

# KGST

Per Telefax Nr. 0211/8843002 vorweg

**Der Vorstand**

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

Köln, den 11.04.1994  
We-003536  
AZ: 10 31 40

40221 Düsseldorf

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,

ich bedanke mich für Ihre Einladung vom 17. März 1994 zu der öffentlichen Anhörung, auf die ich wegen eines dreiwöchigen Urlaubs leider erst heute reagieren kann. Wie schon in der Anhörung am 16. Juni 1993, möchte ich mich auch jetzt auf die Frage beschränken, inwieweit der vorliegende Entwurf dem Bild des "Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung" gerecht wird, zumindest aber die Tür zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung öffnet.

Das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung kann, wie ich am 16. Juni 1993 ausgeführt habe, nur funktionieren, wenn die jeweiligen Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung klar definiert sind. Die Politik muß über das WAS bestimmen, die Verwaltung für das WIE des Verwaltungsvollzugs verantwortlich sein. Eine solche Verantwortungsabgrenzung wird nur praktiziert werden, wenn das Grundverhältnis zwischen Politik und Verwaltung von Vertrauen geprägt ist.

Ein solches Vertrauensverhältnis fördert der Entwurf dadurch, daß er dem Bürgermeister zusätzlich zum Ratsvorsitz die Leitung der Verwaltung überträgt und seine Urwahl vorsieht. Jetzt wird der kommunale Verwaltungsapparat - ähnlich wie die Ministerien - von einem legitimierten Politiker geleitet, der die Grunderfahrung der Wahl durch das Volk mit seinen Ratskollegen teilt und daher Zugang zu deren Anliegen und Problemen hat. Auf

- 2 -

dieser gemeinsamen Erfahrungsgrundlage kann Vertrauen leichter entstehen als im derzeitigen Kommunalrecht, wo der Rat einem von einem reinen Beamten geleiteten Verwaltungsapparat gegenübersteht. Die Überwindung der gegenseitigen Fremdheit durch die Urwahl hat erfahrungsgemäß zur Folge, daß auch die Bürgerschaft die Akteure in Rat und Verwaltung nicht mehr dualistisch, sondern zunehmend als "das Rathaus" wahrnimmt.

Die im Entwurf angelegte Kooperations- und Vertrauensbasis zwischen Rat und Verwaltung ersetzt allerdings nicht eine klare Definition der jeweiligen Verantwortlichkeiten. Hier bleibt der Entwurf leider konventionell und rückwärtsgewandt insoweit, als er an der Allzuständigkeit des Rats, der Beschränkung des Bürgermeisters auf die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung, dem Rückholrecht und dem Recht des Rats, die Beamtenentscheidungen zu treffen, festhält. Diese Rechtsfiguren sind nun wirklich obsolet. Sie verleiten den Rat wie bisher zu ständigen Eingriffen in die Produktionsprozesse der Verwaltung und stehen der Herausbildung eines dem Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung adäquaten Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung diametral entgegen.

Was die Allzuständigkeit, die einfachen Geschäfte und das Rückholrecht betrifft, so mag man sich damit trösten, daß eine zurückhaltende Handhabung in der Praxis die Nachteile dieser Regelungen in Grenzen halten kann. Es liegt in der Tat nahe, daß Räte einen volksgewählten Bürgermeister hier nicht den gleichen Einengungen aussetzen werden wie einen ratsgewählten Gemeindedirektor. Auch die Öffentlichkeit würde es, wie sich in Süddeutschland gezeigt hat, mißbilligen, wenn der Rat den Eindruck erweckte, er wolle den Bürgermeister in der Ausübung seiner Funktionen behindern. Auch ist das Rückholrecht gottlob keine Rückholpflicht, der Rat kann also getrost auf seine Ausübung verzichten.

Anders liegt dies im Fall der beamtenrechtlichen Entscheidungen, die der Entwurf dem Rat vorbehält. Hier kann nicht eine vernünftige Praxis, sondern nur eine Umformulierung im Gesetz helfen. Auch eine noch so sachliche, allein an Leistungskriterien orientierte Personalentscheidungspraxis des Rats wird den Eindruck nicht ausräumen können, daß das Parteibuch nach wie vor Bedeutung für die Karrieren im Rathaus hat. In diesem Punkt trauen die Bürger, wie viele Umfragen gezeigt haben, der Verwaltung größere Objektivität zu. Parteibuch-Personalpolitik wird aber von der Öffentlichkeit und von den Bediensteten immer deutlicher abgelehnt. Der Bürgermeister muß schon im Interesse seiner Wiederwahl - an der auch "seine" Fraktion interessiert sein muß - jeden Eindruck sachfremder Gesichtspunkte vermeiden. Das mißlingt, wenn der Rat gegen seinen Willen eine Personalentscheidung trifft. Ein solcher Fall wird unvermeidlich Gegenstand öffentlicher Diskussion, und in dieser Diskussion wird der Rat oft nicht gut aussehen. Das Festhalten am "Beamtenprivileg" des Rats leistet daher, ob man dies wahrhaben will oder nicht, der Parteienverdrossenheit in unnötiger Weise Vorschub. Im übrigen kann der Rat den Bürgermeister nur dann für das Funktionieren der Verwaltung verantwortlich machen, wenn dieser für die Personalentscheidungen die volle Verantwortung trägt. § 54 Abs. 1 Satz 2 sollte also lauten: "Sie werden vom Bürgermeister ernannt, befördert und entlassen". Wenn der Landtag

- 3 -

nicht bereit ist, diesen Schritt zu tun, so sollte er nach baden-württembergischen Muster wenigstens das Einvernehmen mit dem Bürgermeister erforderlich machen.

Die Absicht, in das Gesetz eine Öffnungs- und Experimentierklausel aufzunehmen, die die Weiterentwicklung der Kommunalverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen und die Einführung neuer Steuerungsmodelle erlaubt, wird von der KGSt sehr positiv gesehen. Ich schließe mich insoweit der Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen vom 07.04.1994 an.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Gerhard Banner