

**Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung (Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 11/4983) und zum 1. Gesetz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen (1. Selbstverwaltungsentwicklungsgesetz - 1.SeG, Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. Drucksache 11/2741)**

- Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 16.06.1993 -

von

**Stadtdirektor Dr. Reinhard Fingerhut, Velbert**

Den in dem Regierungsentwurf und dem F.D.P.-Entwurf enthaltenen Zielen, nämlich: Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Vertretungskörperschaften, zukunftsorientierte neue innere Kommunalverfassung und überzeugender und dauerhafter Abbau von Bürokratie und Regelungsdichte, läßt sich - abgesehen von dem Umstand, daß insbesondere mit der Leerformel Zukunftsorientierung unterschiedlichste Vorstellungen verbunden werden - aus der Sicht eines hauptamtlichen Praktikers unschwer zustimmen. Dies gilt allerdings - bei unklaren Zielen kaum verwunderlich - für die vorgeschlagenen Lösungen nur noch äußerst eingeschränkt.

Der Schwerpunkt meiner Ausführungen soll auf einigen Fragen der inneren Kommunalverfassung liegen.

Kennzeichen der in ihrer Breite begrüßenswerten Reformdiskussion sind von Kritikern aufgegriffene konkrete Probleme einer konkret gelebten Gemeindeordnung, die in ihrer realen Güte mit Theoriemodellen verglichen wird, die von verschiedensten Einflußinteressen geprägt sind. Da abgesehen von der Einheit in der Kritik eine die kommunale Landschaft befriedende Gestaltungsmehrheit für eine konkrete Alternativfassung nicht in Sicht ist, besteht für die Diskussion die Gefahr von rein destruktiven Allianzen, die von Machtinteressen geprägt werden. Diese Gefahr droht einer Gemeindeordnung mit einer zwar jungen, aber im Bewußtsein der Bürger (nach Umfrageergebnissen bei diesen selbst statt bei Funktionsträgern aus Politik oder Verwaltung) ebenso intensiv wie bezogen auf andere staatliche Ebenen verhafteten Kenntnis ihrer Strukturen und mit einer demokratischen Tradition, die strukturell leistungsfähige Städte hat entstehen lassen, auf die wir stolz sein können. Die demokratischen Strukturelemente einer Gemeindeordnung, die an einem solchen Ergebnis teil hat, wirft man nicht ohne Not über Bord.

Unsere Gemeindeordnung muß sich in unserer parlamentarischen Demokratie an zwei Hauptzielen orientieren und das zwischen ihnen bestehende Spannungsverhältnis fruchtbar im Sinne des Gemeinwohls lösen.

1. Sie muß die Teilhabe an der demokratischen Willensbildung stärken.
2. Sie muß dem Dienstleistungskonzern Stadt ein leistungssteigerndes, kommunales Management ermöglichen.

Eine im Jahr der kommunalen Demokratie entstandene Reform kann nach meiner Überzeugung deshalb nicht in der Aufgabe eines für demokratische Strukturen jedweder Art prägenden Elements, nämlich der Gewaltenteilung zwischen ehrenamtlicher und hauptamtlicher Tätigkeit liegen. Dies ist nicht etwa nur eine verfassungsrechtliche Frage, die angeblich im Bereich der Kommunalverwaltung nichts zu suchen hat. Zum einen darf nicht ohne Berücksichtigung bleiben - wenn man schon über Anpassungen der Gemeindeordnung an ihre zum Teil pervertierte Verfassungswirklichkeit spricht -, daß die kommunale Ebene ihr Selbstverständnis im wesentlichen aus einem parlamentarisierten Weltbild zieht. Dieses Weltbild aber dürfte bei der vorhandenen Denkrichtung zu mehr Demokratisierung kaum in Richtung auf ein reines Verwaltungsdenken rückgestaltbar sein. Wer das Rad der Demokratie nicht zurückdrehen will, sollte die Aufgabe, die Kommunen als dritte Säule des Staates zu stärken, deshalb auch in der Stärkung demokratischer Strukturen und nicht in deren Beseitigung suchen.

Die Gewaltenteilung zwischen Rat und Verwaltung hat darüber hinaus auch eine effizienzsteigernde Funktion bezogen auf diese eben genannten Ziele im Sinne von Kompetenzklarheit und Kompetenzzuordnung.

Gleichgültig welches Vorverständnis von Kommunalverfassungswirklichkeit bei jedem einzelnen von uns herrscht, sind diese Ziele mit den geeigneten Instrumentarien fortzuentwickeln, nicht etwa zu schwächen. Allein hieran sind deshalb auch alle Instrumentarien primär zu messen.

Ich möchte deshalb im einzelnen mit dieser Meßplatte auf die Frage nach der Doppelspitze (1.) und auf die Neuregelung des Gemeindeausschusses (2.) eingehen, bevor ich einige eigene Lösungsansätze darstelle.

1. Es ist zu begrüßen, daß die Abschaffung der Doppelspitze im von der Landesregierung vorgelegten Entwurf keine Rolle mehr spielt. Weil indessen in der Vergangenheit die (wirklichen oder auch nur behaupteten) Probleme der inneren Kommunalverfassung an der Erörterung der Frage der Doppelspitze festgemacht wurden und weil - im F.D.P.-Entwurf - mit dem durch Urwahl zu wählenden Bürgermeister, der keine besonderen Qualifikationen besitzen muß, "Restbestände" dessen, was personell bei Abschaffung der Doppelspitze angestrebt war, enthalten ist, möchte ich auch im Hinblick auf die von der CDU geführte Diskussion um ein Volksbegehren auf diesen Komplex eingehen.

Zunächst, da dies mit der Frage der Doppelspitze genau betrachtet nicht notwendig zu tun hat, zur Diskussion um das Volksbegehren. Um die Oberflächlichkeit dieses gedanklichen Ansatzes deutlich zu machen, möchte ich darauf hinweisen, daß jede Frage nach einer möglichen Urwahl des Bürgermeisters vom Bürger angesichts des von ihm empfundenen Defizits an demokratischen Einflußmöglichkeiten mehrheitlich mit ja beantwortet werden dürfte. Dies dürfte allerdings für die Frage nach einem Bundeskanzler ebenso gelten wie für die nach einem Bundestags- und einem Bundespräsidenten. Wer diesem Gedankengang innerlich zustimmt, müßte sich vorstellen können, wie es denn bei einer Frage nach

zusätzlicher Urwahl des Oberstadtdirektors aussähe; ob im übrigen der Präsident des Bundesverfassungsgerichts bei einer entsprechenden Frage angesichts der politisierten Betrachtungsweise von Bundesverfassungsgerichtsurteilen ausgenommen würde, mag dahinstehen. Mit Sicherheit aber würde eine hinter die Frage nach der Urwahl gestellte Frage, ob auf kommunaler Ebene Verwaltung und Politik strikt getrennt bleiben/getrennt werden sollen, von den Bürgern mehrheitlich mit ja beantwortet. Gleiches dürfte für die anschließend zu stellende Frage gelten, ob die jeweiligen Inhaber der politischen und Verwaltungsfunktionen Qualifikationsüberprüfungen standhalten müßten. Kurz: Die Fragestellung eines Volksbegehrens bestimmt die Antwort.

Ich darf zur Doppelspitze in der Sache zunächst vollinhaltlich auf den beigefügten Aufsatz Bezug nehmen, den ich 1989 zusammen mit dem Kollegen Hohnert im Städte- und Gemeinderat veröffentlicht habe. Die Diskussion um die Abschaffung der Doppelspitze, obwohl ausgiebig und mit zahlreichen Argumenten geführt, hat sich weder durch eine große Weiterentwicklung noch gar durch eine Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte ausgezeichnet. Nach wie vor stehen sich in der Tendenz zwei Auffassungen gegenüber, von denen die eine in der Abschaffung der Doppelspitze ein "Allheilmittel" zur Lösung der Probleme der inneren Kommunalverfassung sieht, während die andere, wie es jüngst noch in einer Presseveröffentlichung hieß, meint: "Doppelspitze ist Trumpf".

Im vorliegenden Zusammenhang möchte ich nur folgende Thesen in Erinnerung rufen:

- Zwischen ehrenamtlicher "politischer" Tätigkeit auf der Ebene der Kommunalverwaltung und hauptamtlichem Management besteht aus der Natur der Sache heraus ein Spannungsverhältnis. Durch welche Konstruktion

auch immer läßt sich dieses Spannungsverhältnis nicht auflösen. Dieses Spannungsverhältnis läßt sich allenfalls in den Hinterkopf einer Person verweisen, die dann damit fertig werden muß. Welche Probleme dies systemimmanent bei einem notwendigerweise auf politische Akzeptanz ausgerichteten Denken auslösen muß, liegt auf der Hand und macht deutlich, wie stark eine derartige Position ausgestattet sein müßte, damit sie dem von außen an sie herangetragenen Bürgeranspruch mit langem Atem gerecht werden könnte. Im übrigen sollten wir uns bei unserer Neigung, in schwierigen, spannungsreichen Situationen nach einem starken Mann zu rufen, fragen, was es für die Demokratie bedeutet, wenn sich dieser Bürgeranspruch personifiziert auf eine Person und nicht mehr auf den letztlich allzuständigen Rat richtet, der damit dem Bürger tendenziell überflüssiger erscheinen wird als jetzt. Die damit verbundene Motivation der einfachen Ratsmitglieder dürfte uns einen ähnlichen Aderlaß bezogen auf die Zahl der kommunalpolitisch engagierten Bürger bescheren wie die kommunale Neugliederung.

- Ehrlicher ist es deshalb nach meiner Überzeugung, den unterschiedlichen Funktionen, einerseits Politik und andererseits Verwaltung, auch zwei Funktionsträger zuzuordnen, also eine politische Spitze und eine Verwaltungsspitze vorzusehen. Im übrigen käme wohl niemand auf die Idee, den Bundeskanzler abzuschaffen, weil der Bundespräsident aufgrund seiner Funktion doch hin und wieder trotz gleicher Parteizugehörigkeit andere Auffassungen vertritt als dieser. Nochmal: Die Argumentation, daß die kommunale Ebene kein Parlament habe und deswegen die Prinzipien der Gewaltenteilung keine Rolle spielten, ist im funktionalen Sinn höchst oberflächlich, zumal die Tendenz der kommunalen "Parlamente" zu Parlamen-

tarisierung und damit ihr so entwickeltes Selbstverständnis respektiert werden muß.

Beide Teilfunktionen gilt es weiterzuentwickeln, und zwar die politische Seite in Richtung auf ein Parlament, die professionelle Verwaltung in der Richtung, daß ihr eigene effektivitätssteigernde Gestaltungsspielräume geschaffen werden. Auf Einzelheiten zu den hierfür notwendigen Spielregeln komme ich später noch zurück.

- Was den Wahlmodus und die Qualifikation der jeweiligen Funktionsträger angeht, so ist innerhalb der Doppelspitze die Urwahl des Bürgermeisters als Vorsitzenden des Rates sicherlich erwägenswert, denn sie stärkt die Identifikationsmöglichkeit des Bürgers mit seinem politischen Repräsentanten und stützt damit dessen Integrationskompetenz im politisch-parlamentarischen Abstimmungsprozeß des Rates und seiner Gremien. Andererseits steht eine moderne Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen, das sich trotz seiner monopolartigen Position sinnvollerweise mit privaten Anbietern messen lassen muß, vor Herausforderungen, angesichts derer an einem wie immer zu definierenden Qualifikationserfordernis für den Hauptverwaltungsbeamten und die Beigeordneten unbedingt festgehalten werden muß. Bei Aktiengesellschaften oder GmbHs in städtischer Hand wird das bezogen auf die Geschäftsführung niemand grundsätzlich in Frage stellen wollen. Hier wie in einem weiteren Beispiel handelt es sich um anerkanntermaßen fortentwickelte Handlungsformen von "Verwaltung". Derzeit wird das Sparkassengesetz novelliert. Warum wohl wird dort die Abschaffung der Doppelspitze von Vorstandsvorsitzendem und Verwaltungsratsvorsitzendem nicht diskutiert und das Qualifikationserfordernis für den Vorstand nicht in Frage gestellt? Das liegt auf der Hand: Weil der

Wettbewerb bundesweit effiziente konkurrenzfähige Strukturen erzwingt. Auf diese Effizienz aber hat der Bürger, der alles bezahlen muß, auch bei Monopolstrukturen, also auch bei der Kommunalverwaltung Anspruch. Dafür aber ist eine "Urwahl" keineswegs die optimale Absicherung. Das gilt auch für Großstädte, denn wenn die Verwaltung - was richtig ist - sich an bestimmten Managementprinzipien der privaten Wirtschaft als beispielgebend orientieren soll, muß der Hinweis gestattet sein, daß die Größe des Unternehmens im wirtschaftlichen Bereich nicht zu einer Senkung, sondern zu einer Anspannung der Qualifikationserfordernisse führt.

2. § 42 a des Regierungsentwurfs regelt den Gemeindeausschuß/Stadtausschuß. Er soll in Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen des bisherigen Hauptausschusses den "Informationsfluß zwischen Rat und hauptamtlicher Verwaltung verbessern", den Rat "entlasten" und "die Handlungsmöglichkeiten des Bürgermeisters und der weiteren Mitglieder des Gemeindeausschusses stärken".

Sieht man sich die Regelungen im einzelnen an und stellt sich vor, wie ein solcher Gemeindeausschuß in der Praxis "funktionieren" kann, so ergeben sich zahlreiche Bedenken.

Die Kritiker sind sich einig, daß der Gemeindeausschuß in der vorgeschlagenen Konstellation eher zur Problemverschärfung als zur Problemlösung beitragen würde. Aus meiner Sicht darf ich dazu ausführen:

- Gegen eine Weiterentwicklung des Hauptausschusses zum Gemeindeausschuß in dem Sinne, daß bisherige Ratskompetenzen zur Letztentscheidung auf einen nach bisherigen Regeln öffentlich bzw. nichtöffentlich tagenden Gemeindeausschuß delegiert werden, ist aus der Sicht einer effektiveren Verwaltung nichts ein-

zuwenden. Schon bisher hatte der Hauptausschuß gegenüber anderen Ausschüssen mehr Gewicht, so daß das Problem der Schaffung von "Ratsmitgliedern erster bzw. zweiter Klasse" unbedingt gesehen, insofern aber nicht überbewertet werden sollte.

- Mindestens ebenso wichtig dürfte deshalb auch eine Kompetenzstärkung für Fachausschüsse innerhalb eines ihnen vom Rat vorgegebenen Führungsrahmens sein.
  
- Konfliktverschärfend wirkt die Errichtung des Gemeindeausschusses indessen durch die Aufgabe der Funktionstrennung zwischen der vorbereitenden und ausführenden hauptamtlichen Verwaltung einerseits und der ehrenamtlichen Verwaltung als Entscheidungs- und Kontrollinstanz. Die Kompetenz der hauptamtlichen Verwaltung, alle Sitzungen vorzubereiten, wird nämlich nach dem Entwurf aufgegeben. Stattdessen wird dem Gemeindeausschuß, der trotz der beratenden Stimme des Verwaltungsbeamten ein "politisches" Gremium ist, die Vorbereitungskompetenz für die Ratsitzungen zugeordnet. Nicht nur aus der Sicht der hauptamtlichen Verwaltung besteht damit die Gefahr, daß die vorbereitende Meinungsbildung, die in einem sinnvollen Prozeß das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltung und Politik fruchtbar zur Meinungsoptimierung führen kann, bereits frühzeitig von bestimmten Mehrheiten im Stadtrat abhängig gemacht werden soll. Der Hauptverwaltungsbeamte würde im Verhältnis zum Gemeindeausschuß zum bloßen "Stadtschreiber" degradiert. Der Konflikt Politik/Verwaltung würde aller Voraussicht nach verschärft, die Fälle, in denen der Hauptverwaltungsbeamte Beschlüsse ehrenamtlicher Gremien beanstanden muß, dürften wohl zunehmen.

Hinter der vorgeschlagenen Regelung mag die Absicht stehen, "dem Primat der Politik endgültig Geltung zu verschaffen". Soweit so gut! Aber ist ein solches Instrument dafür richtig, muß trotz des anerkannten Ziels weitergefragt werden. Denn daß es demokratische Politik sein soll, wenn die gleichen Personen im Gemeindeausschuß die Entscheidung vorbereiten, deren Vorbereitungsqualität sie nachher als Mitglieder des Rates selbst kontrollieren, wird wahrlich nicht klar. Dem Grundsatz der Trennung von Vorbereitungs- und Entscheidungs- bzw. Kontrollkompetenz wird so nicht entsprochen. Kommunale Effizienz dürfte dieses Verfahren kaum steigern, sonst wären bei Aktiengesellschaften die Vorstände längst Mitglied ihres eigenen Aufsichtsrats. Übrigens: Welcher Rats- einfluß bleibt noch gegenüber einer solchen Vorbereitung?

In diesem Zusammenhang wäre auch zu den Stichworten "nicht öffentlich ausgeübtes Rückholrecht des Stadtausschusses" und "Politikverdrossenheit" zu fragen, ob bei Betrachtung der Kommunalverwaltung bisher eher ein zuviel oder ein zuwenig an Politisierung seitens der Bürger beklagt wird. Soweit ich die Diskussion bisher überblicke, wird mit zunehmender Tendenz, je größer die Kommune ist, um die es geht (Beispiel Köln!), eher bemängelt, daß die Politik zuviel Einfluß auf die Teile, die aus Sicht der Bürger nicht zu politisieren sind, ausübe als umgekehrt.

- Der Umstand, daß der Gemeindeausschuß im Prinzip "nicht öffentlich" tagt, gerät darüber hinaus in Konflikt zu den Anforderungen, die aus der Sicht der Demokratie und Bürgerbeteiligung an die Tätigkeit des Rates und seiner Ausschüsse zu stellen sind. Letztentscheidungen des Gemeindeausschusses dürften aus dem bewährten System öffentlicher und nicht öf-

fentlicher Sitzungen keinesfalls pauschal in den nicht öffentlichen Teil verbracht werden.

- Im Ergebnis meine ich deshalb, daß die klare Kompetenztrennung zwischen vorbereitender hauptamtlicher und entscheidender ehrenamtlicher Verwaltung gegen die Einrichtung des Gemeindefausschusses in der vorgesehenen Form spricht: Die vorgesehene Regelung ist kontraproduktiv zur Notwendigkeit, kommunalpolitische Strukturen transparent zu machen und sie in ihren Problemlösungsfähigkeiten zu stärken.

- Vorschlag:

Die mit einem so konstruierten Gremium verbundenen Probleme sind vermeidbar, wenn dem in nicht öffentlicher Sitzung tagenden Gemeindefausschuß keine Entscheidungskompetenzen oder die bisherigen Entscheidungsvorbereitungen der Verwaltung verdrängenden und diese verdeckenden Vorbereitungskompetenzen eingeräumt werden, sondern wenn hier ein die Ratsentscheidungen ausschließlich vorberatendes Gremium geschaffen wird, in dem man sich, was leider bei öffentlichen Sitzungen, man mag dies bedauern oder nicht, kaum der Fall ist, noch ein offenes Wort zwischen den Fraktionen gönnen kann. Einem formalisierten und nicht im Graubereich agierenden Gremium könnte (vergleichbar dem Ältestenrat zu Verfahrensfragen) diese Kompetenz zur konsensbildenden Beratung zugeordnet werden, ohne daß hierdurch kommunalverfassungsrechtliche Verwerfungen ausgelöst werden.

Parallel hierzu sollten den Fachausschüssen innerhalb eines vom Rat vorgegebenen Entscheidungsrahmens entsprechend dem in der Verwaltung zu entwickelnden Budgetdenken verstärkt Letztentscheidungskompetenzen übertragen werden, um den Rat zu entlasten.

Zum Thema Rückholrecht folgender Vorschlag:

Zu einer Funktionstrennung gehört vorrangig, daß die jeweiligen Ziele und Aufgaben klar definiert werden. Dem Rat sollte die Entscheidung über Grundlagen und die Prioritäten der Aufgabenverfolgung zustehen. Dazu gehört ein klar umrissener Aufgabenkatalog, ähnlich wie er jetzt in § 28 GO enthalten ist. Der hauptamtlichen Verwaltung sollte die Vorbereitung und die Durchführung obliegen. Ob einer klaren Aufgabentrennung das zugunsten des Rates bestehende "Rückholrecht" dienlich ist oder nicht vielmehr als Instrument zur jederzeitigen "politischen" Einmischung mißbraucht werden kann, sollte überdacht werden. Da es allerdings auch für eine Verwaltung ausgesprochen hilfreich sein kann, ihre Überlegungen mittelbar an politischer Akzeptanz messen zu lassen, die am ehesten durch ein Votum der von dieser politischen Akzeptanz abhängigen Politiker zum Ausdruck gebracht werden kann, sollte auf ein Rückholrecht nicht grundsätzlich verzichtet werden. Um das Rückholrecht jedoch eindeutig in Richtung auf eine politische, nicht etwa parteipolitische Einmischung zu qualifizieren, sollte in Betracht gezogen werden, seine Ausübung an eine qualifizierte Mehrheit zu binden.

3. Es ist die Frage, ob die vorgelegten Entwürfe zur Änderung der Gemeindeordnung wirklich substantiell zur Stärkung der Kommunalverwaltung entweder unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung der Verwaltungseffizienz oder aber unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung demokratischer Teilhabestrukturen beitragen oder ob sie nicht vielmehr nur noch als "Rückzugsgefechte" angesichts gescheiterter weitergehender Vorhaben anzusehen sind. Die Aufgaben, vor denen die Kommunalverwaltungen in Zukunft zur Bewältigung der Probleme der Daseinsvorsorge stehen, sind vielfältig; das Instrumentarium, das die Kommunalverwaltung zur Verfügung haben muß,

ist - über die in den Entwürfen vorgesehenen mehr formellen Gesichtspunkte hinausgehend - weiterzuentwickeln. Lassen Sie mich deshalb über die beiden diskutierten Punkte hinaus abschließend zu den Rahmenbedingungen, innerhalb derer dies geschehen muß, thesenartig folgendes fordern:

- Zur Steigerung der Effektivität der Kommunalverwaltung müssen bei der Durchführung aller kommunalen Aufgaben ungeachtet der anerkannten Konsolidierungsnotwendigkeiten aller staatlichen Ebenen eigenverantwortete Wirtschaftsspielräume zur Verfügung stehen. In Anlehnung an Diskussionen zur Budgetverantwortung innerhalb der Verwaltung und im Verhältnis zwischen Verwaltung und Rat muß gefordert werden, daß die Sichtweise des Landes gegenüber den vom Land manchmal leider nur als verlängerter Arm des Landes statt als dritte Säule des Staates gesehenen Kommunen insgesamt in gleichem Sinn zu revidieren ist. Die Gedanken des Tilburger Modells, die auch vom Land in die kommunale Ebene mit Recht als Anregung getragen werden, gelten unabdingbar auch für das Verhältnis Land/Kommune.

Es ist deshalb zu fordern, daß zwischen Land und Kommunen Vereinbarungen über Ziele und Kontrollmechanismen bezogen auf die Zielerfüllung aufgestellt werden, die alle Zweckzuweisungen und zugleich die mit der Vergabe von Zweckzuweisungs- und Mischfinanzierungsmitteln verbundenen Bürokratien abschaffen.

- Im Zusammenhang mit dem Abbau von Bürokratie und Regelungsdichte ist aus kommunaler Sicht weiter darauf hinzuwirken, daß auch unabhängig von Finanzaufweisungen im Hinblick auf verwaltungsgängelnde Erlasse und Rahmenvorschriften eine wesentliche Vereinfachung durchgesetzt wird. Sie sollten deshalb als Landtag den Mut haben, entsprechend dem Beschluß des Präsi-

diums des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, der in der Anlage meinen Ausführungen beigelegt ist, ein Moratorium für alle Standards zu beschließen. Nur wenn Zweckzuweisungen abgeschafft und Standards im Rahmen einer Umkehr der Beweislast abgeschafft werden, werden sie dem offenkundigen Ziel aller Beteiligten gerecht werden, die Kommunalverwaltung zu stärken. Das muß unser Ziel sein, die vierzigjährige Tradition einer demokratischen Selbstverwaltung in unserem Land, die starke Städte hervorgebracht hat, durch solche Rahmenbedingungen, die übrigens kein Geld kosten, zu fördern. Diese Rahmenbedingungen haben nach meiner Auffassung einen höheren Stellenwert als viele Diskussionsbeiträge, auch der von mir erbetene zur internen Struktur der Kommunen, etwa zur Doppelspitze oder zum Gemeindeausschuß.

## Anmerkungen unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarisierung der Ratsarbeit und der Frage der Zweigleisigkeit

# Reform der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen?

Von Dr. Reinhard Fingerhut, Stadtdirektor der Stadt Velbert,  
und Dr. Siegfried Honert, Stadtdirektor der Stadt Langengeld



I. Die Gemeindeordnung setzt die Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung. Dabei muß sie sowohl den Ansprüchen auf bürgerliche Selbstverwaltung als auch an Leistungsfähigkeit entsprechen<sup>1</sup>. Zu leugnen, daß Partizipation and Effizienz (auch) in einem Spannungsverhältnis stehen, wäre falsch; untauglich – ja falsch – aber ebenso der Versuch, dieses Spannungsverhältnis beseitigen zu wollen.

Sobald es um Einzelheiten der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen geht, läßt sich nichts weniger feststellen als Einhelligkeit. Beredtes Zeugnis legt das – verdienstvolle – Diskussionspapier für die Hauptausschußsitzung des NW Städte- und Gemeindebundes ab, das nicht nur durch die Frageform: Reform der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen? andeutet, ob überhaupt eine Reform der Gemeindeordnung notwendig ist, sondern auch zu fast allen Einzelfragen mehrere gegensätzliche Standpunkte dokumentiert und die jeweils unterschiedlichen Folgen aufzeigt.<sup>2</sup> Dabei spannt sich der Bogen

von der Aussage, daß die Gemeindeordnung sich „grundsätzlich bewährt“<sup>3</sup> hat, bis zu der Forderung, sie als „schrottreif“<sup>4</sup> abzuschaffen.

Inzwischen liegen die wichtigsten Einzelergebnisse der „Umfrage des Innenministers zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen“ vor, mit der alle Bürgermeister, Ratsmitglieder und Mitglieder von Bezirksvertretungen und alle Hauptverwaltungsbeamte und Beigeordneten in den Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen Gelegenheit erhalten hatten, ihre „Einschätzung“ des gegenwärtigen Kommunalverfassungssystems in den wesentlichen Funktionen darzustellen.<sup>5</sup>

Wer könnte ernsthaft anderes erwarten haben als wesentliche Meinungsdifferenzen an den Berührungspunkten zwischen Mandatsträgern und Wahlbeamten, die „bestätigen“, daß die „Antinomie zwischen hauptamtlichem und ehrenamtlichem Element das Meinungsbild in den Kommunen beherrscht“<sup>6</sup>? Ob angesichts der Befragungsergebnisse die in einer „offiziellen Stellungnahme“ des Regierungspräsidenten im „größten Re-

gierungsbezirk der Bundesrepublik“ vertretene Auffassung, im sog. kreisangehörigen Raum stimmten Kommunalverfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit noch annähernd überein, während (nur) in den kreisfreien Städten das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung „teilweise äußerst instabil“ sei<sup>7</sup>, den Zustand wirklich zutreffend beschreibt, sollte noch offen bleiben. Erst eine weitere Auswertung durch den Innenminister kann näheren Aufschluß darüber geben, wie die Probleme wirklich liegen und ob eine Differenzierung nach Gemeindegrößen vorzunehmen ist.

1 Frey: Gemeindeverfassungsreform aus der Sicht der Kommunalwissenschaften in: v. Richthofen/Bollermann, S. 25: Diskussionspapier I

2 abgedruckt in StuGRat 7/1988: die Beschlussempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses nach der Sitzung vom 30.5.1989 nimmt dann aber – leider – eine Einengung vor, vgl. MittStuGB 13/89

3 so auch der Sonderparteiag der SPD am 4.3.1978, v. Diskussionspapier S. I

4 Rossa: Stadtverwaltung zwischen Leistungskraft und Vandalentreue in: Mombaur (Hr.) S. 52

5 Umfrage S. 196

6 Umfrage S. 207

7 vgl. Behrens/Bock: S. 357, 358

**II.** Innerhalb der Diskussion um Notwendigkeit und Umfang einer Reform der Gemeindeordnung nimmt die Frage nach Einheits- oder Doppelspitze/Beibehaltung oder Abschaffung des Dualismus oder konkret: Soll das System der Aufgabenteilung zwischen Bürgermeister/Oberbürgermeister (Ratsvorsitzender und Repräsentant) und Stadtdirektor/Oberstadtdirektor (Verwaltungsleiter und gesetzlicher Vertreter) beibehalten werden? nach wie vor breiten Raum ein. Gegenüber der eher skeptischen Auffassung, wonach „bedauerlicherweise“ die Frage nach der Ein- bzw. Doppelgleisigkeit an der Stadtspitze im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht, während sie in Wahrheit zweitrangig, vielleicht sogar überflüssig sei<sup>8</sup>, sehen andere in der Abschaffung der Doppelspitze fast so etwas wie ein Allheilmittel gegen nahezu alle tatsächlichen und behaupteten Probleme der Kommunalverfassung. Dabei mag das Interesse an dieser Fragestellung damit zusammenhängen, daß konkrete Konflikte in einigen Großstädten diese Besonderheit des Kommunalverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht haben. Auch ist nicht auszuschließen, daß dieses (Teil-)Problem dadurch an Attraktivität gegenüber anderen Fragen gewonnen hat, daß andere Kommunalverfassungen konkrete Gegenmodelle geregelt und verwirklicht haben. Auf diese kann in der Argumentation zurückgegriffen werden, während die Lösung vieler anderer Detailprobleme der Kommunalverfassung erst noch mit Phantasie und Initiative stärker angegangen werden müßte.

Die Frage nach Abschaffung oder Beibehaltung des dualen Systems hat aber jedenfalls deshalb zu Recht einen besonderen Platz in der bisherigen Diskussion um die Neufassung der Gemeindeordnung, weil sie trotz des darin zum Ausdruck kommenden verkürzten personalisierten Problembewußtseins den Zugang zu einer funktionalen Betrachtung von Politik und Verwaltung oder ehrenamtlichen und hauptamtlichen Engagement in der Kommunalverwaltung öffnen und Zukunftsperspektiven freilegen kann.

Vor diesem Hintergrund soll in Form von näher zu begründenden Thesen zur grundsätzlichen Zielrichtung einer Reform der Gemeindeordnung und zur Frage Beibehaltung oder Abschaffung des dualen Systems folgendes angemerkt werden:

*1. Spannungen zwischen Rat und Verwaltung sind in dem Organisationsmodell demokratischer und bürgerschaftlicher Selbstverwaltung angelegt und gewollt<sup>9</sup>. Systemimmanente Spannungen würden durch die Einheitsspitze nicht beseitigt. Andererseits widerspricht das Zusteuern auf die Bürgermeisterverfassung dem Selbstverständnis und der tendenziell weiter zu entwickelnden Funktion des Rates als „politischem Parlament“.*

Ursache der Spannungen zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalparlament ist zunächst schlicht die Tatsache, daß nach dem geltenden Kommunalverfassungssystem der (gewählte) Rat und die (gewählte/ernannte) Verwaltung nebeneinander stehen, aber gleichermaßen Träger der Gemeindeverwaltung sind. Solange dieser Dualismus nicht abgeschafft oder abgemildert wird, sind damit auch Reibungsverluste systemimmanent. Da niemand daran denkt, daß Rat oder Verwaltung in die Lage versetzt werden sollen, die anstehenden und nicht kleiner werdenden Probleme der Städte und Gemeinden für die Zukunft zu lösen, kann es nur darum gehen, durch eine Änderung der Gemeindeordnung sog. „unnötige“ Reibungsverluste zu vermeiden.

Der bisher erkennbare Lösungsansatz läßt guten Bürokratenbrauch erkennen: Die „früheren Zustände“ sollen durch eine zwar modifizierte, aber prinzipiell monokratischem Kommunalverwaltungsverständnis entsprechende Zuständigkeitsverteilung, u. U. sogar mit Sanktionen für Grenzverletzungen, wiederhergestellt werden.<sup>10</sup> Dazu wird eine prinzipielle Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Administration etwa der Art vorgeschlagen, daß der Rat als Träger der Selbstverwaltung über alle Angelegenheiten, die alle Bürger der Gemeinde gleichermaßen betreffen, entscheidet und die „Richtlinien der kommunalen Politik“ setzt. Die Aufgabe der Verwaltung wäre es dann, diese Entscheidungen in eigener Kompetenz und Verantwortung zu vollziehen, namentlich alle Entscheidungen zu fällen, die nur einen Bürger oder konkret abgrenzbare Personengruppen betreffen.<sup>11</sup> Einer solch klaren, einer Gewaltenteilung entsprechenden Kompetenzabgrenzung wird dann aber im Interesse monokratischer Vorstellungen ein einheitliches Führungshaupt aufgepflanzt. Dieser Führungskopf soll als Chef der Verwaltung zugleich vom Rat als Leitfi-

gur akzeptiert werden. Darin kann wohl niemand eine Schwierigkeit sehen, der daran festhält, Rat und Verwaltung ausschließlich als Verwaltungsebene zu sehen, als quasi verlängerten Arm der Landesverwaltung mit einem Schuß bürgerschaftlicher Partizipation. Die in diesen Vorschlägen zum Ausdruck kommende „Rückentwicklung“ widerspricht aber dem aus mehr als 40jähriger Erfahrung entwickelten Selbstverständnis nordrhein-westfälischer Räte. Diese fühlen sich nämlich als Parlamente, nicht mehr „nur“ als „entscheidender“ Teil der eigentlich einheitlich handelnden kommunalen Administration.

Die nach dem 2. Weltkrieg in Nordrhein-Westfalen eingeführte personale Trennung von Verwaltungschef und Ratsvorsitzendem hat die Entwicklung des parlamentarischen Selbstverständnisses der Räte gefördert. Auf der Ebene der Gemeinden und Städte wird faktisch die Idee der gemeinsamen Wahrnehmung der kommunalen Verwaltungsaufgaben von einem Zusammenspiel zwischen Kommunalparlament und Exekutive abgelöst. Die Räte kontrollieren die Verwaltung, stellen sich immer häufiger in einen Gegensatz zur Verwaltung, wenn es darum geht, Bürgerinteressen welcher Qualität auch immer „gegen die Verwaltung“ wahrzunehmen. Diese Entwicklung läßt sich nicht politisch zurückdrehen. Würde ein Bürgermeister neuer Art in Nordrhein-Westfalen aus der Taufe gehoben, so wäre zu befürchten, daß der Versuch der Rückentwicklung des politischen Selbstverständnisses des Rates in Richtung auf ein Verwaltungsorgan demonstriert durch eine einzige Repräsentationsfigur von Rat und Bevölkerung als Rückschritt und als Abkehr von bewährten Bürgerbeteiligungsverfahren verstanden wird.

Statt dessen sollten die Gemeinderäte Nordrhein-Westfalens zu legislativen Organen hin weiterentwickelt werden. Eine solche Entwicklung wäre rechtlich vertretbar. Die Gemeinderäte betätigen sich heute unbestrittenmaßen bei der Verabschiedung von kommunalen Satzungen als rechtsetzende Legislativorgane. Nach herrschender Meinung kann zwar aus Artikel 28 Grundgesetz nicht zwingend abgeleitet werden, daß für die

<sup>8</sup> Behrens/Bock S. 337, 360

<sup>9</sup> Behrens/Bock S. 362

<sup>10</sup> Linde: S. 35

<sup>11</sup> Behrens/Bock S. 360

Gemeinden ebenso wie für Bund und Länder der Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet werden muß. Dieser Schluß ist aber nach dem Wortlaut von Grundgesetz und Landesverfassung jedenfalls nicht verboten. Die tatsächliche Entwicklung der Praxis der Gemeindeordnung zwingt vielmehr zu der Feststellung, daß für das Selbstverständnis der Räte – und dies zunehmend in den mittleren und größeren Städten – tendenziell immer weniger die Verwaltung, d.h. die Entscheidung von Einzelfällen eine Rolle spielt, sondern daß die „parlamentarische Tätigkeit“ des Rates in der Festlegung der Grundsätze der Gemeindeverwaltung und der Definition von kommunalen Zielen eine inzwischen stärkere Bedeutung erhalten hat. Darüber hinaus werden in den Räten immer mehr kommunale Themen unter allgemeinpolitischen Gesichtspunkten aufgegriffen („global denken, kommunal handeln“). Die Diskussionen um die Wahrnehmung von Verteidigungsaufgaben oder zu weltweiten ökonomischen und ökologischen Problemen sind dafür nicht wegzudiskutierende Indizien.

Eine Weiterentwicklung der Räte zu kommunalen Parlamenten hätte erhebliche Vorteile für die Selbstbehauptungskraft der Städte und Gemeinden im System staatlicher Verwaltung.

– Kommunale Parlamente könnten in viel stärkerem Maße Bund und Land zwingen, die Verschiebung von Aufgaben bzw. die Verschiebung von finanziellen Lasten als Folge von Aufgabenverlagerungen zu den Gemeinden ausführlicher zu begründen. Der Widerstand eines kommunalen Parlaments wäre politisch ungleich stärker einzuschätzen, als der eines Selbstverwaltungsorgans.

– Der Rat als Parlament könnte für die Verwaltung verbindlich die Grundlagen kommunaler Verwaltungstätigkeit im Rahmen der Gesetze regeln und die Einhaltung des Rahmens durch die Verwaltung auch kontrollieren. Er würde dadurch frei von der Beschäftigung mit Kleinigkeiten. Mit anderen Worten: Die wirklich gestaltbaren wichtigen kommunalen „Selbstverwaltungs“-Angelegenheiten (z. B. Kultur, Stadtentwicklung, Planung, soziale Angelegenheiten), würden als Betätigungsfeld des Rates wieder in den Mittelpunkt der kommunalen Parlamente gerückt. Die Kontrollrechte des Rates in bezug auf die Einhaltung von Bundes- und Landesrecht

bzw. auf die Einhaltung der vom kommunalen Parlament entwickelten Verwaltungsgrundsätze könnten sich zur wichtigsten Aufgabe des Kommunalparlamentes entwickeln. Damit würde der Einfluß des Rates auf die Verwaltung zwar nicht geringer, er könnte sich aber auf die wirklich bedeutenden kommunalpolitischen Aufgaben konzentrieren.

– Bei einer Konzentration der Arbeit der Räte könnte sich eine erheblich geringere zeitliche Belastung der einzelnen Ratsmitglieder ergeben mit der Chance, daß Berufsgruppen für die politische Arbeit in den Kommunalparlamenten gewonnen würden, die heute wegen der hohen zeitlichen Anforderungen zu ungünstigen Zeiten nicht zur Verfügung stehen, wie Selbstständige Unternehmer und Arbeiter.

– Bei einer Weiterentwicklung des Rates zu einem politischen Parlament läge die politische Verantwortung für kommunale Grundsatzentscheidungen wieder eindeutig beim Rat, die Verantwortung für den Vollzug der Verwaltung im Rahmen der Gesetze besäße allein der Verwaltungschef. Die jetzt häufig anzutreffende Praxis, daß Rat und Verwaltung sich hintereinander verstecken und sich gegenseitig den schwarzen Peter für getroffene und auch nicht getroffene Entscheidungen zuschieben, wäre nicht mehr ohne weiteres möglich.

– Das sog. Rückholrecht, wenn es denn überhaupt in der Praxis die Rolle

spielt, die es nach literarischen Äußerungen zu spielen scheint, könnte aufgehoben werden. Bei einer Zuständigkeitsneuabgrenzung würde sich wiederum ein Katalog der Ratsausgaben empfehlen, der freilich kleiner als jetzt in § 28 der Gemeindeordnung geregelt sein könnte.<sup>12</sup>

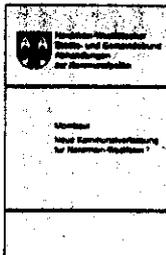
– Das von dem Gedanken der Gewaltenteilung geforderte und im Effizienzdenken der kommunalen Verwaltungsebene latent angelegte Spannungsverhältnis zwischen Rat und Verwaltung würde nicht vertuscht, sondern könnte offengelegt und damit fruchtbarer gemacht werden.

Nach einer Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung würde die personelle Zusammenlegung des Amtes des Ratsvorsitzenden und des Verwaltungschefs auch keine wesentlichen Fortschritte in dem Bemühen, „unnötige“ Reibungsverluste zu vermeiden, bringen. Der hauptamtliche Bürgermeister bliebe dem Druck des Rates, und d.h. konkret: der Mehrheitsfraktion / den Mehrheitsfraktionen ebenso ausgesetzt wie er andererseits auf Informationen durch die Verwaltung und deren Loyalität angewiesen wäre. Die „Weiterentwicklung“ läge nur darin: Die für den Jetztzustand behaupteten Reibungsverluste zwischen Rat und Verwaltung, personifiziert durch den Ratsvorsitzenden einerseits und den Hauptverwaltungsbeamten andererseits, würde von der interpersonellen Ebene auf die intrapersonale Ebene verlagert. Es darf zumindest gefragt werden, ob damit nicht die Gefahr wächst, daß selbstverständliche und vom System her auch weiterhin gewollte, weil fruchtbare Interessengegensätze zwischen Verwaltung und Politik nicht einmal mehr offenkundig werden.

Daß die Widerstandsfähigkeit eines hauptamtlichen Bürgermeisters dadurch effektiv gestärkt würde, daß er im Falle der „Urwahl“ durch die Bürgerschaft für die Dauer seiner Amtszeit demokratisch legitimiert wäre<sup>13</sup>, ist zwar eine Hoffnung, diese muß sich aber noch in Konfliktsituationen (z. B. Interesse Gesamtstadt – Bürgerinitiative etwa bei der Müllbeseitigung) bewähren.

**2. Effektive Kommunalverwaltung braucht modernes Management<sup>14</sup>. Es**

**Mombaur**



**Neue  
Kommunalverfassung  
für  
Nordrhein-Westfalen**

In seiner Schriftenreihe „Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund: Abhandlungen zur Kommunalpolitik“ hat der NW Städte- und Gemeindebund die Diskussion um die Reform der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen in einem Buch zusammengefaßt.

Das Buch ist Ende 1988 erschienen und umfaßt die gesamte Diskussion bis zu diesem Zeitpunkt, einschl. des Fragebogens des Innenministers „Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen“.

Damit verfügt jeder Bürger und Kommunalpolitiker, jeder Landespolitiker und Wissenschaftler über die Gesamtheit der Argumentation. Die Schrift umfaßt 121 Seiten und kostet 7,80 DM zzgl. Versandkosten je Exemplar. Bestellungen beim NW Städte- und Gemeindebund, Postfach 60 12, 4000 Düsseldorf.

<sup>12</sup> vgl. die konkreten Vorschläge bei Behrens/Bock S. 361

<sup>13</sup> so die Beschlussempfehlung S. 230

<sup>14</sup> Linde: S. 34

*spricht nichts dafür, daß ein hauptamtlicher Bürgermeister dem Leitbild eines „Verwaltungsmanagers“ eher entsprechen würde als ein hauptamtlicher Verwaltungschef.*

Auch die Verwaltung, verstanden als die moderne Exekutive, bedarf der Weiterentwicklung. Um Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der kommunalen Aktivitäten sicherzustellen und beispielsweise Stadtentwicklung, Zukunftsbewältigung und Strukturwandel voranzutreiben, muß sie dynamisch, aktiv und verantwortlich gestalten können. Dazu bedarf es eines entsprechend ausgebildeten modernen Managements. Die Antwort auf die Frage, wie dies am besten gewährleistet werden kann, kann sicherlich nicht allein durch das Kommunalverfassungsrecht gegeben werden. Zukunftsbewältigung für die Aufgaben der Kommunalverwaltung ist primär eine Frage von Aus- und Fortbildung des Personals, von Koordination mit anderen Verwaltungsträgern und von Einsatz moderner Methoden und Techniken. Im vorliegenden Zusammenhang muß aber doch die Frage gestellt werden, ob der Diskussionsstand diese im Kommunalverfassungsrecht zu regelnde Position des kommunalen Spitzenmanagers zutreffend beschreibt und ausgestaltet.

Was die Führungsqualitäten, die Qualifikation und die zeitliche Beanspruchung angehen, so wird sicherlich niemand, der die Verhältnisse wirklich kennt, widersprechen, wenn die Position des Verwaltungschefs herkömmlicher Art mit der eines Spitzenmanagers in der Industrie verglichen wird. Die Führung von oft mehr als 500 Menschen, die Verantwortung für Ausgaben von mehreren 100 Mio. DM, die Koordination von Politik, Verwaltung und örtlichen Interessen erfordert volles, hauptamtliches Engagement jenseits einer tariflichen Stundenregelung und muß – jedenfalls zur Zeit noch – den in § 49 der Gemeindeordnung niedergelegten formalen Qualifikationsanforderungen genügen. Die Frage drängt sich doch auf, welche Abstriche von diesem Anforderungsprofil zu machen wären, wenn ein neuer hauptamtlicher Bürgermeister neben der Funktion der Verwaltungsleitung auch noch die Funktionen des Ratsvorsitzenden und des Repräsentanten übernehmen und sich zusätzlich Gedanken über die für seine Wahl/Wiederwahl erforderlichen Mehrheiten machen müßte.

Es lohnt ein Blick in andere Bundesländer und Kommunalverfassungssysteme, die gegenüber dem geltenden Dualsystem in Nordrhein-Westfalen immer als Vorbild hingestellt werden.<sup>15</sup> Sicher sind die Oberbürgermeister von München, Stuttgart und Frankfurt bekannter als die Oberbürgermeister/Oberstadtdirektoren der nordrhein-westfälischen Großstädte. Aber Bekanntheit allein, mag sie auch politisch attraktiv sein, sagt überhaupt nichts über die Verwaltungspraxis und darüber, wie diese Städte tatsächlich regiert werden (oder „unregierbar“ sind?), aus. Eine praxisvergleichende Abhandlung über die Gemeindeordnungen Bayerns und Niedersachsens führt hinsichtlich der Stellung des bayerischen Oberbürgermeisters aus<sup>16</sup>: Die Koordinierung „ist aber für den Oberbürgermeister bei der Vielzahl seiner Kompetenzen und Verpflichtungen ein ausgesprochen schwieriges Geschäft. Im Vordergrund seiner Aufgaben steht für ihn der Vorsitz im Stadtrat und in allen Stadtratsausschüssen sowie die Repräsentation der Stadt bei zahllosen Anlässen. Da er sich bereits nach sechs Jahren den Bürgern zur Wiederwahl stellen muß, ist für ihn die Versuchung groß, bei der Annahme der Außentermine zu überziehen und sich so oft wie möglich den Bürgern und der Presse zu zeigen. In diesen Fällen dürfte die dritte Aufgabe des Oberbürgermeisters, die Leitung der Gesamtverwaltung, zwangsläufig zu kurz kommen. Es entstammt keinem Fabelbuch, daß Referentenbesprechungen nicht vorbereitet werden, in ihnen deswegen auch nur selten oder unzulänglich entschieden wird oder lediglich Terminabsprachen getroffen werden.“

Erreichen die sich selbst überlassenen Kommunalbeamten untereinander in der Sache keine Einigung, bleibt die Sache entweder liegen oder es muß „illegal“ über eine Fraktion oder legal mit Hilfe des eigenen Antragsrechts im Stadtrat gegen einen Referentenkollegen die Entscheidung gesucht werden. Andererseits kann der Oberbürgermeister im Stadtrat ohne koordinierende Verwaltung für eine Person ein freieres Abstimmungsverhalten praktizieren. Die fehlende Koordination in der Spitze pflanzt sich in der Verwaltung nach unten fort. Die Ämter entwickeln Ehrgeiz, sich gegenseitig zu hemmen. Auf diese Weise bietet die Verwaltung für die ehrenamtlichen Stadträte ein reichhaltiges Betätigungsfeld...“ Und weiter:<sup>17</sup> „...“

wurden die Machtfülle und die Urwahl des bayerischen Oberbürgermeisters in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gelegentlich als erstrebenswert angesehen. Für die sachgerechte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und die qualifizierte Leitung von Großstadtverwaltungen ist es jedoch wesentlich vorteilhafter, das Verwaltungsmanagement von der Repräsentation und der „parlamentarischen“ Sitzungsleitung zu trennen. Zudem dürfte die mittelbare Wahl des Hauptverwaltungsbeamten durch den Stadtrat insbesondere bei der Wiederwahl die größere Gewähr dafür bieten, einen qualifizierten Leiter der Verwaltung zu finden. Dies vermag der Stadtrat im täglichen Umgang mit den in Frage kommenden Personen besser zu beurteilen als der Bürger“.

Soweit in der Diskussion die Gefahr einer Schwächung der Verwaltung bei einem Zusteuern auf die Bürgermeisterverfassung gesehen wird, werden „kompensatorische“ Gesichtspunkte aufgezeigt: So soll es etwa bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters direkt von der Bevölkerung (Gedanke der „unmittelbaren Partizipation des Bürgers“) naheliegen, „keine besonderen fachlichen Qualifikationen als Voraussetzung für die Wählbarkeit aufzustellen. Das Mindestmaß an fachlicher Qualifikation in der Verwaltung kann auch dadurch sichergestellt werden, daß mindestens ein Mitarbeiter der Verwaltung entsprechende Qualifikationen erfüllen muß, wenn sie der Bürgermeister nicht selbst erfüllt“<sup>18</sup>. Vor dem Hintergrund z. B. der zitierten praxisvergleichenden Abhandlung dürfen folgende Fragen zumindest nicht tabu sein. Stärkt ein wegfallendes Qualifikationsanfordernis für den ersten Mann der Gemeinde (bei gleichzeitig für nötig gehaltener Anhebung der Qualifikation für Beigerordnete) die kommunale Selbstverwaltung? Wird nicht auf dem Hintergrund politischer Zugriffsinteressen auf ein Qualifikationsanfordernis verzichtet? Welches Vorverständnis von Kommunalverwaltung besteht bei der Auffassung, fachliche Vorkenntnisse seien nicht erforder-

<sup>15</sup> vgl. Grüber: Zur Bewährung der Gemeindeverfassung in Baden-Württemberg, Frey: Zur Bewährung der Gemeindeverfassung in Hessen, Ohnesorge: Zur Bewährung der Gemeindeverfassung in Rheinland-Pfalz, alle in: v. Richthofen/Bollermann, Kottke: S. 226 ff.

<sup>16</sup> Kottke: S. 241/242

<sup>17</sup> Kottke: S. 242/243

<sup>18</sup> vgl. die Beschlüßempfehlung S. 230/231 zu 4.

lich, um hauptamtlicher Verwaltungschef insbesondere in einer größeren Stadt mit monokratischer Struktur zu sein? Würde diese Aussage auch für die Leitung eines Industriebetriebes gleicher Größenordnung gelten, sei es nun ein Produktions- oder ein Dienstleistungsunternehmen?

Es wird gesagt: Ein hauptamtlicher, direkt von der Bevölkerung gewählter Bürgermeister besitze stärkere Unabhängigkeit und könne Polarisierungstendenzen „integrativ“ entgegenwirken<sup>19</sup>. Es dürfte doch sehr von den jeweiligen politischen Kräften und Fraktionen im Stadtparlament abhängen, ob der hauptamtliche Bürgermeister sich in einem Wettkampf „allein gegen alle“ durchsetzen kann. Hat er wirklich politisch durch die Direktwahl soviel mehr Unabhängigkeit gegenüber dem Stadtparlament, könnte dies ein Defizit an fachlicher Qualifikation kompensieren? Außerdem: Ist ein von der kommunalen Parlamentsmehrheit für acht Jahre gewählter qualifizierter Verwaltungschef abhängiger als ein direkt gewählter hauptamtlicher Bürgermeister? Was die Qualifikation angeht, beitet eine mittelbare Wahl durch das Stadtparlament im jetzigen System nicht eher die Chance, daß verwaltungsbezogene Qualifikationsgesichtspunkte den Ausschlag für die Wahl geben? Ungünstig könnte sich allenfalls die nach nordrhein-westfälischem Kommunalverfassungssystem mögliche Abwahlregelung auswirken.

Wenn schließlich gesagt wird, daß die Attraktivität des Amtes für qualifizierte Bewerber nach Abschaffung der Doppelspitze Bürgermeister / Hauptverwaltungsbeamter steige<sup>20</sup>, so trifft von diesem Satz allenfalls die Aussage zur Attraktivitätssteigerung zu. Es mag ja sein, daß die politische Anziehungskraft des Amtes eines mächtigen hauptamtlichen Bürgermeisters zunimmt. Daß dies aber tatsächlich zunehmend qualifizierte Bewerber im Sinne der Managementqualifikation für Verwaltungen anzieht, muß zumindest bezweifelt werden. Es sei denn, allein eine politisch erfolgreiche Durchsetzungsstrategie innerhalb welcher Partei auch immer würde schon als Qualifikation ausreichen. Mit der Abschaffung der Doppelspitze und der Schaffung eines „politischen“ Amtes eines hauptamtlichen Bürgermeisters könnte die Attraktivität eines solchen Amtes für qualifizierte, gewiß auch politischen Parteien angehörende, aber zugleich

um parteipolitische Neutralität des auf die gesamte Bürgerschaft ausgerichteten Verwaltungshandelns bemühte Verwaltungsmanager schwinden.

*3. Innerhalb einer „Reform der Gemeindeordnung zur Stärkung der Demokratie“<sup>21</sup> ist es ein wichtiges Anliegen, die Bedingungen für eine Beteiligung aller Bürger an den Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu verbessern. Der „Bürgerwille“ ist indessen als Argument für die Abschaffung der Doppelspitze untauglich.*

Der Prozeß zunehmender Parlamentarisierung der kommunalen Räte im Gegensatz zur Professionalisierung der Verwaltung hat die unmittelbare ehrenamtliche und zugleich als fachlich qualifiziert angesehene Einflußnahme der Räte und die Beteiligung der Bürger auf einzelne kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten zurückgedrängt. Dieser Prozeß ist nicht umkehrbar. Spricht man sich, wie hier, für eine Weiterentwicklung der kommunalen Räte in Richtung auf kommunale Parlamente und ein professionelles Verwaltungsmanagement aus, so verstärken sich die Tendenzen möglicherweise noch. Dies sollte man realistisch sehen: Eine Chance, die Ehrenamtlichkeit im ursprünglichen Ansatz wiederherzustellen, besteht so nicht, allerdings auch dann nicht, wenn die Doppelspitze beseitigt wird.

Um so wichtiger aber ist es, bei einer Reform der Gemeindeordnung Elemente zur Stärkung der unmittelbaren Demokratie als Gegengewicht einzubauen bzw. zu belassen. In der Diskussion zur Reform der Gemeindeordnung finden sich deshalb zu Recht vielfältige Bemühungen, unter dem Aspekt „Bürgerbeteiligung/kommunale Identifikation“ die Mitwirkung der Bürger an den kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu stärken. In diesem Zusammenhang werden etwa die Aufnahme eines Bürgerentscheides und des Bürgerbegehrens genannt, die Kompetenzerweiterung der Ortsbeiräte und Bezirksvertreter und auch, für den Fall, daß ein hauptamtlicher Bürgermeister unmittelbar von den Bürgern gewählt werden sollte, die Abwahlmöglichkeit. Ob diese Formen letztlich gegenüber dem eigendynamisch ablaufenden Prozeß der Parlamentarisierung und Professionalisierung ein ausreichendes kompensatorisches Gegengewicht im Sinne einer lebendigen unmittelbaren Demokratie darstellen, ist zweifelhaft.

Die Zukunftschancen werden hier eher ungünstig eingeschätzt. Manche Argumente nach „mehr Bürgerbeteiligung“ müßten daraufhin überprüft werden, ob nicht dadurch die immer größere Gefahr besteht, daß die parlamentarische repräsentative Organisation staatlicher und kommunaler Aufgabenerledigung ausgehebelt wird. Intensiver Bürgerbeteiligung steht immer häufiger die aus der Macht gegensätzlicher Interessen geborene Entscheidungsunfähigkeit von Parlamenten gegenüber: Wer Glauben machen machen will, das durch intensivere Befragung von Betroffenen auflösen zu können, muß sich fragen lassen, warum Anlagen zur Abfallbeseitigung, Energieversorgung, Verkehrsberuhigung, ja selbst Kinderspiel- und Sportplätze heute kaum noch konsensfähig sind. Unter diesen Gesichtspunkten wäre u.U. nicht mehr, sondern weniger Entscheidungseinfluß von direkt Betroffenen zur Lösung schwieriger Probleme hilfreicher. Der Kreis der „Auch-Betroffenen“ etwa bei fehlenden Abfallbeseitigungsanlagen würde sehr schnell deutlich machen, daß hier die jeweiligen Wahlbezirke einer Kommunalvertretung eher über- als unterschritten werden.

Mehr Bürgerbeteiligung allerdings unter dem Gesichtspunkt, den Einfluß der Bürger bei den Kommunalwahlen von der Aufstellung der Kandidaten bis hin zu Wahlentscheidungen zu verstärken, wäre dringend erforderlich. Kumulieren und Panaschieren bei den Kommunalwahlen als Mittel, die Vorgaben der Parteien bei der Benennung und Aufstellung von Kandidaten korrigieren zu können, wäre ein erprobtes Mittel, dem Bürger das Gefühl zu geben, auf seine Stimme käme es bei der Kommunalwahl tatsächlich an.

Der „Bürgerwille“ wird aber auch als Argument im Zusammenhang mit dem Zusteuern auf die Bürgermeisterverfassung angeführt. Es heißt etwa, in der Bevölkerung werde die Arbeitsteilung zwischen Bürgermeister und Stadtdirektor „so nicht wahrgenommen“. Der Bürgermeister sei Ansprechpartner „für Probleme aller Art, selbst wenn diese im Verantwortungsbereich des Verwaltungschefs liegen“. Dem Bürger stehe für sein An-

19 Beschlußempfehlung S. 230

20 Beschlußempfehlung S. 230

21 vgl. Schmitz/Herbers: Reform der Gemeindeordnung zur Stärkung der Demokratie in: Mombaur S. 85 ff.

liegen kein eindeutig zuständiger Verantwortungsträger zur Verfügung. Dadurch litte die Transparenz der Kommunalverwaltung. Nach dem Ergebnis der Umfrage des Innenministers zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen halten – so das Ergebnis der Befragung der Kommunalpolitiker – die Bürger den Bürgermeister, nicht den Gemeinde-/Stadtdirektor für den „Chef der Verwaltung“<sup>22</sup>. Häufig wird in diesem Zusammenhang noch erwähnt, daß das sog. duale System ohnehin in der ehemals britischen Besatzungszone aufoktroiert worden sei und keine „Popularität“ erlangt habe.

Als Argument für ein Zusteuern auf die Bürgermeisterversfassung sind diese Gesichtspunkte indessen untauglich, und zwar aus folgenden Gründen:

– Nach der geltenden Kommunalverfassungsrechtslage und der weithin üblichen kommunalen Praxis, wonach sowohl die Räte als auch der Hauptverwaltungsbeamte als Behörde Verwaltungsorgane sind und im übrigen die Räte sich mehr oder weniger häufig mit „Nebensächlichkeiten“ beschäftigen, ist es in der Tat aus der Sicht des Bürgers oft so, daß er nicht weiß, wer für ihn der zuständige Verantwortungsträger ist. Das beruht aber darauf und erklärt sich auch damit, daß auf der kommunalen Ebene eine Art „Mischverwaltung“ besteht, bei der sowohl der Rat der Stadt (und damit der Ratsvorsitzende) als auch der Hauptverwaltungsbeamte zuständig sind. Ursache dafür ist eine undurchsichtige Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung, die im Zuge einer Reform der Gemeindeordnung durch eine neue, klarere Kompetenzabgrenzung ersetzt werden sollte. Diese „Undurchsichtigkeit“ an der Doppelspitze festzumachen, trifft deshalb nicht den Kern des Problems. Nach einer Neuabgrenzung der Kompetenzen und der Weiterentwicklung der kommunalen Räte zu kommunalen Parlamenten würden bei Beibehaltung der Doppelspitze die jeweiligen Kompetenzen auch für den Bürger geklärt.

– Möglicherweise verbergen sich hinter der Behauptung, der „Bürgerwille“ fordere im Sinne kommunaler Identifikation und Transparenz eine einheitliche Verwaltungsspitze, ideologische Argumente oder politische Zugriffsinteressen. Dabei wäre das Zusteuern auf einen „starken Mann“ an der Spitze der Kommunalverwaltung für die

Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte des einzelnen Bürgers nicht unbedingt förderlich.

– Entscheidende Schwäche der Behauptung, der „Bürgerwille“ fordere im Sinne eindeutiger Verantwortungsträgerschaft und kommunaler Identifikation einen einheitlichen Ansprechpartner, ist der Umstand, daß es tatsächlich den Bürger, der unter dem jetzigen dualen System litte, nicht gibt. Wer sollte es denn sein?

Der „sachkundige“ Bürger, der von den politischen Parteien entsandt den Ablauf von Entscheidungen in seiner Kommune bestens kennt? Er weiß doch oder erfährt von seinen „politischen Freunden“, ob er sich in einer bestimmten Angelegenheit an den Ratsvorsitzenden, den Fraktionsvorsitzenden, den Ausschußvorsitzenden, den Hauptverwaltungsbeamten, den Amtsleiter des zuständigen Amtes oder unmittelbar den Sachbearbeiter wenden soll. Unabhängig von dem jeweiligen Kommunalverfassungssystem hat er das Wissen, wer für ihn „zuständig“, d. h. bei der Durchsetzung seiner Interessen am besten/schnellsten zu helfen in der Lage ist. Für diesen Bürger würde sich bei Abschaffung der Doppelspitze nichts ändern.

Oder der Bürger, der das Rathaus im Zusammenhang mit „normalen“ Verwaltungsgeschäften aufsucht (Sozialhilfegewährung, Wohngeldantrag, Baugenehmigung, Gewerbeanmeldung, Ausländerangelegenheiten, Einwohnermelde- und Paßwesen usw.)? Seine Probleme lösen sich so gut wie immer auf der unteren Verwaltungsebene. Die kommunalverfassungsrechtliche Frage nach Einheits- oder Doppelspitze interessiert ihn nicht.

Oder der Bürger, der sein Anliegen der Sache nach in einen Bürgerantrag kleidet und sich an seine Kommune wendet? Mit seinem Anliegen beschäftigt sich nach § 6c der Gemeindeordnung der Rat der Stadt oder ein besonderer Beschwerdeausschuß. Seine Bürgerpartizipation wird von der Frage, ob in einer Kommune eine einheitliche Spitze bestehen soll, nicht berührt.

Das Argument, dem Bürger müsse für sein Anliegen ein zuständiger Verantwortungsträger gegenüberstehen, hat freilich noch eine weitere Dimension, die erkennbar wird, wenn man die Betonung auf Verantwortung im Sinne von Verantwortlichkeit legt: Die Deckungsgleichheit zwischen po-

litischer Verantwortung und Zuständigkeit für den Vollzug soll die Möglichkeit begünstigen, die „tatsächlich Verantwortlichen“ bei Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen. Damit werde die demokratische Kontrolle durch den Wähler (Bürger) gestärkt<sup>23</sup>. Das aber wäre bei klarer Funktionsabgrenzung auch im weiterentwickelten Parlamentsmodell möglich. Die Aufgabe des Gewaltenteilungsmodells ist deshalb unnötig, die Schwächung demokratischer Strukturen abzulehnen. Zudem wäre der hauptamtliche Bürgermeister um die Rolle, abgesehen von diesen grundsätzlichen Bedenken, wahrlich nicht zu beneiden. Im Brennpunkt zwischen Parlament und Verwaltung stehend, soll er allein „den Kopf hinhalten“? Welcher Zuwachs an Machtfülle könnte es rechtfertigen, dem hauptamtlichen Bürgermeister allein die durch Wahl zu bestätigende, mit dem Risiko einer Abwahl verbundene Verantwortlichkeit sowohl für eine falsche Rathauspolitik wie auch für Fehler und Versäumnisse des Verwaltungsvollzuges aufzubürden? Welches Maß an Weisheit, politischer Umsicht, praktischer Übersicht, Einsatzbereitschaft, Integrationsfähigkeit und Popularität wird eigentlich für die Position der einheitlichen Verwaltungsspitze vorausgesetzt? Hinter den Kulissen wird schon jetzt eher überlegt, wie der Machtzuwachs begrenzt werden kann. Ohne angemessenen Einfluß aber steigt die Gefahr, daß die mit der Sündenbockfunktion verbundenen Risiken durch Anpassungswillfährigkeit abgemildert werden. Es könnte sich erweisen, daß es nicht weit her ist mit der Steigerung der „Attraktivität des Amtes für qualifizierte Bewerber“ im Falle der Abschaffung der Doppelspitze und des Zusteuerns auf die Bürgermeisterversfassung. Es läßt sich voraussagen, daß abhängig von der Persönlichkeit der jeweiligen Bewerber entweder die Funktion des politischen Führers oder die des Verwaltungsmanagers jeweils zu Lasten der gegenteiligen Position im Vordergrund stehen wird. Eine Schwächung der einen oder anderen Funktion ist aber doch wohl von niemandem, der sich für die Abschaffung der Doppelspitze ausspricht, beabsichtigt?! Oder käme eine solche Schwächung womöglich den Interessen staatlicher Verwaltungsebenen entgegen, die eigene Einflußnahme auf den kommu-

<sup>22</sup> Umfrage S. 193

<sup>23</sup> Beschlussempfehlung S. 230

nalen Bereich zu stärken, weil doch gleichzeitig die eigene Kompetenz über den Bund in Richtung Europa schwindet?

Die Doppelspitze in Nordrhein-Westfalen hat eine junge Tradition, die aber immerhin soweit zurückreicht wie unser demokratisches Staatswesen. Unsere Städte sind strukturell zumindest ebenso leistungsfähig wie die in anderen Regionen der Republik.<sup>24</sup> Das auf einen monarchistischen Stadtaufbau abhebende Gedankengut entspricht dem Ruf nach dem starken Mann, der bei Krisen so naheliegt. Aber taugen die Rezepte von gestern für die Probleme von morgen? Demokratietyperische Elemente des Stadtaufbaus wie der Gedanke der Gewaltenteilung sollten selbstbewußt ausgebaut werden. Nur dann ist es gerechtfertigt, in unseren Städten die dritte Säule eines demokratischen Staatsaufbaus zu sehen und nicht nur einen verlängerten Arm der Landesverwaltung mit einem ach so

gepriesenen und manchem doch so lästigen Schuß an bürgerschaftlicher Teilhabe.

<sup>24</sup> Frey: S. 24 mwN;  
vgl. Grüber: Zur bewährung der Gemeindeverfassung in Baden-Württemberg in:  
v. Richthofen/Bollermann, S. 37

#### Behrens/Bock:

Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung - Durch Änderung der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen  
NWVBI 1988, S. 357-363

#### Innenminister NW:

Presseerklärung sowie Einzelergebnisse der Umfrage des Innenministers zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen  
SGK-Info 6/89 (zit.: Umfrage)

#### Kottke:

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern und die Niedersächsische Gemeindeordnung im Praxisvergleich  
Archiv für Kommunalwissenschaften 1987, S. 226-246

#### Linde:

Effektive Kommunalverwaltung braucht modernes Management.  
Demokratische Gemeinde 1989, S. 34-36

#### Mombaur (Hrg.)

Neue Kommunalverfassung für Nordrhein-Westfalen?  
Deutscher Gemeindeverlag Köln 1988

#### Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund:

Reform der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen?  
- Diskussionspapier für die Hauptausschußsitzung des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 28./29. 4. 1988 in Bad Salzuflen -  
Städte- und Gemeinderat 7/1988 (zit.: Diskussionspapier)

#### Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund:

Vorbericht zur 59. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses 24. November 1988 in Düsseldorf

#### Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund:

Diskussionsstand Reform der Gemeindeordnung NW  
MinStuGB 13/89, 230-240 (zit.: Beschlussempfehlung)

#### v. Richthofen/Bollermann (Hrg.):

Eine neue Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen?  
Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Band 1, Gelsenkirchen 1989

#### o. Verf.:

Reform der Gemeindeordnung? Vergleich von Zielen und Praxis der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung  
- Bericht über die Hauptausschußsitzung des NW StGB am 28./29.4.1988 in Bad Salzuflen -  
Städte- und Gemeinderat 1988, 220

## Anlage 2

Auszug aus der Niederschrift zur 103. Sitzung des Präsidiums des NW. Städte- und Gemeindebundes am 25. November 1992 zu TOP 4: Entwicklung der Kommunalfinanzen:

"4.3.4 Das Präsidium fordert Vertrauen in die kommunale Ebene, sowie bezogen auf Standards und deren Beibehaltung, eine Umkehr der Beweislast. Bund und Land werden aufgefordert, für 5 Jahre das Aussetzen aller Standards anzuordnen, gleichgültig ob diese in Gesetzen, Verordnungen oder Erlassen formuliert sind. Gleiches gilt für die Anordnung von Standards im Zusammenhang mit der Bewilligung von Zuschüssen. Die in einem gesonderten Verfahren aufrechtzuerhaltenden Standards bedürfen der Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände. Die Kommunen sind bereit, bei eigenen Standards die gleichen Maßstäbe anzusetzen."