

Dr. Joachim Becker
Oberbürgermeister der Stadt Pforzheim



Pforzheim, 08.06.1993

Stellungnahme zu Abschnitt I der Anhörung vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Änderung der Kommunalverfassung am 16.06.1993:

a) Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung und Aufbau der Verwaltung (Abschaffung der Doppelspitze, Gemeindeausschuß, Stellung der Fraktionen etc.)

I.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (Drucksache 11/4983) hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen es versäumt, die für den Bürger nicht leicht durchschaubare dualistische Organisationsform an der Spitze der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden ("Doppelspitze") zugunsten klarer Kompetenzzuweisungen an Bürgermeister und Rat zu beseitigen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung läßt die Gelegenheit ungenutzt, die Stellung des Bürgermeisters mit Hilfe des demokratischen Elements der Urwahl zu stärken und verzichtet somit auf ein Stück unmittelbarer Demokratie.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. (Drucksache 11/2741) löst demgegenüber diese Problematik weitestgehend. Er läßt jedoch durch Einführung der meines Erachtens überflüssigen Institution des "Ratspräsidenten" die letzte Konsequenz auf dem Weg zur Abschaffung der "Doppelspitze" vermissen.

II.

Zur Begründung meines Votums und zur Kritik im Einzelnen am Entwurf der Landesregierung und damit auch der geltenden Rechtslage:

1. Die vielschichtigen und komplizierten wechselseitigen Beziehungen zwischen Bürgermeister, Gemeindedirektor und Gemeindeausschuß bringen in der Praxis weiterhin Reibungsverluste mit sich, die sich bei der Aufgabenerledigung, insbesondere in dem immer wichtiger werdenden Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben ("Kommune als Dienstleistungsunternehmen") negativ auswirken dürften.

So leitet der Gemeindedirektor die Geschäfte und ist Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten (§ 53 GO). Der Gemeindedirektor führt auch die Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse aus, wobei er der Kontrolle und des Rates unterliegt und diesem gegenüber verantwortlich ist (§ 47 Abs. 1 Satz 2 GO). Obwohl eine direkte Verantwortung des Gemeindedirektors gegenüber dem Rat vorliegt, besteht die Unterrichtungspflicht des Gemeindedirektors zunächst gegenüber dem Bürgermeister (§ 47 Abs. 2 GO), dem wiederum eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat obliegt (§ 40 Abs. 1 Satz 1 GO n.F.*). Allein die Regelungen der Unterrichtungspflicht über wichtige Angelegenheiten sowie die Regelung der Auskunftsrechte bzw. Einsichtsrechte des Rates, des Bürgermeisters und des Gemeindeausschusses gegenüber dem Gemeindedirektor (§ 40 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Sätze 2 u. 3 GO n.F.) zeigen, daß die Einschaltung des ehrenamtlichen Bürgermeisters, der bezüglich der weiteren Erledigung von Gemeinderatsbeschlüssen keine nennenswerten Kompetenzen hat, das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung kompliziert. Entscheidungsabläufe gestalten sich bürokratischer.

Weitere Beispiele diesbezüglich sind das Zusammenwirken des Bürgermeisters und des Gemeindedirektors bei der Aufstellung der Tagesordnung der Ratssitzungen (§ 33 Abs. 1 Satz 1 GO) und die Zuleitung von Ratsbeschlüssen über den Bürgermeister an den Gemeindedirektor (§ 38 Abs. 1 GO).

2. Der Bürgermeister, der lediglich von der Ratsmehrheit gewählt wird und durch die Abberufungsmöglichkeit in unmittelbarer Abhängigkeit von der ihn wählenden Gruppierung verbleibt (§ 32 Abs. 4 GO), gerät in Gefahr, in den Augen der Bürgerschaft als Vertreter bestimmter Gruppeninteressen zu gelten. Die zwingende Anrechnung des Bürgermeisters auf den Wahlvorschlag seiner Gruppe bei der Besetzung des Gemeindeausschusses (§ 42 Abs. 5 Satz 1 GO n.F.) verstärkt diesen Eindruck. Ein direkt vom Volk gewählter Bürgermeister hat demgegenüber weit eher die Chance, sich als Bürgermeister für alle Bürger zu entwickeln und, ohne seine Parteizugehörigkeit zu verleugnen, sich von den unmittelbaren Interessen einzelner Gruppen zu lösen. Die Beispiele von Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg stützen meines Erachtens überzeugend diese These, da der Bürgermeister in der Regel von Angehörigen mehrerer Parteien über existierende politische Fraktionen hinweg gewählt wird und daher in den Augen der Bürgerschaft weit mehr als ein mittelbar gewählter

*Die n.F. gekennzeichneten Paragraphen beziehen sich auf den Entwurf der Landesregierung (11/4983); ansonsten wurden Neuregelungen als Fraktionsentwurf gekennzeichnet

Bürgermeister eine Identifikations- und Integrationsfigur als erster Bürger seiner Stadt sein kann.

3. Die "Doppelspitze" von Bürgermeister und Gemeindedirektor und die sich daraus ergebende Kompetenzverteilung zwischen Verantwortung nach innen und Repräsentanz nach außen erschwert die Gewinnung von politisch starken Persönlichkeiten, da diesen in ihrer Entfaltung durch die wechselseitigen Abhängigkeiten systemimmanente Grenzen gesetzt werden.
4. Die klaren Regelungen in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg bezüglich des Bürgermeisters als Vorsitzender des Rates und der Ausschusses (§ 42 Abs. 1, § 40 Abs. 3 und § 41 Abs. 2 GemO Baden-Württemberg) würde eine Reihe von komplizierten Regelungen wie beispielsweise der des § 42 Abs. 5 u. 6 GO n.F., bezüglich des Ausschußvorsitzes, überflüssig machen.
5. Die Mitwirkung des Gemeindedirektors, allerdings nur mit beratender Stimme, im Gemeindeausschuß (§ 42 a Abs. 1 Satz 1 und 2 n.F.) ist unter der Voraussetzung der Beibehaltung der "Doppelspitze" grundsätzlich zu begrüßen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß der Gemeindedirektor für die Verwaltung der Gemeinde, die Umsetzung der Beschlüsse und damit für den Bürger in der Praxis die entscheidende Rolle spielt. Er und nicht der Bürgermeister ist nach geltendem Recht der gesetzliche Vertreter der Gemeinde (§ 55 Abs. 1 GO). Dennoch sollte beachtet werden, daß die von der Landesregierung geplante Novellierung auch eine Kompetenzverschiebung zwischen Gemeindedirektor und Gemeindeausschuß beinhaltet, da § 42 a Abs. 2 GO n.F. nun vorsieht, daß der Gemeindeausschuß die Beschlüsse des Rates vorbereiten kann und diese Aufgabe nicht mehr ausschließlich dem Gemeindedirektor obliegt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 GO a.F.).

Ich plädiere für klare Zuständigkeiten und empfehle, grundsätzlich die Stellung der hauptamtlichen Verwaltungsspitze zu stärken. Dies bedeutet eine konsequente Verlagerung von Geschäften der laufenden Verwaltung vom Gremium des Gemeindeausschusses auf die hauptamtliche Verwaltungsspitze. Auch bei "Dringlichen" Entscheidungen (§ 42 b Abs. 1 GO n.F.) erscheint die Konstruktion der Eilentscheidung durch ein ehrenamtliches Gremium wirklichkeitsfremd. In Baden-Württemberg steht dieses vom Rat sehr sorgfältig kontrollierte "Eilentscheidungsrecht" dem hauptamtlichen Bürgermeister zu (§ 43 Abs. 4 GemO Baden-Württemberg).

6. Die mögliche Rückübertragung der Erledigung von "einfachen" Geschäften der laufenden Verwaltung auf den Rat und jetzt auch auf den Gemeindeausschuß (§ 28 Abs. 3 Satz 2 GO n.F. in Verbindung mit § 42 a Abs. 4 Satz 3 GO n.F.) birgt die Gefahr in sich, daß die gewählten ehrenamtlichen Ratsvertreter sich mit Routineaufgaben überladen und der Blick für wesentliche Dinge verloren geht. Selbst die Regelung in der baden-württembergischen Gemeindeordnung, die dem Bürgermeister ohne die Einschränkung auf "einfache" Geschäfte alle Geschäfte der laufenden Verwaltung zur Erledigung überträgt (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GemO Baden-Württemberg) zeigt in der Praxis, daß der Rat sich dennoch sehr oft mit Routineaufgaben zu befassen hat.

Zu empfehlen wäre daher eine Übertragung aller Geschäfte der laufenden Verwaltung auf den Gemeindedirektor bzw. - bei der von mir empfohlenen Aufgabe der "Doppelspitze" -, auf den Bürgermeister als Leiter der Verwaltung, der die Routineaufgaben effektiver erledigen kann als dies einem ehrenamtlichen Gremium möglich ist. Bei Geschäften der laufenden Verwaltung besteht meines Erachtens auch kein Bedarf, diese im Vorhinein in jedem Einzelfall durch ein demokratisch gewähltes Gremium diskutieren und entscheiden zu lassen. Die Kontrolle der Verwaltung verbleibt dem Rat. Diese Vorgehensweise spart meiner Erfahrung nach Zeit und Geld und befähigt die Gemeinde als Ganzes gegenüber dem Bürger schnell und effektiv zu handeln. Sie macht, was noch wichtiger ist, die Kapazität des ehrenamtlichen Rates für wesentliche Entscheidungen frei.

7. Die Neuregelung bezüglich der Fraktionen (§ 30 c GO n.F.) sowie deren Finanzierung halte ich nicht für zwingend geboten. Sie führt im Ergebnis möglicherweise zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeindehaushalte, da sich die Fraktionen gegenseitig gemeindeübergreifend eher finanziell "hochschaukeln" werden. In der Praxis funktioniert meiner Erfahrung nach die Fraktionsarbeit in Baden-Württemberg auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung. Auch das Argument der Gleichbehandlung halte ich nicht für überzeugend. Vielleicht ist der Rat von Bielefeld zurecht sparsamer als der von Bonn. Der Kritik des Gesetzentwurfs der Fraktion Die Grünen (11/4930, S. 1) vermag ich jedenfalls ohne weiteres nicht zu folgen. Hier gilt es den konkreten Einzelfall zu sehen und nicht zu nivellieren. Da grundsätzlich den Kommunen von seiten des Staates weitestgehend Handlungsspielraum zu belassen ist, könnte meiner Ansicht nach auf die Regelung des § 33 c GO n. F. ohne Not verzichtet werden. Hier sollten den Kommunen bewußt Freiheiten gelassen werden, selber Entscheidungen auch unter Beachtung ihrer konkreten Finanzlage zu treffen. Vielfalt und Unterschie-

de sind dabei bewußt in Kauf zu nehmen.

Für nicht unproblematisch halte ich im übrigen die mittelbare Verankerung von Fraktionsmitarbeitern (§ 30 c Abs. 5 GO n.F.). Die Existenz von Fraktionsmitarbeitern birgt die Gefahr in sich, daß die demokratisch gewählten Ratsmitglieder von ihrer "Fachmeinung" abhängig werden. Dies ist jedoch eine eigene, grundsätzliche Problematik, die von Fall zu Fall in jeder Gemeinde unter Umständen anders zu lösen ist.

Zusammenfassend plädiere ich für die Abschaffung der "Doppelspitze", die Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters mit Stärkung seiner Zuständigkeit gegenüber Rat und Ausschüssen unter Verzicht auf die Möglichkeit der Abwahl. Ein durch die Urwahl legitimierter und durch klare Kompetenzen gestärkter Bürgermeister wird am ehesten als Repräsentant aller Bürger einer Stadt anerkannt sein. Eine klare und einfache Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister als Verwaltungsspitze macht für den Bürger die Demokratie auf Gemeindeebene durchschaubarer und verhindert bürokratische Entscheidungsvorgänge.

b) Verbesserung der Bürgerbeteiligung (Einführung von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bürgerantrag etc.)

1. Die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung neu formulierten §§ 17 a (Einwohnerantrag), 17 b (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) GO n.F. sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie entsprechen in wesentlichen Teilen der in Baden-Württemberg praktizierten Regelung (§§ 20 b, 21 GemO Baden-Württemberg). Die im Entwurf der Landesregierung vorgenommene Erweiterung auf einen Einwohnerantrag und auf Jugendliche, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, sollte zumindest bezüglich der Altersgrenze noch diskutiert werden. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind jedoch in ihrer Wirkung auf das kommunale Geschehen nicht zu überschätzen. Sie spielen in der kommunalen Praxis kaum eine Rolle. Die von der Bürgerschaft angestregten Bürgerbegehren betragen für Baden-Württemberg über einen Zeitraum von 36 Jahren hinweg (1956 bis 1992) lediglich 197, davon war die Hälfte unzulässig (99). Lediglich in 88 Fällen wurde aufgrund des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt. Dabei beträgt die Zahl der Gemeinden in Baden-Württemberg rund 1.100. In Pforzheim selber wurde lediglich im Jahre 1977 ein letztlich unzulässiges Bürgerbegehren durchgeführt.

Im übrigen sollten rein formal zwecks Nachprüfbarkeit wegen der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wie beim Einwohnerantrag (§ 17 a Abs. 4 GO n.F.) entsprechende Regelungen für die erforderlichen Unterschriften vorgeschrieben werden. Dies kann in der nach § 17 b Abs. 10 GO n.F. vorgesehenen Rechtsverordnung erfolgen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. überläßt die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid weitestgehend dem Kommunalwahlgesetz sowie der Kommunalwahlordnung. Hinsichtlich des Bürgerantrags (§ 13 Abs. 6 Entwurf F.D.P., S. 29 Drucksache 11/2741) scheint mir jedenfalls in einer wichtigen Frage Unklarheit zu bestehen. Klar geregelt werden sollte, daß der Rat der Gemeinde nicht jeden Bürgerantrag eines einzelnen Bürgers behandeln muß. Ein gewisses Quorum (3 - 5 % der Bürger) sollte das Gesetz vorsehen, um Mißbrauch zu verhindern. Diesbezüglich darf ich auf § 20 b Abs. 2 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg Bezug nehmen. Der Entwurf der Landesregierung berücksichtigt dies. (§ 17 a Abs. 3 n.F.).

2. Um ein Mißbrauch des Instrumentariums des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids vorzubeugen und um eine Aushöhlung des demokratisch gewählten Gremiums des Rates zu vermeiden, sollten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf "wichtige" Gemeindeangelegenheiten beschränkt bleiben. Durch die Hauptsatzung kann der Rat gegebenenfalls den Katalog der "wichtigen Angelegenheiten" erweitern. Hier trete ich insoweit den Vorschlägen des Gesetzentwurfs der Fraktion Die Grünen (11/1562, § 7 Abs. 1, S. 3 u. 12) entgegen.
3. Die Regelung der "Einwohnerfragestunde" hat sich in der kommunalen Praxis bewährt (§ 33 Abs. 1 Satz 3 GO, § 22 Abs. 3 Entwurf FDP Drucksache 11/2741, § 6 d Entwurf Die Grünen Drucksache 11/2083). Eine Einschränkung dahingehend, daß dies nur gilt, wenn Einzelheiten im Rahmen der Geschäftsordnung geregelt sind, kann meines Erachtens entfallen. Die Geschäftsordnung hat über die Fragestunde das Nähere zu regeln.

Im Ergebnis befürworte ich die mit dem Regierungsentwurf vorgeschlagene Einführung von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Müller