

07.04.1994/Erk

Postfachadresse:
Postfach 51 06 20
50942 Köln

Hausadresse:
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771- 1 14
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771-128
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:

0/120-38

Umdruck-Nr.:

H 925



An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf 1

für den
Ausschuß für Kommunalpolitik

Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung

hier: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags NW am 13. April 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir nehmen Bezug auf unsere Stellungnahme vom 7.3.1994, die wir dem Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtages NW kurzfristig zu seiner Sitzung am 8.3.1994 übersandt haben. Zwischenzeitlich hat der Landesvorstand des Städtetages NW die Änderungsanträge der Fraktionen auf seiner Sitzung am 14.3.1994 beraten und einen ergänzenden Beschluß gefaßt. Nachfolgend fassen wir unsere Stellungnahmen konzentriert auf die konkrete Fragestellung für die Anhörung zusammen:

Einheitliche Stadtspitze

Der Städtetag NW begrüßt, daß es nach langer kontroverser Diskussion jetzt zu einer grundlegenden Reform der Gemeindeordnung kommt. Insbesondere die Abschaffung der sogenannten Doppelspitze aus (Ober-) Bürgermeister und (Ober-)

Stadtdirektor sowie die Urwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters, der Vorsitzender des Rates, Chef der Verwaltung und Repräsentant der Stadt ist, entsprechen den Forderungen, die eine Arbeitsgruppe des Landesvorstandes des Städtetages schon im Jahre 1990 erhoben hatte.

Bei der Kompetenzverteilung innerhalb der Stadt muß der urgewählte Bürgermeister seiner Leitungs- und Lenkungsverantwortung gegenüber der Verwaltung und seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger gerecht werden können. Seine Stellung im Verhältnis zu den hauptamtlichen Beigeordneten hat in dem Änderungsantrag der SPD zum Verwaltungsvorstand (§ 42 a) in diesem Sinne eine Klärung erfahren.

Die Aufgabe als Leiter der Verwaltung gehört zum originären Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters. Sie kann nicht mit einer vom Rat vorzunehmenden Geschäftsverteilung in Verbindung gebracht werden (so aber § 47 Abs. 1 Satz 3 SPD-Änderungsantrag). Deshalb sollte eine klare Trennung zwischen dieser Leitungsfunktion einerseits und der Geschäftsverteilung zwischen Bürgermeister und Beigeordneten andererseits, die zutreffend in § 53 Abs. 1 geregelt ist, erfolgen.

Es wird deshalb für § 47 Abs. 1 Satz 3 folgende Formulierung vorgeschlagen: "Er leitet und verteilt die Geschäfte."

Die Frage der Leitungskompetenz stellt sich ebenfalls in Bezug auf personalrechtliche Entscheidungen (vgl. § 54). Der hauptamtliche, direkt gewählte Bürgermeister muß im Hinblick auf seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler und im Rahmen seiner Personal- und Organisationskompetenz eine Auswahlentscheidung für das kommunale Personal haben, weil er die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung trägt.

Für § 54 Abs. 1 Satz 2 wird deshalb folgende Fassung vorgeschlagen: "Sie werden vom Bürgermeister ernannt, befördert und entlassen."

Der Landesvorstand des Städtetages NW hatte bereits in seiner Sitzung am 26. Januar 1994 auf Grundlage des SPD-Parteitagsbeschlusses seine personalwirtschaftlichen Zweifel geäußert an der vergleichsweise kürzesten Wahlzeit für einen hauptamtlichen Bürgermeister (in den anderen Bundesländern mit Direktwahl beträgt die Wahlzeit zwischen 6 und 9 Jahren). Es werden hier auch in der Konkurrenz mit anderen Bundesländern nachteilige Auswirkungen bei der Besetzung der politischen und administrativen Spitzenposition in den Städten befürchtet. Dies gilt erst recht hinsichtlich der kurzen Wahlzeit bei einer Nachwahl durch den Rat (im Extremfall weniger als ein Jahr). Wir respektieren den politischen Willen, zunächst mit dem von der SPD vorgeschla-

genen Modell einen neuen Weg in Nordrhein-Westfalen zu gehen. Im Bewußtsein um die personalwirtschaftliche Problematik - einschließlich der Versorgungslasten - wird allerdings eine kritische Beobachtung der Entwicklung notwendig sein mit dem Ziel, bei Bedarf rechtzeitig Nachbesserungen vorzunehmen.

Die Stellung des Rates

Zur Stellung des Rates in einer geänderten Kommunalverfassung hat der Landesvorstand des Städtetages bereits in seiner Sitzung am 26.01.1994 festgestellt, daß die allgemeinen Grundsatzforderungen nach Stärkung des Rates einerseits und Sicherung des ehrenamtlichen Mandats andererseits nur schwer miteinander vereinbar seien, wenn die Allzuständigkeit des Rates einschließlich des Rückholrechtes beibehalten werden soll. Mit Blick auf die angestrebten effektiveren Verwaltungsstrukturen bedürfe es der intensiveren Beschäftigung des Rates mit Grundsatzfragen, z.B. der Stadtentwicklung oder der städt. Finanzplanung, bei gleichzeitiger Entlastung von einzelnen Verwaltungsaufgaben.

Übergangsvorschriften

Die in Artikel VII vorgesehenen Übergangsregelungen in Verbindung mit den Änderungen des Landesbeamtengesetzes (Artikel VI) werden zunächst hinsichtlich der beamtenrechtlichen bzw. versorgungsrechtlichen Konsequenzen genaue Einzelfallprüfungen erfordern. In jedem Fall müssen wir darauf hinweisen, daß die politische Entscheidung des Landtages nicht kostenneutral ist, sondern insbesondere durch die Regelungen der Absätze 1 und 2 erhebliche besoldungs- und versorgungsrechtliche Kosten bei den Städten verursacht.

Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Die Änderungsanträge der Fraktionen greifen mit ihren Formulierungsvorschlägen erstmals eine Forderung des Städtetages NW nach einer "Öffnungs- und Experimentierklausel" auf. Auch wenn im Einladungsschreiben zur Anhörung diese Regelung nicht ausdrücklich aufgeführt wird, handelt es sich um eine Änderung, die noch nicht Gegenstand der Öffentlichen Anhörung war. Wir bitten Sie deshalb, unsere Anregungen hierzu in Ihre abschließenden Beratungen einzubeziehen:

In den Änderungsanträgen von SPD und CDU ist unserem Petition nach einer Öffnungs- bzw. Experimentierklausel zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung getragen worden. Dieser Schritt ist angesichts der tatsächlichen Entwicklung und Erprobung neuer Steuerungsmodelle, der Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung eine zwingende Notwendigkeit. Auf Ebene des Städtetages

Nordrhein-Westfalen und des Deutschen Städtetages haben unsere Mitgliedstädte im Rahmen eines Erfahrungsaustausches und bei intensiven Beratungen Anforderungen an eine derartige Öffnungs- bzw. Experimentierklausel formuliert. Die vorliegenden Änderungsanträge sollten von daher in folgenden Punkten ergänzt werden:

- a) Der eingeführte Begriff "neuer Steuerungsmodelle" (vgl. § 115 Abs. 1 SPD-Änderungsantrag) ist gesetzestechnisch nicht klar faßbar. Im übrigen sind es häufig kleinere Maßnahmen und nicht direkt Modelle, die einer Erprobung bedürfen. Die Formulierung "Zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung" (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag und § 115 Abs. 1 Zweite Alternative SPD-Änderungsantrag) beschreibt die gesetzgeberische Intention nach unserer Auffassung besser.
- b) Die in beiden Änderungsanträgen vorgesehene zeitliche Begrenzung bzw. Befristung sollte dahingehend konkretisiert werden, daß ein gesicherter Mindestzeitrahmen gesetzlich festgeschrieben wird. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß verwertbare Ergebnisse erst nach einem Mindestzeitraum von 3 Jahren vorgelegt werden können. In dem Zusammenhang sollten für diese Versuchsphase die Kontroll- und Beurteilungsmöglichkeiten des Innenministeriums klar definiert sein.
- c) Alle bisher laufenden Versuche bzw. Diskussionsansätze ergeben, daß es gerade nicht ausreicht, allein von Regelungen der Gemeindeordnung und der zu ihrer Durchführung ergangenen Rechtsverordnung (vgl. § 115 SPD-Änderungsantrag) Ausnahmen zuzulassen. Vielmehr müssen auch die dienstrechtlichen Vorschriften des Landes disponibel sein (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag).
- d) Da ein Gesetz immer auf eine längere Zeitdauer angelegt ist und die Diskussionen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung einen raschen Fortgang nehmen, sollten die aufgeführten Ausnahmekataloge nicht abschließend sein, sondern durch die Einfügung des Wortes "insbesondere" dem Innenminister die Möglichkeit geben, auf aktuelle Anforderungen schnell reagieren zu können.
- e) In unseren Beratungen haben wir intensiv die Vor- und Nachteile einer Einzelfallentscheidung (vgl. § 115 Abs. 1 SPD-Änderungsantrag) oder einer generellen Regelung über eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des kommunalpolitischen Ausschusses des Landtages (vgl. § 120 Abs. 1 CDU-Änderungsantrag) abgewogen. Eine generelle Regelung über eine Rechtsverordnung hat insbesondere im Hinblick auf eine höhere Rechtssicherheit für die beteiligten Städte Vorteile und ermöglicht eine Rückkoppelung mit den zuständigen Gremien des Landtages. Demgegenüber sollen aber gerade mit Einführung der Öffnungs- und Expe-

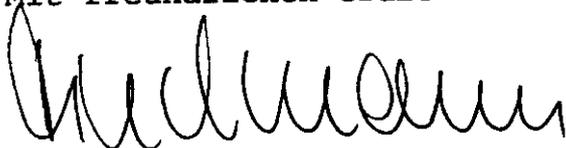
rimentierklausel besondere Einzelfallkonstellationen einer Erprobung zugeführt werden. Nach einer entsprechenden Laufzeit und Auswertung dieser Versuche soll dann eine Umsetzung in Gesetzesform erfolgen. Begreift man mithin das nunmehr einzuführende Verfahren als einen dynamischen Prozeß von der Einzelfallentscheidung bis zur Gesetzesänderung, so ist der Formulierung in § 115 Abs. 1 des SPD-Änderungsantrages derzeit der Vorzug zu geben.

Im Zusammenhang mit der Einführung einer Öffnungs- bzw. Experimentierklausel in die GO sollte auch eine entsprechende Ausnahmeregelung zur städtischen Haushaltskonsolidierung in die GO aufgenommen werden. Angesichts der aktuellen städtischen Finanzkrise hat der Innenminister des Landes in Beratungen mit dem Finanzausschuß des Städtetages NW zu erkennen gegeben, daß den Gemeinden für die notwendigen Sparprogramme ein ausreichender Spielraum eingeräumt werden solle. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die bestehenden Leistungsverpflichtungen und Standards. Dem Ausgleich städtischer Haushalte wäre danach Priorität vor fachspezifischen Zielsetzungen zu geben. Das Land hätte weiterhin zu bestimmen, welche Aufgaben von den Städten "vor Ort" erfüllt werden sollten; den Städten bliebe es aber überlassen, unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten selbst zu entscheiden, mit welcher Intensität und welchem Aufwand sie diesen Aufgabenverpflichtungen nachkommen wollen.

Wir bedanken uns abschließend für die erneute Möglichkeit, in einer Öffentlichen Anhörung zu den grundlegenden Änderungsanträgen der Fraktionen zur Kommunalverfassung Stellung nehmen zu können.

Überstücke in entsprechender Anzahl sind beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen Dieckmann