

„Reform der Gemeindeordnung blieb auf halbem Wege stecken“

Mehr Macht für die Bürgermeister, mehr Wahlmöglichkeiten für die Bürger / Von Hans-Herbert von Arnim

Vor sechs Jahren lösten Hessens Bürger eine kleine Revolution in Sachen Gemeindeverfassung aus. Mit dem landesweiten Volksentscheid vom 20. Januar 1991 wurde die Direktwahl der Bürgermeister durch das Gemeindevolk eingeführt – und das mit einer Mehrheit von 82 Prozent. Mit einem Schlage war für alle sichtbar geworden, wie wichtig es den Menschen ist, ihre kommunalen Repräsentanten selbst zu bestimmen, statt sie durch eine Ratsmehrheit wählen zu lassen. Das hatte Auswirkungen weit über die hessischen Grenzen hinaus und bereitete den Boden für eine richtiggehende Reformwelle.

Vorher hatte es die Direktwahl der Bürgermeister nur in Baden-Württemberg und Bayern gegeben. Inzwischen ist sie auch in allen anderen Flächenländern eingeführt, wobei politische Widerstände der Mehrheitsparteien etwa in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland mit dem Hinweis auf die Abstimmung in Hessen – und die Möglichkeit, den Volksentscheid notfalls auch in jenen Ländern zu wiederholen – überwunden wurden. Der Widerstand war wohl auch deshalb so groß, weil die baden-württembergische Gemeindeverfassung die Allmacht der Parteien zurückdrängt und ihre flächendeckende Einführung in Deutschland auch als Antwort auf den überzogenen Parteienstaat interpretiert werden kann. In Baden-Württemberg sind nicht von ungefähr 50 Prozent der Bürgermeister parteilos, und auch die anderen sind alles andere als Parteisoldaten; kommunale Wählergemeinschaften haben dort bei Kommunalwahlen bessere Chancen als die meisten Parteien.

Doch ausgerechnet in dem Land, von dem die Reform ihren Ausgang genommen hatte, blieb sie auf halbem Wege stecken. Die Direktwahl der Bürgermeister ist Teil des süddeutschen Gemeindeverfassungssystems, aus dem man nicht ungestraft nur

ein einzelnes Element übernehmen, sonst aber alles beim alten lassen kann. Genau das aber hatte man in Hessen getan. Die innere Inkonsistenz des unüberlegten Gemisches führt leicht zu schweren Friktionen, die dem Ganzen der Gemeinde schaden und eine fruchtbare Entfaltung der Selbstverwaltung behindern.

In der derzeitigen Form hat die hessische Gemeindeverfassung zwei Konstruktionsmängel: Trotz Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters wird in Hessen an dem aus mehreren Personen bestehenden Gemeindevorstand (der in Städten Magistrat heißt) weiterhin festgehalten, der mehrheitlich vom Gemeinderat gewählt wird. Der Bürgermeister bleibt darin eingebunden. Das bedeutet: Er kann von den ratsgewählten Beigeordneten in jeder wichtigen Angelegenheit überstimmt werden und muß dann den in nichtöffentlicher Sitzung zustande gekommenen Magistratsbeschluss – entgegen der eigenen Überzeugung – nach außen vertreten. Das aber ist ein Bruch mit der ihm von den Gemeindebürgern verliehenen unmittelbaren demokratischen Legitimation. Die politischen Verantwortlichkeiten werden verwischt.

Ein nicht zu unterschätzender Nachteil liegt darin, daß die prekäre Stellung des Bürgermeisters dazu angetan ist, manch fähigen Bewerber von einer Kandidatur abzuhalten. (Im übrigen gibt es auch in baden-württembergischen Städten Beigeordnete, die den Oberbürgermeister entlasten, bloß unterliegen sie bei Meinungsverschiedenheiten eben der Letztentscheidung des Bürgermeisters.) Daß die Magistratsverfassung mit der Direktwahl des Bürgermeisters nicht vereinbar ist, gilt in der Kommunalwissenschaft denn auch als Gemeinplatz. Konsequenterweise hat Schleswig-Holstein bei Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters den Magistrat abgeschafft.

Der Konstruktionsmangel ist auch nicht etwa dadurch behoben worden, daß der Bürgermeister die Befugnis erhielt, seine von der Mehrheit des Vorstands abweichende Auffassung vor der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen zu äußern. Diese Befugnis berücksichtigt nämlich die spezifische Zwangslage nicht, in der der hessische Bürgermeister steht. Das Eingeständnis des Bürgermeisters, daß er von den Beigeordneten überstimmt worden ist, wird in der Öffentlichkeit leicht als Eingeständnis seiner politischen Schwäche interpretiert. (Daß diese durch die Gemeindeverfassung begründet wird, nützt ihm politisch meist wenig.) Die genannte Vorschrift gibt dem Bürgermeister deshalb genaugenommen nur die Wahl zwischen Scylla und Charybdis.

Der zweite Mangel liegt darin, daß in Hessen das starre Listensystem bei der Wahl des Gemeinderats trotz Direktwahl des Bürgermeisters unverändert blieb. Dieses Wahlsystem läßt dem Bürger nur die Möglichkeit, eine der von internen Gremien der Parteien (oder Wählergemeinschaften) festgelegten Listen anzukreuzen, ohne irgendwelche Änderungen vornehmen zu können. Dadurch fehlt ihm bei der Wahl des Gemeinderats jeder Einfluß auf die Personalauswahl. Gemeindevertreter, die ihre Berufung allein ihren Parteien verdanken, neigen eher zu parteipolitischen Machtkalkül. Das kann sich als verhängnisvoll erweisen, wenn der Bürgermeister und die Mehrheit des Gemeinderats unterschiedlichen parteipolitischen Richtungen angehören, wie dies nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters nicht selten der Fall ist: (wie das Beispiel Wiesbaden bestätigt, wo der soeben gewählte CDU-Oberbürgermeister Diehl einer Mehrheit von SPD und Grünen gegenübersteht). Dann kann es durchaus vorkommen, daß die Ratsmehrheit kein Interesse am Er-



Hans-Herbert von Arnim

Professor Hans-Herbert von Arnim ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.
Foto F.A.Z.

folg des Bürgermeisters hat und in destruktiver Weise versucht, ihn zu demonstrieren.

Wird den Wählern dagegen die Möglichkeit eingeräumt, ihre Stimme auf bestimmte Kandidaten zu häufen (kumulieren) und auch Kandidaten mehrerer Listen anzukreuzen (panaschieren), so wird dadurch die Persönlichkeitswahl gefördert, und die Bedeutung der parteipolitischen Zugehörigkeit tritt zurück. Dies erleichtert eine mehr sachorientierte Zusammenarbeit von Bürgermeister und Gemeinderat auch über Parteigrenzen hinweg. Parteipolitisch motivierte Blockadestrategien werden unwahrscheinlicher.

Auch derartige Erwägungen wurden bei der Reform der hessischen Gemeindeverfassung nicht nur nicht beachtet, sondern von vornherein nicht einmal angestellt, was um so unverständlicher ist, als die Wähler in süddeutschen Städten seit eh und je kumulieren und panaschieren können.

Eine Nachbesserung der hessischen Gemeindeverfassung ist überfällig. Daß es dazu bisher nicht gekommen ist, rührt nicht zuletzt daher, daß der Initiator des Volksentscheids von 1991, der damalige Ministerpräsident Wallmann, bei der gleichzeitigen Landtagswahl seine Mehrheit verlor. Die neue Mehrheit aus SPD und Grünen aber war entschieden gegen die Direktwahl der Bürgermeister und schien (und scheint?) in einem Scheitern der Reform geradezu eine willkommene Bestätigung ihrer früheren Ablehnung zu erblicken.

Doch auch hier gilt das Goethe-Wort, daß wir nur beim ersten Schritt frei sind, beim zweiten über Knechte. So sollte auch Hessen dem Vorbild vieler anderer Bundesländer folgen und die Reform endlich zu Ende führen, den kollektiven Magistrat abschaffen und Kumulieren und Panaschieren bei den Gemeinderatswahlen zulassen.

Eine solche Reform würde der Bürgernähe und der politischen Handlungsfähigkeit der Gemeindeorgane zugute kommen und läge damit ganz im Sinne einer demokratischen Regierung durch und für das Gemeindevolk. Sie entspräche auch guter hessischer Tradition: Von den 180 Jahren seit Beginn der demokratischen Verfassungsentwicklung wurde in wichtigen Teilen des heutigen Hessen immerhin schon rund 130 Jahre lang der Bürgermeister direkt von den Wählern gewählt (und er war nicht in einen Magistrat eingebunden).