Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 122

Staat und Verwaltung

Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Klaus Lüder

Duncker & Humblot · Berlin 1997

Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?*

Von Hans Herbert von Arnim

I. Reform des scheinbar Unreformierbaren

1. Ausgangspunkt: Fehlende Reformbereitschaft

Bis zum Ende der 80er Jahre gab es große Unterschiede in den Gemeindeverfassungen[1] der acht westdeutschen Flächenstaaten und des Stadtstaats Bremen. Man unterschied die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg und Bayern), die sogenannte Bürgermeisterverfassung (Saarland, Rheinland-Pfalz und Landgemeinden in Schleswig-Holstein), die sogenannte Magistratsverfassung (Hessen, Städte in Schleswig-Holstein, Bremerhaven) und die sogenannte Norddeutsche Ratsverfassung (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Sie waren teils seit Jahrhunderten historisch gewachsen, teils nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem Einfluß der Besatzungsmächte eingerichtet worden. Das Gemeinderecht wurde im Laufe der folgenden Jahrzehnte zwar häufig geändert, besonders im Detail; die Landesparlamente machten vom Gemeinderecht (und vom Kommunalrecht überhaupt) als einem ihrer wichtigsten landesgesetzgeberischen Kompetenzen fast zu exzessiven Gebrauch. Die Strukturmerkmale der Gemeindeverfassungen aber schienen auf ewig fortzugelten. Es gab zwar auch damals bereits vergleichende Untersuchungen über die kommunalpolitischen Vorzüge und Nachteile der unterschiedlichen Verfassungen, und der Deutsche Juristentag hatte sich bereits 1972 mit der Frage befaßt, ob dem Bund eine Rahmenkompetenz für das Gemeinderecht gegeben werden solle.[2] Von einer auch nur annäherungsweise abzusehen-

---

* Diese Abhandlung baut teilweise auf dem Beitrag des Verfassers auf „Die neue Gemeindeverfassung von Rheinland-Pfalz", in: Carl Böhret / Matthias Nowak (Hg.), Festschrift für Christian Roßkopf zum 65. Geburtstag, 1995, 69 ff. – Der Verfasser dankt Frau Ass. jur. *Regine Schunda* für wertvolle Hilfe bei der Beschaffung des Materials, der redaktionellen Durchsicht des Manuskripts und für die Erstellung der Tabellen im Anhang.

[1] Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf *Gemeinde*verfassungen, obwohl sich bei *Kreis*verfassungen häufig parallele Fragen stellen. Auch insoweit kann natürlich nur eine Auswahl von Fragen behandelt werden. Im übrigen werden im vorliegenden Zusammenhang bestimmte Fragen als vorgegeben behandelt, insbesondere die Gebietsgröße, die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der verschiedenen Ebenen der „kommunalen Familie" und im Verhältnis zum Land und die Finanzverfassung.

[2] Vgl. *Püttner*, Empfiehlt es sich, durch Einführung einer Ziffer 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeinde-

den Konvergenz der Auffassungen oder gar einer praktischen Annäherung der Gemeindeverfassungen war man lange jedoch weit entfernt. Jedes Land hatte sich an seine Gemeindeverfassung gewöhnt und wollte daran festhalten. Bei länderübergreifenden kommunalpolitischen Diskussionen pflegten deshalb Kommunalpolitiker jeweils die Vorzüge ihres Heimatsystems hervorzukehren, so daß Reformen in Richtung auf ein einheitliches System nicht in den praktischen Blick kamen.

2. Umschlag Ende der 80er Jahre

Das änderte sich Ende der 80er Jahre schlagartig. Was vorher utopisch erschienen war, rückte plötzlich zum Greifen nahe heran: die annähernde Einigung auf bestimmte Strukturmerkmale eines „bestmöglichen" Gemeindeverfassungsmodells und die Durchsetzung der entsprechenden Gesetzesänderungen in den betroffenen Bundesländern. Dabei gingen wichtige Impulse auch von den fünf neuen Ländern aus. Die Erfahrungen der Basisgruppen 1989/90 und die daraus erwachsene hohe Bewertung der Bürgermitwirkung an der Politik strahlten auch auf Westdeutschland aus. Im Westen leisteten zwei Länder Vorreiterdienste: Rheinland-Pfalz und Hessen. Die Gründe, warum grundlegende Reformen in jenen beiden Ländern möglich wurden, in anderen, wie Nordrhein-Westfalen, aber zunächst scheiterten, sind deshalb von besonderem praktischen Interesse, weil sie Fingerzeige geben, unter welchen Umständen Reformen zustande kommen können und bei welchen Konstellationen mit Reformblockaden zu rechnen ist.

3. Rolle der F.D.P. in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz waren es der Verlust der absoluten Mehrheit durch die CDU bei den Landtagswahlen 1987 und die daraus folgende Notwendigkeit, mit der F.D.P. eine Koalition einzugehen, die dazu führten, daß die schon früher eingeführte Möglichkeit des Kumulierens bei der Wahl des Gemeinderats erweitert und auch das Panaschieren ermöglicht wurde. Zugleich wurden die Weichen für spätere Reformen gestellt (Volkswahl der Bürgermeister, Bürgerentscheid und einige weitere Merkmale der baden-württembergischen Gemeindeverfassung). Teile davon hatte die rheinland-pfälzische F.D.P. zu ihrem Programm gemacht[3] und es bei den

wesen zu verleihen?, Gutachten für den 49. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentags (Hg.), Verhandlungen des neunundvierzigsten Deutschen Juristentages in Düsseldorf 1972, Bd. I (Gutachten) Teil F, München 1972, S. F 1 (14 ff., 37 ff.).

[3] Das Programm der Liberalen Rheinland-Pfalz 1987, S. 48 f. – *Derlien*, Der Landkreis 1995, 232 (233), weist darüber hinaus darauf hin, daß die F.D.P. sich, „gleichgültig wo und in welcher Koalition", konsequent für mehr Bürgereinfluß eingesetzt habe. „Denn natürlich versprechen sich kleine Parteien von der Persönlichkeitswahl in Gestalt der Direktwahl des Bürgermeisters (oder der Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Wahlrecht) Chancen für ihre Exponenten, die bei Listenwahl und indirekter Bürgermeister-Wahl nie gegeben wären."

Koalitionsverhandlungen mit der CDU in später ausgebauten Ansätzen als Reformpunkte durchsetzen können;[4] ähnlich hatte sich auch die seit 1991 bestehende SPD/F.D.P.-Koalition ausgerichtet,[5] wobei der schließliche Durchbruch zur Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten, die durch eine Änderung der Landesverfassung ermöglicht wurde, auch von der Entwicklung in Hessen mitbeeinflußt worden war.

4. Volksentscheid in Hessen

In Hessen war es eine vom damaligen Ministerpräsidenten Wallmann, der CDU und der F.D.P. betriebene Volksabstimmung vom 20. Januar 1991, die im Wege der Verfassungsänderung die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt[6] und damit das Signal zu einer Umbildung der Gemeinde- und Landkreisverfassung gesetzt hatte.[7] Das Bemerkenswerte lag nicht nur im Ergebnis der Abstimmung, sondern auch im Ausmaß der Mehrheit: 82 Prozent der Abstimmenden hatten sich für die Direktwahl ausgesprochen. Es gab in der Bevölkerung in diesem Punkt also fast so etwas wie einen Konsens, und das, obwohl die SPD und DIE GRÜNEN opponiert hatten und auch die CDU durchaus nicht mit ganzem Herzen dabeigewesen war. Das Ergebnis der Abstimmung hat auch in anderen Ländern hellhörig gemacht. Schlagartig wurde deutlich, welche Meinung die breite Mehrheit des Volkes in dieser Sache hat und daß die Gemeindeverfassungen vieler Länder davon in zentralen Punkten[8] abwichen. Damit war aber ihre Legitimation erschüttert, auch wenn die „politische Klasse"[9] sich bemühte, die hessische Abstimmung möglichst

[4] Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU und der F.D.P. von Rheinland-Pfalz für die 11. Legislaturperiode des rheinland-pfälzischen Landtages vom 15. 6. 1987, S. 19.

[5] *Rudolf Scharping*, Reformen in Deutschland – Erweiterung der Bürgerrechte in Rheinland-Pfalz. Die neue Kommunalverfassung, in: Festschrift für Christian Roßkopf (Fußnote *), 47 (48 f.).

[6] Verfassungsänderungen kommen in Hessen dadurch zustande, daß der Landtag das verfassungsändernde Gesetz (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der F.D.P. für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen vom 28. 8. 1990, Hessische Landtags-Drs. 12/7217) mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk der Verfassungsänderung in einer Volksabstimmung zustimmt. Gesetz zur Änderung des Artikels 138 und zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen vom 20. 3. 1991, GVBl. 101.

[7] Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 20. 5. 1992, GVBl. S. 170.

[8] Zwar hatte der Volksentscheid nur in Hessen stattgefunden, und er hatte nur die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten betroffen. Doch man ging – wohl nicht zu Unrecht – davon aus, daß ähnliche Ergebnisse auch in anderen Bundesländern zustande kämen, und zwar auch dann, wenn das Wahlrecht zum Gemeinderat (kumulieren und panaschieren statt starrer Liste) oder die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Abstimmung ständen, eine Auffassung, die hinsichtlich des letzten Punktes im Herbst 1995 durch den Volksentscheid in Bayern bestätigt wurde.

[9] Der schon von *Gaetano Mosca*, Die herrschende Klasse, 1. Aufl. 1985, hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl. (1947) durch Borkenau, 1950, 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der „politischen Klasse" erlebt jüngst auch im deutschen politik-

nicht zum öffentlichen Thema werden zu lassen. Verfassungen verlieren in der Demokratie ihre Legitimation, wenn sie in zentralen Punkten und auf Dauer nicht mehr von der Mehrheit des Volkes, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, getragen werden. Das gilt mutatis mutandis auch für Gemeindeverfassungen. Und ebendieses Abweichen der Verfassung vom Volkswillen war durch die Volksabstimmung in einem zentralen Punkt in so krassem Ausmaß zu Tage getreten, daß es unmöglich wurde, etwa nur von einem „vorübergehenden Stimmungsbild eines wankelmütigen Volkswillens" zu sprechen. Zugleich wurde – angesichts der Tatsache, daß fast alle Landesverfassungen Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene zulassen – auch deutlich, welches politische Potential in der Möglichkeit liegt, das Volk sprechen und den Gordischen Knoten pluralistischer Blockierung durchhauen zu lassen. Damit wurde die hessische Erfahrung zu einem wichtigen Motor für die durchgreifenden Reformen der Gemeindeverfassungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre.

5. Lösung der Reformblockade in Nordrhein-Westfalen

Auch in dem Land, in dem die Reform zunächst blockiert schien, trug das hessische Beispiel dazu bei, sie schließlich doch wieder flott zu bekommen: in Nordrhein-Westfalen mit seinen vielen großen und wichtigen Städten. Über die Reformnotwendigkeit der nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassung bestand in jüngerer Zeit zunehmend Übereinstimmung unter Kommunalwissenschaftlern[10] und Praktikern; man lese die beschwörenden Reden nordrhein-westfälischer Oberstadtdirektoren[11] oder die Vorträge des seinerzeitigen Vorstands der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Gerhard Banner.[12] Geschehen war in Nordrhein-Westfalen gleichwohl lange nichts. Es schien so, als ob nicht einmal die sogenannte Zweiköpfigkeit der Gemeindespitze, bestehend aus Stadtdirektor als Chef der Verwaltung und Bürgermeister als Vorsitzendem des Rates, die häufig eine „hinderliche Führungskonkurrenz" zwischen beiden begünstigte und

wissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. Vgl. z. B. *Leif/Legrand/Klein*, Die politische Klasse in Deutschland, 1992; *Klaus von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993; *Borchert/Golsch*, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 ff. Der Begriff „politische Klasse" umfaßt Berufspolitiker und bringt zum Ausdruck, daß sie einerseits „eigene Partikularinteressen" haben, andererseits als „Agenten in eigener Sache" besonders großen „Einfluß auf die Ausgestaltung des eigenen Umfeldes" besitzen. Dazu gehören auch Bürgermeister und Stadtdirektoren. Das heben *Borchert/Golsch* (S. 613 f.) ausdrücklich hervor, von denen auch die vorgenannten Zitate stammen (S. 614, 615 und 623).

[10] Übersichtliche Darstellung durch *Dirk Ehlers*, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1991, 397 ff.

[11] Beispiele in: Peter Michael Mombaur (Hg.), Neue Kommunalverfassung für Nordrhein-Westfalen?, 1988, 48 ff.

[12] Z.B. *Banner*, Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Dieter Schimanke (Hg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister, 1983, 37.

die „Regierungsfähigkeit" in Frage stellte,[13] beseitigt werden könnte, ganz zu schweigen von der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters oder des Kumulierens oder Panaschierens bei der Ratswahl. Der Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD hatte den Reformern in der eigenen Landesregierung, besonders dem Innenminister Schnoor, Ende 1991 eine Abfuhr erteilt.[14] Damit drohte die nordrhein-westfälische Gemeindeverfassung zu einem Symbol parteipolitisch bedingter Politikblockade zu werden und dafür, daß selbst dringende Reformen in unserem Lande unrealisierbar zu sein scheinen, wenn dadurch Positionen wegfallen und Personen befürchten müssen, ihre Ämter zu verlieren.[15] Der damalige Bundespräsident sprach von einem „klassische(n) Fall der Machtbehauptung von Parteizentralen und der Abschreckung der Bevölkerung".[16] „Amts- und Mandatsträger stellen sich", wie der damalige Speyerer Oberbürgermeister und Vorsitzende des Städtetages Rheinland-Pfalz, Christian Roßkopf, formulierte, „ungern selbst in Frage und finden im Gegenteil viel lieber Gründe, den herrschenden Zustand möglichst wenig zu verändern".[17] Die Blockade ließ sich nur dadurch aufbrechen, daß die nordrhein-westfälische CDU als Oppositionspartei ein dahingehendes Volksbegehren einbrachte, was die SPD wiederum veranlaßte, einen Sonderparteitag anzuberaumen, auf dem der Hagener Beschluß revidiert und die Einführung der Direktwahl beschlossen wurde, wodurch dann die Gesetzesberatungen in Nordrhein-Westfalen allerdings unter erheblichen Zeitdruck gerieten.[18]

6. Dominanz der Bürgerperspektive über die der „politischen Klasse"

Es handelt sich bei den Präferenzen für und gegen die Direktwahl der Bürgermeister – entgegen dem ersten Anschein – nicht nur und vielleicht nicht einmal in

[13] Zur – entsprechenden – Strukturschwäche der niedersächsischen Kommunalverfassung *Jörn Ipsen*, Die neue Niedersächsische Kommunalverfassung, NdsVBl. 1996, 97 (103); *H.-H. Eilers*, in: J. Ipsen, Kontinuität oder Reform, 1990, 27 ff.

[14] Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD vom 14./15. 12. 1991, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 12. 1991. Dort wurde sowohl die Direktwahl als auch die Beseitigung der Doppelspitze mehrheitlich abgelehnt. Es sollte lediglich ein Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt werden.

[15] Vgl. auch *Ehlers*, a. a. O., 398: „Mitentscheidend (für das bisherige Scheitern der Reform der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen) dürften jedoch auch Fragen der persönlichen und parteipolitischen Machterhaltung sein, da eine Konzentration der Kompetenzen auf eine Person eine Halbierung der Führungspositionen mit sich bringen wird."

[16] *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, 153.

[17] *Christian Roßkopf*, Deutschland braucht kräftige Gemeinden als tragfähiges Fundament für Europa, Handelsblatt vom 28. 7. 1992, S. 5.

[18] *Janbernd Oebbecke*, Die neue Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Die Öffentliche Verwaltung 1995, 701 (702). Die gesetzgeberische Entscheidung zugunsten des Übergangs zur „eingleisigen" Kommunalverfassung und zur Direktwahl des Bürgermeisters wurde nicht auf der Grundlage eines sorgfältig vorbereiteten Regierungsentwurfs getroffen, sondern anhand von Änderungsanträgen der Mehrheitsfraktion des Landtags.

erster Linie um Unterschiede der politischen Parteien in dem Sinne, daß die CDU aufgrund einer Vorliebe für „exekutive Führerschaft" für die Direktwahl, die SPD dagegen aufgrund einer Vorliebe für die „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik" für die Beibehaltung der indirekten Wahl durch den Rat wäre.[19] Mochte dieses Tendenzurteil *Derliens* auch nicht ganz unzutreffend sein, so verlief die eigentliche Front doch eher zwischen den Funktionären *beider* großen Parteien einerseits, die, wenn auch mit unterschiedlichem Nachdruck, überwiegend für die mittelbare Wahl und die daraus folgende Bewahrung ihrer parteipolitischen Posten und Machtpositionen eintraten,[20] und der großen Mehrheit der Bürger andererseits, die möglichst direkten Einfluß auf die Auswahl ihrer Repräsentanten wollen. So ergab sich die Gefahr, daß in der politischen Diskussion „nicht in erster Linie die Meinungen und Belange der Bürger zu Wort kommen, sondern Meinungen und Belange von Funktionären"[21] und deshalb durchgreifende bürgerorientierte Reformen der Gemeindeverfassungen zu scheitern drohten. Es ging darum, welche Perspektive sich durchsetzte, die der Bürger oder die der Regierenden, die des civis ex populo oder die des an Macht und Eigeninteressen orientierten Politikers,[22] oder, wie der Politikwissenschaftler *Wilhelm Hennis* einmal provozierend formuliert hatte, die des Opfers oder die des Täters.[23] An den Gemeindeverfassungsreformen war auch demokratietheoretisch und praktisch so spannend, ja geradezu aufregend, daß sich hier auf einem wichtigen Feld die Perspektive und die Belange der Bürger in hohem Maße durchsetzen konnten. Das lag ganz wesentlich daran, daß mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid auf Landesebene Alternativverfahren zur Verfügung stehen, die es erlauben, der Perspektive der Bürger, ihren mehrheitlichen Interessen und Wünschen in letzter Konsequenz auch gegen den Widerstand der „politischen Klasse"[24] zum Durchbruch zu verhelfen, und daß dies am Beispiel der Volksabstimmung in Hessen für alle Beobachter unübersehbar geworden war.

Die Vorgänge in Hessen und Nordrhein-Westfalen machten in anderen Bundesländern Schule. So wurde auch im Saarland der Beschluß des Landtags von 1994, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sowie des Präsidenten des Stadtverbandes Saarbrücken einzuführen, vor dem Hintergrund eines eingeleiteten Volksbegehrens getroffen. Ebenso hatte die Opposition in Schleswig-Holstein und Niedersachsen jeweils durch Androhen eines Volksbegehrens oder einer Volksbefragung politischen Druck in Richtung Direktwahl und damit den Regierungsparteien Beine gemacht.[25] Ähnlich hatte sich in Brandenburg im Herbst 1992 zunächst ein SPD-Landesparteitag gegen die Direktwahl ausgesprochen, bevor es schließlich gelang, sie doch noch durchzusetzen.

Doch hatte dieses Verfahren zur Konsequenz, daß die Mehrheitsparteien und -landtagsfraktionen oft nicht voll hinter den ihnen gewissermaßen aufgezwungenen Reformen standen. Sie schienen deshalb am Erfolg der Gesetzesvorhaben nicht wirklich politisch interessiert und versuchten im Gegenteil nicht selten, an der bisherigen Gemeindeverfassung soweit wie möglich festzuhalten und von ihrem politischen Einfluß soviel wie möglich zu bewahren, auch wenn dadurch teilweise inkonsequente und innerlich widersprüchliche Gebilde zustande kamen, an deren Funktionsgerechtigkeit von Anfang an Zweifel bestanden, wie besonders in Hessen deutlich wurde (Näheres unter VII.1. und VII.2.).

II. Die baden-württembergische Gemeindeverfassung als Modell

Will man die neuen Gemeindeverfassungen mit einem Satz charakterisieren, so kann man von einer gewissen Annäherung an die Grundsätze der Süddeutschen Ratsverfassung nach baden-württembergischer Prägung sprechen.[26] Die baden-württembergische Gemeindeverfassung hat einen regelrechten Siegeszug durch alle anderen Bundesländer gehalten. Viele ihrer Elemente wurden, wenn auch mit mehr oder weniger großen Abstrichen und Ergänzungen da und dort, inzwischen in allen westlichen und östlichen Flächenländern eingeführt.

---

19 So aber *Hans-Ulrich Derlien*, Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Gabriel / Voigt (Hg.), Kommunalwissenschaftliche Analysen, 1993, 47 (66); *ders.*, Über Beurteilungskriterien der Gestaltung von Kommunalverfassungen, Der Landkreis 1995, 232 (233).

20 Daß auch die CDU zunächst Schwierigkeiten hatte, sich für die Einführung der Direktwahl zu entscheiden, zeigte sich an vielen Stellen: In Rheinland-Pfalz war es eher der Druck der Koalitionspartei F.D.P. und der Volksentscheid im Nachbarland Hessen, der die Einführung der Direktwahl förderte (oben I.3.), in Hessen beruhte die Initiative zum Volksentscheid auf einem Alleingang des Ministerpräsidenten Wallmann, dem die CDU zunächst durchaus reserviert gegenüberstand (oben I.4.). Auch in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen fiel es den CDU-Vorsitzenden *Norbert Blüm* und *Christian Wulff* nicht leicht, eine Aussage ihrer Partei für die Direkwahl zu erreichen und im Wege eines ernsthaft angedrohten Volksbegehrens auch politischen Druck dahin zu entfalten.

21 *Christian Roßkopf*, Handelsblatt vom 28. 7. 1992.

22 Beides könnte idealiter zwar konvergieren und sogar übereinstimmen, weil es in der repräsentativen Demokratie ja die Menschen selbst sind, die ihre „Herrscher" wählen. Aus einer Vielzahl von Gründen fehlt es aber oft an einer Übereinstimmung. Sachrichtigkeit und machtpolitische Opportunität können unterschiedliche Anforderungen stellen und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

23 Zu dieser Grundfrage, bezogen auf die Perspektive der Politik*wissenschaft*, *von Arnim*, Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung, Der Staat 1987, 477.

24 Zu diesem Begriff oben Fußnote 9.

25 Siehe *Willi Blümel*, Neuere Entwicklungen im Kommunalrecht der deutschen Länder, in: Festschrift für Christian Roßkopf (Fußnote *), 89 (94 f.); *Heinrich Siedentopf*, Gedanken zum kommunalverfassungsrechtlichen „Puzzle" in Niedersachsen – Anmerkungen zum Regierungsentwurf, Informationen des Niedersächsischen Landkreistags, Dezember 1995, 4 (6 f.). Letzterer steht der Entwicklung allerdings sehr reserviert gegenüber.

26 So z. B. auch für Nordrhein-Westfalen *Oebbecke* (Fußnote 18), 701 (704), und für Niedersachsen *Ipsen* (Fußnote 13), 97 (100).

1. Strukturmerkmale der baden-württembergischen Gemeindeverfassung

Die baden-württembergische Gemeindeverfassung hat fünf Strukturmerkmale:

(1) Der Bürgermeister ist alleiniger Gemeindevorsteher, nicht primus inter pares in einem kollektiven Gemeindevorstand wie in der Magistratsverfassung. Beigeordnete unterstehen dem Bürgermeister.

(2) Der Bürgermeister ist nicht nur der Chef der Verwaltung, sondern kraft Amtes auch Vorsitzender des Gemeinderats und aller seiner Ausschüsse, deren Beschlüsse er auch vorbereitet und ausführt. Es besteht also „Einköpfigkeit" der Gemeindespitze – im Unterschied zur früheren Norddeutschen Ratsverfassung und zur Magistratsverfassung, die als weiteres Amt einen – vom Gemeindevorstand verschiedenen – Vorsitzenden des Gemeinderats hatten.

(3) Der Bürgermeister wird direkt durch das Volk gewählt, nicht wie früher in den Ländern der Bürgermeisterverfassung, der Norddeutschen Ratsverfassung und der Magistratsverfassung durch den Gemeinderat.

(4) Bei der Wahl der Gemeindevertretung sind die Bürger nicht darauf beschränkt, starre, von den Parteien aufgestellte Listen anzukreuzen, sondern können einzelne Kandidaten aus den Vorschlagslisten streichen und andere mit bis zu drei Stimmen hervorheben (kumulieren). Jeder Wähler hat insgesamt soviele Stimmen wie Ratsmitglieder gewählt werden sollen, und kann damit auch Bewerber verschiedener Listen ankreuzen (panaschieren).

(5) Die Bürger können über wichtige Gemeindeangelegenheiten durch Bürgerentscheid abschließend entscheiden und solche Entscheidungen im Wege von Bürgerbegehren auch selbst initiieren und an sich ziehen.

2. Zurückdrängen der politischen Parteien auf ihre legitimen Funktionen

Die baden-württembergische Gemeindeverfassung mit ihren unmittelbaren Einflußmomenten für die Bürger bildet eine natürliche Sperre gegen die ansonsten zu beobachtende Neigung der Parteien, die politische Macht auch in den Gemeinden ausschließlich unter sich aufzuteilen. In einer Zeit der Parteien- und Politikerverdrossenheit gewinnt das baden-württembergische Gemeindesystem sicher einen Teil seines politischen Charmes auch daraus, daß es institutionell so konstruiert ist, daß die Parteien kaum über ihre im Grundgesetz niedergelegte Rolle, an der politischen Willensbildung des Volkes lediglich *mit*zuwirken (Art. 21 I GG),[27] hinausgehen können. So wird, um nur einige Gesichtspunkte zu nennen, durch die Zurückdrängung der Parteien (1) die Gefahr eines neuen, nämlich parteipolitischen, Zentralismus' verringert, die dem Gedanken der gemeindlichen Selbstverwaltung zuwiderläuft.[28] (2) Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen, daß in kleineren

[27] Dazu *Richard von Weizsäcker*, Gesprächsbuch (Fußnote 16), 139 f.

[28] *Knemeyer/Jahndel*, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1991, 3, 26.

Gemeinden auch Kandidaten kleinerer Parteien oder von Wählergemeinschaften und parteilose Kandidaten eine Chance haben und Kandidaten mit einer relativ unabhängigen Position gegenüber ihrer Partei auch in Städten gewählt und wiedergewählt werden können.[29] In Baden-Württemberg ist, gehäuft in den kleineren Gemeinden, die Hälfte der Bürgermeister parteilos.[30] (3) Das wirkt sich auch bei der Personalpolitik aus. Parteipolitische „Ämterpatronage" (Theodor Eschenburg) ist zwar im Regelfall verfassungswidrig (Art. 33 II GG) und markiert, da sie trotzdem häufig erfolgt, mit den treffenden Worten von Bundespräsident Herzog einen der „gewichtigste(n) und zugleich wundeste(n) Punkte in der Diskussion um den Parteienstaat."[31] Parteipolitische Ämterpatronage ist nun aber gerade in baden-württembergischen Städten, wie Gerhard Banner[32] und Wehling[33] übereinstimmend berichten, weniger verbreitet als in anderen Ländern. Und das hat auch institutionelle Gründe: Da der Bürgermeister nicht auf die Wiederwahl durch die Ratsfraktionen angewiesen ist, braucht er auch ihren Patronagewünschen nicht zu entsprechen, und er wird dies auch kaum tun, da ihm solche Patronage, die doch meist bekannt wird, in den Augen seiner Wähler böse angekreidet wird. (4) Das personenbezogene Wahlrecht bei den Ratswahlen erleichtert „Seiteneinsteigern" ohne große parteipolitische Hausmacht den Schritt in die Gemeindepolitik. (5) Mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können mehrheitliche Bürgeranliegen zum kommunalen Thema gemacht und – im Extremfall auch an den Ratsfraktionen vorbei – durchgesetzt werden.

3. Beurteilungskriterien

Das baden-württembergische Modell muß als Ganzes, als System, gesehen und gewürdigt werden. Insgesamt ist es dadurch gekennzeichnet, daß es dem Bürger relativ großen Einfluß gibt, sowohl auf die Wahl der Repräsentanten (Direktwahl des Bürgermeisters und unmittelbarer Einfluß des Wählers auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderats), als auch dadurch, daß der Bürger wichtige Sachentscheidungen an sich ziehen kann (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid). Die baden-württembergische Gemeindeverfassung ist von größerer Durchlässigkeit für den Common sense der Bürger, als andere Gemeindeverfassungen lange waren, und erst recht als die Staatsverfassungen des Bundes und der Länder, ohne aber andererseits zu einer Stimmungsdemokratie zu entarten. Vielmehr ermöglicht die starke Stellung, die Baden-Württemberg dem Bürgermeister gibt, eine zielorientierte, am Wohl der ganzen Gemeinde ausgerichtete Politik und verbindet so Bürgermitwirkung *und* Regierungsfähigkeit miteinander. Das Bestechende am ba-

[29] Das begrüßt auch *Ehlers* (Fußnote 10), 399 m.w.N.

[30] *Wehling/Siewert*, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 1984, 71.

[31] *Roman Herzog*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, 34.

[32] *Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, 364 (369).

[33] *Wehling*, Der Bürgermeister und „sein" Rat, Politische Studien 1984, 27 (34).

den-württembergischen Modell besteht darin, daß dem Mehr an echter politischer Partizipation nicht ein Weniger an inhaltlicher Qualität der gemeindlichen Willensbildung gegenübersteht, sondern es sich umgekehrt mit verstärkter gemeindepolitischer Handlungsfähigkeit verbindet. Der ansonst häufig bestehende Gegensatz zwischen Demokratie und Effizienz liegt hier also nicht vor.

Die vorstehenden Feststellungen leiten über zur Frage nach den relevanten Kriterien, die für die Beurteilung von Gemeindeverfassungen als gültig zugrunde zu legen sind.[34] Ihre Anerkennung, ja bereits ihre bloße Ermittlung und Herausarbeitung wird allerdings dadurch erschwert, daß „handfeste politische Interessen" (Schmidt-Aßmann), wie sie oben unter I.4.-6. angesprochen wurden, den politischen Raum und damit auch einen guten Teil der öffentlichen Diskussion beherrschen.[35] Dabei braucht man eigentlich gar nicht weit zu greifen. Geht man mit dem berühmten Wort des früheren amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln davon aus, daß Demokratie Herrschaft *durch* das Volk und Herrschaft *für* das Volk ist,[36] so hat man zwei zentrale Kriterien: Mitentscheidung der Bürger und inhaltliche Ausgewogenheit („Richtigkeit").[37] Von beiden Prinzipien sichert die baden-

[34] *Schmidt-Aßmann* hat die grundlegende Bedeutung unterstrichen, die die Festlegung der Kriterien besitzt, ohne aber selbst die Frage nach den Kriterien zu beantworten. *Schmidt-Aßmann*, Hat die Postmoderne das Kommunalverfassungsrecht erfaßt?, Der Landkreis 1995, 231.

[35] Siehe *Hans-Ulrich Derlien* (Fußnote 19), Der Landkreis 1995, 232. *Derlien* hat aber selbst keine Beurteilungskriterien entwickelt, sondern im Gegenteil die wissenschaftliche Ermittelbarkeit solcher Kriterien von vornherein in Abrede gestellt (insofern ist der Titel seines Aufsatzes mißverständlich). Nach *Derliens* Auffassung ist der Sozialwissenschaftler darauf beschränkt, machtpolitisch nachzuvollziehen, welche Präferenzen und Motive die Regierungsparteien in den betreffenden Landtagen zu den jeweiligen Regelungen bewegt haben. Doch müssen Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft sich fragen, ob sie mit solchem bloßen Nachvollzug nicht das Wichtigste aus dem Blick verlieren. Eine Staatslehre kann, wie schon *Hermann Heller* betont hat, nur eine auch wertende, kritisierende und verbessernde sein *(Hermann Heller*, Staatslehre, 6. revidierte Auflage, Tübingen 1983, 12 ff. Vergleiche auch *von Arnim*, Ist Staatslehre möglich?, in: Peter Haungs [Hg.], Wissenschaft, Theorie und Philosophie der Politik. Konzepte und Probleme, 1990, 309 ff., vorabgedruckt in: Juristenzeitung 1989, 157 ff.). Das gilt natürlich auch für die *Kommunal*wissenschaften. Im Gegensatz zum sozialwissenschaftlichen Positivismus *Derliens* hat denn auch *Schmidt-Aßmann* dazu aufgefordert, vor der Aufgabe, Kriterien zu entwickeln, nicht zu kapitulieren. Siehe Fußnote 34.

[36] *Abraham Lincoln*, Gettysburger Adress, übersetzt und kommentiert von *Krippendorff*, 1994.

[37] *von Arnim*, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts 1988, 1 (11 - 14). Ausdrücklich zustimmend *Gerhard Banner*, Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Dieter Schimanke (Hg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister, 1989, 37 (41 ff.). Zur Bedeutung des Kriteriums „Richtigkeit" insgesamt im staatlichen Bereich *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 11 (19 f.); *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Randnummern 60 ff.; *Martin Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, 46 (60); *Roman Herzog*, in: Maunz / Dürig / Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Abschn. II Randnummer 46.

württembergische Gemeindeverfassung, obwohl auch sie durchaus noch verbesserungsfähig ist,[38] ein in Deutschland einmalig hohes Maß. Darin liegt der innere Grund für die unerhörte Wucht, mit der sich wichtige Elemente der baden-württembergischen Gemeindeverfassung in wenigen Jahren in Deutschland ausgebreitet haben.[39] Der Verfasser hatte die Überlegenheit der baden-württembergischen Gemeindeverfassung anhand der relevanten Kriterien im Jahre 1989 in einem programmatischen Vortrag dargestellt und empfohlen, auch andere Bundesländer sollten die drei Formen unmittelbarer Gemeindedemokratie übernehmen: die Direktwahl des Bürgermeisters, das Kumulieren und Panaschieren bei der Wahl des Gemeinderates und den Bürgerentscheid mit Bürgerbegehren, wobei letzterer noch weiter erleichtert werden sollte.[40] Rückblickend ist es erstaunlich, in welchem Umfang der seinerzeitige Vortrag tatsächlich den weiteren Gang der Entwicklung der Gemeindeverfassungen in Deutschland vorgezeichnet hat.

III. Zur Stellung des Bürgermeisters

1. Vorzüge der Direktwahl

Kernstück der Reform war überall die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Gemeindevolk (siehe Tabelle auf S. 32, Spalte 6). Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhält. Gegebenenfalls findet ein zweiter Wahlgang statt, in dem die relative Mehrheit entscheidet. Die Direktwahl des Bürgermeisters weist – jedenfalls, wenn sie mit der starken sonstigen Stellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg verbunden ist – (neben der schon erwähnten Verhinderung einer Monopolstellung der politischen Parteien) mehrere Vorzüge auf:[41]

[38] Beispiele für mögliche Verbesserungen betreffend den Bürgerentscheid und das Bürgerbegehren werden unter VI.3. genannt. Ein weiteres Beispiel: Bewerber um die Bürgermeisterwahl sollten in Zukunft auch in Baden-Württemberg eine Mindestzahl von Unterschriften, die ihre Kandidatur unterstützen, beibringen müssen, damit verhindert wird, daß auch „Juxkandidaten" auf die Wahlzettel gelangen und diese schon von der großen Zahl der Bewerber her an Übersichtlichkeit verlieren. Vgl. *Jürgen Hermann*, Wider die Inflation der „Juxkandidaten". Baden-Württemberg: Auch in Zukunft endlose OB-Listen?, in: Das Parlament vom 22. / 29. 11. 1996, S. 20.

[39] Sicher hat auch die zunehmende Parteien- und Politikerverdrossenheit hier mitgespielt (oben II.2.). Doch liegen deren Gründe nicht zuletzt in mangelnder Problemlösungsfähigkeit „der Politik" und fehlenden Einflußmöglichkeiten der Bürger, also genau in den beiden zentralen Punkten, in denen die baden-württembergische Gemeindeordnung Verbesserungen verspricht? Dazu *von Arnim*, Demokratie vor neuen Herausforderungen, Zeitschrift für Rechtspolitik 1995, 340 (351).

[40] *Hans Herbert von Arnim*, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, Vortrag auf einem Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 14. 9. 1989, in: Jörn Ipsen (Hg.), Kontinuität oder Reform – die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand, 1990, 57 ff.; vorabgedruckt in: Die Öffentliche Verwaltung 1990, 85 ff. Methodisch vorbereitet wurden die Ausführungen jenes Vortrages durch die Abhandlung *von Arnim*, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie (oben Fußnote 37).

- Die Direktwahl gibt dem Bürger bei der Besetzung des wichtigsten Amtes in der Gemeinde die Auswahl zwischen verschiedenen kandidierenden Personen und stärkt dadurch sein politisches Selbst- und Mitbestimmungsrecht und zugleich die demokratische Legitimation des Gewählten.
- Die Direktwahl, verbunden mit der starken Stellung des baden-württembergischen Bürgermeisters, reizt fähige, verantwortungsbereite und tatkräftige Leute, die sich etwas zutrauen, dafür aber auch Wert auf politischen Spielraum legen, zur Bewerbung. Die Befürchtung, die Volkswahl würde Demagogen, „Rattenfänger" und „Freibier-Bürgermeister" begünstigen, ist in Baden-Württemberg und Bayern nachweisbar nicht eingetreten.[42] Das Gegenteil ist der Fall. Die Volkswahl fördert einen Persönlichkeitstyp, der das Gute am Verwaltungsfachmann und am Politiker vereint, Sachverstand, Integrationskraft und politische Ausstrahlung,[43] ohne daß natürlich eine Gewähr dafür bestände, daß im Einzelfall tatsächlich stets solche Personen gewählt werden.
- Die starke Stellung des Bürgermeisters erleichtert ihm die politische Repräsentation der Gemeinde. Dies ist für die Gesunderhaltung der Institution „gemeindliche Selbstverwaltung" insgesamt wichtig. Die starke Stellung des Bürgermeisters kommt auch zum Tragen, wenn die Gemeinde mit anderen Gemeinden oder mit Bund und Ländern verhandelt, wie dies bei Planungen, finanziellen Zuschüssen etc. vielfach der Fall ist; gleiches gilt für Verhandlungen mit Unternehmen über Ansiedlungen u. a.
- Die Direktwahl erleichtert es dem Bürgermeister, rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderates zu beanstanden. Dazu ist er in den Gemeindeordnungen zwar ausdrücklich verpflichtet (siehe Tabelle S. 32, Spalte 13). Gleichwohl fiel es ratsgewählten Gemeindevorstehern in der Praxis oft schwer, dieser Rechtspflicht zu genügen, weil die Gemeinderäte im Vorwurf rechtswidrigen Verhaltens leicht einen Affront sahen und der Gemeindevertreter auf ihr Wohlwollen angewiesen war, wenn er wiedergewählt werden wollte. Für das in vielen Ländern bestehende Recht des Gemeindevorstehers, gemeinwohlwidrigen Beschlüssen des Rates zu widersprechen (siehe Tabelle S. 32, Spalte 14), gilt Entsprechendes.

Als Haupteinwand gegen die Direktwahl galt lange die damit verbundene Schwächung der Gemeindevertretung. In der Tat wird es dem Rat erleichtert, sich auf die maßgeblichen Entscheidungen zu beschränken, und ein Hineinregieren in alle Details der Gemeindeverwaltung wird erschwert. Aber genau *das* entspricht ja einer vernünftigen Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister, erleichtert die Aufrechterhaltung des ehrenamtlichen Status der Gemeinderatsmitglieder und kommt auch den Grundgedanken eines New Public Management entgegen. Darauf wird unter IV.4. noch einzugehen sein. In der Konzentration auf das strategisch Wichtige braucht im übrigen keine Schwächung, sondern kann umgekehrt eine wesentliche Stärkung des Gemeinderats liegen.

[41] Siehe auch *Rudolf Scharping*, Festschrift für Christian Roßkopf (Fußnote 5), 47 (49 f.).

[42] Eine Untersuchung für Baden-Württemberg hat ergeben, daß 83,7 v.H. der direkt von den Bürgern gewählten Bürgermeister zuvor einen Beruf in der Verwaltung ausgeübt hatten. *Wehling*, Der Bürgermeister, in: Pfizer / Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 1985, 143 (148).

[43] *Wehling / Siewert*, a. a. O. durchgehend.

Die starke Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters verlangt Gegengewichte, die vor allem in der Kontrolle durch den Gemeinderat, der Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (unten VI.), in den Wahlen nach Ablauf der Amtszeit des Bürgermeisters und der Rechtsaufsicht bestehen. Darüber hinaus sehen viele Gemeindeverfassungen auch die Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl vor (~~unten III.3.~~).

2. Unterschiede zu Bayern

In Baden-Württemberg ist die Stellung des Bürgermeisters stärker als in Bayern. Dies hat drei Gründe, die auch mit der größeren Unabhängigkeit des baden-württembergischen Bürgermeisters von den politischen Parteien zusammenhängen:

- In Baden-Württemberg wird der Bürgermeister auf 8 Jahre gewählt, in Bayern auf 6 Jahre. In Bayern fällt die Wahl des Bürgermeisters deshalb grundsätzlich mit der Wahl des Gemeinderats zeitlich zusammen, der ebenfalls auf 6 Jahre (in Baden-Württemberg auf 5 Jahre) gewählt wird, und gerät deshalb stärker in den Sog der meist mehr parteipolitisch orientierten Gemeinderatswahlen.
- In Bayern ist der Vorschlag einer Partei oder einer anderen Gruppierung erforderlich. In Baden-Württemberg müssen sich dagegen Einzelpersonen als solche bewerben; die Parteizugehörigkeit darf nicht genannt werden. Das fördert in Baden-Württemberg die Tendenz, daß viele Bürgermeister keiner politischen Partei angehören oder ein doch recht unabhängiges Verhältnis zu ihrer Partei haben.
- Hinzu kommt, daß der Bürgermeister in Baden-Württemberg bei der Bestellung von Beigeordneten und der Frage ihrer Kompetenzen eine stärkere Stellung besitzt und auch die Vorsitzenden der Gemeinderatsausschüsse in Bayern vom Gemeinderat bestimmt werden können und nicht wie in Baden-Württemberg der Bürgermeister den Ausschußvorsitz innehat.

Der frühere weitere Unterschied, daß bayerische Gemeinden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht kannten, es diese vielmehr ursprünglich allein in Baden-Württemberg gab, ist seit kurzem entfallen (Näheres unter VI.4.).

3. Vorzeitige Abwahl des Bürgermeisters

Während in den Mutterländern der Direktwahl des Bürgermeisters, Baden-Württemberg und Bayern, nach wie vor keine vorzeitige Abwahl vorgesehen ist, man dort den Bürgermeister während seiner Amtszeit also nur mit disziplinarischen Mitteln wieder loswerden kann, erlaubt das Gesetz in allen anderen Bundesländern

eine Abwahl hauptberuflicher Bürgermeister auch während der Amtszeit (Tabelle S. 32, Spalte 8). Sie kann angesichts der Bestellung durch das Volk aber auch wieder nur durch das Volk vorgenommen werden. Um Beschädigungen des Bürgermeisters möglichst zu vermeiden, sind für den Antrag und für die Abstimmung hohe Hürden errichtet. So bedarf es z. B. in Rheinland-Pfalz zur Einleitung des Abwahlverfahrens eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellten Antrags und eines mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl gefaßten Beschlusses. Erst danach ist der Bürger aufgerufen zu entscheiden. Die Abwahl kommt zustande, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Abwahl lautet, wobei diese Stimmen mindestens 30 Prozent der Abwahlberechtigten ausmachen müssen.

Inwieweit die Möglichkeit der Abwahl die Bürgermeister verunsichert und ihre Repräsentationsfunktion ungebührlich schwächt,[44] wird mangels bisher vorliegender Erfahrungen die weitere Entwicklung zeigen müssen.

IV. Gemeinderat und Bürgermeister

1. Verteilung der Kompetenzen

Die formale Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister ist klar: Der Gemeinderat ist für die wichtigen Entscheidungen zuständig. Alle Gemeindeordnungen behalten dem Gemeinderat ausdrücklich einen Katalog von Entscheidungen vor, die er nicht auf andere, etwa auf beschließende Ausschüsse oder auf den Bürgermeister, übertragen kann. Dieser Vorbehalt entspricht auf Staatsebene der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitstheorie", wonach das Parlament wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen hat.[45]

Demgegenüber ist der Bürgermeister Chef der Gemeindeverwaltung, wozu zumeist auch die Auswahl der öffentlichen Bediensteten gehört (Tabelle S. 32, Spalte 16), und für die laufenden Angelegenheiten zuständig. Darüber hinaus bereitet er, jedenfalls nach der Süddeutschen Ratsverfassung, die Verhandlungen des Gemeinderats vor, die er auch leitet (Tabelle, Spalte 9) und deren Tagesordnung er aufstellt. Ferner führt er die Entscheidungen des Gemeinderats aus. Rechtswidrige Entscheidungen hat er zu beanstanden (Spalte 13), gemeinwohlwidrigen kann er in vielen Ländern widersprechen (Spalte 14). Er repräsentiert die Gemeinde politisch (Spalte 11), vertritt sie rechtlich nach außen (Spalte 12) und hat eilige Entscheidungen anstelle des Rates zu treffen (Spalte 15).

Der Bürgermeister ist also zuständig für Routineentscheidungen und die Leitung der Verwaltung, der Gemeinderat dagegen für grundlegende Entscheidungen und

[44] Bedenken bei *Franz Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 1995, 100.

[45] *Hans Herbert von Arnim*, Zur „Wesentlichkeitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts – Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, Deutsches Verwaltungsblatt 1987, 1241 ff.

die Kontrolle des Bürgermeisters; dazu hat der Gemeinderat das Budgetrecht und die Finanzkontrolle, die er mit Hilfe von Organen der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung ausübt, sowie Auskunfts- und Untersuchungsrechte.

2. Politische Initiative und Kompromißfähigkeit

Da der süddeutsche Bürgermeister nicht nur Chef der Verwaltung ist, sondern auch die Sitzungen des Gemeinderats vorbereitet, leitet und die Tagesordnung aufstellt, verfügt er über die institutionellen Voraussetzungen, um gemeindepolitische Initiativen zu entfalten und eine längerfristige Programmatik zu entwickeln, wozu er aufgrund seiner Direktwahl auch durchaus legitimiert ist. Doch *entscheiden* tut der Gemeinderat, und zwar grundsätzlich in öffentlichen Verhandlungen. Dadurch wird auch eine zentrale Aussage über das *Wie* der Entscheidungen getroffen. Sie sollen nämlich möglichst öffentlich und bürgernah erfolgen.

Der Gefahr einer Blockierung, die etwa daher rühren kann, daß Bürgermeister und Rat mehrheitlich von verschiedenen politischen Parteien gestützt werden, wird auf mehrere Weisen entgegengewirkt: einmal dadurch, daß der Bürgermeister auch Vorsitzender des Rates und der Ratsausschüsse ist, weiter aber auch dadurch, daß der Einfluß der politischen Parteien auf verschiedene Weise relativiert wird (oben II.2.), so daß die Gefahr parteipolitischer Blockaden vermindert und die Chance von sachorientierten Kompromissen erhöht wird.

3. Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder

Der ehrenamtliche Status der Mitglieder des Gemeinderats gehört zum überkommenen Bestand des deutschen Gemeindeverfassungsrechts[46] und ist möglicherweise auch grundgesetzlich verankert (Art. 28 II GG). Eine Professionalisierung der Stadträte wäre nicht nur kaum zu bezahlen, sondern würde vor allem ihre Bürgernähe und damit eine zentrale Funktion der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung schwer gefährden. Andererseits wird die Ehrenamtlichkeit durch zunehmenden Zeitbedarf der Ratstätigkeit allmählich in Frage gestellt. Die Ratstätigkeit erstreckt sich auf immer zahlreichere Spezialmaterien. In manchen Bundesländern kann der Gemeinderat sogar in die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die herkömmlicherweise dem Bürgermeister vorbehalten sind, intervenieren (unten VII. 1.a und VII.2.b). Die bekannte Attraktivität des Einzelfalles, des Persönlichen und Anschaulichen führt nicht selten dazu, daß die Gemeinderäte und ihre Ausschüsse sich in Kleinigkeiten verzetteln. Dann bleibt einerseits die Bestimmung der großen Linie und damit die eigentliche Funktion des Rates häufig auf der Strecke. Andererseits schreckt die hohe Belastung viele Berufsgruppen von der Bewerbung um

[46] Politik und Selbstverwaltung, Bericht des Sachverständigenrats zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, 1984, 7 ff., 34 ff.

ein Mandat ab, so daß andere, die durch weitgehende Freistellungen privilegiert sind, wie Verbandsvertreter und öffentliche Bedienstete des Bundes, der Länder oder anderer Kommunen, einen weit überproportionalen Anteil stellen, wodurch die Repräsentation und Legitimität des Gemeinderats zunehmend in Frage gestellt wird. Derartige Gefahren hatte bereits der Sachverständigenrat zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in seinem berühmten Bericht von 1984 dargelegt.[47] Auch hier besitzt die baden-württembergische Gemeindeverfassung den wichtigen Vorzug, daß sie es den Gemeinderatsmitgliedern erleichtert, sich auf Grundfragen zu konzentrieren und sich nicht in arbeitsaufwendigen Einzelheiten zu verausgaben.

4. Neues Steuerungsmodell

Ähnliche Überlegungen werden in der Diskussion um die Einführung eines neuen Steuerungsmodells zum Beispiel von den Berichten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vorgetragen.[48]

Ausgangspunkt der Reformen sind anreizbedingte Leistungsdefizite der bisherigen Kommunalverwaltung,[49] die durch eine grundlegende Erneuerung der Verwaltung und ihrer Anreizstruktur pariert werden sollen: einen Übergang von der bisherigen Inputsteuerung zur Outputsteuerung, eine Zusammenführung der Kosten- und Leistungsverantwortung in dezentralen Entscheidungseinheiten und eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung.[50] Die politische und die fachliche Verantwortung soll in der Art aufgeteilt werden, daß die Politik grundsätzlich über das *Was* der Produktion, die Administration über das *Wie* entscheidet.

Nun ist das Steuerungsmodell nicht unumstritten[51] und hat seine Bewährungsprobe noch vor sich. So fragt sich z. B., wie die Gesamtverantwortung des Verwaltungschefs gesichert werden kann. Vor allem überrascht die mangelnde Integration

47 Politik und Selbstverwaltung, 1984, 7 ff.

48 KGSt-Bericht 12/1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell; KGSt-Bericht 5/1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung.

49 *Gerhard Banner*, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, VOP 1991, 6 (7): Das System der Willensbildung in den deutschen Kommunen sei ein „System organisierter Unverantwortlichkeit".

50 *Hermann Hill*, VOP 1994, 301; *Helmut Klages*, Die neue Verwaltung 1994, 17; *Heinrich Reinermann*, Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen 1994.

51 Kritik z. B. bei *Eberhard Laux*, Über kommunale Organisationspolitik, Archiv für Kommunalwissenschaften 1995, 229 ff.; *Klaus König*, „Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 50er Jahren, Die Öffentliche Verwaltung 1995, 349 ff.; *Hans-Ulrich Derlien*, Verwaltungsmodernisierung: modern, modernistisch oder postmodern? in: GfP, Schlanker Staat. Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, 1996, 103 ff. Siehe auch *Klaus Lüder*, Triumpf des Marktes im öffentlichen Sektor?, Die Öffentliche Verwaltung 1996, 93 ff.

des Wirtschaftlichkeitsaspekts in vielen bisherigen Ansätzen.[52] Es kann bei diesem Stand nicht darum gehen, die Gemeindeverfassung bedingungslos nach den neuen Modellen auszurichten. Doch sei der Hinweis gestattet, daß das baden-württembergische Modell auch den Anforderungen des neuen Steuerungsmodells besonders gut entspricht.[53]

V. Wahlrecht zum Gemeinderat

1. Starre oder flexible Wahllisten

Die meisten Bundesländer haben inzwischen das süddeutsche Wahlrecht mit flexiblen Listen und der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens übernommen (Tabelle S. 32, Spalte 3). Dadurch erhält der Bürger mehr Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderats, und das Monopol der Parteien wird zugunsten der Bürger aufgelockert, die die Möglichkeit erhalten, die von den Gremien der Parteien oder anderer Gruppierungen vorgegebene Plazierung der Kandidaten auf den Listen wesentlich zu modifizieren. Das zwingt die Mitglieder des Gemeinderates quasi institutionell in den Bürgerkontakt. Während starre Listen eine Binnenorientierung der Ratsmitglieder fördern, weil es für ihre Wiederwahl auf die Partei, die die Listen aufstellt und damit die parteiinternen Kontakte ankommt, wird bei der vom Wähler veränderbaren Liste das Gewicht der Bürger erhöht; das veranlaßt die Mitglieder des Rats, wollen sie wiedergewählt werden, Kontakt zu den Wählern zu halten. Das neue Wahlrecht ist also ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Bürgernähe der Gemeindepolitik.[54]

Dabei gibt es derzeit zwei Varianten der flexiblen Kommunalwahl: Entweder hat der Bürger soviel Stimmen wie Ratsmitglieder zu wählen sind. Dies ist das Wahlsystem von Baden-Württemberg und Bayern (oben II.1.[4]), dem sich Rheinland-Pfalz angeschlossen hat (oben I.3.). Oder der Wähler hat insgesamt lediglich drei Stimmen, die er wiederum kumulieren und/oder panaschieren kann. Dieses Wahlsystem, das dem Wähler eine noch viel stärkere Gewichtung erlaubt als das süddeutsche, gilt in Niedersachsen und wurde von dort – über das DDR-Wahlgesetz von 1990 – in die Kommunalwahlgesetze der fünf neuen Länder übernommen.

52 Vergleiche auch *Georg Werner*, Forderungen zur Verwaltungsreform, 1995 (Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 21 ff.

53 *Gerhard Banner*, Effiziente Verwaltung – Anforderungen an die Verwaltungsspitze, Der Landkreis 1995, 361 (363 f.); *Gernot Korthals*, Die Steuerungsfunktion des Kreistages und seiner Ausschüsse, Der Landkreis 1995, 265 ff.

54 Grundlegend Sachverständigenrat zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Politik und kommunale Selbstverwaltung, 1984, 11 f., 27 f.

2. *Systemwidrigkeit der starren Listenwahl*

In einigen Ländern besteht dagegen nach wie vor ein starres Listenwahlrecht (Bremerhaven, Hessen und Saarland)[55] oder es existieren Einerwahlkreise mit Verhältnisausgleich wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (siehe Tabelle S. 32, Spalte 3). Ein solches Wahlrecht gibt nicht nur den Bürgern weniger Einfluß, sondern ist auch aus Gründen der Systematik problematisch.[56]

Insbesondere die Direktwahl des Bürgermeisters verlangt auch die Anpassung und Änderung des Wahlrechts zum Gemeinderat, wenn man nicht eine Verschlechterung des Gesamtsystems und Gefährdung des Zusammenspiels der Gemeindeorgane riskieren will.

Für eine Anpassung des Wahlrechts des Gemeinderats spricht zunächst der einfache Grund der demokratischen Symmetrie. Hält man an der *starren Listenwahl* der Ratsmitglieder fest, so droht ein Ungleichgewicht in der demokratischen Legitimation. Der direkt in Persönlichkeitswahl gewählte Bürgermeister steht dann einem zwar *formal* von den Bürgern gewählten, in Wahrheit aber überwiegend von der Parteien Gnaden berufenen Gemeinderat gegenüber. Denn mit der Festsetzung der Listen durch die Parteigremien steht für die Inhaber „sicherer Listenplätze" fest, daß sie in den Gemeinderat gelangen, und das ist regelmäßig der ganz überwiegende Teil der Gemeinderatsmitglieder. Die eigentliche Wahl ist für sie nur noch Formsache. Dieses demokratische Legitimationsdefizit der Ratsmitglieder kann nur durch stärkere Einflußmöglichkeiten der Wähler durch Ermöglichen des *Kumulierens* und *Panaschierens* beseitigt werden.

Dafür spricht auch ein weiterer, nicht weniger wichtiger Grund: Gegen die Direktwahl der Bürgermeister wird häufig angeführt, sie könne leicht zu einer gegenseitigen Blockierung von Bürgermeister und Rat führen, die die Gemeinde handlungsunfähig machen könnte. Würden beide von unterschiedlichen Parteien getragen – und dazu kann es bei Direktwahl des Bürgermeisters leicht kommen –, könnte der Rat kein Interesse an einem Erfolg des Bürgermeisters haben und diesem in destruktiver Weise sein Amt erschweren, im Extrem bis zur praktischen Unmöglichkeit der Ausübung. Der Einwand ist nicht unberechtigt – dies aber nur unter der Voraussetzung, daß es bei der bisherigen Gemeinderatswahl mit starren Listen bleibt. Denn dieses Wahlsystem begünstigt stark parteigebundene Kandidaten, die eher machtpolitisch denken und zu parteipolitischer Konfrontation neigen. Wird dagegen durch Kumulieren und Panaschieren die Persönlichkeitswahl gefördert, tritt die Bedeutung der parteipolitischen Zugehörigkeit zurück, wird eine mehr sachorientierte Politik und eine Zusammenarbeit von Bürgermeister und Rat

[55] Dies gilt jedenfalls beim Vorliegen von zwei oder mehr Wahlvorschlägen, also dem Regelfall. Liegt bloß ein Wahlvorschlag vor, wird nach Grundsätzen der Mehrheitswahl abgestimmt.

[56] Zu auch verfassungsrechtlichen Bedenken gegen starre Listenwahl unter den Gesichtspunkten der Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl *von Arnim*, Staat ohne Diener, 1993 (überarbeitete Taschenbuchausgabe 1995), Kapitel 2 IV.

auch über Parteigrenzen hinweg erleichtert. Parteipolitisch motivierte Blockadestrategien werden unwahrscheinlicher.

Die Einführung der Direktwahl *ohne* gleichzeitige Änderung des Wahlrechts für Gemeinderatswahlen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Schleswig-Holstein und Bremen stellt somit ein erhebliches Risiko dar.[57] Man kann sicher Kumulieren und Panaschieren einführen ohne gleichzeitige Direktwahl des Bürgermeisters, kaum aber umgekehrt Direktwahl ohne Kumulieren und Panaschieren. Ein derartiges Vorgehen ist zudem völlig unnötig, weil der Einbau von Elementen der Persönlichkeitswahl, wie dargelegt, auch aus anderen Gründen der starren Listenwahl vorzuziehen ist. Hier zeigt sich, daß es geradezu gefährlich sein kann, einzelne Teile des baden-württembergischen Systems zu übernehmen, im übrigen aber alles beim alten zu lassen, eine Feststellung, die auch in anderen Zusammenhängen bestätigt werden wird.

3. *Zur Fünfprozentklausel*

In neun Bundesländern gibt es auch auf Gemeindeebene Sperrklauseln bei den Wahlen der Volksvertretungen. Die Sperre beträgt 5 Prozent, in Rheinland-Pfalz wurde sie auf 3,03 Prozent herabgesetzt. Dagegen kommen drei ~~westliche~~ Länder schon lange ohne Sperrklausel aus: Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen. Ihnen haben sich von den neuen Ländern angeschlossen: Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt (siehe Tabelle S. 32, Spalte 4).

Durch Sperrklauseln wird die Offenheit und Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs eingeschränkt, die für die Legitimation der Demokratie und ihre Reaktionsfähigkeit auf neue Herausforderungen von zentraler Bedeutung ist. Dies erscheint gerade auf gemeindlicher Ebene mißlich, weil sich hier neue Herausforderer-Parteien, die die alten und etablierten Parteien auf Trab zu bringen geeignet sind, zuerst entwickeln können. Die Legitimation eines demokratischen Systems wird in besonderem Maße beeinträchtigt, wenn ausgerechnet das Wahlrecht selbst es ist, das die erfolgreiche Neugründung von Parteien ohne Not behindert.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fünfprozentklausel bisher auch für Gemeindewahlen als verfassungsmäßig angesehen. Sie beeinträchtige zwar die Grundrechte gleicher Wahl und gleicher Wählbarkeit der Bürger, der Parteien und Wählergruppen. Eine solche Beeinträchtigung sei aber „unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Splitterparteien in engen Grenzen" gerechtfertigt.[58] Doch sind die Landesgesetzgeber gehalten, sehr sorgfältig zu prüfen, ob die Sperrklauseln jetzt, nach der umfassenden Neugestaltung der Gemeindeverfassungen, wirklich noch zu halten sind. Bedenken ergeben sich vor allem unter folgenden Gesichtspunkten:

[57] So für Hessen schon *von Arnim*, Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, DÖV 1992, 330 (335).

[58] Seit BVerfGE 6, 104 (112) ständige Rechtsprechung.

Die Länder, in denen die Gemeinderatsmitglieder im Wege flexibler Listen gewählt werden und die Bürger das Recht haben, ihre Stimmen zu kumulieren und zu panaschieren, werden sich überlegen müssen, ob ein solches Wahlsystem sich noch mit der Fünfprozentklausel verträgt. Rheinland-Pfalz hat dies, wie in den Parlamentsverhandlungen nachzulesen, ausdrücklich verneint und deshalb die Sperrklausel auf 3,03 Prozent abgesenkt. Dagegen haben Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen trotz Kumulierens und Panaschierens bei der Ratswahl die Fünfprozentklausel beibehalten.

Von noch größerem Gewicht ist die Frage, ob für Sperrklauseln noch Raum bleibt, nachdem in allen Flächenländern die Direktwahl der Bürgermeister durch die Bürger eingeführt worden ist. Denn jetzt bedarf es jedenfalls für die wichtigste Wahl, die Wahl des Bürgermeisters, offensichtlich keiner Mehrheit mehr im Gemeinderat. In Bayern, wo bis 1952 ebenfalls eine Sperrklausel auf Gemeindeebene bestand, hat der dortige Verfassungsgerichtshof die Klausel denn auch schon früh für verfassungwidrig erklärt.[59] Jüngst hat auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen aus ähnlichen Erwägungen nachdrückliche Bedenken geäußert[60] und damit nicht nur dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber einen unübersehbaren Schuß vor den Bug gesetzt.

Ob sich diese verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Fünfprozentklausel definitiv zur Verfassungswidrigkeit verdichten, bedarf einer ausführlicheren Untersuchung, als sie im vorliegenden Rahmen möglich ist. Man wird jedoch sagen können, daß nach den jahrzehntelangen Erfahrungen in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, denen sich drei neue Länder angeschlossen haben, jedenfalls kommunal*politisch* auch für die anderen Länder die Zeit gekommen ist, die Klausel abzuschaffen.

4. Vereinbarkeit von Amt und Mandat?

Die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat als Barriere gegen Interessenverquikkungen und Verfilzungen gehörte bisher in allen Bundesländern zum Stand gesicherter politisch-institutioneller Kultur: Beamte und Angestellte der Gemeindeverwaltung dürfen nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören, dessen Aufgabe die Kontrolle eben jener Verwaltung ist. Dieser Stand ist jüngst durch ein Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg in Frage gestellt worden, nach dessen Begründung Unvereinbarkeitsvorschriften in Brandenburg gegen die Landesverfassung verstoßen.[61] Die Zuerkennung des passiven Wahlrechts an jeden 18jährigen Bürger durch Art. 22 I der Landesverfassung Brandenburg schließe die Anwendbarkeit des Art. 137 I GG, der unter anderem den Landesgesetzgeber zum Erlaß von Unvereinbarkeitsvorschriften auf Kommunalebene ermächtigt, aus. Anders wäre es nach Auffassung des Gerichts nur, wenn die Landesverfassung die Anwendbarkeit des Art. 137 I GG ausdrücklich bejaht hätte. Damit fehlt es nach Auffassung des Gerichts in Brandenburg an der erforderlichen Einschränkungsermächtigung, so daß Unvereinbarkeitsvorschriften gegen das Grundrecht der gleichen Wählbarkeit verstoßen.

[59] Urteil vom 18. 3. 1952, VerfGH 5, 66.

[60] Urteil vom 29. 9. 1994, DVBl. 1995, 153.

[61] Urteil vom 25. 1. 1996, DVBl. 1996, 363.

Träfe dieses Urteil zu, könnte es auch auf andere Länder Einfluß gewinnen: Dreiviertel der Bundesländer haben wie Brandenburg keine Ermächtigung entsprechend Art. 137 I GG in ihren Landesverfassungen. Das Recht der gleichen Wählbarkeit ist in den dortigen Landesverfassungen ebenso unbedingt garantiert wie in Brandenburg, so daß, die Rechtsauffassung des Landesverfassungsgerichts Brandenburg zugrunde gelegt, Art. 137 I GG gleichfalls nicht als Ermächtigung zur Einschränkung der gleichen Wählbarkeit in Betracht käme, ihre Unvereinbarkeitsvorschriften also ebenfalls verfassungswidrig sein müßten. Diese Rechtsauffassung würde im kleinräumigen gemeindlichen Bereich zu besonders mißlichen Zuständen führen. Wenn Gemeindebedienstete sich unter Beibehaltung ihres Berufs in die gemeindlichen Vertretungen wählen lassen könnten, wäre – angesichts der Attraktivität eines solchen Mandats gerade für sie – zu erwarten, daß die „Verbeamtung" der Volksvertretungen sprunghaft zunähme. Wie aber soll eine zum großen Teil aus Verwaltungsangehörigen bestehende Gemeindevertretung die Verwaltung noch kontrollieren? Solche Verquickungen würden auch in der Gemeindeverwaltung selbst zu unerträglichen Zuständen führen. Wie soll ein Bürgermeister sich als Verwaltungschef noch gegenüber seinen Bediensteten durchsetzen, wenn diese zugleich Mitglieder des Gemeinderats, etwa als Fraktionsvorsitzende, sind und in dieser Eigenschaft ihrerseits den Bürgermeister zu kontrollieren haben? Wer gleichzeitig Mitglied der Gemeindevertretung ist, würde kraft dieser Stellung auch in der Verwaltung eine dominierende Position bekommen. Das würde aller Voraussicht nach die Parteipolitisierung der gesamten Gemeindeverwaltung fördern, also einer Entwicklung weiter Vorschub leisten, vor der schon jetzt vielfach und mit guten Gründen gewarnt wird (oben II.2.).

Es gab für das Landesverfassungsgericht m.E. keine methodische Notwendigkeit für ein solches Ergebnis, im Gegenteil: durch Anwendung der normalen Auslegungsregeln wäre das Gericht zwanglos dazu gelangt, daß die Einschränkungsermächtigung des Art. 137 I GG auch in Brandenburg gilt und die Unvereinbarkeitsvorschriften dort wie in anderen Bundesländern verfassungsgemäß sind. Das hat der Verfasser in einem Sondervotum zu jenem Urteil, dem sich die Richterin Harms-Ziegler angeschlossen hat, im einzelnen dargetan.[62] Brisant ist das Urteil,

[62] DVBl. 1996, 367 ff. Zustimmend *Horst Sendler*, (Un)vereinbarkeit von Amt und Mandat, Neue Justiz 1996, 225: Auf die weit über den Entscheidungsanlaß hinausgehende Begründung „ist von Arnim in seiner abweichenden Meinung ausführlich eingegangen. Die Argumente, die die Auffassung des Gerichts widerlegen und mich insgesamt überzeugen ..." *Joachim Linck*, Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers zur Unvereinbarkeit von Amt und Man-

weil dahinter ein tiefergehendes Problem steckt, das *Linck* in seiner Urteilskritik angedeutet hat.[63] In Brandenburg hat bisher keine Gemeindegebietsreform stattgefunden, so daß es nach wie vor sehr viele Gemeinden gibt und ein besonders großer Bedarf an Kandidaten für Kommunalmandate besteht, der aber nur schwer befriedigt werden kann. Denn einige politische Parteien sind in Brandenburg derart schwach an Mitgliedern und Kandidaten für die Volksvertretungen, daß sie bei Kommunalwahlen oft nicht einmal die Wahllisten der Volksvertretungen der vielen Gemeinden voll besetzen können. So hat zum Beispiel die SPD Brandenburgs sehr viel weniger Mitglieder als ihre Landesverbände in westlichen Ländern vergleichbarer Größe. Vor diesem Hintergrund mag man nachvollziehen, wie verführerisch es für manche Parteien sein mag, der Kandidatenknappheit dadurch abzuhelfen, daß allen Gemeindebediensteten der Weg in die Gemeinderäte eröffnet wird und daß ähnliche Versuchungen sich möglicherweise auch in anderen Ländern stellen könnten. Daß ausgerechnet ein Gericht hier den Weg eröffnet, gibt dem Urteil seine Brisanz und war Anlaß für den Verfasser, den Landtagspräsidenten gemäß § 6 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg um seine Entlassung zu bitten. Angesichts der knappen Mitgliederzahlen der Parteien in Brandenburg ist es zwar zu fördern, wenn Versuche unternommen werden, das politische Engagement der Bevölkerung zu erhöhen – aber keinesfalls auf eine Weise, die der Aufhebung der Gewaltenteilung und der Interessenverquickung Vorschub leisten muß. Eine solche Entwicklung wäre kein Schritt in Richtung einer optimalen Gemeindeverfassung, sondern würde von ihr wegführen. Dies sieht auch der Landtag Brandenburg so. Sein Hauptausschuß hat einstimmig eine Ergänzung der Landesverfassung empfohlen, die den Gesetzgeber ausdrücklich zum Erlaß von Unvereinbarkeitsvorschriften ermächtigt.[63a]

---

dat, Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, 181 (182): „Die Urteilsbegründung ist von v. Arnim in einem Sondervotum, dem sich die Richterin Harms-Ziegler angeschlossen hat, eingehend und überzeugend widerlegt worden." *Klaas Engelken*, Verfassungsmaßstäbe für Unvereinbarkeits- und andere Hinderungsvorschriften bei kommunalen Mandaten, Die Öffentliche Verwaltung 1996, 853 (857), spricht von „Fehlleistungen des Urteils". Im Ergebnis ebenso *Jörg Menzel*, Unvereinbarkeit von Amt und Mandat in den Ländern nach Art. 137 Abs. 1 GG und Landesverfassungsrecht, Die Öffentliche Verwaltung 1996, 1037. – Der m.W. einzige Versuch, das Urteil des Verfassungsgerichts Brandenburg zu verteidigen, stammt von dem wissenschaftlichen Mitarbeiter des Gerichts, der die Vorlagen für die Berichterstatter entworfen hatte! *Hans-Georg Kluge*, Verfassungs-Wortlaut als Kompetenzgrenze. Zur Inkompatibilitätsentscheidung des Brandenburgischen Verfassungsgerichts, Neue Justiz 1996, 356.

[63] *Linck* (Fußnote 62), 181: „Es waren weniger der Tenor dieser Entscheidung, als die Urteilsgründe, die in der Öffentlichkeit große Überraschung und Verwunderung und auf politischer Ebene hektische Betriebsamkeit ausgelöst haben – bei einigen Parteien darüber hinaus höchste Befriedigung, da nunmehr auch ihre in den Kommunalverwaltungen beschäftigten Mitglieder in die kommunalen Vertretungskörperschaften einziehen können. Es war insbesondere für die neu gegründete, mitgliederschwache SPD ein Problem, bei Kommunalwahlen ausreichend kompatible Kandidaten aus den eigenen Reihen aufzustellen. Ihr Einfluß war daher groß, Brandenburg zur ‚inkompatibilitätsfreien Zone' zu erklären."

[63a] Landtag Brandenburg, Beschlußempfehlung und Bericht des Hauptausschusses vom 10. 2. 1997, Drucksache 2/3752.

VI. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

1. Vorgeschichte

Auf gemeindlicher Ebene gab es im Nachkriegsdeutschland lange nur in Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, mit denen die Bürger außerhalb von Wahlen Sachentscheidungen an sich ziehen konnten. In den anderen Ländern waren nur unechte Formen der Gemeindedemokratie vorgesehen, die dem Gemeindevolk keine verbindlichen Entscheidungen übertrugen, sondern lediglich die Möglichkeit, Anregungen oder Initiativen zu unterbreiten, über die andere Organe verbindlich zu entscheiden hatten. Diese Befugnisse, die in den siebziger Jahren durch sogenannte Demokratisierungsnovellen der Bundesländer in die Gemeindeordnungen eingefügt (oder verstärkt) worden waren, um dem Partizipations- und Demokratisierungsdruck jener Jahre einigermaßen Rechnung zu tragen, stellten jedoch häufig kaum mehr als eine Art Kollektivpetition dar, die kraft der Bundes- und Landesverfassungen aber ohnehin zulässig war; sie waren halbherzig, vielfach wurde ihnen eine bloße Alibifunktion zugeschrieben. Echte Entscheidungskompetenzen wurden den Gemeindebürgern jedenfalls nicht gegeben. Gerade solche Entscheidungskompetenzen sind aber wichtig, um eine wirkliche Partizipationsmöglichkeit zu schaffen. Zugleich kann dadurch ein zentraler Mangel von Bürgerinitiativen relativ einfach bekämpft werden: Untersuchungen über Bürgerinitiativen stimmen darin überein, daß sich in ihnen weniger artikulationsschwache Interessenten und Gruppen äußern als vielmehr solche, die sich ohnehin ausreichend artikulieren und zur Geltung bringen können.[64] Allgemeine Abstimmungen, bei denen nicht nur „selbsternannte Engagierte"[65] das Wort führen, sondern jeder Bürger eine Stimme besitzt, können dagegen ein wirklich demokratisches Gegengewicht gegen Partikularismen bilden.[66]

2. Unterschiede zum Bund

Im Bund ist die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid bekanntlich höchst umstritten. Das geht auf die „Volksphobie" des Parlamentarischen Rats zurück. Kennzeichnend für die Einstellung des Parlamentarischen Rats waren die Äußerungen von *Theodor Heuss*: „Ich warne davor, mit dieser Geschichte die

---

[64] Z.B. *Max Kaase*, Politische Beteiligung und politische Ungleichheit, in: Albertin/Link (Hg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, 1981, 363 (377).

[65] *Hans Zacher*, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Bd. 33, S. 275.

[66] *Hans Herbert von Arnim*, Der Einfluß der Interessengruppen auf die Verwaltung, in: Bulling (Hg.), Verwaltung im Kräftespiel der politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 12, 1985, 79 (96 f.) m.w.N.

künftige Demokratie zu belasten. Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohltätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen und die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen ..."[67] Inwieweit diese Äußerungen nicht heute auch für den Bundesbereich überdacht werden müssen, mag hier dahinstehen. Für die gemeindliche Ebene galt jedenfalls schon immer Besonderes. Selbst Heuss hatte sie von seinem Verdikt ausgenommen. In der Gemeinde kennen die Bürger die Verhältnisse und Probleme eher aus eigener Anschauung; das fördert das politische Interesse und, sofern nicht individuelle Eigenbelange auf dem Spiel stehen, auch das abgewogene Urteil. Im örtlichen Bereich der Gemeinde sind deshalb die Voraussetzungen für unmittelbare Entscheidungen der Bürger von vornherein besser als in der Massendemokratie moderner Territorialstaaten. Davon geht auch das Grundgesetz aus, indem sein Art. 28 Abs. 1 Satz 3 auf Gemeindeebene sogar die Gemeindeversammlung als Versammlung der Gemeindebürger, die an die Stelle der gewählten Gemeindevertretung tritt, als weitreichendste Form von Direktentscheidungen der Bürger zuläßt (wenn diese praktisch auch keine Rolle mehr spielt). Um so mehr erstaunt es dann allerdings, daß in der Bundesrepublik die meisten Landesverfassungen für die staatliche Willensbildung lange erheblich mehr echte direkte Demokratie ermöglichten, als die meisten Gemeindeordnungen dies für die gemeindliche Willensbildung taten. Wenn die Gemeindeselbstverwaltung sich aus dem Mehr an Bürgermitwirkung legitimiert, das sie im Vergleich zur staatlichen Demokratie ermöglicht, so erschien es schon auf den ersten Blick inkonsequent, wenn dem Bürger gleichwohl auf Gemeindeebene weniger direkte Mitwirkung an Sachentscheidungen gegeben wurde als auf Staatsebene.

3. Die Reformwelle

Die Einführung des Bürgerentscheids auf Gemeindeebene war also längst überfällig. Schleswig-Holstein und die neuen Länder haben dies im Gefolge der friedlichen demokratischen Revolution von 1989 als erste erkannt, den baden-württembergischen Bürgerentscheid auf ihre Gemeinden übertragen und dabei die Zulassungsvoraussetzungen erleichtert. Inzwischen sind mit der einen Ausnahme des Saarlandes alle anderen Länder gefolgt; auch in Bremerhaven stehen den Bürgern nun Begehren und Entscheid offen (siehe Tabelle S. 32, Spalte 18). In Baden-Württemberg, Bayern, Bremerhaven, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt können neben den Bürgern auch die jeweiligen Volksvertretungen einen Bürgerentscheid herbeiführen (Tabelle, Spalte 18).

[67] *Theodor Heuss*, Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte der 2. Sitzung, S. 25 (linke Spalte).

Damit hat die Diskussion beinahe über Nacht ihre Richtung grundlegend verändert. Ging es vor kurzem noch um die Frage des *Ob*, so wird inzwischen nur noch über die Frage des *Wie* diskutiert. Heute ist anerkannt, daß die Einführung direktdemokratischer Elemente die repräsentative Willensbildung nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt. Solche direktdemokratischen Ergänzungen sind auch keineswegs verfassungswidrig, wie noch bis vor gar nicht langer Zeit auch von Staatsrechtslehrern vertreten wurde. Direktdemokratische Elemente führen vielmehr wegen des Mehrs an Bürgerpartizipation grundsätzlich zu einem demokratischen Mehrwert.[68]

Umstritten ist die Ausgestaltung im einzelnen. Der Verfasser hatte 1989 an den restriktiven Voraussetzungen der baden-württembergischen Regelungen Kritik geübt und insbesondere in folgenden Punkten für Erleichterungen plädiert:

- die Absenkung des 30-Prozent-Quorums beim Bürgerentscheid,
- die Übertragung der Entscheidung betreffend die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids auf die Rechtsaufsichtsbehörde, von der mehr Distanz erwartet werden darf als vom „betroffenen" Gemeinderat, und
- die Ausweitung des Positiv- und Einschränkung des Negativkatalogs für mögliche Gegenstände des Bürgerentscheids unter Einbeziehung auch von Entscheidungen über Abgaben.[69]

Den ersten beiden Empfehlungen entsprachen die Länder Schleswig-Holstein und viele andere, die auch die erforderlichen Unterschriften für Bürgerbegehren auf maximal 10 Prozent herabsetzten. Andere wie Bremerhaven, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt halten an dem 30-Prozent-Quorum für den Bürgerentscheid fest oder verlangen wie Thüringen für das Bürgerbegehren gar 20 Prozent an Unterschriften (siehe Tabelle S. 32, Spalte 18).

4. Bayern

Besonders weitgehende Erleichterungen enthalten die durch Volksbegehren und Volksentscheid im Freistaat Bayern mit Wirkung vom 1. 11. 1995 eingeführten Regelungen.[70] Sie verlangen Unterschriften von höchstens 10 Prozent der Wahlberechtigten für das Bürgerbegehren. Für den Bürgerentscheid reicht die Mehrheit der Abstimmenden; ein Quorum ist nicht vorgesehen. Gegenstand des Bürgerentscheids kann der gesamte Kompetenzbereich der Gemeinde sein. Dazu gehören auch Abgabensatzungen. Ausgenommen sind nur Angelegenheiten, die kraft Ge-

[68] *Hans Herbert von Arnim*, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts 1988, 1 (8 ff., 29 f.); *ders.*, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, 85 (91, 93).

[69] *von Arnim* (Fußnote 68), 93.

[70] Dazu *Franz Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 1995, 111 ff.; *ders.*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, BayVBl. 1996, 545 ff.

setzes dem ersten Bürgermeister obliegen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und die Haushaltssatzung.[71] Nach wie vor aber entscheidet der Gemeinderat über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Die Durchsetzung der bayerischen Regelung ist das Verdienst einer großangelegten staatsbürgerlichen Gruppierung, des Vereins „Mehr Demokratie",[72] die – wie der Volksentscheid in Hessen, nur diesmal nicht auf Initiative der Regierung, sondern auf Begehren „von unten" – gezeigt hat, daß mittels Volksbegehrens und Volksentscheids auf Landesebene, notfalls auch an den herrschenden Parteien vorbei, durchgreifende Änderungen durchgesetzt werden können.

Umstritten an der Neuregelung ist vor allem der Wegfall eines Mindestquorums für den Bürgerentscheid, das Fehlen eines in Baden-Württemberg und anderen Ländern vorgesehenen Finanzierungsvorschlags und die Sperrwirkung, die das im Gang befindliche Bürgerbegehren bereits dann entfaltet, wenn ein Drittel der erforderlichen Unterschriften vorliegen. Die Neuerung hat in bayerischen Kommunen zu einer Fülle von Initiativen ermutigt.[73] Für eine abschließende Beurteilung wird man die weitere Entwicklung abwarten und weitere Erfahrungen sammeln müssen. Doch scheint mir die Richtung der Entwicklung insgesamt zu stimmen.

VII. Unvollständige Reformen

Während Länder wie Sachsen die baden-württembergische Gemeindeverfassung fast komplett übernahmen, fühlten die Parteien sich in mehreren anderen Ländern zu Reformen der Gemeindeverfassung, insbesondere zur Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, durch andernfalls drohende Volksentscheide gedrängt und reagierten darauf nicht selten mit einer Art hinhaltendem Widerstand (oben I.2.). Dies äußerte sich darin, daß bisweilen die vollen Konsequenzen aus der Direktwahl nicht gezogen wurden. Ein besonders augenfälliges Beispiel bietet Hessen.

[71] Art. 18 a III BayGO.

[72] Dazu die zahlreichen Veröffentlichungen, die die Initiative begleitet haben, z. B. *Carsten Nemitz*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts: Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 7. 2. 1996 (Typoskript) mit Nachweisen.

[73] *Ralph Kampwirth*, Die Bayern begehren fleißig, Zeitschrift für Direkte Demokratie 1996/1, S. 20 f.; *Thomas Mayer*, Weniger Ohnmacht, mehr Engagement, Zeitschrift für Direkte Demokratie 1996/3, S. 26 ff.

1. Volkswahl des Bürgermeisters und Magistratsverfassung in Hessen

In Hessen wurde zwar die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt. Doch wurde gleichzeitig der kollektive Gemeindevorstand (Magistrat) erhalten, so daß der direkt gewählte Bürgermeister in den im übrigen vom Gemeinderat gewählten Gemeindevorstand eingebunden bleibt. Das führt aber zwangsläufig dazu, daß der Bürgermeister im *nicht-öffentlich* verhandelnden Gemeindevorstand von den ratsgewählten Beigeordneten überstimmt werden kann und dann die Mehrheit – entgegen der eigenen Überzeugung – nach außen vertreten muß. Diese Konstellation ist mit der Volkswahl des Bürgermeisters schwer vereinbar. Die demokratische Wahl ist eine Rechenschaftslegung für die vergangene politische Tätigkeit und beruht auf dem Vertrauen in ein Programm für die Zukunft. Rechenschaft für die Vergangenheit setzt Transparenz des politischen Handelns und der politischen Verantwortung voraus. Das bedeutet: Es muß für den Wähler erkennbar bleiben, wie der Bürgermeister politisch gehandelt hat, wofür er die Verantwortung trägt und inwieweit er das Programm, mit dem er angetreten ist, verwirklicht hat.

Bei Einbindung des Bürgermeisters in die Mehrheitsentscheidung der Beigeordneten wird aber die erforderliche Transparenz verhindert, und die zurechenbare Verantwortung gegenüber den Wählern wird unmöglich, weil dann nicht erkennbar ist, ob der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeindevorstands seine eigene politische Linie vertritt oder nur die ihm mehrheitlich aufgedrängten Entscheidungen des Vorstands. Dieser Konstruktionsmangel ist auch nicht dadurch behoben worden, daß der Bürgermeister die Befugnis erhielt, seine von der Mehrheit des Vorstandes abweichende Auffassung in den Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse zu äußern. Diese Befugnis berücksichtigt nämlich die spezifische Zwangslage nicht, in der der hessische Bürgermeister steht. Die Darlegung eines direkt gewählten Bürgermeisters, in dem die Bürger ihren Repräsentanten sehen, daß er von den Beigeordneten überstimmt worden ist, wäre ein Eingeständnis seiner politischen Schwäche; zumindest muß er befürchten, daß dies in der Öffentlichkeit so aufgefaßt wird. Ein solches Eingeständnis wird er möglichst zu vermeiden suchen. Die genannte Vorschrift gibt dem Bürgermeister, genaugenommen, also nur die Wahl zwischen Scylla und Charybdis. Das Problem wird dadurch noch verschärft, daß Hessen bisher an der *starren Listenwahl* der Ratsfraktionen festhält (oben V.2.), dadurch die parteipolitische Ausrichtung der Beigeordneten fördert und die Gefahr erhöht, daß es zu machtpolitisch motivierten Versuchen, den direkt gewählten Bürgermeister zu demontieren, kommt.

Da die gespaltene Legitimation des Kollektivorgans Gemeindevorstand beinahe zwangsläufig Mängel und Ungereimtheiten nach sich ziehen muß,[74] kann wirkliche Abhilfe nur durch eine grundlegend neue Konstruktion geschaffen werden:

[74] So schon *von Arnim* (Fußnote 57), 335 f. Ebenso *Hans Meyer*, Kommunalrecht, in: Hans Meyer/Michael Stolleis (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Aufl., 1994, 149 (174).

den Übergang zum monokratischen System. Wird ein Repräsentant vom Volk gewählt, muß er auch eine abgrenzbare Verantwortung gegenüber dem Volk tragen, will er sich nicht in einen politischen Schleudersitz begeben, für den hochqualifizierte Bewerber sich nur zögernd zur Verfügung zu stellen bereit sind.[75] Die Volkswahl folgt eigenen Gesetzlichkeiten, denen die unterschiedlichen Legitimations- und Rechtfertigungsstränge der verschiedenen Mitglieder des Gemeindevorstandes nicht gerecht werden. Die strukturelle Unvereinbarkeit der Urwahl des Bürgermeisters mit der kollegialen Magistratsverfassung galt in der kommunalwissenschaftlichen Literatur denn auch bisher als Selbstverständlichkeit.[76]

Daß die hessische Gemeindeverfassung innerlich derart unstimmig und funktionswidrig ist, läßt sich nur aus der Entstehungsgeschichte heraus erklären. Die Volksabstimmung über die Direktwahl der Bürgermeister (und Landräte) erfolgte am selben Tag wie die Landtagswahl. Die Einführung der Direktwahl geschah auf Initiative des seinerzeitigen Ministerpräsidenten *Wallmann*, der sie auch als Wahlkampfschlager gegen die SPD und die Grünen einsetzen wollte. Da Wallmann die Landtagswahl verlor und auch die CDU nicht mit ganzem Herzen für die Einführung der Direktwahl eingetreten war,[77] gab es niemanden, der ein wirkliches politisches Interesse daran hatte, die Einführung der Direkwahl zum kommunalpolitischen Erfolg zu machen, was konsequente Folgeänderungen, insbesondere die Abschaffung des kollektiven Gemeindevorstandes, verlangt hätte.

Dagegen hat Schleswig-Holstein, das in seinen Städten bislang ebenfalls eine Magistratsverfassung hatte, diese mit Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters abgeschafft, eben weil beide unvereinbar sind.[78] Der schleswig-holsteinische Gesetzesbeschluß sollte auch für Hessen Anlaß sein, seine verunglückte Konstruktion zu überdenken.

---

[75] Der frühere hessische Ministerpräsident Osswald beklagte, daß man aus den direkt gewählten Bürgermeistern „Eunuchen gezimmert" habe. Hinweis bei *Blümel* (Fußnote 25), 100.

[76] Statt vieler *Michael Borchmann*, Die Reform der Kommunalverfassung, Frankfurter jur. Diss. 1975, 369: „So läßt sich die Urwahl beispielsweise kaum in eine kollegiale Magistratsverfassung integrieren. Sie verlöre ihren Sinn, wenn der (Ober-)Bürgermeister in jeder wichtigen Verwaltungsangelegenheit überstimmt werden könnte."

[77] Nach Angabe von Hans Meyer hatte Wallmann sich vor seiner Initiative mit der CDU, also seiner eigenen Partei, nicht verständigt. *Hans Meyer*, Diskussionsbeitrag, in: Huber/Mößle/Stock, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura, 1995, 159 (163).

[78] So führte der Abgeordnete *Dr. Ottfried Hennig* (CDU) am 6. 12. 1995 bei der zweiten Lesung des schleswig-holsteinischen Gesetzes im Landtag aus: „Wir wollen die Direktwahl nicht auf die bestehende Kommunalverfassung aufpfropfen, denn es sind natürlich begleitende Änderungen notwendig, die sich als logische Konsequenz aus der Direktwahl ergeben. So kann es keinen Magistrat als verwaltungsleitendes Organ geben. Diese Funktion muß der Bürgermeister in seiner Funktion vereinigen." Abgedruckt in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein 1996, 118 (120).

2. *Weitere unvollendete Reformen*[79]

a) Nordrhein-Westfalen

Auch in Nordrhein-Westfalen[80] wurden nicht die vollen Konsequenzen aus der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters gezogen. *Oebbecke* hat nicht zu Unrecht bemerkt, wichtige Mängelpunkte aus der Sicht des Hauptverwaltungsbeamten beständen unverändert fort.[81] So besitzt der Bürgermeister keine originären Entscheidungszuständigkeiten. Selbst Angelegenheiten der laufenden Verwaltung kann der Rat jederzeit zurückholen, der durch Festlegung der Dezernatsverteilung auch auf die Organisationsbefugnis des Bürgermeisters zugreifen und ihn sogar von Personalentscheidungen ausschließen kann. Auch seinen Stellvertreter kann er nicht selbst bestimmen.

Im übrigen findet die Wahl des Bürgermeisters zugleich mit der Wahl des Rates statt. Diese sogenannte verbundene Bürgermeisterwahl wird damit begründet, sie solle eine hohe Wahlbeteiligung und möglichst den „parteipolitischen Gleichklang" zwischen Bürgermeister und Rat sichern. Doch fragt sich, ob das überhaupt ein vernünftiges Ziel sein kann oder ob der Gesetzgeber bei seiner Argumentation nicht vielleicht noch eine Art parlamentarisches System vor Augen hatte, obwohl dies nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters nicht mehr besteht. Die Zweifel, ob politischer Gleichklang im Sinne einer Dominanz der gleichen politischen Partei(en) in beiden Organen, Rat und Bürgermeister, in einem zweipoligen System überhaupt noch als sinnvolles Ziel anerkannt werden kann, bestätigt das Beispiel der USA und die Vorliebe der Wähler für „divided government".[82] Es muß vielmehr darauf ankommen, die institutionellen Gegebenheiten so zu gestalten, daß es auch und gerade bei unterschiedlichen parteipolitischen Kräften im Rat und in der Verwaltungsspitze zu Kompromissen kommen kann, also die Kompromißfähigkeit auch institutionell gefördert wird. Das verlangt aber, daß der Einfluß der rein machtpolitischen Momente der politischen Parteien zurückgedrängt wird. Diese Konzeption hat vor allem Konsequenzen für das Wahlrecht (die in Nordrhein-Westfalen mit seinem Festhalten am starren Listenwahlrecht bisher nicht gezogen worden sind, siehe oben V.2.) und würde im übrigen gerade umgekehrt für ein zeitliches Entkoppeln der Wahltermine sprechen (siehe oben III.2.). Dann könnte auch die merkwürdige Regelung entfallen, daß eine Neuwahl des Bürgermeisters zwischen den Wahlterminen *durch den Rat* erfolgt.

---

[79] Hier ist keine flächendeckende Untersuchung beabsichtigt. Es sollen vielmehr nur drei erörterungsbedürftige Beispiele herausgegriffen werden.

[80] *Johannes Rau*, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, in: Festschrift für Christian Roßkopf (Fußnote *), 35 ff.

[81] *Oebbecke* (Fußnote 18), 701 (704). Vgl. auch *Achim Nendza*, Die Stellung des alten Gemeindedirektors und des neuen Bürgermeisters als Leiter der Verwaltung nach der alten und neuen Gemeindeordnung NW – ein Vergleich, Verwaltungsrundschau 1996, 289 ff.

[82] *Morris Fiorina*, Divided Government, second edition 1996.

b) Brandenburg

Auch in Brandenburg wurden nicht die vollen Konsequenzen aus der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, jedenfalls so wie sie in Süddeutschland üblich sind, gezogen. Die daraus resultierende Schwäche des Bürgermeisters könnte sich, wie *Nierhaus* festgestellt hat, „als *die* Schwachstelle der ansonsten ‚gelungenen' Gemeindeordnung Brandenburg erweisen."[83] So ist der Bürgermeister nicht auch Ratsvorsitzender und wird überdies an mehreren Stellen durch Rückkoppelung an diesen geschwächt. Die Gemeindevertretung kann wie in Nordrhein-Westfalen die Geschäfte der laufenden Verwaltung „im Einzelfall" an sich ziehen, jenen Geschäftsbereich also, der traditionell dem Bürgermeister zugewiesen ist. Darüber hinaus kann sie sich in der Hauptsatzung die Beschlußfassung auch für „bestimmte Gruppen" von Geschäften der laufenden Verwaltung vorbehalten. Auch der Hauptausschuß übernimmt herkömmlicherweise dem Bürgermeister zustehende Aufgaben wie die Koordination der Arbeit der Ausschüsse und, sofern die Hauptsatzung das vorsieht, die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, ohne daß der Bürgermeister kraft Gesetzes Vorsitzender des Hauptausschusses wäre, wie dies noch die DDR-Kommunalverfassung vorgesehen hatte. Die Gemeindevertretung kann die Geschäftsverteilung der Gemeindeverwaltung auch abweichend vom Vorschlag des Bürgermeisters festsetzen.

c) Schleswig-Holstein

In schleswig-holsteinischen Städten wurde die bisher bestehende Magistratsverfassung wegen Unvereinbarkeit mit der Direktwahl (die allerdings nur für hauptamtliche, nicht auch für ehrenamtliche Bürgermeister eingeführt wird) abgeschafft.[84] Die stattdessen eingeführten hauptamtlichen Stadträte unterliegen konsequenterweise den Weisungen des direkt gewählten Bürgermeisters. Seine Stellung ist aber dadurch geschwächt, daß er nicht auch den Ratsvorsitz innehat. Auch dem Hauptausschuß sitzt ein anderer vor; wählbar sind nur Mitglieder des Gemeinderats, nicht auch der Bürgermeister. Entscheidungen hinsichtlich leitender Angestellter kann der Gemeinderat nach entsprechender Festlegung in der Hauptsatzung ohne den Bürgermeister treffen.

[83] *Michael Nierhaus*, Die Gemeindeordnung des Landes Brandenburg, LKV 1995, 5 (12).

[84] *Klaus-Dieter Dehn*, Die Kommunalverfassungsnovelle 1995, Die Gemeinde Schleswig-Holstein 1996/4, S. 106 ff.; *Hans-Günter Henneke*, Das kommunalverfassungsrechtliche Reformmodell Schleswig-Holstein, Der Landkreis 1996, 516.

Gemeindeordnungen in Deutschland

(Stand: Oktober 1996)

Baden-Württemberg:	GemO i.d.F. vom 3. 10. 1983 (GBl. S. 578, ber. S. 720), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 12. 1995 (GBl. 1996, S, 29).
Bayern:	GO i.d.F. der Bekanntmachung vom 6. 1. 1993 (GVBl S. 65), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 1996 (GVBl. S. 289).
Brandenburg:	Kommunalverfassung vom 15. 10. 1993 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 6. 1994 (GVBl. I S. 230).
Bremerhaven:	Verfassung für die Stadt Bremerhaven i.d.F. vom 13. 10. 1971 (Brem.GBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 9. 1996 (Brem.GBl. S. 325).
Hessen:	HGO i.d.F. der Bekanntmachung vom 1. 4. 1993 (GVBl. I 1992, S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 10. 1996 (GVBl. I S. 456).
Mecklenburg-Vorpommern:	Kommunalverfassung vom 18. 2. 1994 (GVOBl. S. 249), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. 11. 1995 (GVOBl. S. 537).
Niedersachsen:	NGO i.d.F. der Bekanntmachung vom 22. 8. 1996 (Nds.GVBl. S. 382); Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 1. 4. 1996 (Nds.GVBl. S. 82, 227), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. 10. 1996 (Nds.GVBl. S. 431).
Nordrhein-Westfalen:	GO i.d.F. der Bek. vom 14. 7. 1994 (GV. NW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 3. 1996 (GV.NW. S. 124).
Rheinland-Pfalz:	GemO i.d.F. der Bek. vom 31. 1. 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 3. 1996 (GVBl. S. 152).
Saarland:	KSVG (Kommunalselbstverwaltungsgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 22. 6. 1994 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 4. 1996 (Amtsbl. S. 623).
Sachsen:	GO i.d.F. vom 21. 4. 1993 (GVBl. S. 301, ber. S. 445), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. 7. 1996 (GVBl. S. 281).
Sachsen-Anhalt:	GO vom 5. 10. 1993 (GVBl. S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. 11. 1995 (GVBl. S. 314).
Schleswig-Holstein:	GO i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. 7. 1996 (GVOBl. S. 529); Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 vom 22. 12. 1995 (GVOBl. 1996 S. 33).
Thüringen:	ThürKO (Kommunalordnung) i.d.F. vom 16. 8. 1993 (GVBl. S. 501), geändert durch Gesetz vom 8. 6. 1995 (GVBl. S. 200).

Gemeindeverfassungen in Deutschland

Land	Gemeinderat			Gemeindevorstand													Elemente direkter Demokratie
	Wahlperiode in Jahren	Wahlsystem	Sperrklausel	Name	Wahlmodus	Amtszeit in Jahren	Abwählbarkeit	Vorsitz im Rat	Vorsitz in Ratsausschüssen	Polit. Repräsentation	Vertretung nach außen bei Verpflichtungsgeschäften	Beanstandung von Rats- o. Ausschußbeschlüssen: wg. Rechtswidrigkeit	Beanstandung von Rats- o. Ausschußbeschlüssen: wg. Gemeinwohlverstoßes	Eilentscheidungsrecht	Rekrutierung des Verwaltungspersonals: innere Willensbildung	Rekrutierung des Verwaltungspersonals: Abschluß n. Außen	A=Bürgerantrag B=Bürgerbegehren R=Ratsbegehren E=Bürgerentscheid; Quoren für B u. E
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Baden-Württemberg	5	kumulieren panaschieren[1]	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	8	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Bgm. mit Rat	Bürgermeister	A, B, R, E B: 15%[2]; E: 30%[3]
Bayern	6	kumulieren panaschieren[1]	nein	Erster oder Oberbürgerm.	Volkswahl	6	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	Rat	Rat	B[4], R, E B: 10%[2]; E: -
Brandenburg	5	kumulieren panaschieren[5]	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5/8[6]	ja	nein	nein	ja	ja	ja	nein	Bgm. mit Ratsvors.	Hauptausschuß	Bürgermeister	A, B, E B: 10%[7]; E: 25%[3]
Bremerhaven	4	starre Liste	5 %	Magistrat mit Oberbgm.	Ratswahl	8	ja	nein	nein	Ratsvors. u. Oberbgm.	ja	ja	nein	Oberbgm. für den Magistrat	Magistrat	Magistrat	A, B, R, E B: 10%[7]; E: 30%[3]
Hessen	4	starre Liste	5 %	Gemeindevorstand (Bgm. u. Beigeordnete)	Volkswahl des Bgm.	6	ja	nein	nein	Ratsvors.	Bgm.u.anderes Mitglied des Gemeindevorstands	ja	ja	Bürgerm. für den Vorstand	Gemeindevorstand	Gemeindevorstand	B, E B: 10%[7]; E: 25%[3]
Mecklenburg-Vorpommern	5	kumulieren panaschieren[5]	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl[8]	5/7-9[9]	ja	nein	ja	Bgm. u. Ratsvors.	Bürgermeister mit Stellvertr.	ja	ja	bei großer Dringlichk.	Bgm. oder Hauptausschuß	Bürgermeister	A, B, R, E B: 10%[2]; E: 25%[3]
Niedersachsen	5	kumulieren panaschieren[5]	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5	ja	nein	nein	ja	ja	ja	nein	Verwaltungsausschuß	Bgm. mit Rat oder mit Verwaltungsausschuß	Bürgermeister	A, B, E B: 10%[2]; E: 25%[3]
Nordrhein-Westfalen[10]	5	Einerwahl mit Verhältnisausgleich	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5	ja	ja	ja	ja	Bürgermeister mit Beamtem	ja	ja	mit einem Ratsmitglied	Bürgermeister	Bürgermeister	A, B, E B: 10%[2]; E:25%[3]
Rheinland-Pfalz	5	kumulieren panaschieren[1]	3,03 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5/8[9]	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Benehmen m. Beigordneten	Bgm., ggf. mit Rat[11]	Bürgermeister	A, B, E B: 15%[2]; E: 30%[3]
Saarland	5	starre Liste	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	8	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	Bgm. u. Rat	Bürgermeister	A
Sachsen	5	kumulieren panaschieren[5]	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	7	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Rat u. Bgm.	Bürgermeister	A, B, R, E B: 15%[12]; E: 25%[3]
Sachsen-Anhalt	5	kumulieren panaschieren[5]	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	7	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Rat u.Bgm.	Bürgermeister	A, B, R, E B: 15%[2]; E: 30%[3]

Land	Gemeinderat			Gemeindevorstand													Elemente direkter Demokratie
	Wahlperiode in Jahren	Wahlsystem	Sperrklausel	Name	Wahlmodus	Amtszeit in Jahren	Abwählbarkeit	Vorsitz im Rat	Vorsitz in Ratsausschüssen	Polit. Repräsentation	Vertretung nach außen bei Verpflichtungsgeschäften	Beanstandung von Rats- o. Ausschußbeschlüssen		Eilentscheidungsrecht	Rekrutierung des Verwaltungspersonals		A=Bürgerantrag B=Bürgerbegehren R=Ratsbegehren E=Bürgerentscheid
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Schleswig-Holstein (Landgem.)[13]	5	Mehrheitsw. mit Verhältnisausgleich	5 %	Bürgermeister	Volkswahl[14] / Ratsw.	5	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	Bgm. für den Rat	Rat	Bürgermeister	A, B, R, E B: 10%[7]; E: 25%[3]
Schleswig-Holstein (Städte)[15]	5	Mehrheitsw. m. Verhältnisausgleich	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl[16] / Ratsw.	6-8[17]	ja	nein	nein	ja	ja	ja	ja	Bgm. für den Rat	Bgm.	Bürgermeister	A, B, R, E B: 10%[7]; E: 25%[3]
Thüringen	5	kumulieren panaschieren[5]	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	6/5[18]	ja	ja[19]	ja	ja	ja	ja	nein	ja	Bgm., ggf. mit Rat[11]	Bürgermeister	A, B, E B: 20%[7]; E: 25%[3]

[1] Jeder Wähler hat soviele Stimmen wie Ratssitze zu besetzen sind. Dabei kann er bis zu drei Stimmen einem Bewerber geben (kumulieren) oder seine Stimmen auf einzelne Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (panaschieren).
[2] Quorum beim Bürgerbegehren: Ein bestimmter Mindestprozentsatz der Stimmberechtigten muß das Bürgerbegehren unterzeichnen; die höchstens erforderliche Stimmenzahl ist jedoch nach der Einwohnerzahl der Gemeinden gestaffelt, so daß sich für größere Gemeinden niedrigere Quoren ergeben als hier angegeben.
[3] Quorum beim Bürgerentscheid: Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmem muß zusätzlich einen Mindestprozentsatz der Stimmberechtigten ausmachen.
[4] In Bayern gibt es keinen Bürgerantrag. Dafür müssen Empfehlungen der Bürgerversammlungen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.
[5] Jeder Wähler hat insgesamt drei Stimmen, mit denen er kumulieren und panaschieren kann.
[6] Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre, die des hauptamtlichen Bürgermeisters 8 Jahre. Die Angaben in dieser Zeile beziehen sich auf die Rechtsstellung hauptamtlicher Bürgermeister.
[7] Festes Quorum beim Bürgerbegehren (ohne Staffelung nach der Einwohnerzahl der Gemeinden).
[8] Bis zu den Kommunalwahlen im Jahr 1999 Ratswahl des (Ober-)Bürgermeisters.
[9] Die Wahlzeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre. Für den hauptamtlichen Bürgermeister legt die Hauptsatzung eine Wahlzeit zwischen 7 und 9 Jahren fest.
[10] Aufgrund von Übergangsregelungen kann bis 1999 das alte System der norddeutschen Ratsverfassung beibehalten werden. Urwahl der hauptamtlichen Bürgermeister erstmals mit den Kommunalwahlen 1999.
[11] Für Personalentscheidungen in Bezug auf Beamte im höheren und gehobenen Dienst und vergleichbare Angestellte bedarf der Bürgermeister der Zustimmung des Rats.
[12] Festes Quorum von 15% beim Bürgerbegehren. Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum, jedoch nicht weniger als 5%, festsetzen.
[13] Inkrafttreten am 1.4.1998, vorher altes System der Bürgermeisterverfassung.
[14] Der ehrenamtliche Bürgermeister wird vom Rat gewählt, der hauptamtliche Bürgermeister vom Volk. Ehrenamtlich verwaltet werden bei den Landgemeinden amtsangehörige Gemeinden, Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern und sonstige Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern, bei denen die Hauptsatzung die ehrenamtliche Verwaltung vorsieht. Die Angaben in dieser Zeile beziehen sich auf die Stellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters. Zur Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters vergleiche die folgende Zeile betreffend die Stadtverfassung in Schleswig-Holstein.
[15] Inkrafttreten für kreisfreie Städte am 1.1.1997, sonst am 1.4.1998; vorher Magistratsverfassung mit Ratswahl des Gemeindevorstands.
[16] Nur der hauptamtliche Bürgermeister wird vom Volk gewählt. Städte werden hauptamtlich verwaltet, außer die Hauptsatzung sieht in einer Stadt bis zu 5000 Einwohnern die ehrenamtliche Verwaltung vor. Die folgenden Angaben beziehen sich auf hauptamtliche Bürgermeister. Die Rechtsstellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters in Städten gleicht der des ehrenamtlichen Bürgermeisters in Landgemeinden.
[17] Die nähere Regelung der Amtszeit trifft die Hauptsatzung
[18] Die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters beträgt 6 Jahre, die des ehrenamtlichen Bürgermeisters 5 Jahre. Die Angaben in dieser Zeile betreffend die Rechtsstellung des Bürgermeisters beziehen sich auf den hauptamtlichen Bürgermeister.
[19] Die Hauptsatzung kann zu Beginn der Amtszeit des Gemeinderats bestimmen, daß den Vorsitz im Gemeinderat ein vom Gemeinderat gewähltes Gemeinderatsmitglied führt.