

Innenminister Schnoor und sein Dobermann

Kommunalreform NRW: Ideal und Wirklichkeit

Der NRW-Innenminister Schnoor hat Empfehlungen zur Reform der umstrittenen Gemeindeordnung des Landes vorgelegt. Unser Autor setzt sich mit seinen wohlklingenden Begründungen auseinander und reflektiert, auf welches Wirkungsgeflecht eine Novellierung in der kommunalen Praxis stoßen würde. Im Mittelpunkt stehen der neue Gemeindevorstand und die Zusammenführung von Bürgermeister/in und Gemeindedirektor/in in einer Person.

Warum der Innenminister von Nordrhein-Westfalen eine grundlegende Umgestaltung der Kommunalverfassung vorschlägt, wird in seinem umfangreichen Papier „Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen“ nicht so recht klar. Irgendwie ist diese Reform einfach fällig.

Es geht sicher nicht darum, daß die Gemeinden im Lande künftig die Versorgung mit Kindergärten oder Wohnungen verbessern oder besser mit dem Autoverkehr fertig werden können. Denn, so Schnoor: „In allen Ländern haben Städte und Gemeinden immer wieder ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt, **unabhängig von den zugrundeliegenden Strukturen der jeweiligen Kommunalverfassung**. Die Effizienz der Kommunalverwaltungen wird **nicht durch die Kommunalverfassung** bestimmt. Dies gilt auch für die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung.“ (Die Hervorhebungen stammen **nicht** von Schnoor.)

Hauptsächlich geht es bei Schnoors Empfehlungen – die in der pädagogischen „Wir“-Form präsentiert werden, auf daß wir uns recht brav identifizieren – um Änderungen in der Stellung der verschiedenen Gemeindeorgane. Was der Minister sonst noch vorschlägt, ist

- teilweise juristisch überfällig (Datenschutz in der Gemeindeordnung),
- teilweise politisch überfällig (Bürgerentscheid – aber die NW-Landtagsfraktion der GRÜNEN ist Schnoor und anderen schon

hilfreich zur Seite gesprungen. Ganz komplizierte Dinge, bei denen selbst Experten nicht mehr so richtig durchblicken, z.B. Haushaltssatzung, sollen davon ausgenommen bleiben.),

- teilweise ist es sicher sinnvoll (Abbau von Genehmigungsvorbehalten im Haushaltsrecht, Verbesserung der Ausschubarbeit),
- teilweise unverbindlich unbestimmt (z.B. Neuregelungen bei der wirtschaftlichen Betätigung).

Der Kern der Sache

Alles zusammen, was um den Kern der Sache herumrankt, ist genug, um auch dann noch von einer Reform zu sprechen, wenn der SPD-Landesparteitag im Dezember 1991 den Kern nicht schluckt. Der Innenminister ist eben ein vorsichtiger Mann. Der Kern der Sache sind der vorgeschlagene Gemeindevorstand und die Einführung der sogenannten Eingleisigkeit, also die Zusammenführung der Ämter von Bürgermeister und Gemeindedirektor im hauptamtlichen Bürgermeister.

Im einzelnen läßt der Minister dabei noch manches in der Schwebe. Es ist wie bei dem Mann, der sich entschlossen hat, einen Hund anzuschaffen – die Nachbarn denken, es wird ein Dackel, bis plötzlich der Dobermann am Gartenzaun steht. Wenn man genauer hinsieht, merkt man allerdings, daß Hundehütte und Wassernapf schon in der passenden Größe bereitstehen.

Den vielen Leuten in der SPD, die aus welchen Gründen auch immer keine Direktwahl des Bürgermeisters wollen, kommt Schnoor entgegen, indem er offen läßt, ob der Einheitsspitzen-Bürgermeister vom Rat oder den BürgerInnen gewählt werden soll.

Aber von der Frage, wer ihn wählt, einmal abgesehen: Was soll denn das Amt dieses Einheitsbürgermeisters sein? „Das hauptamtliche Bürgermeisteramt wird Verwaltungsleitung, Repräsentation und Ratsvorsitz in sich vereinen.“

Die neue Einheitsspitze stellt also die Tagesordnung in Rat und Gemeindevorstand auf, hat den Vorsitz in diesen beiden Gremien, ist Vorgesetzter der Beamten (auch der Beigeordneten) und Rep-

räsentant der Gemeinde. Wenn sie – oder sicher meistens: er – aus der Mitte des Rates gewählt wird, was durchaus möglich ist, kann er sich auch noch im Rat an Abstimmungen beteiligen.

Die neue Einheitsspitze soll – wie bisher der Gemeindedirektor – für die „einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung“ zuständig sein. Der Unterschied zur derzeit geltenden Gemeindeordnung: Diese Angelegenheiten kann der Rat nicht mehr an sich ziehen. Seine „Allzuständigkeit“ ist dahin – er soll sich ja mit den wichtigen Dingen befassen.

Baugenehmigungen, kleinere Anschaffungen und Baumaßnahmen (in Großstädten auch schon mal für mehrere hunderttausend Mark), Einzelfälle im Sozial- und Ausländerrecht – um all das braucht der Rat sich nach den Vorstellungen des Innenministers nicht mehr zu kümmern, denn so was erledigt die Einheitsspitze, ohne daß der Rat sich einmischen könnte, müßte oder dürfte.

Leider weist Schnoor, dem sehr an der „Einheit von Rat und Verwaltung“ gelegen ist, nicht ausdrücklich darauf hin, daß **sämtliche** Tätigkeiten der Verwaltung – auch des Einheitsbürgermeisters – der Kontrolle durch den Rat unterliegen. Das würde für die „einfachen“ Geschäfte des neuen Bürgermeisters ebenso gelten, wie es bisher für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten gilt.

Leider weiß das fast niemand. Und die, die es wissen, behalten es schön für sich. Im Schnoor'schen Interesse an der „Einheit von Rat und Verwaltung“ holt sich kein Gemeindedirektor überflüssige Kontrolle an den Hals.

Zu Lasten des Rats

Entlastung für den Rat soll auch der Gemeindevorstand bringen. Unter dem Vorsitz des Bürgermeisters sitzen hier Ratsmitglieder und hauptamtliche Beigeordnete zusammen. Sie sollen die Aufgaben des heutigen Hauptausschusses und vieles mehr übernehmen: Kontrolle der Verwaltung, Vorbereitung und Ausführung von Ratsbeschlüssen, Eilbeschlüsse, nicht ganz so einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung.

Auf alle Fälle sollen Ratsmitglieder die Mehrheit haben, aber abstimmen können sollen auch die Beigeordneten. Nach geltendem Recht kann der Gemeindedirektor den Beigeordneten auch in solchen Fällen vorschreiben, wie sie zu denken, welche Auffassung sie zu vertreten und wie sie abzustimmen haben. Schnoor hat bisher nicht zu erkennen gegeben, daß sich dies für die neue Einheitsspitze ändern soll.

Der vorgesehene Gemeindevorstand ist kein Magistrat, wie es ihn in unterschiedlicher Form in Schleswig-Holstein und in Hessen gibt. Der Magistrat ist das Verwaltungsorgan – wenn man so will, die Behörde der Gemeinde, die auf dem Briefkopf erscheint. Wo bisher in Nordrhein-Westfalen steht „Stadt NN – Der Stadtdirektor“, heißt es in Hessen „Stadt NN – Der Magistrat“. In Nordrhein-Westfalen würde es künftig „Stadt NN – Der Bürgermeister“ heißen, denn nicht der Gemeindevorstand, sondern der Bürgermeister soll nach dem Schnoor-Vorschlag als Verwaltungsorgan nach außen tätig werden. Insoweit übernimmt er auch die Position des Gemeindedirektors.

Bei der Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands ist noch manches offen. Die ehrenamtlichen Mitglieder aus dem Rat sollen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden. Über die hauptamtlichen Mitglieder sagt der Minister nichts. Werden sie auch nach dem Verhältniswahlrecht gewählt? Wenn nein, hat die jeweilige Ratsmehrheit im Gemeindevorstand die unumschränkte Herrschaft, weil sie über die Mehrheit bei den ehrenamtlichen und, wenn sie das will, über alle hauptamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands verfügt.

Wenn auch die hauptamtlichen Gemeindevorstände nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt werden, gilt das dann für ehrenamtliche und hauptamtliche zusammen oder getrennt? Bei getrennter Berechnung stellt die große Oppositionspartei, aber auch nur sie, ihren Anteil auch an den Beigeordneten. Für diese Lösung spricht, daß der Minister breite Mehrheiten für die Reform suchen will – also vor allem bei der CDU. Kleinere Fraktionen haben nur eine Chance, im Gemeindevorstand stimmberechtigt vertreten zu sein,

wenn haupt- und ehrenamtliche Mitglieder zusammengerechnet werden.

Der Gemeindevorstand soll nicht-öffentlich tagen. Bei Rats- und Ausschusssitzungen habe sich die Öffentlichkeit bewährt, meint Schnoor. „Ein besonderes Bedürfnis, bei allen Planungs-, Koordinierungs- und Entscheidungstätigkeiten des Gemeindevorstands die Öffentlichkeit zuzulassen, besteht aber nicht.“ Es ist wie bei der Eisenbahn:

Wer aus dem Fenster schaut, sieht ja, wohin der Zug fährt. Ein besonderes Bedürfnis, sich über die Weichenstellungen zu informieren, besteht eigentlich nicht.

Bisher waren Organisationsentscheidungen in der Gemeindeverwaltung – außer bei den Beigeordneten – allein Sache des Gemeindedirektors. Allerdings war diese Kompetenz in vielen Fällen nicht viel wert, weil die Personalentscheidungen, die zur Umsetzung der Organisationsentscheidungen nötig waren, allein durch den Rat getroffen wurden. Dabei konnte gegen den erklärten Willen des Gemeindedirektors entschieden werden. Dies trug sicher nicht unbedingt dazu bei, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen. Das alles soll sich ändern.

Der Rat soll keine Entscheidungen mehr über Personal oder über den Zuständigkeitsbereich der Beigeordneten treffen. Künftig sollen alle Organisations- und Personalfragen „im Einvernehmen zwischen dem hauptamtlichen Bürgermeister und dem Gemeindevorstand“ entschieden werden. Ob bei dieser Lösung der informelle Einfluß der Mehrheitsfraktionen sinkt, hängt zumindest davon ab, wie der Gemeindevorstand besetzt wird. Daß der Einfluß des Rates und seine Informationsmöglichkeiten beschnitten werden sollen, das ist sicher.

Fast genauso aufschlußreich wie das, was Schnoor schreibt, ist das, wozu sich in den Empfehlungen nichts findet – zum Beispiel zum Kumulieren und Panaschieren –, mit dem die WählerInnen tatsächlich zusätzliche Entscheidungsmöglichkeiten und Einfluß auf die Zusammensetzung des Rates erhielten.

Dem Lokalfürsten ist alles transparent

Schnoor schreibt: „Abstimmungsschwierigkeiten und Reibungsverluste zwischen Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamten lassen sich bei getrennten Ämtern nicht vermeiden.“ Das ist ebenso richtig wie banal. Wenn die Ämter zusammengelegt sind, gehören „Abstimmungsschwierigkeiten und Reibungsverluste“ auf dieser Ebene der Vergangenheit an. Der neue Einheitsspitzen-Bürgermeister wird es sicher viel einfacher haben, klare Entscheidungen zu treffen und auch die Kompetenzen für die Dinge besitzen, für die er verantwortlich gemacht wird.

Vielleicht stellt sich Schnoor für Nordrhein-Westfalen die Klarheit vor, die Volker Hauff in Frankfurt hatte, wo der Oberbürgermeister nach hessischem Recht ja eine ähnliche Stellung genießt, wie sie in Nordrhein-Westfalen der Oberbürgermeister jetzt auch bekommen soll. Vielleicht steht der nordrhein-westfälische Bürgermeister künftig sogar noch besser da, weil er auch noch Landtagsabgeordneter sein kann. Denn darüber wird ernsthaft nachgedacht.

Schnoor läßt reichlich Fragen offen. Wer nachhakt, wird feststellen, daß viele von der Bürokratie gar nicht beantwortet werden können. Dies liegt sicher nicht daran, daß nicht genug nachgedacht worden ist. Das liegt daran, daß die „Reform“ keine „aus einem Guß“ sein kann und wird, sondern ein Konglomerat dessen, was übrigbleibt, wenn Schnoor allen Interessen, die mit ausreichend Lobby und Macht angemeldet worden sind, gerecht geworden ist.

Das kann bedeuten: Doppelspitze mit Gemeindevorstand, aber auch Einheitsspitze mit Ausschußvorsitzenden aus dem Rat, die weiterhin die Pokale überreichen und also Repräsentationsaufgaben übernehmen dürfen. Man darf gespannt sein, was beim Machtkampf innerhalb der SPD herauskommt.

Richard Kelber

(Aus: Alternative Kommunalpolitik, Heft 6/1991, S. 45-48)