

Düsseldorf, 9. Juni 1993

An die Präsidentin des Landtags NRW
Frau Ingeborg Friebe
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf

**Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung u.a.**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit Schreiben vom 01.06.1993 wurden uns vom Ausschuß für Kommunalpolitik umfangreiche Unterlagen zum Thema "Änderung der Kommunalverfassung" mit der Bitte um kurzfristige Stellungnahme zugeleitet. Es handelt sich hierbei um insgesamt 367 Textseiten. Eingegangen sind diese Unterlagen am 02.06.1993 bei einer Fristsetzung bis zum 15.06.1993.

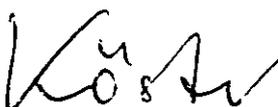
Für die Durcharbeitung der umfangreichen und komplizierten Unterlagen und die Abfassung einer Stellungnahme verbleiben insgesamt 8 Arbeitstage.

Ein solches Anhörungsverfahren kann nicht sinnvoll sein.

Um die Ausschußmitglieder dennoch über die Meinung des Handwerks zur Kommunalverfassungsreform zu informieren, haben wir ein von uns in den letzten Jahren veröffentlichtes Papier zum Thema "Mittelstandspolitische Aspekte einer Kommunalverfassungsreform" in Kopie beigefügt. Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie dieses Papier den Ausschußmitgliedern zuleiten könnten.

Mit freundlichen Grüßen


Hansheinz Hauser
Vorsitzender


Dr. Thomas Köster
Geschäftsführer

Nordrhein - Westfälischer
Handwerkstag (NWHT)
Georg-Schulhoff-Platz 1
40221 Düsseldorf
☎ 02 11 / 87 95-315
und 39 68 48
Fax 02 11 / 9 30 49 66

Mittelstandspolitische Aspekte einer Kommunalverfassungsreform

Vorbemerkungen

In den letzten Jahren wird zunehmend Klage darüber geführt, daß wesentliche Gruppen des Mittelstandes, vor allem Freiberufler und selbständige Gewerbetreibende, in unseren Parlamenten und Gemeindevertretungen unterrepräsentiert seien.

So hat z.B. die Zahl der selbständigen Handwerksmeister in den Gemeinderäten Nordrhein-Westfalens in den Jahren 1975 bis 1984 um zwanzig Prozent abgenommen.

Die Gründe für diese rückläufige Entwicklung liegen wohl darin, daß der selbständig Tätige, also der Arzt, Rechtsanwalt, Einzelhändler und Handwerker schon durch seinen Beruf zeitlich so stark in Anspruch genommen wird, daß ihm für die Übernahme eines politischen Mandats nur ein relativ geringer Spielraum verbleibt.

In einer repräsentativen Demokratie sollten alle Bevölkerungsgruppen angemessen am Prozeß der politischen Willensbildung beteiligt sein. Ein Parlament und eine Gemeindevertretung leiten daraus nicht nur ihre Legitimation ab. Es gilt auch, den Sachverstand und die Fachkenntnisse der unterschiedlichsten Bevölkerungskreise und Berufsgruppen in die politische Arbeit einzubringen.

Gerade in der Kommunalpolitik geht es darum, die Rahmenbedingungen für eine Mitarbeit stärker an den Bedürfnissen und an den zeitlichen Möglichkeiten der beruflich Selbständigen zu orientieren.

In welcher Weise eine solche Neuorientierung erfolgen kann, soll im folgenden dargestellt werden. Es wird dabei auch zu prüfen sein, ob eine in letzter Zeit immer häufiger diskutierte Reform der Kommunalverfassung notwendig erscheint.

Der nachfolgenden Untersuchung liegt zu Grunde ein Diskussionspapier für die Hauptausschußsitzung des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes vom 28./29.4.1988.

1. Ehrenamtlichkeit und Allzuständigkeit des Rates

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet "Aktivierung der Bürger zur Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft".

Der Gesetzgeber sieht im kommunalpolitischen Mandat ein Ehrenamt. Ratsmitglieder sollen deshalb neben ihrem Mandat der gewohnten Berufstätigkeit nachgehen und sich keineswegs zum "Berufs-Politiker" entwickeln.

Es ist weiterhin erwünscht, daß ein repräsentativer Querschnitt der Gemeindebevölkerung aus verschiedenen Altersstufen, Berufsgruppen und sozialen Schichten die Bürgerschaft vertritt.

Die parteipolitische Polarisierung in den kommunalen Vertretungen hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Darüber hinaus hat die Allzuständigkeit des Rates zu einer Überlastung und damit zum weitgehenden Verlust der Ehrenamtlichkeit geführt. Der Rat beansprucht heute in aller Regel ein Rückholrecht auch für einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung. Er beschränkt sich in seiner Arbeit keineswegs allein auf kommunalpolitisch bedeutsame Grundsatzentscheidungen an sich. Das hat die Einberufung einer Vielzahl von Ausschüssen und darüber hinaus von Beiräten, Unterausschüssen und Arbeitskreisen zur Folge. Die zeitliche Überlastung der Kommunalvertreter wird damit immer größer.

Außerdem ist festzustellen, daß infolge der erwähnten parteipolitischen Polarisierung immer mehr allgemeinpolitische Debatten geführt werden, die mit den originären Aufgaben der Gemeindeverwaltung nichts zu tun haben.

Die geschilderte Entwicklung hat zu einer derart hohen zeitlichen Inanspruchnahme für einzelne Gemeindevertreter geführt, daß bestimmte Berufsgruppen damit praktisch von der Mandatsausübung ausgeschlossen werden. Vor allem betrifft das den selbständigen gewerblichen Mittelstand. Es ist deshalb zu fordern:

- keine Allgemeinpolitik in den Rat.
- mehr Entscheidungskompetenzen für Ausschüsse.
Dadurch wird die Ratsarbeit entlastet.
- Verzicht auf Öffentlichkeit bei Ausschuß-Sitzungen.
Damit werden Schaufensterreden und Alibibeiträge vermieden.

2. **Parlamentarisierung der Räte**

Ratsarbeit ist nach dem Willen des Gesetzgebers kommunale Selbstverwaltung. Damit ist sie im Sinne der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung schwerpunktmäßig dem Bereich der Verwaltung zuzurechnen.

Tatsächlich ist aber die Parlamentarisierung der Räte soweit fortgeschritten, daß diese Entwicklung wohl kaum mehr rückgängig gemacht werden kann. So spricht man heute z.B. von Regierungs- und Oppositionspartei, von kleinen und großen Anfragen, es gibt aktuelle Stunden und es werden - wie bereits dargelegt - mehr und mehr politische Debatten geführt.

Die Entwicklung hin zum kommunalen Berufspolitiker steht der Interessenlage des selbständigen gewerblichen Mittelstandes diametral entgegen. Es muß deshalb über eine Einschränkung des Fragerechts, eine Begrenzung von Geschäftsordnungs-Debatten etc. nachgedacht werden.

Anderenfalls wäre die Schaffung eines institutionellen Bindegliedes zwischen Rat und Verwaltung etwa in Form eines Verwaltungsausschusses zu prüfen (s. unten 8.1).

3. **Verhältnis Rat / Verwaltung**

Das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht ist gekennzeichnet durch den Dualismus zwischen Rat und Verwaltung. An der Spitze des Rates steht der von diesem gewählte Bürgermeister, der neben der Leitung der Ratsarbeit vor allem repräsentative Verpflichtungen wahrzunehmen hat. Der ebenfalls vom Rat gewählte Stadt- oder Gemeindedirektor ist hingegen Vorgesetzter der hauptamtlichen Verwaltung.

Während der Rat immer häufiger in Detail- und Routine-Entscheidungen der Verwaltung hineinwirkt, ist auf der anderen Seite eine zunehmende Politisierung dieser Verwaltung festzustellen. Hauptzugangsvoraussetzung für viele Verwaltungspositionen, auch auf mittlerer und sogar auf unterer Ebene, ist heute das "richtige Parteibuch".

Verstärkt werden die sich aus dem geschilderten Dualismus ergebenden Probleme, wenn Bürgermeister und Stadtdirektor "sich persönlich nicht mögen" und wenn sie gar unterschiedlichen politischen Parteien angehören. Wichtig ist es aber, daß Rat und Verwaltung eine einheitliche Basis der Zusammenarbeit finden und damit "mit einer Zunge" sprechen.

In der öffentlichen Diskussion wird die Auffassung geäußert, daß die sich aus der Trennung zwischen Rat und Verwaltung ergebenden Nachteile zum Anlaß genommen werden sollten zu prüfen, ob die Ämter Bürgermeister und Stadtdirektor zusammenzulegen sind. Einer derartigen Forderung ist aus der Sicht des selbständigen Mittelstandes mit Skepsis zu begegnen, da die Zusammenfassung beider Funktionen in einer Person voraussichtlich zu einer Überbelastung der Funktionsträger führen wird und es darüber hinaus künftig de facto unmöglich wäre, daß ein Selbständiger ein derartiges Amt bekleidet. Mit einer solchen Funktionszusammenfassung würden im Übrigen in keiner Weise die Probleme gemildert, die heute einer ehrenamtlichen Ausübung von kommunalen Mandaten durch selbständige Mittelständler entgegenstehen. Die Konzentration der gesamten kommunalverfassungsrechtlichen Debatte auf die in der Ämtertrennung von Bürgermeister und Gemeindedirektor liegende Doppelgleisigkeit wird der Interessenlage des Mittelstandes nicht gerecht.

Wenn man bestehende Nachteile der Trennung zwischen Rat und Verwaltung mildern will, so kommt aus mittelstandspolitischer Sicht noch am ehesten die Einschaltung eines Verwaltungsausschusses nach niedersächsischem Vorbild in Betracht (s.u. 8.1).

4. Verlust der Steuerungsfähigkeit

Die parteipolitische Neutralität der hauptamtlichen Verwaltung ist - wie bereits erwähnt - heute nicht mehr gewährleistet. Die Folge ist ein unmittelbarer Zugriff der Fraktionen auf "ihre" Beamten. Insoweit ist die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung durch den Stadtdirektor erheblich eingeschränkt.

Aus der Sicht des selbständigen gewerblichen Mittelstandes sind Verwaltungspositionen nach Qualifikation zu besetzen. Mitarbeiter der Verwaltung sollten zwar in Fraktionssitzungen vortragen, dürften aber bei der eigentlichen Entscheidungsfindung nicht mehr teilnehmen.

5. Öffentlichkeit der Sitzung

Seit dem Jahre 1974 sind Ausschusssitzungen ebenso wie Ratssitzungen im Regelfall öffentlich durchzuführen. Ausnahmen gibt es lediglich für solche Angelegenheiten, die vertraulich behandelt werden müssen.

Grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen hat sich nicht bewährt. Sie entwickeln sich immer stärker zu einem

Forum der politischen Selbstdarstellung. Entscheidungen werden auf nichtöffentliche Fraktionssitzungen vorverlagert mit der negativen Folge, daß das Finden von Kompromissen in Ausschußsitzungen sehr erschwert wird. Man kann von der Fraktionsentscheidung nach eigenem Gutdünken nicht mehr herunter. Außerdem fürchtet jede politische Partei, bei einem öffentlich zugestandenem Nachgeben ihr Gesicht zu verlieren.

Die öffentliche Durchführung von Ausschußsitzungen hat weiterhin zu einer erheblichen Verlängerung der Sitzungsdauer geführt. Sie kann nicht im Interesse von gewerblich Selbständigen liegen.

6. Minderheitenschutz

Die Änderungen der Gemeindeordnung 1979 und 1984 hatten eine erhebliche Erweiterung des Minderheitenschutzes zur Folge. Eine Fraktion kann schon ab zwei Mitgliedern gegründet werden und eine solche Kleinst-Fraktion ist dann mit umfangreichen Rechten ausgestattet, wie z.B. Fragerecht, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht etc. Diese Rechte können aus Profilierungsmotiven extrem ausgeschöpft werden, was wiederum eine völlig unangemessene zeitliche Überlastung aller anderen Gemeindevertreter zur Folge hat.

Auch hier verlangt die Interessenlage des selbständigen gewerblichen Mittelstandes eine wesentliche Einschränkung. So könnte z.B. die Fraktionsmindeststärke angehoben werden oder dem Bürgermeister könnte ein materielles Prüfungsrecht z.B. bei der Einberufung von Sondersitzungen bzw. der Aufnahme von Tagesordnungspunkten zugestanden werden.

7. Bürgerbeteiligung, kommunale Identifikation

Als Folge der im Jahre 1975 abgeschlossenen kommunalen Gebietsreform, die zu einer wesentlichen Reduzierung der Zahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen führte, wurde das Institut der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten geschaffen.

Heute läßt sich sagen, daß die positiven Ansätze (stärkere Demokratisierung) durch die negativen Folgen (Verlangsamung der Entscheidungsfindung, Verkomplizierung bei dringend notwendigen Investitionsentscheidungen) bei weitem übertroffen werden. Aus der Sicht des Handwerks bringen Bezirksvertretungen keine wesentlichen Vorteile.

8. Schaffung eines institutionellen Bindegliedes

In den vorherigen Ausführungen wurde die Möglichkeit eines institutionellen Bindegliedes zwischen Rat und Verwaltung angesprochen. Alternativen aufgrund der derzeit existenten Kommunalverfassung in den einzelnen Bundesländern sind der Verwaltungsausschuß, der Magistrat oder ein hauptamtlicher Bürgermeister.

8.1 Verwaltungsausschuß

Der niedersächsische Verwaltungsausschuß besteht aus dem Bürgermeister, den vom Rat gewählten Beigeordneten, dem Stadtdirektor sowie beratenden Mitgliedern (Fraktionen und Gruppen im Rat, auf die bei der Beigeordneten-Wahl kein Sitz im Verwaltungsausschuß entfallen ist). Der Verwaltungsausschuß hat Ratsbeschlüsse vorzubereiten, Beschlüsse zu fassen über Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans fallen usw.

Der Vorteil des Verwaltungsausschusses liegt in seiner Siebfunktion. Im Rat werden künftig nur noch bedeutsame Angelegenheiten behandelt. Aus der Sicht des gewerblichen Mittelstandes ist als besonders positiv zu bewerten, daß durch den Verwaltungsausschuß die Überlastung der Ratsarbeit mit Detail-Entscheidungen verhindert werden kann mit der Folge, daß sich die zeitliche Inanspruchnahme der Ratsmitglieder wesentlich verringern dürfte.

8.2 Magistrat

Nach der in Hessen und den Städten Schleswig-Holsteins geltenden Magistrats-Verfassung gibt es neben dem Rat einen Magistrat als Verwaltungsorgan der Gemeinde. Er besteht aus dem Bürgermeister sowie haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten. Der Magistrat bereitet die Beschlüsse der Gemeindevertretung vor und führt sie aus. Der in der Regel hauptamtlich tätige Bürgermeister ist Magistratsvorsitzender.

Nach den praktischen Erfahrungen führt das Magistratsmodell meist zu dauerhaften und tragfähigen Entscheidungen. Der Nachteil besteht jedoch in einer ausgeprägten Schwerfälligkeit. Außerdem ist das ehrenamtliche Element im Magistrat in aller Regel in einer eher schwachen Position, da die Wahlbeamten über bessere Detailkenntnis verfügen.

Es ist davon auszugehen, daß ein selbständiger Gewerbetreibender sich kaum in den Magistrat wählen lassen kann, wenn er seine selbständige Tätigkeit nicht völlig aufgeben will. Ist der selbständige Mittelstand aber nicht im Magistrat vertreten, so wird sein Einfluß, verglichen mit der derzeitigen Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalens, wesentlich geringer sein.

8.3 Hauptamtlicher Bürgermeister

Diskutiert wird auch die Vereinigung der Ämter Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamter zu einem hauptamtlichen Bürgermeister. Nach der süddeutschen Ratsverfassung wird dieser Bürgermeister unmittelbar von der Bevölkerung gewählt. In nicht wenigen Fällen handelt es sich hierbei um eine ausgesprochene Persönlichkeitswahl.

Mit der Ämtervereinigung kann möglicherweise eine verbesserte Verzahnung der Arbeit von Gemeindevertretungen und Verwaltung erreicht werden. Andererseits kann ein hauptamtlicher Bürgermeister, der zu einer beherrschenden Figur wird, auch zu einer bedeutenden Schwächung der Ratsfunktion führen.

Aus den unter Ziffer 3 dargestellten Gründen erscheint uns eine Zusammenlegung der Ämter von Bürgermeister und Stadt- bzw. Gemeindedirektor mittelstandspolitisch nicht als sinnvoll.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die in vieler Hinsicht erwünschte Mitwirkung von Freiberuflern und selbständigen Gewerbetreibenden in unseren Gemeindevertretungen ist derzeit nicht in ausreichendem Maße gewährleistet. Hauptursache hierfür ist die hohe zeitliche Inanspruchnahme unserer Kommunalvertreter, die es vor allem dem selbständigen gewerblichen Mittelstand nahezu unmöglich macht, Politik und Beruf miteinander zu vereinbaren.

Eine Änderung dieser unbefriedigenden Situation läßt sich nur durch eine Neuorganisation der kommunalpolitischen Arbeit erreichen. Sie hat vor allem nach folgenden Kriterien zu erfolgen :

- Steigerung der Effektivität
- Verbesserung der Integration
- Konzentration auf das Wesentliche
- Begrenzung des zeitlichen Aufwandes
- Vermeidung jeder Diskriminierung der selbständigen gewerblichen Tätigkeit
- Entbürokratisierung der Rats- und Verwaltungsarbeit
- Entpolitisierung der Verwaltung (keine Hausberufungen aus eigenem Rat)

Daraus leiten sich folgende konkrete Forderungen ab:

- Keine allgemeinerpolitischen Debatten in Räten und Ausschüssen
- Mehr Entscheidungskompetenzen für die Ausschüsse
- Verzicht auf Öffentlichkeit bei Ausschußsitzungen
- Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Rat und Verwaltung. In Detail- und Routineangelegenheiten der Verwaltung sollte der Rat soweit eben möglich nicht hereinreden
- Besetzung von Verwaltungspositionen nach Qualifikation und nicht nach Parteizugehörigkeit
- Anhebung der Fraktionsmindeststärke oder zumindest materielles Prüfungsrecht für den Bürgermeister bei der Aufnahme von Tagesordnungspunkten, Einberufung von Sondersitzungen usw.
- Überprüfung der nach der kommunalen Gebietsreform von 1975 geschaffenen Bezirksvertretungen

- Entlastung der Ratsarbeit durch Vorschaltung eines Verwaltungsausschusses nach niedersächsischem Muster (Siebfunktion)
- Stärkere Rücksichtnahme auf die Situation der selbständig Tätigen bei der Festlegung des Beginns von Rats- und Ausschußsitzungen

Wenn den vorstehenden Forderungen Rechnung getragen wird, kann auf eine grundlegende Kommunalverfassungsreform verzichtet werden.