

Dr. Klaus von Dohnanyi

Erster Bürgermeister und Präsident des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

„Stadtstaat und Verfassung: Eine Existenzfrage“

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Der Übersee-Club hat mir schon zweimal Gelegenheit gegeben, über zentrale Fragen unserer Stadt in einem größeren Zusammenhang zu sprechen. Ich bedanke mich für die besondere Auszeichnung, dies heute ein drittes Mal tun zu dürfen.

1983, in einer Rede zum „Unternehmen Hamburg“, beschäftigte mich eine neue Standortpolitik. Der selbstbewusste, umfassende Wettbewerb mit den kontinentalen, nicht am Wasser liegenden Städten Europas. Vieles aus diesem Konzept konnte inzwischen verwirklicht oder auf den Weg gebracht werden. Ich komme darauf zurück.

Diese Neuorientierung fordert von uns jedoch auch eine Erweiterung unserer traditionellen geistigen Grundlagen. Denn nicht mehr Handel, Seefahrt und Verarbeitungsindustrien allein, sondern auch Wissenschaft, Technik und künstlerisch-kulturelle Bereiche werden zu wichtigen Standortfaktoren. Natürliche Bodenschätze oder die Hafenlage verlieren an Bedeutung.

„Der Kopf bringt den Standort mit“, so habe ich 1983 die Konsequenzen für das „Unternehmen Hamburg“ zusammengefasst. Und 1985, in der Rede über „Das geistige Gesicht Hamburgs“, dann hinzugefügt: Dieser „Kopf will Qualität“. Mein Eindruck war und ist, dass dieses Konzept für den Standort Hamburg auf eine breite Zustimmung in unserer Stadt stößt. Senat und Bürgerschaft sind bemüht, die politischen Entscheidungen auf eine offensive Standortpolitik auszurichten.

Die Behauptung, die Übersee-Club-Rede von 1983 sei ja eine schöne Sache gewesen, nur, umgesetzt worden sei sie nicht, ist falsch.

Ich will das kurz erläutern.

Wir wollen den Handelsplatz stärken, und ich erwähne:

Ausbau der Messe im Wesentlichen abgeschlossen; die Fußgänger Verbindung zwischen CCH und Messe wird gebaut; neue Blumenmarkthallen gebaut; der Schlachthof in der Stadt gehalten und modernisiert; überseeische neue Handelszentren, am Bedeutendsten das der Volksrepublik China für Westeuropa, sind angesiedelt; der Fremdsprachenunterricht ist erweitert worden; Ansiedlung von Ikea; Erweiterung des Alster-Einkaufszentrums und so weiter.

Wir wollten den Hafen stärken, und ich erwähne:

Die Diskriminierung in den Güterferntarifen wurde abgebaut, wenn auch noch nicht beseitigt. Die Entscheidung für eine Erweiterung der Bundesbahnkapazität nach Süden, der früher umstrittenen südlichen Güterumgehung, wurde mit ökologischer Orientierung getroffen, die Bundesbahn baut bis 1996; Hamburgs Hafen hat die internationalen Verbindungen konsequent durch ein modernes Kommunikationssystem ausgebaut, und effektive Speicherkapazitäten im Freihafen werden entstehen.

Wir beabsichtigen, Anfang März im Senat eine Grundsatzentscheidung über die Zukunft der Speicheranlagen im Freihafengelände und über die zukünftige Nutzung der Speicherstadt zu treffen.

So hatten wir dies in der Koalition vereinbart. Die Vorbereitungen für diese Entscheidungen wurden in den letzten drei Jahren getroffen. Die Umsetzung dieser Entscheidung wird sich über etwa fünfzehn Jahre erstrecken.

Durch die beabsichtigte Senatsentscheidung werden weder Qualität noch Kostensituation der heute in der Speicherstadt zur Verfügung stehenden Lager- und Speichermöglichkeiten verschlechtert werden. Denn wir wissen sehr wohl, welche Bedeutung das mit der Speicherstadt verbundene Gewerbe für unsere Stadt hat.

Wir wollten den Medienstandort Hamburg stärken, und ich erwähne:

Unser 1986 verabschiedetes Landesmediengesetz gilt heute als eines der

Dr. Klaus von Dohnanyi
23. Juni 1928. Deutscher Politiker
und Manager. In Hamburg
geboren. 1944/45 Kriegsdienst.
1946 Abitur, anschließend
Jurastudium in München mit
Promotion zum Dr. jur. und
Studienfortsetzung in den USA.
1953–1960 Leitender Mitarbeiter
bei Ford in Detroit und Köln.
Nachfolgend acht Jahre lang
Infratest-Geschäftsführer. 1968
Wechsel des Sozialdemokraten
in die Politik als Staatssekretär
bzw. ab 1972 als Minister. Erster
Bürgermeister seiner Vaterstadt
in den Jahren 1981–1988. Nach
der Wiedervereinigung verant-
wortliche Tätigkeiten im Aufbau
Ostdeutschlands, u. a. im Vorstand
der Treuhandanstalt. Begehrter
Schlichter bei Tarifstreitigkeiten.

vernünftigsten in der Republik. Ansiedlung und Ausbau zahlreicher Zuliefer- und Produktionseinrichtungen, zum Beispiel der Nachrichtenredaktion von SAT1, haben den Standort Hamburg gestärkt. Die damals erwähnte Filmförderung wurde von etwa vier Millionen DM im Jahre 1983 auf acht Millionen DM 1988 angehoben. Neue Wege der Ausbildung im Medienbereich werden, wenn auch leicht verzögert, jetzt geschaffen.

Wir wollten in Hamburg die modernen Bereiche der Industrie stärken, ohne die alten zu vernachlässigen.

Ich könnte eine Vielzahl von Betrieben nennen, will das aber aus Zeitgründen unterlassen. Deshalb nur zwei besonders wichtige Beispiele: Die Erweiterung des Geländes von MBB in Finkenwerder ist im Senat beschlossen worden, die Ansiedlung der Mega-chip-Produktion von Philips ebenfalls.

Die Technische Universität Hamburg-Harburg wird konsequent ausgebaut. Der dritte Bauabschnitt wird jetzt beginnen. Neue Institute für Mikrobiologie und Biotechnik sind im Entstehen. Eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Wissenschaft, Technik auf der einen Seite und Wirtschaft auf der anderen Seite gibt es allerdings noch nicht. Hier muss noch mehr getan werden.

Wir wollten den Flughafen ausbauen und besser anbinden, und die Entscheidungen sind gefallen. Die Planungen liegen vor, die Verfahren sind eingeleitet. Es gibt verständlichen Widerstand, zum Beispiel von Anliegern, aber die Stadt wird entsprechend auch den Vereinbarungen mit Schleswig-Holstein Ausbau und Anbindung des Flughafens konsequent vorantreiben.

Was für ein langer Weg der Einsicht übrigens seit 1981: Damals gab es in der Stadt einen lebhaften Streit über die Niendorfer Bäume. Heute weiß jeder in der Hamburger Politik, dass der Hafen für die Flugzeuge ebenso wichtig ist für die Zukunft der Stadt wie der Hafen für die Schiffe.

Wir wollten für Hamburg eine gerechtere Finanzbelastung, und ich erwähne: Hamburg hat die Auseinandersetzung über den Länderfinanzausgleich geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei eine wichtige Entscheidung im Interesse Hamburgs getroffen: nämlich die Gleichstellung mit vergleichbaren Großstädten. Hamburg muss danach finanziell so ausgestattet werden, wie dies für vergleichbare Großstädte in der Bundesrepublik gilt. Leider hat es die Bundesregierung versäumt, abgesehen von einer geringfügigen Verbesserung der Hafenlasten, diesem klaren Verfassungsauftrag zu entsprechen. Wir müssten etwa 400 Millionen DM von unseren Steuereinnahmen mehr behalten dürfen, wenn wir so gut gestellt werden sollten wie München; anders als München zahlen wir aber auch nach der neuen Gesetzgebung weiter Finanzausgleich. Hamburg wird also erneut in Karlsruhe klagen.

Gemeinsam mit den anderen norddeutschen Ländern haben wir unter Ministerpräsident Albrechts Federführung eine Bundesinitiative für einen gerechten Ausgleich bei der Belastung mit Sozialhilfe in diesen Tagen auf den Weg gebracht.

Wir haben auch eine Initiative zur Änderung der Zonenrandförderung unternommen – ein schwieriges Vorhaben wegen der Interessenstruktur anderer Bundesländer. Der Entwurf liegt in den Ausschüssen des Bundesrates und wird nach den Frühjahrswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein beraten werden.

Schließlich haben wir auch die privat-wirtschaftlich organisierte Wirtschaftsförderungsgesellschaft – die ich damals forderte – geschaffen. Sie hat sich sehr bewährt und trägt wesentlich zur Entwicklung des Standortes bei. Wir haben seit 1983 einen „zweiten“ Arbeitsmarkt mit über 5000 Beschäftigten aufgebaut und die ökologische Erneuerung in einer Vielzahl von Einzelentscheidungen vorangebracht. Hier allerdings bleibt natürlich viel zu tun.

Es ist also viel getan worden seit 1983. Nach einer langen Grundsatzdebatte in den siebziger Jahren hat Hamburg seit Beginn der achtziger Jahre die Wirtschaftspolitik den veränderten Wettbewerbsbedingungen angepasst und versucht, den neuen ökologischen Einsichten und den immer schwierigeren arbeitsmarktpolitischen Bedingungen Rechnung zu tragen. Trotz aller Kritik: Die Stadt ist vorangekommen.

Allerdings: Den tiefgreifenden Veränderungen der weltweiten Rahmenbe-

dingungen kann Politik nur begrenzt entgegensteuern. Wachsende Arbeitslosigkeit und schwierige Haushaltslücken sind deswegen keine Gegenbeweise: Angesichts der Ausgangslage müssen wir wissen, dass es viele Jahre dauern wird, bis wir den neuen kontinentalen Wettbewerb wirklich bestehen können. Fakten wie die Teilung Europas und Deutschlands, wie die Veränderung von Verkehrsträgern und Verkehrsströmen, lassen sich eben durch Politik nicht umkehren.

Aber dies befreit die Politik auch nicht von ihrer Verantwortung. Eine schwierige Lage stellt größere Anforderungen an die Politik. In meinen beiden früheren Reden vor Ihnen habe ich gefragt: Sind unsere wirtschaftlichen und wissenschaftlich-kulturellen Strukturen geeignet, die Zukunft, die Herausforderung zu bestehen? Meine Antwort lautete damals: Nein. Deswegen habe ich Vorschläge zur Verbesserung der Standortpolitik und zur Wissenschafts- und Kulturpolitik gemacht.

Heute lautet meine Frage: Sind unsere gewachsenen politischen Strukturen geeignet, die Zukunft zu gestalten? Und meine Antwort auf diese Frage lautet ebenfalls: Nein.

Meine These ist: Die Hamburger Politik leistet ihren notwendigen Beitrag zur Bewältigung der Strukturkrise unserer Stadt nur sehr unvollkommen. Ich halte das nicht für ein Parteienproblem, sondern für eine Folge der vorgegebenen politischen Strukturen und will das im Einzelnen begründen.

Zunächst müssen wir uns von dem üblichen Schwarzen-Peter-Spiel zwischen Wirtschaft und Politik freimachen.

von den Sorgen der Stadt wird der Politik zuviel in die Schuhe geschoben. Die Politik ist offenbar ein sehr handlicher öffentlicher Sündenbock, dem man notfalls sogar die Schwierigkeiten im eigenen Unternehmen – und meist mit öffentlicher Zustimmung – aufladen kann.

Ich gestehe aber trotz harter Arbeit und mancher Opfer offen ein: Mit den Ergebnissen meiner, unserer politischen Arbeit bin ich nicht zufrieden.

Und zwar nicht nur wegen einiger, ganz offenkundiger Fehler. Ich nenne als Beispiel die Hafenstraße. Wenn auch am Ende unter den gegebenen Umständen wohl das Richtige getan wurde, so hätte diese Lage nie entstehen dürfen. Dies sei erneut deutlich gesagt. Das Thema Hafenstraße hat dem Ruf Hamburgs geschadet. Es war der Senat, der diesen Zustand hat entstehen lassen. Und ich war und bin Präsident dieses Senats. Aber nun muss die Hafenstraße auch rechtsstaatlich ausheilen können. Dazu sollten alle beitragen, gleichgültig, welcher Partei sie angehören. Eine großspurige Profilierungssucht von prominenten Einzelpersonen, die nur neue bundesweite Berichte über die Hafenstraße auslöst, nützt niemandem, zuallerletzt Hamburg.

Aber es sind nicht die Fehler, die ich in erster Linie meine. Denn Fehler werden immer passieren, auch bei besten Gesetzen und guter Organisation. Das wissen Sie auch aus Ihren Unternehmen. Politik ist überall unvollkommen, voller unausgewogener Kompromisse und Verzögerungen. Das sehen wir auch heute in Bonn.

Meine Frage will ich deswegen so präzisieren: Wie leistungsfähig ist Hamburgs politisches System – weder die Parteien, noch die Politiker, sondern eben das Hamburger politische Gesamtsystem – im Vergleich zu anderen Großstädten oder Bundesländern? Denn diese sind ja unsere immer härter werdenden Konkurrenten. Wie geeignet sind Verfassung und Stadtstaatenstatus heute, um die so viel schwieriger gewordenen Aufgaben unserer Stadt im Wettbewerb mit anderen Großstädten und Ländern erfolgreich zu lösen?

Der Eindruck, den Hamburger Politik der Öffentlichkeit vermittelt, lässt sich nach meiner Erfahrung etwa so beschreiben:

Vieles wird endlos debattiert und dann nicht klar genug entschieden. Wenn es entschieden ist, dauert es zu lange, bis aus erklärten Absichten auch eine neue Wirklichkeit wird. So, glaube ich, sehen es die Leute. Und dieser Eindruck ist nicht falsch.

Wenn wir in den letzten Jahren dennoch ganz gut vorangekommen sind, dann, so meine ich, nicht wegen, sondern trotz des politischen Systems, in dem wir arbeiten müssen.

Langsames Entscheiden unter äußerst streitigen politischen Auseinander-

setzungen hat schon immer zur Hamburger Politik gehört. In den Annalen unserer Stadt wird berichtet, dass Seefahrer anderer Nationen schon im 16. und 17. Jahrhundert Klage darüber führten, in Hamburg wisse man nie, wem man wie viel Zoll zu zahlen habe. Ganz wie heute. Über eine Universitätsgründung wurde im 19. Jahrhundert von Senatskommissionen Jahrzehnte ergebnislos verhandelt, und die mühsame und zögerliche Behandlung der Erweiterung der Museumsbauten in Hamburg während der letzten zwanzig Jahre war auch nicht viel besser.

Ich beabsichtige nicht, Ihnen ein verfassungsrechtliches Kolleg zu halten. Ich werde mich nur auf meine Arbeitserfahrung mit der Hamburger Verfassung, mit dem Bezirksverwaltungsgesetz und mit den realen Gegebenheiten Hamburgs als Stadtstaat stützen. Und zwar, meine Damen und Herren, in dieser Reihenfolge, weil ich in dieser Reihenfolge auch das Gewicht der Probleme sehe. Mancher von Ihnen ist angesichts der Presseveröffentlichung vielleicht mit der Erwartung hierher gekommen, ich würde in erster Linie über den so genannten Nordstaat sprechen. Das ist nicht der Fall. Ich bin nämlich der Meinung, dass wir zunächst die Dinge in Ordnung bringen müssen, die bei uns selbst liegen, und die wir jetzt machen können. Ich hoffe, Sie sind von dieser Akzentuierung nicht enttäuscht.

Das harte Urteil über die Hamburger Verwaltung durch die ausländischen Seeleute vor Jahrhunderten kann denjenigen nicht verwundern, der die Verfassungsgeschichte unserer Stadt insbesondere im 17. Jahrhundert ein wenig kennt. Der damalige Rat und die sich damals bildende Bürgerschaft waren nämlich in einem ständigen Streit über ihre Rechte. Dieser damalige Streit um die Demokratisierung der Hamburger Regierung wurde mit außergewöhnlicher Schärfe, Kompromisslosigkeit und Hinterhältigkeit geführt. Mir ist Vergleichbares aus anderen Reichsstädten oder Hansestädten nicht bekannt. Unzählige Kaiserliche Kommissionen wurden nach Hamburg entsandt, um Streit zu schlichten. Aber kaum glaubte die jeweilige Kommission, der Streit sei bereinigt und der Friede hergestellt, so flammten nach der Abreise der Kommission die Konflikte um so heftiger wieder auf. Daran gemessen sind übrigens die heutigen Auseinandersetzungen zwischen Bürgerschaft, Bürgerschaftsfraktion und Senat bestenfalls ein höflicher Meinungsaustrausch.

Im Jahre 1712 wurde schließlich im so genannten Hauptrezess „ein ewiges, unveränderliches und unwiderrufliches Fundamentalgesetz“ geschaffen, das fast 150 Jahre wirksam war und sich tief in das Hamburger Verfassungsverständnis eingeprägt hat. Mit feinen lateinischen Satzteilen formuliert, hieß der Richterspruch so: „Das höchste Recht und Gewalt bey Einem Edlen Rath und der Erbgesessenen Bürgerschaft inseparabili nexu coniunctim und zusammen, nicht aber bey einem oder anderem Theil privative bestehe.“

Auf gut deutsch – oder vielleicht besser: auf hamburgisch – lautete der Kompromiss: Da ihr euch nicht einigen könnt, wer wozu berechtigt und wofür verantwortlich sein soll, müsst ihr eben alles zusammen machen. Und so sieht die Hamburger Verfassungswirklichkeit denn auch bis heute aus.

Die Idee der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie gründet aber auf Gewaltenteilung. Das Parlament gibt der Regierung Verantwortung auf Zeit. Das Parlament macht die Gesetze, in der Regel auf Vorschlag der Regierung, und legt im Haushaltsgesetz die Arbeit der Regierung, meistens für das jeweils kommende Jahr, fest. Zwischen Legislative, also Bürgerschaft, und Exekutive, dem Senat, besteht also eine Arbeitsteilung: Die Legislative ist das Fundament der Regierung; setzt den Rahmen der Regierungsverantwortung und übt die Kontrolle aus; der Exekutive obliegt demgegenüber die Ausführung dieser Verantwortung. Normalerweise werden Ministerien, bei uns Behörden genannt, von der Leitung, dem Minister und dem Staatssekretär, bei uns Senator und Staatsrat, geleitet. Durch Beratung, Entscheidung und Anweisung. Nicht so in Hamburg.

Lange bevor es nämlich eine parlamentarische Kontrolle gab, im Bereich der Hamburger Finanzen schon im 16. Jahrhundert, wurden als Schritt zur Demokratisierung Behörden-Parlamente geschaffen; so genannte Deputationen. Als dann das parlamentarische System mit Bürgerschaft und parlamen-

tarischer Budgetkontrolle entstand, gab man diese schöne Tradition selbstverständlich nicht ganz auf, sondern führte sie fort.

Traditionsbewusst, wie unsere Stadtrepublik immer war, wurde oft bei der Einführung unausweichlicher Neuerungen, wie zum Beispiel eines Parlamentes mit echten Kontrollfunktionen, nicht etwa die ältere Form dieser Kontrolle, die Deputation, aufgegeben, sondern ein Kompromiss mit bestehenden Interessen und Gruppen fortgeführt, oder besser: fortgeschleppt.

Den Behörden sind daher noch heute in alter Tradition Deputationen zugeordnet, die Verwaltungsbefugnisse haben und die doch von der Bürgerschaft gewählt werden. Das heißt: Die Bürgerschaft wählt Deputationen, die auf die Tagesarbeit der Behörden konkret Einfluss nehmen, ohne dass Bürger oder Deputation für die Entscheidungen verantwortlich sind.

Zwar kann sich der Senat – wiederum im Sinne des historischen Kompromisses von 1712 – schließlich auch über Deputationsentscheidungen hinwegsetzen. Aber auf dem Wege über die Deputationen wirkt die Legislative auf die tägliche Behördenarbeit ein. Wie es 1712 hieß: „inseparabili nexu coniunctum“ – und nicht etwa „privative“ – wird entschieden.

Hat das in der Praxis Bedeutung? Ich glaube, dass ich Sie mit einigen Details jetzt entweder amüsieren oder langweilen muss. Aber interessant, so scheint mir, ist es trotzdem. Ich will es Ihnen deswegen anhand der Vergabe von Grundstücken und von Krediten zum Zwecke der Wirtschaftshilfe illustrieren.

Die Hamburger Verfassung macht Veräußerung von Staatsvermögen durch den Senat, soweit es sich nicht um laufende Geschäfte der Verwaltung handelt, abhängig von der Zustimmung der Bürgerschaft. Das gilt auch für Erbbaurechte, Entschädigungen und Kredithilfen für die Bereitstellung von Grundstücken.

Derartige Vorschriften sind auch in anderen Kommunen die Regel. Hamburg löst das Problem allerdings auf eine typisch hamburgische Weise. Die Bürgerschaft wählt eine so genannte Kommission für Bodenordnung, und zwar den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter auf Vorschlag des Senates sowie acht ehrenamtliche Mitglieder, vorgeschlagen von der Bürgerschaft, davon drei aus der Bürgerschaft, je einer aus den Deputationen der Baubehörde, der Finanzbehörde und der Wirtschaftsbehörde sowie jeweils zwei weitere ehrenamtliche Mitglieder, die von der im Einzelfall betroffenen Bezirksversammlung entsandt werden. Hinzu kommen dann zwei Mitglieder aus der Verwaltung. Diese Kommission für Bodenordnung besteht also aus dreizehn stimmberechtigten Mitgliedern.

Diese Kommission beschließt über den Verkauf von Grundstücken ungeachtet der Größenordnung, soweit es um eine planmäßige Bebauung, die Planverwirklichung, geht. Hier kann der Senat unmittelbar auch nicht über einen einzigen Quadratmeter selbst entscheiden.

Andere Veräußerungen kann die Finanzbehörde in unerheblichem Umfang, bis zu einer Grenze von 20 000 DM, großzügigerweise selbst tätigen. Für Geschäfte zwischen 20 000 DM bis zu 300 000 DM entscheidet der Grundstücksausschuss der Finanzdeputation, also ein Unterausschuss. Ist die Entscheidung einstimmig, dann braucht die Deputation nicht mehr befasst zu werden, ist sie nicht einstimmig, geht es von da erst noch einmal in die Deputation.

Handelt es sich um Geschäfte zwischen 300 000 und 750 000 DM, so müssen Entscheidungen, auch wenn sie einstimmig gefasst wurden, über die Deputation und den Senat an den Bürgerausschuss gehen. Auf diese Institution werde ich noch zurückkommen.

Alle Geschäfte, die 750 000 DM überschreiten, müssen im Plenum der Bürgerschaft entschieden werden, soweit nicht die Kommission für Bodenordnung zuständig ist. Nur zum Vergleich: Der Finanzminister in Schleswig-Holstein kann alle Geschäfte, die im Haushaltsplan veranschlagt sind, selbst, direkt und ohne Absprache durchführen. Bei nicht im Haushaltsplan vorgesehenen Geschäften kann er in eigener Verantwortung bis zu 500 000 DM über Grundstücke disponieren – bei uns bis 20 000 DM. Bis 300 000 DM darf das in Schleswig-Holstein sogar der Fachminister.

Meine Damen und Herren! Wenn Interessenten für Hamburger Grundstücke sich an die zuständigen Behörden, Wirtschaftsbehörde, Finanzbehörde oder Baubehörde wenden, so muss also ein kompliziertes Verfahren in Gang gesetzt werden. Dieses Verfahren spiegelt das ganze historische Misstrauen der Bürgerschaft gegenüber dem Senat wider. An keiner Stelle ist wirklich klar, wer für die Letztentscheidung verantwortlich ist. Sicher ist nur: Alles wird kontrolliert. Und politisch muss der Senat immer den Kopf hinhalten.

Sicherlich einer der Gründe, war um es in Hamburg in den Jahren der neueren Geschichte keine spektakulären Grundstücksskandale in der Verwaltung gegeben hat. Insofern ist das gut. Aber wer den Senat dafür verantwortlich machen will, wie die Grundstückspolitik gegenüber Investoren in Hamburg verläuft, der täte uns unrecht. Zwar kann der Senat sich in der Regel in dem beschriebenen, mühsamen Verfahren letztendlich durchsetzen. Aber Mühe, Unsicherheit und Länge der Zeitabläufe machen klare Zusagen und zügige Entscheidungen fast unmöglich.

Vor nicht langer Zeit wollte ein bedeutendes japanisches Unternehmen, an dessen Ansiedlung wir großes Interesse hatten, ein Grundstück für Lager- und Umschlagzwecke erwerben, das in den Plänen auch für industrielle Nutzung ausgewiesen war. Die zuständigen Behörden und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft waren zu dem Ergebnis gekommen, dass trotz des knappen Industriegeländes in Hamburg die Entscheidung für den japanischen Bewerber getroffen werden sollte. Ich erinnere mich sehr gut des Kampfes in der Kommission für Bodenordnung, der vehementen Einwendungen einiger – übrigens nicht meiner Partei angehörender – Mitglieder, des Gerangels um den Preis in der Kommission und so weiter.

Es ist richtig: Am Ende konnte sich der Senat durchsetzen. Aber auf dem Wege dahin, bis zur Entscheidung, wäre uns der japanische Bewerber mehrfach fast abgesprungen.

So arbeitet das politische System. Jeder wirkt überall mit. Aber politisch verantwortlich für die Ergebnisse ist am Ende selbstverständlich immer der Senat.

Ein Wort zur Kreditkommission. Vorsitzende sind hier: der Wirtschaftssenator in Fällen der Wirtschaftsförderung, der Umweltsenator in Fällen der Umweltinvestitionen, die Finanzbehörde übernimmt die Stellvertretung. Die Bürgerschaft wählt zehn ehrenamtliche Mitglieder. Wenn der Wirtschaftssenator im Rahmen seiner Zuständigkeiten Förderungshilfen geben will, zum Beispiel weil ein Hamburger Unternehmen beabsichtigt, in das Umland abzuwandern, und wir gegenhalten müssen, insbesondere wegen der ungerechten Zonenrandförderung, so ist er bei Beiträgen von über 500 000 DM jeweils zunächst auf die Mehrheit der Kreditkommission angewiesen.

Im Ganzen läuft die Arbeit in der Kreditkommission gut. Aber in einigen anderen Ländern wiederum, zum Beispiel in Niedersachsen, kann die parlamentarische kontrollierte Behörde über nachgeordnete Einrichtungen schneller und selbstständiger verfügen. Bei uns müssen erst Gespräche geführt und Mehrheiten gebildet werden. Sie können sich überhaupt nicht vorstellen, wie viel Arbeit mit solchen Prozessen manchmal verbunden ist.

Ich könnte Ihnen hier eine Vielzahl von Fällen aufführen, in denen der Wirtschaftssenator oder auch der Senat sehr klare Vorstellungen hatten, warum ein bestimmtes Unternehmen – durch Zuschüsse – in Hamburg gehalten werden sollte: zum Beispiel, weil an einem kleinen Betrieb eine Reihe anderer Betriebe hängt, oder weil die Abwanderung einen Symbolwert haben würde – ich erinnere an einen sehr schwierigen Fall im Fleischereigewerbe –, oder auch schlicht wegen der Erhaltung der Arbeitsplätze.

Aber glauben Sie ja nicht, dass in Hamburg die Spitze der zuständigen Behörde, natürlich nach sorgfältiger Abwägung, eine Zusage geben könnte, wenn die besagte Summe überschritten wird. Die Kreditkommission muss zustimmen. Dort gibt es die Möglichkeit aller möglichen Interessen, die über Bürgerschaft und Parteien einwirken. Auf einem solchen Wege zur Entscheidung fehlt selbstverständlich auch die ständige öffentliche Pressebegleitung nicht. Vertraulich und schnell, meine Damen und Herren, das ist in Hamburg fast unmöglich.

Um noch mal auf Grundstücksfragen zurückzukommen: Hier hat die Deputation der Baubehörde, ihrerseits von der Bürgerschaft gewählt, einen Unterausschuss, als Verwaltungsausschuss, eingesetzt. Diesem Verwaltungsausschuss beim Landesplanungsamt wird jeder Bebauungsplan vorgelegt. In den Fällen, in denen der Flächennutzungsplan durch einen Bebauungsplan geändert werden soll, wird nicht nur der Verwaltungsausschuss, sondern zusätzlich auch die Deputation der Baubehörde beteiligt. Das Verfahren läuft natürlich zeitlich nacheinander, weil die Deputation der Baubehörde in den genannten Fällen wissen will, wie der Verwaltungsausschuss beschlossen hat.

Sicherlich ist dies System immer noch besser, als wenn alle Entscheidungen in die Bürgerschaft müssten, und sicherlich könnte der Senat die Entscheidungen der Kommissionen an sich ziehen – evozieren, wie man sagt – und sich dann an das Parlament um Zustimmung zu seinen Vorstellungen im Einzelfall wenden. Aber es geht bei der Produktivität eines politischen Systems eben nicht allein darum, ob am Ende eine Entscheidung zustande kommt. Wesentlich sind Weg, Zeitaufwand und Klarheit der Entscheidungen. Hier ist das Hamburger System schlicht unproduktiv. Aber an der Politik oder an der Verwaltung liegt das weniger als an der Konstruktion, am System, mit dem wir zu arbeiten gezwungen sind.

Die Deputationen begleiten im Übrigen die gesamte Regierungsarbeit in grundsätzlichen Angelegenheiten. Ob Gesetzesentwürfe oder Personalentscheidungen in den einzelnen Behörden, ob Lehrpläne oder Bebauungspläne: Zunächst gehen die Vorschläge an die Deputationen. Diese erfahren die Vorschläge und Entwürfe also viel früher als das Kollegium des Senats und natürlich auch früher als die Bürgerschaft.

Sicherlich kommt aus den Deputationen auch manche produktive Anregung. Und das ehrenamtliche Engagement ist auch ein Element hamburgischer Demokratie. Aber die ursprüngliche Idee einer Bürgerbeteiligung an der Verwaltung hat mit der heutigen Realität nichts, aber auch gar nichts mehr gemein. Ich vermute zum Beispiel, dass über die Zusammensetzung aller Deputationen bei allen Behörden insgesamt nicht mehr als höchstens zwanzig Politiker in dieser Stadt wirklich entscheiden. Diese beraten in Parteigruppen, wer für eine Deputation in Frage kommt. Häufig entscheiden parteipolitische Überlegungen; gelegentlich wird auf die besondere Lage der betroffenen Person – zum Beispiel ein nicht mehr aufgestellter Bürgerschaftsabgeordneter – Rücksicht genommen. Alles legitim. Eines jedoch ist sicher: Die Mitglieder der Deputationen werden von den Parteien und Fraktionen gewählt, und deswegen verhalten sich die Mitglieder der Deputationen in der Regel wie Parlamentarier, das heißt, sie stimmen nach den Grundsätzen von Fraktion und Fraktionszwang ab. Eine freie, offene, unbefangene, kritische, bürgernahe Beratung kann auf diese Weise nicht wirklich zustande kommen.

Ein Mehr an Demokratie bringen die Deputationen nicht, aber einen erheblichen Zeitaufwand für die Behördenarbeit. Das lässt sich zwar nicht quantifizieren. Und deswegen sagen auch viele Behördenchefs, die mit Deputationen gerne zusammenarbeiten: Also die paar Stunden, die kann ich dann da auch noch einsetzen; die Gespräche sind ja fruchtbar und machen Spaß. Aber überall müssen Beamte vorbereiten, Protokoll führen, ablegen und wieder vorlegen. Es gibt Sitzungszeiten, Entscheidungsfristen und Vertagungen.

Im Ergebnis sind Deputationen und die von der Bürgerschaft bestellten Kommissionen in erster Linie Merkmale für unklare Grenzen zwischen Legislative und Exekutive, Reste fauler Verfassungskompromisse in der Vergangenheit, sie verwischen Verantwortungen und belasten die Arbeitsabläufe.

Tiefes Misstrauen hat diese Einrichtungen und ihre Arbeitspraxis geboren. Dieses Misstrauen zwischen Bürgerschaft und Senat, das bis zum großen Rezess von 1712 häufig sogar Hass war, wirkt bis heute fort. Es zeigt sich auch im Haushaltsrecht.

Im Beschluss für den Haushalt eines jeweiligen Jahres legen Regierung und Parlament Arbeitsrahmen und Ausgaben fest. Das Budgetrecht ist die

Magna Charta des Parlamentes. Hier, im Budgetrecht des Parlaments, sind Macht und Kontrollanspruch gebündelt. Das Haushaltsrecht prägt die Verfassungsgeschichte der Demokratie überhaupt. Die erste Deputation in Hamburg war folglich die Finanzdeputation im 16. Jahrhundert.

Was geschieht, wenn sich im Laufe des Jahres die Bedingungen verändern, Vorschätzungen nicht eintreffen, Haushaltsanschlüsse überschritten werden müssen, neue Ansprüche gestellt werden?

Normalerweise wird dies in den Parlamenten durch ein bestimmtes Notbewilligungsrecht geregelt. Bis zu einer bestimmten Höhe darf der Finanzminister unabweisbare Ausgaben genehmigen. Diese werden dann in einem Nachtrag zusammengefasst und durch das Parlament gebilligt.

Wiederum: Nicht so in Hamburg. In Hamburg gibt es kein Notbewilligungsrecht für den Finanzsenator. Alles geht durch Bürgerschaft oder Bürgerausschuss. Als der Senat noch in Zeiten der absoluten Mehrheit der SPD – es lag also nicht an der Opposition oder an der Koalition –, ein Notbewilligungsrecht aus praktischen Gründen, aus Arbeits- und Kostenersparnis durchsetzen wollte, wurde er unter Hinweis auf das Budgetrecht des Parlaments – das in diesem Zusammenhang doch gar nicht angetastet werden würde –, abgeblockt.

Also müssen wir weiterhin mit jeder lächerlichen Überschreitung – neulich ging es einmal um den Ersatz für eine kaputte Kaffeemaschine –, mit Vorlage an den Bürgerausschuss herantreten.

Ich gebe Ihnen wieder einen Vergleich: Im Bund und in Niedersachsen zum Beispiel kann der Finanzminister für über- und außerplanmäßige Ausgaben bis zu zehn Millionen DM pro Einzelfall bewilligen, in Schleswig-Holstein – kleiner – bis zu einer Millionen DM. Wegen der Misswirtschaft des Hamburger Rates im 16. und 17. Jahrhundert muss unsere Stadt, der Senat, noch immer büßen: Zur Kaffeemaschine muss die Bürgerschaft beziehungsweise der Bürgerausschuss zustimmen.

Zum Ausgleich für die misstrauische Senatsbeschneidung auch in den kleinsten haushaltswirksamen Fragen – siehe Kaffeemaschine – verfügt dann die Hamburgische Bürgerschaft über im Vergleich zu anderen Landesparlamenten einzigartige Privilegien: Sie kann die Ausgaben durch Gesetz erhöhen und die Einnahmen vermindern, ohne die Mehrausgaben decken zu müssen. Das kann dann nach der Entscheidung der Bürgerschaft der Senat machen und den Kopf für die Sparmaßnahmen hinhalten.

Der von der Bürgerschaft gewählte Bürgerausschuss hat im Übrigen neben dem „Notbewilligungsrecht“ noch eine andere, merkwürdige Rolle, die wiederum nur aus der misstrauensschwangeren Hamburger Verfassungsgeschichte zu erklären ist. Der Bürgerausschuss ist nämlich nach Art. 31 Abs. 1 Hamburgischer Verfassung verpflichtet, über die Einhaltung der Verfassung durch den Senat und über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu wachen. Verstöße hat er der Bürgerschaft anzuzeigen, sofern der Senat nicht Abhilfe schafft.

Was bedeutet das? Es heißt, dass der Bürgerausschuss eine Art Oberaufsicht über den Senat darstellt, denn er darf offenbar Verfassungsverstöße feststellen – sonst könnte er solche nicht der Bürgerschaft anzeigen. Er überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, ist also eine Art bürgerschaftliches Verwaltungsgericht. Eine hamburgische Einmaligkeit.

Parlamentarische Beteiligung im Vorfeld von Regierungsentscheidungen über Deputationen und Kommissionen, parlamentarische Mitwirkung an Detailentscheidungen der Verwaltung, soweit sie haushaltsrelevant sind, dies sind nur einige Merkmale der unklaren Gewaltenteilung von Legislative und Exekutive in Hamburg. Diese Regeln sind nicht nur antiquiert, sie sind äußerst arbeitsaufwendig, führen zu erheblichen Verzögerungen von Entscheidungen, und sie kosten viel Geld.

Es bleibt richtig, dass durch das Evokationsrecht des Senats – also das Ansichheranziehen der Entscheidung – und durch fleißige Einzelvorlagen an den Bürgerausschuss alles überwindbar ist. Aber zu einem Preis, den die Öffentlichkeit mit Recht ärgerlich wahrnimmt: Hü und hott! Streit, Verzögerungen und hohe Kosten.

Es gibt ein weiteres Beispiel, in dem der Senat nicht einmal evozieren kann. Gemessen an anderen Bundesländern, allerdings wohl nicht abweichend von anderen Großstädten, hat Hamburg ein ungewöhnlich kompliziertes System der Beamtenernennung.

In Schleswig-Holstein zum Beispiel oder in Bayern oder im Bund ist dies im Landes- oder Bundesbereich ausschließlich Sache der Exekutive, wer wozu ernannt wird. Nicht so in Hamburg. Typisch hamburgisch und ganz im Sinne des Rezesses von 1712 – „inseparabili nexu coniunctim, aber nicht private“ – machen es wieder Senat und Bürgerschaft zusammen. Wir haben einen Beamtenernennungsausschuss. Der Beamtenernennungsausschuss besteht aus drei Beamten und vier von der Bürgerschaft berufenen Mitgliedern. Zwar hat der Ausschuss nur selten Senatsvorschlägen widersprochen – ich glaube, nur vierundfünfzig Mal in elftausend Fällen, ein Zeichen für die hohe Effektivität solcher Kommissionen –, aber das Verfahren verwischt nicht nur die Verantwortung und nimmt Verwaltungszeit in Anspruch: Wenn – Sie müssen sich das einmal vorstellen –, mit der Mehrheit der von der Bürgerschaft benannten Mitglieder ein Vorschlag des Senats abgelehnt wird, ist dies eine Entscheidung der Exekutive, getroffen de facto vom Parlament und nicht mehr änderbar.

Noch schwerwiegender allerdings, weil auch durch Fleiß und Einsatz nicht kompensierbar, sind die Wirkungen, die von dem System der Regierungsbildung in Hamburg ausgehen. Hier findet eine gegenseitige Grenzüberschreitung zwischen Legislative und Exekutive – zwischen Bürgerschaft und Senat – in einer Weise statt, die verantwortliches Handeln nicht nur wesentlich erschwert, sondern in gewissen, und zwar gerade in kritischen Situationen, sogar unmöglich machen kann.

Normalerweise werden in parlamentarischen Systemen Ministerpräsidenten oder Bundeskanzler in geheimer Wahl gewählt. Sie ernennen dann die Minister, gelegentlich mit Zustimmung des Parlaments in offener Abstimmung; sie entlassen die Minister; auch hier ist gelegentlich eine entsprechende parlamentarische Zustimmung in offener Abstimmung vorgesehen.

Sinn dieser Vorschriften ist es, bei der Zusammensetzung einer Regierung dem Ministerpräsidenten oder Bundeskanzler einen gewissen Spielraum in der Zusammensetzung seines Kabinettes zu lassen. Wirklich freie Hand hat der Ministerpräsident oder Bundeskanzler natürlich nie; denn die Zusammensetzung einer Regierung muss immer das parlamentarische Kräfteverhältnis berücksichtigen, zum Beispiel eine Koalition, Parteiflügel oder auch Stärke einer einzelnen Person. Kein Ministerpräsident und kein Bundeskanzler kann immer den Minister ernennen, den er gern möchte. Er kann auch Entlassungen nicht immer vornehmen, wenn ihm das Herz danach ist.

Das Hamburger Verfassungsrecht, das im Wesentlichen den anderen Stadtstaaten entspricht, ist jedoch ein besonderes.

In Hamburg wählt das Parlament keinen Bürgermeister, also keinen Ministerpräsidenten, sondern Senatorinnen und Senatoren. Erst diese wählen dann unter sich den Präsidenten des Senats, den Ersten Bürgermeister. Dies tun sie jährlich in der jeweils letzten Sitzung des Jahres.

Nach der Hamburger Verfassung werden alle Senatorinnen und Senaten in geheimer Wahl von der Bürgerschaft gewählt. Wie werden in ein Kollegialorgan gewählt, in dem sie gleichberechtigt sind, übrigens werden auch alle gleich bezahlt.

Auch in den Stadtstaaten gibt es natürlich Spitzenkandidaten in den Wahlen, die dort als Bürgermeister vorgeschlagen werden. Aber mit der Verfassung hat das nichts zu tun; denn die Wahl des Bürgermeisters erfolgt erst in einem Kollegialorgan, dem Senat.

Das Problem der Stadtstaatenverfassungen liegt darin, dass der zukünftige Ministerpräsident beziehungsweise Erste Bürgermeister damit nur sehr begrenzt imstande ist, Einfluss auf die Zusammensetzung, ich sage einmal etwas vorlaut, seines Senates zu nehmen. Starke Gruppen im Parlament können für den Fall einer unliebsamen Zusammensetzung des Senats angesichts der geheimen Wahl jedes einzelnen Senatsmitgliedes auf die gefährdete

Mehrheit hinweisen, höflich und nachdrücklich.

Während in denjenigen Landesparlamenten, in denen eine offene Zustimmung zu der Ernennung eines Ministers von der Verfassung verlangt wird, diese dann auch offen verweigert werden müsste, genügt es in den Stadtstaaten schon durch den Hinweis auf gefährdete Mehrheiten und die Gefahr so genannter U-Boote, eine unliebsame Senatszusammensetzung zu verhindern.

So ist es allgemein bekannt, dass die Zusammensetzung des Sieveking-Senates im Jahre 1953 rücksichtslos über den Kopf Kurt Sievekings hinweg von Parteien und Fraktionen abgesprochen wurde. Er aber musste danach diesem Senat vorsitzen, und ihm wurden die Erfolge abgefordert.

Dass die Parteien im Übrigen an der Wahl der Regierungsmitglieder in der Bürgerschaft auch ihrerseits formell mitwirken wollen, erscheint auch nur zwangsläufig. Wo nämlich das Parlament wählt, will auch die Partei mitwählen. Das gilt im Bund für den Bundeskanzler, der zunächst auf einem Parteitag gewählt wird, das gilt auch für den schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten als Spitzenkandidat auf einem Parteitag, und so gilt das in Hamburg für alle diejenigen, die hier gewählt werden; für alle Senatorinnen und Senatoren. Dies ist keine Hamburger Besonderheit; denn auch die Berliner CDU und FDP oder, wie wir es kürzlich in Hamburg erlebt haben, die Hamburger FDP nehmen dieses Parteirecht der Vorwahl für sich in Anspruch. Es ist also falsch, wenn behauptet wird, dies sei ein Problem des Hamburger SPD-Parteitages. Die SPD handelt hier nur wie alle Parteien aller Stadtstaaten.

Die Folgen der Wahl einer ganzen Regierung im Parlament sind also weitreichend. Das Stadtstaatsystem in der Regierungsbildung führt u.a. auch dazu, dass die einzelnen Senatorinnen und Senatoren in ihrer Arbeit nicht auf den Bürgermeister, sondern auf die Mehrheiten in Fraktionen und Parteigremien ausgerichtet sind. Denn dort, nicht beim Bürgermeister, wird man eventuell wiedergewählt werden, von dort geht insofern die wahre Regierungsmacht aus.

Auch hier könnte man noch sagen, dies sei ja nur demokratisch. Es verhindere eine autoritäre Personalpolitik durch den Ministerpräsidenten beziehungsweise den Ersten Bürgermeister.

Aber wenn in einem Kabinett der Vorsitzende für die Ausrichtung der gemeinsamen Arbeit keine andere Kraft einsetzen kann als seine persönliche Überzeugungskraft; seinen Sachverstand, seine Aktenkenntnis, wenn der Minister beziehungsweise der Senator nach seiner Wahl zum Senator auf die Zusammenarbeit und das Wohlwollen des Senatspräsidenten in keiner Weise angewiesen ist, solange ihn Parteimehrheiten tragen, führt dies mindestens zu einem erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand, möglicherweise aber auch zu Ineffizienzen und Fehlern.

Meine Damen und Herren!

Mir wird nachgesagt, ich strebte für den Bürgermeister unserer Stadt die Richtlinienkompetenz an. Ich erkläre hier erneut: Dies tue ich nicht. Aber ich will, dass die Zusammensetzung des Senats durch Ernennung der Senatorinnen und Senatoren und eventuell offene Bestätigung in der Bürgerschaft erfolgt. Denn das heutige System lähmt die Politik.

Besonders nachteilig ist das Stadtstaatsystem nämlich im Falle der Krise, die eine Umbildung der Regierung erforderlich macht. Ich will das an einem praktischen Beispiel offen erläutern. Im Jahre 1986, nach dem Vorgang Pinzner im Polizeipräsidium, erschien mir die Umbildung der Regierung – also des Senates –, die ich wegen des so genannten Hamburger Kessels nicht für erforderlich gehalten hatte, unausweichlich. Dies war auch die Auffassung des damaligen Innensensors, des Kollegen Rolf Lange, der mich, noch bevor ich mit ihm sprechen konnte, um die Entbindung von seinen Ämtern bat. Die Kollegin Eva Leithäuser, damals Justizsenatorin, meinte dann bereits, dass es gut wäre, zu diesem Zeitpunkt auch die Justizbehörde neu zu besetzen.

Wir befanden uns wenige Monate vor der Wahl. Ein nicht unerheblicher Teil der SPD-Bürgerschaftsfraktion, die über die absolute Mehrheit verfügte, war auf Grund eines stärkeren Frauenanteils oder auch aus anderen, mit er

jeweiligen politischen Basis verbundenen Gründen nicht wieder aufgestellt worden. Ich selbst hatte als Bürgermeister sicherlich auch manchem der Ausscheidenden Schmerzen bereitet, notwendige, vielleicht auch vermeidbare. Konnte ich mich auf die frühere Mehrheit noch verlassen? Durfte ich die getrennte, geheime Neuwahl eines Innensenators und eines Justizsenators zu diesem Zeitpunkt riskieren? Ich tat es nicht. Denn wie hätte die Presse wohl über den Senat und den Bürgermeister geschrieben, wenn mir von, ich sage einmal, 64 Stimmen in der Bürgerschaft – das war die damalige Mehrheit, 61 Stimmen braucht man – vier Stimmen, also weniger als zehn Prozent, gefehlt hätten, und die neuen Senatoren oder Senatorinnen wären nicht gewählt worden? In wessen Hand lag da die Zukunft unserer Politik wirklich? Ich wusste es nicht, und ich wollte es auch nicht lernen und riskieren. Zu oft hatten in anderen Stadtstaaten schon die Mehrheiten gefehlt.

Ich wollte nicht geschwächt und zerstritten in die Wahlen gehen. Infolgedessen mussten wir eine mühsame, zeitraubende Umsetzung vornehmen, die eindeutig den Charakter des Provisoriums hatte.

Das Hamburger System der Regierungsbildung beeinträchtigt aber nicht nur den Senat, es führt auch zu einer unerträglichen Beeinträchtigung parlamentarischer Rechte. Denn anders als in den Flächenstaaten und im Bund, und anders als sonst in parlamentarischen Demokratien, findet die Wahl der Senatorinnen und Senatoren nicht etwa für eine Legislaturperiode statt, die Amtszeit bei uns endet nicht automatisch mit dem Ende der Legislaturperiode. Der Senat ist, wie es heißt, „ewig“. Die Senatorinnen und Senatoren können theoretisch nur auf dem komplizierten Wege eins auf sie gerichteten konstruktiven Misstrauensvotums – das heißt einer Abwahl bei gleichzeitigem Vorschlag einer Neuwahl einer anderen Person – ihrer Ämter enthoben werden.

Dies gibt den Mitgliedern des Senats und dem Kollegium Senat gegenüber dem Parlament, der Bürgerschaft, eine unzulässige Stärke. Hier wirkt die Lebenszeitstellung übrigens der Senatoren, die es bis 1919 gab, undemokratisch fort.

Der „ewige Senat“ bedeutet nichts anderes als eine Beschneidung des Parlamentes in seinem neben dem Haushaltsrecht wichtigsten Recht: zu Beginn einer Legislaturperiode eine Regierung zu wählen – einen Regierungschef oder einen Vorsitzenden zu wählen – und ihr die Verantwortung für die Exekutive zu übertragen.

Nach der Hamburger Verfassung kann, ja muss der Senat auch nach einer verlorenen Wahl weiter regieren, so als ob nichts geschehen sei, bis das Parlament eine Mehrheit für eine andere Regierung gefunden hat.

Wir haben das im März 1987, nachdem das Parlament seine Selbstauflösung beschlossen hatte, aus Gründen der politischen Ästhetik allerdings anders gemacht: Wir sind zurückgetreten. In diesem Jahrhundert geschah das aber erst zum dritten Mal, davor einmal 1918 und einmal 1933. Es war unsere freiwillige Entscheidung, und die Verfassung gebietet eigentlich anderes.

Ich möchte mich jetzt dem zweiten Bereich zuwenden: dem Bezirksproblem. Die Bezirke, ihre Zuständigkeiten und Arbeitsweise sind ebenfalls ein wichtiger Faktor in der Produktivität oder Leistungsfähigkeit des Hamburger politischen Systems.

Hamburgs Einteilung in Bezirke entspricht in gewisser Weise dem Berliner Vorbild. Bezirke mit Zuständigkeiten und Beschlusskompetenzen wie in Hamburg, und in noch stärkerem Umfang in Berlin, gibt es in anderen Großstädten nicht. München zum Beispiel wird zentral aus dem Rathaus regiert, es gibt etwa 40 Ortsausschüsse, die den Bürgerwillen vor Ort repräsentieren und denen im Münchener Stadtrecht ein Rederecht aber kein Stimmrecht eingeräumt wurde, wenn sie unmittelbar berührt sind. Auch die, allerdings sehr viel kleineren, Städte wie Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf oder Hannover haben keine dem Hamburger System entsprechenden Bezirksgliederungen.

Wenn man allerdings die Hamburger Situation betrachtet, muss man sich daran erinnern, dass unsere Stadt erst vor knapp 50 Jahren zu dem heutigen Hamburg zusammengefügt wurde. Einige der bis 1937 selbstständigen Stadtteile, insbesondere Harburg, aber auch Bergedorf, haben bis heute ein so star-

kes Traditionsbewusstsein, dass, ganz unabhängig von der sonstigen Beurteilung der Frage „dezentral Bezirke oder zentral Senat“, eine schlichte Zentralisierung nicht realistisch, aber auch nicht zweckmäßig erscheint.

Es gibt heute Doppelarbeit und unklare Abgrenzungen zwischen der Bezirksebene und der Senatsebene. Bei der notwendigen Bezirksreform kann man im Prinzip zwei Wege gehen: den Weg einer konsequenten Großstadtverwaltung mit dezentralen Verwaltungseinheiten oder den Weg des Ausbaus des heutigen – Hamburger und Berliner – Systems, dann allerdings mit klarerer Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den selbstverwalteten Bezirken einerseits und den Kompetenzen von Senat und Bürgerschaft andererseits.

Ich persönlich würde – das sage ich ganz offen – den Weg einer zentralen Kompetenz mit dezentralen Verwaltungseinheiten für richtig halten, und zwar – dies mag erstaunen – unter anderem aus Gründen der demokratischen Beteiligung der Bürger vor Ort an den sie betreffenden Entscheidungen.

Die heutigen Bezirksversammlungen können nämlich wegen der Größe der Bezirke – Wandsbek ist so groß, dass es, wenn man es wieder ausgliederte, an sechzehnter Stelle aller deutschen Großstädte stünde – ihrerseits die Interessen, Meinungen und Wünsche der unmittelbar betroffenen Bürger kaum besser aufnehmen und umsetzen, als dies eine zentrale Behörde auch könnte. Um die demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen zu verstärken, müsste man eher den Ortsausschüssen und den so genannten Kerngebietsausschüssen in den sieben Bezirken ein größeres Gewicht geben. Denn dort, unmittelbar vor Ort, könnten dann die Bürgerinnen und Bürger auch ihre persönlichen Meinungen und Betroffenheiten in den Entscheidungsprozess besser einbringen.

So ist im Zusammenhang mit der jetzt sehr laut gewordenen Debatte um die Bezirksreform auch der Gedanke aufgekommen aus den sieben Bezirken elf oder 17 oder 23 zu machen, das heißt, die Bezirke zu verkleinern, sie dichter bei den betroffenen Bürgern anzusiedeln und damit zugleich auch die heutige Mehrstufigkeit – Ortsausschüsse, Kerngebietsausschüsse, Bezirksversammlungen, Senat, Bürgerschaft – um eine Ebene zu verkürzen.

Persönlich bin ich, wie gesagt, nicht der Ansicht, dass das Problem Senats-ebene/Bezirksebene das zentrale Verwaltungsproblem Hamburgs ist. Ich bin nach meinen Erfahrungen vielmehr der Auffassung, dass die Überschneidungen der Zuständigkeiten zwischen Bürgerschaft und Senat die wahre Ursache der hamburgischen Probleme bilden. Hierfür spricht auch, dass längst bevor es Bezirke gab und als Hamburg noch nicht Großhamburg war, über die Hamburger Verwaltung dieselben Beschwerden geäußert wurden, die wir auch heute hören. Gestern wurden wir in der Bürgerschaft zum Beispiel daran erinnert – von dem Kollegen Dr. Voscherau –, dass Hamburg auch nach dem Brand von 1842 insgesamt 25 Jahre darüber debattierte, ist schließlich eine Berufsfeuerwehr eingeführt wurde. Insofern – das war damals, in einer Stadt ohne Bezirke – ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass die Bezirke die Wurzeln des Übels bilden. Die Wurzel ist die unvollkommene Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, nämlich „inseparabili“, wie ich schon mehrfach zitierte.

Aus ganz praktischen Gründen würde ich heute eher dazu neigen, in der Frage der Bezirksreform zunächst den Vorstellungen, die mit der vorläufigen Vorlage des Senats verbunden sind, zu folgen. Das heißt eine konsequente Entflechtung zwischen Bezirksaufgaben und Senats- beziehungsweise Bürgerschaftsaufgaben. Dabei müsste man sicherstellen, dass in den wichtigen Fragen der Ver- und Entsorgung und in den wesentlichen stadtübergreifenden Entscheidungen die Kompetenzen von Bürgerschaft und Senat und die Möglichkeit zügiger Entscheidungen nicht beeinträchtigt werden. Außerdem müsste ohnehin in jedem Falle das Evokationsrecht, also das Recht des Senates, eine Sache an sich zu ziehen, bestehen bleiben.

Es stellt sich allerdings in diesem Zusammenhang eine Frage, die nur scheinbar von nebensächlicher Bedeutung ist. Dies betrifft den Weg der Ernennung des Bezirksamtsleiters, wiederum, so meine ich, ein typisch Hamburger Problem.

Nach dem heute geltenden Bezirksverwaltungsgesetz von 1978 ist der Bezirksamtsleiter ein Wahlbeamter. Das heißt, er wird von der Bezirksversammlung für sechs Jahre gewählt, und seine Wiederwahl hängt von der Zustimmung der Bezirksversammlung ab.

Die Position des Bezirksamtsleiters ist damit ein typischer Hamburger Zwitter: Einerseits muss er die Beschlüsse der Bezirksversammlungen ausführen, denen der Senat keine Weisungen erteilen kann, andererseits unterliegt er als Beamter den Weisungen des Senats.

Die Bezirksversammlungen sind im technischen Sinne Verwaltungsausschüsse und keine Parlamente. Man konnte sich 1978 offenbar nicht entscheiden, einen politischen Bezirksbürgermeister zu schaffen, also schuf man de facto einen Wahlbeamten, mit dessen Amtspflichten allerdings wiederum eine einseitige parteipolitische Stellungnahme unvereinbar ist.

Ich bin sicher, dass unsere Bezirksamtsleiter und -leiterinnen ihre Verantwortung mit Engagement tragen. Aber um ein politisches Mandat auszuüben, geben wir ihnen nicht die Möglichkeit, sich auch eine politische Basis zu verschaffen. Denn der Bezirksamtsleiter oder die Bezirksamtsleiterin soll nicht einer Partei oder einer Koalition verpflichtet sein, sondern der Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und so weiter. Wir setzen mit dem heutigen Verfahren den Beamten oder die Beamtin der Gefahr aus, um der Wiederwahl willen in dem einen oder dem anderen Fall mit der Mehrheit der Bezirksversammlung Kompromisse zu machen, die von der Sache her nicht geboten wären.

Aus diesem Grunde und aus verfassungsrechtlichen Gründen halte ich es für richtig, mit der Novellierung des Bezirksverwaltungsgesetzes den Status des Bezirksamtsleiters zu klären, ihn wieder zu verändern, den Bezirksamtsleiter oder die -amtsleiterin zu ernennen, anstatt ihn oder sie durch die Bezirksversammlung wählen zu lassen.

Ob das durchsetzbar ist, wird man sehen. Nach meinem Eindruck wird weder die FDP noch ein erheblicher Teil der SPD eine solche Lösung unterstützen. Ich mache nur schon hier darauf aufmerksam, dass eine konsequente Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsvorgänge nicht nur von der Frage der Entflechtung und der klareren Abgrenzung von Zuständigkeiten abhängt, sondern auch von dem Status und der Unabhängigkeit des Bezirksamtsleiters. Ich meine, alle Parteien sollten den Mut haben, die Sache zu sehen, sich vom Basis-Druck der Bezirke zu befreien und diese notwendige Entscheidung treffen.

Welche Schlussfolgerungen sind aus meinen Erfahrungen über das Verhältnis von Bürgerschaft und Senat und über das Verhältnis von Senats- und Bürgerschaftsebene zu den Bezirken zu ziehen?

Hamburg muss sich, davon bin ich überzeugt, entscheiden, ob wir mit einer Magistratsverfassung arbeiten wollen, die die kommunalpolitischen Aspekte in den Vordergrund stellt, oder mit einem parlamentarischen System, wie es in anderen Bundesländern und dem Bund üblich geworden ist. Das heutige Mischsystem, entstanden im geschichtlichen Ringen zwischen einer erwachenden demokratischen Bürgerschaft und einem etablierten Senat während des 16. und 17. Jahrhunderts, ist mühselig, langwierig und führt in einem unerträglichen Maße zu politischen Auseinandersetzungen, die mit der Frage Exekutive und Legislative, Regierung und kontrollierendes Parlament, wenig zu tun haben.

Carl Mönckeberg schrieb 1917, also vor siebzig Jahren, folgendes über Probleme der Verwaltung und der Verfassung in Hamburg:

„Aber Hamburg ist nicht nur Hafen- und Kontorstadt. Als Behausung einer Menschenmillion lebt es nach denselben Gesetzen wie alle anderen modernen Großstädte Europas und Amerikas. Hier scheint es zu hapern. Bei der Kommunalverwaltung im Großen macht sich zuweilen eine Vielköpfigkeit und ein Dilettantismus bemerkbar.“ Und weiter: „Dass eine Umgestaltung und Verbesserung unseres Verwaltungswesens bis in den Senat hineinreichen muss, kann schwerlich bestritten werden, denn die Quelle aller Schwierigkeit entspricht ohne Zweifel ganz oben.“ Und er fährt fort, „dass der große Apparat der hamburgischen Verwaltung zu schwerfällig und zu kostspielig arbei-

tet.“ So war es eben schon immer. Wiederum: Schon 1917. Bevor es Bezirke gab!

Ich bin tief davon überzeugt, dass ohne eine konsequente Begradigung der unvollkommenen Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament, Bürgerschaft und Senat, Hamburg niemals effizient und für die Bürger transparent regiert werden kann. Hierzu gehört in erster Linie ein Verfahren der Regierungsbildung, das eine Regierung in ihre eigenen, parlamentarisch kontrollierte Verantwortung stellt; hierzu gehört, dass die „Ewigkeit“ des Senats abgeschafft wird; hierzu gehört ein Zurückschneiden der Eingriffe der Bürgerschaft auf das tägliche Verwaltungshandeln des Senats; insbesondere eine effektivere Abgrenzung der Haushaltsverantwortung zwischen Senat und Bürgerschaft. Wenn das nicht geschieht, wird es auch in den kommenden Jahren nicht besser werden als in den vergangenen eineinhalb Jahrhunderten: die Klage über Hamburgs langsames, teures und wenig entscheidungsfreudiges politisches System, die wir schon über so viele Jahrzehnte hören konnten, wird und kann dann nicht verstummen.

Weil die Hamburger Probleme typische Probleme der Stadtstaatenverfassungen sind, haben die drei Bürgermeister von Berlin, Bremen und Hamburg auf meine Anregung hin eine Kommission eingesetzt unter dem früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Professor Benda, die zu diesen Fragen im März dieses Jahres berichten wird.

In dieser Situation – das ist mein Appell an Sie alle und an die ganze Stadt –, ist es von großer Bedeutung, dass der Bericht der Kommission nicht leichtfertig und leichtfertig zwischen den politischen Parteien zerrieben wird, weil nämlich die Ergebnisse wahrscheinlich allen Parteien und Fraktionen unbequem sein werden. Wer will schon Macht und Einfluss abgeben?

Die Stadt – und das sind Sie alle – muss dann darauf achten, dass eine Reform der Verfassung im Sinne klarer Verantwortungen und effizienterer Entscheidungsstrukturen nicht am Interesse der etablierten Politik scheitert. Denn die etablierte Politik hat ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo. Und von diesem gemeinsamen Interesse der gesamten etablierten Politik, ob rot, schwarz, grün oder gelb, sind die notwendigen Reformansätze während der letzten hundert Jahre immer wieder blockiert worden.

Jetzt steht Hamburg aber in einer Existenzkrise. Wenn es jetzt nicht gelingt, die Forderung nach politischen Strukturen, die mit unseren Wettbewerbern gleichwertig sind, ernsthaft zu diskutieren und dann durchzusetzen, wird Hamburg auch die Aufgabe der wirtschaftlichen und ökologischen Modernisierung und der Neuorientierung unserer kulturellen Grundlagen nicht bewältigen können. Wie gesagt: Die Politik kann strukturpolitisch keine Wunder bewirken. Aber ohne ein leistungsfähiges politisches System geht es auch nicht.

Dabei möchte ich ein Weiteres zu bedenken geben. Großstädte, in denen sich die sozialen und politischen Konflikte zwangsläufig verdichten, sind heute auch Schwerpunkte der politischen Auseinandersetzung, des politischen Streits. Das muss auch für Hamburg gelten. Aber wir wissen doch auch aus unserem Leben, dass unklare Zuständigkeiten und Nebeneinander von Aufgabenstellungen immer eine Brutstätte des Streits sind. Hamburg gilt bundesweit heute eher als eine streitige Stadt. Ich meine, nicht nur aus Gründen der Arbeitseffizienz, sondern auch aus Gründen der Verbesserung des Bildes, das von uns besteht, müssen wir unnötige Streitquellen im politischen System beseitigen.

Ich komme erst jetzt und bewusst am Ende zu dem Thema, das in den Ankündigungen meiner Rede die größte Rolle gespielt hat: zum Thema der künftigen Existenz des Stadtstaates. Aber anders als die Fragen einer Verfassungs- und Bezirksreform liegen die Antworten zu dieser Frage nicht allein in Hamburger Hand. Und deshalb darf die Debatte über die Zukunft des Stadtstaates die notwendige Diskussion über Verfassungsreform und Bezirksreform nicht überlagern oder gar verdrängen.

Mit diesem ausdrücklichen Hinweis komme ich also zu dem letzten Thema, zur Zukunft des Stadtstaates.

Die Entwicklung der Ballungsräume, und zwar nicht erst während der letz-

ten Jahrzehnte, hat die Probleme kommunaler Stadtgrenzen immer deutlicher in den Vordergrund treten lassen. Während aber andere Großstädte entweder mit ihrem unmittelbaren Umland Ausgleichsverhandlungen führen konnten, gefördert durch eine gemeinsame Landesregierung, oder sogar Eingemeindungen vornehmen durften, ist der Stadtstaat zwangsläufig auf seine staatlichen Grenzen verwiesen.

Die hiermit verbundenen Probleme sind vielfältig und zumeist bekannt. Ich will sie hier nur noch einmal skizzenhaft beleuchten.

Sie beginnen bei der Finanzausstattung. Die wachsende Zahl von Einpendlern und die heutige Regelung der Einkommensteuer- und Lohnsteuererlegung führen dazu, dass der Arbeitsplatz Großstadt immer häufiger durch Personen in Anspruch genommen wird, die außerhalb dieses Arbeitsplatzes wohnen und ihre Lohn- und Einkommensteuern dann an ihre Wohnorte beziehungsweise an die entsprechenden benachbarten Bundesländer mitnehmen.

dieses Problem wachsender Einpendlerzahlen ist kein Hamburger Problem, weil wir etwa die Bewohner vertrieben hätten. Dies ist eine törichte Legende. Die Zahl der Einpendler wächst in allen Großstädten. Hamburg hat seit 1970 im Durchschnitt nicht mehr Einwohner verloren als der Durchschnitt der deutschen Großstädte.

Das Problem ist also ein generelles Großstadtproblem. Nur: Bei uns sind die Stadtgrenzen auch die Landesgrenzen, und woanders findet der Ausgleich dann innerhalb des Landes statt.

Hamburg muss allein an Lohnsteuern in jedem Jahr – und das ist nicht der Finanzausgleich, von dem ich immer spreche –, 800 Millionen DM an Schleswig-Holstein und Niedersachsen abführen, und da sind die unmittelbar an den Wohnorten veranschlagten Einkommensteuern, die sicherlich noch einmal 50 Millionen DM bis 70 Millionen DM ausmachen, noch gar nicht mit verbucht.

Es ist richtig, dass ein Teil der Aufwendungen, die im Zusammenhang mit den städtischen Arbeitsplätzen stehen, in den umliegenden Gemeinden, den Wohngemeinden, anfällt. Dort müssen zum Beispiel für die wohnende Bevölkerung, unabhängig von ihrem Arbeitsplatz in der Stadt, Erschließungen, Straßenbau, Schulen, gelegentlich auch Krankenhäuser, und so weiter vorgehalten werden. Auf der anderen Seite fällt – und das lässt sich beweisen – sogar von diesen Kosten ein nicht unerheblicher Teil auf die Metropole Großstadt. Die Zahl der Schulkinder aus dem Umland, die Krankenhausbelegung durch Patienten aus dem Umland, die Zahl der Studenten aus dem Umland sind in Hamburg erheblich.

Aber darüber hinaus muss Hamburg die Infrastruktur für die Erhaltung dieser Arbeitsplätze, für die wir Lohnsteuer nicht bekommen, von der Verkehrsregelung über die Entsorgung bis hin zu der vorhin erwähnten Subventionierung von Betrieben in der Umstrukturierung, übernehmen und hat sie übernommen.

Das Problem, das sich in den Fragen der Lohnsteuererlegung und dem Finanzausgleich den Stadtstaaten heute stellt, lautet wie folgt:

Die Städte müssen ihre Leistungen offen anbieten. Wir können und wollen keine Diskriminierungen an unseren Grenzen gegenüber solchen Personen vornehmen, die städtische Einrichtungen nutzen, ohne in der Stadt zu wohnen. Die Städte haben für das Umland eine tragende Funktion. Das Hamburger Umland wirbt bundesweit als „Hamburger Standort“. Aber ohne einen erheblichen Anteil an den Lohnsteuern der Einpendler werden die Stadtstaaten immer weiter ausgetrocknet werden. Die Hamburger Theater zum Beispiel sind ein Standortfaktor auch für das Umland. Aber die Stadtstaaten-grenze verhindert, dass sich das Umland an den Kosten dieser Einrichtungen beteiligen muss.

Meine Damen und Herren! Es kann kein Zweifel daran bestehen: Wenn die Finanzverfassung des Bundes und der Länder nicht so geändert wird, dass den Stadtstaaten Gerechtigkeit widerfährt – in Bremen ist jeder dritte, bei uns jeder fünfte Arbeitnehmer ein Einpendler –, statt sie trotz ihrer Stärke zu Bittgängern zu machen, dann können und werden die Stadtstaaten nicht fortbe-

stehen können. Hier muss also der Kampf weitergehen.

ein zweiter Problembereich liegt in der Versorgung mit Wasser, Strom und Verkehrsanschlüssen. Ich brauche das nicht zu illustrieren, es ist Ihnen alles bekannt: wesentliche Kraftwerke sind im Umland, Wasser beziehen wir aus der Nordheide, zum Teil auch aus Schleswig-Holstein, und so weiter.

Hamburg hat zwar einen Flughafen in den eigenen Grenzen, aber dies wirkt schon gegenüber dem benachbarten Norderstedt erhebliche Probleme auf, die zum Teil nur durch finanzielle Zugeständnisse lösbar waren. Wir haben damals gesagt: Dann bauen wir eben die Bahn ein bisschen weiter hinaus, und dafür wirkt Schleswig-Holstein darauf hin, dass die Norderstedter uns in der Frage einer Klage gegen den Flughafen ein wenig entgegenkommen. Immer muss Geld hingehalten werden.

Ebenso dringlich – und vielleicht noch dringlicher – sind Entsorgungsfragen, die heute nicht mehr in den Grenzen der Großstädte zu lösen sind. Langfristig gibt es überhaupt keine Lösungsmöglichkeit ohne wesentliche Reduzierung des Abfalles. Machen wir uns nichts vor: Wo sollen denn in fünfzig oder hundert Jahren die Deponien für all den Plastikabfall überhaupt noch gefunden werden? Aber für verbleibende Verbrennungsrückstände und -abfälle müssen auch dann Deponien gefunden werden. In Hamburg wird es dafür auf längere Sicht keinen ausreichenden Raum geben.

Im Zusammenhang mit der Frage des Hafenschicks und einer Sanierung der Elbe werden wohl noch einige Jahrzehnte vergehen, bis der Schlick wieder für solche Zwecke brauchbar ist, für die er früher einmal gebraucht werden konnte, wenn man die Zeiträume solcher Maßnahmen, selbst wenn sie sofort einsetzten, bedenkt. Hier stellt sich dieses Problem mit besonderer Dringlichkeit.

Schließlich müssen heute gewisse Einrichtungen großräumiger geplant werden. Ein Wettbewerb zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein oder Niedersachsen zum Beispiel um die Ansiedlung bestimmter wissenschaftlicher Institute ist sinnlos und zu teuer geworden. Die Fragen des Hochwasserschutzes an der Elbe oder der Verkehrsplanung für den Großraum Hamburg, verlangen eine immer intensivere Abstimmung mit dem Umland.

Ich möchte noch ein Argument einführen, das für die Frage der Zukunft der Stadtstaaten aus meiner Sicht sehr bedeutsam ist, auch wenn es oft nicht so wahrgenommen wird.

Große Städte in der Bundesrepublik haben Bürgermeister, die sich ausschließlich den kommunalen Aufgaben widmen. Ihre Landesregierungen haben Regierungsmitglieder und einen Ministerpräsidenten, die ausschließlich für die Landesaufgaben arbeiten. Oberbürgermeister Rommel zum Beispiel muss sich nicht um die Universitäten, um die Polizei, um die Lehrer für die Gymnasien und so weiter in Stuttgart kümmern; mein Kollege Späth wiederum wird nicht schlaflos über Müllabfuhr oder Streusalz. Ich muss beide Seiten im Kopf haben, wie übrigens meine Senatskollegen auch.

Es ist mein Eindruck, und ich sage das nachdrücklich, seit vielen Jahren, dass wir in Hamburg beide Aufgaben, kommunale und Landesaufgabe, trotz immenser Anstrengungen nicht angemessen, sagen wir mal: nicht wettbewerbsgerecht erfüllen können. Ich will das mit einem Satz belegen: Wir sind weder häufig genug in Bonn noch in Moskau, und das wird auch zum Nachteil für Hamburg. In den letzten Wochen und Monaten ist aus vielerlei Gründen immer wieder der „Nordstaat“ gefordert worden. Der Norden solle sein Gewicht auch in Bonn bündeln. Eine Zusammenlegung von Bundesländern vermindert allerdings auch die Bundesratsstimmen, mindestens im heutigen System. Wir haben heute zwischen Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen fünfzehn Bundesratsstimmen: je drei für die beiden Stadtstaaten, vier für Schleswig-Holstein und fünf für Niedersachsen. Mehr als fünf Stimmen gibt es im Bundesrat nicht. Auch Nordrhein-Westfalen mit 17 Millionen Einwohnern hat nur fünf Stimmen. Würden wir uns alle zusammenlegen auf rund zwölf Millionen – 11,5 Millionen – Einwohner, würden wir also fünf Stimmen behalten, aber zehn Stimmen für den Norden verlieren, ein Punkt, den man sehen muss. Das heißt, das ganze System müsste, wenn wir unsere Interessen wahren wollten, geändert werden.

Ich vermute, wenn wir heute im Jahre Null – also 1945/46 – wären, und zwar mit unseren heutigen Erfahrungen, dann würde die Debatte über ein größeres norddeutsches Bundesland sicher sehr viel intensiver geführt werden, als sie damals geführt worden ist.

Aber man muss auch realisieren, dass in den Jahren seit 1946 in den Bundesländern eine faktische Realität mit großem Gewicht entstanden ist. Ich kann mir ehrlich gesagt gegenwärtig nicht vorstellen, dass Niedersachsen und Bremen bereit wären, eine wirklich ernsthafte Diskussion über einen Nordstaat der vier norddeutschen Küstenländer wieder aufzunehmen. Wahrscheinlich auch nicht Schleswig-Holstein. Sicherlich, die Debatte sollte dennoch geführt werden; die Wirtschaft kann hier vorweggehen; Gutachten und Sachverständige sollten herangezogen werden. Aber eine reale Perspektive scheint mir dies heute nicht zu sein.

Anders sehe ich die Fragen der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein.

Zwischen den beiden Ländern gibt es seit 1945 rund 80 Abkommen und Staatsverträge, davon etwa die Hälfte – also rund 40 solcher Vereinbarungen – bilateral.

Im Jahre 1984 haben wir eine rechtlich nicht klar definierbare, aber politisch wirksame Rahmenvereinbarung mit Schleswig-Holstein geschlossen – die erste übrigens, die es gab –, die Verkehr und Entsorgung, Flughafen und Flughafenbindung umfasst.

Mein Vorschlag ist nun – ich hatte dies mit dem verstorbenen Kollegen Barschel schon intensiv diskutiert, und die Idee wurde auch in das SPD Wahlprogramm aufgenommen –, mein Vorschlag lautet, zunächst einmal durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe der beiden Landesregierungen diejenigen Sachgebiete herauszuarbeiten, in denen eine weitere, intensivere Abstimmung notwendig und möglich ist.

Hierzu gehören aus meiner heutigen Sicht die Verkehrspolitik, die Entsorgung, der Umweltschutz, das Gesundheitswesen, die Wissenschafts- und Forschungspolitik, die Kulturpolitik im Sinne von Museen und Theatern; die Neuordnung der regionalen Wirtschaftsförderung, insbesondere die Überarbeitung der heute unsinnigen Verschwendung staatlicher Gelder über den Wettbewerb von Zonenrandangeboten an Hamburger Unternehmen.

Rund 500 Millionen DM der insgesamt 800 Millionen DM Lohnsteuerzerlegung Hamburgs gehen heute nach Schleswig-Holstein, also nur 300 Millionen DM nach Niedersachsen. Diese Summe allein kennzeichnet schon das Maß an Verflechtung beider Länder. Es müsste auf dem Wege von Vereinbarungen und Staatsverträgen möglich sein, manchen unsinnigen Wettbewerb zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein auch bei Aufrechterhaltung der beiden Bundesländer zu reduzieren oder gar zu beseitigen. Und damit die Effizienz und die Gewichte der beiden Bundesländer zu erhöhen und gemeinsam neue Strukturen zu schaffen.

Hamburg und Schleswig-Holstein sind nicht nur geographisch, sondern auch ökonomisch und kulturell in besonderer Weise verbunden. Sie sollten eine besondere Beziehung entwickeln, ohne dass dies gleich ein neues Bundesland bedeuten muss. Aus diesem Grunde haben wir auch, übrigens trotz großer Haushaltsenge, in den Haushaltsberatungen 1988 wieder einen gemeinsamen Förderfonds für die Zusammenarbeit eingerichtet.

In der fernerer Perspektive, aber durchaus geeignet auch für eine politische Diskussion in Hamburg und Schleswig-Holstein, kann auch die Zusammenfügung der beiden Bundesländer liegen.

Aber das sind ferne Perspektiven, die heute nicht im unmittelbaren Vordergrund stehen dürfen. Ich trete hier nachdrücklich für den Ausbau der Konferenz Norddeutschland ein, die nach meinen hier in der Rede zum „Unternehmen Hamburg“ im Jahre 1983 gemachten Vorschläge inzwischen reorganisiert und gestärkt wurde. Und ich bin für eine besonders intensive Beziehung zu Schleswig-Holstein. Aber ich bin dagegen, dass wir uns die „Nordstaat“-Debatte als Ersatz für zügige Reformen und für bessere Zusammenarbeit ausdrücken lassen mit dem Ergebnis dann, so fürchte ich, dass auch die näherliegenden möglichen Schritte nicht gesehen und nicht getan werden.

Lassen Sie mich zusammenfassen. Ich bin der Auffassung, dass es uns sehr wohl gelungen ist, die Stadt auf eine neue Standortpolitik zu orientieren. Aber ich bin davon überzeugt, dass unser politisches System in Hamburg für die Durchsetzung dieser Neuorientierung heute noch nicht so leistungsfähig ist, wie es sein müsste und sein könnte.

Das „Unternehmen Hamburg“ und die Verbreiterung unserer wissenschaftlichen und kulturellen Basis setzen aber ein sehr produktives und effizientes politisches System voraus.

Ich glaube also nicht an die Unregierbarkeit der Städte, sondern an die Notwendigkeit effektiver und leistungsfähiger politischer Systeme. Ich weiß, dass Hamburg heute ein solches System nicht hat, aber ich bin sicher, wenn die notwendigen Reformen nicht von der etablierten politischen Macht blockiert werden, können wir ein solches System schaffen.

Dieses zu bewirken, liegt also in unser aller Hand. Hier sind wir nicht abhängig von der Bildung des Nordstaates oder eines Landes Hamburg-Schleswig-Holstein. Hier stellt sich allein die Frage, ob wir, die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs, imstande sind, die beharrenden Kräfte der Politik, die ihre über Jahrhunderte gewachsenen Rechte nicht neu ordnen und auch nicht zurückschneiden wollen, auf eine wirkliche Reform zu verpflichten.

Lassen wir uns in dieser Debatte nicht von dem Argument beeindrucken, jede Verwischung von Zuständigkeit und Verantwortung sei ein demokratischer Fortschritt. Die klare Gewaltenteilung ist ein Fundament der Demokratie. Wer also die Gewaltenteilung verteidigt, verteidigt auch die parlamentarische Demokratie.

Es ist notwendig, dass unsere Finanzausstattung gerechter geregelt wird. Hier müssen sich die Stadtstaaten noch deutlicher Gehör verschaffen, noch mehr mit einer Zunge reden – auch die verschiedenen Parteien der Stadtstaaten – und mit geeinten Kräften die anderen zu überzeugen versuchen. Aber wir müssen auch unser „Unternehmen Hamburg“ richtig organisieren. Größe, „Nordstaat“ sind allein keine Antwort. Um im Bilde zu bleiben: Der kleine Betrieb kann durch Klugheit und Konzentration sogar wettbewerbsfähiger sein, vorausgesetzt, er wird nicht finanziell benachteiligt. Allerdings: Ein schwerfälliges Management kann sich gerade der kleine Betrieb nicht leisten.

Die Aufgabe der Verfassungsreform ist deswegen zu wichtig, als dass man sie der Politik und dort den professionellen und etablierten Interessen allein überlassen dürfte. Die Verfassungsreform ist eine große Bürgeraufgabe dieser Stadt. Hier müssen wir uns alle engagieren, wo immer wir tätig sind und wo immer wir politisch stehen.

Ich bitte Sie alle um Ihren Kopf und um Ihre helfende Hand in diesem Sinne für die Zukunft unserer Vaterstadt. ■