

16. Juni 1993

Kurt Rossa
Rechtsanwalt
Oberstadtdirektor von Köln a.D.

Rede vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik
des Landtags NRW bei der Anhörung zum
Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/4983

**Rettet die Stadtdemokratie!
Vierzehn nicht mehrheitsfähige Anregungen
zur Reform der Gemeindeordnung.**

1. Das wäre geboten: Vertagen Sie die Reform, lehnen Sie den Gesetzentwurf ab. Das Gesetz ist als Placebo gedacht, die Zeit wird die richtige Therapie erzwingen. Die Verfassungsprobleme der Großstädte, der Vertrauensverlust der Politiker, ihre fachliche Überforderung durch die Sachprobleme und die Verdrossenheit der Bevölkerung werden überall wachsen und sich tendenziell auch dort einstellen, wo die Welt kommunalpolitisch noch in Ordnung zu sein scheint. Parteilose Wählergruppen werden sich mehr und mehr organisieren.

Der Landtag sollte sich nicht dazu hergeben, die Bevölkerung über den Handlungsbedarf durch ein Gesetz zu täuschen, das trotz einiger populistischer Bonbons nur ein aktionistisches Alibi ist, allerdings dazu geeignet, die akuten Verfassungsprobleme auf lange Zeit zu verkleistern. Ein Reförmchen jetzt würde die notwendigen Reformen auf Jahre blockieren.

Denn das ist offensichtlich: der vorgelegte Entwurf entspricht nicht der Auffassung der Landesregierung. Er läßt allerdings auch erkennen, daß sie aus Parteiräson nicht bereit ist, sich zur Rettung der Stadtdemokratie mit den betroffenen Stadtmächtigen zu streiten, die persönlich den Verfall der Gemeindeverfassung mit herbeigeführt haben und davon profitieren. Der Entwurf macht auch deutlich, daß der Innenminister resigniert hat, nachdem seine Partei von ihm als richtig erkannte Reformanliegen bereits abgelehnt hat.

Von ihm hätte ich allerdings gleichwohl erwartet, daß er sich kämpferisch und mit aller Kraft für eine Reform eingesetzt hätte, die er diesem Land schuldet, denn ungeschrieben ist das Kapitel, das darstellt, inwieweit dieser Minister für die Verklünderung

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

11/2683

alle Abg.

der Gemeindeordnung in der Praxis mit verantwortlich ist. Er hätte zu lange weggeschaut, gestand er öffentlich. Wörtlich erklärte er am 15. Mai 1991 bei einem Interview im Kölner Stadtanzeiger: " Wir brauchen eine ehrliche Gemeindeordnung. Wir sind bisher nicht nach der bestehenden Kommunalverfassung verfahren." Ein einmaliges Eingeständnis. Sein Verhalten hatte verheerende Konsequenzen. Er hätte zum Beispiel in Dutzenden von Fällen Personalentscheidungen der Räte zugunsten unqualifizierter Parteibuchbeamter als Rechtsbrüche beanstanden müssen, als Verstöße gegen den § 49, eine Vorschrift, die fachliche Eignung und ausreichende Erfahrung für Stadtdirektoren und Beigeordnete verlangt.

In dieser Situation wäre es besser, der Landtag ließe die seit Jahren mit ungeheurem Aufwand betriebene Diskussion und damit die Reform offen, bis sich die Tendenzen des Rechtsverfalls so verstärken, daß die notwendige Reform durchgesetzt werden kann.

2. Der Landtag selbst muß jede neue Gemeindeverfassung besser als bisher gegen Mißbrauch schützen und verteidigen. Viele von Ihnen haben es zugelassen, mitangesehen und in den Gemeinden selbst mitgetragen, daß die Gemeindeordnung jahrelang als Gesetz mißachtet wurde.

Der Landtag selbst sitzt bei dieser Reform auf der Anklagebank. Er hat in der Vergangenheit schwere Fehler gemacht und damit den Geist unserer Gemeindeverfassung beschädigt, die durchaus eigene Qualitäten hatte und hat. Die Verkürzung der Wahlzeit der Hauptgemeindeführer und der Beigeordneten von zwölf auf acht Jahre verbunden mit der Abwahlmöglichkeit war eine Revolution zum Schaden der Städte. Der "Wegwerfbeauftragte" war die Folge und die Auflösung der Hierarchie. Wie soll man eine Verwaltung führen, wenn der eigentliche Dienstvorgesetzte der Spitzenbeamten nicht der Verwaltungschef ist, sondern der Fraktionsvorsitzende einer Fraktion? Der furchtlose Beamte an der Spitze war den Kommunalpolitikern im Landtag unerträglich, einer, der auf Recht und Gesetz vereidigt ist, und nicht auf den Fraktionsvorsitzenden, einer, der öffentlich seine Meinung und die seiner Fachleute vorträgt, war Ihnen im Wege. Der Landtag wollte geschmeidige, windschlüpfig angepaßte Parteivasallen, und er hat sie bekommen. Viele Spitzenbeamten heute arrangieren sich, treiben wie die Qualle mit dem Strom. Ihre beste berufliche Lebensversicherung ist, die Mächtigen unter den eigenen Parteifreunden zufrieden zu machen. Wer das schafft, kann in Ruhe alt werden im Amt. Hätten Sie doch den Mut, sich in den Städten mit kreativen, gesetzestreuem, wenn auch unbequemen Menschen auseinander zu setzen.

Ich rate Ihnen also: wenn Sie schon nicht den Oberbürgermeister als vom Volk gewählten Verwaltungschef durchsetzen können, dann verlängern Sie wieder die Amtszeit

der Spitzenbeamten auf zwölf Jahre und schaffen Sie die Abwahlmöglichkeit wieder ab. Sie dürfen hoffen, damit wieder bessere Spitzenkräfte gewinnen zu können.

3. Wenn Sie die Unabsetzbarkeit des Hauptgemeindefachmanns nicht wollen, dann sollten Sie ihn auch von der Pflicht gemäß § 39 der gültigen Gemeindeordnung entbinden, die ihn zwingt, Beschlüsse des Rates zu beanstanden, die das geltende Recht verletzen. Diese Beanstandungen sind ohnehin weitgehend aus der Mode gekommen. Die Ratsmitglieder empfanden eine solche Beanstandung als unverschämte "Entmündigung des Parlaments" durch einen Beamten. Ich habe das in meinen zwölf Amtsjahren sechs mal praktiziert und durchgestanden, erfolgreich in der Sache, mit bitteren Konsequenzen für mich persönlich. Politiker sind schwierige Arbeitgeber. Der Landtag sollte von ihnen abhängige Beamte nicht zwingen, sich gegen ihre Dienstherrn aufzulehnen. Die Kollegen, soweit ich sehe, haben sich längst arrangiert; sie drücken sich um die Anwendung der Vorschrift.

4. Weil es ja vorkommt, daß man sich von einem Spitzenbeamten, der sich nicht bewährt, trennen muß, sollten Sie statt der Abwahl die "Kündigung aus wichtigem Grund" vorsehen. Die ist allerdings justiziabel und schützt jeden vor der Willkür der Fraktionsmächtigen. Das wiederum schont die Gemeindekassen vor den horrenden Kosten, die mancherorts für Frührentner aufgebracht werden müssen. Ich sprach von den "Wegwerfbeamten".

5. Stärken Sie die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht. Ich hätte sie früher gern überhaupt ganz abgeschafft. Heute weiß ich - sie ist unverzichtbar angesichts des beliebigen Durchgriffs der Parteien auf die Verwaltungstätigkeit, und zwar nicht durch Ratsentscheidungen, sondern durch ein System von Lohn und Strafe und Bedrohung, das alle leitenden Mitarbeiter der Verwaltung zu Fraktionsassistenten degradiert und von allen leitenden Mitarbeitern Gehorsam auf Zuruf der Fraktionsmächtigen verlangt, die inzwischen soviel Einfluß haben, daß sie das Fortkommen in der Verwaltung bestimmen können. Ich habe das Phänomen "fraktionsunmittelbare Verwaltung" genannt. Die Fraktionen haben sich Stäbe als Nebenverwaltungen aufgebaut, die auf jeden beliebigen Knopf in der Verwaltung drücken. Über diesen Schmutz breiten die Hauptgemeindefachmanns den Mantel des Schweigens - aus Scham.

6. Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht funktioniert nicht im System von Filz und Klüngel. Haben Sie doch den Mut, den Mißständen auf den Grund zu gehen, machen Sie Schluß mit dem Glaubenssatz, daß die politische Kumpanei die einzige wichtige Vertrauensbasis zur Erfüllung aller Staatsaufgaben sei. Das heißt konkret, daß Sie die Regierungspräsidenten nicht länger als "Politische Beamten"

definieren sollten. Das sind die Oberfinanzpräsidenten auch nicht, und doch können die Finanzminister damit vertrauensvoll zusammenarbeiten. Entpolitisieren Sie die Institution Regierungspräsident. Damit verhindern Sie zum Beispiel, daß der Innenminister Mitarbeiter kontrollieren muß, die ihn politisch kontrollieren und Macht über ihn haben. Was ja schon vorgekommen sein soll.

7. Stärken Sie den Landesrechnungshof und vertrauen Sie darauf, daß auch dieser Präsident oder diese Präsidentin ohne Parteibuchbindung effektiver und korrekter arbeiten wird.

Ich rate Ihnen dringend dazu, seine Kompetenzen zu erweitern. Gliedern Sie dem Landesrechnungshof eine nur dem Landesparlament verantwortliche "Kommunale Personalprüfungsstelle" an. Die Regierungspräsidenten haben insoweit vielfach ebenso versagt wie der Innenminister. Lassen Sie jede Personalentscheidung der Räte bei der Einstellung von Stadtdirektoren und Beigeordneten sowie auch die Bestellung von Geschäftsführern oder Vorstandsmitglieder städtischer Gesellschaften unter dem Qualifikationsaspekt von der Personalprüfungsstelle überprüfen. Etwas Vergleichbares funktioniert zufriedenstellend im Schutz des Kreditwesengesetzes schon lange bei unseren Sparkassen. Sie müssen in den Städten diese schamlosen Beutezüge verhindern, mit denen sich Parteifreunde und kooperationswillige Oppositionelle gegenseitig belohnen und auf höchstem Niveau versorgen.

Es ist auch an der Zeit, daß sich die Staatsanwaltschaften um solche Machenschaften gehorsamer Aufsichtsratsmitglieder kümmern. Es ist ersichtlich und in der Fachliteratur dargestellt, daß es sich bei solcher Art Ämterpatronage nicht selten um Untreue im Sinne des § 266 des Strafgesetzbuches handelt.

8. Die Glaubwürdigkeit kommunaler Demokratie wird davon abhängen, daß sich die Männer und Frauen wie Treuhänder benehmen, denen das Volk Macht über menschliche Schicksale, über gewaltige Vermögen und Gewinnchancen anvertraut. Das heißt, der Landtag muss mit der Gemeindeordnung sicherstellen, daß sich niemand im kommunalen Mandat die Pfoten vergoldet. Und ich weiß, die ganz ungeheure Masse der Männer und Frauen in den Räten und Bezirksparlamenten tut das auch nicht und hat absolut keinen Vorteil von der Schufferei für das Allgemeinwohl. Die Bevölkerungsmeinung ist insoweit sehr ungerecht. Wenige ruinieren hier den Ruf aller. Abgeordnetenbestechung muß strafbar werden. Dazu gibt es eine Initiative im Bundestag.

Die Mandatsträger müssen uneigennützig Treuhänder sein. Und das muß streng überprüft werden, denn das ist die Grundlage des Vertrauens, das wir dem Ehrenamt entgegenbringen. Das können "Menschen wie du und ich" nicht leisten. Die Ausrede ist unzulässig.

9. Schaffen Sie die Lüge des "ehrenamtlichen kommunalen Berufspolitikers" aus der Welt. Verbieten Sie in Ihrem eigenen Interesse das Doppelmandat in Gemeinde und Landtag. Jedermann weiß, daß Ihr Landtagsmandat als Vollberuf ausgestattet und vergütet ist. Wer aber in einer Großstadt als Oberbürgermeister, als Parteigeschäftsführer, als Fraktionsgeschäftsführer oder Fraktionsvorsitzender arbeitet, steht dem Landtag allenfalls mit Bruchteilen seiner Arbeitskraft zur Verfügung und diffamiert damit Ihre Vergütung.

10. Suchen Sie nach Möglichkeiten, das ungeheure Machtgefälle zwischen den Fraktionsmächtigen und den gewöhnlichen Mandatsträgern einzueben. In vielen Städten mit klaren Mehrheiten ist offensichtlich, daß die Parlamente von winzigen Minderheiten, oft nur von einem Menschen geführt und kommandiert werden. Da erhebt sich die Frage: wer eigentlich kontrolliert diese kleine Machtelite? Stadtdemokratie heute wird von vielen getragen, von ganz wenigen geführt.

Das gehört zu meinen Lebensrätseln, daß in einem freien Land, so ungeheuer viele frei gewählte, freie Menschen den politischen Führern ihrer Seilschaften wie auf dem Kasernenhof gehorchen, sich schikanieren, aufbauen und korrumpieren oder auch niedermachen lassen. Gebraucht wird der mündige Abgeordnete. Zu viele lassen sich von den Machern zu Marionetten machen, begnügen sich mit der Teilhabe an einer Teilmacht, richten sich darin ein und unterwerfen sich in allen wirklich wichtigen Fragen, ohne auch nur gehört zu werden.

11. Die Bürgermeister und Oberbürgermeister unseres Landes sind zu bedauern. Sie leuchten wie der Mond von dem geliehenen Glanz, der von den Kollegen ausgeht, die in den Stadtstaaten bei gleichem Titel Ministerpräsidenten sind, anderswo Verwaltungschefs und zugleich Ratsvorsitzende, mindestens aber Verwaltungschefs. Unsere hier sind die Geringsten unter allen vergleichbaren Titelinhabern in deutschen Ländern. Man enthebe sie endlich der Peinlichkeit, das Amt viele Jahre ausüben zu müssen, von diesem Amt wirtschaftlich abhängig zu werden, ständig überparteiliche Neutralität ausstrahlen zu müssen und dabei klammheimlich doch permanent Wahlkampf zu machen, der Bevölkerung den Machtinhaber vorgaukeln zu müssen und dabei doch immer Everybodys Darling sein zu wollen, bemüht, sich nur keine Parteifeinde zu machen, um mit hundert Prozent der

Parteitagsstimmen wiedergewählt zu werden. Diese Eiertänze, jahrelang durchgehalten, beschädigen auf Dauer auch den besten Charakter. Kehren Sie deshalb auch insoweit zurück zum Geist der britischen Gemeindeordnung und verfügen Sie, daß ein Ratsmitglied nur auf ein Jahr zum Bürgermeister gewählt werden kann, und daß Wiederwahl ausgeschlossen ist. Dann wird das höchste kommunale Ehrenamt wieder zum Ehrenamt für einen Menschen, der nicht als Wahlkämpfer auf jeder Katzenkirmes tanzen muß, und es wird eine Ehre für viele Männer und Frauen aus den Räten werden, für ein Jahr ihre Heimatstadt mit Würde zu repräsentieren.

Nur Scheinprobleme sind die viel beschworenen Spannungen zwischen dem Oberbürgermeister und dem Oberstadtdirektor. Wo wäre schon einmal ein Oberbürgermeister als Machthaber Widerpart des Verwaltungschefs gewesen?

12. Halten Sie den Berufsbeamten in Ehren. Nie war er so wertvoll wie heute. Mit seiner staatlich geregelten Ausbildung garantiert er nach strengen Prüfungen, daß er das, wofür er bezahlt wird, auch kann. Er ist ein Bollwerk gegen unqualifizierte Seiteneinsteiger.

13. Das größte Elend der öffentlichen Verwaltung ist die parteipolitische Ämterpatronage. Der Entwurf läßt in soweit jede Gegenmaßnahme vermissen. Obwohl Ämterpatronage Verfassungsbruch ist, wehren sich heute weder die Personalvertretungen noch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes dagegen. Die demotivierende und destruktive Kraft der nicht leistungsgerechten Beförderung ist bedrückend. Auch für die Benachteiligung der Frauen ist die Patronage eine wichtige Ursache.

14. Viele Reformgegner wären von Neuregelungen persönlich betroffen. Man kann sie nicht zwingen, den Ast abzusägen, auf dem sie sich eingerichtet haben. Ich habe dafür durchaus Verständnis. Ein hilfreicher, alle Interessen berücksichtigender Gedanke wäre, eine lange Übergangszeit für die neue Gemeindeordnung zu ermöglichen dergestalt, daß es jeder Gemeinde freigestellt würde, zehn Jahre lang, also über zwei volle Wahlperioden bei der geltenden Gemeindeordnung zu bleiben oder auf die neue Verfassung überzugehen. Das würde manche Härte vermeiden helfen.

Ich wünsche Ihnen, den Männer und Frauen des Landtags, daß sie sich die innere Freiheit nehmen könnten, bei der Reform der Gemeindeordnung von Ihrem vornehmsten Recht Gebrauch zu machen, das ist, niemand, nur Ihrem Gewissen verantwortlich zu sein. Ein Recht, das ich als Ihre Pflicht begreife.

Als Kind des Ruhrgebiets danke ich Ihnen mit einem herzlichen, parteiübergreifenden Glückauf.