

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987  
hz-sz

Zu 2: Aktuelle Viertelstunde

Thema: Äußerungen des Innenministers vor der SGK zur  
Änderung der Gemeindeordnung  
Vorlage 10/1249

---

Der Vorsitzende bemerkt, der Ausschuß solle Gelegenheit erhalten, zu diesem in der letzten Zeit verschiedentlich erörterten und vom Innenminister vor der Landesdelegiertenkonferenz der SGK aufgegriffenen Thema Näheres zu erfahren.

Er habe zunächst gezögert, den Text seiner nicht im öffentlichen Bereich, sondern vor einem Parteigremium gehaltenen Rede dem Ausschuß für Kommunalpolitik zuzuleiten, betont Innenminister Dr. Schnoor. Schließlich fielen aber politische Äußerungen in der Regel zuerst innerhalb von Gliederungen politischer Parteien. Manche der in Vorlage 10/1249 wiedergegebenen Formulierungen hätte der Innenminister allerdings für Darlegungen in seiner amtlichen Funktion nicht gewählt.

Ohne Wiederholung des Redetextes weist Dr. Schnoor darauf hin, daß es seit langem eine Diskussion nicht nur über die Gemeindeverfassung, sondern zugleich über die Verfassungswirklichkeit in den Kommunen des Landes gebe. Es gelte zu analysieren, ob die Bedingungen für Kommunalpolitik, wie sie der Gesetzgeber festgelegt habe, noch Gültigkeit hätten oder ob Veränderungen geboten seien. Hier gehe es nicht allein um die kommunale Spitze, auf die die Debatte gelegentlich verengt werde; die Problematik reiche vielmehr weit darüber hinaus. In der Kommunalpolitik zu verzeichnende Entwicklungen im Lande würden von den einen als Fehlentwicklungen, von den anderen hingegen als konsequente Fortentwicklung bezeichnet, jedoch mit dem Hinweis, die rechtlichen Handlungsbedingungen in den Gemeinden stimmten nicht mehr. Vor einiger Zeit sei in kleinerem Kreis eine Diskussion über die Zuschüsse an die Fraktionen und zugleich über die Bewertung der Beschäftigung hauptamtlicher Mitarbeiter in den Ratsfraktionen geführt worden, und zwar zunächst auf der Grundlage der gegenseitig geltenden Gemeindeordnung. Rasch sei dabei erkennbar geworden, daß der Einsatz solcher hauptamtlicher Mitarbeiter als legitime Ausgestaltung der Tätigkeit in den Ratsfraktionen gesehen werde. Freilich werde auch die Meinung vertreten, daß sich hier eine Nebenverwaltung, vielleicht sogar eine Gegenverwaltung dem Hauptverwaltungsbeamten und seinen Mitarbeitern gegenüber entwickle.

Allgemein klagten die Ratsmitglieder über eine zu hohe Arbeitsbelastung. Als Grund dafür sähen die einen eine selbstverschuldete Papierflut an, bedingt durch zu viele Wünsche und übersteigertes Bedeutungsbewußtsein. Die anderen betrachteten diese Belastung als eine Konsequenz des Aufgabenzuwachses, die mit der Allzuständigkeit des Rates zusammenhänge. Die Antworten unterschieden sich stark voneinander, je nachdem ob man mit Ratsmitgliedern oder der Verwaltungsseite spreche.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987  
hz-sz

Für die Parteien sei die Kommunalpolitik zunehmend ein eigenes Politikfeld geworden. In den Räten würden alternative Politikvorstellungen zur Bundes- oder Landespolitik entwickelt; dies brauche nicht nur in Beschlüssen über atomwaffenfreie Zonen deutlich zu werden. In den Gemeinden gebe es das Bewußtsein der Verantwortung für allgemeine Politik auf kommunaler Ebene; auch Bundes- und Landespolitik wirkten sich in den Gemeinden bei Themen aus, mit denen sich Ratsmitglieder auseinandersetzen hätten. Kommunalpolitik könnte in die Verwaltung der Länder eingebettet oder aber selbständig sein.

Das Interesse an der Gestaltung der politischen Arbeit in den Räten führe dazu, daß die unmittelbare Abstimmung von Ratsmitgliedern mit in der Verwaltung verantwortlichen Beamten gesucht werde, nicht immer nur mit dem Hauptverwaltungsbeamten. Dies werde als richtige Ausfüllung des Ratmandats der Allzuständigkeit verstanden. Andere erblickten darin eine Kompetenzüberschreitung; der Hauptverwaltungsbeamte sehe sich in vielen Fällen nicht mehr in der Lage, seine Verwaltung richtig zu führen.

Die Gemeindeordnung gehe von der Allzuständigkeit des Rates aus. Dazu gehöre auch die Kompetenz, den Geschäftsbereich der Spitzenbeamten der Gemeinde festzulegen. Andererseits habe der Hauptverwaltungsbeamte das Recht und die Pflicht, die Verwaltung so effektiv wie möglich zu organisieren; dafür trage er gegenüber dem Rat die Verantwortung. Sei er der Meinung, die Entscheidung der Gemeindevertretung ermögliche ihm nicht, die Verwaltung so effektiv zu organisieren, wie er dies beabsichtige, ergebe sich sogleich die Frage, ob er seiner Verantwortung gegenüber dem Rat noch gerecht werden könne. Folge man dieser Linie, führe das zwangsläufig zu der Überlegung, ob nicht die Allzuständigkeit des Rates in einem wichtigen Bereich einzuschränken wäre. Damit werde sehr rasch zugleich die Frage der kommunalen Spitze aufgeworfen. Der Minister merke an, nach den Vorstellungen der Bürger regele der Bürgermeister bzw. der Oberbürgermeister die Dinge in der Gemeinde. Von den Parteien werde er bei den Wahlen als Spitzenpolitiker herausgestellt. Die Vorstellung von dem Politiker ohne Macht und dem unpolitischen Verwaltungsbeamten sei nicht ganz realistisch. Die geschriebene Verfassung gehe hier nicht mehr von der Wirklichkeit aus. Auch er selbst erlebe, betont der Minister, daß Ratsmitglieder es als ihre Aufgabe ansähen, die Verwaltung zu kontrollieren, die als Gegenüber betrachtet werde. Das entspreche jedoch nicht der kommunalen Verfassungslage. Der Rat sei im Grunde ein Selbstverwaltungsorgan und nicht parlamentarisches Kontrollgremium wie Landestag und Bundestag. - Hier stellten sich zahlreiche Fragen, die sich aus der Kritik an der Gemeindeordnung und in den Auseinandersetzungen darüber ergäben.

Dr. Schnoor vertritt die Ansicht, 40 Jahre nach Inkrafttreten der Gemeindeordnung gelte es Bilanz zu ziehen. Mit der Verwirklichung der Gebietsreform sei eine der Grundbedingungen für effektive Kommunalpolitik geschaffen worden. Die Funktionalreform sei in

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987  
hz-sz

weitgehendem Maße durchgeführt, die Kompetenz der Gemeinden insgesamt gestärkt worden. Wie kein anderes Bundesland habe Nordrhein-Westfalen staatliche Aufgaben kommunalisiert. Im Zweifel liege die Zuständigkeit bei den Gemeinden, nicht bei staatlichen Sonderbehörden. Dann sei es aber auch richtig zu fragen, ob die Gemeindeordnung und die Grundbedingungen der gemeindlichen Politik - etwa die der Ehrenamtlichkeit - nach 40 Jahren nicht auch einmal der Überprüfung bedürften. An der Überprüfungsnotwendigkeit könne es ein legitimes Interesse nicht nur bei Kommunalpolitikern geben, sondern auch aus der Sicht eines Kommunalministers und eines Ministers, der sich für die Verwaltung insgesamt verantwortlich fühle. Deshalb wäre darüber nachzudenken, ob die Bedingungen für die Verwaltung noch richtig seien oder geändert werden müßten.

Der Innenminister versichert, er gehe an diese Diskussion nicht mit fertigen Rezepten heran. Die in seinem Hause entwickelten Vorstellungen über die Gestaltung der kommunalen Spitze dürften nicht zuerst Gegenstand der Erörterung sein; zuvor wäre eine ehrliche Bestandsaufnahme vorzunehmen. Dies werde durch die Resonanz auf seine Äußerungen vor der SGK bestätigt, insbesondere seitens der kommunalen Spitzenverbände. Der Landtag habe Anfang der achtziger Jahre geprüft, ob die Neuregelungen der Gemeindeordnung im Jahre 1979 wohl richtig gewesen seien. Seinerzeit habe es eine umfassende Befragung gegeben, der Ratsmitglieder ebenso wie der Mitglieder der Verwaltung. So sollte auch jetzt verfahren werden; hiernach sei Bilanz zu ziehen. Die Kritik an der Kommunalverfassung sei ernsthaft zu untersuchen. Dazu müsse man freilich wissen, was die Kommunalpolitiker, die Fachleute in den Gemeinden, sowie die kommunalen Spitzenverbände selbst zu sagen hätten; deshalb werde ein umfassender Fragenkatalog aufgelistet und den Gemeinden vorgelegt. Danach sei darüber zu befinden, wie die Entwicklung weitergehe. Das bedeute, daß in dieser Wahlperiode noch keine Entscheidung über eine Änderung der Gemeindeordnung oder der einen oder anderen Grundbedingung der gemeindlichen Politik getroffen werde.

Der Vorsitzende dankt dem Minister für seine Darlegungen, die zunächst als Mitteilung zu verstehen seien, über die jetzt nicht diskutiert werden sollte. Jeder Fraktion stehe es frei, kommunale Reformen noch in dieser Wahlperiode anzustreben und das Thema auf die Tagesordnung zu bringen. Heute schon sei darum zu bitten, den Ausschuß von dem Ergebnis der Befragungsaktion rechtzeitig zu informieren; dies bedeute einen Anknüpfungspunkt für die aktuelle Diskussion. Deshalb sollte von einer Sachdebatte heute abgesehen werden. Immerhin sei deutlich geworden, in welche Richtung die Bestrebungen des Innenministers gingen.

Ohne den Ausschuß für Kommunalpolitik in die Verantwortung einbinden zu wollen, würde Minister Dr. Schnoor das Vorhaben nicht beginnen. Nur mit großer Transparenz und Offenheit auf allen Seiten ließen sich nachhaltige Änderungen erzielen. Dies sei auch

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987  
hz-sz

keineswegs Sache nur einer Partei; solche Bemühungen müßten vielmehr eine breite Grundlage erhalten. Würden Änderungen vorgenommen, müßten sie auf längere Dauer angelegt seien.

Daß dieses Thema in vielen Gemeinden sowie in parteipolitischen Gremien diskutiert werde, sei kein Geheimnis, hebt Abg. Leifert (CDU) hervor. Nach 40 Jahren müßte geprüft werden, inwieweit die Verfassung mit dem gehandhabten Recht noch in Übereinstimmung stehe. Diese Reformaufgabe sei nicht nur für die Zukunft der Kommunalpolitik insgesamt wichtig. Allein mit guter Zusammenarbeit in den wesentlichen kommunalpolitischen Belangen komme man zu vernünftigen Lösungen. Dabei könne es nicht um die Erringung einer Meinungsführerschaft auf der einen oder anderen Seite gehen; man habe es vielmehr mit einem generellen Anliegen zu tun.

Ihm sei bekannt, räumt Minister Dr. Schnoor ein, daß sich die KPV ebenfalls mit dem Gegenstand befasse. In der Vergangenheit habe er den Eindruck gewonnen, es sei leichter, innerhalb der CDU dieses Thema zu bewegen, als bei den Sozialdemokraten. Freilich sollte keineswegs erst das Ergebnis der Bemühungen der CDU abgewartet werden.

Auch Niedersachsen praktiziere das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungssystem, betont Frau Abg. Friebe (SPD). Es wäre wünschenswert, wenn dort eine ähnliche Basis für mögliche Reformen geschaffen würde, die dies in Nordrhein-Westfalen geschehen solle.

Hierauf erwidert Minister Dr. Schnoor, er habe überlegt, ob man in dieser Angelegenheit mit Niedersachsen zusammenarbeiten sollte. In einer bestimmten Phase könne dies sinnvoll sein; zunächst müsse das Land NRW aber selbst Vorstellungen entwickeln und eine Bestandsaufnahme durchführen. Dr. Schnoor will den niedersächsischen Innenminister bei nächster Gelegenheit auf das Thema ansprechen.

Zum Schluß hebt der Vorsitzende hervor, die Ausarbeitung der KPV zur Gemeindeverfassung werde demnächst eingehend erörtert. Er bereite keine Schwierigkeiten, das Papier Interessenten zum Zwecke kritischer Analyse zugänglich zu machen. - Keine weiteren Anmerkungen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987

hz-sz

Zu 3: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988

(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988)

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 10/2252

Vorlagen 10/1151, 10/1237 und 10/1249

und

Erstes Gesetz zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

(1. Gemeindefinanzierungsrahmengesetz - GFRG 1987)

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.

Drucksache 10/2083

---

Auf Vorschlag des Vorsitzenden behandelt der Ausschuß für Kommunalpolitik zunächst den GFG-Entwurf 1988.

Vorab kommt Abg. Leifert (CDU) auf die Beantwortung der von ihm gestellten Kleinen Anfrage 921 zur Neuordnung der Finanzaufweisungen an die Gemeinden (GV) 1988 in Drucksache 10/2485 zu sprechen. Unter Hinweis auf die Antwort des Innenministers auf seine Frage 4 nach der Höhe der Kfz-Steuerpauschale möchte der Abgeordnete wissen, ob es Aufgabe der Regierung sei, auszuwählen, welche Zahlen Abgeordneten mit Hilfe des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik übermittelt werden sollten und welche nicht, oder ob es nicht das Recht jedes Landtagsabgeordneten sei, die Zahlen anzufordern, die er für seine Arbeit als notwendig ansehe.

Selbstverständlich sei es das Recht jedes Abgeordneten, jede Frage zu stellen, räumt Innenminister Dr. Schnoor ein; der Regierung obliege keine Bewertung von Fragen. Allerdings sei zu berücksichtigen, daß die Beantwortung mancher Fragen umfangreiche, zeitaufwendige Recherchen erfordere. Das Innenministerium nehme das LDS mit der Erstellung von Daten für das GFG bereits stark in Anspruch; deshalb bittet der Minister um Verständnis, wenn hier zuweilen eine gewisse Zurückhaltung geübt werde. Werde jedoch "nachgebohrt", müßten eben bestimmte Rechnungen gemacht werden.

Hierauf wünscht Abg. Leifert (CDU) zu erfahren, ob er davon ausgehen könne, daß er die von ihm erbetenen Daten nunmehr erhalten werde. - Zu manchen Anfragen müßten eingehende Nachforschungen bei allen Gemeinden angestellt werden, betont Minister Dr. Schnoor. Es sei anzunehmen, daß der Fragesteller dies nicht immer bedacht habe. Deshalb sei die in Drucksache 10/2495 enthaltene Antwort gegeben worden.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
26. Sitzung

04.11.1987  
hz-sz

Diese Äußerung des Ministers bezeichnet der Vorsitzende als "nicht zufriedenstellend". Es könne nicht dem Ministerium überlassen bleiben zu entscheiden, ob eine Frage die zu ihrer Beantwortung notwendigen Recherchen auch rechtfertige. Darüber könnte allenfalls vorher ein klärendes Gespräch geführt werden, aber es gehe nicht an, erst einen Weg zu finden, wenn ein Fragesteller "nachbohre".

Danach regt Minister Dr. Schnoor an, über den Punkt konkret zu sprechen, und Ministerialdirigent Held (Innenministerium) trägt vor, Abg. Leifert habe sich in seiner Kleinen Anfrage 921 erkundigt, wie hoch die Kfz-Steuerpauschale 1988 jeweils gewesen wäre, wenn der Kfz-Steuerverbund ohne Befrachtung durchgeführt worden wäre. Hypothetische Fragen dieser Art könnten beliebig gestellt werden. Das Ergebnis wären ganz allgemeine Aussagen, die in jedem Fall detaillierte Berechnungen notwendig machten, aber immer nur im Vergleich zur Veränderung anderer, ergänzender Parameter gölten. - Auf einen Einwurf des Ministers räumt MD Held ein, dies hätte in die Antwort der Landesregierung aufgenommen werden können.

Innenminister Dr. Schnoor möchte wissen, ob der Abgeordnete die in seiner Frage 4 erbetenen Daten jetzt noch haben wolle. - Diese konkreten Informationen könnte man sich mit erheblichem Arbeitsaufwand auch selbst beschaffen, glaubt Abg. Leifert (CDU). Selbst hypothetische Fragen müßten gestellt werden können, wenn es etwa darum gehe, die strukturellen Wirkungen erwogener Umverteilungen beurteilen zu können. Das Ministerium habe nicht darüber zu befinden, welchen Wert die gewünschten - auch hypothetischen - Daten haben könnten.

Über die Sache sollte zunächst ein Gespräch geführt werden, schlägt Minister Schnoor erneut vor. Ergebe dieses Gespräch, daß die erbetene Aufstellung gemacht werden sollte, werde sie vom LDS gefertigt.

Nach Meinung des Abg. Dr. Riemer (F.D.P.) seien die in dem konkreten Fall gestellten Fragen weder hypothetisch noch ohne politische Relevanz, da sie auf einen Vergleich der Auswirkungen der gegenwärtig geltenden mit denen der beabsichtigten Neuregelung abzielten. Die Antworten seien demnach die Voraussetzung, um die Neuregelung beurteilen zu können.

Man müsse von der letzten Beratung über die Verteilung der Straßenbaulastpauschale im Ausschuß ausgehen, bemerkt dazu Abg. Wilmbusse (SPD). Hierbei habe sich ergeben, daß die bisherigen Verteilungskriterien nicht mehr angewendet werden dürften, weil Einwohnerzahl und Fläche keine entscheidenden Parameter sein dürften. Zu einer Verteilung nach anderen Kriterien hätte sich der Ausschuß erst äußern müssen.