich Tätigen verbessern. Auf weitere gesetzliche Bestimmungen zur Ausstattung der Fraktionen und Gruppen, insbesondere hinsichtlich der Festschreibung von Ausstattungsmindeststandards und der Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern, soll verzichtet werden. Dies entlastet die Gemeinde- und die Landkreisordnung von Regelungen, die die Vertretungskörperschaften ebenso treffen können, stärkt deren Kompetenzen im Bereich ihrer inneren Organisation und ermöglicht in besonderem Maße die Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang auch erörtert, ob und in welchem Umfang die Verwendung der den Fraktionen und Gruppen zugewiesenen Mittel überprüft werden soll. Sie ist mehrheitlich der Auffassung, daß die Verwendung dieser Mittel der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt unterliegen soll. Die hierzu von den Fraktionen und Gruppen vorzulegenden Unterlagen müssen eine sachgerechte Prüfung ermöglichen. Allerdings soll sich die Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes auf die Feststellung offensichtlich mißbräuchlicher Verwendungen beschränken. Würde sich die Prüfung darüber hinaus auch auf die Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung erstrecken, könnten unerwünschte Auswirkungen auf die politische Arbeit der Fraktionen und Gruppen nicht ausgeschlossen werden.

Abg. Kempmann spricht sich dafür aus, die von der Kommissionmehrheit empfohlene Förderungsregelung über die Fraktionen und Gruppen hinaus auch auf fraktions- und gruppenlose Mandatsträger zu erstrecken. Desweiteren solle ausgeschlossen werden, daß die Ausweisung von Stellen für Fraktionsmitarbeiter in den Stellenplänen der Kommunen zu einer Aufblähung der Verwaltung führe, wenn die Fraktion oder Gruppe nicht mehr existiere. Abg. Rehkopf spricht sich gegen die Kommissionsempfehlung zur Förderung der Fraktionen und Gruppen aus. Bereits das geltende Recht lasse entsprechendes zu und habe dazu geführt, daß die Fraktionen und Gruppen in allen Gemeinden und Landkreisen angemessen ausgestattet seien; einer Ergänzung der §§ 39 b NGO, 35 b NLO bedürfe es daher nicht. Die Verwendung der Fraktionsmittel solle nicht von den Rechnungsprüfungsämtern geprüft werden. Der im Vergleich zu den Landtagsfraktionen geringe Etat der kommunalen Fraktionen

und Gruppen erfordere eine solche Prüfung nicht. Auf Grund der notwendigen Buchführungsarbeiten würde sich die Belastung der ehrenamtlich Tätigen erhöhen. Zugleich würde die Akzeptanz der Arbeit in den Vertretungskörperschaften unter einer solchen Prüfung leiden.

14. Repräsentanz von Frauen in kommunalpolitischen Entscheidungsgremien

Die Enquete-Kommission sieht keine Möglichkeit, im Rahmen des Kommunalverfassungsrechts Regelungen zu treffen, die die Repräsentanz von Frauen in kommunalpolitischen Entscheidungsgremien verbessern. Diese Forderung hat sich zunächst an die politischen Parteien zu richten. Dort gibt es durchaus Ansätze, den Anteil der Frauen in den Vertretungskörperschaften und ihren Ausschüssen zu erhöhen (Quotenregelungen, geschlechtsspezifische Listenplatzierungen). Auch die Wähler haben die Möglichkeit, durch eine entsprechende Stimmabgabe auf einen größeren Frauenanteil unter den gewählten Mandatsträgern hinzuwirken. Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung eines Mandats berücksichtigen bereits die Belange von Frauen. Dies gilt sowohl für das Behinderungs-, Entlassungs- und Kündigungsverbot sowie den Freistellungsanspruch als auch für die Regelungen über Verdienstausschlag- und Auslagenersatz einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung sowie über Aufwandsentschädigungen. Schließlich sind die Bestimmungen über die kommunalen Frauenbeauftragten (§§ 5 a NGO, 4 a NLO) inzwischen in Kraft getreten.

15. Weitere Beratungsgegenstände

Soweit sich die Enquete-Kommission mit weiteren Aspekten zur Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten der kommunalen Mandatsträger (Zahl der Ratsmitglieder, Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, Ruhen der Mitgliedschaft im Rat oder Kreistag, Delegation von Befugnissen der Vertretungskörperschaften) befaßt hat, sind die Beratungen und ihre Ergebnisse im Zusammenhang mit der jeweiligen kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmung in Abschnitt B Teil V dargestellt.

III. Verbesserung der Bürgerbeteiligung

1. Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunden und Anhörungen, Bürgerbefragung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Das geltende Kommunalverfassungsrecht sieht Bürgeranträge (§ 22 a NGO) sowie Bürgerunterrichtungen (§ 57 Abs. 5 NGO), die auch in Form einer Bürgerversammlung durchgeführt werden können, vor. Grundsätzlich sind auch Einwohner- oder Bürgerfragestunden im Zusammenhang mit Ratssitzungen möglich.

Die Enquete-Kommission hat sich intensiv mit den Möglichkeiten einer erweiterten Beteiligung der Einwohner an kommunalpolitischen Entscheidungen der Gemeinden beschäftigt. Sie erörterte zunächst die nach der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen für die Einführung von Instrumenten zur verstärkten Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst sowie Prof. Dr. Rauschnig vertraten die Auf-

fassung, daß die Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 VNV, wonach die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wurde, der einfachgesetzlichen Einführung von kommunalen Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden sowie Bürgerbefragungen, die über den Charakter einer bloßen Meinungsumfrage hinausgehend nach denselben Regeln wie bei Wahlen durchgeführt werden, entgegenstehe, da der in dieser Verfassungsbestimmung allein verankerte Grundsatz der repräsentativen Demokratie plebiszitäre Elemente auch auf der Ebene der Kommunen ausschließe. Die Enquete-Kommission teilte demgegenüber die von Prof. Dr. Faber vertretene Ansicht, daß die Vorläufige Niedersächsische Verfassung die einfachgesetzliche Einführung plebiszitärer Elemente auf Gemeindeebene in den vor allem durch Art. 44 VNV gezogenen Grenzen zulasse. Die in den Beratungen zum Entwurf der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung im Verfassungsausschuß vorgetragene Bedenken gegen plebiszitäre Entscheidungen seien auf die staatliche Ebene bezogen gewesen; von Gemeindebegehren oder Gemeindeentscheiden sei mit einer Ausnahme nicht die Rede gewesen. Da die Gemeinden keine besonderen Organe für die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt und in der Rechtsprechung überhaupt keine Kompetenzen haben, sei Art. 2 Abs. 1 Satz 2 VNV einschränkend nur auf die Ausübung der Landesstaatsgewalt durch die Organe des Landes zu erstrecken. Dies werde auch durch Art. 44 Abs. 2 Halbsatz 2 VNV gestützt, wonach in Gemeinden anstelle der gewählten Vertretung eine Gemeindeversammlung zulässig ist. Diese im Interesse von Kleinstgemeinden ergangene Bestimmung mache eine Ausnahme vom Gebot der kommunalen Volksvertretung, nicht jedoch von der organisatorischen Ausgestaltung der Volkssouveränität. Auch sei es ganz unwahrscheinlich, daß der verfassungsgebende Landtag außerhalb der Art. 44 und 45 VNV Fragen des Kommunalrechts habe entscheiden wollen. Die Kommunalverfassung der Besatzungszeit sei zunächst nur durch eine provisorische Regelung überformt worden. Die Kernfragen der Kommunalverfassung seien jedoch äußerst umstritten gewesen, so daß sich die politischen Auseinandersetzungen um die Nieders. Gemeindeordnung bis zum Jahre 1955 hingezogen hätten. Bis auf die kaum kontroversen Vorgaben der Art. 44 und 45 VNV hätten die Fragen der Kommunalverfassung im Rahmen der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung offenbleiben sollen.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der am 1. Juni 1993 in Kraft getretenen Niedersächsischen Verfassung wird die Staatsgewalt vom Volk nunmehr in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Diese Ergänzung des Landesverfassungsrechts stellt klar, daß auch auf kommunaler Ebene Instrumente einer verstärkten Bürgerbeteiligung zulässig sind und durch einfaches Landesgesetz eingeführt werden können.

Bürgerantrag

Gemäß § 22 a Abs. 1 NGO können Bürger der Gemeinde beantragen, daß der Rat bestimmte Angelegenheiten berät (Bürgerantrag). Ist der Bürgerantrag zulässig, so hat der Rat ihn innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Antrags zu beraten (§ 22 a Abs. 5 Satz 2 NGO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, anstelle des Bürgerantrags einen Einwohnerantrag einzuführen und die Altersgrenze für die Initiierung und Unterstützung solcher Anträge auf 14 Jahre herabzusetzen. Dies erweitert den

Kreis der Antragsberechtigten über die zur Wahl des Rats berechtigten Bürger hinaus auf alle Einwohner ab dem vollendeten 14. Lebensjahr und ermöglicht es auch diesen Personen, den Rat über einen Einwohnerantrag zu veranlassen, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen. Sowohl ausländischen Mitbürgern als auch Jugendlichen wird damit Gelegenheit gegeben, unterhalb der Schwelle des Wahlrechts in stärkerem Maße als bisher Einfluß auf die in der Zuständigkeit des Rats liegenden kommunalpolitischen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde zu nehmen. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist eine solche Ausweitung der Teilhabemöglichkeiten angemessen, da auch ausländische Mitbürger und Jugendliche potentiell von Ratsentscheidungen betroffen sind und die Parteien auf die Interessen dieser Einwohnergruppen bei den Wahlen keine Rücksicht zu nehmen brauchen. Die Herabsetzung der Altersgrenze kann die Bereitschaft junger Menschen erhöhen, sich für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einzusetzen; zugleich kann der Rat auf diese Weise Gesprächspartner in der jungen Generation gewinnen. Die Altersgrenze von 14 Jahren stellt eine ausreichende politische Mündigkeit der Antragsberechtigten sicher und entspricht der schleswig-holsteinischen Regelung über den Einwohnerantrag (§ 16 f Abs. 1 GemO SH). Schließlich kann eine solche stärkere Einbindung dieses Personenkreises in die politische Meinungsbildung auch der bestehenden Politik- und Parteienverdrossenheit entgegenwirken.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder soll den Einwohnern mit Wohnsitzen in mehreren Gemeinden das Recht, einen Einwohnerantrag zu initiieren und zu unterstützen, nur in der Hauptwohnsitzgemeinde zustehen. Die aus der Anknüpfung an den Hauptwohnsitz folgende Beschränkung des Antragsrechts entspricht der Reichweite des geltenden Bürgerantragsrechts (§§ 22 a Abs. 1 Satz 1, 21 Abs. 2, 34 Abs. 1 NGO) und stellt sicher, daß diese Form der Partizipation an der kommunalpolitischen Willensbildung nur in der Gemeinde möglich ist, in der die Inhaber mehrerer Wohnsitze ihren Lebensmittelpunkt haben. Die Kommissionsmehrheit sieht keine Veranlassung, diesem Personenkreis das Recht zur Unterstützung von Einwohneranträgen in allen Wohnsitzgemeinden einzuräumen. Wie auch im Bereich des Wahlrechts sollen sich die Betroffenen entscheiden, in welcher Gemeinde sie das Recht wahrnehmen wollen, einen Einwohnerantrag zu unterstützen.

Die vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund zum Bürgerantrag vorgeschlagene Einführung einer Pflicht zur Entscheidung über den Gegenstand des Einwohnerantrages anstelle der nach geltendem Recht bestehenden Beratungspflicht wird nicht empfohlen. Eine solche Sachentscheidungspflicht würde den Antragstellern ein Recht einräumen, daß den gewählten Mitgliedern der Vertretungskörperschaften selbst nicht zusteht, da Ratsmitglieder, Fraktionen und Gruppen nach geltendem Recht keinen Anspruch darauf haben, daß über ihre Anträge sachlich entschieden wird (Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 39 a Rn. 3 m.w.N.). Sie könnte sich auch negativ auswirken, wenn das durch einen Einwohnerantrag beförderte Anliegen von der Vertretungskörperschaft aufgegriffen wird, die Angelegenheit aus bestimmten Gründen aber noch nicht entscheidungsreif ist. Da über Anträge aus dem Kreis der Mandatsträger auch durch Geschäftsordnungsbeschluß befunden werden kann, soll es für Einwohneranträge bei einer Beratungspflicht bleiben.

Einzelne Kommissionsmitglieder schließen sich dieser Empfehlung nicht an. Abg. Isernhagen trägt die Einbeziehung der ausländischen Mitbürger in den Kreis der Antragsberechtigten mit, spricht sich jedoch gegen die Absenkung der Altersgrenze aus.

Abg. Jahn ist der Auffassung, daß die bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausreichen. In den Räten spiegele sich eine solche Vielfalt von Meinungen wider, daß die unterschiedlichsten Anliegen der Bürger vertreten würden. Die Herabsetzung der Altersgrenze könne dazu führen, daß ein Einwohnerantrag ausschließlich von Jugendlichen, z.B. von den Schülern einer Schule, gestellt werde. Auch bestehe die Gefahr, daß Kinder und Jugendliche für eine bestimmte Initiative mobilisiert würden und später enttäuscht seien, wenn sie die begrenzte Wirksamkeit des Einwohnerantrages zur Kenntnis nehmen müßten. Fraglich sei zwar, ob die Altersgrenze zwingend bei der Vollendung des 18. Lebensjahres liegen müsse. Jugendlichen im Alter von 14 bis 16 Jahren könne jedoch eine hinreichende politische Mündigkeit nicht unterstellt werden. Wenn bereits Jugendliche im Alter von 14 Jahren das Recht erhielten, einen Einwohnerantrag zu unterstützen, sollten Einwohner, die einen weiteren Wohnsitz in einer anderen Gemeinde haben, nicht von diesem Recht ausgeschlossen werden. Abg. Oppermann spricht sich ebenfalls für eine Antragsberechtigung der Inhaber von Zweitwohnsitzen aus. Die Befürchtung, diese Personen könnten über den Einwohnerantrag eine Mehrfachpartizipation zu Lasten anderer ausüben, betreffe ein Scheinproblem. Niemand werde nur deshalb in einer Gemeinde einen Wohnsitz nehmen, weil er einen Einwohnerantrag unterstützen wolle.

Bürgerversammlung

Gemäß § 57 Abs. 5 Satz 2 und 3 NGO unterrichtet der Verwaltungsausschuß die Bürger in geeigneter Weise über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde. Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß der Verwaltungsausschuß zu diesem Zweck und zur Erläuterung dieser Angelegenheiten Bürgerversammlungen für die ganze Gemeinde oder für Teile des Gemeindegebiets durchführen soll.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Bürgerversammlung als Diskussionsforum auszugestalten, in deren Rahmen neben der Unterrichtung und Erläuterung auch eine Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten mit den Teilnehmern möglich ist. Die Bürgerversammlung ist ein wichtiges Instrument der Bürgerbeteiligung. Es wird allerdings in vielen Gemeinden nur zur nachgehenden Unterrichtung und Erläuterung bereits getroffenen Entscheidungen genutzt. Dies kann zur Unzufriedenheit der Bürger und zu geringen Teilnehmerzahlen führen. Bürgerversammlungen sollen nach Auffassung der Kommission in stärkerem Maße als bisher auch zur Unterrichtung über noch zur Entscheidung anstehende Gemeindeangelegenheiten und zur Diskussion dieser Themen mit den Teilnehmern genutzt werden. Dies stärkt die Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung, verbessert die Informationsgrundlagen der Ratsmitglieder und kann die Akzeptanz getroffener Entscheidungen erhöhen.

Zur Teilnahme an den Bürgerversammlungen sollen nach Auffassung der Kommission die Einwohner der Gemeinde berechtigt sein. Diese Erweiterung des teilnahmeberechtigten Personenkreises gibt auch den nicht zur Wahl des Rats berechtigten Einwohnern ein eigenständiges Teilnahmerecht und stärkt damit deren Partizipationsmöglichkeiten. Zugleich wird eine nicht mehr zeitgemäße und in der kommunalpolitischen Praxis teilweise bereits überholte Diskriminierung der nicht wahlberechtigten Einwohner aufgehoben. Die Bezeichnung "Bürgerversammlung" soll jedoch erhalten bleiben, da sich dieser Begriff in der Bevölkerung eingepreßt hat und ohnehin als Einwohnerversammlung verstanden wird.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich gegen eine von den *Abg. Kempmann, Lübben und Oppermann* vorgeschlagene Regelung aus, nach der ein bestimmtes Quorum der Einwohner die Durchführung einer Bürgerversammlung verlangen kann. Die Einführung eines solchen Rechts würde Erwartungen der Bevölkerung wecken, denen das Instrument der Bürgerversammlung nicht gerecht werden kann. Auch eine von den *Abg. Lübben und Schmalstieg* befürwortete Regelung, nach der der Verwaltungsausschuß verpflichtet ist, Bürgerversammlungen regelmäßig in bestimmten Zeitabständen, z.B. jährlich, durchzuführen, wird nicht empfohlen. Eine solche schematische Verpflichtung würde insbesondere in größeren Gemeinden mit zahlreichen Ortsteilen eine erhebliche zeitliche Belastung der Mandatsträger bewirken. Sie könnte auch dazu führen, daß Bürgerversammlungen einzuberufen sind, obwohl kein entsprechender Unterrichtsbedarf besteht. Das Initiativrecht für die Einberufung von Bürgerversammlungen soll nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder vielmehr weiterhin unreglementiert bei den Verwaltungsausschüssen liegen, um der gewachsenen Vielfalt im Lande gerecht zu werden und den Gestaltungsspielraum der Verwaltungsausschüsse nicht einzuengen. Die von *Abg. Kempmann* befürwortete Regelung, nach der die zuständigen Organe der Gemeinde über Vorschläge und Anregungen, die in der Bürgerversammlung vorgebracht worden sind, innerhalb einer bestimmten Frist zu beraten und zu beschließen haben, soll nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht eingeführt werden. Bürgerversammlungen sollen der Unterichtung der Einwohner dienen und ein Forum für die Diskussion wichtiger Gemeindeangelegenheiten zwischen den Einwohnern und den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses sein. Sie sind nicht der Ort, Entschlüsse zu fassen und Anforderungen auszusprechen. Da die Parteien und Fraktionen im Wettbewerb stehen, werden sie von sich aus die in der Einwohnerschaft virulenten Themen aufgreifen. Für Initiativen von Einwohnern, die die Beratung und Entscheidung kommunalpolitischer Angelegenheiten durch die Organe der Gemeinde zum Ziel haben, stehen andere Instrumente (z.B. der Bürger-/Einwohnerantrag) zur Verfügung.

Einzelne Kommissionsmitglieder schließen sich dieser Empfehlung nicht an. Abg. Jahn sieht keine Notwendigkeit, die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgern oder Einwohnern zu verbessern; die bestehenden Möglichkeiten seien ausreichend. Unterstützt von den Abg. Lübben und Kempmann spricht sich Abg. Oppermann für eine Regelung aus, nach der eine bestimmte Anzahl von Einwohnern die Einberufung einer Bürgerversammlung verlangen kann. Derzeit sei die Bürgerversammlung in vielen Fällen ein Instrument der Verwaltung, das nur dann genutzt werde, wenn die Verwaltung in einer bestimmten Angelegenheit eine bereits feststehende Position durchsetzen wolle, oder wenn es um Angelegenheiten gehe, die nicht die Verwaltung selbst betreffen. Erhielten die Einwohner die Möglichkeit, aus konkretem Anlaß im Vorfeld einer Entscheidung die Einberufung einer Bürgerversammlung zu verlangen, stärke dies die Bürgerbeteiligung erheblich. Die Bürgerversammlung könne so zu einem wichtigen Kontrollinstrument werden. Prof. Dr. Faber spricht sich für die Bezeichnung "Einwohnerversammlung" aus. In diesem Begriff komme klar zu Ausdruck, daß die Versammlung kein Entscheidungsorgan sei.

Einwohnerfragestunden und Anhörungen

Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen zur Durchführung von Einwohnerfragestunden und Anhörungen im Zusammenhang mit Sitzungen der Vertretungskörperschaften bestehen nicht.

Die Zulässigkeit der Durchführung von Einwohnerfragenstunden ist umstritten. Sie werden teilweise schlicht als unzulässig angesehen (Hoffmann in: Thiele/Schäfer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, § 45 Rn. 8; Engel/Fey, Kommentar zur Nieders. Landkreisordnung, § 41 Rn. 8). Andere meinen, sie seien nur außerhalb der Tagesordnung am Anfang oder am Ende einer Sitzung oder während einer Sitzungsunterbrechung zulässig. Im unmittelbaren Zusammenhang mit einem Tagesordnungspunkt stehende Fragen seien nur zulässig, wenn der Rat diese Angelegenheit abschließend behandelt habe. Die Beantwortung der Fragen obliege dem Bürgermeister (Thiele, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 2). Nach Auffassung des *Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes* sind Einwohnerfragestunden nach geltendem Recht grundsätzlich zulässig. Es sei eine Frage der inneren Organisation der Gebietskörperschaften, in welchem Umfang und in welcher Form sie die in Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane anwesenden Zuhörer bei dem gemeindlichen Willensbildungsprozeß zu Wort kommen lassen wolle. Lediglich das Prinzip der repräsentativen Demokratie verbiete es, aus der Willensbildung der Repräsentanten des Volkes eine Willensbildung aller in der Sitzung anwesenden Personen einschließlich der Zuhörer zu machen. Daraus folge, daß es in den Sitzungen der Vertretungskörperschaften einen hinreichend großen Bereich der Beratung und Entscheidung geben müsse, in dem sich ausschließlich die Willensbildung der gewählten Repräsentanten vollziehe. Durch die Verfahrensausgestaltung müsse sichergestellt werden, daß dieser Bereich der Beratung und Entscheidung deutlich von jedwedem Dialog zwischen Repräsentanten und Zuhörern getrennt und von Störungen Dritter freigehalten werde. Im übrigen obliege es den Vertretungskörperschaften, nach pflichtgemäßem Ermessen über einen Informationsaustausch mit den Bürgern insgesamt oder den Zuhörern in einer Sitzung zu entscheiden, soweit nicht spezielle gesetzliche Vorschriften dem entgegenstehen. Weder aus dem geltenden Kommunalverfassungsrecht noch aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie lasse sich ableiten, daß Fragestunden, Anhörungen von Bürgern oder Erörterungen mit Bürgern grundsätzlich außerhalb der formellen Rats- oder Kreistagssitzungen oder nur an ihrem Anfang oder Ende zu erfolgen hätten, daß diese Veranstaltungen keine Fragen berühren dürften, die in der gleichen Sitzung beraten und entschieden werden sollen, daß die Kommunikation mit den Bürgern ausschließlich durch den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft zu vermitteln sei und daß es eines einstimmigen Beschlusses bedürfe, wenn die Vertretungskörperschaft in ihrer Sitzung Zuhörer zu Wort kommen lassen wolle.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Einwohnerfragestunden gesetzlich zu regeln. Für viele Einwohner sind Fragestunden ein wichtiges Instrument zur aktiven Teilnahme am kommunalpolitischen Geschehen. Sie ermöglichen eine direkte und aktuelle Unterrichtung der Bevölkerung über Angelegenheiten, die gerade für die Fragesteller von besonderem Interesse sind. Zugleich können sie auch der Information der gewählten Mandatsträger dienen. Eine gesetzliche Regelung der Einwohnerfragestunde beseitigt die derzeit bestehende Rechtsunsicherheit und kann zu einer verstärkten Nutzung

dieser Form der Bürgerbeteiligung führen. Sie muß sicherstellen, daß die Fragesteller nicht in den Beratungs- und Entscheidungsprozeß der Vertretungskörperschaften integriert werden. Zugleich soll sie ermöglichen, daß Fragestunden am Anfang oder am Ende von Sitzungen oder während einer Sitzungsunterbrechung stattfinden können. Da die Bevölkerung kaum zum Besuch der Fragestunden bewegt werden kann, wenn diese zu einem vorher nicht bestimmbar Zeitpunkt am Schluß der Sitzung stattfinden, ist im Interesse einer verstärkten Teilnahme insbesondere die Möglichkeit zuzulassen, die Sitzung zu einem vorher festgelegten Zeitpunkt für die Fragestunde unterbrechen und anschließend fortsetzen zu können. Auch sollen Fragen zu Themen gestellt werden können, die auf der Tagesordnung der jeweiligen Sitzung stehen. Die Beantwortung von Fragen soll allen Mandatsträgern möglich sein. Die konkrete Ausgestaltung der Fragestunden soll der Regelung durch die Vertretungskörperschaften überlassen bleiben. Dies stärkt die Autonomie der Vertretungskörperschaften im Bereich ihrer inneren Organisation und ermöglicht Durchführungsformen, die den jeweiligen örtlichen Verhältnissen entsprechen.

Die Vertretungskörperschaften können Sachverständige, Vertreter von Verbänden oder die von einer Angelegenheit Betroffenen im Wege der Anhörung zu ihren Beratungen hinzuziehen (Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Nieders. Gemeindeordnung, 1991, § 45 Anm. 2). Hierzu kann eine Anhörung beschlossen und für eine der nächsten Sitzungen ein entsprechender Tagesordnungspunkt vorgesehen werden. Dies stellt sicher, daß die Anhörung auf die Phase der Sachverhaltsermittlung beschränkt bleibt und nicht in dem nur den gewählten Repräsentanten vorbehalten Bereich der Beratung und Entscheidung stattfindet.

Die Kommission empfiehlt mit großer Mehrheit, unter bestimmten Voraussetzungen ad-hoc-Anhörungen Außenstehender in Sitzungen der Vertretungskörperschaften, in denen beraten und entschieden wird, kommunalverfassungsrechtlich zuzulassen. In der kommunalpolitischen Praxis kann sich während der Beratung einer Angelegenheit aus der Sache heraus die Notwendigkeit ergeben, Außenstehende anzuhören. In solchen Fällen kann der betreffende Tagesordnungspunkt abgesetzt und die Entscheidung vertagt werden. Eine solche Verfahrensweise hält die Kommission allerdings nicht generell für angemessen. Wenn es sich um eilbedürftige Angelegenheiten oder um solche handelt, die in den Ausschüssen nicht erörtert worden sind, sollen die Vertretungskörperschaften die Möglichkeit besitzen, noch in der Phase der Entscheidungsfindung Anhörungen durchzuführen. Zwar können sich die Fraktionen während einer Sitzungsunterbrechung zur Beratung zurückziehen und an dieser Beratung Außenstehende beteiligen. Dies führt jedoch nicht zu einer Anhörung durch die Vertretungskörperschaft. Die von der Kommission empfohlenen ad-hoc-Anhörungen sollen allerdings auf Ausnahmesituationen beschränkt bleiben, da in solchen Anhörungen regelmäßig nur die gerade Anwesenden zu Wort kommen können. Die Entscheidung zur Sitzungsunterbrechung und Durchführung einer Anhörung soll daher nur mit einer qualifizierten Mehrheit (z.B. Drei-Viertel-Mehrheit) beschlossen werden können. Dies kann einer extensiven Inanspruchnahme dieses Instruments und einer ungebührlichen Beeinflussung der Vertretungskörperschaft entgegenwirken. Zugleich kann damit eine Verzögerung der Entscheidungsprozesse und eine unverhältnismäßige zeitliche Belastung der Mandatsträger in engen Grenzen gehalten werden.

Abg. Isemhagen spricht sich gegen Sitzungsunterbrechungen zur Durchführung von Fragestunden und Anhörungen aus. Eine solche Möglichkeit könne mißbraucht

werden, indem von denen, für die sich die Beratung nicht wunschgemäß entwickle, ein Antrag auf Unterbrechung der Sitzung und auf Anhörung der Betroffenen gestellt werde. Auch könne sich die Vertretungskörperschaft kaum gegen Forderungen von Interessengruppen, noch kurz vor Abstimmungen gehört zu werden, wehren, wenn die Möglichkeit bestehe, Außenstehenden in jeder Phase der Entscheidungsfindung Gehör zu verschaffen. Bürger und Sachverständige sollten in der Phase der Sachverhaltsermittlung alle Möglichkeiten zur Stellungnahme erhalten. Sei diese beendet, müßten die gewählten Mandatsträger jedoch unter sich beraten und unbeeinflusst durch die Stellungnahmen Außenstehender zur Entscheidung gelangen können. Ergäbe sich aus der Beratung heraus das Bedürfnis für eine Anhörung, müsse der betreffende Tagesordnungspunkt abgesetzt und die Entscheidung vertagt werden. Wenn die Bevölkerung zu einer Angelegenheit von besonderem Interesse und Gewicht angehört werden solle, sei es sinnvoller, im Vorfeld der Sitzung eine Bürgerversammlung durchzuführen.

Bürgerbefragung

Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen zur Durchführung von Bürgerbefragungen bestehen nicht. Bereits nach geltendem Recht sind Bürgerbefragungen zulässig, die als Mittel einer bloßen Meinungserforschung in Form einer demoskopischen Umfrage durchgeführt werden. Wenn hingegen eine Befragung aller Bürger einer Kommune durchgeführt und der Teilnehmerkreis entsprechend den Wahlrechtsregelungen bestimmt werden soll, bedarf dies einer gesetzlichen Regelung, da eine solche Bürgerbefragung ein Instrument zur Kundgabe des Bürgerwillens im Sinne einer Teilnahme an der Ausübung von Staatsgewalt darstellt (vgl. a. BVerfGE 8, 104 ff.).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Rahmenbedingungen für die Durchführung kommunaler Bürgerbefragungen gesetzlich zu regeln. Bürgerbefragungen geben den Gemeinden und Landkreisen die Möglichkeit, alle Bürger einer Kommune zur Meinungsäußerung zu einem bestimmten Gegenstand aus dem Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten aufzufordern. Sie sind ein Instrument der Vertretungskörperschaft und der Verwaltung und dienen der Informationsgewinnung und der Meinungs- und Willensbildung der kommunalen Mandats- und Amtsinhaber. Gerade in besonders wichtigen Angelegenheiten und bei knappen Mehrheitsverhältnissen in den Vertretungskörperschaften können Bürgerbefragungen eine sinnvolle Entscheidungshilfe sein. Zugleich führen sie zu einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in die kommunalen Entscheidungsprozesse und können damit das Interesse an der kommunalen Selbstverwaltung erhöhen und zu weitergehendem Engagement in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft motivieren. Die Kommissionsmehrheit verkennt nicht, daß das Ergebnis einer Bürgerbefragung trotz seiner rechtlichen Unverbindlichkeit erhebliche tatsächliche Auswirkungen auf die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Organe haben kann. Allerdings werden die Kommunen dies bei ihrer Entscheidung über die Durchführung einer Bürgerbefragung berücksichtigen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist nicht der Auffassung, daß dieses Instrument dazu genutzt werden wird, in umstrittenen Angelegenheiten die Verantwortung für die zu treffende Entscheidung im Wege einer Befragung faktisch auf die Bürger zu verschieben. Einer solchen Praxis stehen sowohl die für eine Bürgerbefragung er-

forderlichen organisatorischen und finanziellen Aufwendungen als auch das Verantwortungsbewußtsein der kommunalen Mandatsträger entgegen.

Einzelheiten der zu treffenden Regelungen werden dem Gesetzgebungsverfahren überlassen. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt jedoch, ein möglichst wenig formalisiertes Verfahren vorzusehen, um den Bürgerbefragungen nicht den Charakter einer Ersatzwahl zu geben. Zugleich erhalten die Kommunen so die Möglichkeit, Befragungen unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten durchzuführen.

Abg. Jahn trägt diese Empfehlung mit. Er spricht sich allerdings dafür aus, daß Bürgerbefragungen von den Vertretungskörperschaften mit einer qualifizierten Mehrheit, etwa einer Zweidrittel-Mehrheit, beschlossen werden.

Abg. Oppermann spricht sich gegen das Instrument der Bürgerbefragung aus. Es werde nur auf Veranlassung der kommunalen Organe eingesetzt und trage die Gefahr in sich, daß Vertretungskörperschaften, die in einer umstrittenen Angelegenheit unsicher seien und eine Entscheidung politisch nicht verantworten wollten, die Entscheidung und die Verantwortung jedenfalls faktisch auf die Bevölkerung übertragen, da die kommunalen Organe trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit der Befragungen kaum in der Lage sein dürften, eine Entscheidung zu treffen, die der von einer qualifizierten Mehrheit der Befragten geäußerten Meinung nicht entspräche. Bürgerbefragungen seien damit letztlich verdeckte Bürgerentscheide, die von den Bürgern selbst allerdings nicht initiiert werden könnten. Sie führten trotz der eindeutigen Kompetenzverteilung zu unklaren Verantwortlichkeiten. Die gewählten Mandatsträger sollten stattdessen ihre Entscheidungskompetenzen auch tatsächlich wahrnehmen und ihre Beschlüsse selbst verantworten. Auch bestehe weder zur Stärkung der Bürgerbeteiligung noch zur Meinungsbildung der Mandatsträger ein Bedürfnis für Bürgerbefragungen, wenn entsprechend der an anderer Stelle des Berichts dargestellten Empfehlung der Kommissionsmehrheit kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt würden. Mit diesen Instrumenten könnten die Bürger selbst aktiv werden. Zugleich entsprächen die auf diesen Wegen getroffenen Entscheidungen den jeweiligen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Zur Meinungsbildung der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten bestünden bereits hinreichende Informationsmöglichkeiten. Nur wenn Befragungen auch von den Bürgern initiiert werden könnten, sei dieses Instrument sinnvoll. Die Einführung von Bürgerbegehren mache es allerdings entbehrlich.

Prof. Dr. Faber spricht sich ebenfalls gegen kommunale Bürgerbefragungen aus. Würden solche Befragungen nach Wahlrechtsgrundsätzen durchgeführt, stellten sie sich als plebiszitäres Element dar, weil der Wähler zur Meinungsäußerung aufgerufen und bei der Teilnahme an einer Befragung rechtlich als Teil des Gemeindeorgans "Gemeindevolk" an der Ausübung von Staatsgewalt beteiligt werde. Da die von einer qualifizierten Mehrheit der Befragten vertretene Meinung zu einem Imperativ für die Vertretungskörperschaft werden könne, seien solche Bürgerbefragungen letztlich verdeckte Bürgerentscheide. Neben den grundsätzlichen Bedenken gegen plebiszitäre Entscheidungsformen im kommunalen Bereich, die an anderer Stelle dieses Berichts im Themenbereich "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid" dargestellt sind, sprächen auch die vorliegenden negativen Erfahrungen mit Bürgerbefragungen im Zusammenhang mit Gebietsänderungen gegen diese Beteiligungsform.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die Enquete-Kommission hat sich intensiv mit der Problematik der Einführung von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden befaßt. Sie empfiehlt mehrheitlich, diese Formen der direkten Bürgerbeteiligung in das niedersächsische Kommunalverfassungsrecht einzuführen.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit kann mit diesen plebiszitären Elementen eine stärkere Beteiligung der Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungen bewirkt werden. Es kommt immer wieder vor, daß die Mehrheit der Bevölkerung in bestimmten Sachfragen anderer Ansicht ist als die Mehrheit des Rates. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten den Bürgern die Möglichkeit, Entscheidungen der Ratsmehrheit auch zwischen den Wahlen punktuell zu korrigieren. Die Einführung dieser Instrumente trägt der wachsenden Bereitschaft eines immer größeren Teils der Bevölkerung Rechnung, sich in Einzelfragen zu engagieren. In der Bürgerschaft besteht ein großes Interesse daran, in Sachfragen unmittelbar mitentscheiden zu können. Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ersetzt das System der repräsentativen Demokratie nicht durch direkte Bürgerentscheidungen, sondern ergänzt es lediglich um diese Mitwirkungsformen. Ein System ausschließlich plebiszitärer Entscheidungen wäre in der kommunalpolitischen Praxis nicht zu handhaben. Es würde zu unvernünftigen Entscheidungen führen, weil die Arbeit an Lösungen und das Ringen um Kompromisse nicht mehr möglich wäre. Der Rat hätte dann nur noch die Möglichkeit, über bereits vorgegebene Alternativen zu entscheiden. Die bisherige Praxis der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene zeigt jedoch, daß es bisher nirgendwo zu einer erheblichen Zahl von Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden gekommen ist. In der Regel betreffen Bürgerbegehren Einzelfragen, auf die sich der Unmut der Bürger konzentriert, die sich immer mehr bei sie fundamental betreffenden Fragen nicht ausreichend beteiligt fühlen. In solchen Fällen hat ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid eine über den Entscheidungsprozeß hinausgehende Ventilfunktion. Zudem tragen sie zur demokratischen Integration der Bevölkerung in die politischen Entscheidungsprozesse bei. Einer zu großen Zahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden kann im übrigen durch entsprechende Instrumente begegnet werden. Hierzu gehört ein hohes Quorum von Unterschriften als Zulässigkeitsvoraussetzung für Bürgerbegehren. Auch sollen die Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zugänglichen Gegenstände beschränkt werden. Dies kann insbesondere für Angelegenheiten mit erheblichen haushaltsmäßigen Auswirkungen gelten. So kann auch die Gefahr reduziert werden, daß der Rat aufgrund mehrerer Bürgerentscheidungen mit haushaltsmäßigen Auswirkungen einen Haushalt verabschieden und verantworten muß, den er nur noch zu einem geringen Teil selbst hat beeinflussen können. In Betracht kommt auch, dem Rat Möglichkeiten der Abänderung oder Aufhebung des im Wege des Bürgerentscheids herbeigeführten Beschlusses zu geben, die über die in den Ländern Baden-Württemberg (§ 21 Abs. 7 Satz 2 GemO BW) und Schleswig-Holstein (§ 16 g Abs. 8 Satz 2 GemO SH) bestehenden Regelungen hinausgehen.

Einzelne Kommissionsmitglieder sprechen sich gegen die Einführung von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aus. Zwar könne mit diesen plebiszitären Elementen eine stärkere Beteiligung der Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungen erreicht werden. Allerdings gehe dies zu Lasten der Wirkungsmöglichkeiten der gewählten Mandatsträger und führe zu einer Beschränkung des Systems der

repräsentativen Demokratie. Deren Leistungsfähigkeit liege insbesondere in der Möglichkeit des freien Mandats, um angemessene Lösungen und Kompromisse zwischen der Mehrheit und der Minderheit und ggf. auch zwischen Rat und Verwaltung zu ringen. Die plebiszitäre Demokratie sei dagegen auf die Negation des Kompromisses angelegt. Sie sei Ausdruck der Opposition gegen die Entscheidungsformen der repräsentativen Demokratie. So verstanden mache das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in solchen Gesellschaften Sinn, die von vielen kleinen Minderheiten geprägt seien, die in den demokratischen Entscheidungsprozessen vernachlässigt zu werden drohten, oder in denen das Vertrauen in die regulären Entscheidungsprozesse der repräsentativen Demokratie erschüttert sei. Auch wenn es im Hinblick auf die Beteiligung an den Kommunalwahlen gewisse Anzeichen für Vertrauensdefizite in der Bevölkerung gebe, sei die generelle Situation in Niedersachsen doch eine andere. Gegen die Einführung plebiszitärer Elemente spreche auch die regelmäßig geringe Beteiligung der Bevölkerung an entsprechenden Entscheidungsprozessen. Dies berge die Gefahr in sich, daß bindende Entscheidungen letztlich nicht von Mehrheiten, sondern von Minderheiten getroffen würden (Prof. Dr. Faber). Die Verantwortlichkeit der auf Zeit gewählten Mandatsträger erstreckte sich auf die gesamte Wahlperiode. Damit sei es nicht zu vereinbaren, daß Entscheidungen des Rats durch Bürgerentscheide aufgehoben würden, selbst wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens von einem bestimmten Quorum und dem Erfordernis eines praktikablen Finanzierungsvorschlages abhängig sei. Die Bevölkerung habe die Möglichkeit, ihre Interessen über die Parteien und Fraktionen sowie im Wege der Fragestunde und des Einwohnerantrages in die Ratsarbeit einzubringen. Dies sei durchaus erfolgversprechend, da Parteien, die während einer Wahlperiode nicht auf wechselnde Stimmungslagen in der Bevölkerung reagierten und die von einer gewichtigen Anzahl von Einwohnern getragenen Begehren nicht aufgriffen, bei der nächsten Wahl kaum eine Chance hätten, ein gutes Ergebnis zu erzielen. Die Entscheidungskompetenz müsse jedoch entsprechend seiner Gesamtverantwortung beim Rat liegen. Der Wähler habe die Möglichkeit, die Ratsmitglieder bei der nächsten Wahl zur Verantwortung zu ziehen (Abg. Brunkhorst, Jahn, Prof. Dr. Rauschnig). Bei der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden könne auch nicht ausgeschlossen werden, daß im Interesse des Allgemeinwohls notwendige Maßnahmen, die zu örtlichen Belastungen führen würden, z.B. die Errichtung einer Mülldeponie oder die Unterbringung von Asylbewerbern, und denen der Rat aus übergeordneten Gründen zustimmen würde, bei einer Abstimmung in der Bürgerschaft nicht zustande kämen (Abg. Deike, Prof. Dr. Rauschnig). Gerade bei einer geringen Abstimmungsbeteiligung bestehe darüber hinaus die Gefahr von Zufallsentscheidungen (Abg. Deike). Schließlich könne die im Wege einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung getroffene Entscheidung nicht ohne weiteres zur Disposition des Rates gestellt werden. Dies könne aber dazu führen, daß dem Rat von Bürgerentscheid zu Bürgerentscheid Entscheidungskompetenzen auf Dauer, oder im Falle von Fristen, nach deren Ablauf der Rat eine abweichende Entscheidung treffen könne, jedenfalls für eine gewisse Zeit, entzogen würden (Abg. Eveslage).

2. Akteneinsichtsrecht für Einwohner

Nach geltendem Kommunalverfassungsrecht hat jedermann das Recht, Satzungen einschließlich aller Anlagen und Pläne sowie den Flächennutzungsplan innerhalb der öffentlichen Sprechzeiten einzusehen und sich gegen Erstattung der dadurch entstehenden Kosten Abschriften geben zu lassen (§§ 6 Abs. 7 und 8 NGO, 7 Abs. 7 NLO). Die Jahresrechnung mit dem Rechenschaftsbericht kann innerhalb der

siebtägigen Auslegungsfrist eingesehen werden (§ 101 Abs. 2 Satz 2 NGO, § 65 NLO i.V.m. § 101 Abs. 2 Satz 2 NGO). Daneben bestehen Einsichtsrechte nach zahlreichen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften (z.B. VwVfG, SGB X, BauGB, OWiG, NAbfG, NSchG, NStrG, NNatSchG).

In den Beratungen der Enquete-Kommission hat sich keine Mehrheit für oder gegen die Einführung eines allgemeinen kommunalverfassungsrechtlichen Akteneinsichtsrechts ergeben. Die Kommission sieht daher von einer entsprechenden Empfehlung ab.

Abg. Kempmann spricht sich für die Einführung eines solchen Akteneinsichtsrechts aus. In vielen Fällen seien Bürger von Verwaltungsentscheidungen betroffen oder fühlten sich von ihnen betroffen, die nicht Verfahrensbeteiligte im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen seien und daher kein Akteneinsichtsrecht hätten. Dies gelte etwa für Umweltdaten und für Erlaubnisse über die Abgabe von Schadstoffen an die Umwelt. In diesen Bereichen seien erweiterte Akteneinsichtsrechte erforderlich, um die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Aus europarechtlichen Bestimmungen könne sich zukünftig ohnehin die Verpflichtung ergeben, über das geltende Recht hinausgehende Akteneinsichtsrechte zu regeln.

Abg. Oppermann befürwortet ebenfalls eine Ausweitung des Akteneinsichtsrechts, spricht sich jedoch gegen eine ausschließlich die Kommunen betreffende Regelung aus. Der Grundsatz, daß der Bereich des Staatlichen prinzipiell geheim sei und nur in besonders geregelten Fällen öffentlich gemacht werden könne, sei nicht mehr zeitgemäß. Die moderne Demokratie erfordere den transparenten Staat, damit der Bürger die Entscheidungsfindung beeinflussen könne. Zukünftig dürfe der staatliche Bereich nur insoweit vor der Öffentlichkeit verschlossen werden, als höherrangige Interessen oder schutzwürdige Rechte Dritter betroffen seien. Akteneinsichtsrechte seien notwendige Ergänzungen zu den politischen Teilhaberechten. Die Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen setze entsprechende Informationen voraus. Daher müßten etwa Umweltverbände, die durch Stellungnahmen an Verfahren mitwirkten, das Recht zur Akteneinsicht erhalten. Auch das Verbandsklagerecht müsse seine Entsprechung im Akteneinsichtsrecht haben. Die Befugnis zur Akteneinsicht sei von der persönlichen Betroffenheit oder dem individuellen Interesse zu lösen. Da es jedoch nicht sachgerecht sei, eine besondere Regelung ausschließlich für die Kommunen zu treffen, müsse das Recht der Akteneinsicht für die staatliche Verwaltung generell geregelt werden.

Abg. Jahn spricht sich gegen die Einführung eines allgemeinen kommunalverfassungsrechtlichen Akteneinsichtsrechts aus. Ein erweitertes Akteneinsichtsrecht könne zu Kollisionen mit dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung führen. Dies gelte selbst für ein Akteneinsichtsrecht des einzelnen Ratsmitglieds. So könne die Offenlegung von Verwaltungsvorgängen zu erheblichen Konflikten und Interessenkollisionen führen, wenn wirtschaftliche oder persönliche Interessen hinter der Akteneinsicht des Ratsmitglieds stünden.

Prof. Dr. Faber hält die praktischen Auswirkungen eines erweiterten Akteneinsichtsrechts für gering. Die Verwaltung habe ein natürliches Interesse am Schutz von Informationsquellen und an der Vertraulichkeit informeller Verhandlungen. Dies könne durch ein zu weit gehendes Akteneinsichtsrecht gefährdet werden mit der Folge, daß letztlich die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Organe

und Verwaltungsbehörden in Frage gestellt werde. Bei einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht bestehe die Gefahr, daß die Behörde zum Schutz an sich legitimer Interessen Umgehungsstrategien entwickle, etwa indem um Akteneinsicht nachsuchende Bürger mit Informationen überfrachtet oder indem durch die Aktenführung bestimmte Vorgänge der Einsicht entzogen würden. Da es ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht für jedermann im Rahmen des rechtsstaatlichen Ermessens bereits gebe, sei es fraglich, ob eine Regelung über einen Anspruch auf Akteneinsicht den an sie gestellten Ansprüchen in der Praxis gerecht werden könne.

3. Einsicht in Vorlagen, Auslegung von Niederschriften und Hergabe von Abschriften öffentlicher Bekanntmachungen

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig gegen die Einführung einer Verpflichtung aus, nach der Interessierten Einsicht in die Vorlagen der Verwaltung für öffentliche Rats- und Kreistagssitzungen zu gewähren ist und Niederschriften über öffentliche Sitzungen der Vertretungskörperschaften öffentlich auszulegen sind. Auch die Einführung einer Verpflichtung zur Hergabe von Abschriften von öffentlichen Bekanntmachungen und öffentlich ausliegenden Schriftstücken (z.B. Jahresrechnungen, Tagesordnungen öffentlicher Rats-, Kreistags- und Ausschusssitzungen) wird einstimmig nicht empfohlen.

Nach Auffassung der Kommission spricht grundsätzlich nichts dagegen, nichtvertrauliche Vorlagen der Verwaltung für öffentliche Rats- und Kreistagssitzungen bei Bedarf an die Zuhörer von Sitzungen zu verteilen und Interessierten die Möglichkeit zu geben, Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen der Vertretungskörperschaften zu nehmen. Entsprechendes gilt für die Hergabe von Abschriften von öffentlichen Bekanntmachungen und öffentlich ausliegenden Schriftstücken. Dies dient der Information der interessierten Bevölkerung und erleichtert es z.B. den Zuhörern von Sitzungen, den Gang der Beratungen zu verfolgen. Die Kommission sieht jedoch keine Notwendigkeit, die Gemeinden und Landkreise kommunalverfassungsrechtlich zu einer entsprechenden Verfahrensweise zu verpflichten. Vielmehr sollen Umfang und Verfahren dieser Form der Bürgerinformation durch die Kommunen selbst geregelt werden. Dies ermöglicht den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angepaßte Verfahrensweisen und entlastet zugleich das Kommunalverfassungsrecht von nicht zwingend erforderlichen Detailregelungen.

4. Kommunales Petitionsrecht

Jedermann kann sich mit Bitten oder Beschwerden an die Gemeinden und Landkreise als zuständige Stellen im Sinne des Art. 17 GG wenden. Dabei kann es sich um Anregungen, Forderungen, Anträge, Vorschläge, Dienstaufsichts- und Verwaltungsbeschwerden handeln. Die organschaftliche Zuständigkeit für die Behandlung der Petition innerhalb der Gebietskörperschaft bestimmt sich nach den allgemeinen Zuständigkeitsregelungen (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 22 a Anm. 10).

Umstritten ist, ob sich die Vertretungskörperschaften unbeschadet der organschaftlichen Zuständigkeit jeder an sie gerichteten Petition annehmen können. Nach

herrschender Meinung können sich die Räte und Kreistage auch mit solchen Petitionen nur befassen, wenn sie für die ihnen zugrunde liegenden Angelegenheiten die sachliche Zuständigkeit besitzen, da sie keine Volksvertretungen im Sinne des Art. 17 GG sind. Dementsprechend können auch kommunale Petitionsausschüsse nur zur Behandlung von Eingaben in Ratsangelegenheiten gebildet werden (Thieme, a.a.O., § 22 a Anm. 10 und § 51 Anm. 1; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 31 Rn. 1; Goldmann in: Thieme/Schäfer, a.a.O., § 51 Rn. 2; Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 51 Anm. 2; Engel/Fey, Kommentar zur Niedersächsischen Landkreisordnung, Vorb. § 26 bis § 48 Rn. 1, § 36 Rn. 2 und § 47 Rn. 4, OVG Lüneburg, OVGE 23, 403 <407>). Nach anderer Auffassung sind die kommunalen Vertretungskörperschaften Volksvertretungen im Sinne des Art. 17 GG; sie können sich daher mit allen Petitionen befassen, die die Tätigkeit der Gebietskörperschaft betreffen. Auch kommunale Petitionsausschüsse sind danach nicht auf die Behandlung von Eingaben in Ratsangelegenheiten beschränkt (Faber, Kommunalrecht, in: Faber/Schneider, Nieders. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 256; Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht, 1989, S. 112 f.; OVG Münster, NJW 1979, 281; OVG Lüneburg, Nds. Städtetag, 1984, 290 [292]). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner zum nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassungsrecht ergangenen Entscheidung vom 22.05.1980 (NJW 1981, 700) ausdrücklich offengelassen, ob die Vertretungskörperschaften bereits aufgrund des Art. 17 GG allgemein zur Entgegennahme von Petitionen und zur Bildung von entsprechenden Ausschüssen befugt sind.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, eine Vorschrift in die NGO und in die NLO aufzunehmen, nach der jeder einen Anspruch darauf hat, daß sich der Rat oder der Kreistag unbeschadet der organschaftlichen Zuständigkeiten mit einer an ihn gerichteten Eingabe befaßt, sofern sie Angelegenheiten betrifft, für die die jeweilige Gebietskörperschaft zuständig ist. Eine solche Bestimmung soll sich an § 6 c GemO NW orientieren. Sie stellt klar, daß sich die kommunalen Vertretungskörperschaften über ihre Entscheidungszuständigkeiten hinaus mit allen an sie gerichteten Petitionen befassen können und müssen, soweit es sich um Angelegenheiten der Gemeinde oder des Landkreises handelt. Zugleich wird ausgeschlossen, daß die Entscheidungskompetenzen anderer Organe auf die Vertretungskörperschaften verlagert werden. Zulässig ist dann auch die Bildung von Petitions- oder Eingabenausschüssen für die Entgegennahme und Prüfung aller die Tätigkeit der Gemeinde oder des Landkreises betreffenden Bitten oder Beschwerden. Die vorgeschlagene Regelung entscheidet die derzeit umstrittene Reichweite der Befassungskompetenz der Räte und Kreistage in Petitionsangelegenheiten zugunsten einer umfassenden Zuständigkeit, verbessert damit die Zugangsmöglichkeiten der Bevölkerung zu den Vertretungskörperschaften und stärkt die Wirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich tätigen Mandatsträger.

5. Ombudsmann für Kommunen

Die Enquete-Kommission hat die Frage geprüft, ob auf kommunaler Ebene Ombudsmänner tätig werden sollen. Sie spricht sich einstimmig gegen die Einführung einer solchen Institution aus.

Kommunale Ombudsmänner könnten den angesichts der ständigen Ausdehnung des immer komplizierter werdenden Verwaltungsapparates sich häufig in Zu-

ständigkeiten und Anspruchsmöglichkeiten nicht mehr zurechtfindenden und deshalb rat-, schutz- oder hilfeschuchenden Bürgern ohne Bindung an schwerfällige Verfahren helfen und auf diese Weise als ausgleichende und vermittelnde Kraft wirken. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, daß es einer solchen Einrichtung angesichts der insoweit bereits bestehenden Instrumente nicht bedarf.

Den kommunalen Verwaltungsbehörden obliegt es, sich der Anliegen vorsprechender Bürger anzunehmen, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein. Dieser Gedanke kommt bereits in den §§ 25 VwVfG, 22 b NGO zum Ausdruck. Kommen die Behörden solchen Begehren nicht hinreichend nach oder fühlen sich die Bürger durch das Handeln der Verwaltung beschwert, können sie sich unbeschadet des bestehenden Rechtsschutzsystems an einzelne Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete oder an die Vertretungskörperschaften mit der Bitte wenden, sich ihrem Anliegen anzunehmen und durch Stellungnahmen auf das Verwaltungshandeln Einfluß zu nehmen. Gerade die Funktion des Mittlers zwischen Bürger und Verwaltung ist ein wesentlicher Teil der Aufgabe des gewählten und vor Ort ständig präsenten und ansprechbaren Mandatsträgers, die in der kommunalpolitischen Praxis auch regelmäßig wahrgenommen wird. Die Vertretungskörperschaften können sich gemäß §§ 40 Abs. 2 NGO, 36 Abs. 2 NLO Angelegenheiten aus dem Bereich der Geschäfte der laufenden Verwaltung zur Beschlußfassung vorbehalten und im Rahmen der §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO Auskünfte von den Hauptverwaltungsbeamten verlangen und Einsicht in die Akten nehmen. Die Möglichkeit des Beschlußfassungsvorbehalts wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen, wenn der Gesetzgeber der Empfehlung der Kommission zur stärkeren Beteiligung der Räte und Kreistage an den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises folgt. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Verwaltungs- und Kreisausschüssen zu. Diese können sich im Rahmen der §§ 58 NGO, 52 NLO uneingeschränkt über sämtliche Verwaltungsangelegenheiten einschließlich aller Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterrichten lassen und hierzu Stellungnahmen abgeben und dadurch Einfluß auf die Aufgabenerfüllung nehmen. Setzt der Landtag die Kommissionsempfehlung zum kommunalen Petitionsrecht um, verbessern auch diese Regelungen die Zugangschancen der Bürger zu den Vertretungskörperschaften und deren Vermittlungs- und Einflußmöglichkeiten. Schließlich sieht den Bürgern zur Verfolgung ihrer Anliegen das Instrument der parlamentarischen Petition auf Bundes- und Landesebene sowie das auch die Kommunen erfassende Aufsichts- und Rechtsschutzsystem zur Verfügung.

Nehmen danach die gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaften die Funktion des Ombudsmannes wahr, besteht für die Einführung einer solchen Institution kein Bedarf. Würde der kommunale Ombudsmann dennoch eingeführt, könnte dies bewirken, daß die Mittlerfunktion der Mandatsträger und damit eine ihrer wesentlichen Aufgaben faktischen Einschränkungen unterworfen wäre, ohne daß damit eine Verbesserung für die Bürger einherginge. Auch würde die Institution des Ombudsmannes der besonderen Struktur der Kommunen nicht gerecht. Während der Ombudsmann für ein zentralstaatliches Parlament geschaffen wurde, das von den einzelnen Verwaltungsbehörden weit entfernt ist und daher nur eingeschränkte Einflußmöglichkeiten auf das Verwaltungshandeln besitzt, wirken die kommunalen Vertretungen in unmittelbarer Nähe zu den Kommunalverwaltungen und können entsprechend stärker Einfluß nehmen.

6. Beauftragte und Beiräte

Eine Form der Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung der Kommunalpolitik ist traditionsgemäß die Bestellung ehrenamtlicher Beauftragter, Beiräte und Kommissionen. Diese vertreten im besonderen Maße die Belange einzelner Bevölkerungsteile (z.B. von Ausländern, Senioren, Jugendlichen, Behinderten, sozial schlechter Gestellten) oder spezieller Aufgabenfelder (z.B. Naturschutz und Landschaftspflege, Sport und Kultur) und unterstützen die Tätigkeit der Kommunalverwaltung durch sachkundige Hinweise, Anregungen und Stellungnahmen. Die Bestellung derartiger Personen oder Gremien auf kommunaler Ebene steht grundsätzlich in der freien Entscheidung der Vertretungskörperschaften. Allerdings ist die Einrichtung eigener Beauftragter, Beiräte und Kommissionen mit beratender Funktion auch gesetzlich geregelt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang etwa der Jagdbeirat nach Artikel 47 Landesjagdgesetz, der Ausschuß nach § 10 a des Häftlingshilfegesetzes (vgl. RdErl. des MB vom 15.5.1979, MBl. 1979 S. 957) oder der Naturschutzbeauftragte nach § 58 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes.

Von diesen Gremien zu unterscheiden sind Institutionen, die trotz einer gewissen Eigenständigkeit in die Kommunalorganisation integriert und mit eigenen, nicht ohne weiteres entziehbaren Rechten, ausgestattet sind. Sie bewirken damit regelmäßig eine Durchbrechung des herkömmlichen hierarchischen Behördenaufbaus, an dessen Spitze an sich der weisungsbefugte, die Verwaltung allein vertretende Hauptverwaltungsbeamte steht. Ursache für derartige Durchbrechungen der herkömmlichen Organisationsstruktur ist ein fehlendes Vertrauen in die Gemeindeverwaltung, bestimmte Probleme mit den überkommenen Strukturen sachgerecht lösen zu können. Dies gilt in erster Linie für Kontrollfunktionen, also insoweit als sich die Gemeindeverwaltung selbst auf gesetzmäßiges Verwaltungshandeln überprüft (z.B. Rechnungsprüfungsamt, kommunaler Datenschutzbeauftragter), aber immer mehr auch für die Wahrnehmung von Sachaufgaben (z.B. Herstellung der faktischen Gleichstellung von Mann und Frau, Ausländerintegration, Seniorenbetreuung). Dabei besteht die Tendenz, den Kommunen die Bestellung derartiger Beauftragter, Beiräte und Kommissionen als Verpflichtung aufzuerlegen.

Die Enquete-Kommission hält Beiräte und Beauftragte für ein im Einzelfall geeignetes Instrument, um Defizite aufarbeiten zu können, die in einzelnen Aufgabenbereichen über einen längeren Zeitraum entstanden sind und sich verfestigt haben. Sie empfiehlt jedoch, mit diesen Instrumenten zurückhaltend umzugehen.

Die Forderung nach der Einsetzung von Beauftragten wird immer dann erhoben, wenn in bestimmten Aufgabenbereichen Defizite bei der Umsetzung politischer Anforderungen und Zielsetzungen auftreten. Sie entspricht dem Bedürfnis, eine als wichtig erkannte Aufgabe spezialisierter und kompetenter als bisher bearbeiten zu lassen. Im Einzelfall ist eine solche Form der kompetenten Aufgabenerfüllung auch sachgerecht. So ist der Datenschutzbeauftragte inzwischen eine unumstrittene Institution, dessen Aufgaben von der Verwaltung in der gleichen Form nicht mehr erfüllt werden können. Gleichstellungsbeauftragte und Ausländerbeiräte sind in der kommunalen Praxis nicht mehr wegzudenken, und auch Seniorenbeiräte haben eine recht vernünftige Wirkung auf die Kommunalpolitik gezeigt. Allerdings ist die Einsetzung von Beauftragten kein Lösungsmodell, daß bei Politikdefiziten aller Art mit einem gewissen Automatismus Platz greifen sollte. Denn eine noch weitergehende Ausdifferenzierung des Beirats- und Beauftragten-

wesens kann dazu führen, daß diese Institutionen aufgrund von Disparitäten bei der Berücksichtigung der verschiedenen Lebensbereiche selbst zweifelhaft werden. Es darf nicht dazu kommen, daß die Durchsetzung bestimmter Interessen davon abhängt, daß sie durch einen Beirat oder einen Beauftragten repräsentiert werden. Zu berücksichtigen ist auch, daß mit der Einsetzung von Beiräten und Beauftragten zumindest faktisch Aufgaben der kommunalen Organe auf diese Institutionen verlagert werden. Dies kann die Wirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Organe einengen und die Einbindung der verschiedenen Einzelinitiativen in eine kommunale Gesamtpolitik sowie die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung durch die hierzu Berufenen erschweren.

Durch die Verpflichtung der Kommunen, weisungsunabhängige Beauftragte zu bestellen, wird in das Organisationsgefüge der Gemeinden und Landkreise eingegriffen. Dies kann das Legitimationssystem der Kommunen und letztlich das Rats- oder Kreistagsmandat in Frage stellen. Denn der Hauptverwaltungsbeamte wird von der Vertretungskörperschaft bestellt und mit einem Vollzugsmandat ausgestattet, daß nur ihm zusteht. In dieses Legitimationssystem greift die unabhängige Stellung von Beauftragten ein. Ein solcher Eingriff mag zulässig sein, wenn tragfähige Gründe des öffentlichen Wohls vorhanden sind. Dennoch ist nach Auffassung der Kommission im Einzelfall sehr sorgfältig zu prüfen, ob eine politische Zielsetzung unbedingt durch die Einsetzung eines Beauftragten umgesetzt werden muß.

Vor der Einsetzung weiterer Beiräte und Beauftragten sollte zunächst nach Lösungsmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Organisations- und Kompetenzregelungen gesucht werden. Denn zur Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben sind zunächst die Vertretungskörperschaften und die Ausschüsse sowie die Hauptverwaltungsbeamten berufen. Sie sollten sich daher entsprechender Anliegen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in eigener Verantwortung annehmen. Dies entspricht ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Aufgabenstellung und sichert diese zugleich, indem eine schleichende Beschränkung ihrer Aufgaben zugunsten von Beiräten und Beauftragten vermieden wird. Ist zur vorübergehenden Wahrnehmung einer Aufgabe die Einsetzung eines Beirates oder eines Beauftragten notwendig, sollten keine dauerhaften Bindungen geschaffen werden.

7. Kommunale Frauenbeauftragte

Die Enquete-Kommission hat sich im Zuge ihrer Beratungen auch mit der Einführung einer Pflicht zur Bestellung von hauptberuflich tätigen weisungsunabhängigen kommunalen Frauenbeauftragten befaßt. Entsprechende Bestimmungen sind zwischenzeitlich in das Kommunalverfassungsrecht eingeführt worden (vgl. §§ 5 a NGO, 4 a NLO). Unter den Kommissionsmitgliedern besteht Einigkeit darüber, daß die Verpflichtung der Kommunen zur Bestellung solcher Frauenbeauftragter in die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit der Kommunen und damit in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung eingreift. Unterschiedliche Auffassungen bestehen in der Frage, ob dieser Eingriff das Verfassungsprinzip des Übermaßverbotes verletzt.

Die den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen angehörenden Kommissionsmitglieder sehen in den Bestimmungen der §§ 5 a NGO, 4 a NLO keinen Verstoß gegen das Übermaßverbot. Die Herstellung der tatsächlichen Gleichberech-

tigung sei auch bisher schon eine Aufgabe der Kommunen gewesen. Die Verpflichtung zur Bestellung hauptberuflicher Frauenbeauftragter übertrage folglich keine neue Aufgabe, sondern bestimme lediglich die Organisationsstruktur, mit der diese Aufgabe zu erfüllen sei. Die überkommene Organisationsstruktur der Gemeinden und Landkreise habe die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht im wünschenswertem Umfange zu fördern vermocht. Dieses Ziel sei daher am ehesten durch eine Frauenbeauftragte zu erreichen, die sich speziell dieser Aufgabe widme. Die Wirkungsmöglichkeiten der bisher bereits eingerichteten Frauenbeauftragten, Frauendezernate oder Frauenbüros seien mangels klarer gesetzlicher Regelungen vom guten Willen der Kommunalorgane abhängig gewesen. Die nunmehr geltenden Bestimmungen ermöglichten es der Frauenbeauftragten, ihre Aufgabe mit der gebotenen sachlichen und personellen Unabhängigkeit wahrzunehmen. Sie beschränkten sich auf die zur wirksamen Wahrnehmung des Amtes erforderlichen Regelungen und ließen die Entscheidungskompetenzen der Organe unberührt, so daß in die kommunale Organisationshoheit der Kommunen nicht im Übermaß eingegriffen werde. Dies gelte für die Personal- und Finanzhoheit der Gemeinden und Landkreise entsprechend, da die Kommunen insoweit nur zur Bereitstellung der erforderlichen Planstelle verpflichtet seien. Die daraus folgende wirtschaftliche Belastung sei tragbar.

Die den Fraktionen der CDU und der FDP angehörenden Kommissionsmitglieder sehen die Verwirklichung der Gleichberechtigung ebenfalls als eine kommunale Aufgabe an und sprechen sich auch für die Bestellung kommunaler Frauenbeauftragter aus. Sie sehen aber keine Notwendigkeit, die Gemeinden und Landkreise gesetzlich zu verpflichten, dieses Amt in einer bestimmten Form einzurichten und mit so schwerwiegenden Eingriffen in das gewachsene System der kommunalen Selbstverwaltung zu verbinden. Bereits im Rahmen des bisher geltenden Kommunalrechts hätten viele Kommunen freiwillig Frauenbeauftragte bestellt oder vergleichbare Einrichtungen geschaffen. Diese hätten ihre Aufgabe ebensogut erfüllt. Ihnen sei nunmehr der Boden entzogen worden. Auch sei kein Grund für die schematische Verpflichtung der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zur Bestellung einer hauptberuflichen Frauenbeauftragten erkennbar; vielmehr könne auch in größeren Kommunen die Berufung einer nebenberuflichen Frauenbeauftragten sinnvoll sein. Die Bestimmung des § 5 a NGO werde in vielen Fällen nicht den jeweiligen örtlichen Verhältnissen gerecht; sie verhindere etwa angepaßte Lösungen im Verhältnis zwischen dem Landkreis und dem kreisangehörigen Raum. Die strikte Bindung der Gemeinden und Landkreise an eine bestimmte, eingehend geregelte Ausgestaltung der Institution "Frauenbeauftragte" und die Anordnung der Hauptberuflichkeit greife in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ein, da sie grundsätzliche und unvertretbare Veränderungen der Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen in den Kommunen bewirke und insbesondere die Stellung des Hauptverwaltungsbeamten schwäche. Dieser Eingriff in die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit der Kommunen sei so weitreichend, daß das Verfassungsprinzip des Übermaßverbotes verletzt sei.

8. Kommunale Ausländerbeiräte

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig gegen die Einführung einer kommunalverfassungsrechtlichen Pflicht zur Einrichtung von kommunalen Ausländerbeiräten aus.

Ausländerbeiräte dienen der Vertretung der Interessen der nicht wahlberechtigten ausländischen Mitbürger und ermöglichen ihnen eine institutionalisierte Mitwirkung an kommunalpolitischen Willensbildungsprozessen. Sie können eine Integration dieses Personenkreises in die Arbeit der Vertretungskörperschaften bewirken und zu einem besseren Verständnis zwischen Deutschen und Ausländern beitragen. Solange das kommunale Wahlrecht für Ausländer nicht eingeführt ist, stellt die Direktwahl von kommunalen Ausländerbeiräten, die einen ausschlußähnlichen Charakter haben, die zweitbeste Lösung der Mitwirkungsfrage dar. Die Gemeinden und Landkreise können bereits nach geltendem Recht Ausländerbeiräte bilden und machen von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Allerdings stellt sich immer wieder heraus, daß sich nicht genügend Ausländer zur Wahl in den Ausländerbeirat bereit erklären. Vor diesem Hintergrund hält es die Kommission nicht für sinnvoll, die Einrichtung solcher Beiräte zwingend vorzuschreiben. Die Kommunen sollen vielmehr auch weiterhin in eigener Zuständigkeit bestimmen können, ob sie Ausländerbeiräte einrichten. Sie können entsprechende Regelungen in der Hauptsatzung oder durch Beschluß der Vertretungskörperschaft herbeiführen. Dies ermöglicht bedarfsgerechte und der jeweiligen örtlichen Situation angemessene Lösungen, vermeidet die aus einer verpflichtenden gesetzlichen Regelung folgende Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und unterstreicht, daß ein Ausländerbeirat immer ein Angebot zur Selbsthilfe sein soll.

Die der SPD-Fraktion angehörenden Mitglieder der Enquete-Kommission sprechen sich allerdings dafür aus, bestimmte Kriterien für die Bildung von Ausländerbeiräten kommunalverfassungsrechtlich festzulegen. Diese Kriterien sollten einen stärkeren Verpflichtungscharakter haben, als er dem Hinweis zukomme, daß Ausländerbeiräte gebildet werden könnten. Solche einheitlichen Vorgaben seien auch bei der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts nicht entbehrlich. Denn dieses werde sich nur auf EG-Bürger beziehen und damit u.a. die größte ausländische Bevölkerungsgruppe, die der Türken, nicht mit erfassen, so daß es auch unter der Geltung eines kommunalen Ausländerwahlrechts weiterhin Ausländerbeiräte geben müssen.

9. Kommunale Seniorenbeiräte

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig gegen die Einführung einer kommunalverfassungsrechtlichen Pflicht zur Einrichtung von kommunalen Seniorenbeiräten aus.

Seniorenbeiräte bündeln den Sachverstand und die Interessen der älteren Menschen und können zu einer wirkungsvollen Vertretung der Anliegen dieser Bevölkerungsgruppe beitragen. Zugleich können sie die Tätigkeit der Gemeinden und Landkreise in diesem Aufgabenbereich unterstützen. Die Kommunen können allerdings bereits nach geltendem Recht Seniorenbeiräte bilden. Sie sind dazu jedoch nicht verpflichtet. Dieser Gestaltungsfreiraum ermöglicht Regelungen, die den jeweiligen örtlichen Verhältnissen in besonderem Maße gerecht werden, und entspricht der Befugnis der Gebietskörperschaften, den Bereich ihrer inneren Organisation und die Art und Weise der Erledigung der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Gesetze selbst zu bestimmen. Da den älteren Bürgern im Gegensatz zu den ausländischen Einwohnern alle bürgerschaftlichen

Mitwirkungsmöglichkeiten einschließlich des Wahlrechts zugänglich sind, ist eine Verpflichtung der Kommunen zur Bildung von Seniorenbeiräten nach Auffassung der Kommission nicht erforderlich. Die Gemeinden und Landkreise sollen auch weiterhin in eigener Zuständigkeit und Verantwortung entscheiden können, ob sie Seniorenbeiräte einrichten.

10. Kommunale Datenschutzbeauftragte

Die Gemeinden und Landkreise, die personenbezogene Daten automatisiert verarbeiten und hierbei in der Regel mindestens fünf Bedienstete ständig beschäftigen, haben gemäß §§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 8 Abs. 3 Satz 1 NDSG einen Beauftragten für den Datenschutz zu bestellen. Dieser Datenschutzbeauftragte unterliegt dem Weisungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten. Für den Bereich der Sozialleistungen sind die Kommunen, die zugleich Sozialleistungsträger sind, nach § 79 SGB-X i.V.m. § 35 Abs. 1 SGB-I und §§ 28, 29 BDSG 1977 (jetzt §§ 36, 37 BDSG 1990) zur Bestellung von weisungsfreien Datenschutzbeauftragten verpflichtet.

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig gegen die landesgesetzliche Einführung von nicht weisungsgebundenen kommunalen Datenschutzbeauftragten aus. Der Geschäftsgang der Verwaltung wird von dem Hauptverwaltungsbeamten geleitet und beaufsichtigt. Er trägt die Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltung und ihrer Führung sowie für die gesetzmäßige Erledigung der Aufgaben. Dieser Verantwortung kann er nur gerecht werden, wenn ihm u.a. umfassende Weisungsbefugnisse gegenüber den Verwaltungsmitarbeitern zustehen. Soweit Aufgabenbereiche frei von Weisungen wahrgenommen werden können, werden sie der Organisationsgewalt und damit der auf den Geschäftsgang der Verwaltung bezogenen Gesamtverantwortung des Hauptverwaltungsbeamten entzogen. Dies würde auch für den weisungsfrei tätigen Beauftragten für den Datenschutz gelten. Die Kommission hält die Einführung von unabhängigen kommunalen Datenschutzbeauftragten auch deshalb nicht für notwendig, weil deren Aufgaben primär in der Unterstützung der öffentlichen Stelle bei der Sicherstellung des Datenschutzes liegen und auch die Gemeinden und Landkreise der Kontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz unterliegen (§§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 22 Abs. 1 Satz 1 NDSG). Die Kommission verkennt nicht, daß die rechtliche Stellung der von den Kommunen zu bestellenden Datenschutzbeauftragten im Hinblick auf deren Weisungsgebundenheit nach geltendem Bundes- und Landesrecht uneinheitlich geregelt ist. Gegenüber den hieraus möglicherweise erwachsenden Problemen überwiegen jedoch die negativen Folgen, die sich aus einer - dem Bundesrecht entsprechenden - Weisungsfreiheit der nach Landesrecht zu bestellenden Datenschutzbeauftragten ergeben würden. Auch sind nicht alle Gemeinden und Landkreise bundesrechtlich verpflichtet, Datenschutzbeauftragte zu bestellen.

11. Beteiligung der Einwohner an Planungen

Die Enquete-Kommission hat sich auch mit der Beteiligung der Einwohner an Planungen befaßt. Sie hat insbesondere die Möglichkeiten einer frühzeitigen Planungsbeteiligung und die Einrichtung eines Planungsforums sowie die Frage der Bindung von Rat und Verwaltung an den Willen der Mehrheit von Eigentümern in Planungsverfahren erörtert.

Die Kommission empfiehlt einstimmig, von der Aufnahme entsprechender Regelungen in die Kommunalverfassungen abzusehen.

Die Beteiligung der Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen ist in zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen geregelt (z.B. Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz, Baugesetzbuch, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Niedersächsisches Abfall-, Naturschutz-, Straßen-, Wassergesetz). Sie erfolgt in der Regel durch eine die Einsichtnahme ermöglichende öffentliche Auslegung der entsprechenden Unterlagen. Der jeweilige Adressatenkreis kann sodann innerhalb bestimmter Fristen Einwendungen gegen das Vorhaben erheben (vgl. z.B. § 73 Abs. 3 und 4 VwVfG). Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 UVPG hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens anzuhören. Im Bereich der Bauleitplanung sind die Bürger möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden (§ 137 BauGB).

Die Kommission sieht angesichts der Vielzahl der bereits bestehenden Möglichkeiten der Bevölkerung, sich an Planungsprozessen zu beteiligen, keine Notwendigkeit, weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten kommunalverfassungsrechtlich zu regeln. Dies gilt auch für die Einrichtung von Planungsforen. Erweist sich diese Form der institutionalisierten Beteiligung als sinnvoll, können die Kommunen solche Einrichtungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen bereits nach geltendem Recht einsetzen. So haben einzelne Gemeinden bisher im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sog. Sanierungskommissionen oder -beiräte gebildet. Eine Bindung von Rat und Verwaltung an den Willen der Mehrheit von Eigentümern in Planungsverfahren hält die Kommission - jenseits aller rechtlichen Erwägungen - schon deshalb nicht für wünschenswert, weil dies im Ergebnis nicht zu mehr, sondern zu weniger Bürgerbeteiligung führen dürfte.

12. Verbesserung des Datenschutzes

Die Enquete-Kommission hat sich intensiv mit der Frage beschäftigt, ob einzelne kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen einer Präzisierung oder Ergänzung bedürfen, damit die datenschutzrechtlichen Belange der Bürger bei der Tätigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften gewahrt werden.

Nach übereinstimmender Auffassung der Kommissionsmitglieder besteht aus Gründen des Datenschutzes kein aktueller Regelungsbedarf. Die sich auf eine Datenübermittlung beziehenden Vorschriften der Gemeinde- und der Landkreisordnung entsprechen sowohl den Anforderungen des Datenschutzes als auch den besonderen Bedürfnissen der kommunalen Vertretungskörperschaften. Soweit in der kommunalen Praxis datenschutzrechtliche Probleme virulent werden, haben sie nach Auffassung der Kommission ihre Ursache in normwidrigen Verfahrensweisen, die ein gesetzgeberisches Handeln nicht erfordern.

Die Kommission hat sich im einzelnen mit folgenden kommunalverfassungsrechtlichen Regelungsbereichen befaßt:

Auskunftsrecht des Rates oder des Kreistages

Gemäß § 40 Abs. 3 Satz 2 NGO kann der Rat zur Überwachung der Durchführung seiner Beschlüsse sowie des sonstigen Ablaufs der Verwaltungsangelegenheiten von dem Verwaltungsausschuß und dem Gemeindedirektor die erforderlichen Auskünfte verlangen. Entsprechendes gilt nach § 36 Abs. 3 Satz 2 NLO für den Kreistag. Weitere Auskunftspflichten ergeben sich aus den §§ 62, 64 NGO, 57, 58 a NLO.

Ausgeschlossen ist das Auskunftsrecht für Angelegenheiten, die gemäß §§ 5 Abs. 3 NGO, 4 Abs. 3 NLO der Geheimhaltung unterliegen (§§ 40 Abs. 3 Satz 4 NGO, 36 Abs. 3 Satz 4 NLO). Einschränkungen des Auskunftsrechts ergeben sich aus dem Zusammenhang mit der Überwachungsfunktion und dem Grundsatz der Erforderlichkeit. Danach muß ein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Auskunftsbegehren und der Überwachungsaufgabe des Rates bestehen (Hoffmann in: Thiele/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 40 Rn. 31 < zum Akteneinsichtsrecht >); das Auskunftsbegehren hat sich auf konkrete Angelegenheiten zu beziehen (Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 40 Anm. 23). Weitere Einschränkungen des Auskunftsrechts können sich aus spezialgesetzlichen Regelungen ergeben. So ist nach § 67 ff. SGB X die Durchbrechung des Sozialgeheimnisses (§ 35 SGB I) nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen zulässig. Keine Einschränkung des Auskunftsrechts folgt aus den Bestimmungen des Nieders. Datenschutzgesetzes, da das Auskunftsrecht des Rates und des Kreistages gemäß §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO als bereichsspezifische Rechtsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 5 NDSG den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vorgehen dürfte (vgl. Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, 1 < 8 > zu DSG NW und GemO NW). Im übrigen wären Auskünfte auch bei Anwendung des Nieders. Datenschutzgesetzes im Rahmen der §§ 10, 11 NDSG zu erteilen. Nehmen Rat oder Kreistag ihnen zugewiesene Verwaltungsaufgaben wahr (z.B. Entscheidung über Widersprüche, §§ 57 Abs. 3 NGO, 51 Abs. 3 NLO), folgte dies aus §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 11 Abs. 1 NDSG. Werden Aufsichts- und Kontrollbefugnisse wahrgenommen, bestimmte sich die Auskunftserteilung nach §§ 10 Abs. 1 und 3, 11 Abs. 1 und 4 NDSG. Allgemein vertraulich zu behandelnde Angelegenheiten (z.B. Steuer-, Grundstücks-, Gesundheits-, Personalangelegenheiten) schließen das Auskunftsrecht ebenfalls nicht aus, weil Rat und Kreistag ihre Überwachungsaufgabe sonst nicht umfassend wahrnehmen können (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 40 Anm. 4). Auch hier werden die schutzwürdigen Belange der Betroffenen durch den notwendigen Zusammenhang des Auskunftsbegehrens mit der Überwachungsaufgabe und den Grundsatz der Erforderlichkeit gewahrt; ggf. sind die Auskunftsrechte in vertraulicher Sitzung wahrzunehmen. Schließlich unterliegen die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten gemäß §§ 25 NGO, 20 NLO der Amtsverschwiegenheit.

Die Kommission hält danach eine Ergänzung der §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO um datenschutzrechtliche Regelungen nicht für erforderlich. Bereits die derzeitige Fassung dieser Bestimmungen läßt eine auch den Belangen des Daten-

schutzes gerecht werdende Anwendung zu bzw. erfordert sie. Die Ausübung der Überwachungsfunktion ist ebenso Voraussetzung für das Auskunftsrecht wie die Erforderlichkeit der verlangten Auskünfte. Weitergehende Voraussetzungen für das Auskunftsrecht könnten zu einer Einschränkung der Überwachungstätigkeit des Rates oder des Kreistages führen; im übrigen ginge eine solche Regelung auch über die Bestimmungen der §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 11 Abs. 1 NDSG ("erforderlich") hinaus. Wenn anonymisierte oder aggregierte Daten dem Grundsatz der Erforderlichkeit genügen, kann bereits nach der geltenden Fassung der §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO nicht mehr gefordert werden. Auch folgt aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz die Notwendigkeit, die zur Überprüfung bestimmten Sachverhalte hinreichend konkret zu bestimmen. Bei Personalentscheidungen stellt die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, nach der Personalakten vertraulich zu behandeln und der Kreis derjenigen, die von ihnen Kenntnis erhalten, möglichst klein zu halten ist (BVerwG NJW 1987, 1214), erhöhte Anforderungen an die Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes. Die Bestimmungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes zum Personalaktenrecht (§§ 56 ff. BRRG) regeln näheres; sie bedürfen allerdings noch der Umsetzung im Rahmen des Nieders. Beamtengesetzes. Schließlich stellt § 24 NDSG erhöhte Anforderungen an die Verarbeitung von Daten im Rahmen von Dienst- und Arbeitsverhältnissen.

Form der Auskunfterteilung

Weder die Gemeinde- noch die Landkreisordnung regeln, in welcher Form personenbezogene Auskünfte im Rahmen der Überwachungsfunktion von Rat und Kreistag (§§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO) zu erteilen sind. Anfragen in Ratssitzungen in Ausübung der Kontrollrechte des Rates werden mündlich beantwortet; ein Anspruch auf schriftliche Beantwortung besteht nicht (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 40 Anm. 4; vgl. a. Lürsen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 40 Anm. 23). Eine schriftliche Auskunfterteilung ist jedoch nicht ausgeschlossen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß solche Auskünfte im Rahmen des Möglichen mündlich erteilt werden sollten, um den berechtigten Interessen der Betroffenen am Schutz ihrer Daten zu entsprechen. Allerdings sollte eine schriftliche Auskunft nicht ausgeschlossen werden, um den Kommunen die Möglichkeit zu erhalten, in besonderen Einzelfällen Anfragen auch schriftlich beantworten zu können. Regelungsbedarf besteht nach Auffassung der Kommission nicht, da eine datenschutzgerechte Verfahrensweise auch nach geltendem Recht sichergestellt werden kann.

Durchführung der Akteneinsicht

Gemäß §§ 40 Abs. 3 Satz 3 NGO, 36 Abs. 3 Satz 3 NLO ist auf Verlangen von einem Viertel der Mitglieder des Rates oder der Mitglieder des Kreistages einzelnen Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten Einsicht in die Akten zu gewähren. Kommunalverfassungsrechtliche Regelungen zur Durchführung der Akteneinsicht und insbesondere zur Aushändigung von Akten an einsichtnehmende Mandatsträger bestehen nicht. Nach Thiele (Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 40 Anm. 4; ebenso Hoffmann in: Thie-

me/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 40 Rn. 30) kann das Akteneinsichtsrecht nur in den Diensträumen ausgeübt werden, eine Überlassung der Akten an die Einsicht nehmenden Ratsmitglieder kommt nicht in Betracht (vgl. a. Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <9>). Diese Auffassung entspricht den Bestimmungen der §§ 29 Abs. 3 Satz 1 VwVfG, 100 Abs. 1 VwGO, wonach die Akteneinsicht - von gesetzlich zugelassenen Ausnahmen abgesehen - bei der aktenführenden Behörde oder dem aktenführenden Gericht erfolgt. Sie läßt sich mit dem Zweck, sicherzustellen, daß Akten nicht in Verlust geraten, beschädigt oder Unbefugten zugänglich werden, rechtfertigen. Nach Lüersen-Neuffer (Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 40 Anm. 23) geht das Akteneinsichtsrecht darüber hinaus grundsätzlich nur dahin, die Akten unter Aufsicht der aktenführenden Stelle einzusehen. Auch dies folgt aus dem vorgenannten Sicherungszweck und entspricht grundsätzlich den Bestimmungen der §§ 29 VwVfG, 100 VwGO. Erfaßt wird schließlich die Fertigung von Abschriften und Fotokopien von bestimmten Aktenteilen, wenn dies zur sachgerechten Wahrnehmung der Überwachungsaufgabe, insbesondere zur Unterrichtung des Rats über das Ergebnis der Akteneinsicht erforderlich ist. (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 40 Anm. 4).

Die Kommission ist der Auffassung, daß die zur Einsichtnahme bereitgehaltenen Akten zum Schutz der Daten von Betroffenen nicht an einzelne Mitglieder der Vertretungskörperschaften ausgehändigt werden sollten. Bei der Einsichtnahme sollte ein Bediensteter der Verwaltung anwesend sein. Da die Akteneinsicht gemäß §§ 40 Abs. 3 Satz 3 NGO, 36 Abs. 3 Satz 3 NLO bereits nach geltendem Recht grundsätzlich dementsprechend durchzuführen ist, sieht die Kommission keinen aktuellen Regelungsbedarf. Sie empfiehlt allerdings, im Zuge einer späteren Novellierung des Kommunalverfassungsrechts zu prüfen, ob die sich außerhalb des in §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO geregelten Verfahrens vollziehende Akteneinsicht einzelner Mandatsträger unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten einer kommunalverfassungsrechtlichen Regelung bedarf oder ob für diese Form der Akteneinsicht das allgemeine Datenschutzrecht oder das kommunale Satzungsrecht maßgebend ist.

Unterrichtung des Rates oder des Kreistages über die Akteneinsicht

Die Gemeinde- und die Landkreisordnung enthalten keine ausdrücklichen Regelungen zum Umfang der zulässigen Weitergabe personenbezogener Daten, wenn die Akteneinsicht Begehrenden über das Ergebnis der Einsichtnahme unterrichtet werden. Keine Einschränkungen folgen aus den Bestimmungen des Nieders. Datenschutzgesetzes, da das Akteneinsichtsrecht gemäß §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO als bereichsspezifische Rechtsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 5 NDSG den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vorgeht (vgl. a. Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <9> zu DSG NW und GemO NW). Auszugehen ist insoweit von dem Zweck des Akteneinsichtsrechts, zur Wahrnehmung der Überwachungsfunktion in bestimmten Angelegenheiten die erforderlichen Informationen zu erhalten. Personenbezogene Daten, die mit dem Zweck, der mit der Akteneinsicht verfolgt wird, in keinem Zusammenhang stehen, brauchen und dürfen danach nicht bekanntgegeben werden, da deren Mitteilung nicht erforderlich ist (Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <9>). Soweit sich aus spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. §§ 35 SGB I, 67 ff. SGB X) keine Beschränkungen ergeben, unterliegt die

Unterrichtung der die Akteneinsicht Begehrenden im übrigen keinen Einschränkungen, da die Weitergabe der Daten gerade der Sinn der Akteneinsicht ist. Ebenso wie bei allgemein vertraulich zu behandelnden Angelegenheiten (z.B. Steuer-, Grundstücks-, Personalangelegenheiten) ist die Unterrichtung zum Schutz der Belange der Betroffenen ggf. in vertraulicher Sitzung vorzunehmen. Schließlich unterliegen die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten auch hier der Amtverschwiegenheit (§§ 25 NGO, 20 NLO).

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Offenbarung der im Rahmen einer Akteneinsicht bekannt gewordenen personenbezogenen Daten bei der anschließenden Unterrichtung der die Akteneinsicht Begehrenden auf das für die Kontrolle erforderliche Maß beschränkt bleiben sollte. Da die §§ 40 Abs. 3 NGO, 36 Abs. 3 NLO eine entsprechende Anwendung verlangen, sieht die Kommission keinen weitergehenden Regelungsbedarf.

Unterrichtungspflicht bei der Weitergabe von Daten von der Verwaltung an den Rat oder Kreistag und die Ausschüsse

Weder die Gemeinde- noch die Landkreisordnung enthalten eine antragsunabhängige Verpflichtung der Kommunalverwaltung, den antragstellenden oder beschwerdeführenden Bürger vor der zuständigkeitsbedingten Weitergabe seiner Daten an die Vertretungskörperschaft oder ihre Ausschüsse von dieser beabsichtigten Datenübermittlung zu unterrichten. Sie folgt insbesondere nicht aus § 22 b Abs. 1 NGO, wonach Hilfestellung bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren, nicht jedoch während des Verfahrens, zu gewähren ist (Bernsdorff in: Thiele/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 22 b Rn. 2). Zwar wird im Rahmen des § 22 b Abs. 1 NGO auch über bestehende Zuständigkeiten von Rat und Ausschüssen und eine ggf. daraus folgende Weitergabe von Unterlagen und Daten aufzuklären sein (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 22 b Anm. 1). Voraussetzung ist jedoch ein entsprechendes Begehren des Einwohners. Eine Pflicht, während eines laufenden Verfahrens über beabsichtigte Verfahrenshandlungen im o.g. Sinne zu unterrichten, wird durch § 22 b Abs. 1 NGO hingegen nicht begründet.

Auch aus spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. §§ 15 ff. BDSG, §§ 11 ff. NDSG, §§ 14 ff. SGB I, §§ 67 ff. SGB X, § 8 Abs. 2 BSHG, §§ 71 ff. NBauO) ergibt sich keine entsprechende Unterrichtungspflicht.

Die Übermittlung personenbezogener Daten von der Kommunalverwaltung an die Vertretungskörperschaft unterliegt nicht den Bestimmungen des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes, soweit sie zur Wahrnehmung der Aufgaben des Rats oder des Kreistages erforderlich ist (§ 2 Abs. 5 NDSG). Im übrigen bedürfte die Übermittlung auch bei Anwendung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes nicht der Einwilligung des Betroffenen gemäß §§ 11 Abs. 1, 10 Abs. 2 Nr. 1 NDSG, da die im Rahmen von Beschwerden oder Leistungsbegehren erhobenen Daten regelmäßig zur Aufgabenerfüllung im Sinne des § 10 Abs. 1 NDSG erhoben worden und die Übermittlung zur Aufgabenerfüllung im Sinne des § 11 Abs. 1 erforderlich sein dürften. Die Unterrichtungspflichten gemäß §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 14 Satz 2 und 3, 15 Satz 1 Nr. 2 NDSG betreffen die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs, an Personen oder Stellen

len im Ausland und an Stellen öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften und sind hier nicht einschlägig. Dies gilt entsprechend für Datenübermittlungen gemäß §§ 15 - 17 BDSG.

Eine solche Unterrichtungspflicht ergibt sich auch nicht aus § 25 VwVfG, da Gegenstand der Unterrichtung weder Erklärungen, Anträge oder deren Berichtigung noch Rechte und Pflichten des Beteiligten, sondern beabsichtigte Verfahrenshandlungen (Datenübermittlungen) der Kommunalverwaltung sein würden. Diese fallen nicht in den Anwendungsbereich des § 25 VwVfG.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die gesetzliche Begründung einer solchen Unterrichtungspflicht weder geboten noch zweckmäßig ist. Zwar umfaßt das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 1 <41 ff.>). Damit ist der Einzelne vor einer unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten verfassungsrechtlich geschützt. Allerdings ist dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" nicht schrankenlos gewährleistet. Im überwiegenden Allgemeininteresse muß der Einzelne grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen. Diese Beschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben, und die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (BVerfGE 65, 1 <43 f.>). Diesen Anforderungen genügen die kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen und die sie ggf. ergänzenden spezialgesetzlichen Bestimmungen.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zwingt danach nicht zur Schaffung einer kommunalverfassungsrechtlichen Unterrichtungspflicht im o.g. Sinne. Der sich mit einem Begehren an die Kommune wendende Betroffene erwartet eine Entscheidung der zuständigen Stelle. Ist dieses die kommunale Vertretungskorperschaft oder ein Ausschuß, ist die Angelegenheit an dieses Gremium weiterzuleiten. Dies gilt auch für die zu diesem Zweck offenbarten personenbezogenen Daten, soweit deren Kenntnis für eine sachgerechte Behandlung der Angelegenheit erforderlich ist. Über bereichsspezifische Sonderregelungen (z.B. § 35 SGB I - Sozialgeheimnis -, § 30 AO - Steuergeheimnis -) hinaus wird der Schutz der berechtigten Interessen des Betroffenen neben einer ggf. nur eingeschränkten Mitteilung personenbezogener Daten dadurch gewährleistet, daß die Angelegenheit ggf. in nichtöffentlicher Sitzung des Gremiums zu behandeln ist. Daneben unterliegen die Mitglieder der beteiligten Gremien der Amtsverschwiegenheit. Zwar führt dieses Verfahren zu einer Beschränkung der informationellen Dispositionsfreiheit des Betroffenen. Diese schützt ihn allerdings nur gegen eine unbegrenzte Weitergabe seiner persönlichen Daten. Die kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen und die sie ggf. ergänzenden spezialgesetzlichen Bestimmungen schränken die unbegrenzte Weitergabe personenbezogener Daten jedoch ein; zugleich sichern sie die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.

Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, daß eine solche Unterrichtungspflicht einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand hervorrufen und zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten führen könnte. Soweit die Betroffenen

Kenntnis von den innerkommunalen Zuständigkeiten besitzen oder sich diese verschaffen können (vgl. § 22 b NGO), dürfte eine obligatorische Unterrichtung in vielen Fällen ihren Zweck nicht erfüllen. Im übrigen können Betroffene bei einer zulässigen Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen außerhalb des kommunalen Bereichs ebenfalls nicht verhindern, daß Dritte unerwünscht Kenntnis von ihren persönlichen Verhältnissen erlangen, da auch § 11 NDSG keine entsprechende Unterrichtungspflicht vorsieht. Entsprechendes gilt für eine zulässige Datenübermittlung innerhalb der Kommunalverwaltung.

Einladungen zu Sitzungen und Inhalt der Tagesordnungen

Die Ratsmitglieder und die Kreistagsabgeordneten sind unter Mitteilung der Tagesordnung zu laden; der Ratsvorsitzende und der Landrat stellen die Tagesordnung auf (§§ 41 Abs. 1 und 3 NGO, 38 Abs. 1 und 2 NLO; für Ausschusssitzungen vgl. §§ 52 Abs. 2 NGO, 47 a Abs. 2 NLO).

Bestimmungen über den Inhalt der Tagesordnung und insbesondere über die Aufnahme von personenbezogenen Daten in die Tagesordnung enthalten weder die Gemeinde- noch die Landkreisordnung. Aus der Funktion der Tagesordnung, die Mandatsträger vor Überraschungen zu schützen und ihnen die Möglichkeit der Vorbereitung zu geben, folgt, daß die zur Beratung anstehenden Gegenstände einzeln bezeichnet werden. Hierzu genügt eine summarische oder schlagwortartige Bezeichnung, die den Gegenstand allgemein umreißt, wenn für die Beteiligten, ggf. unter Berücksichtigung der Vorgeschichte, der Beratungsgegenstand klar ist. Die Verletzung dieses Erfordernisses stellt einen schweren Verfahrensmangel dar und führt zur Unwirksamkeit der gefaßten Beschlüsse (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 41 Anm. 2; Luersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 41 Anm. 8 a; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 41 Rn. 1). Soweit diese Mindestanforderungen gewahrt werden, besteht keine kommunalverfassungsrechtliche Verpflichtung, personenbezogene Daten in die Tagesordnung aufzunehmen.

Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die zu behandelnden Themen erfolgt durch ortsübliche Bekanntmachung der Tagesordnung (§§ 41 Abs. 4 NGO, 41 Abs. 2 NLO). Auch diesem Zweck genügt eine schlagwortartige Bezeichnung der Beratungsgegenstände, so daß die Bekanntmachung personenbezogener Daten in der Regel entbehrlich ist. Die Bekanntmachungspflicht entfällt für nichtöffentliche Sitzungen (§§ 41 Abs. 4 NGO, 41 Abs. 2 NLO), die für die Erörterung personenbezogener Daten vielfach notwendig sind. Insoweit ist die Bekanntgabe personenbezogener Daten gegenüber der Öffentlichkeit bereits gesetzlich ausgeschlossen.

Da in Sitzungsladungen und Tagesordnungen bereits nach geltendem Recht weitestgehend auf die Angabe personenbezogener Daten verzichtet werden kann, sieht die Kommission keinen entsprechenden Regelungsbedarf.

Nichtöffentliche Sitzungen

Gemäß §§ 45 Satz 1 NGO, 41 Abs. 1 Satz 1 NLO sind die Sitzungen der Rates und des Kreistages öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Inter-

essen einzelner den Ausschluß der Öffentlichkeit erfordern. Entsprechendes gilt für die Stadtbezirks- und Ortsräte (§§ 55 b Abs. 4 Satz 1, 55 f Abs. 4 NGO), die Ausschüsse (§§ 52 Abs. 1 Satz 1 NGO, 47 a Abs. 1 Satz 1 NLO) und im Rahmen der §§ 53 NGO, 47 b NLO für die Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften. Verwaltungs- und Kreis Ausschuß tagen nicht öffentlich (§§ 59 Abs. 2 NGO, 53 Abs. 2 NLO).

Die Enquete-Kommission hält eine datenschutzrechtliche Ergänzung der §§ 45 NGO, 41 NLO, nach der Angelegenheiten mit Personenbezug grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind und öffentliche Beratungen, bei denen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eines Bürgers eingegriffen wird, nur dann stattfinden sollen, wenn ein zwingendes Interesse der Allgemeinheit an der öffentlichen Erörterung besteht, nicht für erforderlich. Bereits die derzeitige Fassung dieser Bestimmungen läßt eine den Belangen des Datenschutzes gerecht werdende Handhabung zu bzw. erfordert sie und ermöglicht zugleich einen angemessenen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Betroffenen und dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit steht in enger Verbindung mit dem Demokratieprinzip und hat im übrigen im Kommunalverfassungsrecht dieselbe Bedeutung wie bei gerichtlichen Verfahren. Er beugt einer kommunalen Geheimverwaltung vor und ermöglicht die Kontrolle der Kommunen durch die Öffentlichkeit. Seine Nichtbeachtung führt zur Nichtigkeit unzulässigerweise in nichtöffentlicher Sitzung gefaßter Beschlüsse (Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 45 Rn. 1; Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 1; Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <4>). Der Ausschluß der Öffentlichkeit kommt nur in Betracht, wenn das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner dies erfordern. Das öffentliche Wohl umfaßt die Interessen des Bundes, des Landes und der Gebietskörperschaften. In Betracht kommen Grundstücksgeschäfte, Kreditverhandlungen, Erschließungsabsichten oder Fragen der Landesverteidigung. Berechnigte Interessen einzelner sind alle rechtlich geschützten oder anerkannten Interessen, z.B. der Schutz der Persönlichkeitssphäre. Regelmäßig betroffen sind insoweit Personal- und Disziplinarangelegenheiten, Stundungs- und Erlaßgesuche sowie Vergaben und ggf. privatrechtliche Verträge mit Bürgern (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 4; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, § 45 Rn. 9; Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 45 Anm. 3).

Stehen entsprechende Angelegenheiten zur Beratung an, muß der Ausschluß der Öffentlichkeit zur Wahrung des öffentlichen Wohls oder der berechnigten Interessen einzelner erforderlich sein; ist dies der Fall, ist die Öffentlichkeit auszuschließen. Läßt sich eine Angelegenheit ohne die Bekanntgabe geschützter Daten in öffentlicher Sitzung sachgemäß behandeln, muß die Bekanntgabe der Daten unterbleiben; der Ausschluß der Öffentlichkeit ist nicht erforderlich und damit unzulässig. Entsprechendes gilt, wenn verschlüsselte Daten für eine sachgemäße Beratung hinreichend sind (Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <4>). Kollidieren die schutzwürdigen Belange der Betroffenen mit dem Interesse der Allgemeinheit an einer öffentlichen Behandlung, bedarf es einer Abwägung im Einzelfall. Der Ausschluß der Öffentlichkeit ist erforderlich, wenn die Nachteile für das öffentliche Wohl oder die berechnigten Interessen einzelner die Bedeutung des Öffentlich-

keitsgrundsatzes überwiegen. Dies dürfte z.B. bei Personal- und Abgabenangelegenheiten regelmäßig der Fall sein. Ist hingegen das Interesse an einer öffentlichen Erörterung höher zu bewerten, kommt der Ausschluß der Öffentlichkeit nicht in Betracht. Dies kann z.B. bei einem konkreten Bauvorhaben, welches für die Gesamtentwicklung einer Gemeinde von Bedeutung ist, der Fall sein (Ehlers/Heydemann, DVBl. 1990, S. 1 <4>; Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage 1992, § 45 Anm. 4). Ggf. kommt auch eine Aufspaltung des Beratungsgegenstandes, zu dem vertrauliche und nicht vertrauliche Angaben zu erörtern sind, und eine jeweils gesonderte Behandlung in öffentlicher und nichtöffentlicher Sitzung in Betracht (Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 45 Rn. 10; Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 4).

Diese Grundsätze gelten auch für den geschäftsordnungsmäßigen Ausschluß der Öffentlichkeit gemäß §§ 45 Satz 3 NGO, 41 Abs. 1 Satz 3 NLO, der nur für Angelegenheiten in Betracht kommt, deren Behandlung in öffentlicher Sitzung regelmäßig Beeinträchtigungen des öffentlichen Wohls oder berechtigter Interessen einzelner befürchten läßt (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 4).

Anwesenheit von Verwaltungsmitarbeitern bei nichtöffentlichen Sitzungen

Die Enquete-Kommission hält die Einführung einer kommunalverfassungsrechtlichen Regelung, nach der Mitarbeiter nichtbeteiligter Fachämter von der Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen auszuschließen sind, wenn Angelegenheiten unter Preisgabe sensibler Daten (z.B. Steuerangelegenheiten) behandelt werden, nicht für erforderlich. Zwar enthalten die Gemeinde- und die Landkreisordnung keine entsprechende Verpflichtung. Sie kann sich im Einzelfall jedoch aus speziellen Rechtsnormen ergeben. Im übrigen steht das geltende Kommunalverfassungsrecht einer entsprechenden Verfahrensweise nicht entgegen.

Der Ausschluß der Öffentlichkeit schränkt das Teilnahmerecht des Hauptverwaltungsbeamten, der anderen Beamten auf Zeit (§§ 64 Abs. 1 NGO, 58 a Abs. 1 NLO) und der von ihnen hinzugezogenen Bediensteten nicht ein (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 4 und § 64 Anm. 1). Da die "hinzugezogenen Bediensteten" nur insoweit teilnahmeberechtigt sind, als sie von dem Hauptverwaltungsbeamten oder anderen Beamten auf Zeit hinzugezogen werden, ist ihr Ausschluß durch eine entsprechende Weisung der Hinzuziehenden jederzeit möglich. Eine kommunalverfassungsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht. Die Notwendigkeit des Ausschlusses kann sich allerdings aus spezialgesetzlichen Bestimmungen ergeben. So wird aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn den Beamten gegenüber (§ 87 NGB) mit Rücksicht auf deren Persönlichkeitsrecht die Pflicht abgeleitet, die Personalakten oder Teile daraus, die sich auf persönliche Lebenssachverhalte beziehen, vertraulich zu behandeln und den Kreis derjenigen, die Kenntnis von den Personalakten erhalten, möglichst klein zu halten (BVerwG NJW 1987, 1214). Deshalb sind Personal- und insbesondere Disziplinarangelegenheiten regelmäßig in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 45 Anm. 4; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 45 Rn. 9). Hinzugezogene

Bedienstete, die nicht mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten befaßt sind, sind danach von der Teilnahme an der Beratung eines solchen Tagesordnungspunkte auszuschließen. Entsprechendes dürfte im Bereich der Sozialdaten gelten, da § 35 SGB I den Leistungsträger nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers (BT-Drs 8/4022, S. 96 <Ausschußbericht>) auch zu einem aktiven Schutz der Sozialdaten verpflichtet, der u.a. die Führung des mit Sozialgeheimnissen betrauten Personals umfaßt (Wannagat, Sozialgesetzbuch Teil I, § 35 Rn. 27). Im Bereich der Abgabenordnung erfolgen Offenbarungen der durch das Steuergeheimnis geschützten Verhältnisse u.a. im Rahmen von Verhandlungen (Tipke-Kruse, Abgabenordnung, § 30 Tz. 31; Spanner in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung, § 30 AO Rn. 45). Befugt sind diese Offenbarungen gegenüber hinzugezogenen Bediensteten nur, soweit es die dienstlichen Belange erfordern (Spanner in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung, § 30 AO Rn. 46). Ist dies nicht der Fall, sind die betroffenen Bediensteten insoweit von der Teilnahme an der nichtöffentlichen Sitzung auszuschließen.

Sitzungsniederschriften

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Einführung einer kommunalverfassungsrechtlichen Regelung aus, nach der Sitzungsniederschriften den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen Rechnung zu tragen haben und nach der beim Versand von Niederschriften mit Personenbezug auf die besondere Sensitivität bestimmter Passagen hinzuweisen ist. Die geltenden Bestimmungen über Niederschriften und die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ermöglichen hinreichend die Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Interessen der Betroffenen.

Gemäß §§ 49 Abs. 1 NGO, 46 Abs. 1 NLO ist der wesentliche Inhalt der Verhandlungen in einer Niederschrift festzuhalten. Mindestens festzuhalten sind Zeit und Ort, Teilnehmer, die behandelten Gegenstände sowie Beschlüsse und Wahlen einschließlich der Ergebnisse. Die Beschränkung auf den wesentlichen Inhalt der Verhandlung ermöglicht es, personenbezogene Daten, die für die Verhandlung nicht wesentlich waren, nicht in der Niederschrift festzuhalten, ohne daß dies jedoch zwingend vorgeschrieben ist. Ggf. können entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung getroffen werden (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 49 Anm. 1; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 49 Rn. 2).

Die Versendung der Niederschriften ist kommunalverfassungsrechtlich nicht geregelt. Aus dem Recht der Ratsmitglieder auf Einsichtnahme in die Niederschriften (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 49 Anm. 4; Hoffmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 49 Rn. 7) folgt die Berechtigung, den Ratsmitgliedern die Niederschriften zuzusenden. Eine kommunalverfassungsrechtliche Pflicht, dabei auf die besondere Sensitivität bestimmter Passagen hinzuweisen, besteht nicht. Die Vertraulichkeit der Sitzungsniederschriften wird allein durch die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gemäß §§ 25 NGO, 20 NLO gewährleistet.

Danach sind die Betroffenen verpflichtet, über die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz oder

dienstliche Anordnung vorgeschrieben oder ihrer Natur nach erforderlich ist, Verschwiegenheit gegen jedermann zu wahren. Dabei sind Angelegenheiten, die aus Gründen des öffentlichen Wohls oder aufgrund berechtigter Interessen einzelner in nichtöffentlicher Sitzung verhandelt werden, "ihrer Natur nach" geheimzuhalten (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 25 Anm. 3; Bernsdorff in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 25 Rn. 2). Da die Verschwiegenheitspflicht auch gegenüber Familienangehörigen gilt (Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 25 Anm. 1; Bernsdorff in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 25 Rn. 4), sind bei der Versendung von Niederschriften, die der Geheimhaltungspflicht unterfallene Angelegenheiten enthalten, Vorkehrungen zur Wahrung der Verschwiegenheitspflicht zu treffen; dies kann z.B. dadurch geschehen, daß solche Niederschriften im verschlossenen Umschlag mit dem Aufdruck "vertraulich" übersandt werden (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 49 Anm. 4).

13. Weitere Beratungsgegenstände

Soweit sich die Enquete-Kommission mit weiteren Aspekten zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung (Differenzierung zwischen Bürgern und Einwohnern, Mitwirkungsverbot, Ehrenbürgerrecht, Ehrenbezeichnung, Kommunales Wahlrecht, Zahl der Ratsmitglieder, Unvereinbarkeit) befaßt hat, sind die Beratungen und ihre Ergebnisse im Zusammenhang mit der jeweiligen kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmung in Abschnitt B Teil V dargestellt.

IV. Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

1. Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Verhältnis der Kommunen zum Land

1.1 Reduzierung der NGO und der NLO auf einen Kernbestand wesentlicher Vorschriften, deren Änderung einer qualifizierten Mehrheit bedarf

Die Gemeinde- und die Landkreisordnung enthalten eine Vielzahl von Regelungen unterschiedlichen Charakters. Neben grundlegenden Bestimmungen über die Aufgaben der Kommunen, ihre Rechtsetzungsbefugnis und ihre Organe und deren Bildung und Kompetenzen bestehen zahlreiche Geschäftsordnungsregelungen, die Vorgaben etwa über die Mindestzahl von Sitzungen und die Ordnung in den Sitzungen enthalten. Daneben finden sich weitere Vorschriften, die z.B. Regelungen über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Kommunalaufsicht treffen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mit großer Mehrheit, die Kommunalverfassungen von Geschäftsordnungsbestimmungen zu entlasten und diese der Regelung durch die Kommunen zu überlassen. Ein noch festzulegender Kernbestand von kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen sollte nur mit einer Zweidrittel-

mehrheit der Mitglieder des Landtages geändert werden können. Für die übrigen Vorschriften sollte es bei den allgemeinen Voraussetzungen für den Erlaß von Gesetzen bleiben.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die zur Zeit in der Gemeinde- und in der Landkreisordnung enthaltenen Geschäftsordnungsbestimmungen grundsätzlich auch von den Kommunen selbst in ihren Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen getroffen werden können. Dies entlastet die Kommunalverfassungen von nicht zwingend erforderlichen Detailregelungen und ermöglicht den Kommunen Regelungen, die ihren jeweiligen Verhältnissen in besonderem Maße gerecht werden. Zugleich werden damit die Entscheidungsmöglichkeiten der Gemeinden und Landkreise im Bereich ihrer inneren Organisation verbessert. Eine solche Erweiterung der Kompetenzen führt zwar möglicherweise zu einem größeren Beratungsbedarf in den kommunalen Gremien. Dies wird nach Auffassung der Kommission jedoch durch die erweiterten Regelungskompetenzen ausgeglichen. Zur Festlegung der Geschäftsordnungsbestimmungen, auf deren gesetzliche Regelung zukünftig verzichtet werden sollte, spricht die Kommission keine Empfehlung aus. Dies soll einem zukünftigen Gesetzgebungsverfahren überlassen bleiben.

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, daß die grundlegenden Regelungen der Kommunalverfassungen in besonderem Maße vor Änderungen geschützt werden sollten. Um dies zu erreichen, sollen Änderungen dieser Bestimmungen nur mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages möglich sein. Ein solcher Änderungsschutz entzieht die kommunalverfassungsrechtlichen Grundregelungen dem Einfluß relativ kleiner Gruppen und verhindert zumindest faktisch, daß der Gesetzgeber bei wechselnden politischen Mehrheiten und damit ggf. nach jeder Landtagswahl grundsätzliche kommunalverfassungsrechtliche Änderungen beschließt. Zugleich unterstreicht ein solches Erfordernis die besondere Bedeutung der privilegierten Regelungen und hebt sie auf das Niveau einer verfassungsähnlichen Norm.

Zur Festlegung eines Kernbestandes von kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen, deren Änderung zukünftig der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages unterliegen soll, spricht die Kommission ebenfalls keine Empfehlung aus. Die Differenzierung zwischen den Bestimmungen, die änderungsfest sein sollen, und denen, deren Fortschreibung nicht erschwert werden soll, damit sie neueren Entwicklungen unter den allgemeinen Voraussetzungen angepaßt werden können, bedarf einer breiten Diskussion des gesamten Landtages. Sie soll daher einem zukünftigen Gesetzgebungsverfahren überlassen bleiben. Die Kommission ist zwar der Auffassung, daß u.a. das System der Verwaltungsführung als wesentliche kommunalverfassungsrechtliche Grundregelung dem Schutz einer Zweidrittelmehrheit zu unterstellen ist. Im Hinblick auf die an anderer Stelle ausgesprochenen Empfehlung, das bisherige System der Zweigleisigkeit beizubehalten, enthält sie sich jedoch eines entsprechenden Vorschlages, um sich angesichts der derzeitigen politischen Debatte nicht dem Vorwurf auszusetzen, einem möglichen Volksbegehren über die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit entgegenstellen zu wollen.

Die rechtliche Ausgestaltung einer solchen Regelung wird ebenfalls einem zukünftigen Gesetzgebungsverfahren überlassen. Die Kommission spricht sich allerdings mehrheitlich dagegen aus, die privilegierten Teilbereiche der Kommunal-

verfassungen in die Landesverfassung aufzunehmen. Die Niedersächsische Verfassung würde sonst einen Umfang erhalten, der ihrer Funktion als "Grundgesetz" für das Land Niedersachsen nicht mehr entspricht.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlungen nicht mit. Abg. Eveslage bezweifelt die Notwendigkeit, einen Kernbereich kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen unter den Schutz einer Zweidrittelmehrheit zu stellen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, daß die bei einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Landtag erfolgten Änderungen der Kommunalverfassungen (Zählverfahren, Minderheitenrechte, Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen) keine zu privilegierenden Bestimmungen betroffen hätten. Wenn bestimmte Regelungsbereiche durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit geschützt werden sollten, sollten diese in die Landesverfassung übernommen werden. Abg. Oppermann spricht sich dafür aus, daß der Gesetzgeber in der Niedersächsischen Verfassung ermächtigt werde, mit Zweidrittelmehrheit festzulegen, welcher Bereich des Kommunalverfassungsrechts zukünftig nur noch mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden könne. Seien solche zweigeteilten Kommunalverfassungen nicht zu verabschieden, ließen sich die in der Niedersächsischen Verfassung bereits enthaltenen kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen ggf. erweitern. Prof. Dr. Faber ist der Auffassung, eine dauerhafte Bindung künftiger Gesetzgeber an kommunalverfassungsrechtliche Grundentscheidungen lasse sich nach geltendem Verfassungsrecht verfassungsmäßig nur durch Aufnahme dieser Grundentscheidungen in den Verfassungstext verwirklichen (Modell: § 53 des Hannoverschen Grundgesetzes von 1833). Die Verabschiedung eines einfachen Gesetzes mit Zweidrittelmehrheit könne diese Wirkung nicht haben. Denkbar und empfehlenswert wäre die Aufnahme einer Rahmengesetzgebungskompetenz in die Verfassung, deren Ausübung eine qualifizierte Mehrheit voraussetze. Die Gemeindeordnung könne dadurch auf Dauer relativ stabilisiert werden. Folgerichtig, wenn auch nicht notwendig, wäre es dann, das kommunale Verfassungsrecht im übrigen den Hauptsatzungen der Gemeinden zu überlassen.

1.2 Finanzausstattung der Kommunen

Die Enquete-Kommission hat die Finanzausstattung der Kommunen nicht zu einem zentralen Gegenstand ihrer Arbeit gemacht, da dieses Thema auch Gegenstand der Beratungen des Sonderausschusses "Niedersächsische Verfassung" war. Spezielle Fragen der Finanzausstattung der Landkreise und einer eventuellen Veränderung des Gesetzes über den Finanzausgleich hat die Kommission mit Ausnahme der in Abschnitt B Teil IV Nrn. 2.4 und 2.5 dargestellten Beratungsgegenstände nicht erörtert.

Gemäß Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Werden den Gemeinden und Landkreisen durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen, sind gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Nach Auffassung der Kommission gewährleisten diese Bestimmungen in hinreichendem Maße eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Weitergehende verfassungsrechtliche Regelungen, nach denen das Land z.B. ver-

pflichtet wäre, für jede auf die Kommunen übertragene Aufgabe die erforderlichen Mittel bereitzustellen (vgl. §§ 5 Abs. 1 NGO, 4 Abs. 4 Satz 3 NLO), werden nicht empfohlen. Da es mit Ausnahme des Hochschulbereichs kaum landespolitische Maßnahmen gibt, die keine Auswirkungen auf die Kommunen haben, würde die Landespolitik durch eine solche Regelung erheblich erschwert.

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, daß die Leistungsfähigkeit der Kommunen überfordert wird, wenn ihnen Aufgaben ohne hinreichende Berücksichtigung ihrer finanziellen Situation übertragen werden. So geraten die Kommunen durch die in den letzten Jahren zu ihren Lasten erfolgten Aufgaben- und Kostenverlagerungen, z.B. durch die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, zunehmend in die Gefahr, ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren. Die Kommission appelliert deshalb an das Land, bei allen seinen Maßnahmen die Eigenständigkeit und die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu berücksichtigen, um den verbliebenen finanziellen Gestaltungsspielraum und damit die Handlungsfreiheit der Gemeinden und Landkreise zu erhalten und zu sichern und den bereits verlorenen Gestaltungsspielraum möglichst wiederzuerlangen. Sie sieht in der Regelung des Art. 68 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung, nach der im Zusammenhang mit Gesetzentwürfen u.a. die für die Gemeinden und Landkreise in absehbarer Zeit zu erwartenden Kosten und Mindereinnahmen darzulegen sind, ein geeignetes Instrument, um gesetzgeberisches Handeln zukünftig noch stärker als bisher in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen für die Kommunen zu vollziehen.

1.3 Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung durch Aufgabenentzug und staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung

Gemäß Art. 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen (vgl. a. § 2 Abs. 1 Satz 1 NGO). Die Vorschrift knüpft an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz an. Danach muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Beide Verfassungsnormen begründen die sogenannte "Allzuständigkeit" (genauer: eine durch abweichendes Gesetz widerlegbare Zuständigkeitsvermutung; vgl. Faber in: Faber/Schneider, Nieders. Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 240 f. <zu Art. 44 Abs. 3 VNV>) der Gemeinden. Den Gemeindeverbänden und insbesondere den Landkreisen ist dagegen weder im Grundgesetz noch in der Niedersächsischen Verfassung eine entsprechende umfassende Zuständigkeit eingeräumt worden, wohl aber das auch den Gemeinden zustehende Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu verwalten (Art. 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung, Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz).

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, ob über die geltenden Bestimmungen hinaus in der Niedersächsischen Verfassung ein Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben genannt werden sollte. Sie spricht sich mehrheitlich gegen eine entsprechende verfassungsrechtliche Regelung aus.

Die in einer solchen Verfassungsbestimmung genannten Aufgaben wären zwar in besonderem Maße vor gesetzlichen Veränderungen geschützt. Eine Aufzählung einzelner Aufgaben in der Verfassung könnte nach Auffassung der Kommissions-

mehrheit jedoch auch zu einer nicht gewünschten Begrenzung der Zuständigkeit der Kommunen führen und sämtliche nicht genannten Aufgaben der Disposition des Gesetzgebers unterwerfen. Auch würde eine Positivliste der besonders geschützten Selbstverwaltungsaufgaben der Systematik des Art. 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung nicht entsprechen, nach der alle Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, soweit der Gesetzgeber nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt hat. Hinzu kommt, daß eine solche verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung nur mit verfassungsändernder Mehrheit revidiert werden könnte. Dieses Erfordernis könnte die hohe Aufgabenflexibilität beeinträchtigen, die eine Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung darstellt. Schließlich dürfte es nach Auffassung der Kommissionsmehrheit kaum möglich sein, eine brauchbare Definition des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung zu entwickeln und eine Positivliste der geschützten Aufgabenbereiche zu formulieren. Auch der Wissenschaft ist dieses bislang nicht gelungen; entsprechende Entscheidungen werden immer nur im Hinblick auf den jeweiligen Einzelfall getroffen.

Die Kommission empfiehlt allerdings, den Gemeinden und Landkreisen nicht noch mehr Entscheidungsmöglichkeiten zu entziehen und zu prüfen, ob den Kommunen nicht weitere Entscheidungskompetenzen zugeordnet werden können. Dies kann einer "Hochzonung" von Aufgaben im Zusammenhang mit der zunehmenden Integration Europas entgegenwirken und der überschaubaren kommunalen Ebene Raum für kraftvolles kommunalpolitisches Handeln geben. Zugleich wird die Motivation der in der Kommunalpolitik ehrenamtlich Tätigen gestärkt und die Möglichkeit eröffnet, Angelegenheiten mit örtlichem Bezug in verstärktem Maße auch unter Beteiligung der Bevölkerung direkt vor Ort zu regeln. Nach Auffassung der Kommission gehört hierzu auch die an anderer Stelle ausgesprochene Empfehlung, die Vertretungskörperschaften mehr als bisher an den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches zu beteiligen.

Einzelne Kommissionsmitglieder sprechen sich dafür aus, in der Niedersächsischen Verfassung einen Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben zu benennen. Abg. Jahn hält eine allgemeine, den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung beschreibende Verfassungsregelung für möglich, während Abg. Oppermann die Aufnahme eines Katalogs von besonders schutzwürdigen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen in die Niedersächsische Verfassung nicht ausschließen will.

1.4 Stärkung der Rechte der kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Land

Die Enquete-Kommission hat auch die Frage erörtert, ob den kommunalen Spitzenverbänden in der Niedersächsischen Verfassung Anhörungsrechte gegenüber dem Landtag und der Landesregierung und ggf. weitergehende Beteiligungsrechte eingeräumt werden sollten. Sie spricht sich einstimmig gegen eine solche verfassungsrechtliche Regelung aus.

Nach Auffassung der Kommission werden die kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen und sonstigen Rechtsvorschriften des Landes fast ausnahmslos beteiligt. Dies gilt in besonderem Maße für Normsetzungsverfahren, die unmittelbar die Belange der Gemeinden und Landkreise betreffen. Die Kommission hält eine solche Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände für angemessen und notwendig, aber auch für ausreichend. Sie gibt den Kommunen die

Möglichkeit, ihre Interessen frühzeitig in die Normsetzungsverfahren einzubringen und zugleich ihre besondere Sachkenntnis dem Landtag und der Landesregierung zugänglich zu machen. Da entsprechende Anhörungsverfahren ständige Praxis sind, hält die Kommission eine gesetzliche Regelung dieser Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten jedoch nicht für erforderlich. Die Kommission hat bei dieser Empfehlung auch berücksichtigt, daß sich im Kreis der Landtagsabgeordneten üblicherweise auch kommunale Mandatsträger befinden, deren Kenntnisse und Erfahrungen in die Gesetzgebungsverfahren einfließen und eine kommunalfreundliche Parlamentsarbeit bewirken können.

2. Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen

2.1 Aufgabenverteilung unter Berücksichtigung der Allzuständigkeit der Gemeinden

Die Enquete-Kommission hat sich im Hinblick auf den sogenannten "Rastede-Beschluß" des Bundesverfassungsgerichts (DVBl. 1989, S. 300 ff.) mit der kommunalverfassungsrechtlichen Aufgabenabgrenzung zwischen den Gemeinden und den Landkreisen befaßt. Sie sieht hinsichtlich der Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 NGO, 2 Abs. 1, 3 Abs. 2 Satz 2 und 17 Abs. 1 NLO keinen Änderungsbedarf.

Gemäß Art. 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes sind die Gemeinden grundsätzlich für die gesamten öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet ausschließlich zuständig. Den Landkreisen ist dagegen weder im Grundgesetz noch in der Niedersächsischen Verfassung eine entsprechende umfassende Zuständigkeit eingeräumt worden. Sie haben gemäß Artikel 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes das - auch den Gemeinden zustehende - Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu verwalten, und sind, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 NLO in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltung- oder Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt.

Die Abgrenzung der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" von den überörtlichen Angelegenheiten hat das Bundesverfassungsgericht im "Rastede-Beschluß" vom 23. November 1988 (DVBl. 1989, S. 300 ff.) näher konkretisiert. Danach sind die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindecinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an (BVerfG, DVBl. 1989, S. 303). Die "Allzuständigkeit" der Gemeinden für die so beschriebenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft erstreckt sich sowohl auf das Ob, auf das Wann als auch auf das Wie der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Beckmann, Die Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben durch die Kreise und ihre Finanzierung durch die Kreisumlage, DVBl. 1990, S. 1193, 1194).

Allerdings steht die verfassungsrechtliche Garantie der gemeindlichen Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft unter einem Gesetzesvorbehalt (vgl. Art. 57 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung: "soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen"; Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz: "im Rahmen der Gesetze"). Der Gesetzesvorbehalt umfaßt dabei grundsätzlich nicht nur die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinde, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten (BVerfG, DVBl 1989, S. 301). Allerdings darf der Gesetzgeber von dem Gesetzesvorbehalt nicht in beliebiger Weise und im unbegrenzten Umfang Gebrauch machen; er unterliegt vielmehr - wie das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluß klarstellt - in zweifacher Hinsicht Beschränkungen. Zum einen darf der Gesetzgeber nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen, d.h. der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung darf nicht ausgehöhlt werden (BVerfG, DVBl. 1989, S. 301 f.). Darüber hinaus muß der Gesetzgeber aber auch das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten einer dezentralen Aufgabenerfüllung bei den Gemeinden, wie es in Artikel 57 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz zum Ausdruck kommt, beachten. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden daher eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses entziehen; ein solches ist vor allem dann gegeben, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Artikels 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung und des Artikels 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz überwiegen (vgl. BVerfG, DVBl. 1989, S. 300, 303 f.). Der Gesetzgeber hat mithin den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, d.h. die Einschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung muß geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Demgemäß scheidet das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration - etwa im Sinne der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - als Rechtfertigung eines Aufgabenentzuges aus; denn dies zielt ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird. Auch Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung insgesamt rechtfertigen die "Hochzonung" nicht schon aus sich heraus, sondern erst dann, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Eine zentralistisch organisierte Verwaltung konnte allerdings in vielerlei Hinsicht rationeller und billiger arbeiten; die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen jedoch den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfG, DVBl. 1989, S. 303).

Gründe des Gemeinwohls, die einen Entzug von an sich örtlichen, also gemeindlichen Aufgaben rechtfertigen, können nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Rastede-Beschluß etwa solche des Umweltschutzes, der Seuchenabwehr, der Landschaftspflege oder der allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr sein (vgl. BVerfG, DVBl. 1989, S. 304 f.). Ob die Gefahr besteht, daß diese Gemeininteressen durch eine gemeindliche Aufgabenwahrnehmung nicht ordnungsgemäß verfolgt werden können, muß jeweils im Einzelfall für jede Aufgabe bzw. für jeden Aufgabenentzug gesondert beurteilt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 NGO, 2 Abs. 1 NLO zur Abgrenzung der gemeindlichen Aufgaben von denen der Landkreise den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Die vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Voraussetzungen und Grenzen für die Inanspruchnahme des Gesetzesvorbehalts nach Art. 57 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz wird der Gesetzgeber auch zukünftig zu beachten haben. Dies gilt entsprechend für die Landkreise, wenn sie gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 NLO freiwillig übernommene Aufgaben und Einrichtungen von kreisangehörigen Gemeinden übernehmen oder gemäß § 17 Abs. 1 NLO die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung der Kreiseinwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen schaffen.

2.2 Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an gemeindebezogenen Entscheidungen der Gemeinde-, Kommunal- und Zweckverbände

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Entscheidungen der Gemeinde-, Kommunal- und Zweckverbände befaßt, die sich auf die Gemeindeaufgaben auswirken können. Sie empfiehlt, den kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Festsetzung der Kreisumlage, den Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden bei der Festsetzung der Samtgemeindeumlage und den Verbandsgliedern des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig" und des "Kommunalverbandes Großraum Hannover" bei der Festsetzung der Verbandsumlage gesetzliche Anhörungsrechte einzuräumen, und zu prüfen, ob zu Gunsten der Gemeinden auch in anderen Bereichen, in denen bislang keine entsprechenden Regelungen bestehen, gesetzliche Anhörungsrechte eingeführt werden sollen. Die Einführung von Zustimmungsrechten bei der Festsetzung von Umlagen wird hingegen ebenso nicht empfohlen wie die Institutionalisierung von Gemeindeausschüssen bei den Landkreisen und von Beiräten bei dem Zweckverband "Großraum Braunschweig" und dem "Kommunalverband Großraum Hannover".

Die kreisangehörigen Gemeinden sind kraft gesetzlicher Regelung in zahlreichen Angelegenheiten, in denen sich Entscheidungen der Landkreise sowie des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig" und des "Kommunalverbandes Großraum Hannover" auf die Gemeindeaufgaben auswirken können, zu beteiligen. Soweit Zustimmungrechte (vgl. z.B. §§ 14 Abs. 2 Satz 2, 19 Abs. 3 Satz 1, 36 Abs. 1 Baugesetzbuch, § 47 Abs. 7 Niedersächsische Bauordnung, § 45 Abs. 1 b Satz 2 Straßenverkehrsordnung) nicht bestehen, vollzieht sich diese Beteiligung regelmäßig im Wege der Anhörung. Entsprechende gesetzliche Anhörungsrechte bestehen u.a. im Bereich der Raumordnung und Landesplanung (§§ 7, 8 Abs. 3, 11 Abs. 3 Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung, § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig", § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Kommunalverband Großraum Hannover), des Naturschutzes (§§ 56 Abs. 2, 30 Abs. 1 und 7 Niedersächsisches Naturschutzgesetz), der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes (§§ 24 Abs. 1, 2 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, § 28 Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz), des Wasserrechts (§§ 24 und 29 Niedersächsisches Wassergesetz, § 73 Abs. 2 Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz), des Straßenrechts (§§ 37 a Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 6 Niedersächsisches Straßengesetz), der Schulentwicklungsplanung (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz), der Heranziehung zur Durchführung

von Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes) sowie bei der Durchführung von Planfeststellungsverfahren (§ 73 Abs. 2 Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz). Diese Beteiligungsrechte dienen dem Schutz des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (z. B. der Planungshoheit gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch) und ihrer sonstigen Belange.

Bei der Festsetzung der Kreis-, Verbands- und Samtgemeindeumlagen bestehen demgegenüber keine gesetzlichen Beteiligungsrechte der betroffenen Gemeinden, Samtgemeinden, Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und Landkreise. Zwar sollte den kreisangehörigen Gemeinden nach den Ausführungsbestimmungen zu § 65 NLO (Runderlaß des Niedersächsischen Innenministeriums vom 11.08.1958 <Nds. MBl. S. 609> in der Fassung des Runderlasses vom 28.11.1973 <Nds. MBl. S. 1695 ff.>) bei der Vorbereitung der Haushaltssatzung der Landkreise und ihrer Anlagen - und damit auch im Hinblick auf die vorgesehene Festsetzung der Kreisumlage (§ 18 Abs. 3 Satz 1 FAG) - in geeigneter Weise Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Die Kommission ist allerdings mehrheitlich der Auffassung, daß sich diese im Erlaßwege getroffene Sollregelung in der kommunalpolitischen Praxis nicht bewährt hat. So werden die Bürgermeister und die Hauptverwaltungsbeamten in einigen Landkreisen vor der Beschlußfassung im Kreisausschuß im Rahmen einer Dienstbesprechung mit dem Entwurf des Kreishaushalts befaßt. In anderen Landkreisen werden die Hauptverwaltungsbeamten über den Beschluß des Kreisausschusses unterrichtet, während in manchen Landkreisen den Hauptverwaltungsbeamten nur der Kreistagsbeschluß mitgeteilt wird. Für die Festsetzung der Samtgemeinde- und Verbandsumlagen bestehen keine entsprechenden Erlaßregelungen. Auch wenn sich bei der Festsetzung dieser Umlagen das Erfordernis einer vorherigen Anhörung der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und der Verbandsglieder aus der Natur der Sache ergeben mag, halt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Einführung eines gesetzlichen Anhorungsrechts für die genannten Kommunen im Rahmen der Festsetzung der Kreis-, Samtgemeinde- und Verbandsumlagen für notwendig. Ein solches Anhorungsrecht entspricht dem Umstand, daß die kreisangehörigen Gemeinden, Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und Verbandsglieder über diese Umlagen zur Deckung des Ausgabenbedarfs der Landkreise, der Samtgemeinden, des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig" und des "Kommunalverbandes Großraum Hannover" beitragen. Zugleich wird eine einheitliche, umfassende und rechtzeitige Beteiligung der betroffenen Kommunen gewährleistet, die gerade im Hinblick auf die angespannte Haushaltssituation der Kommunen und die notwendige Abstimmung der Haushalts- und Finanzplanungen der Beteiligten erforderlich ist.

Die Einführung von Zustimmungsrchten der umlagepflichtigen Kommunen bei der Festsetzung der Umlagen empfiehlt die Kommission hingegen nicht. Sie würden der Stellung der Landkreise, der Samtgemeinden, des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig" und des "Kommunalverbandes Großraum Hannover" und den von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben nicht gerecht und hätten einen unangemessenen Einfluß der Umlagepflichtigen auf die Haushalts- und Finanzpolitik und damit auch auf Art und Umfang der Aufgabenerledigung der Erhebungsberechtigten zur Folge. So würde etwa ein gemeindliches Zustimmungsrcht bei der Festsetzung der Kreisumlage die Ausgleichsfunktion der Landkreise einengen können. Nach Auffassung der Kommission sind gesetzliche Anhorungsrechte im Rahmen der Umlagenfestsetzung zur Wahrung der Interessen der umlagepflichtigen Kommunen angemessen und ausreichend.

Nach übereinstimmender Auffassung der Kommissionsmitglieder sollte die Landesregierung prüfen, ob über die bereits bestehenden Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden an Entscheidungen der Landkreise sowie des Zweckverbandes "Großraum Braunschweig" und des "Kommunalverbandes Großraum Hannover" hinaus weitere Anhörungsrechte geschaffen werden sollten. Die Kommission hat sich angesichts ihres Auftrags, das geltende Kommunalverfassungsrecht zu überprüfen, nicht mit speziellen Regelungsbereichen außerhalb des Kommunalverfassungsrechts befaßt. Sie ist allerdings der Auffassung, daß den kreisangehörigen Gemeinden in allen wichtigen Angelegenheiten, in denen sich Entscheidungen der Landkreise, des Zweckverbandes oder des Kommunalverbandes auf die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben auswirken können, Anhörungsrechte zustehen sollten.

Die Einrichtung von Gemeindeausschüssen bei den Landkreisen und von Beiräten bei dem Zweckverband "Großraum Braunschweig" und dem "Kommunalverband Großraum Hannover" zur Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den gemeindebezogenen Entscheidungen dieser (Gebiets-) Körperschaften empfiehlt die Kommission ebenfalls nicht. Solche Gremien tragen die Gefahr einer weiteren Bürokratisierung der Beteiligungsverfahren in sich und könnten sich zu einer "dritten Kammer" auf kommunaler Ebene entwickeln. Die Kommission hält die empfehlende Erweiterung der Anhörungsrechte zur Wahrung der Interessen der kreisangehörigen Gemeinden für ausreichend; besonderer Gremien zur Durchführung der gemeindlichen Beteiligung bedarf es nicht.

Abg. Jahn und Abg. Deike halten die Einführung eines gesetzlichen Anhörungsrechts der Gemeinden im Rahmen der Festsetzung der Kreisumlage nicht für erforderlich. Die bisherige Regelung sei ausreichend; danach würden die Gemeinden im Vorfeld der Haushaltsaufstellung unterrichtet und erhielten Gelegenheit, ihre Stellungnahmen in das weitere Verfahren einzubringen. Zu berücksichtigen sei auch, daß in den Kreistagen üblicherweise eine Reihe von Ratsmitgliedern vertreten sei, so daß ein Interessenausgleich auch über solche Verflechtungen erfolgen könne; zugleich sei dadurch sichergestellt, daß der Landkreis seine Ausgleichsfunktion auch wahrnehme. Schließlich lege der Landkreis seine Aufgaben nicht selbst fest, indem er etwa Gemeindeangelegenheiten an sich ziehe, sondern erhalte diese von anderer Stelle vorgegeben. Wolle man andere Regelungen, müsse man den Landkreisen eigene Einnahmequellen erschließen. Abg. Jahn spricht sich dafür aus, den Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden bei der Festsetzung der Samtgemeindeumlage ebenso Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wie dies bereits zur Zeit im Rahmen der Kreisumlagenfestsetzung gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden erfolgt. Abg. Oppermann hält gesetzliche Anhörungsrechte der Gemeinden im Zusammenhang mit der Festsetzung der Kreisumlage ebenfalls für entbehrlich. Da Mitglieder der gemeindlichen Vertretungskörperschaften in den Kreistagen hinreichend vertreten seien, reiche es aus, die gemeindliche Beteiligung informell - etwa in Form einer Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz - durchzuführen. Dies entspreche der Argumentation des Sonderausschusses "Niedersächsische Verfassung" im Zusammenhang mit der Forderung des Niedersächsischen Städtetages, den kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich bestimmter Entscheidungen des Landtags Anhörungsrechte einzuräumen.

2.3 Beteiligung des Kreisausschusses an Entscheidungen des Oberkreisdirektors

Gemäß § 57 Abs. 2 NLO erfüllt der Oberkreisdirektor die Aufgaben des Landkreises als Kommunal- und Fachaufsichtsbehörde. Er bedarf der Zustimmung des Kreisausschusses bei Entscheidungen über die Genehmigung von Gebietsänderungen oder die erforderlichen Bestimmungen, sofern ein Gebietsänderungsvertrag nicht zustande kommt (§ 19 NGO), die Geltendmachung des Ersatzanspruches im Falle des § 65 Abs. 3 NGO, die Genehmigung, den Bestand des Stiftungsvermögens anzugreifen oder es anderweitig zu verwenden (§ 107 Abs. 2 NGO), die Erteilung der Zulassungsverfügung zur Einleitung der Zwangsvollstreckung gegen eine Gemeinde wegen einer Geldforderung (§ 136 NGO) und in sonstigen Fällen, wenn er eine kommunalaufsichtliche Genehmigung versagen will (§ 57 Abs. 2 Satz 2 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, an dem Zustimmungserfordernis nach § 57 Abs. 2 Satz 2 NLO festzuhalten. Diese Mitwirkung des Kreisausschusses ermöglicht es, die besonderen örtlichen Kenntnisse und die Erfahrungen der Kreisausschußmitglieder in den Entscheidungsprozeß einzubringen und die Entscheidungen des Oberkreisdirektors auf eine breitere Grundlage zu stellen, als dies bei Entscheidungen möglich wäre, die allein nach der Aktenlage getroffen werden. Die Mitwirkung des in der Regel politisch agierenden Kreisausschusses an Rechtsentscheidungen ist dem geltenden Kommunalverfassungsrecht auch sonst nicht fremd; so entscheidet der Kreisausschuß gemäß § 51 Abs. 3 NLO in bestimmten Fällen über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches. Eine Beschränkung oder Aufhebung der Zustimmungsregelung würde im übrigen die Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen einschränken und damit nicht der von der Kommission für notwendig gehaltenen Ausweitung der Wirkungsmöglichkeiten der kommunalen Mandatsträger entsprechen.

2.4 Erstattung von Verwaltungskosten bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Sozialhilfe durch herangezogene Gemeinden und Samtgemeinden

Gemäß § 19 Abs. 1 FAG erstatten die Landkreise den Gemeinden und Samtgemeinden die Aufwendungen, die ihnen aus der Durchführung der Sozialhilfe im Rahmen der Heranziehung nach § 4 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes entstanden sind. Aufwendungen sind die Ist-Ausgaben nach Abzug der mit ihnen zusammenhängenden Ist-Einnahmen des Einzelfalles mit Ausnahme der Verwaltungskosten (§ 19 Abs. 2 FAG).

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig dagegen aus, die Landkreise zur Erstattung der Verwaltungskosten zu verpflichten, die den herangezogenen Gemeinden und Samtgemeinden aus der Durchführung der Sozialhilfe entstanden sind. Die Regelung der Erstattung dieser Kosten soll vielmehr den Vereinbarungen zwischen den Landkreisen und den Gemeinden überlassen bleiben. Eine schematische Verpflichtung zur Erstattung der Verwaltungskosten könnte im Rahmen der Kostenermittlung zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Gemeinden und Landkreisen nach sich ziehen. Soweit in einzelnen Landkreisen unterschiedliche gemeindliche Belastungsstrukturen entstehen, weil die Gemeinden nicht gleichermaßen zur Durchführung der Sozialhilfearbeiten heran-

gezogen werden, können die Landkreise dies im Rahmen des § 18 Abs. 4 FAG bei der Kreisumlage der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden berücksichtigen. Im übrigen entspricht die Nichterstattung der Verwaltungskosten im Verhältnis zwischen den Landkreisen und den Gemeinden und den Samtgemeinden gemäß § 19 FAG den Kostenerstattungsregelungen zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den zur Durchführung dieser Aufgaben gemäß § 4 Abs. 2 Nds. AG BSHG herangezogenen örtlichen Trägern der Sozialhilfe und den diesen zugehörigen Gemeinden und Samtgemeinden; diese Verwaltungskosten werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gedeckt (§ 5 a Abs. 1 Satz 3 und 4 Nds. AG BSHG).

2.5 Schlüsselzuweisungen an Samtgemeinden

Die Schlüsselzuweisungen für den Bereich einer Samtgemeinde werden gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG an die Samtgemeinde gezahlt. Die Samtgemeinde ist im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, mit den Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft ihrer Mitgliedsgemeinden so auszugleichen, daß diese bei angemessener Ausschöpfung ihrer Einnahmequellen ihre Aufgaben erfüllen können. Für den Ausgleich kann auch die die Ausgangsmeßzahl überschreitende Steuerkraft von Mitgliedsgemeinden in Anspruch genommen werden, soweit sie nicht durch Umlagen erfaßt wird (§ 6 Abs. 2 FAG).

Die Enquete-Kommission ist einstimmig der Auffassung, daß über die geltenden Bestimmungen hinaus keine gesetzlichen Regelungen zur Weitergabe von Schlüsselzuweisungen von den Samtgemeinden an die Mitgliedsgemeinden getroffen werden sollten. Vielmehr soll die Verteilung dieser Mittel auch weiterhin durch Vereinbarungen zwischen den Samtgemeinden und den Mitgliedsgemeinden geregelt werden.

Die Samtgemeinden sind nach § 6 Abs. 2 FAG nicht verpflichtet, die Schlüsselzuweisungen in vollem Umfang an die Mitgliedsgemeinden weiterzuleiten. Zur vollständigen Einbehaltung der Schlüsselzuweisungen sind die Samtgemeinden andererseits nur aus zwingenden Gründen berechtigt. Dies kann z.B. in Betracht kommen, wenn die Erhebung einer Umlage zur Deckung des Haushaltsdefizits der Samtgemeinde nicht möglich oder unzumutbar ist. Ihrer Ausgleichspflicht nach § 6 Abs. 2 FAG können die Samtgemeinden sowohl mit einer schlüsselmäßigen Weiterleitung der Schlüsselzuweisungen als auch mit Zweckzuweisungen an die Mitgliedsgemeinden nachkommen (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 76 Anm. 2; vgl. a. Kirchhoff/Porwol in: Thiem/Schafer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 76 Rn. 2). Diese Flexibilität in den Finanzbeziehungen zwischen den Samtgemeinden und den Mitgliedsgemeinden, die auch in § 76 NGO (Erhebung einer Samtgemeindeumlage) zum Ausdruck kommt, entspricht den vielfältigen Möglichkeiten der Aufgabenverteilung, die sich aus § 72 NGO ergeben. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Bestimmung des § 6 Abs. 2 FAG den Bedürfnissen der kommunalpolitischen Praxis und den spezifischen Sach- und Interessenlagen der jeweiligen Samtgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden gerecht wird. Sie ermöglicht Ausgleichsleistungen, die der Finanzkraft aller Beteiligten und der konkreten Aufgabenverteilung entsprechen. Weitergehende gesetzliche Regelungen, etwa zur Art und zum (Mindest-) Umfang der Weiterleitung der Schlüsselzuweisungen von den

Samtgemeinden an die Mitgliedsgemeinden, würden zu Lasten der bestehenden Regelungsmöglichkeiten gehen und damit zugleich die Wirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen einschränken.

V. Kommunalverfassungsrechtliche Einzelregelungen

1. Eigener und übertragener Wirkungskreis - §§ 4, 5 NGO, 3, 4 NLO

Die Enquete-Kommission hat die geltenden Abgrenzungen zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden (§§ 4, 5 NGO) und der Landkreise (§§ 3, 4 NLO) erörtert. Sie empfiehlt mehrheitlich, in diesem Regelungsbereich keine Änderungen vorzunehmen.

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 NGO gehören zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Aufgaben, die den Gemeinden durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschrift als eigene zugewiesen sind. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind die den Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung übertragenen staatlichen Aufgaben (§ 5 Abs. 1 NGO) sowie die Aufgaben der Gemeinden auf Grund von Bundesgesetzen, die das Land im Auftrage des Bundes ausführt oder zu deren Ausführung die Bundesregierung Einzelweisungen erteilen kann (§ 5 Abs. 2 NGO).

Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß sich diese Scheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis bewährt hat. Die §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 2 NGO entsprechen der Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes, nach der den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muß, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies sind nach dem Rastede-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen, ohne daß es auf die Verwaltungskraft der Gemeinde ankommt (BVerfG, DVBl. 1989, S. 300 <303>). Eine weitergehende gesetzliche Abgrenzung der Wirkungskreise in Form eines Aufgabenkataloges, der ein Regel-Ausnahme-Verhältnis festschreibt, würde notwendigerweise zu einer Übernormierung führen. Eine solche Regelung würde auch dem Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht gerecht werden können. Denn dem ist gerade kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis eigen, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (BVerfG, DVBl. 1989, S. 300 <301>).

Gemäß § 3 Abs. 1 NLO gehören zum eigenen Wirkungskreis der Landkreise die von ihnen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs freiwillig übernommenen Aufgaben sowie diejenigen Aufgaben, die den Landkreisen als eigene zugewiesen sind. Zum übertragenen Wirkungskreis gehören die den Landkreisen zugewiesenen staatlichen Aufgaben sowie die Aufgaben der Landkreise auf Grund von Bundesgesetz-

zen, die das Land im Auftrage des Bundes ausführt oder zu deren Ausführung die Bundesregierung Einzelweisungen erteilen kann. Auch zur Abgrenzung der Wirkungskreise der Landkreise sieht die Kommission keinen Änderungsbedarf.

Empfehlungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Organe der Kommunen finden sich an anderer Stelle des Berichts (vgl. Abschnitt B Teil II Nr. 2 und Teil IV Nr. 2.3).

Prof. Dr. Rauschnig ist der Auffassung, daß eine über die geltenden Bestimmungen hinausgehende Abgrenzung der Wirkungskreise nur in einer gesonderten Regelung vorgenommen werden könne. Hierzu müsse ein Aufgabenkatalog in Form eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses festgelegt werden.

2. Sitzungsgewalt - §§ 6 NGO, 7 NLO

Genehmigungspflicht

Gemäß §§ 6 Abs. 3 NGO, 7 Abs. 3 NLO bedürfen Satzungen der Gemeinden und der Landkreise der aufsichtsbehördlichen Genehmigung nur, soweit dies gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, diese Bestimmungen zu streichen, da sie lediglich Selbstverständliches gesetzlich regeln und damit entbehrlich sind. Die Streichung dieser Vorschriften trägt dazu bei, das Kommunalverfassungsrecht von nicht erforderlichen gesetzlichen Vorgaben zu entlasten.

Bekanntmachung

Gemäß §§ 6 Abs. 4 Satz 3 und 4 NGO, 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 NLO wird das Niedersächsische Innenministerium ermächtigt, durch Verordnung die Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen einschließlich der Ersatzbekanntmachung von Plänen, Karten und sonstigen Anlagen sowie die Form der öffentlichen Auslegung von Satzungen und Satzungsentwürfen zu regeln. Dabei können unterschiedliche Regelungen für Gemeinden verschiedener Größenordnung getroffen, die Bekanntmachung in bestimmten Verkündungsblättern vorgesehen und Gebietskörperschaften zur Einrichtung von Verkündungsblättern verpflichtet werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, diese Verordnungsermächtigungen unverändert beizubehalten. Sie beziehen sich lediglich auf die Veröffentlichung von Satzungen und Satzungsentwürfen; andere Beschlüsse können die Kommunen nach Maßgabe ihrer eigenen Regelungen bekanntmachen. Die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Geltung kommunaler Rechtssätze. Eine landesweit einheitliche Bekanntmachungspraxis liegt im Interesse der Rechtssicherheit. Die Verordnungsermächtigungen sowie die auf ihrer Grundlage ergangene Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen der Gemeinden und Landkreise in amtlichen Verkündungsblättern in der Fassung vom 20. Juni 1973 (Nieders. GVBl. S. 201), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Februar 1989 (Nieders. GVBl. S. 47),

stellen dies sicher. Sie haben u.a. dazu beigetragen, daß die Zahl der auf Bekanntmachungsfehlern beruhenden gerichtlichen Beanstandungen von Bebauungsplänen erheblich zurückgegangen ist. Zugleich dienen diese Bestimmungen dazu, für jedermann klarzustellen, welche Anforderungen an eine rechtsstaatlich einwandfreie Bekanntmachung zu stellen sind.

Allerdings empfiehlt die Kommission, über den Kreis der Bezirksregierungen, der Landkreise und der kreisfreien Städte hinaus auch den anderen Gemeinden das Vorhalten eigener Bekanntmachungsblätter zu ermöglichen.

Abg. Schmalstieg ist der Auffassung, die Verordnungsmächtigungen ließen, etwa hinsichtlich der Veröffentlichung von Bebauungsplänen, verschiedene Ausformungen der Bekanntmachung zu. Die Verordnungsregelung solle in Anbetracht der erheblichen Kostenlast für die Kommunen nicht so weit gehen, daß sie vorschreibe, daß ein Plangebiet, nach Möglichkeit auch noch farblich, abgebildet werden müsse.

3. Hauptsatzung - §§ 7 NGO, 8 NLO

Gemäß §§ 7 Abs. 2 NGO, 8 Abs. 2 NLO bedürfen die Hauptsatzungen der Gemeinden und der Landkreise der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, soweit die Hauptsatzung mit den Gesetzen nicht vereinbar ist. Änderungen der Hauptsatzung finden nach dem gleichen Verfahren statt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, den Genehmigungsvorbehalt der §§ 7 Abs. 2 NGO, 8 Abs. 2 NLO beizubehalten. In der Hauptsatzung ordnen die Kommunen die nach der Gemeinde- und der Landkreisordnung der Regelung durch die Hauptsatzung vorbehaltenen Angelegenheiten sowie weitere für ihre Verfassung wesentliche Fragen. Die Hauptsatzung ergänzt damit die allgemeinen kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften um die Regelungen, die für die Verfassung der Gemeinde oder des Landkreises von grundsätzlicher Bedeutung sind. Im Rahmen des geltenden Rechts haben die Kommunen dabei die Möglichkeit, ihre Hauptsatzung frei zu gestalten. Der auf eine Rechtskontrolle beschränkte Genehmigungsvorbehalt stellt sicher, daß die Hauptsatzung dem geltendem Recht entspricht, vermeidet die aus einer nachgehenden Kontrolle folgenden Probleme und stärkt die Befugnisse der Kommunalaufsicht, ohne die Satzungsautonomie der Kommunen zu verletzen. Die Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde dokumentiert zugleich den rechtlichen Bestand der Hauptsatzung. Das Genehmigungserfordernis ist auch gerade dann sinnvoll und konsequent, wenn weitere Vorschriften der Gemeinde- und der Landkreisordnung aufgehoben werden und diese Angelegenheiten ebenfalls der Regelung durch die kommunalen Hauptsatzungen überlassen bleiben.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht mit. Abg. Oppermann steht dem Genehmigungsvorbehalt skeptisch gegenüber. Die Hauptsatzung eröffne den Kommunen die Möglichkeit, die von der Gemeinde- oder Landkreisordnung nicht vorgegebenen kommunalverfassungsrechtlichen Fragen autonom zu regeln. Sie sei ein Ausdruck von Selbstverwaltung, und ihr komme ein großer Stellenwert zu. Wenn die Kommunalverfassungsgesetze von weiteren Vorschriften entlastet,

diese Angelegenheiten von den Kommunen in deren Hauptsatzungen geregelt und diese Satzungen dann mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden sollten, hätten sie damit eine Legitimation, die in gewissem Sinne die Rechtskontrolle erübrige. Prof. Dr. Rauschning spricht sich für die Streichung des Genehmigungsvorbehalts aus. Es sei selbstverständlich, daß die Hauptsatzung im Einklang mit übergeordnetem Recht stehen müsse. Das Kommunalverfassungsrecht stelle hinreichende Instrumente zur Verfügung, um dieses sicherzustellen. Hierzu gehörten die Beratung durch die sicherlich sachkundigen Räte und Kreistage, die Beanstandungspflicht der Hauptverwaltungsbeamten und die allgemeinen Möglichkeiten der Kommunalaufsicht. Selbst wenn sich der Genehmigungsvorbehalt nur auf die Rechtskontrolle beschränke, sei es völlig unangemessen, daß die Hauptsatzungen von dem Wohlwollen der Kommunalaufsichtsbehörden abhängig seien. Der Genehmigungsvorbehalt sei ein Zeichen präventiver Aufsicht; seine Streichung stärke die Kommunen. Allenfalls vorstellbar sei, daß die Änderung der Hauptsatzung der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen sei und nach Ablauf einer bestimmten Frist in Kraft trete.

4. Inhalt der Satzungen - §§ 8 NGO, 9 NLO

Gemäß §§ 8 Nr. 1 NGO, 9 Nr. 1 NLO können die Gemeinden und Landkreise im eigenen Wirkungskreis durch Satzung insbesondere die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln; die Gemeinden können darüber hinaus entsprechende Benutzungsgebühren durch Satzung festsetzen.

Die Enquete-Kommission hat der Frage erörtert, ob diese Bestimmungen im Hinblick auf die Regelungen der §§ 6 Abs. 1 Satz 1 NGO, 7 Abs. 1 Satz 1 NLO, wonach die Gemeinden und Landkreise ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze durch Satzung regeln können, gestrichen werden sollten. Sie empfiehlt einstimmig, von einer Streichung abzusehen, da sich diese Bestimmungen bewährt haben. Die §§ 8 Nr. 1 NGO, 9 Nr. 1 NLO konkretisieren die allgemeinen Regelungen der §§ 6 Abs. 1 Satz 1 NGO, 7 Abs. 1 Satz 1 NLO. Sie sollen daher aus Gründen der Klarheit beibehalten werden, auch wenn sich in Teilbereichen Überschneidungen mit den Bestimmungen der §§ 6 Abs. 1 Satz 1 NGO, 7 Abs. 1 Satz 1 NLO ergeben sollten.

5. Rechtsschutz - § 9 NGO

Gemäß § 9 NGO sollen Verwaltungsakte der Gemeinden (Verfügungen, Anordnungen) begründet werden und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein. Dem von einem Verwaltungsakt Betroffenen ist auf seinen Wunsch in jedem Falle die Rechtsgrundlage und die Begründung des Verwaltungsaktes mitzuteilen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, § 9 NGO wie folgt zu fassen:

"Verwaltungsakte der Gemeinden sollen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen sein."

Sowohl die Begründungsregelung des § 9 Satz 1 NGO als auch die Mitteilungspflicht nach § 9 Satz 2 NGO sind entbehrlich, da bereits nach § 39 Abs. 1 Bundes-

Verwaltungsverfahrensgesetz i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz eine auch für die Gemeinden geltende grundsätzliche Begründungspflicht besteht. Sie werden daher zur Streichung empfohlen. Darüber hinaus bleibt die Soll-Regelung des § 9 Satz 1 NGO hinter der verwaltungsrechtlichen Begründungspflicht zurück. Würde § 9 Satz 1 NGO unverändert beibehalten, ginge diese Bestimmung gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz als *lex specialis* vor mit der Folge, daß die verwaltungsverfahrensrechtliche Begründungspflicht in eine Soll-Regelung überginge.

Während Bundesbehörden gemäß § 59 Verwaltungsgerichtsordnung einer Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung unterliegen, ist eine solche Belehrungspflicht außerhalb des § 9 NGO landesrechtlich nicht festgeschrieben. Aus rechtsstaatlichen Gründen soll die Regelung des § 9 Satz 1 NGO zur Rechtsbehelfsbelehrung daher beibehalten werden, und zwar als Soll-Vorschrift. Dies entspricht verwaltungspraktischen Erfahrungen, nach denen es Fälle gibt, in denen es burgerfreundlicher ist, einen Verwaltungsakt nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen, um die aus besonderen Gründen notwendige längere Überlegungsfrist eines Bürgers nicht mit der Rechtsbehelfsfrist zu belasten. Da sich der Begriff "Rechtsmittelbelehrung" auf gerichtliche Entscheidungen bezieht, soll die Wendung "Rechtsbehelfsbelehrung" in die Gemeindeordnung eingeführt werden.

6. Gemeindearten - § 10 NGO

Gemäß § 10 Abs. 1 NGO gehören die Gemeinden, die nicht die Stellung einer kreisfreien Stadt haben, einem Landkreis an (kreisangehörige Gemeinden)

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, den Klammerzusatz "kreisangehörige Gemeinden" nicht zu streichen. Dieser Zusatz führt den Begriff der kreisangehörigen Gemeinde als prägnante Kurzbezeichnung für die Gemeinden, die nicht die Stellung einer kreisfreien Stadt haben und damit einem Landkreis angehören, in die Gemeindeordnung ein. Diese Art der Kurzbezeichnung für gesetzliche definierte Begriffe findet sich auch an anderer Stelle des Gesetzes (vgl. §§ 5 Abs. 1, 17 Abs. 1, 40 Abs. 1 Nr. 7, 84 Abs. Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b und c, 98 Abs. 6, 108 Abs. 2, 111 Abs. 1, 115 Abs. 1, 121 Abs. 3, 127 Abs. 1, 137 NGO). Da die Wendung "kreisangehörige Gemeinde" in anderen Bestimmungen der Gemeindeordnung (vgl. § 128 Abs. 1 und 3 NGO) sowie in der Landkreisordnung (vgl. § 67 Abs. 2 Nr. 2 NLO) aufgegriffen wird, soll § 10 Abs. 1 NGO unverändert bestehen bleiben.

7. Aufgaben der großen selbständigen und kreisfreien Städte - § 11 NGO

Gemäß § 11 Abs. 1 NGO erfüllen die großen selbständigen Städte neben ihren Aufgaben als kreisangehörige Gemeinden in ihrem Gebiet diejenigen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, die den Landkreisen obliegen, soweit die Gesetze dies nicht ausdrücklich ausschließen. Die Landesregierung kann durch Verordnung bestimmen, daß Aufgaben, deren Wahrnehmung durch die großen selbständigen Städte einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen würde oder aus anderen Gründen unzweckmäßig erscheint, hiervon abweichend durch die Landkreise wahrgenommen werden.

Rechtsstellung der großen selbständigen Städte

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob die Rechtsstellung der großen selbständigen Städte durch eine Vermehrung ihres Aufgabenbestands gestärkt werden sollte, etwa indem ihre Rechtsstellung an den Rechtsstatus der Stadt Göttingen angeglichen wird. Die Kommission ist mit großer Mehrheit der Auffassung, daß eine Verbesserung der Rechtsstellung dieser Gemeinden durch die Übertragung weiterer Aufgaben nicht im Zusammenhang mit der Kommunalverfassung geregelt werden sollte. Eine allgemeine kommunalverfassungsrechtliche Regelung, die über § 11 Abs. 1 NGO hinaus den Aufgabenbestand der großen selbständigen Städte festlegt und zugleich den spezifischen Anforderungen der zu berücksichtigenden Sachaufgaben gerecht wird, dürfte kaum zu treffen sein. Die Übertragung des Sonderstatus der Stadt Göttingen auf alle großen selbständigen Städte, die sich zum Teil sehr voneinander unterscheiden, würde die Rechtsstellung dieser Gemeinden ganz erheblich an die der kreisfreien Städte angleichen. Dies würde zu Spannungen zwischen diesen Gemeinden und den Landkreisen führen und letztlich in eine neue Diskussion der Kreisreform münden. Die ausgeglichene Zuordnung der Zuständigkeiten zu den jeweils in Betracht kommenden Aufgabenträgern soll daher nach Auffassung der Kommissionmehrheit auch weiterhin in den betreffenden Spezialgesetzen erfolgen.

Abg. Dr. Eilers und Abg. Schmalstieg sprechen sich demgegenüber für eine möglichst weitgehende Angleichung der Rechtsstellung der großen selbständigen Städte an den Sonderstatus der Stadt Göttingen aus, die ohne Schaden für die Landkreise umgesetzt werden könne. Dies entspreche der Bedeutung dieser - bis auf die Stadt Lingen (Ems) - früher kreisfreien Städte und stärke ihre Rechtsstellung. Zugleich blieben sie kreisangehörig und unterfielen der Kreisumlage sowie der Regionalplanung der Landkreise. Die Unterschiedlichkeit der großen selbständigen Städte spreche nicht gegen eine solche Angleichung, da es auch zwischen den Landkreisen erhebliche Unterschiede gebe. Der mit einer solchen Maßnahme verbundene Aufgabenzuwachs sei auch sachgerecht. So sei es nicht einzusehen, daß z.B. die Stadt Hildesheim, die mehr als 100.000 Einwohner habe, auch nach der Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes vom 18.10.1993 (Nieders. GVBl. S. 444) keine originären naturschutzrechtlichen Zuständigkeiten besitze, sondern auf eine Einzelübertragung angewiesen sei (vgl. § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz), obwohl Fragen des Naturschutzes in den Gemeinden eine immer größere Rolle spielten.

Abg. Jahn spricht sich mit der Kommissionmehrheit gegen eine Übertragung des Sonderstatus der Stadt Göttingen auf die großen selbständigen Städte aus. Wenn solche Änderungen in Erwägung gezogen werden sollten, müsse seiner Auffassung nach eher über die Aufhebung des Sonderstatus der Stadt Göttingen nachgedacht werden. Dem widerspricht der Abgeordnete Oppermann. Der Sonderstatus der Stadt Göttingen sei historisch begründet und allein dazu bestimmt, den örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Es sei deshalb zweifelhaft, ob sich dieser Status als Modell für andere Städte eigne; für die Stadt und den Landkreis Göttingen sei er jedoch unverzichtbar.

Zuständigkeitsverordnungen

Die Enquete-Kommission hat die Verordnungsermächtigungen der §§ 11 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 4 NGO sowie die auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen erörtert. Sie ist einstimmig der Auffassung, daß sich über das geltende Recht hinausgehende Abgrenzungskriterien für die Festlegung von Zuständigkeiten im Rahmen dieser Verordnungen einer kommunalverfassungsrechtlichen Regelung entziehen.

Die auf der Grundlage der §§ 11 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 4 NGO erlassenen Zuständigkeitsverordnungen (vgl. hierzu Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 11 Anm. 1) enthalten eine Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen. Weitere Zuständigkeiten werden in der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (Zust. VO Nds. SOG) vom 19.12.1990 (Nieders. GVBl. S. 532), geändert durch Verordnung vom 20.01.1992 (Nieders. GVBl. S. 18) geregelt. Schließlich werden den Kommunen weitere Aufgaben durch spezialgesetzliche Regelungen wie die Verordnung über die Genehmigungspflicht für das Einleiten von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in öffentliche Abwasseranlagen (Indirekteinleiterverordnung) vom 10.10.1990 (Nieders. GVBl. S. 451) zugewiesen. Auf Grund der nur schwer überschaubaren Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen hält die Kommission eine über die §§ 11 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 4 NGO hinausgehende praktikable und gesetzlich darstellbare Festlegung von Abgrenzungskriterien für die Regelung von Zuständigkeiten im Rahmen dieser Verordnungen kaum für möglich.

8. Aufgaben der selbständigen Gemeinden

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 NGO sind selbständige Gemeinden die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern. Die Landesregierung wird in § 12 Abs. 1 Satz 4 NGO ermächtigt, durch Verordnung zu bestimmen, daß Aufgaben, die den selbständigen Gemeinden obliegen, deren Wahrnehmung durch diese Gemeinden jedoch einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen würde oder aus anderen Gründen unzumutbar erscheint, durch die Landkreise wahrgenommen werden.

Begriff der "selbständigen Gemeinde"

Die Enquete-Kommission empfiehlt mit großer Mehrheit, anstelle des § 12 Abs. 1 Satz 1 NGO folgende Bestimmung in die Gemeindeordnung aufzunehmen:

"Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sind in der Wahrnehmung der Landesaufgaben selbständig. Sie führen die Bezeichnung selbständige Gemeinde."

Nach Auffassung der Kommission kann der Begriff "selbständige Gemeinde" im Kontext des geltenden Kommunalverfassungsrechts zu dem Mißverständnis führen, daß diesen Gemeinden in größerem Umfang Selbstverwaltungsaufgaben obliegen als den Gemeinden, die weder diese Rechtsstellung noch die einer kreisfreien oder großen selbständigen Stadt haben. Ein solches Verständnis wird bewirkt

durch das Fehlen des die Selbständigkeit ursprünglich kennzeichnenden Attributs, wonach diese Gemeinden in der Wahrnehmung der Landesangelegenheiten selbständig waren. Um kommunalverfassungsrechtlich klar zu regeln, daß der Begriff "selbständige Gemeinde" nicht ein mehr an Selbstverwaltungsaufgaben, sondern einen bestimmten Kreis wahrzunehmender staatlicher Aufgaben kennzeichnet, spricht die Kommission die vorgenannte Empfehlung aus. Diese greift die ursprüngliche Aussage auf und führt sie im Wege einer Legaldefinition in die Gemeindeordnung ein. Zugleich bleibt der eingeführte Begriff der selbständigen Gemeinde erhalten.

Abg. Jahn und Abg. Schmalstieg sowie Prof. Dr. Naßmacher tragen diese Empfehlung grundsätzlich mit. Sie sprechen sich jedoch dafür aus, anstelle der Bezeichnung "selbständige Gemeinde" den Begriff "selbständige Stadt" zu verwenden und für Gemeinden, die nicht die Bezeichnung "Stadt" führen, eine Sonderregelung vorzusehen. Da § 12 NGO auf Einwohnerzahlen abstelle, bei denen ohnehin vermutet werde, daß diese Gemeinden die Bezeichnung "Stadt" führten, sei es weder zwangsläufig noch überzeugend, wenn anstelle der historischen Bezeichnung "selbständige Stadt" generell der Begriff "selbständige Gemeinde" verwendet werde. Auch führe der Bezeichnung "selbständige Stadt" zu der sprachlich konsistenteren und in sich nachvollziehbaren Abstufung "kreisfreie Stadt", "große selbständige Stadt" und "selbständige Stadt".

Zuständigkeitsverordnungen

Zum Ergebnis der Beratung der Verordnungsermächtigung des § 12 Abs. 1 Satz 4 NGO und der auf dieser Grundlage erlassenen Zuständigkeitsverordnungen wird auf die Darstellung in Abschnitt B Teil V Nr. 7 verwiesen.

9. Name - §§ 13 NGO, 10 NLO

Gemäß §§ 13 Satz 2 NGO kann das Innenministerium auf Antrag der Gemeinde oder von Amts wegen nach Anhörung der Gemeinde den Gemeindennamen ändern. Entsprechendes gilt gemäß § 10 NLO für die Änderung des Landkreisnamens. Der Beschluß der Gemeinde über die besondere Benennung von Gemeindeteilen bedarf gemäß § 13 Satz 3 NGO der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Möglichkeit, Gemeinde- und Landkreisnamen von Amts wegen zu ändern, sowie das Genehmigungserfordernis für den Beschluß über die besondere Benennung von Gemeindeteilen zu streichen.

Für die Änderung des Gemeinde- oder Landkreisnamens von Amts wegen sieht die Kommission nach Abschluß der Gemeinde- und Kreisreform keinen Anlaß mehr, da die Kommunen im Rahmen der Reformgesetze benannt worden sind. (Ohnehin kann die Exekutive auf Grund ihrer Gesetzesbindung (Art. 2 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung) entsprechende Namensänderungen nicht ohne weiteres vornehmen. Die Möglichkeit der Namensänderung von Amts wegen soll daher gestrichen werden. Dies stärkt die Stellung der Gemeinden und Landkreis gegenüber

dem Land. Für eine Namensänderung auf Antrag der Kommune sieht die Kommission zwar grundsätzlich ebenfalls keinen Anlaß mehr. Da in der Vergangenheit jedoch vereinzelt Gemeindenamen auf Antrag geändert worden sind, wenn dem Ratsbeschlüsse zugrunde gelegen haben, die mit großer Mehrheit gefaßt worden sind (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 13 Anm. 2), soll die Möglichkeit zur antragsbezogenen Namensänderung bestehen bleiben, um zukünftigen Änderungswünschen gerecht werden zu können.

Das Genehmigungserfordernis für Beschlüsse über die besondere Benennung von Gemeindeteilen hält die Kommission nicht für erforderlich. Die Gemeinden können diese eigene Angelegenheit selbständig wahrnehmen. Das Genehmigungserfordernis soll daher gestrichen werden. Den Kommunalaufsichtsbehörden verbleiben die allgemeinen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse.

10. Wappen, Flaggen, Dienstsiegel - §§ 15 NGO, 12 NLO

Gemäß §§ 15 Abs. 1 Satz 2 NGO, 12 Abs. 1 NLO bedarf die Annahme neuer Wappen und Flaggen oder ihre Änderung der Genehmigung des Innenministeriums. Mit Runderlaß des Innenministeriums vom 01.10.1982 (Nds. MBl. S. 1826) ist diese Zuständigkeit für die kreisfreien Städte, die großen selbständigen Städte und die Landkreise auf die Bezirksregierungen und für die anderen Gemeinden und die Samtgemeinden auf die Landkreise übertragen worden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, das Genehmigungserfordernis der §§ 15 Abs. 1 Satz 2 NGO, 12 Abs. 1 NLO zu streichen. Sie ist der Auffassung, daß die Annahme neuer und die Änderung bereits eingeführter Wappen und Flaggen den Gemeinden und Landkreisen selbst überlassen werden soll. Wenn sich die Kommunen mit solchen Zeichen darstellen wollen, haben sie ein eigenes Interesse daran, diese möglichst unverwechselbar zu gestalten. Sie werden sich daher den Sachverstand anderer Stellen (z.B. der Staatsarchive) auch ohne die Genehmigungspflicht nutzbar machen. Für die Kommunalaufsichtsbehörden bleibt es bei den allgemeinen Kontroll- und Eingriffsbefugnissen.

11. Gebietsbestand - §§ 16 NGO, 13 NLO

Gemäß §§ 16 Abs. 2 Halbsatz 2 NGO, 13 Abs. 3 NLO entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde über Grenzstreitigkeiten.

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob diese Bestimmungen gestrichen werden sollen. Sie empfiehlt einstimmig, die Entscheidungskompetenz der Kommunalaufsichtsbehörden bei Grenzstreitigkeiten beizubehalten.

Die Bestimmungen der §§ 16 Abs. 2 Halbsatz 2 NGO, 13 Abs. 3 NLO werden nach Auffassung der Kommission auch in Zukunft notwendig sein. So gibt es, wie der Vertreter des Innenministeriums der Kommission vorgetragen hat, in einzelnen Bereichen des Landes erhebliche Probleme mit der gemeindlichen Zuordnung einzelner Grundstücke. Würde auf die Entscheidungskompetenz der Kommunalaufsichtsbehörden verzichtet und den Gemeinden und Landkreisen ermöglicht, im Nichteinigungsfall unmittelbar die Gerichte zu bemühen, entfielen für die betrei-

lichten Kommunen die Möglichkeit, in einem vorgeschalteten Verwaltungsverfahren unter formeller Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde eine außergerichtliche Entscheidung der Grenzstreitigkeit herbeizuführen. Im übrigen werden die Rechte der Gemeinden und Landkreise durch die Bestimmungen der §§ 16 Abs. 2 Halbsatz 2 NGO, 13 Abs. 3 NLO nicht verkürzt; sie können gegen die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde Widerspruch erheben und den Rechtsweg beschreiten.

Die Kommission spricht sich im übrigen dafür aus, Grenzstreitigkeiten möglichst ortsnah, d.h. auf der nächsthöheren Ebene zu entscheiden.

12. Gebietsänderungen - §§ 17 NGO, 14 NLO

Gemäß § 17 Abs. 1 NGO können Gemeinden und gemeindefreie Gebiete aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden (Gebietsänderungen). Aus Gründen des öffentlichen Wohls können gemäß § 14 Abs. 1 NLO Grenzen eines Landkreises durch Eingliederung oder Ausgliederung von Gemeinden und gemeindefreien Gebieten geändert und Landkreise aufgelöst oder neu gebildet werden. Art. 59 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung bestimmt demgegenüber, daß aus Gründen des Gemeinwohls Gemeinden und Landkreise aufgelöst, vereinigt oder neu gebildet und Gebietsteile von Gemeinden oder Landkreisen umgegliedert werden können.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Bestimmungen der §§ 17 NGO, 14 NLO über Gebietsänderungen im Rahmen des Erforderlichen dem Art. 59 Niedersächsische Verfassung anzupassen.

13. Verfahren - §§ 18 NGO, 14 NLO

Gemäß § 18 NGO geschieht die Neubildung und Auflösung von Gemeinden sowie die Neubildung eines gemeindefreien Gebiets durch Gesetz, während über die Änderung der Grenzen von Gemeinden und gemeindefreien Gebieten sowie über die Eingliederung von gemeindefreien Gebieten die Landesregierung durch Verordnung entscheidet; widerspricht eine der beteiligten Gemeinden, ist ein Gesetz erforderlich. Die Landesregierung kann diese Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen den nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden übertragen. Gemäß § 14 Abs. 2 NLO geschieht die Gebietsänderung durch Gesetz. Weder die Gemeinde- noch die Landkreisordnung enthalten Regelungen zur Anhörung der Bevölkerung. Demgegenüber bedürfen Gebietsänderungen gemäß Art. 59 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung eines Gesetzes; Gebietsteile können auch durch Vertrag der beteiligten Gemeinden oder Landkreise mit Genehmigung des Landes umgegliedert werden. Gemäß Art. 59 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung ist die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden vor der Änderung von Gemeindegebieten zu hören.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Bestimmungen der §§ 18 NGO, 14 NLO über das Verfahren bei Gebietsänderungen im Rahmen des Erforderlichen dem Art. 59 Niedersächsische Verfassung anzupassen.

14. Vereinbarungen und Bestimmungen zur Gebietsänderung - §§ 19 NGO, 15 NLO

Gemäß §§ 19 Abs. 1 Satz 4 NGO, 15 Abs. 1 Satz 3 NLO bedarf der Gebietsänderungsvertrag der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob diese Bestimmungen gestrichen werden sollen. Sie empfiehlt mehrheitlich, das Genehmigungserfordernis für Gebietsänderungsverträge beizubehalten.

Durch Gebietsänderungsverträge können die Kommunen wesentliche Angelegenheiten, die sich aus Gebietsänderungen ergeben, regeln. Hierzu zählen Fragen der Auseinandersetzung, der Rechtsnachfolge, des neuen Orts- oder Kreisrechts, der Einführung von Ortschaften, der Änderungen in der Verwaltung und der Wahrnehmung der Befugnisse der Organe im Falle von Neuwahlen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, daß der Genehmigungsvorbehalt auf Grund der Bedeutung, die Gebietsänderungsverträge hiernach erlangen können, nicht gestrichen werden soll, zumal die Kommunalaufsichtsbehörde ohnehin tätig zu werden hat, wenn eine Vereinbarung nicht zustande kommt, sie nicht genehmigt wird oder weitere Gegenstände zu regeln sind (§§ 19 Abs. 2 NGO, 15 Abs. 2 NLO). Die staatliche Mitwirkung an Gebietsänderungsverträgen im Wege des Genehmigungsvorbehalts stellt z.B. sicher, daß durch solche Vereinbarungen nur Angelegenheiten geregelt werden, die auch Gegenstand eines Gebietsänderungsvertrages sein dürfen, und vermeidet die aus einer nachgehenden Kontrolle folgenden Probleme, ohne die Regelungsbefugnis der Kommunen zu verletzen.

Einzelne Kommissionsmitglieder empfehlen hingegen, den Genehmigungsvorbehalt zu streichen. Prof. Dr. Naßmacher und Prof. Dr. Rauschnig sind der Ansicht, daß der eigentlich problematische Fall der Nichteinigung in §§ 19 Abs. 2 NGO, 15 Abs. 2 NLO geregelt sei. Einigten sich die beteiligten Kommunen, sei eine Genehmigung der Vereinbarung nicht erforderlich. Es reiche aus, daß die beteiligten Gemeinden und Landkreise der allgemeinen Kommunalaufsicht unterständen. Damit werde auch der Gefahr hinreichend Rechnung getragen, daß Gebietsänderungsverträge Angelegenheiten regelten, die nicht Gegenstand einer solchen Vereinbarung sein könnten. Da nach der Gebietsreform weitgehend Fachverwaltungen bestünden und die Gemeinden und Landkreise über ebenso qualifiziertes Personal verfügten wie die Kommunalaufsichtsbehörden, sollten die Genehmigungsvorbehalte prinzipiell abgebaut werden. Dies wirke zugleich antizipierenden Verhaltensweisen der Kommunen entgegen. Abg. Rehkopf schließt sich dieser Empfehlung an. Da Gebietsänderungen grundsätzlich eines Gesetzes bedürften und die vertragliche Umgliederung von Gebietsteilen die Genehmigung des Landes erfordere, könne der Genehmigungsvorbehalt für Folgevereinbarungen im Sinne der §§ 19 Abs. 1 NGO 15 Abs. 1 NLO entfallen. Abg. Oppermann spricht sich ebenfalls für eine Streichung des Genehmigungsvorbehalts aus.

15. Einwohner, Bürger - § 21 NGO

Gemäß § 21 NGO ist Einwohner einer Gemeinde, wer in dieser Gemeinde seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hat, während Bürger der Gemeinde die zur Wahl des Rats berechtigten Einwohner sind.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob diese Unterscheidung zwischen Einwohnern und Bürgern im Interesse einer stärkeren Einbeziehung von ausländischen Mitbürgern in die kommunalpolitischen Betätigungsmöglichkeiten aufgehoben werden sollte. Sie empfiehlt einstimmig, § 21 NGO unverändert beizubehalten.

Die Legaldefinitionen des § 21 NGO erlangen in den Fällen praktische Bedeutung, in denen bestimmte Rechte, Pflichten oder Auszeichnungen nur bestimmten Einwohnern der Gemeinden, den Bürgern, zuerkannt oder auferlegt werden. Dies gilt z.B. für den Bürgerantrag (§ 22 a NGO), die ehrenamtliche Tätigkeit (§ 23 NGO) und die Ehrenbezeichnung (§ 30 NGO). Auf das Wahlrecht und die Wählbarkeit hat die Bestimmung des § 21 NGO hingegen keine Auswirkung (vgl. §§ 34, 35 NGO). Die Kommission ist der Auffassung, daß die Frage einer stärkeren Einbeziehung von ausländischen Mitbürgern in die kommunalpolitischen Betätigungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem jeweiligen Regelungsbereich zu erörtern ist; ihre Empfehlungen hierzu sind daher an anderer Stelle dieses Berichts dargestellt. Wenn die Gemeindeordnung darüber hinaus die Bezeichnung "Bürger" verwendet, läßt sich zwar grundsätzlich auch eine andere Formulierung verwenden. So kann in § 31 Abs. 2 NGO ohne weiteres anstelle der "Bürger" von den "wahlberechtigten Einwohnern" gesprochen werden. Allerdings hält es die Kommission nicht für sinnvoll, den Begriff "Ehrenbürgerrecht" durch die Bezeichnung "Ehreneinwohnerrecht" zu ersetzen, auch wenn die ausländischen Mitbürger von der Bestimmung des § 30 Abs. 1 NGO mit erfaßt werden. Da es Einwohner im Sinne des § 21 NGO auch dann noch geben wird, wenn das kommunale Wahlrecht für Ausländer eingeführt wird (z.B. Minderjährige), soll die Generalklausel des § 21 NGO nicht geändert werden.

16. Ehrenamtliche Tätigkeit - §§ 23 NGO, 18 NLO

Gemäß §§ 23 Abs. 1 NGO, 18 Abs. 1 NLO sind die Bürger oder die zur Wahl des Kreistages berechtigten Kreiseinwohner verpflichtet, Ehrenämter und sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten für die Gemeinde oder den Landkreis zu übernehmen und auszuüben. Die Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit erlischt mit dem Verlust des Bürgerrechts oder des Wahlrechts zum Kreistag (§§ 23 Abs. 2 Satz 2 NGO, 18 Abs. 3 Satz 2 NLO). Soweit spezialgesetzliche Vorschriften nicht etwas anderes bestimmen (z.B. § 11 Abs. 2 Niedersächsisches Brandschutzgesetz), setzt danach auch die freiwillige Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeit die Bürgereigenschaft oder das Wahlrecht zum Kreistag voraus (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 23 Anm. 2; Bernsdorff in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 23 Rn. 2).

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Möglichkeit zur freiwilligen Übernahme von Ehrenämtern und sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeiten auch für

die Gemeinde- und Kreiseinwohner zu schaffen, die nicht zur Wahl des Rats oder des Kreistages berechtigt sind. Dies gibt über die Bestimmungen der §§ 23 Abs. 3 NGO, 18 Abs. 2 NLO hinaus auch den nach geltendem Recht nicht dazu berechtigten Einwohnern die Möglichkeit, sich in solchen Tätigkeiten gemeinschaftsbezogen zu engagieren und kann insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Integration der ausländischen Mitbürger leisten. Daß nur die Möglichkeit zur Übernahme und Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten, nicht jedoch eine entsprechende Verpflichtung empfohlen wird, entspricht einem ausgewogenen Verhältnis von Rechten und Pflichten zwischen den zur Wahl des Rates oder des Kreistages berechtigten Gemeinde- oder Kreiseinwohnern und den übrigen Einwohnern.

Eine Beschränkung der zur Einführung empfohlenen Regelung auf Ausnahmefälle hält die Kommission nicht für sachgerecht. Dies könnte dazu führen, daß nicht zur Wahl des Rates oder des Kreistages berechtigte Einwohner nur dann mit ehrenamtlichen Tätigkeiten betraut werden, wenn andere Einwohner nicht zur Verfügung stehen, obwohl es durchaus ausländische Mitbürger gibt, die bereits seit langem ortsansässig und in das Gemeindeleben integriert sind und denen bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten durchaus anvertraut werden können.

17. Mitwirkungsverbot - §§ 26 NGO, 21 NLO

Die §§ 26 NGO, 21 NLO regeln das Mitwirkungsverbot für ehrenamtlich Tätige (Abs. 1), für ehrenamtlich Tätige, die ein Gutachten abgegeben haben oder sonst in der Angelegenheit tätig geworden sind (Abs. 2 Satz 1), für ehrenamtlich Tätige, die in entgeltlicher Beschäftigung stehen, Funktionsträger bei einer juristischen Person oder bei einem nicht rechtsfähigen Verein oder Gesellschafter einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts sind (Abs. 2 Satz 2) sowie für ehrenamtlich tätige Lehrer in Angelegenheiten der Schulträgerschaft der Schule, an der sie tätig sind (Abs. 3). Gemäß §§ 26 Abs. 6 Satz 1 NGO, 21 Abs. 6 Satz 1 NLO ist ein Beschluß, der unter Verletzung dieser Vorschriften gefaßt worden ist, unwirksam, wenn die Mitwirkung für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Ausschließungsgründe zu lockern. Hierzu sollen die Tatbestände der §§ 26 Abs. 2 und 3 NGO, 21 Abs. 2 und 3 NLO möglichst reduziert und das Mitwirkungsverbot im wesentlichen auf die in §§ 26 Abs. 1 NGO, 21 Abs. 1 NLO genannten Fälle beschränkt werden. Zugleich soll im Rahmen der §§ 26 Abs. 1 NGO, 21 Abs. 1 NLO das Problem, daß im Hinblick auf den ehemaligen Ehegatten kein Mitwirkungsverbot besteht, während ein solches auch im Falle der Ehescheidung hinsichtlich der Verschwägerten entstehen kann, da das Verschwägerungsverhältnis nach einer Ehescheidung fortbesteht (§ 1590 Abs. 2 BGB), einer sachgerechten Lösung zugeführt werden.

Das Mitwirkungsverbot dient dem Zweck, die Sauberkeit der Kommunalverwaltung sicherzustellen, Korruption zu verhindern und schon ihren bösen Anschein sowie Gefahren für das Vertrauen der Bürger in die Objektivität der Verwaltung zu bekämpfen (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 26 Anm. 1). Es steht damit in einem Spannungsverhältnis zu dem Recht und der Pflicht des gewählten Mandatsträgers, die ihm obliegende Tätigkeit im Rahmen der Gesetze nach seiner freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl geleiteten Überzeugung auszuüben. Die zahlreichen Ausschließ-

Bungsgründe des geltenden Rechts betonen nach Auffassung der Kommission das rechtsstaatliche Element zu Lasten der Mitwirkungsmöglichkeiten der Mandatsträger zu stark und sind häufig weder in sich schlüssig und widerspruchsfrei noch vollständig. So erscheint es inkonsequent, wenn jedes Mitglied des Vorstandes einer juristischen Person bei deren besonderer wirtschaftlicher Betroffenheit dem Mitwirkungsverbot unterfällt, während das besonders engagierte "einfache" Vereinsmitglied ungehindert mitwirken darf. Auch besteht das Verschwägerungsverhältnis nach einer Ehescheidung fort (§ 1590 Abs. 2 BGB) und kann zu einem Mitwirkungsverbot führen, während ein Mitwirkungsverbot hinsichtlich des ehemaligen Ehegatten nicht besteht. Diese Unstimmigkeit könnte zwar beseitigt werden, indem das Mitwirkungsverbot, dem der Ehegatte während der Ehe unterlegen hat, auf die Zeit nach der Scheidung ausgedehnt wird. Allerdings müßte dies dann im Grunde auch für die Zeit vor der Ehe gelten. Dies wiederum würde die Frage aufwerfen, ob an ein formales Verlöbnis oder an eine sonstige gefestigte Beziehung anzuknüpfen ist, und wie das Mitwirkungsverbot bei gleichgeschlechtlichen Beziehungen zu beurteilen ist.

Die Kommission hält eine solche Entwicklung jedoch nicht für angemessen. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet nach ihrer Auffassung Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten durch die von ihnen betroffenen Bürger und ihre Repräsentanten, also diejenigen, die mit diesen Angelegenheiten in vielfältiger Weise verbunden sind und zu ihnen in vielfältigen Beziehungen stehen, weshalb sie an ihnen ein unmittelbares, auch persönliches Interesse haben. Dieses Interesse der Bürger an ihren Angelegenheiten und ihre Betroffenheit durch sie sind gerade der Anknüpfungspunkt der kommunalen Selbstverwaltung. Der Kommission erscheint es deshalb als widersprüchlich, dieses Interesse und diese Betroffenheit in extensiver Weise zum Anlaß zu nehmen, den Bürger im Einzelfall von der Teilnahme an der kommunalen Selbstverwaltung auszuschließen. Sie spricht sich vielmehr dafür aus, die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Mandatsträger durch eine Einschränkung der Auschlußtatbestände zu verbessern. In Betracht kommen insbesondere die Vorschriften der §§ 26 Abs. 2 und 3 NGO, 21 Abs. 2 und 3 NLO. So ist es nach Auffassung der Kommission z.B. wenig sachgerecht, daß nach geltendem Recht alle Bundesbediensteten unterschiedslos an einer Mitwirkung gehindert sind, wenn in einer Kommune über ein Grundstück verhandelt wird, das sich im Eigentum des Bundes befindet.

Wird das Mitwirkungsverbot im Rahmen des Möglichen auf die Fälle beschränkt, in denen die Gefahr besteht, daß öffentliche Interessen mit persönlichen Interessen im Sinne der §§ 26 Abs. 1 NGO, 21 Abs. 1 NLO vermengt werden, stellt dies das Recht der Mandatsträger, Mitwirkungsmöglichkeiten wahrzunehmen, wieder stärker in den Vordergrund. Zugleich erleichtert dies die Anwendung des Mitwirkungsverbot in der kommunalpolitischen Praxis und kann dazu beitragen, Streitigkeiten über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Ausschließungsgrundes zu vermeiden. Auch wird die Gefahr reduziert, daß sich im Einzelfall die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung verändern und die gewählte Mehrheit in die Minderheit gerät. Für eine solche Reduzierung der Ausschlußgründe spricht auch, daß die Handhabung des Mitwirkungsverbot in Kommunen mit knappen Mehrheitsverhältnissen oftmals den Charakter eines Mittels der politischen Durchsetzbarkeit gewinnt und zugleich als Instrument zur Gewährleistung der Sauberkeit in der Verwaltung in den Augen der Beteiligten und der Betroffenen an Bedeutung verliert. Die Bereitschaft, in zweifelhaften Fällen freiwillig auf die Teilnahme an der

Behandlung einer Angelegenheit zu verzichten, sinkt insbesondere, wenn subjektiv eine Befangenheit auch gar nicht empfunden wird. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, daß das Mitwirkungsverbot bei der Meinungsbildung in der Fraktion nicht gilt und dadurch ein persönliches Anliegen bei der Behandlung in den Gremien der Vertretung eher den Charakters eines Anliegens der Fraktion annimmt, das bei knappen Mehrheitsverhältnissen jede Stimme zur Durchsetzung erfordert.

Einzelheiten der zu treffenden Regelungen überläßt die Kommission dem Gesetzgebungsverfahren. Sie empfiehlt jedoch, auch zu prüfen, ob das Mitwirkungsverbot in Zukunft noch für Verwandte dritten Grades (§§ 26 Abs. 1 NGO, 21 Abs. 1 NGO) gelten soll.

18. Ehrenbürgerrecht, Ehrenbezeichnung - §§ 30 NGO, 25 NLO

Gemäß § 30 Abs. 1 NGO kann die Gemeinde Personen, die sich um sie besonders verdient gemacht haben, das Ehrenbürgerrecht verleihen. An Ausländer kann das Ehrenbürgerrecht nur mit Genehmigung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde verliehen werden. Die Gemeinde kann Bürgern und der Landkreis kann Kreiseinwohnern, die mindestens in drei Wahlperioden Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete oder ehrenamtlich tätig gewesen und in Ehren ausgeschieden sind, eine Ehrenbezeichnung verleihen (§§ 30 Abs. 2 NGO, 25 Satz 1 NLO). Das Ehrenbürgerrecht und die Ehrenbezeichnung können mit Genehmigung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde wegen unwürdigen Verhaltens entzogen werden (§§ 30 Abs. 3 NGO, 25 Satz 2 und 3 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Genehmigungserfordernisse der §§ 30 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 NGO, 25 Satz 3 NLO zu streichen und den Gemeinden und Landkreisen die Möglichkeit zu geben, Ehrenbezeichnungen unter den Voraussetzungen der §§ 30 Abs. 2 NGO, 25 Satz 1 NLO auch an Einwohner zu verleihen.

Die Genehmigungserfordernisse der §§ 30 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 NGO, 25 Satz 3 NLO sind nach Auffassung der Kommission nicht erforderlich. Die Gemeinden und Landkreise können sowohl die Verleihung des Ehrenbürgerrechts an Ausländer als auch die Entziehung des Ehrenbürgerrechts und der Ehrenbezeichnung wegen unwürdigen Verhaltens selbständig und ohne eine kommunalverfassungsrechtlich zwingend vorgegebene staatliche Mitwirkung wahrnehmen. Da den Entscheidungen über die Verleihung von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen in der Regel ein breiter Konsens zugrunde liegt und die Kommunen diese Form der Ehrung in der Vergangenheit sehr verantwortungsvoll praktiziert haben, wird es auch ohne das Genehmigungserfordernis des § 30 Abs. 1 Satz 2 NGO nicht zu einer erheblichen Ausweitung solcher Ehrungen kommen. Die Genehmigungserfordernisse sollen daher gestrichen werden. Den Kommunalaufsichtsbehörden verbleiben die allgemeinen Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse.

Wenn den nicht wahlberechtigten Einwohnern, wie von der Kommission an anderer Stelle dieses Berichts empfohlen, die Möglichkeit zur freiwilligen Übernahme von Ehrenämtern und sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeiten eröffnet wird, sieht die Kommission keinen Grund, die Verleihung von Ehrenbezeichnungen auf Bur-

ger oder auf die zur Wahl des Kreistages berechtigten Kreiseinwohner zu beschränken. Die Kommunen sollen daher nach Auffassung der Kommission auch diesen Personen unter den Voraussetzungen des §§ 30 Abs. 2 NGO, 25 Satz 1 NLO Ehrenbezeichnungen verleihen können. Dies ermöglicht es ihnen, unabhängig von der Wahlberechtigung ehrenamtliche Tätigkeiten entsprechend ihrer Bedeutung durch die Verleihung von Ehrenbezeichnungen zu würdigen und damit auch das ehrenamtliche Element zu stärken und zu entsprechendem Engagement zu motivieren.

Prof. Dr. Rauschnig trägt die Kommissionsempfehlung grundsätzlich mit. Das Genehmigungserfordernis des § 30 Abs. 1 Satz 2 NGO solle nach seiner Auffassung allerdings für den Fall der Verleihung von Ehrenbürgerrechten an ausländische Staatsoberhäupter bestehen bleiben. Dies betreffe die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten, die gemäß Art. 32 Abs. 1 Grundgesetz Sache des Bundes sei und daher der staatlichen Mitwirkung bedürfe.

19. Zusammenfassung - §§ 31 NGO, 26 NLO

Die Wahl der Räte und Kreistage erfolgt nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (§§ 31 Abs. 2 Satz 2 NGO, 26 Abs. 2 Satz NLO i.V.m. § 1 NKWG). Gemäß §§ 4 Abs. 2 und 3, 30 Abs. 2 NKWG werden die Vertreter nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Der Wähler hat zur Gemeindewahl und zur Kreiswahl je drei Stimmen. Er kann einem Bewerber bis zu drei Stimmen geben oder seine Stimmen auf Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen, ohne an die Reihenfolge der Bewerber innerhalb eines Wahlvorschlags gebunden zu sein. Die Wahl einer Partei oder Wählergruppe als solcher ist nicht möglich. Die Sitzverteilung erfolgt gemäß § 36 Abs. 2 NKWG nach dem Proportionalverfahren (Hare-Niemeyer). Eine Sperrklausel enthält das niedersächsische Kommunalrecht nicht.

Wahlverfahren

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, zu der mit einer Personenwahl verbundenen Listenwahl zurückzukehren, die mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 11. Januar 1967 (Nieders. GVBl. S. 4) bereits einmal eingeführt war. Die Möglichkeit, bis zu drei Stimmen für einen oder für mehrere Kandidaten abzugeben, soll beibehalten werden.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit bewirkt das derzeitige Wahlverfahren, daß neben den auf Platz 1 der Wahlvorschläge aufgestellten Kandidaten in erster Linie populäre Bewerber gewählt werden, während Personen mit einem geringen Bekanntheitsgrad größere Schwierigkeiten haben, gewählt zu werden. Die Ursache hierfür liegt in der fehlenden Möglichkeit der Wähler, ihre Stimmen statt einzelnen Kandidaten auch einem Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit zu geben. Wenn Wähler die Bewerber nicht persönlich kennen und sie deshalb einer Partei insgesamt ihre Stimmen geben wollen, sammeln sich diese "Parteistimmen" in der Regel bei dem auf Platz 1 der jeweiligen Liste platzierten Kandidaten. Für die Mandatsbewerber ergibt sich daraus die Notwendigkeit, zunächst einmal einen gewissen

Bekanntheitsgrad zu erwerben. Die Parteien und Wählergruppen wiederum werden dazu angehalten, bei der Aufstellung der Wahlvorschläge nach Möglichkeit populäre Kandidaten auf den vorderen Listenplätze zu plazieren.

Um dem entgegenzuwirken, empfiehlt die Kommissionsmehrheit, den Wählern zusätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Stimmen statt einzelnen Bewerbern auch einem Wahlvorschlag insgesamt zu geben. Die Wahlmöglichkeiten der Bürger werden damit erweitert. Sie haben nach wie vor die Möglichkeit, ihre Stimmen einem oder mehreren Kandidaten ihres Vertrauens zu geben. Hat der Wähler hinsichtlich der aufgestellten Bewerber keine Präferenzen, kann er seine Stimmen einer Partei oder Wählergruppe geben, ohne zugleich einen bestimmten Bewerber wählen zu müssen. Die Parteien und Wählergruppen erhalten dadurch die Möglichkeit, weniger bekannte Kandidaten, Personen mit speziellen Qualifikationen, Angehörige von Minderheiten und Frauen stärker als bisher auf vorderen Listenplätzen aufzustellen.

Einem solchen Verfahren entspricht grundsätzlich das im Jahre 1967 eingeführte Kommunalwahlverfahren, wonach die Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Listenwahl gewählt wurden. Es soll daher nach Auffassung der Kommissionsmehrheit wieder eingeführt werden. Allerdings soll das Dreistimmenwahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens beibehalten werden. Es gibt den Wählern die Möglichkeit zu einer differenzierten Stimmabgabe und wird von den Wahlberechtigten angenommen. So haben bei den Kreistagswahlen am 27.09.1981 nach den der Kommission vom Niedersächsischen Landeswahlleiter übermittelten Informationen auf der Grundlage von 112.622 gültigen Stimmzetteln 79,7 % der Wähler kumuliert, 3,6 % panaschiert, 3,1 % kumuliert und panaschiert und 13,6 % der Wähler ein anderes Wahlverhalten gezeigt. Bei den Kommunalwahlen am 06.10.1991 haben in der Stadt Oldenburg nach einer begrenzt durchgeführten Auswertung 59,3 % der Wähler kumuliert und 40 % panaschiert. Die Abschaffung des Dreistimmenwahlrechts würde die Einflußmöglichkeiten der Wähler einschränken. Sie könnten dann nur noch über die Zahl der von den Parteien und Wählergruppen in die Vertretungskörperschaften zu entsendenden Vertreter entscheiden; die Auswahl der Vertreter wäre allein Sache dieser Organisationen.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht mit. Abg. Eveslage ist der Auffassung, daß der Wähler, der sich nicht für einzelne Kandidaten entscheidet, sondern eine bestimmte Partei wählen wolle, dies auch bei dem gegenwärtigen Wahlsystem könne, indem er seine drei Stimmen einem Kandidaten auf der Liste der von ihm bevorzugten Partei gebe. Auch müsse der Wähler, der eine Parteiliste statt einzelner Kandidaten wählen wolle, akzeptieren, daß derjenige ein Mandat erhalte, den die Partei an die erste Stelle der Liste gesetzt habe, bzw. derjenige, der als erster der auf der Liste stehenden Kandidaten nicht direkt gewählt worden sei. Es könne in der Öffentlichkeit auf Befremden stoßen, wenn ein Bewerber ein Mandat erhalte, der erheblich weniger Stimmen erhalten habe als andere Kandidaten, die kein Mandat erhielten. Abg. Deike spricht sich gegen die Möglichkeit aus, Parteilisten zu wählen. Die Entscheidung, welcher Kandidat in den Rat oder Kreistag einziehe, solle allein der Wähler treffen. Auch solle das Dreistimmenwahlrecht auf eine Stimme zurückgeführt werden. Prof. Dr. Rauschnig ist der Auffassung, das gegenwärtige Kommunalwahlsystem gebe dem Wähler ein großes Gewicht, das nicht geschmälert werden solle. Die Auseinandersetzungen bei der Listenaufstellung würden erheblich zunehmen, wenn

der Erfolg oder Mißerfolg einer Kandidatur wieder stärker von der Platzierung auf der Liste abhängig wäre, obwohl nicht sicherzustellen sei, daß die Aufstellung von Vertretern von Minderheiten auf vorderen Listenplätzen den von der Kommissionsmehrheit bezweckten Erfolg bewirke. Auch werde das empfohlene Wahlverfahren unpraktikabel, wenn der Wähler mehr als eine Stimme habe und diese für einzelne Bewerber oder für eine Partei abgeben könne; zumindest bei der ersten Wahl nach einem solchen Verfahren sei mit einer erheblichen Zahl ungültiger Stimmen zu rechnen.

Abg. Kirschner und Schmalstieg unterstützen die Empfehlung zur Einführung einer mit der Personenwahl verbundenen Listenwahl; sie sprechen sich jedoch gegen die Beibehaltung des Dreistimmenwahlrechts aus. Bereits die Kombination von Persönlichkeits- und Listenwahl trage dem Anliegen Rechnung, weniger populären Bewerbern den Mandatserwerb zu ermöglichen. Hierzu reiche es völlig aus, wenn der Wähler eine Stimme habe; dies erleichtere nicht zuletzt auch die Mehrheitsbildung. Das Dreistimmenwahlrecht könne auch zu einer Destabilisierung der Kommunalverwaltung beitragen (Abg. Schmalstieg). Schließlich ermöglichten drei Stimmen dem Wähler keine bessere Entscheidung als eine Stimme (Abg. Kirschner).

Sitzverteilung

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Verteilung der Sitze zukünftig nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt vorzunehmen.

Das nach geltendem Recht für die Verteilung der Sitze maßgebende Proportionalverfahren (§ 36 Abs. 2 NKWG) begünstigt die kleineren Parteien und Wählergruppen zu Lasten der größeren, da nach diesem Verteilungsverfahren auf Gruppierungen mit geringen Stimmenanteilen dieselbe Zahl von Sitzen entfallen kann wie auf Parteien und Wählergruppen mit größeren Stimmenanteilen. Zwar erhält ein Wahlvorschlag, auf den die absolute Mehrheit der Stimmen entfällt, einen weiteren Sitz zugeteilt, wenn er bei der Verteilung der Sitze im Rahmen des Proportionalverfahrens nicht die absolute Mehrheit der Sitze erhält (§ 36 Abs. 3 Satz 1 NKWG). Dennoch ist die Kommission der Auffassung, daß die Sitzverteilung auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren umgestellt werden soll. Dieses Verteilungsverfahren vermeidet die dem Proportionalverfahren innewohnende Tendenz zur Begünstigung kleinerer Gruppierungen und führt zu einer Sitzverteilung, die den jeweiligen Stimmenanteilen der Parteien und Wählergruppen eher entspricht. Es kann damit auch die Bildung klarer Mehrheiten in den Vertretungskörperschaften fördern.

Abg. Oppermann und Abg. Rehkopf halten das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt ebenfalls für besser geeignet, raten aber gleichwohl von einer Änderung des Verteilungsverfahrens ab, weil sie nicht von Dauer wäre. Das Wahl- bzw. Verteilungsverfahren sei in der Vergangenheit stets ein Spielball wechselnder Mehrheiten gewesen. Immer wenn eine der beiden kleinen Parteien in Niedersachsen für die Regierungsbildung benötigt werde, sei das Verfahren nach Hare-Niemeyer ein Essential bei den Koalitionsverhandlungen. Da offenkundig beide großen Parteien nicht die Kraft hätten, den möglichen kleineren Koalitionspartnern in dieser Frage zu trotzen, sollten sie sich auf Dauer mit dem Verfahren nach Hare-Niemeyer abfinden. Wahlverfahren, Wahlgrundsätze und das Verfahren der Sitzverteilung sollten dauerhaft und nicht in jeder Wahlperiode neu nach politischer Opportunität geregelt werden.

Sperrklausel

Die Enquete-Kommission empfiehlt **mehrheitlich, eine Sperrklausel in Höhe von 5 vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen einzuführen.**

Das Fehlen einer Sperrklausel im niedersächsischen Kommunalwahlrecht begünstigt die Wahl von kleinen und kleinsten Parteien und Wählergruppen sowie von Einzelbewerbern. Eine solche Parteienzersplitterung kann eine vernünftige und stabile Mehrheitsbildung in den Räten und Kreistagen erheblich erschweren oder unmöglich machen und zu einer Destabilisierung und letztlich zur Handlungsunfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften führen. Dem soll durch die Einführung einer Sperrklausel, wie sie in anderen Bundesländern für Kommunalwahlen bereits vorgesehen ist, entgegengewirkt werden. Die Kommission verkennt nicht, daß damit die Chancen kleiner Parteien und Wählergruppen, Mandate zu erwerben, geringer werden. Sie ist jedoch der Auffassung, daß die Vorteile einer solchen Regelung überwiegen. Eine Sperrklausel wirkt der Parteienzersplitterung in den Vertretungskörperschaften entgegen, erleichtert eine klare und stabile Mehrheitsbildung und kann damit zugleich ein Instrument zur Bekämpfung der Politikverdrossenheit sein. Sie stellt eine sinnvolle Maßnahme zur Abwehr rechtsradikaler Gruppierungen dar und bringt zum Ausdruck, daß kommunale Selbstverwaltung mehr eine kommunale Selbstregierung ist, da die Räte und Kreistage die vom Grundgesetz und von der Niedersächsischen Verfassung geforderten Vertretungen des Volkes auf kommunaler Ebene sind.

Die Sperrklausel soll nach Auffassung der Kommission bei 5 vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen liegen. Dies entspricht den traditionellen deutschen Wahlrechtsbestimmungen über Sperrklauseln und ist geeignet, die angestrebten Wirkungen zu erreichen, ohne übermäßig hohe Zugangsvoraussetzungen für kleine Parteien und Wählergruppen aufzustellen. Eine Dreiprozentklausel, wie sie in einigen Bundesländern für Kommunalwahlen vorgesehen ist, würde nach Auffassung der Kommission hingegen keine hinreichende Wirkung entfalten.

Abg. Oppermann und Abg. Rehkopf äußern Bedenken gegen die Einführung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen. Im Gegensatz zu Landtags- und Bundestagswahlen biete die Kommunalwahl die Möglichkeit, Personen zu wählen, die den Wählern persönlich bekannt seien. Eine solche Bindung zwischen Wählern und Gewählten würde durch eine Sperrklausel behindert, da sie natürlich auch für Einzelbewerber gelten müßte.

Wahlbereiche

Die Enquete-Kommission spricht sich **mehrheitlich dagegen aus, auch für Wahlgebiete, die gemäß § 7 Abs. 4 NKWG zwingend in mehrere Wahlbereiche einzuteilen sind, die Möglichkeit eines einheitlichen Wahlbereichs vorzusehen.**

Würde eine solche Möglichkeit geschaffen, könnten zwar einheitliche Wahlvorschläge für die jeweilige Kommune aufgestellt werden (§ 21 Abs. 3 NKWG). Allerdings würden die Wahlvorschläge dann aufgrund ihres Umfangs erheblich an

Übersichtlichkeit verlieren. Dies würde zu Lasten der Auffindbarkeit der einzelnen Kandidaten gehen. Auch würde die Gefahr bestehen, daß sich die Wahlchancen der Kandidaten aus den Randbereichen der Kommunen verringern, während die Einteilung in Wahlbereiche sicherstellen kann, daß alle Ortsteile, Stadtbezirke oder Gemeinden in den Räten und Kreistage vertreten sind.

Abg. Schmalstieg spricht sich demgegenüber dafür aus, auch für Wahlgebiete im Sinne des § 7 Abs. 4 NKWG die Möglichkeit eines einheitlichen Wahlbereichs vorzusehen. Nach der derzeit erforderlichen Aufteilung des Stadtgebietes in mehrere Wahlbereiche mit jeweils für den einzelnen Wahlbereich aufzustellenden Wahlvorschlägen könne der Bürger kaum nachvollziehen, wer letztlich in den Rat einziehe. Auch seien viele Wähler weniger an den Spitzenkandidaten der Parteien in ihrem Wahlbereich, sondern an Spitzenkandidaten im gesamten Stadtgebiet interessiert.

20. Zahl der Ratsmitglieder und der Kreistagsabgeordneten - §§ 32 NGO, 27 NLO

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob die Zahl der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten verringert werden soll. Sie empfiehlt mehrheitlich, die Zahl der Mandatsträger in mittelgroßen Gemeinden und Landkreisen vorzichtig zu reduzieren.

Im Zuge der Verwaltungs- und Gebietsreform ist die Zahl der Gemeinden und Landkreise erheblich reduziert worden. In diesem Zusammenhang wurde die Zahl der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten erhöht, um das Zusammenwachsen der neu gebildeten Einheiten zu erleichtern und einen gewissen Ausgleich für die zahlreichen entfallenen Rats- und Kreistagsmandate zu schaffen. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit ist diese Integration inzwischen abgeschlossen, so daß die Zahl der Mandatsträger in den Gemeinden und Landkreisen wieder angemessen verringert werden kann. Dies kann dazu beitragen, die Arbeit in den Vertretungskörperschaften und in den Ausschüssen im Interesse der Effizienz der politischen Arbeit zu straffen und einer Parlamentarisierung der Räte und Kreistage entgegenzuwirken.

Die Größe der Vertretungskörperschaften muß eine ausreichende Repräsentanz gewährleisten; die Mandatsträger müssen für die Bürger tatsächlich erreichbar sein. Die Räte und Kreistage müssen in der Lage sein, ihre Aufgaben wirkungsvoll, effektiv und zugleich möglichst sparsam zu erfüllen. Dem wird nach Auffassung der Kommissionsmehrheit die Zahl der Mandatsträger in kleinen und großen Gemeinden sowie den entsprechenden Landkreisen gerecht. So sind z.B. 65 Ratsmitglieder in der Landeshauptstadt Hannover durchaus angemessen. Demgegenüber hält die Mehrheit der Kommissionsmitglieder z.B. eine Zahl von 29 Ratsmitgliedern in Gemeinden mit bis zu 12.000 Einwohnern, von 35 Ratsmitgliedern in Gemeinden mit bis zu 25.000 Einwohnern oder von 43 Ratsmitgliedern in Gemeinden mit bis zu 75.000 Einwohnern nicht für zwingend erforderlich. Entsprechendes gilt für mittelgroße Landkreise. Sie empfiehlt daher, die Zahl der Mandatsträger in mittelgroßen Gemeinden und Landkreisen maßvoll zu reduzieren. Die Kommissionsmehrheit verkennt dabei nicht, daß jede Verringerung der Zahl der möglichen Mandate die Chancen für Kandidaten mindert, in die Vertretungskörperschaften

gewählt zu werden. Sie ist jedoch der Auffassung, daß demgegenüber die dargestellten Vorteile einer Reduzierung der Zahl der Mandate in diesen Gemeinden und Landkreisen überwiegen und daß die Frage der Stärkung des ehrenamtlichen Elements weniger von der Zahl der Mandatsträger als von den Funktionen abhängen, die die Vertretungskörperschaften wahrzunehmen haben. Hierzu hat die Kommission an anderer Stelle dieses Berichts Empfehlungen ausgesprochen. Hinzu kommt, daß im gemeindlichen Bereich auch die Orts- und Bezirksräte wirken und Betätigungsmöglichkeiten für ehrenamtliches Engagement bieten.

Einzelheiten über die zu treffenden Regelungen werden dem Gesetzgebungsverfahren überlassen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist jedoch der Auffassung, daß hinsichtlich der Mitgliederzahl der Räte nicht zwischen Gemeinden mit Orts- oder Bezirksräten und solchen ohne diese Gremien differenziert werden soll. Sie hält auch eine Verknüpfung der Zahl der Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten mit der jeweiligen Wahlbeteiligung nicht für sachgerecht.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht oder nicht in vollem Umfang mit. Abg. Deike und Abg. Brunkhorst unterstützen die empfohlene Reduzierung der Zahl der Ratsmitglieder. Sie sprechen sich allerdings gegen eine Verringerung der Zahl der Kreistagsabgeordneten aus, da dies dazu führen könne, daß nicht mehr alle Gemeinden von Vertretern beider großen Parteien repräsentiert würden oder einzelne Gemeinden nicht mehr im Kreistag vertreten seien. Prof. Dr. Rauschnig und Abg. Jahn befürchten, daß bei einer Verringerung der Zahl der Ratsmitglieder insbesondere bei kleineren Gemeinden unter Umständen nicht mehr alle Ortsteile im Rat repräsentiert sein könnten oder aber die Kerngemeinde unterrepräsentiert wäre. Jede Reduzierung der Zahl der Ratsmitglieder führe zu einer Reduzierung der in den Räten mitarbeitenden Bürger. Auch arbeite ein Rat mit 35 Mitglieder nicht zwingend effektiver als ein Rat mit 55 Mitgliedern. Eine Reduzierung der Mitgliederzahl könne auch eine Verminderung der Anzahl der hinzugewählten Bürgervertreter nach sich ziehen; sie komme für kleinere und mittlere Gemeinden nicht und für andere Gemeinden nur dann in Betracht, wenn die Funktionsfähigkeit des Rates aufgrund einer zu großen Mitgliederzahl nicht mehr gegeben sei (Abg. Jahn). Abg. Rehkopf trägt die Kommissionsempfehlung mit; er spricht sich allerdings dafür aus, der Zahl der Ortsteile und der Ausdehnung des Gemeindegebietes im Rahmen einer Neuregelung Rechnung zu tragen. Der Rat einer Stadt wie Neustadt a. Rbge. mit 30 Ortsteilen dürfe nicht weniger als 30 Ratsmitglieder haben.

21. Unvereinbarkeit - §§ 35 a NGO, 30 a NLO

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Unvereinbarkeitsbestimmungen der §§ 35 a NGO, 30 a NLO nicht zu verschärfen, sondern nach Möglichkeit zu lockern.

Diese Bestimmungen regeln die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für bestimmte Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes und ihnen gleichgestellte Personen und schließen diesen Personenkreis von der Wählbarkeit aus, sofern die mit dem Mandat nicht zu vereinbarende Tätigkeit nicht aufgegeben wird. Sie schränken damit zugleich die Wahlfreiheit des Bürgers ein.

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, daß die §§ 35 a NGO, 30 a NLO ebenso wie die Bestimmungen über das Mitwirkungsverbot (§§ 26 NGO, 21 NLO) den Aspekt eines möglichst weitgehenden Ausschlusses von Interessenkollisionen zu stark zu Lasten der ehrenamtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger betonen und zugleich nicht frei von Widersprüchen sind. So erscheint es inkonsequent, wenn Angestellte oder Beamte im Dienst der Gemeinde oder des Landkreises nicht Ratsmitglied oder Kreistagsabgeordnete sein dürfen, während die in einem Arbeitsverhältnis zur Gemeinde oder zum Landkreis stehenden Arbeiter dieser Einschränkung nicht unterworfen sind (§§ 35 a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 NGO, 30 a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 NLO). Diese Privilegierung der Arbeiter folgt zwar aus Art. 137 Abs. 1 Grundgesetz. Allerdings läßt diese Verfassungsbestimmung für Beamte und Angestellte auch vom geltenden Kommunalverfassungsrecht abweichende Regelungen zu, wie der Ausnahmeregelungen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und für Ehrenbeamte zeigen (§§ 35 a Abs. 3 Satz 2 NGO, 30 a Abs. 3 Satz 2 NLO). Auch die unterschiedslose Geltung der Unvereinbarkeitsbestimmungen für Bewerber um Mandate im Stadtbezirks- und Ortsrat (§§ 55 b Abs. 1 Satz 6, 55 f Abs. 1 Satz 3 NGO) kann die Möglichkeit, kommunalpolitische Mandate wahrzunehmen, über das zwingend erforderliche Maß hinaus einschränken.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, daß die Bürger soweit wie möglich an der Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten teilhaben sollen. Sie empfiehlt daher, die Unvereinbarkeitsbestimmungen nicht zu verschärfen und lehnt eine Ausdehnung der Inkompatibilitätsregelungen auf Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und Auszubildende sowie auf alle Beamten und Angestellten im Dienst des Landkreises, dem die Gemeinde angehört, ab, da eine ausgeprägte und generelle Interessenkollision, die den Wählbarkeitsausschluß dieses Personenkreises erfordert, nicht vorliegt. Vielmehr soll im Einzelfall möglichen Kollisionen zwischen dienstlicher Tätigkeit und Mandatsausübung im Rahmen der Bestimmungen über das Mitwirkungsverbot (§§ 26 NGO, 21 NLO) begegnet werden. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen leitenden und nicht leitenden Tätigkeiten sollen nicht zu Lasten der Wählbarkeit dieser Personen gelöst werden. Nach Ansicht der Mehrheit der Kommissionsmitglieder soll darüber hinaus geprüft werden, für welche Bereiche eine Lockerung der Unvereinbarkeitsbestimmungen in Betracht kommt, um die Möglichkeit, in der kommunalen Selbstverwaltung ehrenamtlich tätig zu werden, wieder stärker für die Personen zu öffnen, denen dies bisher verschlossen ist. Dabei soll weniger auf die dienstliche Stellung als auf mögliche Interessenkollisionen abgestellt werden. Soweit diesen im Rahmen der Bestimmungen über Mitwirkungsverbote begegnet werden kann, soll von einer Inkompatibilitätsregelung abgesehen werden.

Einzelheiten einer solchen Neuregelung überläßt die Kommissionsmehrheit dem Gesetzgebungsverfahren. Sie ist der Auffassung, daß Beamte und Angestellte der Gemeinde oder des Landkreises sowie die Leiter der Kommunalaufsichtsbehörden auch zukünftig von der Wählbarkeit zu den Vertretungskörperschaften auszuschließen sind. Darüber hinaus sollen jedoch grundsätzlich alle geltenden Inkompatibilitätsregelungen auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht mit. Abg. Isernhagen und Prof. Dr. Faber sprechen sich für eine relativ strikte Trennung von Amt und Mandat und für die Ausdehnung der Inkompatibilitätsregelung des § 35 a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 NGO auf alle Beamten und Angestellten im Dienst des Landkreises, dem die Gemeinde angehört, aus, da der Unterschied zwischen leitenden und nichtleitenden Beamten oder Angestellten rein formaler Natur sei und nicht einleuchtete; die Gefahr einer Interessenkollision bestehe bei beiden Gruppen gleichermaßen. Bei der Diskussion der Inkompatibilitätsregelungen müsse auch immer das Mißtrauen der Bevölkerung gegenüber der Politik und den Interessenvertretungen gesehen werden; dieses werde zukünftig sicherlich noch zunehmen und eher dazu führen, den Kreis der Nichtwählbaren auszuweiten. Auch sei es nicht möglich, gleichzeitig sowohl die Bestimmungen über das Mitwirkungsverbot als auch die über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat zu liberalisieren; Restriktionen bei der Inkompatibilitätsregelung führten zu Lockerungen des Mitwirkungsverbots und umgekehrt (Prof. Dr. Faber). Auch seien nicht alle von einer Unvereinbarkeitsbestimmung Betroffenen völlig von kommunalpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen; so könne der Mitarbeiter einer Sparkasse möglicherweise nicht Ratsmitglied, aber Kreistagsabgeordneter werden (Abg. Isernhagen). Abg. Isernhagen würde darüber hinaus eine Regelung begrüßen, nach der ehemalige Gemeinde- und Landkreisbedienstete nicht bereits in der nächsten Wahlperiode in die jeweilige Vertretungskörperschaft gewählt werden dürfen, da in diesen Fällen die generelle Befangenheit recht ausgeprägt sei. Abg. Jahn teilt diese Auffassung grundsätzlich, würde eine solche Regelung allerdings auf ehemalige leitende Beamte beschränken.

22. Sitzterwerb - §§ 36 NGO, 31 NLO

Im Zusammenhang mit den §§ 36 NGO, 31 NLO hat sich die Enquete-Kommission mit der Frage befaßt, ob eine Vertretungsmöglichkeit für erkrankte oder sonst verhinderte Mandatsträger derselben Liste entsprechend den §§ 26, 27 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes geschaffen werden sollte. Die Kommission spricht sich einstimmig gegen eine solche Regelung aus. Vertretungsregelungen für gewählte Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken und sind nicht praktikabel, weil die eintretenden Ersatzleute gerade nicht in die Vertretungskörperschaft gewählt worden sind und damit keine Mandatstätigkeiten wahrnehmen können.

23. Ruhen der Mitgliedschaft im Rat oder im Kreistag - §§ 38 NGO, 34 NLO

Gemäß §§ 38 Abs. 2 NGO, 34 Abs. 2 NLO ruht die Mitgliedschaft im Rat oder im Kreistag bis zur rechtskräftigen Entscheidung, wenn ein Ratsmitglied oder ein Kreistagsabgeordneter infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über sein Vermögen beschränkt wird. Das Ratsmitglied oder der Kreistagsabgeordnete ist verpflichtet, den Ratsvorsitzenden oder den Landrat von der gerichtlichen Anordnung unverzüglich zu unterrichten.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einstimmig, die Bestimmungen der §§ 38 Abs. 2 NGO, 34 Abs. 2 NLO zu streichen.

Diese Vorschriften gelangen nur zur Anwendung, wenn die gerichtliche Verfügungsbeschränkung das gesamte Vermögen erfaßt (Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 38 Anm. 3; Engel/Fey, Kommentar zur Niedersächsischen Landkreisordnung, § 34 Rn. 7). Nach Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes wird zukünftig im wesentlichen die durch Konkurs- oder Vergleichsverfahren ausgelöste Verfügungsbeschränkung in Betracht kommen. Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Bestimmungen, für die es im Statusrecht der Bundes- und der Landtagsabgeordneten und in den übrigen Gemeindeordnungen keine Parallele gibt, aufgrund ihres Ausnahmecharakters und mit Rücksicht auf die Bedeutung des Mandats und die verfassungsrechtlichen Garantien des Wahlrechts gestrichen werden sollen.

24. Zuständigkeit des Rats und des Kreistages - §§ 40 NGO, 36 NLO

Im Zusammenhang mit den §§ 40 NGO, 36 NLO hat sich die Enquete-Kommission mit der Frage befaßt, ob eine Regelung geschaffen werden sollte, nach der die Rate und Kreistage bestimmte Zuständigkeiten auf die Hauptverwaltungsbeamten und die Fachausschüsse übertragen können.

Die Kommission spricht sich gegen eine solche Regelung aus.

Die in §§ 40 Abs. 1 NGO, 36 Abs. 1 NLO genannten Aufgaben kommen nach Auffassung der Kommission für eine Delegation grundsätzlich nicht in Betracht. Im übrigen kann die Zuständigkeit in den Fällen der §§ 40 Abs. 1 Nr. 11 NGO, 36 Abs. 1 Nr. 11 NLO auf den Verwaltungsausschuß oder den Kreisausschuß übergehen; diese können ihre Zuständigkeiten gemäß §§ 57 Abs. 4 NGO, 51 Abs. 3 Satz 2 NLO auf den Hauptverwaltungsbeamten übertragen.

Die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf die Fachausschüsse würde darüber hinaus einen nicht unerheblichen Mehraufwand im Hinblick auf die notwendigen Fraktionssitzungen zur Folge haben, da die Ausschußmitglieder abschließend für ihre Fraktion stimmen könnten. Hinzu kommt, daß in einzelnen Fachausschüssen stimmberechtigte Mitglieder vertreten sein können, die nicht zugleich Mitglied der Vertretungskörperschaft sind. Auch würden die Fachausschüsse damit Organstellung erlangen mit der Folge, daß ihre bisherige Struktur - z.B. jederzeitige Auflösung - nicht aufrecht erhalten werden könnte. Gegen eine solche Regelung sprechen schließlich die negativen Erfahrungen, die in der Zeit von 1955 bis 1963 mit der Beschlußkompetenz von Fachausschüssen gemacht wurden. Die Kommission spricht sich auch gegen eine Regelung aus, nach der die Entscheidungskompetenzen der Organe bestehen bleiben, die Entscheidung aber von dem Votum eines Fachausschusses abhängig ist, da dies zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen würde.

25. Einberufung des Rats und des Kreistages - §§ 41 NGO, 38 NLO

Gemäß §§ 41 Abs. 2 Satz 2 NGO, 38 Abs. 1 Satz 2 NLO sind Rat und Kreistag einzuberufen, so oft die Geschäftslage es erfordert, der Rat jedoch mindestens einmal in drei Monaten, der Kreistag mindestens viermal im Jahre. In dringenden Fällen

kann die Tagesordnung zu Beginn der Sitzung durch Beschluß des Rats oder des Kreistages mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder erweitert werden (§§ 41 Abs. 3 Satz 2 NGO, 38 Abs. 2 Satz 2 NLO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, diese Bestimmungen beizubehalten, da sie dem Schutz von Minderheiten dienen.

Die Vorschriften der §§ 41 Abs. 2 Satz 2 NGO, 38 Abs. 1 Satz 2 NLO gewährleisten, daß die Vertretungskörperschaften innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Mindestzeiträume tagen und verhindern damit, daß eine Mehrheit die Einberufung einer Sitzung ablehnt, weil sie der Meinung ist, daß zu wenig oder zu unbedeutende Beratungsgegenstände angemeldet worden sind. Die Kommissionmehrheit ist im übrigen der Auffassung, daß die nach geltendem Recht vorgesehenen Tagungsrhythmen angemessen sind. Im Falle einer Streichung der §§ 41 Abs. 3 Satz 2 NGO, 38 Abs. 2 Satz 2 NLO könnte eine Mehrheit Beschlüsse herbeiführen, auf die sich eine Minderheit nicht ausreichend vorbereiten konnte.

Abg. Dr. Eilers spricht sich demgegenüber für eine Streichung der §§ 41 Abs. 2 Satz 2 NGO, 38 Abs. 1 Satz 2 NLO aus.

26. Ausschüsse des Rats und des Kreistages - §§ 51 NGO, 47 NLO

Besetzungsverfahren

Gemäß §§ 51 Abs. 2 bis 5 und 10 NGO, 47 Abs. 2 bis 5 und 10 NLO nehmen die Fraktionen und Gruppen die Besetzung der Ausschüsse vor, sofern die Vertretungskörperschaft nicht einstimmig ein anderes Verfahren beschließt, während der Rat oder der Kreistag die Sitzverteilung und die Ausschußbesetzung durch Beschluß feststellt. Dies gilt gemäß §§ 56 Abs. 3 Satz 1 NGO, 50 Abs. 1 Satz 1 NLO entsprechend für die Besetzung der Verwaltungs- und Kreisausschüsse.

Die Enquete-Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß das Verfahren zur Besetzung der Verwaltungs- und Kreisausschüsse nicht frei von rechtlichen Bedenken ist. Sie empfiehlt, dieses Besetzungsverfahren im Zuge einer Novellierung des Kommunalverfassungsrechts vorsorglich neu zu regeln.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem zu den damaligen Bestimmungen der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung über die Wahl der hauptamtlichen Magistratsmitglieder in Städten mit Magistratsverfassung ergangenen Urteil vom 10.12.1974 (BVerfGE 38, 258 ff.) herausgestellt, daß mit eigenen, unentziehbaren Rechten ausgestattete Gemeindeorgane, die Staatsgewalt ausübten, einer demokratischen Legitimation bedürften, die sich auf die Gesamtheit der Bürger der Gemeinde als dem Volk, von dem alle Gewalt ausgehe, zurückführen lasse. Sei eine unmittelbare Wahl von Magistratsmitgliedern nicht vorgesehen, könne nur die aus einer allgemeinen Wahl hervorgegangene Stadtvertretung als Repräsentationsorgan aller Gemeindebürger dem Magistrat die erforderliche demokratische Legitimation verschaffen, und zwar durch einen Akt, der ihr in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden könne. Dies sei nicht der Fall, wenn ein neu zu bestellendes Magistratsmitglied unter Ausschaltung der übrigen Gemeindevertreter von einer Fraktion ausgewählt werde, da eine Fraktion als Teil und ständige Gliederung der Ver-

vertretungskörperschaft den Akt der demokratischen Legitimation, zu dem die Stadtvertretung als Repräsentationsorgan berufen sei, nicht leisten könne (BVerfGE 38, 258 < 270 ff. >).

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht in weiteren Entscheidungen fortgeführt. In dem Beschluß vom 15.2.1978 (BVerfGE 47, 253 ff.) zur nordrhein-westfälischen Bezirksvertretung, die ebenfalls ein beschließendes Organ mit unentziehbaren Entscheidungsbefugnissen ist (vgl. § 13 b GemO NW), hat das Gericht in seinen Leitsätzen herausgestellt, daß das Grundgesetz für die Gemeinden die demokratische Organisation der Staatsgewalt vorschreibe. "Auch ihre Organe und Vertretungen bedürfen, soweit sie Staatsgewalt ausüben, einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen läßt" (Leitsatz 1). "Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation erfordert eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern" (Leitsatz 2). In dem Beschluß vom 1.10.1987 (BVerfGE 77, 1 ff., 41) hat das Bundesverfassungsgericht schließlich unter Hinweis auf sein Urteil vom 10.12.1974 wiederholt, daß die Volksvertretung den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen die erforderliche Legitimation nur durch einen Akt vermitteln könne, "der ihr in ihrer Gesamtheit zuzurechnen ist. Eine Benennung der Organmitglieder durch die Fraktionen reicht hier nicht aus".

Zu den Verwaltungsräten der nordrhein-westfälischen Sparkassen, die nach § 10 Abs. 2 des Sparkassengesetzes i.d.F. des Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Arbeitnehmer-Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen vom 26.6.1984 (NW GV S. 362) nicht mehr durch die Vertretung des Gewährträgers, sondern durch die Dienstkräfte der Sparkasse unmittelbar gewählt wurden, führt der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 15.9.1986 (NVwZ 1987, 211 ff.) aus, daß auch die Sparkassen als Teil der öffentlichen Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Demokratieprinzip unterworfen seien; ihre Amtswalter müßten folglich demokratisch legitimiert sein. Die erforderliche Legitimationskette zwischen dem Verwaltungsrat der Sparkasse und dem Gemeinde- oder Kreisvolk oder seinen Vertretungen wird jedoch nach den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes mit der Wahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates durch die Dienstkräfte der Sparkasse nicht hergestellt. "Die wählende Personalversammlung ist weder Gemeinde- noch Kreisvolk, noch deren Vertretung. Für die von ihr berufenen Mitglieder des Verwaltungsrates fehlt daher ein Glied der vom Demokratieprinzip geforderten Legitimationskette" (NVwZ 1987, 211 ff., 213).

Nach Auffassung der Kommission sind aus diesen Entscheidungen Konsequenzen für das Besetzungsverfahren der niedersächsischen Verwaltungs- und Kreisausschüsse zu ziehen. Das Erfordernis demokratischer Legitimation ist keine Besonderheit des schleswig-holsteinischen Verfassungsrechts: Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 15.2.1978 (BVerfGE 47, 253 ff., 271; vgl. a. BVerfGE 52, 95, 130) dargelegt hat, folgt die Notwendigkeit eines Legitimationszusammenhanges zwischen Volk und kommunalen Organen aus dem Zusammenwirken des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG), der Homogenitätsklausel (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und des Gebots, in Gemeinden und Kreisen in bestimmter Weise gewählte Volksvertretungen vorzusehen (Art. 28 Abs. 1

Satz 2 GG). Dieses demokratische Prinzip ist in Einklang mit den Bestimmungen des Grundgesetzes durch Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung in Niedersachsen übernommen worden. Auch in Niedersachsen bedürfen daher kommunale Organe, soweit sie Staatsgewalt ausüben, der demokratischen Legitimation.

Die Verwaltungs- und Kreisausschüsse üben jedenfalls bei der Wahrnehmung von unentzieharen Entscheidungsbefugnissen Staatsgewalt aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die hoheitlichen Maßnahmen der kommunalen Organe Ausfluß von öffentlicher Gewalt; sie sind Staatsgewalt im weiteren Sinne (BVerfGE 8, 122, 132). Die Verwaltungs- und Kreisausschüsse sind ebenso wie der schleswig-holsteinische Magistrat und die nordrhein-westfälische Bezirksvertretung - mit eigenen Rechten ausgestattete kommunale Organe. Ihnen sind durch die Gemeinde- bzw. die Landkreisordnung eine Reihe von unentzieharen Entscheidungskompetenzen übertragen (vgl. etwa § 57 Abs. 1, Abs. 3 NGO/§ 51 Abs. 1, Abs. 3 NLO). Zumindest die Wahrnehmung solcher unentzieharen Entscheidungskompetenzen ist aber "Ausübung von Staatsgewalt" (so BVerfGE 47, 253, 273 f. zur nordrhein-westfälischen Bezirksvertretung).

Der Verwaltungs- und der Kreisausschuß bedürfen also einer demokratischen Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger und damit das Volk zurückführen läßt. Diese Legitimation kann auch eine mittelbare sein; das Grundgesetz schreibt die unmittelbare Legitimation nur für den Rat als zentrale Führungsinstanz der Gemeinde vor (BVerfGE 47, 253, 275). Die indirekte Legitimation durch den aus Wahlen hervorgegangenen Rat oder Kreistag muß aber durch einen Akt erfolgen, der diesem in seiner "Gesamtheit" zugerechnet werden kann" (BVerfGE 38, 258, 271; 77, 1, 41).

Diesen Anforderungen dürfte das in § 56 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 51 Abs. 2 NGO/§ 50 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 47 Abs. 2 NLO vorgeschriebene Verfahren nicht gerecht werden (so ausdrücklich Wilkens, Verwaltungsausschuß und Kreisausschuß in Niedersachsen: Kreation, Verfahren, Kompetenzen in rechtsdogmatischer und rechtspolitischer Sicht <Kommunalrecht - Kommunalverwaltung Bd. 8>, S. 58 ff., 60). Hiernach werden die Beigeordneten bzw. die weiteren Kreisausschußmitglieder nämlich nach den Vorschlägen der Fraktionen und Gruppen bestimmt; die Besetzung der auf sie entfallenden Ausschußsitze liegt ausschließlich in der Hand der Fraktionen und Gruppen (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 51 Anm. 3 a.E.). Den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Akt der demokratischen Legitimation kann aber eine Fraktion oder Gruppe nicht leisten, da über die Kandidaten nicht die wahlberechtigte Vertretung in ihrer Gesamtheit, sondern nur Teile davon entscheiden. (BVerfGE 38, 258, 273 f.; 77, 1, 41; Wilkens, a.a.O., S. 60; Kasten, Ausschußorganisation und Ausschußrückruf <Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 7>, S. 74; Frowein, Parteienproporz in der Gemeindeg Spitze und Verfassung <Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 13>, S. 11). Legitimieren kann schließlich auch nicht die in §§ 51 Abs. 5 NGO/47 Abs. 5 NLO vorgesehene abschließende Beschlußfassung des Rats oder des Kreistages, da mit diesem Beschluß nur festgestellt wird, daß das Benennungsverfahren korrekt durchgeführt worden ist (BVerfGE 38, 258, 275; Thiele, a.a.O., § 51 Anm. 6).

Der Übertragbarkeit der vom Bundesverfassungsgericht zum schleswig-holsteinischen Benennungsverfahren getroffenen Aussagen auf die Rechtslage in Niedersachsen stehen Strukturunterschiede zwischen dem Verwaltungs- oder dem Kreisausschuß und dem Magistrat nicht entgegen. Zwar wurden in Schleswig-Holstein die Stellen aller hauptamtlichen Magistratsmitglieder niemals zur selben Zeit besetzt, weil ihre Amtszeit nicht an die Wahlperiode der Gemeindevertretung gekoppelt war, so daß jeweils ein Teil der Mitglieder der Gemeindevertretung an der Auswahl der Magistratsmitglieder wegen des fehlenden Vorschlagsrechts nicht beteiligt war (BVerfGE 38, 258, 272 f.). Demgegenüber werden in Niedersachsen alle Beigeordneten oder weiteren Kreisausschußmitglieder sowohl am Beginn der Wahlperiode des Rats oder des Kreistages als auch bei später notwendig werden den Änderungen zur selben Zeit bestellt, so daß alle vorschlagsberechtigten Fraktionen und Gruppen auf die jeweilige Zusammensetzung Einfluß nehmen können. Trotz dieses strukturellen Unterschiedes verbleibt allerdings "auch hier die Entscheidung über die Personalauswahl bei den politischen Gruppierungen, ohne daß dem Rat oder dem Kreistag als solchem eine Einflußmöglichkeit eingeräumt ist. Dieser ist aber von der Summe seiner Fraktionen und Gruppen wesensverschieden" (Wilkens, a.a.O., S. 61).

Schließlich kann die Verfassungsmäßigkeit des niedersächsischen Besetzungsverfahrens nicht damit begründet werden, daß nach § 56 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. 51 Abs. 10 N(G)O/§ 50 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 47 Abs. 10 NLO die Möglichkeit besteht, ein abweichendes Verfahren zu wählen. Da das abweichende Verfahren einstimmig beschlossen werden muß, verbietet es sich, in der fehlenden Wahrnehmung dieser Option durch die nicht vorschlagsberechtigten Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten eine indirekte Mitwirkung an der Personalauswahl zu sehen (Wilkens, a.a.O., S. 62). Ein Antrag auf Abweichung von dem gesetzlich festgelegten Verfahren kann nämlich von jedem einzelnen der anwesenden Mandatsträger verhindert werden (Thiele, a.a.O., § 51 Anm. 13 a.E.; Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 51 Rn. 19). Daß eine solche lediglich von einer unter Umständen sehr kleinen Minderheit getragene Entscheidung nicht als Billigung der Vorschläge der Fraktionen und Gruppen durch den Rat oder den Kreistag in seiner Gesamtheit bewertet werden kann, dürfte nicht zweifelhaft sein (so das Bundesverfassungsgericht <E 38, 258, 274 f.> zum Widerspruchsrecht gemäß § 64 Abs. 3 Satz 6 GemO SH a.F., für das sogar eine Zwei-Drittel-Mehrheit ausreicht hat).

Danach genügt das in § 56 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 51 Abs. 1 N(G)O/§ 50 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 47 Abs. 2 NLO vorgesehene Verfahren zur Auswahl der Beigeordneten und der weiteren Kreisausschußmitglieder nicht dem für kommunale Organe geltenden, verfassungsrechtlich verankerten demokratischen Legitimationsgebot. Dasselbe Problematik dürfte sich bei der Besetzung der Werksausschüsse und der Verwaltungsräte von Sparkassen stellen. Auch diese Gremien nehmen öffentliche Verwaltung wahr. Die ihnen angehörenden Vertreter der Bediensteten werden jedoch gemäß § 108 Abs. 3 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes durch die Bediensteten direkt gewählt, so daß die notwendige demokratische Legitimation ebenfalls zweifelhaft sein dürfte (vgl. Verfassungsgerichtshof NW, NVwZ 1987, 211 ff.; Thiele, a.a.O., § 53 Anm. 2).

Die Kommission empfiehlt daher, das Verfahren zur Besetzung der Verwaltungs- und der Kreisausschüsse vorsorglich neu zu regeln. Die Ausgestaltung einer solchen Neuregelung überläßt die Kommission ebenso dem Gesetzgebungsverfahren wie die Frage, ob auch die Besetzung der Rats- und der Kreistagsausschüsse neu geregelt werden soll. Dem verfassungsrechtlichen Legitimationsgebot tragen sowohl das Verfahren zur Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlungen des Kommunalverbandes Großraum Hannover und des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (§ 4 Abs. 3 und 3 des Gesetzes über den Kommunalverband Großraum Hannover; § 4 Abs. 8 und 9 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig) als auch das ursprünglich in § 56 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 04.03.1955 (Nieders. GVBl. S. 55) vorgesehene Verfahren hinreichend Rechnung. Die Mitglieder der Verbandsversammlungen werden von den Vertretungen der Verbandsglieder auf Vorschlag der Fraktionen und Gruppen mit Mehrheit gewählt. Dieses Verfahren birgt allerdings das Problem in sich, daß die Mehrheit einer Fraktion oder einer Gruppe zwar nicht das Vorschlagsrecht streitig machen, aber die Wahl des Vorgeschnlagenen verweigern kann mit der Folge, daß ein neuer Vorschlag zu machen ist. § 56 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 04.03.1955 sah demgegenüber die Verhältniswahl aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Vertretung vor. Dieses Verfahren gewährleistet insbesondere, daß das Wahlgremium als Gesamtorgan handelt. Im Schutze der geheimen Wahl ist allerdings nicht sichergestellt, daß jedes Fraktions- oder Gruppenmitglied dem Vorschlag seiner Gruppierung folgt. Dies kann dazu führen, daß das Wahlergebnis nicht die Mehrheitsverhältnisse im Rat oder im Kreistag widerspiegelt. Die Kommission spricht sich für eine Neuregelung aus, die gewährleistet, daß die Mehrheitsverhältnisse in den Verwaltungs- und Kreisausschüssen denen in den Vertretungskörperschaften entsprechen.

Einzelne Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht mit.

Prof. Dr. Faber sieht keinen Änderungsbedarf. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.12.1974 (BVerfGE 38, 258 ff.) habe ein schleswig-holsteinischer Verfassungsrechtssatz sowie die dortige Regelung über die Magistratsbesetzung zugrunde gelegen. Der Verwaltungs- und der Kreisausschuß seien jedoch mit dem Magistrat nicht vergleichbar. Die empfohlene Neuregelung ändere nicht nur den Wahlmodus, sondern auch den Charakter dieser Organe, sie würden zu einer Art Magistrat. Da der Verwaltungs- und der Kreisausschuß die erfolgreichsten Institutionen des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts seien, müsse eine Änderung des Besetzungsverfahrens sorgfältig geprüft werden.

Prof. Dr. Rauschnig teilt die Rechtsauffassung der Kommissionsmehrheit. Er hält es jedoch für ausreichend, wenn der feststellende Beschluß des Rats oder des Kreistages gemäß §§ 51 Abs. 5 NGO/47 Abs. 5 NLO durch einen bestätigenden Beschluß ersetzt würde.

Austausch von Ausschußmitgliedern

Der Wechsel von Ausschußmitgliedern vollzieht sich gemäß §§ 51 Abs. 9 NGO/47 Abs. 9 NLO im Rahmen der Auflösung und Neubildung von Ausschüssen (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 51 Anm. 11; Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 51 Rn. 16; Goldmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 51 Rn. 14; Engel/Fey, Kommentar zur Niedersächsischen Landkreisordnung, § 47 Rn. 39 ff.).

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig für die Einführung einer gesetzlichen Regelung aus, nach der die Fraktionen und Gruppen die von ihnen entsandten Ausschußmitglieder austauschen können. Ein solcher Wechsel in der Ausschußmitgliedschaft soll eines feststellenden Rats- oder Kreistagsbeschlusses bedürfen.

Eine solche Regelung stellt im Hinblick auf die Entscheidung des Oberwaltungsgerichts Lüneburg vom 22.04.1986 (NVwZ-RR 1989, 94) klar, daß die Fraktionen und Gruppen ihre Ausschußmitglieder auswechseln können. Zugleich stellt sie sicher, daß eine in der Minderheit befindliche Fraktion oder Gruppe ihre Ausschußmitglieder auch gegen den Willen der Rats- oder Kreistagsmehrheit austauschen kann.

27. Verfahren in den Ausschüssen - §§ 52 NGO/47 a NLO

Gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 45 NGO/§ 47 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 41 Abs. 1 NLO tagen die Rats- und Kreistagsausschüsse grundsätzlich öffentlich.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Frage der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen der Regelung durch die kommunalen Hauptsatzungen zu überlassen und zu bestimmen, daß in den Vertretungskörperschaften über den Inhalt von Ausschußsitzungen zu berichten ist, wenn Ausschüsse aufgrund einer Hauptsatzungsregelung nichtöffentlich tagen.

Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß sich die Einführung der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen im wesentlichen nicht bewährt hat. Die Erwartung, die Bürger könnten durch öffentlich tagende Ausschüsse an die Kommunalpolitik herangeführt werden, hat sich nicht erfüllt. In der Regel wird nur äußerst spärlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, als Zuhörer an den Ausschußsitzungen teilzunehmen. Zugleich entstehen in der Öffentlichkeit Irritationen, wenn über die in öffentlicher Sitzung beschlossene Empfehlung eines Ausschusses berichtet wird, der Verwaltungs- oder Kreisausschuß oder die Vertretungskörperschaft später jedoch eine andere Entscheidung trifft. Die Öffentlichkeit der Sitzungen hat dazu geführt, daß zahlreiche Angelegenheiten, die früher ohne wesentliche Vorbereitung direkt und durchaus kontrovers in den Ausschüssen beraten worden sind, nunmehr zunächst intensiv in den Fraktionen und den Arbeitskreisen vorbereitet werden. In den Ausschußsitzungen wird dann oftmals weniger zur Sache als für die Öffentlichkeit diskutiert. Sie dienen häufig nicht mehr der Meinungsbildung, sondern der Verkündung und Verteidigung von Entscheidungen, die bereits im Vorfeld getroffen worden sind. Dadurch ist es wesent-

lich schwieriger geworden, mit unterschiedlichen Meinungen in einer bestimmten Angelegenheit in die Ausschußsitzung zu gehen und sich im offenen Austausch aufeinander zuzubewegen und gemeinsam eine Lösung zu finden. Oftmals wird nur noch die Verwaltungsvorlage nachvollzogen oder abgelehnt, und zwar auf Grund von parteipolitischen Gesichtspunkten oder wegen der im Vorfeld erfolgten Meinungsbildung in den Fraktionen. Die erforderlich gewordenen Vorbereitungs-sitzungen haben darüber hinaus zu einer zusätzlichen Belastung der ehrenamtlich Tätigen geführt.

Die Kommission ist der Auffassung, daß sich die Öffentlichkeit von Ausschußsit-zungen bei der gegenwärtigen Entwicklung, Informations- und Mitwirkungs-möglichkeiten sowie Mitentscheidungsrechte auszubauen und neu zu schaffen, trotz der negativen Erfahrungen nicht wieder abschaffen läßt. Sie spricht daher eine solche Empfehlung nicht aus. Die Kommissionmehrheit sieht allerdings keine Notwendigkeit, die grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen ge-setzlich zu regeln. Sie empfiehlt daher, diese Frage der Regelung durch die kom-munalen Hauptsatzungen zu überlassen. Damit können die Kommunen selbst zu entscheiden, ob ihre Ausschüsse öffentlich oder nichtöffentlich tagen. Zugleich kann zwischen den verschiedenen Ausschüssen differenziert und eine den jeweili-gen örtlichen Verhältnissen gerecht werdende Regelung getroffen werden. Diese zusätzliche Regelungskompetenz stärkt die Stellung der Gemeinden und Landkrei-se. Um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerecht zu werden, soll eine kommunalverfassungsrechtliche Bestimmung vorsehen, daß in den Räten und Kreistagen über den Inhalt von Ausschußsitzungen zu berichten ist, wenn Aus-schüsse aufgrund einer Hauptsatzungsregelung nichtöffentlich tagen.

Abg. Lübben trägt die Kommissionsempfehlung mit. Sie ist der Auffassung, die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen habe sich bewährt. Angesichts der Fülle von Be-ratungsgegenständen müßten ohnehin Arbeitskreise gebildet werden. Auch könnten sich Interessierte in öffentliche Sitzungen einbringen.

Andere Kommissionsmitglieder tragen diese Empfehlung nicht mit. Abg. Rehkopf ist der Ansicht, die öffentlichen Ausschußsitzungen hätten die Transparenz des kommu-nalpolitischen Geschehens für die Bevölkerung erhöht. Auch wenn der Bürger nur in geringem Maße an den Sitzungen als Zuhörer teilnehme, erfolge durch die Presse eine wertvolle Information der Bevölkerung. Abg. Schmalstieg und Abg. Isemhagen sind der Auffassung, die aus der Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen entstandene Si-tuation müsse durch den Gesetzgeber gelöst werden. Werde der Kommissionsempfeh-lung gefolgt, könne der Druck in den Vertretungskörperschaften so groß werden, daß nur die Möglichkeit bleibe, in den Hauptsatzungen regelmäßig die Durchführung von öffentlichen Ausschußsitzungen vorzusehen.

28. Stadtbezirke in Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern - § 55 NGO

Gemäß § 55 Abs. 1 und 3 Satz 1 und 2 NGO ist das Stadtgebiet der Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern in mindestens sechs Stadtbezirke einzuteilen. Über die Zahl der Stadtbezirke und ihre Abgrenzung beschließt der Rat mit einer Mehr-heit von zwei Dritteln seiner Mitglieder.

Die Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob die Zahl der Stadtbezirke gesetzlich begrenzt werden sollte. Sie spricht sich gegen eine solche Regelung aus.

Zwar sind in der Stadt Braunschweig 21 Stadtbezirke und in der Landeshauptstadt Hannover 13 Stadtbezirke gebildet worden, während in Köln neun und in Gelsenkirchen fünf Stadtbezirke bestehen. Trotz dieser unterschiedlichen Zahl von Stadtbezirken soll eine gesetzliche Höchstzahl nicht eingeführt werden. Der Zuschnitt und die Zahl der Stadtbezirke sind zum Teil historisch bedingt; so sind in der Stadt Braunschweig gewachsene Ortschaften zu Stadtbezirken erklärt worden. Sowohl die Abgrenzung als auch die Festlegung der Zahl der Stadtbezirke läßt sich nach Auffassung der Kommission am sachgerechtesten in der jeweiligen Gemeinde entscheiden. Der bestehende kommunalpolitische Spielraum soll daher nicht beschnitten werden.

29. Stadtbezirksrat - § 55 b NGO

Reglungsstruktur

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften über die Stadtbezirksräte und die Ortsräte zusammenzufassen und die Bereiche, die einer gesonderten Regelung bedürfen, in Spezialnormen zu regeln. Dies ermöglicht eine deutlichere Gestaltung der Gemeindeordnung, da die Vorschriften über die Stadtbezirksräte und die Ortsräte ohnehin im wesentlichen deckungsgleich sind. Zugleich treten die Unterschiede zwischen diesen Institutionen klarer hervor. Soweit unterschiedliche Regelungen bestehen, kann im Zuge einer solchen Neuregelung geprüft werden, ob eine Angleichung in Betracht kommt. Dies gilt z.B. für die im Rahmen der Feststellung der Zahl der Stadtbezirksratsmitglieder notwendige Ermittlung der Bevölkerungszahl des Stadtbezirks (§ 55 b Abs. 1 Satz 2 NGO), die bei den Ortsräten nicht erforderlich ist, weil die Zahl der Ortsratsmitglieder durch die Hauptsatzung festgelegt wird (§ 55 f Abs. 1 NGO). Neben einer Übertragung der für die Stadtbezirksräte geltenden Regelungen auf die Ortsräte oder einer Änderung der Bestimmungen für die Stadtbezirksräte im Sinne der Vorschriften für die Ortsräte kommt auch eine tabellarische Festlegung der Zahl der Stadtbezirksrats- und der Ortsratsmitglieder nach Maßgabe von Einwohnerzahlen in Betracht.

Fraktions- und Gruppenbildung

Gemäß § 55 b Abs. 1 Satz 6 NGO gelten für die Mitglieder des Stadtbezirksrats die Vorschriften über die Ratsmitglieder und § 35 a NGO entsprechend. Nach Maßgabe der Hauptsatzung können Ratsmitglieder, die in dem Stadtbezirk wohnen oder in deren Wahlbereich der Stadtbezirk ganz oder teilweise liegt, dem Stadtbezirksrat mit beratender Stimme angehören (§ 55 b Abs. 2 NGO).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine ergänzende Regelung einzuführen, nach der § 39 NGO mit der Maßgabe anzuwenden ist, daß zur Bildung einer Fraktion oder Gruppe mindestens zwei stimmberechtigte Mitglieder des Stadtbezirksrats er-

forderlich sind. Eine solche Regelung schließt es aus, daß ein stimmberechtigtes Mitglied und ein Mitglied nach § 55 b Abs. 2 NGO oder zwei nicht stimmberechtigte Mitglieder eine Fraktion oder Gruppe im Stadtbezirksrat bilden.

Aufwandsentschädigung für Stadtbezirksratsmitglieder mit beratender Stimme

Die Kommission spricht sich für eine Regelung aus, nach der an die nicht stimmberechtigten Stadtbezirksratsmitglieder (§ 55 b Abs. 2 NGO) eine Aufwandsentschädigung nur als Sitzungsgeld gezahlt werden kann. Die Kommission hält eine solche Beschränkung der Aufwandsentschädigung für angemessen, weil die Beteiligung dieser Mitglieder an den Aufgaben des Stadtbezirksrats regelmäßig nicht so intensiv ist, wie die Tätigkeit der mit Stimmrecht ausgestatteten Mitglieder des Stadtbezirksrats, zumal die Ratsmitglieder, die dem Stadtbezirksrat mit beratender Stimme angehören, möglicherweise mehreren Stadtbezirksräten gleichzeitig angehören. Die empfohlene Regelung entspricht der bereits geltenden Bestimmung über die Zahlung von Aufwandsentschädigungen an berufene Mitglieder in Ausschüssen der Vertretungskörperschaften (§§ 51 Abs. 7 Satz 4 NGO/47 Abs. 7 Satz 4 NLO).

Bezirksbürgermeister

Gemäß § 55 b Abs. 3 NGO wählt der Stadtbezirksrat aus seiner Mitte den Vorsitzenden, der die Bezeichnung Bezirksbürgermeister führt; § 43 NGO gilt entsprechend.

Die Enquete-Kommission spricht sich aus den Gründen, die gegen eine Direktwahl der ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsvorsitzenden sprechen (vgl. Abschnitt B Teil I Nr. 4), auch gegen eine Direktwahl der Bezirksbürgermeister aus. Sie empfiehlt, den Bezirksbürgermeister zukünftig aus der Mitte der stimmberechtigten Mitglieder des Stadtbezirksrats zu wählen. Dies schließt es aus, daß ein nicht stimmberechtigtes Mitglied des Stadtbezirksrats (§ 55 b Abs. 2 NGO) gewählt wird. Für eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Bezirksbürgermeisters im Verhältnis zum Stadtbezirksrat sieht die Kommission keinen Anlaß.

30. Aufgaben des Stadtbezirksrats - § 55 c NGO

Bürgerversammlung

Die Enquete-Kommission spricht sich für eine Regelung aus, nach der der Stadtbezirksrat vom Verwaltungsausschuß die Durchführung einer Bürgerversammlung zu allen wichtigen Angelegenheiten sowohl des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises verlangen kann, wenn diese den Stadtbezirk berühren. Dies stärkt die Stellung der Stadtbezirksräte und erleichtert es ihnen, bestimmte kommunalpolitische Entwicklungen und Entscheidungen der Bevölkerung verständlich zu machen. Die Bürger erhalten dadurch eine weitere Möglichkeit, ihre Interessen auf der Ebene des Stadtbezirks gegenüber den gewählten Repräsentanten zu artikulieren. Zugleich bleibt die Durchführung der Bürgerversammlung Angelegenheit des

Verwaltungsausschusses. Dies wirkt desintegrierenden Wirkungen von stadtbezirksbezogenen Bürgerversammlungen entgegen, folgt der Erfahrung, daß auch örtliche Angelegenheiten häufig mehrere Stadtbezirke gleichzeitig betreffen und bezieht den Verwaltungsausschuß in den Meinungsaustausch vor Ort mit ein.

Aufgaben

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich dagegen aus, den Aufgabenkatalog des § 55 c Abs. 1 NGO zu streichen und die Bestimmung der Aufgaben des Stadtbezirksrats in vollem Umfang der Gemeinde selbst zu überlassen. Herausragende Aufgabe der Stadtbezirksräte ist es, örtliche Interessen institutionalisiert, effektiv und im Rahmen eines festgelegten Verfahrens zu vertreten und dadurch zur Integration der Stadtbezirke in die Gemeinde beizutragen. Hierzu sind die Stadtbezirke angemessen mit Aufgaben und Entscheidungskompetenzen auszustatten, da aus fehlenden Entscheidungsrechten dieser Gremien eine Demotivation der Mandatsträger und eine Zunahme der Politikverdrossenheit bei engagierten Bürgern folgen kann. Die gesetzliche Regelung über die Mindestaufgaben der Stadtbezirksräte soll daher bestehen bleiben. Die Gemeinden haben darüber hinaus die Möglichkeit, den Stadtbezirksräten im Rahmen des § 55 c Abs. 1 Satz 2 NGO weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zu übertragen.

Abg. Oppermann spricht sich demgegenüber dafür aus, die Gemeinden selbst darüber entscheiden zu lassen, welche Entscheidungsbefugnisse den Stadtbezirksräten zukommen. Dies entspreche dem Gebot der Subsidiarität und stärke die Stellung der Gemeinden.

Die Kommission spricht sich gegen eine Erweiterung des Aufgabenkatalogs des § 55 c Abs. 1 NGO aus. Die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Stadtbezirksräte soll vielmehr der Entscheidung der Gemeinden überlassen bleiben. Dies gilt z.B. für die Überlegung, die Entscheidungszuständigkeiten um die Aufstellung von Richtlinien zu erweitern, nach denen die Verwaltung in den bezirksbezogenen Angelegenheiten des § 55 c Abs. 1 NGO verfährt. Eine solche Regelung könnte dazu führen, daß die Verwaltung in den einzelnen Stadtbezirken unterschiedlich zu verfahren hat. Auch die bauliche Unterhaltung der Gerätehäuser und die sachliche Ausrüstung der örtlichen Freiwilligen Feuerwehr sowie die in ihren Auswirkungen nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehende Verkehrsplanung soll den Stadtbezirksräten nicht gesetzlich zugewiesen werden. Die Ausrüstung und die Unterhaltung der Freiwilligen Feuerwehren kann erhebliche haushaltsmäßige Auswirkungen haben; auch läßt sich die Frage der nur bezirklichen oder der bezirksübergreifenden Bedeutung dieser Einrichtungen am ehesten in den Gemeinden entscheiden. Die Verkehrsplanung ist wesentlicher Bestandteil der Bauleitplanung; Entscheidungskompetenzen der Stadtbezirksräte in diesem Planungsbereich würden ihnen einen weitgehenden Einfluß auf die Flächennutzungsplanung eröffnen. Die Pflege und Reinhaltung der Wege und Plätze im Stadtbezirk sowie die Überlassung städtischer Einrichtungen, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht, an Dritte wird bereits von § 55 c Abs. 1 Nr. 3 bzw. Nr. 1 NGO erfaßt und bedarf damit keiner weiteren Regelung.

Haushaltsrechtliche Regelungen

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen weitere, über die Vorschrift des § 55 c Abs. 2 NGO hinausgehende gesetzliche Regelungen zur Haushalts- und Mittelbewirtschaftung durch die Stadtbezirksräte aus. Bestimmungen, nach denen im Gemeindehaushalt bezirksbezogene Haushaltsmittel zur Erfüllung der den Stadtbezirksräten zugewiesenen Aufgaben zu veranschlagen sind, deren Verteilung und Bewirtschaftung den Stadtbezirksräten obliegt und die übertragbar und gegenseitig deckungsfähig sind, wären vor Ort kaum praktikierbar und würden im Grunde die Errichtung eigener Verwaltungen in den Stadtbezirken verlangen.

Anhörung des Stadtbezirksrats

Gemäß § 55 c Abs. 3 Satz 1 NGO ist der Stadtbezirksrat zu allen wichtigen Fragen, die den Stadtbezirk berühren, rechtzeitig zu hören. Das Anhörungsrecht beschränkt sich vor der Beschlußfassung des Rats oder des Verwaltungsausschusses.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, daß sich das Anhörungsrecht des § 55 c Abs. 3 NGO sowohl auf Angelegenheiten des eigenen als auch auf solche des übertragenen Wirkungskreises bezieht. Dies gewährleistet das Anhörungsrecht der Stadtbezirksräte in allen wichtigen Angelegenheiten ihres Stadtbezirks (vgl. a. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 55 g Anm. 5).

Die Kommission spricht sich gegen die Einführung einer Regelung aus, nach der die Anhörung der Stadtbezirksräte erfolgen muß, bevor sich die Fachausschüsse mit der Angelegenheit befassen. Eine solche Regelung könnte dazu führen, daß die Stadtbezirksräte in hohem Maße zu Regelungen gehört werden, die später in dieser Form nicht beschlossen werden. Die Kommission hält das geltende Anhörungsrecht für ausreichend. Danach sind die Stadtbezirksräte rechtzeitig zu hören. Daraus folgt, daß die Stellungnahmen der Stadtbezirksräte mit in die Beratungen der Fachausschüsse einzugehen haben, bevor sich eine abschließende Meinung gebildet hat. Dies sichert die Anhörung der Stadtbezirksräte in einem Verfahrensstadium, in dem die Stellungnahmen noch Eingang in die Ausschußberatungen finden können.

Anhörung im Rat, im Verwaltungsausschuß und in Ratsausschüssen

Gemäß § 55 c Abs. 5 NGO kann der Stadtbezirksrat in allen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen, Vorschläge machen und Anregungen geben. Über die Vorschläge muß das zuständige Gemeindeorgan innerhalb von vier Monaten entscheiden. Bei der Beratung der Angelegenheit im Rat, im Verwaltungsausschuß oder in einem Ratsausschuß hat der Bezirksbürgermeister oder sein Stellvertreter das Recht, gehört zu werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 55 c Abs. 5 Satz 1 NGO um die Möglichkeit, Bedenken zu erheben, zu ergänzen. Dies bewirkt, daß dem Bezirksbürgermeister oder seinem Stellvertreter das Anhörungsrecht gemäß § 55 c Abs. 5 Satz 3

NGO auch dann zusteht, wenn der Stadtbezirksrat in einer den Stadtbezirk berührenden wichtigen Frage im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 55 c Abs. 3 NGO Bedenken gegen eine vorgesehene Regelung erhoben hat, ohne jedoch im Sinne des § 55 c Abs. 5 Satz 1 NGO Vorschläge gemacht oder Anregungen gegeben zu haben.

31. Ortschaften - § 55 e NGO

Gemäß § 55 e Abs. 1 NGO sind Ortschaften Teile einer Gemeinde, die eine enge Gemeinschaft bilden und für die die Hauptsatzung bestimmt, daß Ortsräte gewählt oder Ortsvorsteher bestellt werden. Eine Ortschaft mit Ortsrat muß mindestens 400 Einwohner haben.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Abschaffung der Ortsräte aus. Diese Gremien haben sich bewährt. Sie leisten wertvolle Arbeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und haben wesentlich dazu beigetragen, daß die ehemals selbständigen Gemeinden nach der Gemeindereform in die neu gebildeten Gemeinden integriert wurden.

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, das Quorum von 400 Einwohnern für die Bildung einer Ortschaft mit Ortsrat durch eine allgemeinere Formulierung zu ersetzen, die es ermöglicht, Ortsräte auch in kleineren Ortschaften zu wählen. Dies soll allerdings auf historisch gewachsene Gemeinschaften beschränkt werden. Eine solche Regelung kann verhindern, daß in Ortschaften, deren Einwohnerzahl unter 400 gesunken ist, nur noch Ortsvorsteher bestellt werden können, obwohl sich die Einrichtung von Ortsräten bewährt hat.

Abg. Oppermann spricht sich für ein Quorum von 200 Einwohnern aus. Auch in kleinen Ortschaften zwischen 200 und 400 Einwohnern sei ein Ortsrat sinnvoll. Während ein Ortsvorsteher nur eine minimale Interessenvertretung der Ortschaft gewährleisten könne, habe ein Ortsrat den Vorzug, daß er ein Forum für kontroverse und öffentliche Diskussionen schaffe. Es sei nicht einzusehen, warum eine zahlenmäßig kleine Bürgerschaft darauf verzichten solle.

32. Ortsrat - § 55 f NGO

Zur Struktur der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen über die Ortsräte und die Stadtbezirksräte, zur Fraktions- und Gruppenbildung in den Ortsräten, zur Aufwandsentschädigung für Ortsratsmitglieder mit beratender Stimme und zur Wahl sowie zu den Zuständigkeiten des Ortsbürgermeisters im Verhältnis zum Ortsrat verweist die Kommission auf ihre Empfehlungen zum Stadtbezirksrat (Abschnitt B Teil V Nr. 29).

Gemäß § 55 f Abs. 1 Satz 1 NGO wird die Zahl der Ortsratsmitglieder durch die Hauptsatzung bestimmt; es sind jedoch mindestens fünf Ortsratsmitglieder zu wählen.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß die Ortsräte in einigen Ortschaften eine zu große Zahl von Mitgliedern haben. Da die Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Ortsräte relativ gering sind, kann ein zu stark besetzter Ortsrat zur Demotivation der Mandatsträger und zu einer Beeinträchtigung der Arbeit des Ortsrats führen. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Größe der Ortsräte an die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsausschusses angebunden wird, würde ebenso wie eine Bestimmung, nach der sich die Zahl der Ortsratsmitglieder an der Größe des Verwaltungsausschusses orientieren soll, zu einer Beschränkung der Mitgliederzahl in den Ortsräten führen. Allerdings würde eine solche gesetzliche Regelung der Absicht zuwiderlaufen, den kommunalen Vertretungskörperschaften möglichst viele Entscheidungskompetenzen zu überlassen. Die Kommission sieht daher von einer entsprechenden Empfehlung ab, um den Räten nicht die Möglichkeit zu nehmen, durch die Bestimmungen in den Hauptsatzungen selbst sachgerechte Regelungen zu treffen.

33. Aufgaben des Ortsrats - § 55 g NGO

Zur Möglichkeit des Ortsrats, vom Verwaltungsausschuß die Durchführung einer Bürgerversammlung verlangen zu können, zur Überlegung, den Aufgabenkatalog des § 55 g Abs. 1 NGO zu streichen und die Bestimmung der Aufgaben des Ortsrats in vollem Umfang der Gemeinde selbst zu überlassen, zum Anhörungsrecht des Ortsrats gemäß § 55 g Abs. 3 NGO sowie zum Anhörungsrecht des Ortsbürgermeisters oder seines Stellvertreters gemäß § 55 g Abs. 4 NGO verweist die Kommission auf ihre Empfehlungen zu den Aufgaben des Stadtbezirksrats (Abschnitt B Teil V Nr. 30).

Gemäß § 55 g Abs. 2 NGO sind dem Ortsrat die für die Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Recht des Rats zum Erlaß der Haushaltsatzung wird dadurch nicht berührt. Die Ortsräte sind jedoch insoweit bei den Beratungen der Haushaltsatzung rechtzeitig zu hören. Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Bestimmung aus, nach der den Ortsräten über einen kommunalverfassungsrechtlich geregelten Umlagesatz eigene Finanzmittel zur Verfügung zu stellen sind. Nach ihrer Auffassung soll es dem Rat überlassen bleiben, welche Mittel er den Ortsräten zur Verfügung stellt. Ein Umlageverfahren würde im übrigen erhebliche Verwaltungskraft binden.

Die Kommission empfiehlt, die Anhörung der Ortsräte in der Bauleitplanung entsprechend der für die Stadtbezirksräte geltenden Bestimmung des § 55 c Abs. 4 NGO zu regeln. Dies beseitigt die Unsicherheit, ob die Anhörung nach dem für die Stadtbezirksräte gemäß § 55 c Abs. 4 NGO maßgeblichen Zeitpunkt noch rechtzeitig im Sinne des § 55 g Abs. 3 NGO ist.

Die Kommission empfiehlt zu regeln, daß die Räte die Entscheidungskompetenzen der Ortsräte in der Hauptsatzung mit einfacher Mehrheit erweitern und mit qualifizierter Mehrheit einschränken können. Dies erleichtert die Übertragung weiterer Entscheidungsrechte auf die Ortsräte, da nach geltendem Recht für die Erweiterung der Entscheidungszuständigkeiten der Ortsräte die zur Änderung der Hauptsatzung erforderliche absolute Mehrheit notwendig ist, während die Ein-

schränkung der gesetzlichen Entscheidungs- und Anhörungsrechte der Mehrheit von zwei Dritteln der Ratsmitglieder bedarf (§ 55 g Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 7 Abs. 2, § 55 g Abs. 5 NGO).

34. Ortsvorsteher - § 55 h NGO

Gemäß § 55 h Abs. 1 Satz 1 NGO bestimmt der Rat den Ortsvorsteher für die Dauer der Wahlperiode auf Grund des Vorschlags der Fraktion, deren Mitglieder der Partei oder Wählergruppe angehören, die in der Ortschaft bei der Wahl zum Rat die meisten Stimmen erhalten hat. Nach Ablauf der Wahlperiode führt der Ortsvorsteher seine Tätigkeit bis zur Neuwahl des Ortsvorstehers fort (§ 55 h Abs. 2 NGO).

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich gegen eine Direktwahl des Ortsvorstehers aus. Der Amtsinhaber soll auch weiterhin durch den Rat bestimmt werden.

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, das Verfahren zur Bestimmung des Ortsvorstehers klarzustellen und das Redaktionsversehen in § 55 h Abs. 2 NGO ("Neuwahl") zu korrigieren. Dies beseitigt die bestehenden Zweifel an der Bestimmung des Ortsvorstehers durch Beschluß nach § 47 NGO (vgl. einerseits Lüersen-Neuffer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 1991, § 55 h Rn. 2 und andererseits Goldmann in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 55 h Rn. 2; Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 55 h Anm. 1).

Abg. Oppermann hält die Bestimmung des Ortsvorstehers durch den Rat aufgrund des Vorschlags der Fraktion, deren Mitglieder der Partei oder Wählergruppe angehören, die in der Ortschaft bei der Wahl zum Rat die meisten Stimmen erhalten hat, für ein gekünsteltes Verfahren. Stattdessen sollten die wahlberechtigten Einwohner der Ortschaft ihren Ortsvorsteher selbst wählen.

35. Revisionsklausel - § 55 i NGO

Gemäß § 55 i Satz 1 NGO kann der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die entsprechenden Vorschriften der Hauptsatzung ändern oder aufheben, wenn ein Gebietsänderungsvertrag oder die Bestimmungen der Kommunalaufsichtsbehörde aus Anlaß einer Gebietsänderung die Einführung von Ortschaften regeln.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Streichung des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit aus, da diese Regelung zu einer gewissen Rechtssicherheit beigetragen hat.

36. Zusammensetzung des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 56 NGO, 49, 50 NLO

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Aufgabe der Organstellung des Verwaltungs- und des Kreisausschusses sowie gegen die Übertragung von Beschlußzuständigkeiten auf die Fachausschüsse aus. Das Gesamtsystem der kommunalen Verfassung mit seinen drei Organen Rat oder Kreistag, Verwaltungs- oder Kreisausschuß und Gemeinde- oder Oberkreisdirektor hat sich ebenso bewährt wie die Institutionen des Verwaltungs- und des Kreisausschusses selbst. Es soll daher ebensowenig Änderungen unterworfen werden wie die Organstellung dieser Ausschüsse.

Die Kommission sieht keine Notwendigkeit, die Bezeichnungen "Verwaltungsausschuß" bzw. "Kreisausschuß" und "Beigeordnete" zu ändern. Diese Begriffe haben sich eingepreßt und sollen beibehalten werden.

Zum Verfahren zur Besetzung des Verwaltungs- und des Kreisausschusses verweist die Kommission auf ihre Empfehlung zum Besetzungsverfahren für die Ausschüsse des Rats und des Kreistages (Abschnitt B Teil V Nr. 26).

Gemäß § 56 Abs. 4 NGO dürfen die Mitglieder des Verwaltungsausschusses nicht bis zum zweiten Grade verwandt oder im ersten Grade verschwägert oder durch Ehe verbunden sein. Werden Ratsmitglieder, die in einem solchen Verhältnis zum Ratsvorsitzenden, zu einem Beamten auf Zeit oder zueinander stehen, zu Beigeordneten bestimmt oder entsteht ein solches Verhältnis nachträglich, so beruft der Rat einen der Beteiligten ab; für diesen ist ein Ersatzmann zu bestimmen. Ist einer der Beteiligten hauptamtlich, der andere ehrenamtlich tätig, so scheidet letzterer aus. Eine ähnliche Regelung enthält § 50 Abs. 2 NLO für die Kreisausschußmitglieder.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese Bestimmungen zu streichen, soweit sie nicht zwingend erforderlich sind. Die Kommission hält diese Vorschriften grundsätzlich für nicht mehr zeitgemäß. Sie hatten ihre Berechtigung, als der Hauptverwaltungsbeamte noch keine Organstellung hatte und der Verwaltungs- und der Kreisausschuß originäre Verwaltungsorgane waren. Nach geltendem Recht fungieren die Verwaltungs- und Kreisausschüsse hingegen als "kleiner" Rat oder Kreistag. Für die Vertretungskörperschaften gelten derartige Beschränkungen jedoch nicht. Unbefriedigend ist insbesondere die Regelung, nach der durch Ehe verbundene Rats- oder Kreistagsmitglieder in ihren Mitgliedschaftsmöglichkeiten beschränkt sind, da dies nicht für Mandatsträger gilt, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft zusammenleben. Die Kommission ist allerdings nicht der Auffassung, daß die Beschränkungen der §§ 56 Abs. 4 NGO, 50 Abs. 2 NLO ausgeweitet werden sollten. Um die Wirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen auch in diesem Bereich zu verbessern, sollen die genannten Vorschriften vielmehr gestrichen werden, soweit sie nicht aus anderen zwingenden Gründen erforderlich sind.

Gemäß § 56 Abs. 6 NGO führen die Vertreter des Ratsvorsitzenden in kreisfreien und großen selbständigen Städten die Bezeichnung Bürgermeister, in den übrigen Gemeinden die Bezeichnung stellvertretender Bürgermeister, und zwar mit einem Zusatz, der die Reihenfolge der Vertretungsbefugnis festlegt. Eine entsprechende Regelung trifft § 50 Abs. 4 NLO für die Vertreter des Landrats.

Die Kommission empfiehlt, in den §§ 56 Abs. 6 NGO/50 Abs. 4 NLO die Worte "und zwar mit einem Zusatz, der die Reihenfolge der Vertretungsbefugnis festlegt" zu streichen. Die Kommission hält es nicht für erforderlich, daß die Reihenfolge der Vertretungsbefugnis nach außen hin sichtbar wird. Sie soll lediglich intern festgelegt werden.

37. Zuständigkeit des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 57 NGO/51 NLO

Gemäß §§ 57 Abs. 4 Satz 1 NGO/51 Abs. 3 Satz 2 NLO kann der Verwaltungsausschuß oder der Kreisausschuß seine Zuständigkeit in Einzelfällen oder für Gruppen von Angelegenheiten bzw. für bestimmte Aufgabengebiete auf den Gemeindevorstand oder den Oberkreisdirektor übertragen.

Die Enquete-Kommission sieht keinen Anlaß, zu dieser Übertragungskompetenz Änderungen zu empfehlen. Zur Übertragung von Zuständigkeiten des Verwaltungs- und des Kreisausschusses auf Fachausschüsse verweist die Kommission auf ihre Empfehlung zu den Zuständigkeiten des Rats und des Kreistages (Abschnitt B Teil V Nr. 24).

38. Sitzungen des Verwaltungs- und des Kreisausschusses - §§ 59 NGO/53 NLO

Gemäß § 59 Abs. 1 Satz 1 NGO beruft der Ratsvorsitzende den Verwaltungsausschuß nach Bedarf, mindestens jedoch einmal im Monat, ein.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Einmonatsfrist zu streichen. Die Tagungshäufigkeit der Verwaltungsausschüsse soll sich allein am Bedarf ausrichten und von den Gemeinden selbst bestimmt werden. Die Streichung der Einmonatsfrist bewirkt, daß die Verwaltungsausschüsse mindestens alle drei Monate einzuberufen sind, da sie die Beschlüsse des Rats vorbereiten (§§ 41 Abs. 2 Satz 2, 57 Abs. 1 Satz 1 NGO). Zugleich wird damit die Regelung über die Einberufung des Verwaltungsausschusses an die Bestimmungen über die Einberufung des Kreisausschusses (§ 53 Abs. 1 Satz 1 NLO) und des Verwaltungsausschusses der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (§ 69 Abs. 1 NGO) angeglichen.

Gemäß §§ 59 Abs. 2 Satz 1 und 2 NGO/53 Abs. 2 Satz 1 und 2 NLO sind die Sitzungen des Verwaltungs- und des Kreisausschusses nicht öffentlich. Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß jedes Ratsmitglied oder jeder Kreistagsabgeordnete berechtigt ist, an den Sitzungen des Verwaltungs- oder des Kreisausschusses als Zuhörer teilzunehmen.

Die Enquete-Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß die Verwaltungs- und Kreisausschüsse auch weiterhin nicht öffentlich tagen sollen. Angesichts der grundsätzlich öffentlich stattfindenden Sitzungen sowohl der Fachausschüsse als auch der Räte und Kreistage hat sich dieses Verfahren bewährt. Die Kommission spricht sich gegen den Vorschlag des *Abg. Schmalstieg* aus, jedem Ratsmitglied und Kreistagsabgeordneten auch ohne eine entsprechende Regelung in der Hauptsat-

zung grundsätzlich das Recht einzuräumen, an den Sitzungen des Verwaltungs- oder des Kreisausschusses als Zuhörer teilzunehmen. Dies soll vielmehr auch weiterhin der Regelung durch die Vertretungskörperschaften überlassen bleiben.

Abg. Dr. Eilers ist demgegenüber der Ansicht, der Verwaltungsausschuß solle wie die Fachausschüsse öffentlich tagen.

39. Wahl und Vertretung des Gemeindedirektors und des Oberkreisdirektors - §§ 61 NGO/55, 56 NLO

Amtszeit und Wahl

Gemäß §§ 61 Abs. 1 Satz 1 NGO/55 Abs. 1 Satz 1 NLO wird der Gemeindedirektor oder der Oberkreisdirektor vom Rat oder vom Kreistag für eine Amtszeit von zwölf Jahren gewählt; die erstmalige Wahl eines Bewerbers ist auch für eine Amtszeit von sechs Jahren zulässig.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten auf sechs oder acht Jahre zu verkürzen. Die konkrete Festlegung der zukünftigen Amtszeit überlaßt die Kommission dem Gesetzgebungsverfahren. Sie ist der Auffassung, daß zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der Mehrheit in der Vertretungskörperschaft ein gewisser politischer Grundkonsens bestehen muß. Neu gewählte Vertretungskörperschaften müssen deshalb die Möglichkeit haben, "ihren" Hauptverwaltungsbeamten zu suchen. In vielen Fällen kann dem eine zwölfjährige Amtszeit, die in keinem anderen Bundesland generell vorgesehen ist, entgegenstehen. Die Kommissionsmehrheit spricht sich deshalb für eine Verkürzung der Amtszeit auf sechs oder acht Jahre aus. Dies entspricht der auch in anderen Bundesländern feststellbaren Tendenz zur Verkürzung der Amtszeiten und kann dazu beitragen, daß sich die Bedeutung der Abberufungsmöglichkeit gemäß §§ 61 Abs. 2 NGO/55 Abs. 2 NLO relativiert.

Abg. Schmalstieg und Abg. Oppermann sprechen sich für eine Amtszeit von acht Jahren aus. Abg. Jahn unterstützt diese Empfehlung; die erstmalige Wahl eines Bewerbers solle jedoch auch weiterhin für eine Amtszeit von sechs Jahren möglich sein. Abg. Isernhagen und Abg. Brunkhorst sprechen sich dafür aus, es bei der geltenden Regelung, die sich bewährt habe, zu belassen. Abg. Rehkopf empfiehlt ebenfalls, die Amtszeit von zwölf Jahren beizubehalten; allerdings solle die Amtszeit für die erstmalige Wahl eines Bewerbers auf acht Jahre erhöht werden.

Zur Wahl der Hauptverwaltungsbeamten sieht die Kommission keinen weiteren Änderungsbedarf. Sie spricht sich insbesondere gegen eine Bestätigung der Wahl durch den Staat, die Einführung einer Probezeit für Hauptverwaltungsbeamte und ein Verbot der Wiederwahl sowie gegen die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten aus der Mitte des Rats oder des Kreistages für die Dauer der Wahlperiode aus. Auch eine Kollegialisierung der Verwaltungsführung im Sinne einer Magistratsverfassung wird nicht empfohlen.

Abberufung

Gemäß §§ 61 Abs. 2 Satz 1 NGO/55 Abs. 2 Satz 1 NLO kann der Gemeindedirektor und der Oberkreisdirektor vor Ablauf seiner Amtszeit abberufen werden.

Die Enquete-Kommission sieht keine Notwendigkeit, die Abberufungsbestimmungen zu ändern. Die bisherigen Abberufungsfälle haben die Bedeutung dieses Instruments aufgezeigt. Es hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Wird der von der Kommission empfohlenen Verkürzung der Amtszeit gefolgt, kann sich auch die Bedeutung der Abberufungsregelung relativieren. Die von ihr Betroffenen müssen versorgungsrechtlich angemessen abgesichert werden; dies zu regeln obliegt allerdings dem Bundesgesetzgeber.

Pflicht zur Fortführung des Amtes

Im Zusammenhang mit der gemäß §§ 61 Abs. 5 NGO/56 NLO unter bestimmten Voraussetzungen bestehenden Verpflichtung, das Amt für eine weitere Amtszeit zu übernehmen, hat sich die Kommission mit der Möglichkeit einer stärkeren Bindung der Hauptverwaltungsbeamten an die kommunalen Körperschaften und der Frage einer Mindestdienstzeit von einem Drittel der Wahlzeit bei einem freiwilligen Wechsel in eine andere Position befaßt. Entsprechende Regelungen könnten zwar Fallen entgegenwirken, in denen Hauptverwaltungsbeamte bereits kurze Zeit nach ihrer Wahl andere Positionen übernehmen wollen und um vorzeitige Beendigung ihres Dienstverhältnisses nachsuchen. Die Kommission sieht jedoch im Hinblick auf das Grundrecht der freien Berufswahl (Art. 12 Grundgesetz) keine Möglichkeit, entsprechende Regelungen zu treffen. Versorgungsrechtliche Konsequenzen einer vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses unterliegen der Regelungskompetenz des Bundes.

Allgemeine Vertretung

Gemäß § 61 Abs. 6 Satz 1 NGO beauftragt der Rat einen Beamten der Gemeinde mit der allgemeinen Vertretung des Gemeindedirektors; in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern kann ein Angestellter damit beauftragt werden. § 55 Abs. 4 NLO enthält eine ähnliche Regelung für die Landkreise.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen über den Widerruf der Beauftragung getroffen werden sollten. Sie spricht sich gegen eine solche Ergänzung der genannten Bestimmungen aus. Die bestehenden Widerrufsmöglichkeiten (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 61 Anm. 9; Engel/Fey, Kommentar zur Niedersächsischen Landkreisordnung, § 55 Rn. 43) sind ausreichend und haben sich bewährt.

40. Zuständigkeit des Gemeindedirektors und des Oberkreisdirektors - §§ 62 NGO, 57 NLO

Zu den möglichen Folgenwirkungen der Einsetzung von Beauftragten und Beiräten für den Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltungsbeamten verweist die Kommission auf ihre Empfehlungen zu den Beauftragten und Beiräten (Abschnitt B Teil III Nrn. 6 - 10).

Die Enquete-Kommission sieht keine Notwendigkeit, den Zuständigkeitskatalog der §§ 62 Abs. 1 NGO/57 Abs. 1 NLO zu ergänzen. Sie spricht sich insbesondere gegen die Einführung einer ausschließlichen Zuständigkeit der Hauptverwaltungsbeamten für die Vergabe von Aufträgen im Anschluß an Submissionen aus. Nach ihrer Auffassung sollen die Gremien nicht nur die Angelegenheiten entscheiden, in denen noch ein Entscheidungsspielraum besteht. Die Kompetenzverteilung soll sich vielmehr an der kommunalpolitischen Bedeutung der jeweiligen Angelegenheit orientieren. Da diese in der Regel an den finanziellen Auswirkungen gemessen wird, hält es die Kommission für sachgerecht, wenn die kommunalen Gremien über bestimmte Auftragsvergaben wegen deren Bedeutung auch dann entscheiden, wenn nur ein geringer oder auch kein Entscheidungsspielraum besteht. Die Kommission spricht sich auch gegen einer Änderung der §§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO/57 Abs. 1 Nr. NLO aus, nach der die Hauptverwaltungsbeamten verpflichtet sind, Rats- oder Kreistagsanträge im Sinne der §§ 39 a NGO/35 a NLO allen Ratsmitgliedern oder Kreistagsabgeordneten im Original zuzuleiten. Wenn die Vertretungskörperschaften ein solches Verfahren wünschen, kann in der Geschäftsordnung ohne weiteres geregelt werden, daß solche Anträge mit der Einladung zu der betreffenden Sitzung zu verteilen sind. Die Hauptverwaltungsbeamten unterliegen dieser Geschäftsordnungsbestimmung, weil ihnen die Kompetenz zugewiesen worden ist, die Ausschüsse einzuberufen und im Benehmen mit dem Ausschußvorsitzenden die Tagesordnung aufzustellen (§§ 52 Abs. 2 NGO/47 a Abs. 2 NLO).

41. Rechts- und Verwaltungsgeschäfte - §§ 63 NGO, 58 NLO

Gemäß §§ 63 Abs. 1 NGO/58 Abs. 1 NLO vertritt der Gemeindedirektor oder der Oberkreisdirektor die Gemeinde oder den Landkreis nach außen in Rechts- und Verwaltungsgeschäften sowie im gerichtlichen Verfahren.

Im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen hat sich die Enquete-Kommission auch mit der Mitwirkung der Hauptverwaltungsbeamten in Drittinstitutionen, zu denen die Kommune ein Entsendungsrecht hat, befaßt. Sie ist der Auffassung, daß die Wahrnehmung von Mitgliedschafts- und ähnlichen Rechten in Vereinen, Gesellschaften und sonstigen Einrichtungen, an denen die Kommunen als Träger, Anteilseigner oder Mitglieder beteiligt sind, kein Fall der Außenvertretung ist. Über die Wahrnehmung solcher Rechte soll auch weiterhin der Verwaltungs- oder der Kreisausschuß bzw. die Vertretungskörperschaft entscheiden, sofern es sich nicht um eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung handelt. Die kommunalen Gremien können dabei ohne weiteres auch den Hauptverwaltungsbeamten oder einen anderen Mitarbeiter der Verwaltung mit der Vertretung der Kommune in der jeweiligen Einrichtung beauftragen. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Gemeinden und Landkreise verpflichtet sind, den Hauptverwaltungsbeamten bei der Vertretung der Kommune in Drittinstitutionen mitwirken zu lassen, hält die Kom-

mission hingegen nicht für erforderlich. Diese Entscheidung soll den Gemeinden und Landkreisen überlassen bleiben. Die Kommission empfiehlt jedoch klarzustellen, daß die dargestellte Mitwirkung in Drittinstitutionen keine Außenvertretung im Sinne der §§ 63 Abs. 1 NGO/ 58 Abs. 1 NLO ist.

Gemäß §§ 63 Abs. 2 Satz 1 NGO/58 Abs. 2 Satz 1 NLO kann der Gemeindedirektor oder der Oberkreisdirektor Erklärungen, durch die die Gemeinde oder der Landkreis verpflichtet werden soll, nur gemeinsam mit dem Ratsvorsitzenden oder dem Landrat abgeben.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich gegen eine Änderung dieser Bestimmungen aus, nach der der Hauptverwaltungsbeamte solche Erklärungen allein oder gemeinsam mit einem Dezernenten abgeben kann. Eine solche Regelung würde das ehrenamtliche Element schwächen. Könnte der Hauptverwaltungsbeamte verpflichtende Erklärungen allein abgeben, ginge das Vier-Augen-Prinzip verloren, das dem Ratsvorsitzenden oder dem Landrat die Möglichkeit gibt, darauf zu achten, daß die von den Gremien gefaßten Beschlüsse auch in der richtigen Weise umgesetzt werden. Da die Beteiligung der Rats- und Kreistagsvorsitzenden nicht zu einer Verzögerung der Angelegenheiten führt, sollen die genannten Bestimmungen unverändert beibehalten werden.

Abg. Oppermann spricht sich demgegenüber für eine Streichung dieser Bestimmungen aus. Da ihnen eine Schutzfunktion nicht zukomme, seien sie nicht erforderlich. Im Interesse einer klaren Kompetenzverteilung sollten verpflichtende Erklärungen als typisches Verwaltungshandeln allein vom Hauptverwaltungsbeamten abgegeben werden. Wenn solche Erklärungen abzugeben seien, müsse der Hauptverwaltungsbeamte entweder über eine entsprechende Kompetenz verfügen, oder der Erklärung müßten entsprechende Beschlüsse der Vertretungskörperschaft oder des Verwaltungs- oder des Kreisausschusses zugrunde liegen. Da Mißbrauch in der Regel nicht bei der Abgabe verpflichtender Erklärungen, sondern bereits im Vorfeld erfolge, müßten die Kontrollfunktionen dort verstärkt werden.

42. Einspruchspflicht - §§ 65 NGO, 59 NLO

Gemäß § 65 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 NGO hat der Gemeindedirektor gegen einen Beschluß des Rats, des Verwaltungsausschusses, eines Stadtbezirksrats und eines Ortsrats, den er für gesetzwidrig hält, Einspruch einzulegen; der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Das weitere Verfahren bestimmt sich nach § 65 Abs. 1 Satz 2 bis 5 NGO. Eine entsprechende Einspruchspflicht normiert § 59 Abs. 1 NLO für den Oberkreisdirektor. Gemäß §§ 130 Satz 1 NGO/72 Satz 1 NLO kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse und andere Maßnahmen der Gemeinde oder des Landkreises beanstanden, wenn sie das Gesetz verletzen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich eine Änderung der §§ 65 NGO/59 NLO, nach der der Hauptverwaltungsbeamte im Falle gesetzwidriger Beschlüsse entweder berechtigt ist, Einspruch einzulegen, oder die Kommunalaufsichtsbehörde unmittelbar zu unterrichten hat.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat sich die Einspruchspflicht nicht bewährt. Die Einspruchskompetenz entstammt der Magistratsverfassung und hat in der norddeutschen Ratsverfassung, gerade auch als Einspruchspflicht, keine überzeugende Funktion. Da die Einspruchspflicht des Hauptverwaltungsbeamten an dessen subjektive Überzeugung anknüpft, besteht jedenfalls de facto ein Beurteilungsspielraum. Dies hat dazu geführt, daß die Einspruchspflicht in der Praxis keine echte Pflichtenwirkung erzeugt. Hinzu kommt, daß mit der Einspruchspflicht des Hauptverwaltungsbeamten keine Beanstandungspflicht der Kommunalaufsichtsbehörde korrespondiert. Dies kann dazu führen, daß aus Ermessenserwägungen heraus trotz anerkannter Gesetzwidrigkeit eines Beschlusses auf einen pflichtgemäß eingelegten Einspruch hin keine Beanstandung durch die Kommunalaufsichtsbehörde erfolgt. Um dem abzuhelfen, soll zukünftig auf die Einspruchspflicht verzichtet und dem Hauptverwaltungsbeamten das Recht eingeräumt werden, Einspruch einzulegen. In diesem Falle bestimmt sich das weitere Verfahren nach den §§ 65 Abs. 1 Satz 2 bis 5 NGO/ 59 Abs. 1 Satz 3 bis 6 NLO. Entscheidet sich der Hauptverwaltungsbeamte gegen den Einspruch, soll er verpflichtet sein, die Kommunalaufsichtsbehörde unmittelbar zu unterrichten. Dieser erwächst damit eine Entscheidungspflicht. Eine solche Regelung befreit den Hauptverwaltungsbeamten aus der derzeitigen Situation und räumt ihm einen Entscheidungsspielraum ein; sie gewährleistet zugleich, daß die Kommunalaufsichtsbehörde von Beschlüssen Kenntnis erhält, die nach Auffassung des Hauptverwaltungsbeamten gegen das Gesetz verstoßen. Darüber hinaus kann so eine Beanstandungspflicht der Kommunalaufsichtsbehörde vermieden werden. Eine solche Verpflichtung wäre nach Auffassung der Kommissionsmehrheit wenig sinnvoll, weil es bei der Aufsicht auch um politische Entscheidungen geht. Müßte die Kommunalaufsichtsbehörde in jedem Fall eines rechtswidrigen Beschlusses mit repressiven kommunalaufsichtlichen Maßnahmen reagieren, könnte nicht zuletzt das Verhältnis von Staat und Kommune nachhaltig gestört werden.

Abg. Dr. Schneider empfiehlt, die Einspruchspflicht unter Verzicht auf die Einführung eines Einspruchsrechts in eine Berichtspflicht umzuwandeln, da die Ermessenskriterien, nach denen der Hauptverwaltungsbeamte entscheide, ob er Einspruch einlege oder nicht, nicht nachvollziehbar seien.

Prof. Dr. Rauschnig spricht sich gegen eine Änderung der §§ 65 NGO/59 NLO aus. Diese Vorschriften dienen dazu, die Verantwortung für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen. Würde die Einspruchspflicht in ein Einspruchsrecht umgewandelt, könne sich die Haftungssituation verändern. Die Umsetzung der Kommissionsempfehlung ermächtigte im Grunde die Gremien der Laienverwaltung, sich über vom Parlament beschlossene Gesetze hinwegzusetzen. Fasse eine Vertretungskörperschaft einen Beschluß in Kenntnis seiner Rechtswidrigkeit, müsse der Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zum Tragen kommen. Wenn im Bereich der Selbstverwaltung von Laiengremien Entscheidungen in anonymen Abstimmungen getroffen würden, so müsse an der Verantwortung des Hauptverwaltungsbeamten festgehalten werden. Auch sei die Situation für den Hauptverwaltungsbeamten wesentlich günstiger, wenn er gegenüber der Vertretungskörperschaft argumentieren könne, daß er Einspruch einlegen müsse, da ihm nicht zugemutet werden könne, den der Kommune entstehenden Schaden zu ersetzen.

43. Eilentscheidungen - §§ 66 NGO/60 NLO

Gemäß § 66 Satz 1 NGO ordnet der Gemeindedirektor in dringenden Fällen, in denen die vorherige Entscheidung des Rats oder des Verwaltungsausschusses nicht eingeholt werden kann, im Einvernehmen mit dem Ratsvorsitzenden die notwendigen Maßnahmen an. § 60 Satz 1 NLO enthält eine entsprechende Regelung für die Landkreise.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob das Erfordernis des Einvernehmens mit dem Rats- oder Kreistagsvorsitzenden gestrichen werden sollte. Sie spricht sich gegen eine solche Änderung dieser Bestimmungen aus. Die Kommission ist der Auffassung, daß bei solchen Entscheidungen ein politisch Verantwortlicher beteiligt werden muß. Die Streichung dieses Mitwirkungserfordernisses würde dies verhindern; zugleich würde das ehrenamtliche Element geschwächt.

44. Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden/Grundsatz - § 67 NGO

Die Enquete-Kommission hat die Samtgemeindeverfassung nicht zu einem zentralen Gegenstand ihrer Arbeit gemacht, da die an sie herangetragenen Änderungsvorschläge im wesentlichen Probleme zwischen einzelnen Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden und weniger die Samtgemeindestruktur in ihrer Gesamtheit betreffen und eine grundsätzliche Erörterung des Samtgemeindeverfassungsrechts zu einer erneuten Diskussion über die Gebietsreform führen kann, die den Rahmen der Kommission gesprengt hätte. Die Kommission ist der Auffassung, daß die bestehenden Regelungen zur Samtgemeindeverfassung insgesamt grundsätzlich beibehalten werden sollen.

45. Verwaltungsausschuß - § 69 NGO

Zur Wahl des Ratsvorsitzenden und dessen Vertreter (§ 69 Abs. 3 Satz 2 NGO) verweist die Kommission auf ihre Empfehlung zur Direktwahl der ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsvorsitzenden (Abschnitt B Teil I Nr. 4).

46. Amt des Gemeindedirektors - § 70 NGO

Gemäß § 70 Abs. 1 Satz 1 und 2 NGO wird das Amt des Gemeindedirektors ehrenamtlich verwaltet. Gemeindedirektor ist der Ratsvorsitzende. Der Rat kann beschließen, daß das Amt des Gemeindedirektors durch den Samtgemeindedirektor oder seinen allgemeinen Vertreter nebenamtlich verwaltet wird (§ 70 Abs. 2 NGO).

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Änderung dieser Bestimmungen aus, nach der die Aufgaben des Gemeindedirektors der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden kraft Gesetzes vom Samtgemeindedirektor oder seinem allgemeinen Vertreter wahrgenommen werden. Auch soll weder eine Regelung, nach der mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Räte der Mitgliedsgemeinden und einer

Zweidrittelmehrheit des Samtgemeinderats der Samtgemeindedirektor zum nebenamtlichen Gemeindedirektor in allen Mitgliedsgemeinden berufen werden kann, sofern nicht eine Mitgliedsgemeinde ihrerseits etwas anderes mit Zweidrittelmehrheit beschließt, noch eine Regelung, nach der der Samtgemeindedirektor zwingend nebenamtlicher Gemeindedirektor der größten und der Mitgliedsgemeinde ist, in der sich der Sitz der Samtgemeindeverwaltung befindet, eingeführt werden. Durch solche Regelungen kann zwar eine stärkere Verknüpfung der Verwaltungen sowie eine gleichmäßige und professionelle Verwaltungstätigkeit bewirkt werden. Dennoch empfiehlt die Kommission mehrheitlich, an den bestehenden Regelungen festzuhalten. Gerade in den kleineren Mitgliedsgemeinden ist die überkommene Identität von Bürgermeister und Gemeindedirektor eine gute Voraussetzung für eine bürgernahe und effektive Verwaltung. Darüber hinaus haben die Räte der Mitgliedsgemeinden nach geltendem Recht ohne weiteres die Möglichkeit, das Amt des Gemeindedirektors durch den Samtgemeindedirektor oder seinen allgemeinen Vertreter verwalten zu lassen. Die Kommission sieht keinen Anlaß, den Samtgemeinderat an solchen Entscheidungen der Mitgliedsgemeinden mitwirken zu lassen. Die Befugnis der Mitgliedsgemeinden, diese Entscheidung autonom und ohne Einfluß von außen zu treffen, entspricht ihrer Stellung als Gemeinde im Sinne des Art. 28 Grundgesetz. Auch eine Regelung, nach der das Amt des Gemeindedirektors grundsätzlich vom Samtgemeindedirektor wahrgenommen wird und die Mitgliedsgemeinde beschließen kann, daß abweichend hiervon der Ratsvorsitzende dieses Amt ehrenamtlich verwaltet, wird nicht empfohlen. Die Kommissionmehrheit ist der Auffassung, daß die Verwaltung dieses Amtes entsprechend der Stellung der Mitgliedsgemeinden als eigenständige kommunale Körperschaften grundsätzlich in der Mitgliedsgemeinde liegen soll, verbunden mit der Möglichkeit, kraft eigener Entscheidung den Samtgemeindedirektor oder seinen allgemeinen Vertreter hierzu heranzuziehen.

Abg. Schmalstieg spricht sich demgegenüber für die Einführung der dargestellten "Zwei-Drittel-Regelung" aus, die zugleich gewährleisten solle, daß der Samtgemeindedirektor in jedem Falle nebenamtlicher Gemeindedirektor der größten und der Mitgliedsgemeinde ist, in der sich der Sitz der Samtgemeindeverwaltung befindet. Abg. Oppermann befürwortet grundsätzlich die Beibehaltung der geltenden Regelung; er regt allerdings an, das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 70 Abs. 1 und 2 NGO umzukehren. Da für die Verwaltung des Amtes des Gemeindedirektors durch den Samtgemeindedirektor die Gewährleistung einer gleichmäßigen professionellen Verwaltungsqualität spreche, solle sich jede Mitgliedsgemeinde, die meine, daß ihr Ratsvorsitzender dieses Amt besser verwalten könne, durch einfachen Ratsbeschluß dazu bekennen.

Gemäß § 70 Abs. 1 Satz 2 NGO tritt der Vertreter des Ratsvorsitzenden an die Stelle des Ratsvorsitzenden, wenn das Gesetz ein gemeinsames Tätigwerden des Ratsvorsitzenden und des Gemeindedirektors vorschreibt; das gleiche gilt im Falle des § 63 Abs. 5 NGO.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Einführung einer Regelung aus, nach der der Ratsvorsitzende in diesem Fall wählen kann, in welcher Funktion er tätig wird. Sie ist der Auffassung, daß der Ratsvorsitzende einer Mitgliedsgemeinde, der zugleich das Amt des Gemeindedirektors verwaltet, sich auch zu seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter bekennen soll.

Die Kommission sieht keinen Anlaß, Regelungen sowohl zur Verbesserung der Aufwandsentschädigung für den Ratsvorsitzenden, der zugleich Gemeindedirektor ist, als auch zur Verbesserung der Eingruppierung oder Besoldung der Außenstellenleiter der Samtgemeindeverwaltung bei ehrenamtlicher Verwaltung des Amtes des Gemeindedirektors durch den Ratsvorsitzenden zu empfehlen. Gemäß § 29 Abs. 2 NGO ist ehrenamtlich Tätigen eine angemessene Aufwandsentschädigung nach Maßgabe einer kommunalen Satzung zu gewähren. Die Höhe einer angemessenen Entschädigung ist damit Sache der Gemeinde und der Kommunalaufsicht. Ratsvorsitzende, die zugleich Gemeindedirektor sind, können neben der üblichen Entschädigung als Bürgermeister für die Tätigkeit als Gemeindedirektor einen pauschalierten Satz in Höhe der Hälfte der Bürgermeisterentschädigung erhalten. Bezugsgröße für diese Aufwandsentschädigung ist die höchst zulässige Entschädigung für Bürgermeister, und zwar auch in den Fällen, in denen der Ratsvorsitzende für seine Bürgermeistertätigkeit nicht die höchst zulässige Entschädigung erhält. Für außergewöhnliche Fälle, die nach dieser Regelung nicht angemessen entschädigt werden können, sieht § 29 Abs. 2 Satz 2 NGO ausdrücklich die Möglichkeit vor, in der Satzung Ausnahmen zuzulassen. Da der wesentliche Teil der Verwaltungsaufgaben auf der Ebene der Samtgemeinde wahrgenommen wird, hält die Kommission diese Regelungen für ausreichend. Die Eingruppierung in Vergütungsgruppen und die Bestimmung der Besoldungsgruppen ist von der konkreten Arbeitsplatz- bzw. Dienstpostenbewertung abhängig. Die Kommission sieht keine Möglichkeit, in diesem Bereich durch eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung zu einer Verbesserung zu kommen.

Gemäß § 70 Abs. 2 NGO kann der Rat beschließen, daß das Amt des Gemeindedirektors durch den Samtgemeindedirektor oder seinen allgemeinen Vertreter nebenamtlich verwaltet wird. Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese Übertragungsmöglichkeit auf Angestellte und Beamte des gehobenen Dienstes der Samtgemeinde auszudehnen. Dies kann zu einer Entlastung des Samtgemeindedirektors und seines allgemeinen Vertreters führen und gibt den Mitgliedsgemeinden einen größeren personalpolitischen Entscheidungsspielraum. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens soll geprüft werden, ob mit dieser Regelung eine Verbesserung der finanziellen Abgeltung für diese Tätigkeit verbunden werden soll.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich dagegen aus, die Verpflichtung des Samtgemeindedirektors und seines allgemeinen Vertreters, das Amt des Gemeindedirektors zu übernehmen, aufzuheben. Diese Verpflichtung stellt sicher, daß das Amt des Gemeindedirektors auch dann wahrgenommen wird, wenn der Ratsvorsitzende kraft eines entsprechenden Ratsbeschlusses hierzu nicht in der Lage ist. Die Verwaltung des Amtes des Gemeindedirektors in einer oder in mehreren Mitgliedsgemeinden stellt zwar eine zusätzliche Belastung für die Betroffenen dar. Allerdings ist dem sich um ein solches Amt Bewerbenden regelmäßig bekannt, daß er ggf. auch diese Funktion zu übernehmen hat. Aus der Empfehlung der Kommission, diese Tätigkeit auch für Angestellte und Beamte des gehobenen Dienstes der Samtgemeinde zu öffnen, kann sich im übrigen eine Entlastung für den Samtgemeindedirektor und seinen allgemeinen Vertreter ergeben.

Abg. Jahn spricht sich demgegenüber für die Aufhebung dieser Verpflichtung aus. Der Samtgemeindedirektor sei gewählt worden, um die Belange der Samtgemeinde wahr-

zunehmen, nicht aber, um zusätzliche Funktionen in den Mitgliedsgemeinden zu übernehmen. Auch könne es eine Überforderung darstellen, wenn der Betroffene in allen Mitgliedsgemeinden das Amt des Gemeindedirektors verwalten müsse. Auch familiäre und sonstige Umstände könnten einer Wahrnehmung dieser zusätzlichen Aufgaben entgegenstehen.

Gemäß § 70 Abs. 3 Satz 2 NGO ist der nebenamtliche Gemeindedirektor für die Dauer der laufenden Amtszeit des Samtgemeindedirektors in das Ehrenbeamtenverhältnis zu berufen, der allgemeine Vertreter des Samtgemeindedirektors jedoch längstens bis zu Beendigung des eigenen Hauptamtes.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich dagegen aus, die Anbindung der Amtszeit des Gemeindedirektors an die des Samtgemeindedirektors zu streichen. Zwar kann der Rat einer Mitgliedsgemeinde den Übergang von der ehrenamtlichen Verwaltung auf das nebenamtliche System nach geltendem Recht nicht jederzeit rückgängig machen. Allerdings sind auch alle anderen Hauptverwaltungsbeamten für eine bestimmte Zeit bestellt. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus systemgerecht, wenn die Amtszeit des nebenamtlichen Gemeindedirektors an die laufende Amtszeit des Samtgemeindedirektors geknüpft ist. Eine Anbindung der Amtszeit an die Wahlperiode des Gemeinderats würde ein - auf die Mitgliedsgemeinden beschränktes - völlig neues System darstellen. Die Kommissionsmehrheit ist allerdings der Auffassung, daß für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden kein anderes System als für Samtgemeinden und Einheitsgemeinden gewählt werden soll.

Abg. Jahn sieht demgegenüber keine Notwendigkeit für die Anknüpfung an die Amtszeit des Samtgemeindedirektors. Abg. Schmalstieg regt an, die Amtszeit des nebenamtlichen Gemeindedirektors mit der Wahlperiode des Gemeinderats zu verbinden.

47. Samtgemeinden/Grundsatz - § 71 NGO

Zur Samtgemeindeverfassung insgesamt verweist die Kommission auf ihre Ausführungen zu den Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Abschnitt B Teil V Nr. 44).

Aus den dort genannten Gründen spricht sie sich sowohl gegen die Umwandlung der Samtgemeinden in Einheitsgemeinden als auch gegen eine Ersetzung der Samtgemeinden durch Einheitsgemeinden mit Ortschafts- oder Ämterverfassung aus. Auch eine Beschränkung der Zahl der Mitgliedsgemeinden (z.B. auf drei) in den Fällen, in denen der Samtgemeindedirektor in allen Mitgliedsgemeinden das Amt des Gemeindedirektors nebenamtlich wahrnimmt, wird nicht empfohlen, weil dies eine Änderung des Gebiets der jeweiligen Samtgemeinde erfordern würde. Die von der Kommission an anderer Stelle empfohlene Erweiterung der Regelung des § 70 Abs. 2 NGO kann im übrigen zu einer Entlastung des Samtgemeindedirektors und seines allgemeinen Vertreters führen.

Der in § 71 Abs. 3 Satz 1 NGO verwendete Begriff "Dienstherrnfähigkeit" soll nicht durch eine geschlechtsneutrale Formulierung ersetzt werden. Diese Wendung bezeichnet das Recht, Beamte zu haben, und stellt einen üblichen und auch in anderen Normen verwendeten Kurzbegriff dar (vgl. § 2 Niedersächsisches Beamtenrechtsgesetz, § 121 Beamtenrechtsrahmengesetz).

48. Aufgaben - § 72 NGO

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Änderung der Aufgabenverteilung zwischen den Samtgemeinden und den Mitgliedsgemeinden aus. Sie sieht weder die Notwendigkeit, den Aufgabenkreis der Samtgemeinden noch den der Mitgliedsgemeinden durch kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen zu erweitern. Solche Regelungen könnten die in der unterschiedlichen örtlichen Aufgabenverteilung zum Ausdruck kommende Vielfalt zerstören.

Nach Auffassung der Kommission soll den Samtgemeinden keine "Kompetenz-Kompetenz" in allen gemeindeübergreifenden Angelegenheiten, nach der sie diese Angelegenheiten sowie neue Aufgaben an sich ziehen können, eingeräumt werden. Auch wenn den Mitgliedsgemeinden im Rahmen einer solchen Regelung ausreichende Restkompetenzen verbleiben und ihnen im übrigen zwingende Beteiligungsrechte eingeräumt würden, ist eine solche Kompetenz nicht erforderlich. Zwar können im Einzelfall durchaus Kompetenzkonflikte zwischen Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden entstehen. Allerdings nehmen diese nach den bisherigen Erfahrungen nicht ein solches Ausmaß an, daß die Entwicklung in einer Samtgemeinde - unter Einbeziehung der Mitgliedsgemeinden - gefährdet wird. Vielmehr kommen die beteiligten Gemeinden in aller Regel aus eigener Kraft zu einer vernünftigen Lösung. Dies entspricht den Vorstellungen des Gesetzgebers, nach denen es sich bei Samtgemeinden um freiwillige Zusammenschlüsse handelt. Hinzu kommt, daß den Gemeinden im verfassungsrechtlichen Sinne ein bestimmter Mindestumfang an Aufgaben zukommt. Würde über den Regelungsgehalt des § 72 NGO - auch im Wege einer Kompetenz-Kompetenz - hinausgegangen, bestünde die Gefahr, daß die Mitgliedsgemeinden den Charakter einer solchen Gemeinde verlieren.

Die Kommission spricht sich gegen die Übertragung der Zuständigkeit für die Aufstellung von Bebauungsplänen auf die Samtgemeinden aus. Dies soll auch weiterhin Angelegenheit der Mitgliedsgemeinden sein, da diese der örtlichen Entwicklung näher stehen als die Samtgemeinden.

Gemäß § 72 Abs. 1 Satz 2 NGO erfüllen die Samtgemeinden ferner die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches, die ihnen von allen Mitgliedsgemeinden übertragen werden. Die Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob das Einstimmigkeitsprinzip durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung der Mitgliedsgemeinden ersetzt werden sollte. Sie spricht eine solche Empfehlung nicht aus. Der Verzicht auf das Einstimmigkeitsprinzip könnte dazu führen, daß eine Mitgliedsgemeinde faktisch gezwungen wird, eine bestimmte Aufgabe gegen ihren Willen auf die Samtgemeinde zu übertragen. Dies würde den Charakter der Mitgliedsgemeinden als Gemeinden im verfassungsrechtlichen Sinne berühren. Die Kommission hat insoweit Zweifel, ob einer Gemeinde im Wege einer Mehrheitsentscheidung - mit welchem Quorum auch immer - Aufgaben entzogen werden können.

49. Organe - § 75 NGO

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung eingeführt werden sollte, nach der jede Mitgliedsgemeinde im Samtgemeindeausschuß mit Stimmrecht vertreten sein muß. Da mit einer solchen Bestimmung in das Recht des Samtgemeinderats, über die Besetzung seiner Gremien selbst zu befinden, eingegriffen würde, empfiehlt die Kommission eine solche Regelung nicht.

Aus den in Abschnitt B Teil V Nr. 44 dargestellten Gründen spricht sich die Kommission gegen eine Reduzierung der Zahl der Samtgemeinderatsmitglieder aus.

Regelungen, die eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Gemeinde- und im Samtgemeinderat ausschließen, werden nicht empfohlen. Sie würden die personellen Dispositionsmöglichkeiten der Parteien und Wählergruppen sowie die Wahlmöglichkeiten der Bürger einschränken und zugleich verhindern, daß die Inhaber solcher Doppelmandate ihre besonderen Kenntnisse und Erfahrungen sowohl der Arbeit des Gemeinde- als auch der des Samtgemeinderats nutzbar machen.

50. Einnahmen - § 76 NGO

Zur Beteiligung der Mitgliedsgemeinden an der Festsetzung der Samtgemeindeumlage und zur Weitergabe der Schlüsselzuweisungen von den Samtgemeinden an die Mitgliedsgemeinden verweist die Kommission auf ihre Empfehlungen zur Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an gemeindebezogenen Entscheidungen der Gemeinde-, Kommunal- und Zweckverbände (Abschnitt B Teil IV Nr. 2.2) und zu den Schlüsselzuweisungen an Samtgemeinden (Abschnitt B Teil IV Nr. 2.5).

Eine Regelung, nach der den Samtgemeinden ein Anteil am Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer zusteht, wird aus den in Abschnitt B Teil V Nr. 44 dargestellten Gründen nicht empfohlen. Die Kommission hält auch eine Anbindung der Samtgemeindeumlage an die jeweilige Steuerkraftmeßzahl der Gemeinden für problematisch.

51. Auflösung - § 78 NGO

Gemäß § 78 NGO kann das Innenministerium Samtgemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Verordnung auflösen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 78 NGO zu streichen.

Nach Abschluß der Gemeindereform hat diese Vorschrift keine praktische Bedeutung mehr. Die Auflösung einer Samtgemeinde würde einen Eingriff in die Verwaltungs- und Gebietsreform darstellen. Zur Bildung einer neuen, am Leitbild der Entschließung des Landtages über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene vom 09.02.1971 (Drs 7/382) orientierten Gemeinde müßte der

Auflösung ein Beschluß des Landtages nachfolgen. Sofern eine Samtgemeinde einvernehmlich aufgelöst werden soll, kann der Gesetzgeber aufgefordert werden, einen entsprechenden Beschluß herbeizuführen.

52. Aufgabenübernahme nach Neubildung - § 79 NGO

Gemäß § 79 NGO übernehmen neu gebildete Samtgemeinden ihre Aufgaben, sobald die Stelle des Samtgemeindedirektors besetzt ist, spätestens jedoch am ersten Tage des sechsten Monats nach Inkrafttreten der Hauptsatzung. Der Zeitpunkt der Aufgabenübernahme ist öffentlich bekanntzumachen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 79 NGO zu streichen.

Nach Abschluß der Gemeindereform hat diese Vorschrift keine praktische Bedeutung mehr. Entsprechende Regelungen sind ggf. im Rahmen eines Neubildungsgesetzes zu treffen.

53. Rechtsverhältnisse der Gemeinde- und Kreisbediensteten - §§ 80 NGO, 61 NLO

Beteiligung der Hauptverwaltungsbeamten an Personalentscheidungen

Gemäß § 80 Abs. 4 Satz 2 und 3 NGO beschließt der Rat über die Ernennung von Beamten, ihre Versetzung in den Ruhestand und Entlassung; er kann diese Befugnisse für bestimmte Gruppen von Beamten dem Verwaltungsausschuß oder dem Gemeindedirektor übertragen. Der Verwaltungsausschuß beschließt über die Einstellung, Eingruppierung und Entlassung von Angestellten und Arbeitern; er kann diese Befugnisse allgemein oder für bestimmte Gruppen von Angestellten und Arbeitern dem Gemeindedirektor übertragen. § 61 Abs. 4 Satz 2 und 3 NLO enthält eine entsprechende Regelung für die Landkreise.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Einflußmöglichkeiten der Hauptverwaltungsbeamten bei der Auswahl der Mitarbeiter der Verwaltung zu stärken, ohne daß dadurch die Entscheidungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften sowie der Verwaltungs- und Kreisausschüsse wesentlich beeinträchtigt werden.

Die Organisation der Verwaltung einschließlich des Einsatzes der Mitarbeiter in den verschiedenen Aufgabenbereichen fällt in die Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten (§§ 62 Abs. 2 NGO, 57 Abs. 3 NLO). Zwar kann die Vertretungskörperschaft hierzu Richtlinien erlassen. Diese dürfen aber nur generelle Vorgaben enthalten, da dem für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung Verantwortlichen auch das Recht zukommt, Organisationsentscheidungen zu treffen. Diese Organisationskompetenz des Hauptverwaltungsbeamten steht in einem Spannungsverhältnis zu den personalrechtlichen Befugnissen der Vertretungskörperschaft und des Verwaltungs- oder Kreisausschusses. Da die personalrechtlichen Entscheidungen der kommunalen Gremien Auswirkungen auf den Verantwortungsbereich des Hauptverwaltungsbeamten haben, muß dieser in angemessenem Umfang Einfluß auf diese Personalentscheidungen nehmen können. Das geltende Kommunal-

verfassungsrecht enthält nach Auffassung der Kommission jedoch keine Bestimmung, die dies in hinreichendem Maße sicherstellt. Zwar kann der Hauptverwaltungsbeamte im Rahmen der Vorbereitung entsprechender Beschlüsse (§§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO/57 Abs. 1 Nr. 1 NLO) faktisch Einfluß ausüben. Dies erscheint der Kommission jedoch nicht als ausreichend. Es soll daher eine Regelung getroffen werden, die die Einflußmöglichkeiten des Hauptverwaltungsbeamten auf die personalrechtlichen Entscheidungen der Vertretungskörperschaft und des Verwaltungs- oder Kreisausschusses verbessert, ohne daß die Entscheidungsmöglichkeiten der kommunalen Gremien über Gebühr eingeschränkt werden. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Regelung überläßt die Kommission dem Gesetzgebungsverfahren. Sie spricht sich allerdings mehrheitlich gegen die Überlegung aus, die Entscheidungsmöglichkeiten der kommunalen Gremien an die Vorschläge des Hauptverwaltungsbeamten zu binden. Dies würde zwar die Einflußmöglichkeiten des Hauptverwaltungsbeamten erheblich verbessern, der Entscheidungsspielraum der Gremien wäre jedoch wesentlich beeinträchtigt. Sie könnten dann gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten keine personelle Entscheidung treffen. In Betracht gezogen hat die Kommission die Normierung eines Anhörungsrechts, daß im Ergebnis zu einer Benehmensherstellung führt.

Prof. Dr. Rauschnig spricht sich für eine Regelung aus, nach der die Gremien ihre Entscheidungen auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten treffen. Wenn sich ein Gremium dem Vorschlag nicht anschließen, müsse der Hauptverwaltungsbeamte einen neuen Vorschlag unterbreiten. Dieser habe ein Interesse daran, seine Vorschläge annehmbar zu gestalten, da die betreffende Stelle andernfalls nicht besetzt werden könne und die Verwaltung nicht funktioniere. Ein solches Verfahren sichere den erforderlichen großen Einfluß des Hauptverwaltungsbeamten auf Personalentscheidungen der kommunalen Gremien und verhindere Entscheidungen, mit denen er im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht einverstanden sei. Abg. Isernhagen vertritt die Auffassung, daß Probleme nur dort auftreten könnten, wo es keine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der Vertretungskörperschaft gebe. Wenn diese Fälle ein solches Ausmaß erreicht hätten, daß ein Eingriff des Gesetzgebers erforderlich sei, solle dem Hauptverwaltungsbeamten ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden. Allerdings solle das Entscheidungsgremium von den Vorschlägen abweichen können, da der personalpolitische Entscheidungsspielraum der Vertretungskörperschaften und der Verwaltungs- und Kreisausschüsse andernfalls eingengt werde. Abg. Brunkhorst spricht sich gegen die Kommissionsempfehlung aus; der bereits bestehende Einfluß des Hauptverwaltungsbeamten auf die Stellenbesetzung sei ausreichend. Abg. Lübken würde es begrüßen, wenn Regelungen vorgesehen würden, nach denen sich die Hauptverwaltungsbeamten mit den Rats- oder Kreistagsvorsitzenden ins Benehmen zu setzen hätten, bevor sie innerhalb der Verwaltung Umsetzungen verfügten. Erfolgen solche Maßnahmen ohne vorherige Unterrichtung der Vertretungskörperschaft, könnten Verwerfungen entstehen. Abg. Oppermann ist der Auffassung, daß die Kommissionsmehrheit mit ihrer Empfehlung, die Einflußmöglichkeiten der Hauptverwaltungsbeamten bei der Auswahl der Mitarbeiter zu stärken, ohne dadurch die Entscheidungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften zu beeinträchtigen, nach dem Motto verfare, "Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß". Wenn der Hauptverwaltungsbeamte die Verantwortung für die Arbeit der Verwaltung trage, dann müsse er auch die Kompetenz besitzen, die Mitarbeiter einzustellen, einzugruppieren und zu befördern. Verantwortlichkeit und Zuständigkeit müßten einander entsprechen. Wenn der Rat oder der Kreistag zum Beispiel

für die Einstellung der Beamten zuständig sei, dann könne der Hauptverwaltungsbeamte für deren Arbeit nicht konsequent zur Rechenschaft gezogen werden. In Übereinstimmung mit dem Niedersächsischen Städtetag empfehle er deshalb, die Einstellung und Beförderung von Arbeitern, Angestellten und Beamten mit Ausnahme der Beamten auf Zeit und der sonstigen Dezentralen allein dem Hauptverwaltungsbeamten zu übertragen. Dies schließe es nicht aus, daß Rat und Kreistag gewisse Kontrollrechte, wie zum Beispiel die Anhörung des zur Einstellung vorgesehenen Personals, erhielten.

Vollzug von personalrechtlichen Maßnahmen

Gemäß §§ 80 Abs. 5 Satz 3 NGO/61 Abs. 5 Satz 3 NLO gilt für die Anstellungsverträge und sonstigen schriftlichen Erklärungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Angestellten und Arbeitern § 63 Abs. 2 und 4 NGO bzw. § 58 Abs. 2 und 4 NLO.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, in § 80 Abs. 5 Satz 3 NGO auf § 63 Abs. 2 bis 4 NGO und in § 61 Abs. 5 Satz 3 NLO auf § 58 Abs. 2 bis 4 NLO zu verweisen.

Nach geltendem Recht ist strittig, in welchem Umfang dienstrechtliche Angelegenheiten der Angestellten und Arbeiter von einzelnen Bevollmächtigten erledigt werden können. Da in §§ 80 Abs. 4 Satz 3 NGO/61 Abs. 4 Satz 3 NLO die Möglichkeit vorgesehen ist, dem Gemeinde- oder dem Oberkreisdirektor dienstrechtliche Befugnisse zu übertragen, soll nach Auffassung der Kommission auch umfassend die Möglichkeit eröffnet werden, die Hauptverwaltungsbeamten zu ermächtigen, die zum Vollzug dieser Befugnisse erforderlichen Maßnahmen ohne Mitzeichnung durch den Rats- oder Kreistagsvorsitzenden zu treffen.

54. Beamte auf Zeit - §§ 81 NGO, 62 NLO

Proportionale Stellenbesetzung

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob eine Regelung eingeführt werden soll, nach der das Vorschlagsrecht für die Berufung von Wahlbeamten von den Fraktionen und Gruppen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis in der Vertretungskörperschaft ausgeübt wird.

Die Kommission spricht sich gegen eine solche Regelung aus. Zwar könnte eine proportionale Besetzung der Wahlbeamtenstellen verhindern, daß sämtliche Stellen von der Mehrheitsfraktion besetzt werden. Die Kommission befürchtet jedoch, daß bei einer solchen Regelung die Frage der Qualifikation nur noch eine untergeordnete Rolle spielen würde. Zugleich würde sie zu einer weiteren Verfestigung des parteipolitischen Einflusses und zu einer ausgeprägten Politisierung der Verwaltung führen. Eine Regelung zur proportionalen Stellenbesetzung ist auch dann nicht erforderlich, wenn grundsätzlich alle im Rat oder im Kreistag vertretenen Parteien bei der Berufung der Wahlbeamten angemessen berücksichtigt werden sollen. Dies können die Parteien und Fraktionen in den Kommunen untereinander regeln. Der Gesichtspunkt der Qualifikation kann so eher berücksichtigt werden, da Vorschläge von verschiedenen Seiten weiterhin möglich bleiben.

Abberufung

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob die Möglichkeit zur vorzeitigen Abberufung der dem Hauptverwaltungsbeamten nachgeordneten Beamten auf Zeit eröffnet werden sollte. Sie spricht sich mehrheitlich gegen eine solche Regelung aus.

Die Beamten auf Zeit stehen ebenso wie die anderen Beamten in einem besonderen Dienstverhältnis zu ihrem Dienstherrn. Die vorzeitige Abberufung stellt einen nicht unbeträchtlichen, dem Beamtenrecht grundsätzlich fremden Eingriff in dieses Verhältnis dar. Dies gilt zwar auch für den Hauptverwaltungsbeamten, der gemäß §§ 61 Abs. 2 NGO, 55 Abs. 2 NLO vor Ablauf seiner Amtszeit abberufen werden kann. Allerdings unterscheidet sich der Hauptverwaltungsbeamte von den anderen Beamten auf Zeit durch seine Organstellung. Diese Organstellung und seine Gesamtverantwortung für die Verwaltung rechtfertigen eine vorzeitige Abberufung, wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsbeamten durch ein Verhalten des Beamten so nachhaltig gestört ist, daß eine weitere Zusammenarbeit unmöglich erscheint. Ein solches Verhältnis besteht zwischen der Vertretungskörperschaft und den übrigen Beamten auf Zeit nicht. Diesen kann, im Gegensatz zum Hauptverwaltungsbeamten, grundsätzlich ein anderer Aufgabenbereich zugewiesen werden, wenn sie den Prioritäten der Vertretungskörperschaft in ihrem bisherigen Tätigkeitsbereich nicht Rechnung tragen können oder wollen. Da bereits die Möglichkeit zur Abberufung des Hauptverwaltungsbeamten in der kommunalen Praxis als nicht unbeträchtliche Schwächung seiner Stellung empfunden wird, befürchtet die Mehrheit der Kommissionsmitglieder, daß eine Ausweitung der Abberufungsmöglichkeit auf die übrigen Beamten auf Zeit als weitere Schwächung der Verwaltungsführung aufgenommen würde. Schließlich entstünde durch eine solche Regelung ein Ungleichgewicht auf der Dezernentenebene, da die Dezernenten im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit einer solchen Regelung nicht unterfallen würden.

Abg. Schmalstieg befürwortet demgegenüber die Einführung einer Regelung zur vorzeitigen Abberufung der dem Hauptverwaltungsbeamten nachgeordneten Beamten auf Zeit. Da bereits die Möglichkeit bestehe, den Hauptverwaltungsbeamten vorzeitig abberufen zu werden, sei eine solche Regelung nur konsequent. Denn wenn der Hauptverwaltungsbeamte aufgrund seiner Gesamtverantwortung auch wegen mangelnder Leistungen eines Dezernenten abberufen werden könne, müsse dieses auch für den Dezernenten selbst gelten. Diese befänden sich für die Dauer ihrer Amtszeit in einer recht sicheren Position. Für die Kommunen könne es sich jedoch als außerordentlich schädlich erweisen, wenn ein Dezernent den Anforderungen nicht gerecht werde und dennoch nicht abberufen werden könne. Eine Verwaltung müsse heute anders geführt werden als noch vor 25 oder 30 Jahren. Im Grunde handele es sich bei vielen Kommunalverwaltungen um große Betriebe. Unternehmen der Privatwirtschaft tauschten ihre Vorstandsmitglieder allerdings unverzüglich aus, wenn diese den Anforderungen nicht genügten. Abg. Oppermann spricht aus den in Abschnitt B Teil I Nr. 1 (Minderheitsvotum Abg. Oppermann, Nr. 5) des Berichts dargestellten Gründen ebenfalls für die Einführung einer Abberufungsmöglichkeit für Beamte auf Zeit aus.

55. Erlaß der Haushaltssatzung - § 86 NGO

Gemäß § 86 Abs. 1 NGO ist die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Regelung des § 86 Abs. 1 Satz 2 NGO nicht zu ändern. Nach ihrer Auffassung ist es nicht sinnvoll, die Haushaltssatzung erst nach Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen. Die nach geltendem Recht für die Kommunalaufsichtsbehörde bestehende Möglichkeit, im Regelfall die vom Rat beschlossene Satzung bereits vor Beginn des Haushaltsjahres zu prüfen und ggf. zu genehmigen, soll beibehalten werden. Terminliche Schwierigkeiten für die Kommunen können sich allerdings ergeben, wenn die konstituierende Ratssitzung nach Neuwahlen relativ spät stattfindet. Dem trägt die Sollvorschrift des § 86 Abs. 1 Satz 2 NGO jedoch hinreichend Rechnung. Die Situation der Samtgemeinden mit ihren Mitgliedsgemeinden ähnelt der der Landkreise, die sich vor Erlaß ihrer Haushaltssatzung mit den kreisangehörigen Gemeinden auseinandersetzen müssen. Auch hier läßt sich bei einer entsprechenden Verfahrensgestaltung die Frist des § 86 Abs. 1 Satz 2 NGO in der Regel einhalten.

56. Nachtragssatzung - § 87 NGO

Gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 NGO kann die Haushaltssatzung nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch Nachtragssatzung geändert werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 87 Abs. 1 Satz 1 NGO wie folgt zu fassen:

"Die Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden, die spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres zu beschließen ist."

Der Erlaß der Nachtragssatzung schließt den Beschluß des Rates, das Vorlage- bzw. Genehmigungsverfahren und die Bekanntmachung ein. Eine nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres in dieser Weise beschlossene Nachtragssatzung ist danach rechtsunwirksam. Aus dieser Regelung ergeben sich Schwierigkeiten für die Kommunen, wenn die Haushaltssatzung zum Ende des Jahres geändert werden muß, weil sich Entwicklungen ergeben haben, die nicht vorhersehbar waren und die nicht in die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr einfließen konnten. Wird für das Vorlage- bzw. Genehmigungsverfahren eine längere Bearbeitungszeit erforderlich, besteht die Gefahr, daß die Nachtragssatzung nicht mehr rechtswirksam beschlossen werden kann. Um dem abzuwehren, empfiehlt die Kommission eine Regelung, nach der bis zum Ablauf des Haushaltsjahres lediglich der Beschluß über die Nachtragssatzung zu fassen ist, während das Vorlage- bzw. Genehmigungsverfahren und die Bekanntmachung ohne Folgen für die Rechtswirksamkeit der Satzung auch im neuen Haushaltsjahr abgewickelt werden können. Dies entspricht der nordrhein-westfälischen Regelung (§ 67 Abs. 1 GemO NW).

57. Über- und außerplanmäßige Ausgaben - § 89 NGO

Gemäß § 89 Abs. 1 NGO sind über- und außerplanmäßige Ausgaben nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind; ihre Deckung muß gewährleistet sein. In Fällen, die keinen Aufschub dulden, kann der Gemeindedirektor im Einvernehmen mit dem Ratsvorsitzenden, bei unerheblichen Ausgaben der Gemeindedirektor die Zustimmung erteilen. Der Rat ist hiervon unverzüglich zu unterrichten.

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob das Erfordernis des Einvernehmens mit dem Ratsvorsitzenden gestrichen werden sollte. Sie empfiehlt, diese Regelung beizubehalten.

Eine Streichung dieser Einvernehmensregelung würde das ehrenamtliche Element schwächen. Könnte der Hauptverwaltungsbeamte solchen Ausgaben allein zustimmen, ginge das Vier-Augen-Prinzip verloren, das dem Ratsvorsitzenden die Möglichkeit gibt, darauf zu achten, daß die Belange des Rates auch im Zusammenhang mit unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben gewahrt werden. Da die Beteiligung des Ratsvorsitzenden nicht zu einer Verzögerung der Angelegenheiten führt und unerhebliche Ausgaben von dieser Regelung ausgenommen sind, soll die genannte Vorschrift nicht geändert werden.

58. Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte - § 93 NGO

Gemäß § 93 Abs. 2 NGO dürfen die Gemeinden Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Streichung des Genehmigungserfordernisses aus.

Die Übernahme sowohl von Bürgschaften als auch von Verpflichtungen aus Gewährverträgen kann die Finanzsituation einer Gemeinde auf Dauer erheblich beeinflussen. Da diese Vorschrift dem Schutz der Gemeinden vor einer übermäßigen und sachlich nicht erforderlichen Belastung dient, auf den insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in vielen Fällen angewiesen sind, soll § 93 Abs. 2 NGO nicht geändert werden.

59. Veräußerung von Vermögen - § 97 NGO

Gemäß § 97 Abs. 3 NGO bedürfen die Gemeinden der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, wenn sie

1. Vermögensgegenstände unentgeltlich veräußern,
2. Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte verkaufen oder tauschen,
3. Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen veräußern,

4. über Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben, verfügen oder solche Sachen wesentlich verändern wollen.

Durch die Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften der Gemeinden und Landkreise vom 28.02.1990 (Nieders. GVBl. S. 74) ist eine teilweise Freistellung von dem Genehmigungsvorbehalt des § 97 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3 NGO erfolgt.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob der Genehmigungsvorbehalt des § 97 Abs. 3 NGO ganz oder teilweise gestrichen werden soll. Sie empfiehlt mehrheitlich, § 97 Abs. 3 NGO nicht zu ändern.

Der Genehmigungsvorbehalt des § 97 Abs. 3 NGO dient vornehmlich dem Schutz der Gemeinden im Rahmen der Veräußerung kommunalen Vermögens. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden in vielen Fällen eine solche Unterstützung durch die Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich. Da durch die genannte Freistellungsverordnung auch den Interessen der größeren Städte und der Landkreise entgegengekommen wird, soll der Genehmigungsvorbehalt des § 97 Abs. 3 NGO unverändert gelassen werden. Eine Anpassung dieser Vorschrift an die Regelungen der Freistellungsverordnung empfiehlt sich nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht, da gerade mit dem Instrument der Rechtsverordnung flexibel auf neuere Entwicklungen reagiert werden kann. Dies gilt insbesondere für die in der Freistellungsverordnung festgelegten Wertgrenzen, die immer wieder einer Anpassung bedürfen. Würde § 97 Abs. 3 NGO der Freistellungsverordnung angepaßt, müßte zu jeder Anpassung der Wertgrenzen ein Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden.

Prof. Dr. Rauschnig spricht sich demgegenüber für eine Anpassung der Bestimmung des § 97 Abs. 3 NGO an die Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften der Gemeinden und Landkreise aus. Abg. Schmalstieg empfiehlt, den Genehmigungsvorbehalt insgesamt zu streichen. Ein solcher Genehmigungsvorbehalt sei unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung abzulehnen. Eine große selbständige Gemeinde oder ein Landkreis könne z.B. die Veräußerung eines Grundstücks auch ohne die Kommunalaufsichtsbehörde beurteilen. Nicht nachvollziehbar sei auch, daß eine Kommune, die Teile ihres Museumsinventars veräußern wolle, selbst dann die Genehmigung der Kommunalaufsicht einholen müsse, wenn der Veräußerung eine einstimmige Ratsentscheidung zugrunde liege. Schließlich diene eine Streichung dieser Vorschrift auch der Entschlackung des Kommunalverfassungsrechts.

60. Gemeindekasse - § 98 NGO

Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 2 NGO ist der Kassenverwalter in das Beamtenverhältnis zu berufen; in Gemeinden bis zu 15.000 Einwohnern kann die Kommunalaufsichtsbehörde Ausnahmen zu lassen; der Stellvertreter des Kassenverwalters kann Angestellter sein.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Einwohnergrenzwert zu streichen und zu regeln, daß der Kassenverwalter in allen Gemeinden in das Beamtenverhältnis be-

rufen werden soll. Der Stellvertreter des Kassenverwalters soll auch weiterhin Angestellter sein können.

Die Kommission hält es nicht für erforderlich, daß der Kassenverwalter in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern zwingend in das Beamtenverhältnis zu berufen ist. Die zur Einführung empfohlene Regelung hält demnach den Grundsatz aufrecht, daß ein Beamter die Funktion des Kassenverwalters wahrnehmen soll. Sie ermöglicht es jedoch zugleich allen Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, in besonders gelagerten Fällen auch einen Angestellten zum Kassenverwalter zu bestellen. Dies kann es den Gemeinden erleichtern, diese Stelle sachgerecht zu besetzen.

61. Erhaltung des Besitzstandes und Umwandlung - § 115 NGO

Gemäß § 115 Abs. 4 NGO bedürfen bestimmte im Zusammenhang mit gemeindlichen Unternehmen stehende Maßnahmen (z.B. die Umwandlung eines Eigenbetriebes in ein rechtlich selbständiges Unternehmen) der Genehmigung des Innenministeriums.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob dieser Genehmigungsvorbehalt gestrichen werden soll. Sie spricht sich aus den in Abschnitt B Teil V Nr. 58 (Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte - § 93 NGO) und in Abschnitt B Teil V Nr. 59 (Veräußerung von Vermögen - § 97 NGO) dargestellten Erwägungen gegen eine solche Änderung des § 115 Abs. 4 NGO aus.

62. Nichtwirtschaftliche Unternehmen und sonstige Einrichtungen - § 116 a NGO

Die Enquete-Kommission hat sich mit dem Recht der kommunalen Unternehmen und Einrichtungen befaßt. Dabei konzentrierten sich die Beratungen im wesentlichen auf die Bestimmung des § 116 a NGO über die nichtwirtschaftlichen Unternehmen und sonstigen Einrichtungen sowie auf die Frage, ob den Kommunen zur Führung solcher Unternehmen und Einrichtungen weitere Rechtsformen eröffnet oder der Zugang zu den bereits zur Verfügung stehenden Rechtsformen erleichtert werden sollte.

Die Kommission empfiehlt, flexible Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zu schaffen, wenn damit ein Beitrag dazu geleistet werden kann, die finanziellen Probleme der Kommunen in Grenzen zu halten.

Gemäß § 116 a NGO können nichtwirtschaftliche Unternehmen und sonstige Einrichtungen als Regiebetrieb, nicht jedoch als Eigenbetrieb geführt werden. Krankenhäuser sowie Einrichtungen der Abwasserbeseitigung und der Straßenreinigung können allerdings nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften betrieben werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können Unternehmen und Einrichtungen im Sinne des § 116 a NGO nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden. Schließlich ist der Betrieb in Formen des Privatrechts unter den strengen Voraussetzungen des § 116 a Abs. 4 NGO möglich. Die Kommission ist der Auffassung, daß den Kommunen damit bereits erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die zugleich grundsätzlich die Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten

ten der Vertretungskörperschaften sichern. Ausgeschlossen ist allerdings die Rechtsform des Eigenbetriebs, während für die Rechtsform der Eigengesellschaft sowie für eine kommunale Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften und Vereinen relativ strenge Voraussetzungen zu erfüllen sind. Ob sich die Aufgaben der nichtwirtschaftlichen Unternehmen und Einrichtungen in diesen Rechtsformen wirtschaftlicher und sparsamer erfüllen lassen als im Rahmen des § 116 a Abs. 2 und 3 NGO, ist nach Auffassung der Kommission einer generellen Beurteilung nicht zugänglich. Deutlich wird dies im Bereich der Krankenhäuser. Wie das Innenministerium der Kommission mitgeteilt hat, erwirtschaften sowohl Krankenhäuser, die als Regiebetrieb geführt werden, als auch solche, die in Privatrechtsform betrieben werden, Überschüsse. Dies deutet darauf hin, daß zumindest neben der Rechtsform noch andere Faktoren für eine erfolgreiche Wirtschaftsführung maßgebend sind.

In Anbetracht der sich verschärfenden Finanzprobleme der Gemeinden und Landkreise kommt es nach Auffassung der Kommission zukünftig darauf an, den Kommunen die Möglichkeit zu geben, flexibel auf neue Entwicklungen und Anforderungen zu reagieren und die der jeweiligen örtlichen Situation angemessene Lösung zu finden. Dem können im Einzelfall die nach geltendem Recht bestehenden Beschränkungen für die Wahl der Rechtsform entgegenstehen. Deshalb sollten den Kommunen flexiblere Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung eröffnet werden, wenn mit der Nutzung dieser Entscheidungsmöglichkeiten ein Beitrag dazu geleistet werden kann, die finanziellen Probleme der Kommunen in Grenzen zu halten. Die Kommission verkennt nicht, daß die Wahl einer Privatrechtsform zu einer Einschränkung der Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften und damit zu einer Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung führen kann. Sie ist allerdings der Auffassung, daß dies in bestimmten Bereichen bereits unter dem geltenden Recht faktisch der Fall ist. So ist den Ratsmitgliedern und Kreistagsabgeordneten auch bei einer umfassenden kommunalpolitischen Tätigkeit eine echte Kontrolle größerer wirtschaftlicher Einheiten oder spezieller Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser kaum noch möglich. Um so bedeutsamer erscheint es der Kommission deshalb, die Entscheidungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Wahl der Rechtsform, in der die nichtwirtschaftlichen Unternehmen und sonstigen Einrichtungen betrieben werden, auszuweiten. Dies erhöht den Handlungsspielraum der Gemeinden und Landkreise und stärkt damit die kommunale Selbstverwaltung. Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung, die aus einer weitgehenden Inanspruchnahme gerade der Privatrechtsformen entstehen können, kann durch eine intensive Beratung der Kommunen entgegengewirkt werden.

Die Kommission verkennt ebenfalls nicht, daß die Zulassung des Eigenbetriebs für den nichtwirtschaftlichen Bereich eine gewisse Systemwidrigkeit darstellt. Solches ist dem kommunalen Unternehmensrecht hingegen nicht fremd, wenn § 116 a NGO zwar in Ausnahmefällen Privatrechtsformen zuläßt, die Bildung eines Eigenbetriebes hingegen ausschließt. Diese Systembrüche werfen allerdings die Frage der Abgrenzung der wirtschaftlichen von den nichtwirtschaftlichen Unternehmen auf. Da die kommunalen Aufgaben einem ständigen Wandel unterliegen, bedarf diese Trennung von Zeit zu Zeit einer Überprüfung. Mit dieser Frage hat sich die Kommission jedoch nicht beschäftigt, da dies ihren Rahmen überschritten hätte.

63. Rechnungsprüfungsamt - § 117 NGO

Gemäß § 117 NGO muß in kreisfreien Städten, großen selbständigen Städten, selbständigen Gemeinden und in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet werden; andere Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen. In Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt nicht besteht, obliegt die Rechnungsprüfung im Rahmen des § 119 Abs. 1 NGO dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises auf Kosten der Gemeinde (§ 120 Abs. 2 NGO).

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob die Einwohnergrenze des § 117 NGO auf 20.000 Einwohner gesenkt werden sollte. Sie spricht sich gegen eine solche Änderung des § 117 NGO aus.

Die nach geltendem Recht zur Einrichtung eines gemeindlichen Rechnungsprüfungsamtes verpflichtende Einwohnergrenze von 30.000 Einwohnern ist im Zuge der Gemeinde- und Gebietsreform in das Kommunalverfassungsrecht aufgenommen worden und hat die bis dahin maßgebliche Einwohnergrenze von 20.000 Einwohnern ersetzt. Hintergrund dieser Anhebung waren Erfahrungswerte, nach denen die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern bei Gemeinden mit nur wenig mehr als 20.000 Einwohnern als nicht sachgerecht angesehen wurde. Die Kommission teilt diese Einschätzung auch heute. Sie ist nicht der Auffassung, daß der Umfang der auszuführenden Aufgaben und der Haushaltswirtschaft generell in allen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ein Ausmaß erreicht hat, das ein eigenes gemeindliches Rechnungsprüfungsamt erforderlich macht. Sofern in solchen Gemeinden im Einzelfall ein Bedürfnis zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes besteht und die dadurch entstehenden Kosten im Verhältnis zum Umfang der Verwaltung angemessen sind, haben diese Gemeinden bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

Die derzeit in Hessen aus Anlaß der in dortigen Kommunalverwaltungen aufgetretenen Korruptionsfälle erwogene Absenkung der Einwohnergrenze für die Verpflichtung zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes von 50.000 auf 20.000 Einwohner ist nach Auffassung der Kommission aufgrund der Unterschiede zwischen dem niedersächsischen und dem hessischen kommunalen Prüfungsrecht auf Niedersachsen nicht übertragbar. Während in Niedersachsen die Prüfung von Vergaben Pflichtaufgabe jedes Rechnungsprüfungsamtes ist, kennt Hessen derzeit eine solche Pflichtprüfung nicht. Die - in Niedersachsen gemäß § 121 NGO durchzuführende - überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften ist in Hessen zwar mit Wirkung vom 1.1.1994 eingeführt worden. Zur Vermeidung von Korruptionsfällen ist nach Auffassung der Kommission jedoch weniger das Vorhandensein eines eigenen Rechnungsprüfungsamtes als vielmehr eine umfassende Prüfung des Verwaltungshandelns, insbesondere unter Einschluß des Vergahewesens, entscheidend.

64. Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts - § 118 NGO

Gemäß § 118 Abs. 1 NGO ist das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde dem Rat unmittelbar unterstellt und nur diesem verantwortlich. Der Verwaltungsausschuss hat das Recht, dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung der Verwaltung zu erteilen. Das Rechnungsprüfungsamt ist bei der sachlichen Beurteilung der Prüfungsvorgänge unabhängig und insoweit an Weisungen nicht gebunden.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes hinsichtlich der Prüfungsberichte ein gesetzliches Vortragsrecht im Rat eingeräumt werden sollte. Sie spricht sich gegen eine solche Regelung aus.

Die Einführung eines gesetzlichen Vortragsrecht des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes im Rat würde nach Auffassung der Kommission eine Änderung der Grundkonzeption des geltenden Rechts bewirken, nach der außer dem Hauptverwaltungsbeamten, den anderen Beamten auf Zeit (§ 64 Abs. 1 Satz 2 NGO) und der hauptberuflichen Frauenbeauftragten (§ 5 a Abs. 5 Satz 2 NGO) keinem Verwaltungsbediensteten ein derartiges quasi-organschaftliches Recht übertragen worden ist. Die Kommission hält ein gesetzliches Vortragsrecht auch in Anbetracht der besonderen Funktion und Stellung des Rechnungsprüfungsamtes nicht für erforderlich. Das Rechnungsprüfungsamt kann in seinen Prüfungsberichten alles mitteilen, was es für relevant hält. Darüber hinaus kann der Rat den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes in Prüfungsangelegenheiten hören, auch wenn die unmittelbare Unterstellung und Verantwortlichkeit des Rechnungsprüfungsamtes gegenüber dem Rat kein ausdrückliches Recht des Rechnungsprüfungsamtsleiters, im Rat vorzutragen, beinhaltet. Ein solches Recht kann der Rat dem Leiter der Rechnungsprüfungsamtes allerdings im Rahmen einer Rechnungsprüfungsordnung einräumen.

Abg. Schmalstieg spricht sich für eine Regelung aus, nach der der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes im Rat zu hören ist, wenn mindestens eine Fraktion dies verlangt. Abg. Jahn lehnt dies ab; es müsse zumindest eine qualifizierte Minderheit ein solches Verlangen aussprechen. Abg. Barling ist der Auffassung, daß nur die Mehrheit der Ratsmitglieder verlangen könne, daß der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes im Rat gehört werde.

65. Rechnungsprüfung - § 120 NGO

Gemäß § 120 Abs. 3 NGO hat das Rechnungsprüfungsamt seine Bemerkungen in einem Schlußbericht zusammenzufassen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt mehrheitlich, eine Regelung einzuführen, nach der die um Erläuterungen des Hauptverwaltungsbeamten ergänzten Berichte des Rechnungsprüfungsamtes unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

Die Rechnungsprüfung ist zwar ein Instrument der Eigen- und Selbstkontrolle, mit dem die Vertretungskörperschaft und die Verwaltungsführung in die Lage versetzt

werden sollen, Fehlverhalten im Handeln der Verwaltung zu erkennen und Maßnahmen zur Beseitigung der Fehlerursachen zu treffen. Die Kommission ist dennoch mehrheitlich der Auffassung, daß die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Dies verbessert die Informationsmöglichkeiten der Bevölkerung, die sich zur Zeit nur im Rahmen der in öffentlichen Sitzungen stattfindenden Beratungen der Prüfungsberichte über deren Inhalt unterrichten kann, steigert sowohl die Transparenz des Verwaltungshandeln als auch die des Entscheidungsfindungsverfahrens in den kommunalen Gremien und kann damit verhindern, daß in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, daß Mißstände nicht gehörig aufgearbeitet und beseitigt werden. Da Prüfungsberichte keinen zutreffenden Eindruck über das gesamte Verwaltungshandeln vermitteln können, weil sie sich regelmäßig auf festgestellte Mängel beschränken, sollen die Berichte um Erläuterungen des Hauptverwaltungsbeamten ergänzt werden. Die datenschutzrechtlichen Belange sind im Rahmen der Veröffentlichung zu wahren. Dies gilt bereits nach geltendem Recht auch für die Beratung der Prüfungsberichte in den kommunalen Gremien; diese sind ggf. in nichtöffentlicher Sitzung durchzuführen. Enthalten die Berichte personenbezogene Daten oder sind sie in Teilen aus anderen Gründen nicht zur Veröffentlichung geeignet, können diese Angaben in einem nicht zu veröffentlichenden Teil des Berichts gesondert dargestellt werden. Aus Kostengründen soll vermieden werden, daß die Kommunen die Prüfungsberichte in einer Vielzahl von Exemplaren vorrätig halten müssen. Sie können der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, indem sie - wie der Haushaltsplan - öffentlich ausgelegt und von jedermann eingesehen werden. In Betracht kommt auch die Überlassung von Exemplaren gegen Erstattung der Selbstkosten.

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist nicht der Auffassung, daß eine solche Veröffentlichungspflicht dazu führt, daß bereits bei der Prüfungsvorbereitung und der Prüfungsdurchführung sowie bei der Abfassung des Prüfungsberichts auf die spätere Publikation Rücksicht genommen und damit der eigentliche Zweck der Prüfung konterkariert wird. Die Abschlußberichte der Rechnungsprüfungsämter werden bereits seit vielen Jahren in öffentlichen Sitzungen der Finanzausschüsse erörtert. Auch dies hat nicht zu solchen negativen Auswirkungen geführt.

Abg. Isernhagen und Abg. Jahn tragen die Kommissionsempfehlung mit. Die Regelung zur Veröffentlichungspflicht müsse jedoch so ausgestaltet werden, daß sowohl die Prüfungen als auch die Prüfungsberichte keine Qualitätseinbußen erlitten. Prof. Dr. Rauschnig hält eine generelle Veröffentlichung von Prüfungsberichten der Rechnungsprüfungsämter sowohl wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes als auch im Hinblick auf die möglichen Inhalte solcher Berichte weder für erforderlich noch für sachgerecht. Soweit solche Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten, habe diese bereits die Möglichkeit, sich im Rahmen der öffentlichen Sitzungen der kommunalen Gremien zu informieren. Berichtsinhalte, die in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten seien, könnten der Öffentlichkeit hingegen aus Gründen des Datenschutzes, des öffentlichen Wohls oder im Hinblick auf die berechtigten Interessen einzelner Betroffener nicht zugänglich gemacht werden.

66. Überörtliche Prüfung - § 121 NGO

Gemäß § 121 NGO unterliegt das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte der überörtlichen Prüfung durch das Kommunalprüfungsamt des Landes. Die überörtliche Prüfung der übrigen Gemeinden obliegt dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises als Kommunalprüfungsamt.

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob zur überörtlichen Prüfung der Kommunen ein Kommunalprüfungsverband geschaffen werden sollte. Sie spricht sich mehrheitlich gegen eine solche Einrichtung aus.

Während in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein die überörtliche Prüfung der Kommunen grundsätzlich den Rechnungshöfen obliegt, nehmen diese Aufgabe in Bayern entweder der Bayerische Kommunale Prüfungsverband oder die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter wahr. In Baden-Württemberg ist grundsätzlich die Gemeindeprüfungsanstalt für die überörtliche Prüfung der Kommunen zuständig. In Nordrhein-Westfalen obliegt diese Aufgabe - ähnlich wie in Niedersachsen - den Regierungspräsidenten oder den Oberkreisdirektoren. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, daß sich die überörtliche Prüfung der Kommunen in Niedersachsen in ihrer derzeitigen Organisationsform grundsätzlich bewahrt hat. Die organisatorische Verknüpfung der Kommunalprüfung mit der Kommunalaufsicht ermöglicht eine nicht zu unterschätzende intensive Kommunikation zwischen diesen Bereichen, die sowohl der Durchführung von Prüfungen als auch der Umsetzung der Prüfungsergebnisse durch die Kommunalaufsicht und damit letztlich auch den Kommunen zugute kommt. Da die Umsetzung der Ergebnisse der Kommunalprüfung Sache der Kommunalaufsicht ist und die Kommunen daher primär das Wirken der Aufsicht erleben, bezieht sich Kritik an der Kommunalprüfung nach Ansicht der Kommission eher auf die Kommunalaufsicht. Die Kommissionsmehrheit verkennt nicht, daß die Kommunalprüfung derzeit bestimmte Leistungen, die von den Prüfungsverbänden in Bayern und Baden-Württemberg angeboten werden, nicht erbringen kann. Dies gilt z.B. für die Erstellung von Abhandlungen zu bestimmten Einzelfragen des Sozialleistungsrechts oder aus dem Krankenhauswesen. Allerdings ist dies weniger eine Frage der Organisationsform als vielmehr der personellen Ausstattung der Kommunalprüfungsstellen. So sind in Niedersachsen nach Informationen des Innenministeriums ca. 40 Bedienstete bei den Kommunalprüfungsämtern des Landes sowie bei den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise mit Aufgaben der überörtlichen Prüfung beschäftigt, während beim gemeindlichen Prüfungsverband in Bayern ca. 135 Prüfer tätig sind. Bei der Gemeindeprüfungsanstalt in Baden-Württemberg gibt es ca. 170 Arbeitsplätze. Der Einsatz von Spezialisten z.B. für die Bereiche Bauwesen, Datenverarbeitung und Krankenhauswesen in den Kommunalprüfungsämtern, der eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte in diesen Bereichen ermöglichen würde, ist bei der derzeitigen Haushaltslage des Landes in besonderem Maße unter dem Aspekt der finanziellen Auswirkungen zu betrachten. Allerdings bedarf es für eine gutachterliche Tätigkeit der Kommunalprüfung in solchen Bereichen nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht der Schaffung eines eigenständigen Kommunalprüfungsverbandes.

Abg. Dr. Eilers und Abg. Schmalstieg sprechen sich demgegenüber für die Errichtung eines eigenständigen Kommunalprüfungsverbandes aus. Kommunalprüfung und

Kommunalaufsicht sollten organisatorisch voneinander getrennt sein, um bei den kommunalen Körperschaften dem Eindruck entgegenzuwirken, die Prüfer seien ein verlängerter Arm der Kommunalaufsicht. Denn dies erzeuge gerade auch gegenüber Verbesserungsvorschlägen eine gewisse Abwehrhaltung. Ein Kommunalprüfungsverband würde zu einer solchen Trennung führen und zugleich die notwendige Distanz zwischen Prüfenden und Geprüften sicherstellen. Aufgrund seines umfassenderen Einblicks in die kommunalen Verhältnisse und wegen der besseren Möglichkeit, Spezialisten beschäftigen zu können, könne er eine intensivere Beratung der Kommunen z.B. in den Bereichen Datenverarbeitung sowie Bau- und Krankenhauswesen leisten als die Kommunalprüfung in ihrer gegenwärtigen Organisationsform. Dies relativiere den Aspekt der Kosten, zumal durch unwirtschaftliche Verfahren in den Kommunen erhebliche Aufwendungen entstehen könnten. Den bestehenden Beratungsbedarf zeigten allein die in den Vertretungskörperschaften geführten Diskussionen über die Vergabe von Gutachten zur Verbesserung der Organisationsstruktur der Verwaltungen. In einen Kostenvergleich zwischen staatlichen Prüfungseinrichtungen und einem Kommunalprüfungsverband müßten neben den Personalkosten auch die Gemeinkosten eingestellt werden; zu berücksichtigen seien auch die Einsparungen, die auf kommunaler Ebene durch den Wegfall der Kommunalprüfungsaufgabe zu erzielen seien. Auch sei der Aspekt der zeitlichen Nähe der Prüfungen zu berücksichtigen.

67. Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben - § 123 NGO

Gemäß § 123 Abs. 2 NGO obliegt die Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben dem für die Gemeinde zuständigen Kommunalprüfungsamt. Es hat diese Prüfungen durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vornehmen zu lassen. Die Kosten der Jahresabschlußprüfung trägt die Gemeinde.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 123 Abs. 2 Satz 2 NGO durch eine Bestimmung zu ersetzen, nach der der Betrieb im Einvernehmen mit dem Kommunalprüfungsamt unmittelbar einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung beauftragen kann, und § 123 Abs. 3 Satz 3 NGO zu streichen.

Nach der geltenden Fassung des § 123 Abs. 2 NGO hat die Gemeinde die Kosten der Jahresabschlußprüfung zu tragen. Sie ist jedoch nicht berechtigt, den Vorsteuerabzug geltend zu machen, da sie nicht selbst Empfänger der Leistung ist. Die Kommission hält dies nicht für sachgerecht, da das Kommunalprüfungsamt zwar als Auftraggeber tätig wird, die Kosten der Prüfung jedoch in jedem Falle von der Gemeinde zu tragen sind. Die zur Einführung empfohlene Regelung soll bewirken, daß der Eigenbetrieb als Auftraggeber und Leistungsempfänger auftritt, die Kosten der Jahresabschlußprüfung trägt und den Vorsteuerabzug geltend machen kann.

68. Aufgaben der Aufsicht - §§ 127 NGO, 69 NLO

Gemäß § 127 Abs. 1 NGO schützt die Aufsicht die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten. Sie stellt sicher, daß die Gemeinden die geltenden Gesetze beachten (Kommunalaufsicht) und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises rechtmäßig und zweckmäßig ausführen (Fachaufsicht). Die

Aufsicht soll so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfrage nicht beeinträchtigt werden. § 69 Abs. 1 NLO enthält eine entsprechende Regelung für die Aufsicht über die Landkreise.

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befaßt, ob die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Aufsicht präziser zum Ausdruck bringen sollten, daß der Einzelne keinen Anspruch darauf besitzt, daß die Kommunalaufsicht zur Durchsetzung von Individualinteressen tätig wird. Sie hält eine solche Klarstellung nicht für erforderlich.

Sowohl Bürger, die sich von kommunalen Entscheidungen beschwert fühlen, als auch die bei Beschlüssen in den kommunalen Gremien unterlegenen Fraktionen, Gruppen sowie einzelne Ratsmitglieder oder Kreistagsabgeordnete wenden sich häufig an die Kommunalaufsichtsbehörden und versuchen, ihr Anliegen mit deren Hilfe durchzusetzen. Aus der Einschaltung der Kommunalaufsicht können Probleme entstehen, wenn deren Auskunft von dem Adressaten als Bestätigung seiner Auffassung verstanden wird, obwohl sie keine Rüge des kommunalen Handelns enthält. Dennoch sieht die Kommission keine Notwendigkeit für eine klarstellende gesetzliche Regelung. Daß die Kommunalaufsicht nur im Interesse des öffentlichen Wohls tätig werden darf, ist durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt (vgl. Thiele, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, 3. Auflage, 1992, § 127 Anm. 3 f. m.w.N.). Handelt es sich bei den an die Kommunalaufsichtsbehörde gerichteten Begehren um Petitionen im Sinne des Art. 17 Grundgesetz, ist die Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit verpflichtet, die Eingabe entgegenzunehmen, zu prüfen und dem Petenten die Art der Erledigung mitzuteilen, ohne daß ein Anspruch auf sachliche Bescheidung und Erledigung im Sinne des Petenten besteht. Die hieraus möglicherweise entstehenden Irritationen dürften sich nach Auffassung der Kommission auch durch eine gesetzliche Regelung nicht vermeiden lassen.

(4) Anordnung und Ersatzvornahme - §§ 131 NGO, 73 NLO

Gemäß § 131 Abs. 1 NGO kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, daß die Gemeinde innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche veranlaßt, wenn eine Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten und Aufgaben nicht erfüllt. Entsprechendes gilt gemäß § 73 Abs. 1 NLO für die Kommunalaufsichtsbehörden der Landkreise.

Die Enquete-Kommission hat die Frage erörtert, ob diese Bestimmungen um eine Vorschrift ergänzt werden sollten, nach der die Zuständigkeit der Vertretungskörperschaften in den Fällen der §§ 131 Abs. 1 NGO/73 Abs. 1 NLO entfällt, in denen nur eine richtige Entscheidung möglich ist und diese durch Verwaltungsakt getroffen werden kann. Sie hält eine solche ergänzende Regelung im Hinblick auf die Bestimmungen der §§ 62 Abs. 1 Nr. 5 NGO/57 Abs. 1 Nr. 5 NLO nicht für erforderlich. Danach haben die Hauptverwaltungsbeamten Weisungen der Kommunal- und der Fachaufsichtsbehörden auszuführen, soweit dabei kein Ermessensspielraum gegeben ist. In diesen Fällen entfällt eine Beteiligung der kommunalen Beschlußgremien. Zu beachten ist allerdings die Unterrichtungspflicht gemäß §§ 62 Abs. 3 NGO/57 Abs. 4 NLO (Schäfer in: Thieme/Schäfer, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 62 Rn. 8; Engel/Fey, Kommentar zur Niedersächsischen Landkreisordnung, § 57 Rn. 29).