



Der Innenminister
des Landes
Nordrhein-Westfalen

Der Innenminister NRW, Postfach 1103, 4000 Düsseldorf 1

Haroldstraße 5, Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach

4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

VORLAGE
10/1249

Telex 08 58 27 49 inw d

Telefax (0211) 871 3355

Telefon (0211) 8711

Durchwahl 871 /2458

Datum 15. Oktober 1987

Aktenzeichen III A1-10.10.10 - 899/87

(Bei Antwort bitte angeben)

Betr.: Unterrichtung der Mitglieder des kommunalpolitischen Ausschusses

Anl.: Überdrucke (100)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Unterrichtung der Mitglieder des kommunalpolitischen Ausschusses des Landtags übersende ich den Text meiner Rede vor der SGK-Landesdelegiertenkonferenz am 26.9.1987 in Krefeld.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Schnoor)

31

Innenminister Dr. Herbert Schnoor

Rede auf der Landesdelegiertenkonferenz der SGK am 26. 9.1987

Neue Bedingungen für die Kommunalpolitik von morgen?

Ich bin dankbar für die Gelegenheit, zum Auftakt der Landesdelegiertenversammlung sprechen zu können. Von Höflichkeiten und Freundlichkeiten, die an diese Stelle gehören, möchte ich Abstand nehmen. Ich möchte auch darauf verzichten, die Finanzlage der Gemeinden erneut zu kommentieren. In der Beurteilung der kommunalen Finanzen besteht ohnehin weitgehende Übereinstimmung mit der SGK. Statt dessen will ich die Zeit nutzen, um einige Fragen aufzuwerfen, die zwar lebhaft von den Kommunalpolitikern diskutiert werden, über die ich aber bisher öffentlich noch nicht gesprochen habe.

Ich will mit wenigen Bemerkungen eine Entwicklung in Städten und Gemeinden ansprechen, von der gesagt wird, sie sei mehr als eine modische Zeiterscheinung. Damit meine ich behauptete Fehlentwicklungen in der Kommunalpolitik, die durch das Kommunalverfassungsrecht ausgelöst sein sollen. Es mehren sich hierzu die Stimmen anerkannter Wissenschaftler, betroffener Praktiker und engagierter Kommunalpolitiker. Der Grundton, der anklingt, lautet immer wieder, unsere Kommunalpolitik drohe zu denaturieren. Der Städte- und Gemeindebund hat in seiner jüngsten Veröffentlichung * 1) etwas vorsichtiger gefragt: "Städte in Nordrhein-Westfalen noch steuerbar?" Es gibt andererseits aber auch Stimmen, die warnen, sich diesem Thema überhaupt zu nähern.

* 1) Der Gemeinderat, Heft 8/9 1987

Ich meine, wir Sozialdemokraten dürfen den aufgeworfenen Fragen nicht ausweichen, und wir müssen uns um Antworten bemühen. Um es vorweg zu sagen, ich sehe keine Patentlösung. Die bestehenden Schwierigkeiten lassen sich auch nicht dadurch ausräumen, daß unseren Städten und Gemeinden einfach ein anderes Verfassungsmodell übergestülpt wird. Aber ich sage deutlich, ich werde nach Lösungsmöglichkeiten suchen.

Zu Beginn meiner Amtszeit als Innenminister dieses Landes habe ich dieses Thema schon einmal aufgegriffen und zum Gegenstand politischer Erörterung gemacht. Nach einer internen Diskussion habe ich es dann zurückgestellt, und es ist richtig, daß ich dabei erklärt habe, ich würde unser Kommunalverfassungsrecht nur in Frage stellen, wenn die Partei oder die SGK entsprechende Wünsche an mich richten würde. Inzwischen hat sich aber die Landschaft geändert. Wir sollten nicht übersehen, daß auch in anderen Parteien über das Thema nachgedacht wird und daß wir darauf achten müssen, die Meinungsführerschaft zu behalten.

Ich möchte jedenfalls nicht länger der Frage ausweichen: Ist unsere kommunale Selbstverwaltung gefährdet? Sichert unsere Gemeindeordnung noch den notwendigen Organisationsrahmen für eine wirkungsvolle Kommunalpolitik?

Dabei geht es mir nicht nur um die Frage der Kommunalverfassung, sondern um die Grundbedingungen von Kommunalpolitik überhaupt in unseren Städten und Gemeinden. Wenn von Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung gesprochen wird, dann geschieht dies vielfach mit einem Blick auf mögliche Einengungen des kommunalen Selbstgestaltungsraumes durch staatliches Handeln. Ich meine zu Recht.

Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung ist ein wichtiges Stück Demokratiesicherung. Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung müssen wir deshalb entschieden entgegentreten. Zur Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung und damit zur Gefährdung des Demokratieprinzips gehört auch die drohende Einschränkung der kommunalen Finanzautonomie. Hierher gehört aber auch die Auszehrung der öffentlichen Finanzausstattung unserer Kommunen durch die Bonner Steuersenkungsbeschlüsse, die die Kommunalpolitik zu lähmen beginnt. Eine ausreichende Finanzausstattung ist entscheidend für die Dienstleistungen, die wir für den Bürger erbringen können.

Ich erinnere an die Entbürokratisierungsdiskussion der vergangenen Jahre. Wir haben Richtlinien und Ausstattungsstandards abgebaut und das Zuwendungsverfahren vereinfacht. Aber ich befürchte, daß durch die Hintertür wieder manche Einschränkungen eingeführt werden, die den Grundsätzen der Entbürokratisierung widersprechen. Wir sollten uns deshalb auch im täglichen Handeln bewußt sein, daß die Entbürokratisierung eine Daueraufgabe sein muß. Eines ist aber nicht zu bestreiten: Könnten wir so viel Erfolg bei der Sicherung der kommunalen Finanzautonomie aufweisen wie wir bisher schon bei unseren Bemühungen um die Entbürokratisierung gehabt haben, uns allen wäre wohler.

Die kritischen Stimmen, die sich in den letzten Wochen wiederholt deutlich mit der kommunalen Selbstverwaltung auseinandergesetzt haben, die aber auch in den vergangenen Jahren nie ganz verstummt sind, meinen den inneren Zustand der Kommunalpolitik und richten sich an das kommunale Verfassungsrecht. Manche mahnenden Worte meinen den Rat und die Verwaltung und auch das Zusammenspiel von beiden.

Ich will mir jetzt kein Urteil darüber anmaßen, ob die kritischen oder gar zornigen Worte der letzten Wochen die Spitze des berühmten Eisberges beschreiben oder Ausnahmesituationen meinen und deshalb keinen Anspruch auf Repräsentativität haben. Gewiss hat auch persönliche Betroffenheit zu einer Akzentuierung der Sprache geführt. Aber mich macht es doch nachdenklich, daß in wichtigen Städten unseres Landes seit Jahren immer wieder Konflikte zwischen Rat und Verwaltung aufflammen, die mir aus Ländern mit einer anderen Kommunalverfassung so nicht bekannt geworden sind. Soweit ich sehe, gibt es eine prinzipielle Kritik an der Kommunalverfassung außer bei uns auch nur noch in Niedersachsen.

Wir dürfen auch nicht darüber hinwegsehen, daß die Bedingungen für die Arbeit von Rat und Verwaltung morgen noch mehr als heute außerhalb unserer Städte und Gemeinden gesetzt werden, in Bonn und Brüssel.

Wie in keinem anderen Bundesland haben wir unsere öffentlichen Aufgaben kommunalisiert. Ich bejahe diese Politik ausdrücklich. Aber gerade angesichts des hohen Grades der Kommunalisierung müssen wir doch die Frage beantworten: "Sind wir ausreichend gerüstet, die Zukunftsaufgaben zu bewältigen?" Eine Frage, die mich nicht nur als Kommunalminister beschäftigt.

Ich meine, nach 40 Jahren nordrhein-westfälischer Gemeindeordnung ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Dabei dürfen wir uns nicht auf die Gemeindeordnung beschränken, sondern müssen uns grundlegender den Politikbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung in unseren Städten und Gemeinden zuwenden.

Wir haben uns gemeinsam bemüht, durch die Gebietsreform die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Sicher würden wir heute einiges anders machen. Fest steht aber doch auch, daß hier ein wichtiges Ziel - die organisatorische Stärkung der Städte und Gemeinden - erreicht worden ist. Wir haben anschließend die Funktionalreform durchgeführt und den Städten und Gemeinden unseres Landes neue Aufgaben übertragen. Wenn hier inzwischen eine gewisse Zurückhaltung zu erkennen ist, dann ausschließlich deshalb, weil die Finanzausstattung der Kommunen nicht Schritt hält mit der Kompetenzzuweisung an die Gemeinden. Eines steht jedenfalls fest, zu keiner Zeit hatten die Städte und Gemeinden unseres Landes mehr Kompetenz und eine größere Verantwortung für die Politik als heute. Die Aufgabenkompetenz unserer Städte und Gemeinden ist in den vergangenen Jahren in einer Weise verstärkt worden, daß sie für das gesamte Bundesgebiet als beispielhaft gelten kann.

Wir Sozialdemokraten haben außerdem die Gemeindeordnung novelliert, mehr Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung geschaffen und den Minderheitenschutz ausgebaut. Jeder Bürger kann sich Gehör verschaffen, und kein Rat kann es ablehnen, sich mit den Anliegen der Bürger zu befassen. Das sind politische Ergebnisse, die sich sehen lassen können. Wir Sozialdemokraten versuchen heute, die Rechtsstellung der ausländischen Mitbürger zu verbessern. Eine Frage, mit der sich unser Landesparteitag noch beschäftigen wird.

Was jetzt ansteht, ist eine kritische Analyse der Organisationsbedingungen für die Kommunalpolitik. Die Grundstrukturen unseres kommunalen Verfassungsrechts sind über 40 Jahre nahezu unverändert geblieben. Wir müssen uns fragen, ob wir sie ändern müssen. Es geht jetzt um eine Bilanz

und um eine kritische Analyse, vielleicht auch um eine Mängelliste.

Wer sich seine Meinung bereits fest gebildet hat und jetzt bereits weiß, daß alles so bleiben muß wie es ist oder bereits weiß, daß alles grundlegend geändert werden muß, der wird sich mit seiner Meinung nur durchsetzen können, wenn er sich der Sachdiskussion und den Kritikern seiner Meinung stellt.

In den 40 Jahren seit Bestehen unserer Gemeindeordnung haben sich große Veränderungen vollzogen. Einige Aufgaben - wie der Wohnungsbau - haben ihren hohen Stellenwert verloren, neue Aufgaben - wie der Umweltschutz - sind hinzugekommen. Für andere Aufgaben - wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - werden die Räte in Anspruch genommen, obwohl der Schlüssel zur Lösung des Problems nicht bei ihnen liegt. Aufgaben, die noch vor uns liegen, bringen neue Herausforderungen, ich denke an die Bevölkerungsentwicklung.

Die Räte greifen Themen auf, die zwar einen örtlichen Bezug haben und die Bürger erregen und bewegen, die aber zugleich deutlich über den örtlichen Bezug hinausgehen. Bedeutet dies, daß die kommunalen Mandatsträger die Gemeinden als "Dritte Ebene unseres Staates" verstehen? Kann es sein, daß manche Kommunalpolitiker die örtlichen Räte als kommunales Parlament und nicht als Verwaltungsorgan betrachten, wie dies das Grundgesetz und die Landesverfassung vorgeben? Muß sich deshalb das Verhalten der Kommunalpolitiker ändern oder müssen wir der Kommunalpolitik einen veränderten rechtlichen Rahmen geben?

Nicht wenige Kommunalpolitiker haben heute, anders als vor 40 Jahren, eine 40-Stunden-Woche. Dabei erscheint es mir zunächst nicht so wichtig, ob dies auf erhöhte Politikanforderungen zurückzuführen ist, auf einem veränderten Verständnis von kommunalem Mandat beruht oder sich zwangsläufig daraus ergibt, daß der Rat seine Aufgaben erweitert. Eines steht jedoch fest, die Ratsarbeit und alles, was dazu gehört, nimmt immer mehr Zeit in Anspruch. Die Ehrenamtlichkeit ist manchmal nur noch eine Fiktion. Aber sind wir deshalb schon in unseren Städten und Gemeinden auf dem Weg zum Berufspolitiker? Wollen wir eine derartige Entwicklung überhaupt zulassen? Wenn wir sie nicht zulassen wollen, was müssen wir tun, um gegenzusteuern? Müssen wir nicht wenigstens die Dinge ehrlich beim Namen nennen?

Tatsache ist auch, daß Bürgermeister und Oberbürgermeister unserer Städte und Gemeinden ihre Funktion immer stärker ausfüllen. Dafür gibt es gute Gründe. Unter anderem den, daß Politik und politische Sachverhalte in unserer Gesellschaft an Personen und Symbolen festgemacht werden und nicht an einer geschriebenen Gemeindeordnung. Der Bürgermeister oder Oberbürgermeister ist in der Vorstellung vieler Bürger der Chef der gesamten Gemeinde, ohne dieses aber zu sein. Nicht zu Unrecht wird er ja auch bei den Wahlauseinandersetzungen als der Spitzenkandidat herausgestellt. Muß dies den Bürgermeister und die Ratsmitglieder nicht zwangsläufig in einen Konflikt mit der hauptamtlichen Verwaltung bringen? Ist die Vorstellung unserer Gemeindeordnung von dem Politiker ohne Macht und dem unpolitischen Beamten mit Macht nicht von vornherein unreal? Vor 40 Jahren wechselte das Amt des Bürgermeisters bereits nach einem Jahr, und dem Hauptverwaltungsbeamten war ausdrücklich untersagt, sich politisch zu betätigen. Heute dagegen wird der Bürgermeister für die Dauer der Wahlzeit des Rates gewählt.

Arbeitsstil und Arbeitsbedingungen des Rates und seiner Ausschüsse haben sich in den zurückliegenden Jahren geändert. Wer kann in einer größeren Stadt noch alle Ratsvorlagen lesen? Werden die Kommunalpolitiker nicht mit Papier zugeschüttet? Sind die Debatten in den kommunalen Beratungsgremien noch so spontan, wie sie es waren, als vor 40 Jahren die Gemeindeordnung eingeführt wurde? Es wirkt sich auch die Tatsache aus, daß sich die politischen Parteien in der Kommunalpolitik stärker engagiert haben. Diese Engagement ist wichtig und notwendig. Die Arbeit in den Fraktionen hat zugenommen. Ohne eigenes Büro und ohne eigene Mitarbeiter sind die großen Ratsfraktionen in den Städten kaum noch handlungsfähig.

Es gibt viele Städte und Gemeinden, die einen Ältestenrat haben, obwohl ihn die Gemeindeordnung nicht vorsieht. Dagegen ist nichts einzuwenden, denn es muß auch in den Gemeinden ein Gremium geben, in dem Termine und Verfahrensabläufe abgestimmt werden. Aber ich höre auch hier und da, daß im Ältestenrat die Richtlinien der Kommunalpolitik bestimmt werden. Ich will das jetzt nicht bewerten, aber wir dürfen eine solche Entwicklung nicht übersehen.

Ich möchte nicht mehr, daß diese Dinge von einigen offen, von anderen hinter verschlossenen Türen behandelt werden. Ich möchte vielmehr eine offene Diskussion über die Bedingungen der politischen Arbeit in den Kommunen und über die Grundbedingungen unseres kommunalen Verfassungsrechts. Es ist jetzt Zeit, Bilanz zu ziehen, es ist Zeit, die Meinungsführerschaft in dieser Frage zu übernehmen.

Ich werde mich um eine Antwort bemühen. Deshalb habe ich mir folgendes vorgenommen:

Für die erste Arbeitsphase möchte ich einen Fragenkatalog erarbeiten lassen, um dann umfassend Stellungnahmen einzuholen. Ich denke daran, mich an dem Verfahren zu orientieren, das wir Anfang der 80er Jahre gewählt haben, um einen Erfahrungsbericht über die 79er Novelle der Gemeindeordnung zu erarbeiten. Ich lege Wert darauf, das ganze Meinungsspektrum zu erfahren, auch die Meinung von Minderheiten in den Gemeinden.

Vorbereitung, Durchführung, Analyse und Bewertung werden Zeit brauchen. Deshalb wird eine Entscheidung auf keinen Fall in dieser Legislaturperiode fallen können.

Mancher mag enttäuscht, ein anderer verärgert über meine Ausführungen sein. Dem einen geht das, was ich gesagt habe, nicht weit genug. Andere werden besorgt darauf hinweisen, daß wir uns zusätzliche Unruhe schaffen und dabei eine Reise antreten, ohne zu wissen, ob überhaupt ein Ziel erreicht wird.

Natürlich haben wir bereits Sorgen und Unruhe in unseren Gemeinden, wenn ich allein an die Haushaltsberatungen der nächsten Jahre denke, die vor uns liegen. Aber ich darf zum Abschluß beiden Kritikern sagen, wir lösen Probleme nicht durch Wegblicken und auch nicht durch Unterdrücken unbequemer Meinungen. Wir lösen sie auch nicht durch tapfere Worte in Konferenzsälen. Niemand möge sich täuschen, Besonnenheit im Vorgehen sollte nicht verwechselt werden mit Beruhigungspillen. Ich will eine sachliche Bestandsaufnahme,

eine Meinungsbildung in einem demokratischen Verfahren, in dem jeder zu Wort kommt und an dessen Ende eine politische Entscheidung steht.

Es mag sein, daß ich bei diesem Thema eine politische Niederlage erleide.

Wegzusehen kann ich mit meiner Pflicht und Verantwortung als sozialdemokratischer Kommunal- und Innenpolitiker nicht vereinbaren.