

Reform der Gemeindeverfassung in Hessen*

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer**

Die Volksabstimmung vom 20. Januar 1991 in Hessen hat dort die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in der Verfassung verankert. Das verlangt aus inneren Systemgründen weitere Änderungen, vor allem die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei den Wahlen des Gemeinderats und die Beseitigung des kollektiven Gemeindevorstandes.

I. Einleitung

Der 20. Januar 1991 wird später einmal als denkwürdiger Tag in die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland eingehen. Allerdings nicht wegen der hessischen Landtagswahl, die auch auf diesen Tag fiel, sondern wegen der gleichzeitigen Volksabstimmung über die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Hessen¹. Wie so oft, wurde den

unmittelbar Beteiligten die Größe des Augenblicks kaum bewußt. Das hängt sicher auch damit zusammen, daß der eigentliche Initiator, *Walter Wallmann*, die Landtagswahl verloren und keine Lust mehr hatte, über seinen Erfolg bei der Volksabstimmung zu triumphieren, und andererseits die Wahlsieger dieses Projekt ursprünglich durch den Staatsgerichtshof hatten unterbinden lassen wollen.

Die Größe des Ereignisses kann man nur ermessen, wenn man – jenseits allen Tagestrubels – die grundlegende Bedeutung einer guten Ordnung der Kommunalverfassung für Selbstverwaltung und Demokratie² kennt und zugleich um die großen praktisch-politischen Schwierigkeiten und Blockaden bei der Durchsetzung noch so notwendiger Reformen in der pluralistischen Demokratie weiß³.

Gemeindliche Selbstverwaltung gilt mit Recht als die Schule der Demokratie. Hier kann der Bürger noch aus eigener unmittelbarer Anschauung am Geschehen teil-

* *Vortrag auf der Landesdelegierten-Versammlung des Verbandes der Freien Wähler-Gruppen für das Land Hessen e.V. am 9. 11. 1991 in Lohra. Um Fußnoten ergänzt. Der inzwischen eingebrachte Gesetzentwurf der Landesregierung wurde einbezogen.*

** *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

¹ Gesetz zur Änderung des Artikels 138 und zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen vom 20. 3. 1991, GVBl. I S. 101.

² Ja, für die „Regierungsfähigkeit“ der Gemeinde überhaupt. Vgl. dazu für Hamburg den programmatisch-beschwörenden Aufsatz von *Klaus von Dohnanyi*, „Hamburger Abendblatt“ vom 2. 1. 1992, S. 3. *Dohnanyis* Erwägungen gelten ähnlich auch für nordrhein-westfälische Städte.

³ *Hans Herbert von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, 1977.

nehmen, Politik erleben und mitgestalten. Die gemeindliche Selbstverwaltung prägt sein Verhältnis zu Staat und Verwaltung und seiner Einstellung zur Demokratie in entscheidender Weise. Sie prägt aber auch die Einstellung der späteren Spitzenpolitiker, die hier das Politikgestalten einzuüben und ihre ersten Sporen zu verdienen pflegen.

Um so gravierender ist es, daß die Diskussion um – die Selbstverwaltung schwer schädigende – Mängel der Gemeindeverfassung in manchen Bundesländern seit Jahren auf der Stelle tritt und Reformen sich trotz schwerster Mißstände nicht durchsetzen lassen. Hauptbeispiel ist Nordrhein-Westfalen mit seinen vielen großen und wichtigen Städten. Man lese einmal die beschwörenden Reden nordrhein-westfälischer Oberstadtdirektoren⁴ oder die Vorträge des Vorstands der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, *Gerhard Banner*⁵. Über die Reformnotwendigkeit der nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassung besteht weitgehender Konsens unter Kommunal-wissenschaftlern⁶. Geschehen ist in Nordrhein-Westfalen gleichwohl noch nichts. Nicht einmal die sog. Zweiköpfigkeit von Stadtdirektor als Chef der Verwaltung und Bürgermeister als Vorsitzender des Rates, die häufig eine „hinderliche Führungskonkurrenz“ zwischen beiden begünstigt und die „Regierungsfähigkeit“ in Frage stellt, konnte bisher beseitigt werden, ganz zu schweigen von der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters oder des Kumulierens oder Panaschierens bei der Ratswahl. Kürzlich hat ein Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD den Reformen vollends eine Abfuhr erteilt⁷. Selbst dringendste Reformen scheinen in unserem Lande unrealisierbar zu sein, wenn dadurch Positionen wegfallen und Personen befürchten müssen, ihre Ämter zu verlieren⁸. (Daran scheidet, um ein ganz anderes Beispiel zu nennen, ja auch die Neugliederung der Bundesländer seit Jahrzehnten. Kein Landtag und keine Landesregierung will dazu beitragen, sich selbst überflüssig zu machen.)

In zwei Ländern tut sich dagegen in Sachen Gemeindeverfassungsreform Wesentliches: in Rheinland-Pfalz und

jetzt auch in Hessen (wobei die Entwicklung in den fünf neuen Ländern hier nicht behandelt wird). Die Gründe, warum grundlegende Reformen in den beiden Ländern möglich wurden, sind deshalb von Interesse, weil sie Fingerzeige geben, unter welchen Umständen mit Reformblockierung zu rechnen ist und bei welchen Konstellationen notwendige Reformen dennoch zustande kommen können.

In Rheinland-Pfalz war es der Verlust der Mehrheit durch die CDU und die Notwendigkeit, mit der FDP eine Koalition einzugehen, die zunächst die Möglichkeit des Kumulierens bei der Wahl des Gemeinderats erweiterte und das Panaschieren einführte und bald auch die Volkswahl der Bürgermeister und Landräte bringen wird. Beides hatte die rheinland-pfälzische FDP zu ihrem Programmpunkt gemacht und es in den Koalitionsverhandlungen mit der CDU als Reformpunkte durchsetzen können; daran hat auch die neue rot-gelbe Koalition festgehalten.

In Hessen war es eben die von *Wallmann*, der CDU und der FDP betriebene Volksabstimmung vom 20. Januar 1991⁹, die im Wege der Verfassungsänderung nunmehr die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte ab der nächsten Wahlperiode der Gemeinderäte vorschreibt und damit das Signal zu einer Umbildung der Gemeinde- und Landkreisverfassung gesetzt hat. Das Bemerkenswerte, das Historische, liegt nicht nur im Ergebnis der Abstimmung, sondern auch im Ausmaß der Mehrheit: Mehr als 80 Prozent der Abstimmenden haben sich für die Direktwahl ausgesprochen. Es gibt in der Bevölkerung in diesem Punkt also fast so etwas wie einen Konsens, und das, obwohl die SPD und Die Grünen opponierten und auch die CDU durchaus nicht mit ganzem Herzen dabei war. Das Ergebnis der Abstimmung hat auch in anderen Ländern nachdenklich und hellhörig gemacht. Schlagartig wurde deutlich, welche Meinung die breite Mehrheit des Volkes hat und welches politische Potential in der Möglichkeit liegt, das Volk sprechen und den gordischen Knoten pluralistischer Blockierung durchhauen zu lassen.

In Schleswig-Holstein kam es nach der Regierungsübernahme der SPD lediglich zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Diese sollen nach dem Beschluß des Hagener SPD-Parteitags vom 14./15. 12. 1991 jetzt auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden¹⁰.

Der Überblick zeigt aber auch, daß es derzeit typische Vorlieben der politischen Parteien gibt (ohne die man die von Land zu Land unterschiedliche Entwicklung nicht verstehen kann): Die SPD ist, wie man in Schleswig-Holstein, aber jetzt auch aus dem Entwurf des hessischen Innenministeriums und dem Beschluß des Hagener Parteitags ablesen kann, für die Einführung des Bürgerentscheids, aber gegen die Direktwahl des Bürgermeisters und die Persönlichkeitswahl der Gemeinderäte, wohl weil beide die beherrschende Stellung der

4 Mehrere Beispiele in: *Peter Michael Mombaur* (Hrsg.), *Neue Kommunalverfassung für Nordrhein-Westfalen?* 1988, S. 48ff.

5 *Z. B. Banner*, *Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen*, in: *Dieter Schimanke* (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel 1983, S. 37.

6 Gute – und jüngste – Darstellung der Problematik unter Analyse des Materials und Heranziehung des Schrifttums *Dirk Ehlers*, *Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter*, Heft 12/1991 vom 1. 12. 1991, S. 397ff.

7 Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD vom 14./15. 12. 1991, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 12. 1991; sowohl die Direktwahl als auch die Beseitigung der Doppelspitze wurden mehrheitlich abgelehnt. Es soll lediglich ein Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt werden.

8 Vgl. auch *Ehlers* (Anm. 6), S. 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 Führungsposition mit sich bringen wird.“

9 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen vom 28. 8. 1990, *Hessischer Landtag*, Drs. 12/7217.

10 Oben Anm. 7.

politischen Parteien relativieren. Die FDP ist entschieden für Direktwahl und Persönlichkeitswahl durch Kumulieren und Panaschieren, wie man besonders in Rheinland-Pfalz sieht. In der CDU stieß die Forderung nach Direktwahl des Bürgermeisters lange auf taube Ohren¹¹. Unter Führung des undogmatischen Wallmann hat sie sich in Hessen gleichwohl darauf eingelassen. Sie kann sich unter bestimmten Umständen auch für Persönlichkeitselemente bei der Gemeinderatswahl erwärmen, wie man in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sieht¹².

Und wofür ist der Bürger, das Volk, der Souverän in unserem Lande, auf den sich Verfassungen und Gesetzesorgane berufen und von dem alle Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland, in Ländern, Kreisen und Gemeinden ausgehen soll¹³? Das Volk wurde lange überhaupt nicht gefragt, eben bis zur Abstimmung vom 20. Januar 1991. Das Abstimmungsergebnis ist deshalb ein Fanal, weil es mit einer bisher nur von wenigen erwarteten Entscheidung und Intensität signalisiert, in welche Richtung der Wille des Volkes geht, wenn man es nur zu Wort kommen läßt. Darauf werde ich noch zurückkommen.

Für Hessen steht jedenfalls fest: Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte kommt spätestens zum 1. April 1993. Die Kommunalgesetze müssen vorher entsprechend angepaßt werden. Entwürfe liegen bereits vor, einer aus dem Hessischen Landesministerium des Inneren¹⁴, den die Landesregierung vor kurzem mit gewissen Modifikationen in den Landtag eingebracht hat¹⁵, ein anderer von den CDU- und FDP-Fraktionen des Landtags¹⁶. Die derzeitige politische Auseinandersetzung betrifft die Frage, was über die Einführung der Direktwahl hinaus noch weiter geregelt werden sollte.

Um das Spektrum der Meinungen etwas zu strukturieren, wollen wir zunächst die beiden äußersten Pole benennen, innerhalb deren die praktischen Vorschläge sich bewegen können.

Die einen befürworten nur eine Minimallösung, wollen also nichts ändern, was über das durch die Verfassungsänderung „unbedingt Erforderliche“ hinausgeht. Diese Auffassung haben etwa die Landesdelegierten der Versammlung der Sozialdemokratischen Gemeinden für Kommunalpolitik (SGK)¹⁶ geäußert.

II. Elemente der baden-württembergischen Gemeindeverfassung

Den anderen Pol markieren die Befürworter eines kompletten Übergangs zur baden-württembergischen Ratsverfassung mit ihren fünf Hauptmerkmalen:

- (1) Der Bürgermeister ist alleiniger Gemeindevorsteher, nicht Primus inter pares in einem kollektiven Gemeindevorstand wie in Hessen. Beigeordnete unterstehen dem Bürgermeister¹⁷.
- (2) Der Bürgermeister ist kraft Amtes Vorsitzender des Rats und aller seiner Ausschüsse. Es besteht also sog. „Einköpfigkeit“ der Gemeindegipfel.
- (3) Der Bürgermeister wird direkt durch das Volk gewählt.
- (4) Über Sachfragen können Bürgerbegehren und Bürgerentscheide getroffen werden.
- (5) Bei der Wahl der Gemeindevertretung besteht die Möglichkeit der Persönlichkeitswahl durch Kumulieren und Panaschieren.

Bevor ich auf den Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung eingehe, möchte ich versuchen, die genannten Elemente der baden-württembergischen Gemeindeverfassung näher zu beleuchten und zu bewerten. Dabei leiten mich zwei Beurteilungskriterien: der Grad der demokratischen Mitbestimmung der Bürger und die (inhaltliche) Qualität der gemeindlichen Willensbildung¹⁸.

1. Direktwahl des Bürgermeisters

Die Bemerkungen hinsichtlich der Direktwahl des Bürgermeisters können relativ kurz ausfallen. (Dabei soll im folgenden nur noch von der Gemeinde, nicht auch vom Landkreis die Rede sein, wo aber in den meisten Fällen Entsprechendes gilt.) Immerhin sei festgehalten, daß die Direktwahl – verbunden mit der starken Stellung des baden-württembergischen Bürgermeisters – eine Reihe von Vorzügen aufweisen kann¹⁹:

- Die Direktwahl gibt dem Bürger die Auswahl zwischen verschiedenen kandidierenden Personen und stärkt dadurch sein Selbst- und Mitbestimmungsrecht.
- Sie drängt die leicht alles beherrschenden Parteien etwas zurück. Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen, daß Kandidaten auch und gerade bei einem distanzierteren Verhältnis zu der sie unterstützenden Partei gewählt und vor allem wiedergewählt werden kön-

11 Michael Borchmann, Die Reform der Kommunalverfassung, Frankfurter jur. Diss. 1975, S. 364f.

11a Auch in Hessen tritt die CDU neustens für die Einführung des Kumulierens und Panaschierens ein: Änderungsantrag der CDU zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 12. 2. 1992, Hessischer Landtag, Drs. 13/1614.

12 Art. 20 Abs. 1 GG.

13 Dazu auch Pressemitteilung des Innenministers Dr. Günther vom 28. 6. 1991.

14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 12. 1991. Dem Verfasser lag der hektografierte, aber noch nicht als Drucksache gedruckte Text vor.

15 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Sicherung der Direktwahl vom 4. 6. 1991, Hessischer Landtag, Drs. 13/139.

16 Frankfurter Rundschau vom 16. 9. 1991.

17 Beigeordnete sind in Baden-Württemberg ab 10000 Einwohnern möglich. Sie sind rechtlich Untergebene des Bürgermeisters, er kann ihnen Weisungen erteilen und im Einzelfall auch Entscheidungen aus ihrem Geschäftsbereich an sich ziehen. Wehling, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 1984, S. 36. – Die Abgrenzung der Dezernatsbereiche für Bürgermeister und Beigeordnete muß der Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Gemeinderat vornehmen (§ 44 Abs. 1 GO BW), wobei dem Bürgermeister regelmäßig zugestanden wird, daß er seinen eigenen Geschäftsbereich allein bestimmen kann. Dazu wiederum Wehling, a.a.O., S. 37.

18 Dazu von Arnim, Möglichkeiten direkter Demokratie in der Gemeindeverfassung, DÖV 1990, S. 85 (90ff.).

19 Näheres bei von Arnim (Anm. 18), 93ff.

nen; das gibt dem Bürgermeister verstärkte Unabhängigkeit, und das ist gut so²⁰. In Baden-Württemberg ist, gehäuft in den kleineren Gemeinden, die Hälfte der Bürgermeister parteilos²¹. Das wirkt sich auch bei der Personalpolitik aus. Parteipolitische Ämterpatronage ist in baden-württembergischen Städten, wie *Banner*²² und *Wehling* übereinstimmend berichten, weniger verbreitet als in anderen Ländern²³.

- 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 eingetreten²⁴. Das Gegenteil ist der Fall. Die Volkswahl fördert einen Typ von Personen, die das Gute am Verwaltungsfachmann und am Politiker vereinen, Sachverstand, Integrationskraft und politische Ausstrahlung²⁵.
- 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 bei Verhandlungen mit Unternehmen über Ansiedlungen u. a.

2. Bürgerentscheid

Während die Frage der Direktwahl nunmehr durch die Änderung der Hessischen Verfassung entschieden ist, ist die Einführung des Bürgerentscheids in Hessen verfassungsrechtlich offen. Die Gesetzentwürfe des Innenministeriums und der Landesregierung sehen ihn zwar vor, aber es hat sich auch Widerstand dagegen erhoben²⁶. Auch er soll deshalb kurz bewertet werden²⁷.

Die Befugnis des Gemeindevolkes, unter gewissen Voraussetzungen über eine Sachfrage selbst durch Bürgerentscheid zu entscheiden, erhöht die Mitwirkung der Bürger. Diese Möglichkeit wirkt auch als fleet in being, als Drohmittel, also auch dann, wenn von ihr in Wahrheit kein Gebrauch gemacht wird.

Die Väter des Grundgesetzes hatten allerdings bekanntlich ein ziemlich komplexbeladenes Verhältnis zu den Möglichkeiten der direkten Demokratie, das sich auch im Grundgesetz mit seinem fast völligen Ausschluß von Volksbegehren und Volksentscheid niedergeschlagen hat. Die Zurückhaltung ist durch die Reaktion auf Weimar geprägt. Kennzeichnend ist die Warnung des späteren Bundespräsidenten *Theodor Heuss* im Parlamentarischen Rat:

„Ich warne davor, mit dieser Geschichte die künftige Demokratie zu belasten ... Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlätig, 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 ...“²⁸

Diese Fragen werden für den Bundesbereich jetzt wieder neu diskutiert²⁹. Sie sollen auch von einem aus 64 Mitgliedern bestehenden, von Bundestag und Bundesrat berufenen Verfassungsausschuß erörtert werden, zu dessen Berufung Art. 5 des Einigungsvertrages den Anstoß gegeben hat.

Für die *gemeindliche* Ebene gilt ohnehin 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 S. 3 auf Gemeindeebene sogar die *Gemeindeversammlung* 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 erheblich mehr echte direkte Demokratie ermöglichen, als die meisten Gemeindeordnungen dies für die *gemeindliche* Willensbildung bisher tun. Wenn die Gemeindegeldverwaltung sich aus dem Mehr an Bürgermitwirkung legitimiert, das sie im Vergleich zur staatlichen Demokratie ermöglicht, so erscheint es schon auf den ersten Blick als inkonsequent, wenn dem Bürger gleichwohl auf Gemeindeebene weniger direkte Mitwirkung an Sachentscheidungen gegeben wird als auf Staatsebene. Konsequenz: Die Einführung des Bürgerentscheids auf Gemeindeebene ist überfällig. Schleswig-Holstein, die neuen Länder und nun wohl auch Nordrhein-Westfalen haben dies erkannt. Dabei wäre auch zu prüfen, ob die Voraussetzungen, die für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in

20 So auch *Ehlers* (Anm. 6), S. 399 m. w. N.

21 *Wehling/Siewert*, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 1984, S. 71.

22 *Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, S. 364 (369).

23 *Wehling*, Der Bürgermeister und „sein“ Rat, Politische Studien 1984, S. 27 (34).

24 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, S. 143 (148).

25 *Wehling/Siewert* (Anm. 21), durchgehend.

26 So z. B. von Seiten der „Landesversammlung der Parlamentsvorsteher in Hessischen Städte- und Gemeindebund“, Höchster Kreisblatt vom 6. 9. 1991.

27 Näheres bei *von Arnim* (Anm. 18), S. 92f.

28 Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte der 2. Sitzung, S. 25 (linke Spalte).

29 Dazu statt vieler *Jörg-Detlev Kühne*, Volksgesetzgebung in Deutschland, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, S. 116ff. m. w. N. Vgl. auch schon *von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 512ff.

Baden-Württemberg gelten, nicht erleichtert werden sollten³⁰. (Einer solchen Überprüfung sollte auch der hessische Regierungsentwurf unterzogen werden.) Schleswig-Holstein und die neuen Länder haben hier erste Schritte in die richtige Richtung unternommen.

3. Kumulieren und Panaschieren

Nun zum Wahlsystem bei der Wahl des Gemeinderats.

Die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens, die auch in Hessen teilweise diskutiert wird, bestand ursprünglich nur in Süddeutschland (Baden-Württemberg und Bayern). In jüngerer Zeit haben sich auch Rheinland-Pfalz (seit 1988) und – wenn auch in abgeschwächter Form – Niedersachsen (seit 1977) angeschlossen³¹.

In *Baden-Württemberg*, *Bayern* und neuerdings auch in *Rheinland-Pfalz* hat jeder Wähler so viele Stimmen, wie insgesamt Ratsvertreter zu wählen sind (in München also 80, in Nürnberg 70 und in Stuttgart 60). Panaschieren ist unbeschränkt möglich. Zugleich kann der Wähler bis zu drei Stimmen pro Kandidat häufen und so dessen Chancen verbessern, da sich der Erfolg der Bewerber untereinander nach ihrer jeweiligen Stimmenzahl richtet.

Da der Anteil der Sitze, der auf die einzelne Liste entfällt, sich aus der Gesamtstimmenzahl ihrer Bewerber ergibt, hat der Wähler die Möglichkeit, durch Nichtauschöpfen seiner Stimmzahl gegen die Personalauswahl der Partei zu protestieren (ebenso wie durch Panaschieren). Bei der Berechnung, wer die Sitze, die auf eine Liste entfallen, erhält, entscheiden die Stimmen, die die Kandidaten individuell erhalten haben.

In *Niedersachsen* hat der Wähler lediglich *drei Stimmen*, die er auch auf Kandidaten verschiedener Listen verteilen und auf bestimmte Bewerber häufen kann.

Die Bewertung dieser Regelungen muß vor dem Hintergrund der in anderen Ländern, auch in Hessen, bestehenden *starrten Listenwahl* gesehen werden.

Der Wähler kann hier nur zwischen den von den Parteien festgelegten (starrten) Listen wählen. Er hat keinen Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Listen oder die Verteilung der Chancen der Kandidaten. Der Wähler bestimmt nur die Größe der Ratsfraktionen, nicht ihre personelle Zusammensetzung. Die Folge ist: *Der Einfluß des Wählers* wird weit *zurückgedrängt*. Er wird von den Parteien so stark mediatisiert, daß zunehmend gefragt wird, ob man wirklich noch von einer *Direktwahl* der Gemeindevertretung sprechen kann. Demgegenüber gibt die Möglichkeit des *Kumulierens* und des *Panaschierens* dem Wähler als eigentlichem Souverän in der Demokratie Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Wahlkörpers. Das entspricht dem demokratischen Grundwert der Bürgermitwirkung und hat zugleich zur Folge, daß Parteien und Wählergemeinschaften die Selektionskriterien der Wähler schon bei Aufstellung der Listen antizipieren, und ferner, daß es sich für kommunale Mandatsträger lohnt, intensiv Kontakt

mit den Wählern zu halten und in der Bürgerschaft bekannt und anerkannt zu sein. Im Hinblick auf die politische Mitwirkung der Bürger und die Bürgernähe der Ratsmitglieder hat das Wahlsystem also einen dreifach positiven Effekt. Im Kontrast dazu begünstigen *starre Listen*, die die lokale Parteigruppierung mit ihrem *Nominierungsmonopol* zur beherrschenden Instanz für die Wahl und die Wiederwahl eines kommunalen Mandatsträgers machen, die primäre *Binnenorientierung* der Ratsmitglieder. Sie können sich auf *parteinterne Kontakte* konzentrieren. Die Parteien tendieren dann dazu, sich mit sich selbst zu beschäftigen und ihre Funktion, Mittler zwischen Bürgerschaft und Kommunalverwaltung zu sein, zu vernachlässigen.

Umgekehrt führt die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens zu einer *Einschränkung der Monopolmacht der Parteien*. Auch hierin liegt aber kein Mangel, sondern umgekehrt die Voraussetzung für die unverzichtbare Bürgerorientierung von Rat und Parteien. Es wird den Parteien erschwert, ihre Listen über die Köpfe der Wähler hinweg aufzustellen.

Dabei soll natürlich nicht bestritten werden, daß die politischen Parteien legitimiert sind, Kandidaten aufzustellen und den Wählern zu präsentieren. Ohne Parteien ist die politische Willensbildung des Volkes nicht möglich. Art. 21 Abs. 1 GG bestätigt dies. Die Notwendigkeit und Legitimität der Parteien dürfen jedoch nicht den Blick dafür verstellen, daß sie nur Instrumente sind, um dem Volk Einfluß auf den Staat zu geben. Problematisch wird das Wirken der Parteien deshalb, wenn und soweit sie nicht den Einfluß des Volkes auf die Politik ermöglichen, sondern ihn abblocken. Eben dies ist der Fall in den Gemeindeverfassungen, in denen den Wählern *starre*, für sie unbeeinflussbare Listen als Pauschalangebote präsentiert werden, die sie nur entweder annehmen oder ablehnen können. Ein Mehr an Bürgermitwirkung bei der Auswahl der Repräsentanten wäre durchaus möglich (und auch geboten), wird aber durch die *starre Listenwahl* verhindert.

Die *Persönlichkeitselemente* des Kumulierens und Panaschierens erhöhen die Wahlchancen von anerkannten Persönlichkeiten. Das sind meist diejenigen, die sich auch außerhalb der Partei und der Politik profiliert haben. In ihrer Bevorzugung durch den Wähler kann schwerlich ein Nachteil erblickt werden. Im Gegenteil: Will man nicht allmählich auch in den Kommunen zum hauptberuflichen Vollzeit-Ratsmitglied gelangen, wie dies in den Landtagen inzwischen überwiegend der Fall ist, so dürfte die Erhöhung der Wahlchancen für solche Persönlichkeiten wahrscheinlich die einzig halbwegs wirksame institutionelle Vorkehrung sein. Denn sie haben ein natürliches Interesse daran, daß die Mitgliedschaft im Rat eine zeitlich beschränkte, neben dem Beruf ausübende ehrenamtliche Tätigkeit bleibt. In die gleiche Richtung wirkt die relative Stärke des volksgewählten Bürgermeisters; auch sie erlaubt es dem Rat und seinen Mitgliedern eher, ihre Aktivitäten ehrenamtlich neben dem eigentlichen Erwerbsberuf durchzuführen.

Gegenüber den Vorzügen des Kumulierens und Panaschierens schlägt der *Nachteil der Komplizierung* nicht durch. Ganz abgesehen davon, daß sich selbst das komplizierte Wahlrecht Süddeutschlands als durchaus prak-

30 Dazu von Arnim (Anm. 18), S. 93.

31 Näheres bei von Arnim (Anm. 18), S. 87, 91, 96f.

tikabel erwiesen hat, ließe es sich ohne Substanzverlust vereinfachen. Es ist nicht nötig, den Wählern in München 80 oder in Stuttgart 60 Stimmen zu geben. 10 bis 20 Stimmen würden ausreichen.

Es sprechen also, wie ich meine, sehr gute Gründe

- für Direktwahl des Bürgermeisters,
- für Bürgerentscheid,
- für Kumulieren und Panaschieren bei der Wahl des Gemeinderats.

Ich stimme also mit der Langener Resolution des Verbandes der Freien Wähler-Gruppen für das Land Hessen vom 5. Mai 1987 überein, in der – ebenso wie vom Deutschen Juristentag schon 1980 – die Einführung der Volkswahl des Bürgermeisters und Landrats und des Kumulierens und Panaschierens gefordert worden war. Diese Gründe fasse ich noch einmal zusammen; sie bestehen in

- dem größeren Einfluß des Bürgers und in der Chance größerer sachlicher Richtigkeit,
- der klaren Verantwortlichkeit,
- der Koordinationskraft des direkt gewählten Bürgermeisters, der stark genug ist, übergreifende Gemeindebelange auch gegen partikularen Druck durchzusetzen,
- der Dominanz der sachorientierten Gemeindepolitik und
- einer gewissen Zurückdrängung des parteipolitischen Elements.

III. Kritik des Regierungsentwurfs

Meine These geht jedoch über die Befürwortung der baden-württembergischen Gemeindeverfassung hinaus. Es kann geradezu gefährlich sein, einzelne Teile zu übertragen, im übrigen aber alles beim alten zu lassen. Bestimmte Elemente, wie insbesondere die Direktwahl des Bürgermeisters, verlangen vielmehr auch die Anpassung und Änderung anderer Teile, wenn man nicht eine Verschlechterung des Gesamtsystems und die Gefährdung des Zusammenspiels riskieren will.

Dazu gehört besonders zweierlei: die Persönlichkeitswahl der Ratsmitglieder durch Kumulieren und Panaschieren und die monokratische Spitze der Gemeindeverwaltung. Dies ist besonders wichtig, weil beides in Hessen bisher nicht vorgesehen ist. Darauf ist näher einzugehen.

Zunächst zum ersten Punkt: 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 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 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.

Dieser Einwand ist nicht unberechtigt – dies aber nur unter der Voraussetzung, daß es beim bisherigen System der Gemeinderatswahl mit starren Listen bleibt. Dieses System begünstigt eher stark parteigebundene Kandidaten, die eher machtpolitisch denken und eher 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 auch über Parteigrenzen hinweg erleichtert. Parteipolitisch motivierte Blockadestrategien werden unwahrscheinlich.

Die in Hessen vorgesehene Einführung der Direktwahl ohne gleichzeitige Änderung des Wahlrechts für Gemeinderatswahlen stellt somit ein gefährliches Risiko dar. Man kann sicher Kumulieren und Panaschieren einführen ohne gleichzeitige Direktwahl des Bürgermeisters, kaum aber umgekehrt Direktwahl ohne Kumulieren und Panaschieren. Ein derartiges Vorgehen ist bisher in der Bundesrepublik einmalig und bedeutet jedenfalls ein hohes Risiko, das zudem völlig unnötig ist, weil die Persönlichkeitswahl, wie dargelegt, auch aus anderen Gründen der starren Listenwahl vorzuziehen ist.

Zum zweiten Punkt: Die vorliegenden Gesetzentwürfe wollen am bisher in Hessen bestehenden kollektiven Gemeindevorstand festhalten und den direkt gewählten Bürgermeister in dessen Mehrheitsentscheidung einbinden. 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 – auch noch nach außen vertreten muß. Diese Konstellation ist mit der Volkswahl des Bürgermeisters schwer vereinbar. Die demokratische Wahl ist eine Art 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 politische Verantwortung trägt und inwieweit er das Programm, mit dem er angetreten ist, verwirklicht hat.

Die erforderliche Transparenz wird bei der Einbindung des Bürgermeisters in die Mehrheitsentscheidung der Beigeordneten verhindert und die zurechenbare Verantwortung gegenüber den Wählern unmöglich, weil dann

nicht erkennbar ist, ob der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeindevorstandes seine eigene politische Linie vertritt oder nur pflichtgemäß die ihm mehrheitlich aufgedrängten Entscheidungen des Vorstands.

Dieser Konstruktionsmangel kann m. E. nicht dadurch behoben werden, daß dem Bürgermeister die grundsätzliche Kompetenz gegeben wird, die *Geschäftsverteilung* für die Beigeordneten festzulegen, wie der Entwurf der Landesregierung es vorsieht³². Darin liegt kein ausreichendes Steuerungsmittel für den Bürgermeister. Es reicht auch nicht aus, dem Bürgermeister die Befugnis zu geben, seine von der Mehrheit des Vorstandes abweichende Auffassung in den Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse zu äußern, wie der Regierungsentwurf dies tut. Eine solche Befugnis berücksichtigt nämlich die spezifische Zwangslage nicht, in der ein solcher Bürgermeister steht. Die Darlegung eines direkt gewählten Bürgermeisters, in dem die Bürger ihren Repräsentanten sehen, daß er von den Beigeordneten überstimmt worden sei, 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. Auch die im Regierungsentwurf vorgesehene Vorschrift gibt dem Bürgermeister, genaugenommen, also nur die Wahl zwischen Scylla und Charybdis.

Das Problem wird dadurch noch verschärft, daß die vorliegenden Entwürfe an der *starr*en *List*enwahl der Ratsfraktionen festhalten, dadurch die parteipolitische Ausrichtung der Beigeordneten fördern und die Gefahr erhöhen, daß es zu machtpolitisch motivierten Versuchen, den direkt Gewählten zu demontieren, kommt.

Das Dilemma liegt im Grunde in der Konstruktion eines kollegialen Organs, das mehrheitlich nur *indirekt*, nämlich durch Wahl seitens des Gemeinderats, in der Person des Bürgermeisters dagegen durch *direkte* Volkswahl legitimiert wird. Die gespaltene Legitimation des Kollektivorgans Gemeindevorstand muß beinahe zwangsläufig Mängel und Ungereimtheiten nach sich ziehen. Wirkliche Abhilfe kann nur eine grundlegend neue Konstruktion, der Übergang zum monokratischen System, schaffen. Wird einer vom Volk gewählt, so muß er auch eine abgrenzbare Verantwortung gegenüber dem Volke tragen, will er sich nicht in einen politischen Schleudersitz begeben³³, für den hochqualifizierte Bewerber sich ohnehin kaum zur Verfügung stellen werden. Die Volkswahl folgt ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten. Die unterschiedlichen Legitimations- und Rechtfertigungsstränge der verschiedenen Mitglieder des Gemeindevorstandes werden dem nicht gerecht. Nicht nur zufällig besteht in Baden-Württemberg und Bayern ein monokratisches System. Die strukturelle Unvereinbarkeit der Urwahl des Bürgermeisters mit der kollegialen Magistratsverfassung

galt in der kommunalwissenschaftlichen Literatur denn auch bisher als Selbstverständlichkeit³⁴.

Im Gesetzentwurf heißt es dagegen lapidar, die Magistratsverfassung habe sich bewährt, und es bestehe kein Anlaß, dem Bürgermeister die besondere Organstellung der süddeutschen Ratsverfassung zu geben, zumal auch die Initiatoren des verfassungsändernden Gesetzes³⁵ sich von dieser Vorgabe hätten leiten lassen³⁶. In Wahrheit fehlt es an jeder ernsthaften Prüfung, ob die Magistratsverfassung wirklich noch mit der Direktwahl des Bürgermeisters vereinbar ist. Für die ursprünglichen Initiatoren mußte es – das läßt sich nachvollziehen – zunächst einmal darum gehen, die Direktwahl des Bürgermeisters bei der Volksabstimmung zu erreichen und nicht allzu große politische Widerstände bei den eigenen kommunalpolitisch engagierten Leuten (unter denen viele Beigeordnete sind) hervorzurufen. Das wurde durch die Absichtserklärung, man wolle die „in Hessen maßgebliche unechte Magistratsverfassung“ beibehalten, erleichtert. Eine Bindung des Gesetzgebers liegt darin natürlich nicht, zumal für eine sorgfältige Prüfung, die dem Gesetzgeber von Verfassungen wegen aufgegeben ist³⁷, damals nicht die Zeit war. Der „Ernstfall“ war noch nicht gegeben. Niemand wußte, ob die Volksabstimmung Erfolg haben würde. Dies ist jetzt anders. Jetzt ist eine sorgfältige Prüfung der Vereinbarkeit der Urwahl des Bürgermeisters mit einem kollektiven Magistrat unerläßliche Verfassungspflicht³⁸. Dennoch wird das Problem in der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung nicht einmal angesprochen; eine nachvollziehbare Abwägung und Begründung wird erst recht nicht gegeben.

1. Zur hessischen Tradition

Im Übergang zu einer Gemeindeverfassung nach süddeutschem Vorbild läge auch durchaus kein Bruch mit der hessischen Tradition. Ein Blick in die Geschichte zeigt vielmehr, daß der direkt gewählte, monokratische Bürgermeister, der gleichzeitig Vorsitzender des Rates ist, in wichtigen Teilen des heutigen Hessen seit Beginn der demokratischen Verfassungsentwicklung vor mehr als 170 Jahren ganz überwiegend, nämlich über rund vier Fünftel der Zeit bestanden hat³⁹. Die Rückkehr zu

³² Begründung, S. 26f.

³³ „Die geplante Direktwahl der Bürgermeister löst bei den Betroffenen nur wenig Begeisterung aus: ‚Muster ohne Wert?‘“, Fankfurter Rundschau vom 21. 8. 1991. Dort wird Bad Homburgs Oberbürgermeister Assmann mit dem Ausspruch zitiert: Die Hauptberuflichen würden „offen ins Messer gehetzt“.

³⁴ Statt vieler Borchmann (Anm. 11), S. 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.“

³⁵ Drs. 12/7271, S. 5.

³⁶ Begründung des Regierungsentwurfs, S. 2.

³⁷ Überblick bei Hermann Hill, Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung, Jura 1986, S. 286 (291ff.); Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 178ff., jeweils mit weiteren Hinweisen.

³⁸ Die Unverzichtbarkeit einer solchen Prüfung betont auch der Hessische Städtetag, Hessischer Städtetag 1991, S. 92ff.

³⁹ Vgl. das Nachzeichnen der Entwicklung für das Großherzogtum Hessen seit 1806, den Volksstaat Hessen seit 1918 und das Land Hessen seit 1946 durch Reinhold Ruhr, Rechtsgrundlagen der Kommunalverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert, dargelegt am Beispiel Michelstadt; in: Michelstadt – vom Mittelalter zur Neuzeit, 1986, S. 145ff. Vgl. auch Michael Borchmann, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts im Großherzogtum Hessen-Darmstadt und im späteren Volksstaat Hessen, Hessische Städte- und Gemeindezeitung 1983, S. 2.

diesem Gemeindeverfassungstyp wäre kein Bruch mit der hessischen Tradition, sondern im Gegenteil ihre Wiederherstellung.

Der Bruch mit dieser Tradition war 1952 mit Erlaß der Hessischen Gemeindeordnung erfolgt. Während der Regierungsentwurf vom Oktober 1951⁴⁰ den Gemeinden immerhin noch ein Wahlrecht zwischen Bürgermeister- und Magistratsverfassung geben wollte, wurde dieses Wahlrecht bei den Beratungen des Landtags auf Antrag der SPD-Fraktion und gegen den Widerstand der CDU-, der FDP- und der BHE-Fraktionen für größere Gemeinden beseitigt. Gemeinden ab 3000 Einwohnern wurde die Magistratsverfassung per Gesetz oktroyiert. (Später wurde dies auf alle Gemeinden erstreckt.) Dieser erzwungene Bruch war um so anfechtbarer, als er mit unzutreffenden Argumenten begründet worden war:

- Die Magistratsverfassung war als „höhere Form der Demokratisierung“ gewertet worden. Die Ablehnung der Bürgermeisterverfassung wurde mit dem „unseligen Erbe der Diktatur“ begründet. Die „Machtfülle einer Einzelperson“ habe „ungeheures Unheil angerichtet“⁴¹.
- Die Ablehnung der Bürgermeisterverfassung wurde zugleich mit der Notwendigkeit begründet, Beigeordnete zu berufen, um die Verantwortung auf mehreren Schultern zu verteilen⁴².
- Bei Direktwahl war ein Mangel an Sachkunde der Amtsträger befürchtet worden⁴³.

Diese Argumente treffen allesamt nicht zu. Der monokratische Gemeindevorsteher hat gerade in Hessen gute Tradition. Die Magistratsverfassung bringt auch keine „höhere Form der Demokratisierung“. Der Umstand, daß mehrere den Vorstand bilden, ist nicht automatisch demokratischer, zumal der Gemeindevorstand nicht öffentlich verhandelt, das Volk, dessen Mitwirkung das Demokratieprinzip allein meint, also am Diskussionsprozeß innerhalb des Gemeindevorstandes nicht teilhaben kann. Wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, ist vielmehr das Gegenteil der Fall. Er besitzt eine höhere demokratische Legitimation als ein indirekt gewählter Gemeindevorstand. Die Auffassung, demokratische Amtsträger müßten notwendig schwach sein, eine starke Stellung stehe deshalb demokratischen Grundsätzen entgegen, ist ein fatales Mißverständnis. Die gezielte Diskreditierung der Bürgermeister durch Assoziation mit Nazi-Führung und Diktatur war teils Überreaktion, teils Polemik, zumal sie die guten und langen hessischen Erfahrungen mit einer monokratischen Bürgermeisterverfassung einfach ignorierte⁴⁴. Ebenso ignoriert wurde, daß auch bei einer monokratischen Bürgermeisterverfassung die Berufung von Beigeordneten zur Entlastung des Bürgermeisters möglich und sinnvoll ist und in den Ländern mit monokratischem Bürgermeister auch allenthal-

ben vorgesehen und praktiziert wird. Überhaupt wurden in parteilich-einseitiger Darstellung die Vorzüge der Bürgermeisterverfassung⁴⁵ und die Nachteile der Magistratsverfassung⁴⁶ einfach ausgeblendet. Eine wirkliche Abwägung konnte bei solch einseitiger Aufbereitung des Materials gar nicht stattfinden. Und daß schließlich die Direktwahl zu sachunkundigen Amtsträgern führe, ist mittlerweile zur Genüge widerlegt. Auch insoweit gilt in Wahrheit das Gegenteil⁴⁷.

2. Zwischenergebnis

Der Überblick erweist also: Die Argumente, mit denen seinerzeit die Magistratsverfassung den hessischen Gemeinden oktroyiert und der monokratische Bürgermeister abgeschafft wurde, waren einseitig und halten einer Überprüfung aus heutiger Sicht nicht mehr stand.

Ich fasse die Hauptergebnisse meiner bisherigen Ausführungen zusammen: Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in Hessen macht aufgrund innerer Sachgesetzmäßigkeiten weitere Änderungen unabweisbar:

- die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei der Wahl des Gemeinderats und
- den Übergang vom kollektiven Gemeindevorstand zum monokratischen Bürgermeister.

Beide Themen werden in der Begründung des Regierungsentwurfs nicht angesprochen. Weder findet sich ein Hinweis darauf, daß die Direktwahl des Bürgermeisters ein Abgehen von der starren Listenwahl der Gemeindevertretung verlangen könnte, noch darauf, daß die Beibehaltung des kollektiven Gemeindevorstandes mit der Direktwahl des Bürgermeisters unvereinbar sein könnte, geschweige denn eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen. Damit übergeht die Regierungsbegründung gerade die wichtigsten Probleme. Diese einseitige Vorgehensweise hat in Hessen leider Tradition. Als 1952 die Magistratsverfassung erzwungen und für alle größeren Gemeinden zur Pflicht gemacht wurde, geschah auch dies unter Ausblendung der eigentlichen Probleme mit durchweg unzutreffenden Argumenten.

3. Überörtliche Finanzkontrolle

Darüber hinaus sollte die anstehende Änderung des hessischen Kommunalrechts dazu genutzt werden, weitere überfällige Reformen vorzunehmen und endlich ein spezifisch hessisches Defizit zu beseitigen: Während es in allen anderen Bundesländern neben der örtlichen Finanzkontrolle eine überörtliche Finanzkontrolle gibt, fehlt es daran in Hessen⁴⁸. In § 132 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung steht zwar seit 1952:

„Die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesens und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung wird durch besonderes Gesetz geregelt.“

40 Hessischer Landtag, II. Wahlperiode, Drs. Nr. 256.

41 Abg. Wittrock, Hessischer Landtag, II. Wahlperiode, Plenarprotokoll vom 7. 2. 1952, S. 793 (794).

42 Abg. Wittrock (Anm. 41), S. 794f.

43 Vgl. Muntzke/Schlempp, Kommentar zur hessischen Gemeindeordnung, 1954, S. 306, 308.

44 Abg. Wittrock (Anm. 41), S. 794.

45 Dazu z. B. die klassische Darstellung durch Stier-Somlo, Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 2, S. 122 (146ff.).

46 Dazu z. B. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 7/1884, S. 71.

47 Oben Anm. 24 und 25.

48 Dazu von Arnim, Verfassungsfragen der Finanzkontrolle in Hessen, DÖV 1986, S. 629ff.

Das seit 40 Jahren vorgesehene Gesetz wurde aber nie erlassen. Dabei ist gerade die überörtliche Finanzkontrolle der Kommunen besonders wichtig, weil sie im allgemeinen fachkundiger und unabhängiger ist als etwa die örtlichen Rechnungsprüfungsämter. Manche schweren Mängel der kommunalen Finanzen in Hessen dürften mit dem Fehlen der seit vier Jahrzehnten angekündigten Einrichtung zusammenhängen⁴⁹.

4. Vor einem neuen Volksentscheid?

Die eigentlichen Schwierigkeiten der erforderlichen durchgreifenden Reform in Hessen liegen nicht im Fehlen guter Sachargumente, sondern in der politischen Durchsetzung. Eine Reform in Richtung auf das baden-württembergische Vorbild⁵⁰ würde vor allem bedeuten, daß bestimmte Posten, nämlich die der Beigeordneten, entfielen oder an Gewicht verlören⁵¹. Dafür die Zustimmung der Parlamentsmehrheit zu erlangen, scheint in unserem System schwierig. Das hatte ich bereits am Beispiel der Zusammenlegung der Ämter des Chefs der Verwaltung und des Ratsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt.

Trotz der politischen Schwierigkeiten darf man jedoch den Blick nicht von den sachlichen Notwendigkeiten lassen. Es gilt das *Goethe-Wort*, wonach uns der erste Schritt freisteht, wir beim zweiten aber Knechte sind. Will man bei der Neuordnung der Hessischen Gemeindeverfassung nicht große Risiken eingehen, so wird man – aus der inneren Logik heraus – auch andere Elemente der baden-württembergischen Gemeindeverfassung übernehmen müssen. Und das eben nicht nur, weil diese Elemente, isoliert betrachtet, richtig und gut sind, sondern auch deshalb, weil die isolierte Übertragung der Direktwahl auf die hessische Magistratsverfassung zu inneren Friktionen und Disharmonien führen muß, die dem Ganzen schaden. Das Ergebnis wäre leicht eine Mißgeburt, die die Einrichtung der Direktwahl insgesamt diskreditieren könnte. Erfahrene Bürgermeister und Oberbürgermeister haben sich bereits in diesem Sinne zu Wort gemeldet⁵².

Auch wenn die Direktwahl für die jetzigen Regierungsparteien vielleicht nur ein ungeliebtes Findelkind war, das sie nach der Wahl vom 20. Januar 1991 nolens volens

aufziehen müssen, sollten diese Zusammenhänge doch noch einmal zu einem Überdenken veranlassen, wenn der richtige Grundgedanke der Direktwahl des Bürgermeisters nicht pervertiert und die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltung geschädigt werden sollen.

Vielleicht bleibt auch hier am Ende nur der schon am 20. Januar so erfolgreich erprobte Weg einer Volksabstimmung. Zur Einführung des monokratischen Systems und des Kumulierens und Panaschierens wäre eine *Verfassungsänderung* nicht erforderlich, die neben der Volksabstimmung auch einen Mehrheitsbeschluß des Landtages voraussetzen würde. Es reicht ein einfaches Gesetz, das allein durch Volksbegehren und Volksentscheid ohne Mitwirkung des Parlaments zustande kommen könnte. Wie ein solches Projekt ausginge, läßt sich nach den Erfahrungen vom 20. Januar unschwer voraussagen, und es dürfte auch die ansonsten größte Hürde für direktdemokratische Entscheidungen in Hessen, das Quorum von 20 v.H. der Wahlberechtigten für Volksbegehren (Art. 124 HV), wohl nehmen können.

Das Parlament als Repräsentationsorgan erhält seine Rechtfertigung, für die Bürger zu entscheiden, daraus, daß es solche Entscheidungen mit der Chance gesteigerter Richtigkeit trifft. In Sachen Gemeindeverfassung steht eben dies in Frage. Der Landtag droht ein Gesetz zu erlassen, das aufgrund seiner Konstruktionsmängel in den Gemeinden und Landkreisen zu schweren Friktionen führen muß. Hier gibt es vielleicht nur den Weg, das Volk erneut anzurufen.

Die Lehre vom 20. Januar, daß Verkrustungen der Politik sich in vielen Bereichen nur dadurch aufbrechen lassen, daß das Volk direkt zu Wort kommt, muß möglicherweise auch für die weitere Reform der Gemeindeverfassung (und der Kreisverfassung) in Hessen beherzigt werden.

IV. Zusammenfassung

Das hessische Volk hat sich bei der Abstimmung vom 20. Januar 1991 mit überwältigender Mehrheit (mehr als vier Fünftel) für die Direktwahl der Bürgermeister (und Landräte) entschieden und diese in der hessischen Landesverfassung verankert. Der jetzt eingebrachte Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften sieht neben der Direktwahl auch Bürgerentscheide auf Kommunalebene vor. Er unterläßt aber die Prüfung, ob die Einführung der Direktwahl nicht weitere Änderungen der Kommunalverfassung verlangt; so stellen sich insbesondere die Fragen,

- ob nicht auch das System für die Wahlen des Gemeinderats fortentwickelt und die bisherige starre Listenwahl durch Einführung des Kumulierens und Panaschierens modifiziert und dadurch der Wählereinfluß erweitert werden muß (was zu bejahen ist) und
- ob der kollektive, vom Gemeinderat gewählte Gemeindevorstand noch mit der Direktwahl des Bürgermeisters als seines Vorsitzenden vereinbar ist (was zu verneinen ist).

49 Dazu, daß die kommunalen Finanzkontrollberichte veröffentlicht werden müssen, von Arnim, Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot (Nr. 51 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 1981.

50 Nicht behandelt wird in diesem Vortrag die Frage, ob der Bürgermeister in Hessen nach baden-württembergischem Vorbild nicht auch den Vorsitz des Rates und der Ausschüsse übertragen bekommen sollte. Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz haben mit der Einköpfigkeit gute Erfolge gemacht; umgekehrt sind die Erfahrungen mit der Trennung und Aufteilung beider Funktionen in Nordrhein-Westfalen auf verschiedene Personen ausgesprochen schlecht. Es spricht viel dafür, in Hessen auch insoweit den süddeutschen Vorbildern zu folgen.

51 Auch in Baden-Württemberg gibt es Beigeordnete. Diese unterliegen jedoch den Weisungen des Bürgermeisters, bei dem grundsätzlich auch die Geschäftsverteilung liegt. Vgl. auch Anm. 17.

52 Vgl. z. B. die Angabe in Anm. 33.

Beide Fragen werden trotz ihrer zentralen Bedeutung in der Begründung des Regierungsentwurfs nicht einmal als Probleme benannt. Durch Unterlassen der aus inneren Systemgründen erforderlichen Anpassungen werden unvereinbare Teile zusammengebracht, die kein Ganzes ergeben und die Funktionsfähigkeit der hessischen Kommunen zu Lasten ihrer Bürger beeinträchtigen würden. Damit droht die Volksentscheidung vom 20. Januar 1991 Sinn und Wert zu verlieren.

Das Entscheiden ohne sachliches Abwägen des Für und Wider hat in Hessen im Bereich der Kommunalverfas-

sung leider Tradition. Als 1952 die hessische Gemeindeordnung geschaffen und die Magistratsverfassung auch den Gemeinden mit Bürgermeisterverfassung oktroyiert wurde, geschah dies mit schiefen Argumenten. Die Vorzüge der Bürgermeister- und die Nachteile der Magistratsverfassung wurden jeweils ausgeblendet.

Eine ähnliche, die sachliche Diskussion verkürzende und die eigentlichen Probleme ausblendende Entscheidung droht auch jetzt wieder – zum Schaden der Gemeinden, Städte, Landkreise und ihrer Bürger. Hier hilft in letzter Instanz vielleicht abermals nur eine Volksentscheidung.