

Frank Wulff
Wedeler Chaussee 21
25492 Heist
E-Mail: f.wulff@amt-gums.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/924

An den
Innen- und Rechtsausschuss
des Landtags Schl.-H.
z.Hd. des Vorsitzenden
Herr Jan Kürschner
per Mail

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/377

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Kürschner,

mit Schreiben vom 09.02.2023 bin ich im Namen von KOMMA, Kompetenzzentrum für Verwaltungs-Management in Bordesholm, zum o.g. Gesetzesentwurf um eine Stellungnahme gebeten worden. Neben meiner hauptsächlichen Tätigkeit als Büroleiter der Beamter beim Amt Geest und Marsch Südholstein bin ich für KOMMA landesweit als Dozent im Haupt- und Ehrenamt zu kommunalrechtlichen Themen aktiv.

Zu den Inhalten des Gesetzentwurfs nehme ich wie folgt Stellung:

1. Artikel 1 des Gesetzentwurfs – Änderung der Gemeindeordnung, Ziffer 2 sowie Artikel 2 des Gesetzentwurfs – Änderung der Kreisordnung, Ziffer 2

Die grundsätzlichen gesetzlichen Inhalte zur Bildung einer Fraktion finden sich in § 32a GO bzw. § 27a KrO. Jeweils in Absatz 1 ist festgelegt, dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion zwei beträgt. Der Gesetzentwurf beinhaltet den Vorschlag, die Mindestzahl in Gemeinden und Städten mit mehr als 31 Mitgliedern im obersten Beschlussorgan auf drei festlegen zu können; für die Kreistage soll diese Festlegung ebenfalls ermöglicht werden.

Gemäß § 8 GKWG würde diese Möglichkeit für die Kreise sowie Gemeinden und Städte zutreffen, deren Einwohnerzahl über 25.000 liegt. Dazu zählen die vier kreisfreien Städte Flensburg, Lübeck, Neumünster und Kiel, die Gemeinde Henstedt-

Ulzburg sowie die zehn Städte Geesthacht, Elmshorn, Pinneberg, Wedel, Rendsburg, Schleswig, Norderstedt, Itzehoe, Ahrensburg und Reinbek.

In den meisten dieser Kommunen ist der Unterzeichner im Jahre 2022 als Dozent im Ehren- und Hauptamt zugegen gewesen und hat u.a. auch die Thematik der geplanten Veränderung der Fraktionsgrößen diskutiert. In 8 der o.g. 15 Gemeinden/Städte (Flensburg, Lübeck, Neumünster, Kiel, Geesthacht, Rendsburg, Norderstedt und Itzehoe) sowie in 10 der 11 Kreise sind zurzeit Fraktionen mit zwei Mitgliedern vertreten. Die Zahl der Gemeinden und Städte unter 25.000 Einwohner*innen, deren Mitgliederzahl aufgrund von Ausgleichsmandaten oberhalb 31 Mitgliedern liegt, ist hier nicht berücksichtigt.

a) Anpassung der Größe der Fraktionen aus Sicht der Verwaltung

Die Sichtweise der kontaktierten Verwaltungen bezüglich der Erhöhung der Mindestzahl der Mitglieder der Fraktionen ist eindeutig: Die Erhöhung wird befürwortet. Bereits seit Längerem ist aus Sicht der Verwaltungen ein vermehrter Bedarf wahrnehmbar, wonach die für die Willensbildung der Vertretungen vorgegebenen Strukturen und Verfahren auf ihre Effektivität hin zu überprüfen und zu verbessern sind. Angebracht werden dabei häufig aufwändigere länger andauernde Entscheidungsprozesse. Diese werden insbesondere auch auf die gestiegene Vielfalt des Parteienspektrums und eine hohe Zahl an Einzelbewerber*innen und Wählergruppen bei gleichzeitig zunehmender Komplexität der zu behandelnden Sachfragen zurückgeführt.

Von der möglichen Gesetzesänderung betroffene Verwaltungen begründen diese Ansicht u.a. mit der Reduzierung des Betreuungsaufwands. Kleinere bzw. Kleinstfraktionen nehmen in der Praxis häufig den erheblicheren Anteil in der Betreuung wahr, denn den Mitgliedern der kleineren Fraktionen fehlt es oftmals an rechtlichem Knowhow. Größere Fraktionen sind eher in der Lage, fachliche Defizite in rechtlichen Angelegenheiten durch Unterstützung einer im Hintergrund stehenden Partei sowie aufgrund der einfacheren finanziellen Situation zu kompensieren. Kleinen Fraktionen bleibt häufig nichts anderes übrig, als die Verwaltung mit intensiverem Erläuterungsverlangen zu konfrontieren. Die Beantwortung der Fragen bindet die Verwaltung, was durch den wachsenden Fachkräftemangel zusätzlich erschwerend wirkt.

Deutlich wurde in Gesprächen mit den betroffenen Kommunen ebenfalls, dass das Antragsrecht zu Angelegenheiten für Tagesordnungen belastender wirkt, als bei größeren Fraktionen. Die Bearbeitung der Anträge dieser Fraktionen nimmt häufiger mehr Zeit in Anspruch, da die Anträge nicht so sehr tiefgehend vorbereitet sind und aufgrund rechtlicher Hintergründe nicht oder nicht vollumfänglich realisierbar sind, was zusätzlich zu erläutern ist.

In den Entschädigungssatzungen der betr. Kommunen sind Regelungen zur Entschädigung der Fraktionen enthalten. Eine Hinaufsetzung der Mindestzahl und

somit einhergehend eine Verringerung der Anzahl der Fraktionen könnte den Abrechnungsaufwand der Verwaltung schmälern. Hinzu käme eine finanzielle Entlastung, die jedoch in den Gesprächen kaum angeführt worden ist.

b) Anpassung der Größe der Fraktionen aus Sicht der Mandatsträger*innen

Hier lässt sich keine eindeutige Meinung herausfiltern. Von kleineren Fraktionen ist deutlich zu vernehmen, dass sie eine Anpassung der Mindestzahl auf 3 Fraktionsmitglieder verneinen. Dabei wurde immer wieder angeführt, dass ein Verlust der Anteilnahme am politischen Geschehen zu befürchten sei. Fraktionen besitzen gegenüber einzelnen Mitgliedern der Gremien weitergehende Rechte, die zum Teil erheblichen Einfluss auf die politische Arbeit haben können. Dabei geht es im Detail um Antrags- oder Rederechte, die durch die Gemeindeordnung, die Kreisordnung, oder die jeweilige Geschäftsordnung bestimmt werden.

Kleinstfraktionen bliebe das Recht verwehrt, im Vorwege zu einer Sitzung des obersten Beschlussorgans Tagesordnungspunkte zur Beratung verpflichtend zu beantragen. Gleichwohl muss hierzu erwähnt werden, dass es den größeren Fraktionen im Rahmen einer Sitzung möglich ist, diese beantragten Tagesordnungspunkte mit ihren Mehrheiten abzusetzen. Dieser Umstand ist den kleinen Fraktionen durchaus bewusst, so dass dieses Argument häufig in Gesprächen wieder selbst relativiert wurde. Auch ist kleinen Fraktionen häufiger bekannt, dass eine Vorsitzende oder ein Vorsitzender Anträge von fraktionslosen Mitgliedern nicht unberücksichtigt lassen darf und zumindest die Aufnahme dieses beantragten Tagesordnungspunktes durch die eigenen Kompetenzen prüfen muss. Auch ist den kleineren Fraktionen bzw. fraktionslosen Mitgliedern bewusst, dass sie für die Sitzungen der Ausschüsse Tagesordnungspunkte beantragen können, ohne Mitglied einer Fraktion zu sein. Letztlich verbleibt als Teilargument der Verlust der öffentlichen Wirkung, die die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes erzeugen kann.

In den Gesprächen mit den Vertreter*innen der obersten Beschlussorgane wurden die Antragsrechte bei Wahlen bis auf die Wahl der Ausschussmitglieder nicht erwähnt. Dieses scheint somit argumentativ keine Rolle zu spielen. Das Verlangen zur Wahl d. Bürgervorsteher*in bzw. d. Kreispräsident*in und der Stellvertretungen im gebundenen Vorschlagsrecht (§ 33 Abs. 2 GO / § 28 Abs. 2 KrO) sowie das Verlangen nach gebundenem Vorschlagsrecht bei der Wahl der Stellvertretungen d. hauptamtlichen Bürgermeister*in bzw. d. Landrat*in (§§ 57e Abs. 1, 62 Abs. 3 GO / § 48 Abs. 1 KrO) steht zwar nur Fraktionen zu, jedoch liegt es auf der Hand, dass Kleinstfraktionen bei der Berücksichtigung der zu ermittelnden Höchstzahlen keine Rolle spielen. Die Einflussnahme durch eine eigene Wahlentscheidung steht ohnehin jedem Mitglied des Beschlussorgans ohne Fraktionsstatus zu.

Mit dem Verlangen zur Wahl der Ausschussmitglieder im Verhältniswahlverfahren (§ 46 Abs. 1 GO / § 41 Abs. 1 KrO) wurde argumentiert. Dieses Verhältniswahlverfahren stellt einen Minderheitenschutz dar, um bei bestimmten Konstellationen die spiegelbildliche Besetzung der Ausschüsse zur Gemeinde- oder

Stadtvertretung bzw. des Kreistages zu gewährleisten. Um die Mitarbeit in den Ausschüssen zu sichern, ist es kleineren Fraktionen möglich Zählergemeinschaften zu bilden, oder sich einer anzuschließen. Hierzu wurde argumentiert, dass es kleinen Gruppen im Beschlussorgan zukünftig erschwert wird, eine Mitarbeit in den Ausschüssen zu sichern. Das Verhältniswahlverfahren könne nicht mehr beantragt werden und zwecks Mitarbeit sei man dem Wohlwollen der größeren Fraktionen ausgeliefert. Hierzu muss entgegnet werden, dass auch bisher die Mitarbeit der kleinsten Fraktionen oftmals nur durch die Bildung von Zählergemeinschaften sichergestellt worden ist. Das wird auch künftig möglich sein, da die Beteiligung bei einer Zählergemeinschaft bzw. die Aufnahme in einer Namensliste einer Fraktion von einer eigenen Fraktionsmitgliedschaft unabhängig ist. Gemäß § 46 Abs. 2 GO / § 41 Abs. 2 KrO, können Mitglieder des obersten Beschlussorgans, die keiner Fraktion angehören, verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl beratendes Mitglied zu werden, sofern sie nicht bereits stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind. Diese Regelung wird sicherlich verstärkt zur Anwendung kommen, sollten sich künftig tatsächlich Kleinstgruppen ohne Fraktionsstatus bilden. Gleichwohl ermöglicht diese Regelung auch künftig eine zumindest beratende Tätigkeit in einem Ausschuss, der unabhängig von einer Wahlentscheidung frei gewählt werden kann. Hinzu kommt, dass ein Mitglied des obersten Beschlussorgans ohne Fraktionszugehörigkeit in jeder Sitzung eines Ausschusses Anwesenheits-, Rede- und sogar Antragsrecht besitzt (§ 46 Abs. 9 GO / § 41 Abs. 9 KrO).

Das Vorschlagsrecht für Ausschussvorsitzende (§ 46 Abs. 5 GO / § 41 Abs. 5 KrO) wiederum ist nicht berücksichtigungswert, da sich dieses anhand der Höchstzahlen nach den Sitzen der Fraktionen generiert und in der Praxis die Ausschussvorsitze durch die größeren Fraktionen besetzt werden.

Das Verlangen, dass alle Stellen des Ausschusses neu besetzt werden (§ 46 Abs. 10 GO / § 41 Abs. 10 KrO) spielte in Diskussionen bezüglich der Größe von Fraktionen keine Rolle.

Das gemäß § 36 Abs. 2 GO / § 31 Abs. 2 KrO den Fraktionen zustehende Widerspruchsrecht gegen eine Vertretung bei der Erteilung von Auskünften durch d. Bürgermeister*in / Landrat*in spielt in der Praxis kaum eine Rolle. In Anbetracht einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen oberstem Beschlussorgan und Verwaltungsleitung bleibt in der Praxis eine Stellung von Anfragen bzw. Nachfragen an die Verwaltungsleitung auch nicht ohne Reaktion, selbst wenn eine Vertretung eingesetzt wurde.

Demnach steht im Vordergrund der Argumentationen die Befürchtung der kleineren Fraktionen bzw. kleineren Gruppierungen, an politischer Einflussnahme zu verlieren. Fraglich erscheint ihnen auch die Wahl der Richtgröße 31 Mitglieder eines obersten Beschlussorgans als Voraussetzung, Das Recht, sich zu einer Fraktion zusammenschließen zu können, diene doch insbesondere auch dem Minderheitenschutz, da fraktionslose Mitglieder nur eingeschränkte Mitgliedschaftsrechte besitzen. Dieser Minderheitenschutz gewinnt konsequenterweise

in Vertretungen eine umso größere Bedeutung, in denen eine Partei nicht nur über eine erhöhte Zahl, sondern sogar über wenigstens die Hälfte der Sitze verfügt. Geht man für eine solche Konstellation von in Schleswig-Holstein vier in kommunalen Beschlussorganen etablierten Parteien aus und berücksichtigt weiter, dass sich vor Ort häufig mindestens eine oder sogar zwei weitere örtliche Wählergemeinschaften bilden, könnten der stärksten Partei in diesem Fall bis zu fünf Gruppierungen gegenüberstehen. Ein gewisser Minderheitenschutz für diese wäre auch bei einer Erhöhung der Fraktionsstärke gegeben, wenn sie jeweils über drei Sitze verfügen könnten, also wenigstens 15 Oppositionssitze (bei 31 Mitgliedern) zur Verfügung stünden. Von dieser Annahme ausgehend käme eine generell bzw. einheitlich geregelte Erhöhung der Fraktionsmindeststärke erst ab einer Vertretung mit 30 Mitgliedern, also in Kommunen und Kreisen von mehr als 25.000 Einwohner*innen, in Betracht.

Eine andere Perspektive bezieht sich auf die mögliche Dominanz der zwei großen Parteien. Zu den letzten Kommunalwahlen erreichten diese über alle Kommunen hinweg mindestens 60 % der Stimmen. Um demgegenüber zwei etablierten kleineren Parteien sowie zusätzlich noch bis zu zwei weiteren örtlichen Gruppierungen die Chance auf eine Fraktionsbildung auch bei erhöhter Mindestzahl 3 zu eröffnen, müssten diese bei zusammen 40 % der Stimmen wenigstens 9 bis 12 Sitze in einer Vertretung auf sich vereinigen können. Hieraus errechnet sich gemeinsam bei der o. g. Stärke größerer Parteien eine Mindestgröße der Vertretung von 23 bis 30 Sitzen. Sie läge damit ebenfalls in dem Bereich, der sich aus der vorangegangenen Betrachtung einer einzigen Mehrheitspartei ableitet und stützt insoweit die Annahme, dass eine generell bzw. einheitlich geregelte Mindestfraktions- bzw. Gruppengröße von drei Mitgliedern in Kreisen und in Gemeinden ab 25.000 Einwohnern sinnvoll und auch verfassungsrechtlich gestützt erscheint.

2. Artikel 1 des Gesetzentwurfs – Änderung der Gemeindeordnung, Ziffer 1 sowie Artikel 2 des Gesetzentwurfs – Änderung der Kreisordnung, Ziffer 1

Die hierzu aufgezeigten Anpassungen der Gemeinde- bzw. der Kreisordnung werden seitens der gesprochenen Verwaltungen begrüßt. Insbesondere die Sperrklausel für Wiederholungsbegehren und Beschlüsse aussetzende Begehren wird angesichts zunehmender kritischer Bewertung sowie der Sicherheit für Umsetzungen von Beschlüssen sehr positiv gesehen.

Aus dem Kreis der Mandatsträger*innen gab es zu den Bürgerbegehren betreffenden Regelungen keine Rückmeldungen.

3. Artikel 1 des Gesetzentwurfs – Änderung der Gemeindeordnung, Ziffer 3 sowie Artikel 2 des Gesetzentwurfs – Änderung der Kreisordnung, Ziffer 3

Die für die Beiräte beabsichtigten Anpassungen werden von den Verwaltungen kritisch gesehen. Beiräte für sachliche Belange haben sich in einer hohen Anzahl gebildet. Beispielhaft seien hier die Beiräte für Energie und Klimaschutz

erwähnt. Problematisch erscheint hier aus der Praxis folgender Umstand: Während z.B. Senioren- oder Jugendbeiräte aus Mitgliedern dieser Gruppierungen der Einwohner*innen bestehen, sind in den sachlichen Beiräten sehr häufig Personen Mitglied, die auch gleichzeitig Mitglied des obersten Beschlussorgans sind. Die Beratungen in diesen Beiräten sind teilweise sehr intensiv und erzeugen eine starke Meinungsbildung. Ein Beirat soll als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung fungieren. Bei der Erörterung von Themen für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen ist diese Funktion auch bestimmend, um die Rechte und Anliegen der Mitglieder dieser Gruppen zu wahren. Hier macht es Sinn, diesen Beiräten ein Rede- und Antragsrecht zur Verfügung zu stellen. Bei der beirätlichen Behandlung von Sachthemen erscheint dies schwer nachzuvollziehen, da hier eine Behandlung von Themen der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt, die dann wiederum dazu führen könnte, dass durch die angehobene Stellung dieser Beiräte die Willensbildung in den Gremien zu kurz kommt bzw. gar nicht mehr stattfindet. Es wird aus rechtlicher Sicht bezweifelt, ob es sein kann, dass ein solcher Beirat durch Rede- und Antragsrecht Eingriff in die Angelegenheiten des obersten Beschlussorgans nimmt. Es muss aus Sicht der Verwaltungen vermieden werden, dass „Parallelgremien“ zu den Ausschüssen und dem obersten Beschlussorgan entstehen.

Weiter wird seitens der Verwaltungen befürchtet, dass die Schaffung von Beiräten für Belange dazu führt, dass für eine Mitarbeit an kommunalen Themen interessierte Bürger*innen sich nicht mehr für eine Mandatsträgerschaft bereit erklären, da diese ihre eigenen Anliegen bzw. Interessen durch die Beiräte als abgedeckt empfinden. Eine Mitarbeit in einem solchen Beirat könnte als „Ausreichend“ empfunden werden.

Außerdem steht die Befürchtung im Raum, dass sich eine hohe Vielzahl an Beiräten für Belange gründen, die dann wiederum verwaltungsseitig beraten bzw. begleitet werden müssen. Vielleicht erscheint es sinnvoll, diese Belange thematisch zu begrenzen, um hier eine Grenze zu schaffen.

Aus dem Kreise der gesprochenen Mandatsträger*innen gab es hierzu dahingehend Äußerungen, dass die Notwendigkeit für eine Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlagen gar nicht gesehen wird. Vielfach wurde ausgesprochen, dass Beiräte für sachliche Belange zwar wünschenswert sind, um auch die Beteiligung möglichst vieler interessierter Einwohner*innen zu ermöglichen. Jedoch wird nicht die Notwendigkeit gesehen, zu eigentlichen Angelegenheiten des obersten Beschlussorgans ein Rede- und Antragsrecht zu ermöglichen.

Heist, den 19.02.2023

gez. Wulff