Es gilt das gesprochene Wort

70 Jahre Städtetag Rheinland-Pfalz: 70 Jahre im Dienst der kommunalen Selbstverwaltung

Gunnar Schwarting

(1) 8. August 1947

„Ich werde durch erloschene Städte gehen", so beschrieb Carl Zuckmayer schon 1939 in seiner Elegie von Abschied und Wiederkehr prophetisch, wie er 1945 seine Heimat dann tatsächlich vorfinden sollte. Es ist nach so vielen Jahrzehnten kaum noch vorstellbar, vor welcher schier hoffnungslosen Aufgabe die Menschen damals standen, die in ihre verwüsteten Städte zurückkehrten. Denn es waren gerade die Städte, „darin kein Stein mehr auf dem anderen Stein", wie Zuckmayer es beschrieb. Es mag fast wie ein Wunder scheinen, was unsere Eltern und Großeltern geleistet haben, um aus Trümmerbergen lebens- und liebenswerte Orte zu schaffen, die sie unserer Generation vermacht haben. So gesehen ist die seinerzeit euphemistische Anfangszeile aus Johannes R. Bechers Gedicht „Auferstanden aus Ruinen", das Hanns Eisler zur DDR-Hymne vertonte, in unseren Städten Wirklichkeit geworden.

An staatliche Strukturen, die Länder oder gar an eine Nationalstaat war noch gar nicht zu denken, da hatte sich eine erste rudimentäre Administration in den Städten gebildet. Bereits am 23. August 1945 sandte Konrad Adenauer, seinerzeit (wieder) Oberbürgermeister der Stadt Köln ein Schreiben an die größeren Städte, in dem er die Wiedergründung des Deutschen Städtetages anregte. In Rheinland-Pfalz trafen sich einige Städte im November 1945 zu einer ersten Besprechung gemeinsamer Probleme. In dieser und den weiteren Konferenzen standen die drängendsten Fragen des Alltags auf der Tagesordnung: Trümmerbeseitigung, Wiederaufbau, Wohnraumversorgung, Brennstoffbeschaffung und Ernährungslage. Dabei muss man bedenken, dass neben den Menschen, die in ihrer Heimatstadt noch verblieben waren oder dorthin zurückkehrten noch Millionen von Flüchtlingen aus dem Osten zu versorgen waren.

Ein ganz heikler Punkt war die Entnazifizierung, insbesondere des (noch verfügbaren) städtischen Personals. Denn wenn der Wiederaufbau gelingen sollte, bedurfte es unbelasteten, tatkräftigen und fähigen Personals.

Mein früherer Chef bei der Stadt Düsseldorf erzählte mir, dass er in den ersten Tagen nach Kriegsende als Verwaltungslehrling als einziger in der Bürgermeisterei verblieben war, da alle Übrigen als potentiell belastete nach Hause geschickt worden waren.

Und: Bereits in den ersten Monaten nach dem Krieg ging es um <u>den</u> Dauerbrenner der kommunalen Interessenvertretung in der gesamten Folgezeit – die Finanzlage und die Finanzausstattung!

Als am 8. August 1947 wurde dann der Städteverband Rheinland-Pfalz im Stadthaus in Mainz gegründet. Er war damit der erste kommunale Spitzenverband im Land, dem im Oktober der Gemeindetag und im November des Jahres der Landkreistag folgten. Da das Land Rheinland-Pfalz eine Neuschaffung der Alliierten war, gab es keine Vorgängerorganisation aus der Weimarer Zeit, die als Anknüpfungspunkt hätte dienen können. Der Städteverband war – ebenso wie die Schwesterverbände – eine Neuschöpfung. Erster Vorsitzender wurde der damalige Mainzer Oberbürgermeister Dr. Emil Kraus (später Oberbürgermeister in Frankenthal); die Geschäfte des Verbandes wurden bis 1959 nebenamtlich durch Mitarbeiter aus der Mainzer Stadtverwaltung in deren Räumen wahrgenommen. Erst 1967 wurde das heutige Domizil bezogen, das als eines der wenigen in Deutschland alle kommunalen Spitzenverbände beherbergt.

Eine neue Rechtsordnung für die Städte, Gemeinden und Kreise gab es im August 1947 noch nicht. Diese zu schaffen war eine Aufgabe des Landtages des neuen Landes Rheinland-Pfalz, der sich am 4. Juni 1947 konstituierte. Bis zum Erlass eines neuen Selbstverwaltungsgesetzes am 27. 9. 1948 musste auf die (bereinigte) Deutsche Gemeindeordnung aus dem Jahr 1935 zurückgegriffen werden.

(2) 14. Dezember 1973

Dieses Datum markiert die Schaffung einer Gemeindeordnung, die – so Christian Roßkopf in seinem Beitrag zum 50-jährigen Jubiläum des Verbandes – eine Abkehr von der reinen Bürgermeisterverfassung bedeutete. Insbesondere die Stärkung der Stellung der Beigeordneten, aber auch erste plebiszitäre Elemente verschoben die Gewichte zwischen den Akteuren in der Kommune deutlich. Ein weiterer Einschnitt war das Inkompatibilitätsgesetz vom 2.11.1970, das die bis dahin mögliche und auch nicht seltene Übernahme eines Landtagsmandats durch hauptamtliche Bürgermeister und Landräte abschaffte.

Die späten 60er und frühen 70er Jahre sind aber auch durch eine erste Funktional- und Gebietsreform gekennzeichnet. Es war die Zeit, in der ein „Neubau der Verwaltung", wie Frido Wageners außerordentlich einflussreiche Speyerer Habilitationsschrift betitelt war, in Politik und Praxis gestützt wurde. Reformen waren seinerzeit in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein Thema. Warum sollte die Verwaltung davon ausgenommen bleiben?

Insbesondere die Einführung der Verbandsgemeinden als Zusammenschluss kleinerer Ortsgemeinden schuf neue Kommunalstrukturen im Land. Damit konnte die Landesregierung den – bereits damals wenig geliebten – Schritt zu Eingemeindungen oder Fusionen begrenzen. Zwar gab es, bisweilen schwer nachvollziehbare Entscheidungen für oder gegen Eingemeindungen – erinnert sei an die ganz unterschiedliche Behandlung von Speyer und Neustadt an der Weinstraße. Eine radikale Reduzierung der kommunalen Gebietskörperschaften wie in Nordrhein-Westfalen unterblieb. Beide Wege haben ihre Schwächen – einen Königsweg im Gebietszuschnitt von Gebietskörperschaften gibt es sicher nicht. Wir sind natürlich gespannt, was uns die späteren Redner dazu vortragen werden.

Für den Verband hatte die damalige Reform eine bedauerliche Konsequenz. Von den ursprünglich 53 Mitgliedern des Jahres 1957 verließen in den 60er Jahren 22 Städte aus dem kreisangehörigen Raum den damals noch so bezeichneten Städteverband. Die Zahl der Mitgliedstädte hat sich seitdem allerdings auch nur geringfügig geändert. Versuche unter den größeren kreisangehörigen, verbandsfreien Städten neue Mitglieder zu gewinnen, blieben letztlich erfolglos. Aktuell umfasst der Verband 31 Mitgliedstädte.

Der Übergang von den 60er zu den 70er Jahren markiert einen wesentlichen Umbau der föderalen Finanzverfassung. Die strikte Trennung zwischen Gemeinde- und Staatssteuern wurde aufgehoben. Die Gewerbesteuer wurde um eine an Bund und Land abzuführende Umlage reduziert. Gleichzeitig erhielten die Städte und Gemeinden einen Anteil an der staatlichen Einkommensteuer. Für die lokale Ebene war das seinerzeit kein schlechtes „Geschäft", allerdings nahm die Abhängigkeit der Städte und Gemeinden von der staatlichen Steuergesetzgebung deutlich zu. Knapp 30 Jahre später folgte mit dem (kleinen) Umsatzsteueranteil eine weitere Ausdehnung des sog. großen Steuerverbundes.

Am Ende der 70er Jahre fand dann der erste große Eingriff in die Gewerbesteuer statt, dem noch viele weitere folgen sollten. Auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel von 1978 hatte Bundeskanzler Helmut Schmidt ein Konjunkturbelebungsprogramm in Deutschland zugesagt. Eine wichtige Maßnahme war dabei die Abschaffung der Lohnsummensteuer, die nur in Teilen des Bundesgebietes, u.a. auch in Rheinland-Pfalz erhoben wurde. 1998 wurde dann die dritte Säule der Gewerbesteuer, die Gewerbekapitalsteuer, beseitigt, so dass die Gewerbesteuer nunmehr fast ausschließlich ertragsabhängig ist. Unnötig zu sagen, dass es mehrfach Anläufe gegeben hat, diese Steuer ganz zu eliminieren.

(3) 9. November 1989

Mit dem Fall der Berliner Mauer und der Transformation der ehemaligen sozialistischen Staaten ist eine wichtige Zäsur in der Kommunalpolitik aller westdeutschen Länder verbunden. Viele werden sich noch an die Begrüßung der ersten Trabis und das Begrüßungsgeld von 100.- DM erinnern. Doch den fröhlichen Tagen des Neuanfangs folgten enorme Aufgaben, um die neu gebildeten Kommunen in den fünf neuen Bundesländern auf das völlig neue Rechtssystem vorzubereiten. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unseren Verwaltungen haben damals ganz konkrete Aufbauhilfe geleistet; denn – abgesehen von den fehlenden Kenntnissen – sollten ja auch möglichst unbelastete Kräfte die Verantwortung in den Kommunen übernehmen.

Der Aufbau kommunaler Spitzenverbände in den neuen Ländern erfolgte sehr rasch; dabei entschied man sich für Einheitsverbände von Städten und Gemeinden, wie dies im Westen bis dahin nur im Saarland der Fall war. Das löste eine intensive Debatte im Deutschen Städtetag und im Deutschen Städte- und Gemeindebund aus, ob nicht jetzt der Anlass für eine Fusion gegeben sei. Der Städtetag Rheinland-Pfalz hat sich, insbesondere in der Person des Andernacher Oberbürgermeisters Dr. Gerold Küffmann sehr früh und sehr dezidiert für diese

Lösung ausgesprochen. Doch die Ablehnung der gemeindlichen Verbände in anderen Ländern führte dazu, dass die Zweigleisigkeit erhalten blieb. Heftige Debatten gab es auch um das Haus des Deutschen Gemeindetages an der Straße des 17. Juni in Berlin, das schließlich faktisch in den Besitz des Deutschen Städtetages überging (er ist längst wieder ausgezogen). Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund fanden andere Standorte in Berlin – während der Deutsche Städtetag bis heute eine Zweipoligkeit – Berlin und Köln – bevorzugt.

Die Auflösung des sozialistischen Blocks in Ost- und Mitteleuropa verlief keineswegs überall friedlich. Insbesondere im ehemaligen Jugoslawien kam es zu langjährigen Bürgerkriegen, die große Flüchtlingsströme nach Norden, nach Deutschland zur Folge hatten. Zusammen mit den Übersiedlern aus der ehemaligen DDR und Aussiedlern aus Russland stellten sie die Städte und Gemeinden vor enorme Unterbringungsprobleme. Umgewidmete Hotelschiffe, Wohncontainer oder auch Turnhallen mussten zur Verfügung gestellt werden. Es ist vielleicht ganz hilfreich, sich diese Situation heute vor Augen zu führen. Viele Flüchtlinge kehrten später in ihre Heimat zurück – die Aus- und Übersiedler fanden durchweg ihren Platz in der deutschen Gesellschaft.

1993 war ein wichtiger Wendepunkt für das Kommunalsystem in Rheinland-Pfalz. Die grundlegende Novellierung der Gemeindeordnung führte zur Urwahl der Hauptverwaltungsbeamten, nicht nur in den Städten und Gemeinden sondern auch – darüber mag man trefflich streiten – in den Gemeindeverbänden, d.h. den Landkreisen und Verbandsgemeinden. Immerhin ist es gelungen, die Entzerrung der Amtszeiten von Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten, anders als in NRW beizubehalten. Eine zweite wesentliche Abkehr vom geltenden System war der Ausbau der direkten Bürgerbeteiligung – ein Prozess, der mit Sicherheit noch nicht am Ende ist. Immerhin hat das Land (bisher) Versuchen widerstanden, den Katalog der einer Bürgerbeteiligung zugänglichen Sachverhalte auszudehnen. Denn, diese persönliche Anmerkung sei erlaubt, viele kommunale Entscheidungsnotwendigkeiten lassen sich nicht auf ein simples „ja" oder „nein" reduzieren.

Zu den bereits früh erhobenen Forderungen der Kommunen zählt die bessere Beteiligung an der Gesetzgebung über das Anhörrecht hinaus. So stand lange Zeit der Gedanke einer Kommunalkammer – cum grano salis an den bayerischen Senat angelehnt (der inzwischen nicht mehr existiert) – auf der Agenda der kommunalen Spitzenverbände auf Bundes- wie auf Landesebene. Daraus wurde in Rheinland-Pfalz schließlich 1996 der Kommunale Rat, der bestenfalls ein verbessertes Mitsprache- aber keinesfalls ein Mitentscheidungsrecht bietet. 20 Jahre nach Einführung dieses Gremiums darf wohl konstatiert werden, dass dieser Rat weitestgehend wirkungslos geblieben ist.

Urteile zum kommunalen Finanzausgleich veranlassten das Land 2001 zur Einrichtung einer Finanzausgleichskommission, die – juristisch gesprochen – einen prozeduralen Schutz der Kommunen bei der Gestaltung des Finanzausgleichs si-

cherstellen sollte. Sie krankte und krankt allerdings daran, dass Land und Kommunen jeweils gleichstark vertreten sind, Abstimmungen also oft ohne Ergebnis enden. Vorschläge der kommunalen Seite, die Kommission durch unabhängige Mitglieder zu ergänzen, z.B. den Rechnungshof, wurden vom Land nicht aufgegriffen.

Das wohl wirksamste Instrument ist inzwischen das Konnexitätsprinzip – „wer bestellt – bezahlt", wie es seinerzeit Bundespräsident Herzog bei der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Magdeburg formuliert hatte – das seit 2006 in der Landesverfassung verankert ist. Auf diesem Feld wird zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden heftig gerungen. Was so einfach klingt, erweist sich in der Praxis als ungemein komplex, da beide Seiten mit ganz unterschiedlichen Berechnungen und Größenvorstellungen antreten. Doch trotzdem ist das Konnexitätsprinzip eine gewisse Bremse gegenüber neuen finanziellen Verpflichtungen der Kommunen. Leider allerdings gilt es nur prospektiv, nicht rückwirkend.

(4) 1.1.2002

An diesem Tag wurde der Euro auch für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar eingeführt. Viele erinnern sich sicher noch an die Starter-Kits und die Pakete mit geschredderten DM-Noten. Zur Vorbereitung hatten wir mit dem Sparkassen- und Giroverband ein sehr erfolgreiches Projekt durchgeführt. Es ging um viele technische Details wie Rundungsregeln, die Glättung „krummer" Beträge oder die Umrüstung von Parkuhren. Die Umstellung haben die Kommunen im Land, nicht zuletzt mit dieser Hilfe, ziemlich geräuschlos bewältigt.

Weniger reibungslos verlief das zweite Großprojekt, die Umstellung auf die Doppik. Auch hier wurde viel Vorarbeit durch rd. 200 Experten aus den Verwaltungen geleistet. Trotzdem ist die Doppik auch heute noch nicht richtig „angekommen". Dabei war auch das frühere Haushaltsrecht keineswegs jedermann verständlich – wer konnte schon die Position „Kalkulatorische Einnahmen" erklären? Die Doppik hat sicher den Blick für viele Sachverhalte geschärft, die vorher zwar bekannt, aber eben nicht direkt sichtbar waren. Genannt seien hier nur die Pensionsrückstellungen, die zeigen, welche Zukunftsbelastungen auf jede Stadt, jede Gemeinde, jeden Landkreis zukommen.

Damit bin ich fast schon in der Gegenwart angekommen, über die andere besser berichten und urteilen können als ich. Ein Blick in unsere Jubiläumsschrift zum 50. Jahrestag der Gründung des Verbandes zeigt allerdings, dass die meisten der damals als Zukunftsfragen bezeichneten Themen auch heute von ihrer Aktualität nichts verloren haben. Dennoch war manches damals nicht vorherzusehen oder in seiner Bedeutung unterschätzt. Dazu zählt sicher die Digitalisierung des Verwaltungshandelns, die noch lange nicht abgeschlossen ist. Von der demografischen Entwicklung war damals noch kaum die Rede, auch wenn die daraus resultierenden Probleme bereits damals im Kern angelegt waren. Schließlich ist die Euphorie über die Europäische Union einer nüchterneren Betrachtung gewichen.

Der positive Elan, der in diesem großartigen Projekt steckte und steckt, ist im europäischen Alltag (leider zu sehr) in den Hintergrund gedrängt worden.

Was sich 1997 noch recht harmlos ausnahm, ist mittlerweile die größte Bedrohung der Leistungsfähigkeit der Städte geworden. Ende 1996 hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz Kassenkredite von etwa 200 Mio. Euro in ihren Büchern. Niemand konnte damals ahnen, welche gewaltige Welle sich daraus entwickeln würde. 20 Jahre später haben sich diese Kredite um mehr als das 30-fache auf jetzt fast 6,2 Mrd. Euro gesteigert. Trotz Entschuldungsfonds, trotz guter Konjunktur, trotz niedriger Zinsen – dieser Berg will einfach nicht kleiner werden.

Lassen Sie mich mit ein paar Bemerkungen zur Verbandsarbeit schließen: Während der Zeit, in der ich für den Verband tätig war – und Gleiches gilt auch für die Jahre, in denen Günther Diehl die Verantwortung trug – war die Arbeit in den Gremien von einmütigem, nämlich an den Interessen der Kommunen orientierten Geist geprägt. Parteipolitische Differenzen sind in meiner Erinnerung praktisch nie in die Verbandsarbeit eingeflossen. Das hat dem Verband ein hohes Maß an Unabhängigkeit bewahrt. Dass ich das Glück hatte, mit Wolfgang Neutz mehr als 20 Jahre reibungslos und harmonisch zusammenarbeiten zu dürfen, will ich bei diesem Rückblick nicht unerwähnt lassen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!