

Brauchen wir eine neue Gemeindeordnung?

...aus der Sicht der Grünen/ Alternativen in den Räten (GAR)

Richard Kelber

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich mit einem Lob beginnen, einem Lob auf die Dortmunder Bürgerschaft. Hier ist häufig davon gesprochen worden, daß die Einwohner sich mit ihren Anregungen und Beschwerden an drei Leute wenden: den Oberbürgermeister, den Oberstadtdirektor und den Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion. Ich darf Ihnen versichern, die Dortmunder Bürgerschaft weiß noch, daß der gesamte Rat für sie zuständig ist. Und deshalb wenden sich die Einwohner in Dortmund entweder über den Oberbürgermeister oder direkt an alle Fraktionen.

„Better self governed than well governed.“ Unter dieses Motto haben die Briten nach der Naziherrschaft die Gemeindeverfassung von Nordrhein-Westfalen gestellt. Und ich muß sagen: Bei aller eigenen Kritik an der GO NW habe ich angesichts der massiven Kritik diese Gemeindeverfassung schätzen gelernt. Mir will scheinen, daß der Streit um die Definition von Demokratie geht. Und die Entscheidung in dieser Sache kann nicht beliebig sein. Wenn immer wieder betont wird, daß die kommunalen Entscheidungen in anderen Bundesländern reibungsloser zustandekommen, so bedeutet das für mich auch zu fragen: „Gibt es in diesen Ländern weniger kommunale Demokratie?“

Mir stellt sich ebenfalls die Frage nach der Wertigkeit der Kommunalverfassung, wenn ich höre, daß jemand, der auf sie eingeschworen ist, nämlich der Oberstadtdirektor von Köln, unter großem Beifall sagen kann: „Verschrotten Sie endlich diese Gemeindeordnung!“

Stellen Sie sich vor, ein Lehrer würde ähnliches über die Landesverfassung sagen. Eigentlich wäre Herr Rossa ein Fall für die Kommunalaufsicht, die doch sonst immer so aufmerksam ist, wenn in den Gemeinden etwas „falsch“ gemacht wird. Aber diese hoheitliche Verwaltungsebene meldet sich nur dann, wenn es gilt, die kommunale Selbstverwaltung außer Kraft zu setzen. Sie ist demokratisch nicht legitimiert oder kontrolliert. Deshalb muß eine der Forderungen sein: Demokratische Wahl von Regionalräten zur Kontrolle der Regierungspräsidenten statt Entsendung von Honoratioren in die Bezirks-

planungsräte, die nur ästhetische Funktion haben! Und zur Durchsetzung kommunaler Selbstverwaltung gehört auch, daß die Regierungspräsidenten als Kindermädchen der Kommunen entlassen werden.

Insgesamt will mir nach der Lektüre vieler Beiträge zur aktuellen GO-Diskussion scheinen, daß das Ziel der meisten Beteiligten die Abschaffung der kommunalen Demokratie in NW ist. Dahinter steht unter anderem der idealistische und undemokratische Wunsch nach Harmonie, die Ablehnung von „Parteihader“. Nun ist Parteiendemokratie nicht das Ideal, aber sie ist immer noch demokratischer als eine durch eine kommunale Spitze herbeigeführte „Harmonie“.

Die Diskussion wird bestimmt durch einen Trend zur Entdemokratisierung hin zur Autokratie. Das ist schon deshalb sehr plausibel, weil diese Diskussion stark auf die kommunale „Spitze“ orientiert ist. Demokratie aber kommt von unten, von der Basis. Und von daher ist sie zu bestimmen und zu definieren.

Zu Herrn Banners Ausführungen muß deshalb unbedingt gesagt werden: Eine Kommune ist kein Wirtschaftsunternehmen. Das würden Sie sofort merken, wenn Sie einem Unternehmen dieselben Ziele setzen würden, die die Gemeinden haben. Diese haben nämlich das Gemeinwohl zu beachten, was von Wirtschaftsunternehmen nicht gesagt werden kann – obwohl in Artikel 14 des Grundgesetzes diese Problematik ein wenig kaschiert wird. Alles, was über die „Effektivität“ von Wirtschaftsunternehmen gesagt wird, hat deshalb für die Diskussion über die Gemeindeordnung kaum Bedeutung.

Die aus der Perspektive des Unternehmens, also der „Chefs“ wie Banner oder NW-Gemeindedirektoren, reduziert sich kommunale Demokratie noch mehr als bisher auf das Kreuzchen, das bei Wahlen gemacht werden darf. Die undemokratische Perspektive wird auch in der Wortwahl deutlich: „Ratsabsolutismus mit monistischer Struktur“. So hat Herr Banner den gegenwärtigen Zustand bezeichnet. Das ist, mit Verlaub gesagt, eine nicht zu unterschätzende Attacke gegen die demokratisch gewählten Räte und damit auch gegen die Bürgerschaft.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch etwas über das Lamento sagen, die Räte seien ständig mit unwichtigen Dingen beschäftigt, die insbe-

sondere von den Fraktionen auf den Tisch gebracht werden. Wir werden morgen in Dortmund insgesamt vielleicht 150 Tagesordnungspunkte zu verhandeln haben. Unterstellt, es wäre ein Antrag dabei, einen Platz in Dortmund nach Nelson Mandela zu benennen, so wäre dieser weltpolitische Ausrutscher mit anderen Ausschweifungen in die Landes-, Bundes-, Europa- und Weltpolitik nur ein klitzekleiner, in Promille zu bestimmender Teil sämtlicher Beratungen des Rates der Stadt Dortmund und seiner Gremien in dieser Woche. Und dieser Faux pas würde noch nicht einmal viel Geld kosten.

Wir werden uns als GRÜNE stattdessen morgen darauf beschränken, die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer zu fordern – und da wird uns sicher entgegengehalten, das sei Landes- und Bundespolitik. Wir meinen jedoch: Wer für den Müll zuständig ist, darf auch seine Produktion beeinflussen.

Insgesamt sind die Ausführungen von Herrn Banner, von denen sich viele in Bann schlagen lassen, aus meiner Sicht sehr idealtypisch aufgebaut. Dabei wird die Folie für NW mit negativen, für Baden-Württemberg und Bayern mit positiven Vorzeichen versehen. Kein Wunder, daß die GO NW dabei verliert.

Es gab bei Herrn Banner nicht den Hauch eines Bezuges auf die Realitäten in den verschiedenen Bundesländern. Dagegen haben die Referenten des heutigen Vormittags, die Herren Schimanke und Voigt, deutlich gemacht: Die Verfassungen selbst bestimmen den Erfolg kommunalpolitischen Handelns nicht eindeutig und durchschlagend. Es gibt viele Randbedingungen, die insgesamt sehr viel wichtiger sind. Sie haben dafür auch Belege aus der Realität angeführt. Diese Belege oder Beweise fehlen in der Argumentation von Herrn Banner, die mehr von der Verwaltung als von der Demokratie bestimmt ist, völlig.

Ich will wohl glauben, daß Oberbürgermeister und Fraktionsvorsitzende auch aus sachfremden Motiven heraus in die Verwaltung „hineinregieren“. Aber wo ist der Gemeindedirektor, der sich traut, dieses Problem anhand konkreter Beispiele zu benennen? Denn auch dies wäre doch ein Zeichen von Demokratie und demokratischer Kultur, daß ein Gemeindedirektor diese Zivilcourage bewiese und die betroffenen Mandatsträger in der Lage wären, diese zu akzeptieren. Stattdessen haben wir eine Fraktionsdemokratie hinter verschlossenen

Türen. Und wenn Frau Zech für eine novellierte GO NW Öffentlichkeit und Transparenz verspricht, so darf ich sagen: Wer in Dortmund Öffentlichkeit und Transparenz will, muß die Fraktionssitzung der SPD öffentlich machen, Frau Zech. So wie wir es als Fraktion halten.

Wenn wir über kommunale Selbstverwaltung sprechen, so muß uns bewußt sein, daß wir haushaltsmäßig gesehen über einen Anteil von vielleicht zehn Prozent sprechen. Der „Rest“ wird von der Verwaltung erledigt, ohne daß der Rat oder eines seiner Gremien überhaupt einen Satz dazu gesagt oder eine Abstimmung stattgefunden hat. Das System der Pflichtaufgaben und der Auftragserfüllung, der allgemeinen und Zweckzuweisungen schnürt die kommunale Demokratie ein. Und wenn Sie sich innerhalb der zehn Prozent, also dem Entscheidungsraum der Räte, das Verhältnis von allgemeinen und Zweckzuweisungen, das heute bei etwa 80 zu 20 liegt, ansehen, so werden Sie feststellen: Es werden eigentlich keine eigenständigen kommunalen Entscheidungen getroffen, es wird lediglich darüber entschieden, ob bestimmte landes- oder bundespolitische Programme oder Vorgaben in den Kommunen umgesetzt oder akzeptiert werden.

Wenn Herr Banner sagt, kommunale Selbstverwaltung sei identisch mit dem Haushaltsausgleich, so sagt er nichts anderes, als daß sich die Kommunen im Bestehenden einrichten und die Fehlentscheidungen anderer ausbaden sollen. Das ist keine Demokratie, das ist Masochismus. Ich will ein simples Beispiel nennen: Ohne irgendeine kommunalpolitische Entscheidung oder einen der angeblich so teuren und nicht kommunalen Fraktionsanträge mußten die Gemeinden ab 1. April – ein passendes Datum – einen neuen Personalausweis ausgeben. Die Gebühren, die die Verwaltung bekommt, liegen bei 10 DM. Die Kosten, die die Verwaltung tragen muß: 11,20 DM. Dies war eine Entscheidung des Bundes. Wie soll unter solchen Prämissen, und ich habe absichtlich ein simples Beispiel gewählt und nicht die Kosten für Erwerbslosigkeit, kommunale Demokratie per Haushaltsausgleich möglich sein?

Die Diskussion über die Reform der GO NW ist notwendig. Wir könnten uns auch viele Verbesserungen für die Arbeit der Räte, der Fraktionen und der einzelnen Rats- und Ausschußmitglieder vorstellen. Aber die Aktion, die der Innenminister jetzt gestartet hat, halte ich für einen falschen Ansatz. Solche Befragungen hat es schon ge-

geben – ohne Ergebnis für praktische Politik. Die Kriterien der Beantwortung (ist etwa die Teilnahme an einer Feier des Kleingartenvereins „Wahrnehmung des Mandats“?) sind ebenso in das Belieben des Innenministers gestellt wie die der Auswertung. Das Ergebnis soll und wird sein: Wir haben zuviel Demokratie in den Gemeinden. Das wird vornehmer ausgedrückt sein und heißen, daß die Räte sich zuviel mit überflüssigen Beratungen und Entscheidungen belasten. Das läuft aber auf dasselbe hinaus. Mehr Kompetenz für die Verwaltung in Kommunen, Regierungspräsidien und Innenministerien.

Ich schlage statt der teuren und beschäftigungspolitisch vielleicht sinnvollen Fragebogenaktion eine offene und öffentliche Diskussion in den Gremien der Kommunen vor. Ausfragung und Aushorung hat, dies wissen wir spätestens seit der Volkszählung, nichts mit Demokratie zu tun.

Wir stellen allerdings die Diskussion über die Reform der Gemeindeordnung nicht in erster Linie unter das Motto „Die Möglichkeiten der Räte verbessern!“, obwohl auch dies uns ein Anliegen ist. Wir sagen stattdessen: „Wir brauchen nicht weniger Demokratie für die Räte, sondern mehr Demokratie für alle!“

Das bedeutet:

- Direktwahl des Bürgermeisters (ob als Teil des Doppelkopfs oder als „Chef“ sei dahingestellt);
- Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens;
- Verbesserung der Bezirks- und Ortsverfassung, die bisher nur als beschäftigungstherapeutische Hilfen für zukünftige Ratsmitglieder, also „richtige“ Kommunalpolitiker anzusehen sind;
- Einführung des Ausländerwahlrechts;
- Öffentlichkeit von Sitzungen;
- Verbesserung der Informationsmöglichkeiten für die Einwohner („freedom of information act“), denn wer sich einmal die Möglichkeiten und Rechte von Ratsmitgliedern und Fraktionen ansieht, weiß erst, wie informations-, recht- und machtlos die Einwohner sind.

Lassen Sie mich an dieser Stelle noch ein Wort zu dem „Mißtrauen“ sagen, das angeblich das Verhältnis von Räten zur Verwaltung be-

stimmt. Ich behaupte: Die Tatsache, daß in vielen Sitzungen so lange und intensiv beraten werden muß, was ich nicht für falsch oder schlecht halte, ist häufig darauf zurückzuführen, daß der Gemeindevorstand freiwillig vor der Sitzung die notwendigen Informationen nicht herausgerückt hat. Weniger Mißtrauen als Verweigerung der Verwaltung ist die Ursache für mangelnde Sitzungsökonomie.

Zwei Beispiele:

In Dortmund ist die Vergabe von Gutachten zur Abfallbewirtschaftung beschlossen worden. Dazu fand heute mit den interessierten Instituten und Firmen ein Hearing statt. Dazu war außer den Verwaltungsmitarbeitern aus Stadtreinigungs- und Umweltamt der Vorsitzende des Umweltausschusses eingeladen – wie die Verwalter ein SPD-Mann. Damit war der Rat ausreichend vertreten!

Eine Bezirksvertretung, die darüber informiert worden war, daß es ein Gutachten über große Probleme in und mit einer Trabantenstadt in ihrem Bereich gibt, wollte diese Schrift lesen. Die Antwort der Verwaltung: Das wäre Akteneinsicht! Nun dürfen die Experten unter Ihnen sich Gedanken darüber machen, ob eine Bezirksvertretung einstimmig um Einsicht in eine Akte bitten darf – die tatsächlich jedoch gar keine solche ist.

Hier wurde gesagt und bedauert, daß die Beteiligung an Kommunalwahlen so niedrig ist. Das hat unter anderem einen recht einfachen Grund: In den meisten Kommunen steht das Ergebnis vorher schon fest. Warum also sollen die Bürger unnötigerweise das Wahllokal aufsuchen? Das mögen wir bedauern, aber wir sollten daraus nicht die Beschimpfung des „Publikums“, des Wahlvolks also, ableiten, sondern die richtige Konsequenz ziehen, und das ist unsere letzte Forderung zur Verbesserung der kommunalen Demokratie für alle: Einführung des kommunalen Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids, damit sich die Bürgerschaft nicht nur ganzallgemein, sondern konkret zur kommunalen Politik, zur Selbstverwaltung verhalten kann.

(Aus: Dieter Fischer / Frey, Rainer / Paziorek, Peter (Hrsg.), Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988, S. 102-108)