

Blickpunkt Hessen

Ulrich Dreßler

Die Spielregeln
der Demokratie
in den hessischen
Gemeinden

215 Jahre
Magistratsverfassung



„Wenn dem Volke alle Teilnahme an den Operationen des Staats entzogen wird, wenn man ihm sogar die Verwaltung seiner Kommunal-Angelegenheiten entzieht, kommt es bald dahin, die Regierung teils gleichgültig, teils in einzelnen Fällen in Opposition mit sich zu betrachten.“

Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden - 215 Jahre Magistratsverfassung

Ulrich Dreßler, Leitender Ministerialrat, geb. 1958, trat nach Jurastudium und Assessorexamen 1987 in den Dienst der Landeshauptstadt Wiesbaden. Seit 1992 leitet er das Referat „Kommunales Verfassungsrecht“ im Hessischen Innenministerium. 2010 wurde er dort zum stellvertretenden Leiter der Kommunalabteilung ernannt. Von 2006 bis 2011 war er der „Sprecher“ der deutschen Bundesländer in der deutschen Delegation beim Lenkungsausschuss für lokale und regionale Demokratie des Europarats in Straßburg. Nähere Informationen zum Autor und seinen bisherigen Veröffentlichungen im Internet unter „www.uli-dressler.de“.

Der Text der Zweitaufgabe (2017) wurde vom Autor vollständig überarbeitet und aktualisiert.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der HLZ dar.
Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Blickpunkt Hessen

In dieser Reihe werden gesellschaftspolitische Themen als Kurzinformationen aufgegriffen. Zur Themenpalette gehören Porträts bedeutender hessischer Persönlichkeiten, hessische Geschichte sowie die Entwicklung von Politik und Kultur.

Die Schriftenreihe „Blickpunkt Hessen“ erscheint als Eigenpublikation der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, Taunusstraße 4-6, 65183 Wiesbaden

Herausgeberin: Angelika Röming
Gestaltung: Grafik & Satz GbR, www.grafiksatz.de, Wiesbaden
Druck: HSL Wiesbaden
Erscheinungsdatum der überarbeiteten 3. Auflage: 2022
Auflage: 1.000

ISBN: 978-3-943192-61-2
ISSN: 1612-0825

Titelfoto: Freiherr vom und zum Stein, 26. Oktober 1757 bis 29. Juni 1831, preußischer Staatsbeamter, Reformier - zeitgenössische Zeichnung - undatiert (Quelle: ullstein bild)

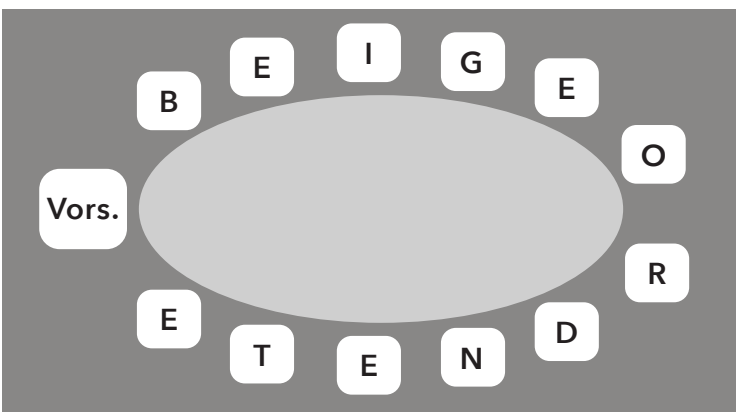
Zitat auf der Titelseite aus dem Rundschreiben Steins an die Mitglieder des General-Departements vom 24. November 1808 nach seiner Entlassung als Minister (sogenanntes Politisches Testament Steins).

Abgedruckt in Botzenhart/Hubatsch: Freiherr vom Stein - Briefe und Amtliche Schriften, Band 2/2 Nr. 910 S. 988, Kohlhammer-Verlag Stuttgart 1957-1974; auch als Download im Internet-Portal „Westfälische Geschichte“ (www.westfaelische-geschichte.de), dort unter > Schwerpunkte > Leben und Werk des Freiherrn vom und zum Stein (1751-1831), oder direkt unter <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que4658.pdf>.

Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden

215 Jahre Magistratsverfassung

Das Land Hessen hat sich nach seiner Entstehung 1945 für die (Wieder-)Einführung der Magistratsverfassung als „Grundgesetz“ für seine Gemeinden und Landkreise (Kommunen) entschieden. Die Besonderheit dieser Kommunalverfassung besteht darin, dass an der Spitze der Verwaltung, welche die laufenden Geschäfte zu erledigen und die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vorzubereiten hat, nicht der Bürgermeister allein, sondern ein Kollegium steht. Dieses Kollegialorgan heißt in Städten „Magistrat“ (von daher rührt die Bezeichnung „Magistratsverfassung“) und in den übrigen Gemeinden „Gemeindevorstand“.



Der Magistrat - ein Kollegium

Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Die Magistratsverfassung ist in ihrem Kern bis heute - trotz wechselnder Regierungskoalitionen im Hessischen Landtag - nicht verändert worden.

Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die „Demokratisierungsnovellen“ im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts, durch welche die formale Vielzahl der Gemeindeordnungen in den deutschen Bundesländern de facto auf einen einheitlichen Grundtyp mit unterschiedlichen Ausprägungen eingeschmolzen wurde. Auch die Bürgerinnen und Bürger in Hessen können seitdem bei der Wahl ihres für die wichtigen Entscheidungen zuständigen „Kommunalparlaments“ (Gemeindevertretung, Kreistag) Persönlichkeiten durch Kumulieren und Panaschieren in besonderer Weise berücksichtigen, Sachthemen selbst entscheiden (durch Bürgerentscheid) und den Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister/Landrat) unmittelbar wählen.

Die Struktur der kommunalen Ebene in Hessen

In Hessen gibt es 422 Gemeinden. Da die Eingliederung der Gemeinde Bromskirchen in die Gemeinde Allendorf (Eder) nach entsprechenden Bürgerentscheiden nur noch eine Formsache sein dürfte, werden es ab dem 1.1.2023 voraussichtlich nur noch 421 Gemeinden sein. 191 Gemeinden dürfen auf Grund ihrer Geschichte oder durch Verleihungsakt der Landesregierung die Bezeichnung „Stadt“ führen, ohne dass dieser Umstand Änderung auf ihren kommunalverfassungsrechtlichen Status hätte. Die

fünf hessischen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden) - nach der Einwohnererfassung des hessischen Statistischen Landesamts (HSL) - sind kreisfrei, gehören also keinem Landkreis an (§ 4a, Abs. 1, HGO). Diesen fünf Städten obliegen sowohl die

Aufgaben der Gemeinde als auch des Kreises (Stadtkreise). Die sieben hessischen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar) nehmen einzelne Aufgaben der Kreisebene auf ihrem Hoheitsgebiet wahr (§ 4a, Abs. 2, HGO); auch in diesen „Sonder-



*Das Gebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain
Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain*

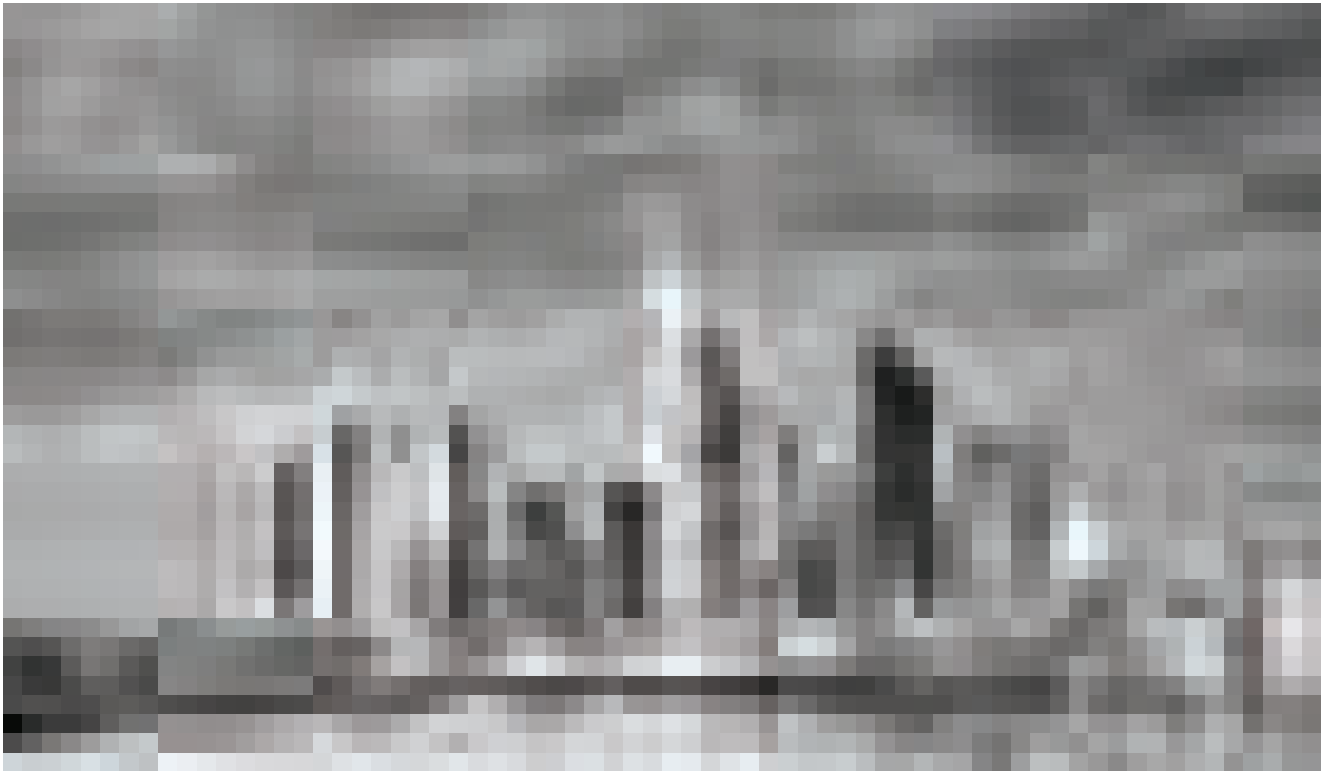
status-Städten“ steht an der Spitze des Magistrats und der Gemeindeverwaltung ebenso wie in den kreisfreien Städten ein Oberbürgermeister bzw. eine Oberbürgermeisterin.

Die 417 kreisangehörigen Gemeinden verteilen sich auf 21 Landkreise. Oberhalb der Kreisebene sind in Hessen Kommunen durch Gesetz in drei höheren Kommunalverbänden zusammengeschlossen worden. 1953 wurde der Landeswohlfahrtsverband Hessen gebildet, dessen Aufgaben auf dem überörtlichen Sozialleistungssektor liegen; ihm gehören alle kreisfreien Städte und Landkreise Hessens an. Zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik, insbesondere auf dem Gebiet der Raumplanung, wurden 1972 der (Zweck-)Verband Raum Kassel und 2000 der Regionalverband FrankfurtRheinMain, ursprünglich bezeichnet als Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, (als Rechtsnachfolger des 1974 gebildeten Umlandverbands Frankfurt) geschaffen. Die Vertretungskörperschaft dieser höheren Kommunalverbände setzt sich nicht aus unmittelbar vom Volk gewählten Abgeordneten, sondern aus von den Kommunen entsandten Vertretern zusammen (keine dritte kommunale Ebene).

In den 1970er Jahren ist in Hessen – wie in allen anderen „alten“ Bundesländern – eine Gebietsreform auf kommunaler Ebene durchgeführt worden, um die Effektivität der Gemeinde- und Kreisverwaltungen zu steigern. Dabei hat der Landtag die Zahl der Gemeinden von 2.642 (Stand: 31.12.1969) auf 426 reduziert; die Zahl der Landkreise wurde von 39 auf 21 verringert. Zuvor hatte Hessen vergeblich versucht, sein Staatsgebiet und damit auch die Zahl seiner Kommunen zu vergrößern. Betroffen von diesen Bemühungen war das aus der französischen Besatzungszone

hervorgegangene „Kunstgebilde“ Rheinland-Pfalz. Hessen ging es insbesondere um die Wiederangliederung des nassauischen Kernlands beiderseits der Lahn sowie des linksrheinischen Rheinhessen. Die nach dem Grundgesetz notwendigen Volksentscheide wurden in diesen Gebieten aber erst im Jahr 1975 durchgeführt. Nach so langer Zeit konnte es nicht überraschen, dass sich die Mehrheit der Abstimmenden gegen die Rückgliederung an Hessen aussprach. Alle weiteren Versuche einer Länderneugliederung mit dem Ziel, das „alte“ Bundesgebiet in (nur) fünf oder sechs strukturell homogene, finanzwirtschaftlich gleich starke und jeweils etwa 10 Mio. Einwohner umfassende Länder aufzuteilen, sind bekanntlich gescheitert. Für Hessen ergaben sich daraus nicht nur territoriale, sondern vor allem wirtschaftliche Konsequenzen, weil es sich zum führenden Geberland im bundesweiten Länderfinanzausgleich entwickelt hat.

Mit der seit dem 1.1.2022 gültigen Zahl von 422 Gemeinden – nach der Fusion der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg im Landkreis Kassel – ist die örtliche Struktur in Hessen bei rund 6.300.000 Landeseinwohnern (nach der letzten offiziellen Bevölkerungsstatistik des HSL zum Stand 30.6.2021) von recht großen Verwaltungseinheiten geprägt. Die hessische Gemeinde hat im Schnitt 14.900 Einwohner. In den deutschen Flächenländern haben nur die Gemeinden im Saarland und in Nordrhein-Westfalen eine höhere durchschnittliche Einwohnerzahl. Nur 59 Gemeinden in Hessen haben allerdings mehr als 20.000 Einwohner. In diesen 59 Städten lebt mehr als die Hälfte der hessischen Bevölkerung. Knapp ein Viertel der Bevölkerung wohnt in den kreisfreien Städten.



Frankfurt am Main Quelle: picture alliance

Vergleicht man die drei Regierungsbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel, so liegt der Bevölkerungsschwerpunkt in Südhessen: Zum Regierungsbezirk Darmstadt gehören 184 Gemeinden (43 % aller hessischen Gemeinden); hier leben mehr als 4 Millionen Menschen, also mehr als 60 % der hessischen Bevölkerung. Der Regierungsbezirk Darmstadt hat mithin auch nach der Abspaltung des Regierungsbezirks Gießen („Mittelhessen“) im Jahre 1981 immer noch mehr Einwohner als viele deutsche Flächenländer und gehört zu den wirtschaftsstärksten Regionen der Europäischen Union.

Die frühere Freie Reichsstadt Frankfurt am Main nimmt schon allein wegen ihrer Einwohnerzahl von knapp 764.000 eine Sonderstellung unter den hessischen Gemeinden ein. Die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung ist mit 93 Mandatsträgern das größte „Kommunalparlament“ in der Bundesrepublik Deutschland und größer als mancher Landtag. Frankfurt

galt als Wahl- und Krönungsstadt der deutschen Kaiser und Könige und als Stadt der Paulskirche, dem Symbol deutscher Demokratiegeschichte schlechthin, bei der Schaffung der Bundesrepublik Deutschland 1949 lange Zeit als Favorit bei der Entscheidung über die (vorläufige) Hauptstadt. Der Parlamentarische Rat bestimmte jedoch am 10.5.1949 mit 33 zu 29 Stimmen Bonn zum künftigen Sitz der Bundesorgane, um das Provisorische der Weststaatsgründung hervorzuheben und den Hauptstadtanspruch Berlins zu wahren. Die Hauptstadtfrage stand in Hessen selbst bereits nach der Proklamation der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945 über die Bildung von Staaten in ihrer Zone auf der Tagesordnung. Die Amerikaner erklärten Wiesbaden zum Sitz der zivilen Landesregierung, weil die ehemalige nassauische Residenzstadt relativ wenig - zu etwa 25 % - zerstört war. Seit 1952 darf sich Wiesbaden auch offiziell mit der Zusatzbezeichnung „Landeshauptstadt“ schmücken. Bezeichnenderweise unterstehen

Frankfurt und (seit 1970) auch Wiesbaden – trotz des dreistufigen Aufbaus der Kommunalaufsicht in Hessen – unmittelbar der Rechtsaufsicht des Innenministeriums.

Die Magistratsverfassung gilt einheitlich für alle Gemeinden in Hessen, also insbesondere auch für die 252 Gemeinden unter 10.000 Einwohnern bis hin zur kleinsten Gemeinde, die nicht einmal 1.000 Einwohner umfasst. In den 119 Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern kann das Amt des Bürgermeisters ehrenamtlich wahrgenommen werden; tatsächlich ist dies allerdings nur in zwei Gemeinden der Fall.

Tradition und Entwicklung der Magistratsverfassung in Hessen

Die Anfänge der modernen Selbstverwaltung, wie wir sie heute kennen und wie sie den deutschen Kommunen verfassungsrechtlich durch Art. 28 Grundgesetz garantiert wird, gehen zurück auf die preußische Städteordnung vom 19.11.1808. Diese Städteordnung legte die sog. unechte Magistratsverfassung fest: Ihre konstitutiven Elemente waren die wahlberechtigte Bürgerschaft, die von den Bürgern gewählte Stadtverordnetenversammlung als oberstes Organ (Beschluss- oder Willensbildungsorgan) und der für die Verwaltung der laufenden Angelegenheiten zuständige Magistrat (Verwaltungsorgan), bestehend aus dem Bürgermeister und den Beigeordneten.

Die Magistratsverfassung geht zurück auf den legendären Freiherrn vom und zum Stein, der 1757 im Nassauischen das Licht der Welt erblickt

hatte und sich nach seiner Zeit im preußischen Staatsdienst zurück in seiner Heimat noch besondere Verdienste um das Herzogtum Nassau und die Freie Reichsstadt Frankfurt erwarb. Seine Städteordnung schlug auf dem Gebiet des heutigen Bundeslands Hessen besonders kräftige Wurzeln. Zunächst galt sie zwar nur in einigen Städten, die schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu Preußen gehörten – insbesondere in Wetzlar – und das auch nur in der revidierten Form, der sog. echten Magistratsverfassung, in der die Beschlüsse der Stadtverordnetenver-



Die politische Gliederung des heutigen Bundeslandes Hessen vor seiner Entstehung 1945

Quelle: Walter Mühlhausen, Blickpunkt Hessen 4/2005: „Die Gründung des Landes Hessen 1945“

sammlung von der Zustimmung des Magistrats abhängig sind. Nach dem deutschen Krieg von 1866 verleihte Preußen jedoch seinem Staatsgebiet

auch Kurhessen, Nassau, Frankfurt, Hessen-Homburg sowie Teile von Hessen-Darmstadt ein und bildete die Provinz Hessen-Nassau. Zudem wurde 1929 auch Waldeck in diese Provinz eingegliedert.

Die Grundstruktur des preußischen Kommunalverfassungsrechts blieb auch erhalten, als in der Weimarer Zeit das allgemeine, gleiche, geheime und unmittelbare Wahlrecht eingeführt wurde. Eine einschneidende Zäsur brachte jedoch für alle Kommunen in Deutschland die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten. Durch die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) 1935 wurde das Führerprinzip auch auf der kommunalen Ebene verankert.

Der Bürgermeister führte die Gemeindeverwaltung danach in voller und ausschließlicher Verantwortung und übte insbesondere auch die Satzungs-gewalt aus. Entschließung und Ausführung aller Gemeindeangelegenheiten waren in der Hand des (auf Vorschlag der Partei berufenen) Bürgermeisters vereinigt; ausdrücklich wurde er in einer Durchführungsverordnung als „Führer der Gemeinde“ bezeichnet. Der (von der Partei berufene) Gemeinderat hatte lediglich die Aufgabe, ihn zu beraten und bei der Bevölkerung Verständnis für seine Maßnahmen zu wecken. Beigeordnete als Vertreter des Bürgermeisters waren zwar möglich, jedoch stand es dem Bürgermeister frei, jede Angelegenheit zu jeder Zeit an sich zu ziehen.

Nach der deutschen Kapitulation am 8.5.1945 verfügte die amerikanische Militärregierung für das Gebiet des heutigen Hessen zunächst am 24.6.1945 die Bildung von zwei Ländern: Hessen-Nassau und Hessen (-Darmstadt). Erst am 19.9.1945 verkündete General Eisenhower die Gründung eines einheitlichen Lan-

des „Groß-Hessen“. Die von den Amerikanern eingesetzte erste Hessische Landesregierung erließ bereits am 21.12.1945 eine neue Gemeindeordnung, die Groß-Hessische Gemeindeordnung (G-HGO). Hessen war damit das erste Bundesland nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, das seinen Gemeinden eine neue Gemeindeordnung „zur Verfügung stellte“. Dies war ein entscheidender Schritt, um den von den Amerikanern gewünschten Aufbau eines demokratischen Staats von unten nach oben - von den Gemeinden und Kreisen über die Länder bis zum föderalistischen Gesamtstaat - zu bewerkstelligen. Dementsprechend fanden bereits zu Beginn des Jahres 1946 Kommunalwahlen statt. Am 1.12.1946 nahm das Volk durch Volksabstimmung die Landesverfassung an (und wählte gleichzeitig den ersten Landtag). Die Hessische Verfassung ist die älteste noch in Kraft befindliche Verfassung in Deutschland. Mit ihrer Annahme wurde der Name des neuen Landes in „Hessen“ geändert.

Die Groß-Hessische Gemeindeordnung begnügte sich in Anbetracht der Zeitknappheit verständlicherweise damit, die Bestimmungen der DGO 1935 unter Ausschaltung der rein nationalsozialistischen Vorschriften zu übernehmen. Damit war dem praktischen Bedürfnis der Gemeinden, eine sichere Rechtsgrundlage für ihre Verwaltung zu erhalten, einstweilen genügt. Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vom 23.5.1949 und nachdem die Landesgesetze nicht mehr der Zustimmung der amerikanischen Militärregierung bedurften, wuchs aber (auch) in Hessen die Überzeugung, dass man die mehr oder weniger oberflächliche Überarbeitung der DGO 1935 durch eine grundlegend neue Gemeindeord-

nung ersetzen müsse. Dieser maß man kaum geringere Bedeutung zu als der Staatsverfassung, denn mit ihr sollten die „Graswurzeln“ der Demokratie in dem noch jungen West-Deutschland dauerhaft ange-sät werden. Daher rührt der Begriff „Kommunalverfassung“. Wie in der Zeit nach 1806, so genoss die kom-munale Selbstverwaltung auch in den Jahren nach 1945 größte Wertschät-zung. Die Kommunen trugen den größten Teil der verwaltungsmäßigen Last des Wiederaufbaus; vor allem die Gemeinden halfen den Menschen zu überleben. In Wiesbaden würdigt der erste Bundespräsident Theodor Heuss am 7.12.1949 dieses Verdienst mit dem klassischen Satz: „Gemein-den sind wichtiger als der Staat.“

Nach intensiver Diskussion beschloss der zweite Hessische Landtag am 20.2.1952 die im Kern bis heute geltende Hessische Gemeinde-ordnung (HGO). Nunmehr wurde die Magistratsverfassung, die schon durch die G-HGO wieder erlaubt war, für die hessischen Kommunen als Regelfall festgelegt, nur kleinen Gemeinden unter 3.000 Einwohnern wurde das Recht zugestanden, statt-dessen die Bürgermeisterverfassung zu wählen. Zur Begründung wurde insbesondere Bezug genommen auf das Unheil, das die Machtfülle von Einzelpersonen während der Nazizeit sowohl für die Gesamtheit, als auch für die einzelne Gemeinde angerichtet habe. Außerdem ver-wies man auf die Tradition der Magistratsverfassung; der ehemalige preußische Landesteil des Bundes-landes Hessen wurde mit „etwa zwei Dritteln des Landes“ bemessen bzw. als „übergroß“ bezeichnet. Schließlich führte man an, dass die kollegiale Ver-waltungsspitze der demokratischen Gestaltung der kommunalen Selbst-verwaltung eher entspreche als die



*Bundespräsident Theodor Heuss
in Wiesbaden am 7. Dezember 1949*

*Quelle: Bernd Heidenreich / Klaus Böhme:
„Hessen - Verfassung und Politik“, S. 311 (aus
dem Archiv des Hessischen Landtags)*

monokratische Leitung durch den
Bürgermeister.

1976 wurde das Wahlrecht zwischen
Magistrats- und Bürgermeisterverfas-
sung für die kleinen Gemeinden im
Zuge der kommunalen Gebietsreform
konsequenterweise gestrichen; seit-
dem gilt die Magistratsverfassung
einheitlich für alle hessischen Ge-
meinden. Gleichzeitig wurde das
Mitwirkungsrecht der hessischen
Bevölkerung auf kommunaler Ebene
gestärkt. Die unmittelbare Wahl
der Ortsbeiräte wurde ebenso ein-

geführt, wie die Bürgerversammlung zur Unterrichtung über wichtige gemeindliche Angelegenheiten, der Bürgerantrag und der Grundsatz der Öffentlichkeit (auch) bei Ausschusssitzungen.

In den 1970er Jahren setzte auch die Polarisierung der Kommunalpolitik ein. Die kommunalen Vertretungskörperschaften wurden parlamentarisiert, die Fraktionsdisziplin gewann an Bedeutung. Mitte der 1980er Jahre erreichte diese Bewegung in Hessen ihren Höhepunkt. In den großen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern und in den Kreisen durften die hauptamtlichen Mitglieder des Verwaltungsorgans nunmehr innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Kommunalwahlperiode von der jeweiligen Vertretungskörperschaft bereits mit der absoluten Mehrheit – und nicht wie früher (nur) mit der Zwei-Drittel-Mehrheit – abberufen werden.

Die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts gelten als das Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen. Alle Bundesländer haben ihre Gemeinde- und Landkreisordnungen zur Bekämpfung der „Politikverdrossenheit“ (Wort des Jahres 1992) und in der Hoffnung auf eine Gesundung der Kommunalfinanzen nach dem Vorbild der als besonders bürgernah geltenden baden-württembergischen Kommunalverfassung reformiert. Auch in Hessen wurden die Direktwahl der Bürgermeister, der Bürgerentscheid und „flexible Listen“ bei der Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaften eingeführt. Der Siegeszug der baden-württembergischen „Bürgermeisterverfassung“ hatte allerdings in Hessen Grenzen. Insbesondere die Abschaffung des Magistrats, des kollegialen Verwaltungsorgans, zu Gunsten eines die Verwaltung monokratisch leitenden Bürgermeisters nach

baden-württembergischem Vorbild stand nicht zur Diskussion. Man hat den Bürgermeistern und Landräten im Zuge der Einführung der Direktwahl mehr Rechte zugestanden, die Magistratsverfassung jedoch nicht abgeschafft. Ein Bürgermeister, der die Verwaltung allein leitet, noch dazu kraft Amtes gleichzeitig Vorsitzender der Bürgervertretung und aller ihrer Ausschüsse, gewählt für acht und nicht nur für sechs Jahre und nach der Amtseinführung unter keinen Umständen von den Bürgern wieder abwählbar, fand bei keiner der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen Anklang.

Die Hauptakteure in der modernen Magistratsverfassung

Die Gemeindevertretung (in Städten: Stadtverordneten- versammlung)

Die Gemeindevertreter sind die Repräsentanten der örtlichen Bevölkerung, sie werden von den wahlberechtigten Einwohnern, den Bürgern, an einem Sonntag im Monat März (zuletzt des Jahres 2021) für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Anders als auf der staatlichen Ebene gehören in den Gemeinden zu den aktiv und passiv wahlberechtigten Bürgern nicht nur die deutschen, sondern auch die ausländischen Einwohner, sofern sie aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union stammen (Unionsbürger). Das Wahlrecht für Unionsbürger geht zurück auf den Vertrag von Maastricht vom 7.2.1992, der in Deutschland zunächst eine Grundgesetzänderung auslöste (Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG) und anschließend in den Ländern jeweils eine

Änderung des Kommunalwahlrechts nach sich zog. In Hessen konnten die Unionsbürger erstmals 1997 an der Wahl der Kommunalparlamente teilnehmen.

Aufgabe der Gemeindevertretung ist es, insbesondere in ihren mindestens alle zwei Monate einmal stattfindenden Sitzungen, die für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen zu treffen. Dies entspricht dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie, wie er in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für die Gemeinden und die Kreise festgelegt ist. Die Gemeindevertretung wird folgerichtig in der HGO ausdrücklich als das oberste Organ der Gemeinde bezeichnet. Sie trägt die rechtliche und politische Verantwortung dafür, wie die Geschicke der Gemeinde gelenkt werden sollen. Die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft bedürfen (selbstverständlich) zu ihrer Wirksamkeit nicht der Zustimmung des - für ihre Ausführung zuständigen - Verwaltungsorgans (Gemeindevorstand, in Städten: Magistrat). Die Hessische Kommunalverfassung ist daher eine unechte Magistratsverfassung. Die Gemeindevertretung trifft die wichtigen Entscheidungen für die Gemeinde. Was dazu zählt, kann nicht einheitlich beurteilt werden, sondern hängt von der Einwohnerzahl, der Verwaltungs- und insbesondere auch der Finanzkraft der Gemeinde ab. Was in einer kleinen Gemeinde durchaus wichtig ist, wird in einer Großstadt oft als laufende Verwaltungsangelegenheit angesehen. Kraft Gesetzes ist jede Gemeindevertretung aber insbesondere zuständig für die Verabschiedung und die Änderung des gemeindlichen Ortsrechts (Satzungen, Gefahrenabwehrverordnungen), die Festsetzung des Gemeindehaushalts (eine Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr

ist Pflicht) und für die Wahl der Beigeordneten.

Entscheidungs- und Ausführungsebene sind nach der hessischen Kommunalverfassung auch in personeller Hinsicht strikt getrennt. Anders als auf der staatlichen Ebene, wo oft beklagt wird, dass Parlamentarier nach einer Ernennung zum Minister ihr Parlamentsmandat nicht aufgeben und sich damit entgegen dem Gewaltenteilungsprinzip gleichsam selbst kontrollieren, dürfen Gemeindevertreter, die in den Magistrat einziehen wollen, nicht länger der Volksvertretung angehören. Auch der Bürgermeister hat keinen Sitz, geschweige denn den Vorsitz in der Gemeindevertretung. Vielmehr wählen die Gemeindevertreter in der konstituierenden Sitzung aus ihren eigenen Reihen einen eigenständigen Vorsitzenden.

Im Bewusstsein der Gemeinden und der Kommunalpolitiker ist der selbständige „Parlamentsvorsteher“ als ein wesentlicher Bestandteil der Magistratsverfassung offensichtlich fest verankert. Als die erste von den Amerikanern eingesetzte Hessische Landesregierung im Dezember 1945 den Gemeinden erlaubte, die Verwaltung der Gemeinde (wieder) in die Hände eines kollegialen Gemeindevorstands zu legen, machten fast alle kreisfreien Städte sowie zahlreiche mittlere und kleinere Gemeinden von dieser Möglichkeit alsbald Gebrauch. Die meisten dieser Städte und Gemeinden gingen sogar noch einen Schritt weiter, indem die Stadtverordnetenversammlungen abweichend vom Wortlaut der provisorischen Groß-Hessischen Gemeindeordnung den Bürgermeister nicht als ihren Vorsitzenden akzeptierten, sondern der Tradition folgend aus ihrer Mitte einen eigenen Vorsitzenden wählten. Der erste Hessische Landtag sah sich daraufhin gezwungen, im Jahr 1950

ein Reparaturgesetz zu verabschieden, um das eigenmächtige Verhalten der traditionsbewussten Städte und der selbstbewussten Bürgervertreter nachträglich zu erlauben.

Die Gemeindevertreter üben ihr Mandat - auch in den Großstädten - ehrenamtlich aus. Dies wird in der Praxis heute häufig als Hauptunterschied zwischen den Gemeindevertretungen und Kreistagen einerseits sowie dem Landtag und dem Bundestag andererseits bezeichnet. Offiziell ist die Gemeindevertretung natürlich kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft; die Rechtssetzungstätigkeit der Gemeinden wird im System der Gewaltenteilung „trotz eines gewissen legislativen Charakters“ dem Bereich der Verwaltung zugeordnet. Gerade in Hessen wird der Begriff „Kommunalparlament“ im allgemeinen Sprachgebrauch aber häufig benutzt. Denn in Hessen hat die (Partei-) Politisierung der kommunalen Vertretungskörperschaften, die in den 1970er Jahren eingesetzt hat, besonders deutliche Spuren hinterlassen. Hier zog nicht nur die Fraktionsdisziplin ein, die in der Praxis die Entscheidungsfindung des einzelnen Mandatsträgers oftmals sehr viel mehr beeinflusst als sein freies, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmtes Gewissen.

Die HGO erkannte vielmehr auch „Ein-Personen-Fraktionen“ an. Das war eigentlich ein Widerspruch in sich, denn die Fraktion ist nach ihrer Definition ein Zusammenschluss von mehreren politisch gleich gesinnten Mandatsträgern. Nach dem Gesetz erhielt aber jede Partei oder Wählergruppe, die nach dem Ergebnis der Kommunalwahl in der (neuen) Gemeindevertretung vertreten war, automatisch Fraktionsstatus, also auch dann, wenn sie im Extremfall nur mit einem Vertreter in

das „Kommunalparlament“ einzog. Dieses sog. Parteienprivileg wurde, nachdem 1999 die sogenannte Fünf-Prozent-Hürde im Kommunalwahlrecht gänzlich gestrichen wurde, während der CDU-Alleinregierung im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2005 aufgehoben. Die Zuerkennung der Fraktionsrechte an die „Einzelkämpfer“ sowie ihre Teilnahme an den Fraktionszuwendungen aus kommunalen Haushaltsmitteln wurde nunmehr für eine Überbetonung des Minderheitenschutzes erachtet: Nach den Kommunalwahlen vom März 2001 hatten in 128 Gemeindevertretungen und acht Kreistagen Ein-Personen-Fraktionen Einzug gehalten; im Frankfurter Römer waren bei zehn Fraktionen, darunter drei Ein-Personen-Fraktionen, „Weimarer Verhältnisse“ beklagt worden. Allerdings feierten die Ein-Personen-Fraktionen in der folgenden Kommunalwahlperiode (1.4.2011 – 31.3.2016) in den kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohnern ihre Wiederauferstehung. Der Landtag hat sich nach der Rückkehr der FDP in die Regierungsverantwortung im Frühjahr 2010 entschlossen, diese deutschlandweit einmalige Sonderregelung teilweise wiederzubeleben.

Bei den Kommunalwahlen am 14.3.2021 hatten die Wählerinnen und Wähler zum fünften Mal die Möglichkeit, bei der Wahlentscheidung nicht nur einen Wahlvorschlag anzukreuzen, sondern durch Kumulieren und Panaschieren auf die Platzierung einzelner Kandidaten Einfluss zu nehmen (personalisiertes Verhältniswahlrecht). Dabei hat jeder Wähler so viele Stimmen, wie Gemeindevertreter zu wählen sind. Man kann einem Kandidaten bis zu drei Stimmen geben (Kumulieren), die Stimmen beliebig auf mehrere Wahlvorschläge verteilen (Panaschieren) oder auch Kandidaten streichen.



Umfangreicher Wahlzettel für „Kumulieren und Panaschieren“

Quelle: Stadt Kassel, Bürgeramt, Servicecenter und Verwaltung, Verwaltung und Wahlen

Die Wähler erhalten damit natürlich einen größeren Einfluss auf die Zusammensetzung der kommunalen Parlamente als zuvor bei der reinen Listenwahl und haben diese Möglichkeit des Personalisierens auch ohne weiteres angenommen. Nach repräsentativen Auswertungen haben bei den Gemeinde(-parlaments-)wahlen 2001 und 2006 mehr als die Hälfte der gültig Wählenden kumuliert oder panaschiert. Die Rangfolge der Bewerber auf den Vorschlagslisten wird gerade bei der hessischen Form des Kumulierens und Panaschierens erheblich verändert. Stärkste kommunalpolitische Kraft in Hessen blieb 2021 die CDU. Die AfD verlor mit landesweit 6,9 % der gültigen Stimmen (Verlust von 5,0%) den dritten Platz hinter der SPD an die GRÜNEN; bei den Kommunalwahlen in Hessen

vom März 2016, der ersten Wahl in Deutschland nach dem sogenannten Flüchtlingskrisen-Jahr 2015, hatte die AfD offensichtlich von Protestwählern profitiert. Die GRÜNEN gewannen 7,1 % hinzu und steigerten sich auf 18,4 %. Parteiunabhängige Wählergruppen feierten in den kreisangehörigen Gemeinden Erfolge, in den größeren Städten und in den Kreistagen ist ihr politisches Gewicht geringer.

Das neue bürgerfreundliche Wahlrecht wurde durch das Volk selbst bereits am 9.5.1950 bei einer Volkabstimmung zur Streichung des Art. 137 Abs. 6 Hessische Verfassung ermöglicht. Anders als bei den Landtagswahlen hat der Gesetzgeber jedoch noch ein halbes Jahrhundert an der starren Listenwahl, die den Parteien

mehr Einfluss einräumt („sichere Listenplätze“), festgehalten.

Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen blieb 2021 zum vierten Mal in Folge unter 51 %. Alle Fachleute sind sich allerdings darüber einig, dass nicht das neue Wahlrecht die Ursache für den Rückgang der Wahlbeteiligung ist. Der Trend zur sinkenden Wahlbeteiligung ist im gesamten Bundesgebiet zu beobachten; bei den Kommunalwahlen anderer Länder – auch solcher, die nur ein „Ein-Stimmen-Wahlrecht“ kennen – waren in jüngster Zeit ebenfalls starke Rückgänge zu verzeichnen. Auch bei der 18. Hessischen Landtagswahl im Januar 2009, die nicht wie im Jahr 2013 zusammen mit der Bundestagswahl bzw. wie im Jahr 2018 zusammen mit Volksabstimmungen zur Landesverfassung stattfand, war die Wahlbeteiligung mit 61 % so niedrig wie noch nie. Tendenziell war die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen umso höher, je weniger Einwohner die Gemeinde hatte. Die niedrige Wahlbeteiligung ist offenbar nicht zuletzt das Ergebnis der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung zu mehr Individualität und zum Rückzug in die Privatheit, denn die Neigung eines Wahlberechtigten, seine Stimme abzugeben, ist umso größer, je größer seine Kontakte zu anderen Menschen sind und er Anteil am Gesellschaftsleben hat. Mit zunehmender Anonymität und abnehmender sozialer Integration des Einzelnen sinkt also die Bereitschaft zu wählen.

Wie viele Abgeordnete in die Gemeindevertretungen einziehen, richtet sich nach der Einwohnerzahl der Kommune. Erstmals konnten die Gemeindevertretungen im Jahr 2000 selbst durch eine entsprechende Festlegung in der Hauptsatzung ihre Mitgliederzahl mit Wirkung für die nächste Kommunalwahlperiode in einem bestimmten Rahmen senken. Im

Zuge der kommunalen Gebietsreform waren die „Kommunalparlamente“ nämlich erheblich vergrößert worden. Nachdem die neu gebildeten Gemeinden und Landkreise zwischenzeitlich zusammengewachsen sind, haben die kommunalen Vertretungskörperschaften nunmehr die Möglichkeit erhalten, ihre Arbeitsfähigkeit und die Effizienz ihrer Beratungen durch eine Verringerung der Zahl der Mandatsträger zu steigern. Von dieser Verkleinerungsmöglichkeit hat bisher rund jede dritte Gemeinde Gebrauch gemacht. Allerdings fühlten sich gerade die größeren Städte bisher nicht „angesprochen“. Der anhaltende Diskussionsprozess darüber, wie die Parlamentsarbeit weiter gestrafft werden kann und ob nicht die allseits propagierte Verschlinkung der Verwaltung zunächst eine Verschlinkung der Parlamente – nach dem Motto „Die Treppe muss von oben gekehrt werden“ – voraussetzt, wird möglicherweise in Zukunft weitere Gemeinden und Landkreise zu entsprechenden Verkleinerungsbeschlüssen bewegen. Das gilt jedenfalls dann, wenn sich der Hessische Landtag doch noch entschließen sollte, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen. Entsprechende Forderungen werden in Hessen insbesondere seit dem Volksentscheid in Bayern (u.a. zur Verkleinerung des Landtags) vom Februar 1998 immer wieder diskutiert, insbesondere nach der „Aufblähung“ des Landesparlaments von 110 auf 137 Abgeordnete infolge der Landtagswahlen 2018.

Die Bürger anstelle des Gemeindeparlaments (Bürgerentscheid)

Im Zuge der revolutionären Veränderungswelle des letzten Jahrzehnts nach baden-württembergischen

Vorbild – quasi unter dem Motto „Gegen Politikverdrossenheit: von der Parteiendemokratie zur Bürgergemeinde“ – wurde in Hessen auch der Bürgerentscheid eingeführt (§ 8b HGO). Dadurch kann die Bürgerschaft Sachentscheidungen an sich ziehen (Bürgerbegehren); seit 2016 können die Gemeindevertreter auch von sich aus Entscheidungen an das (Gemeinde-)Volk, von dem bekanntlich gemäß Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 70 HVerf. alle Staatsgewalt ausgeht, (zurück-)geben (Vertreterbegehren). Für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens, also eines Antrags einer ausreichenden Zahl von Bürgern auf Durchführung eines Bürgerentscheids, sind grundsätzlich die Unterschriften von mindestens 10 % der wahlberechtigten Einwohner erforderlich. In der Praxis verfolgt die weit überwiegende Zahl der Bürgerbegehren das Ziel, einen von der Gemeindevertretung gefassten Beschluss wieder aufzuheben; in diesem Fall muss die Unterschriftensammlung innerhalb von acht Wochen durchgeführt werden. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung; bei entsprechender Zustimmung ist der Bürgerentscheid unverzüglich an einem Sonntag innerhalb der nächsten sechs Monate durchzuführen.

Bereits 1952 bei der Verabschiedung der Hessischen Gemeindeordnung hatte die CDU (erfolglos) versucht, wenigstens bei Ein- und Ausgemeindungen den Bürgerentscheid und damit mehr „echte lebendige Demokratie in der Selbstverwaltung“ zu ermöglichen: Das Volk müsse an die Demokratie herangebracht werden, es solle daher nicht immer nur sein „Vormund“, die Gemeindevertretung, entscheiden; auch das Vorbild der Schweiz spreche gegen eine rein repräsentative Kommunaldemokratie.

Bis zur Einführung des Bürgerentscheids dauerte es dann aber noch 40 Jahre; der neue § 8b HGO trat am 1.4.1993 in Kraft. Dafür schuf man aber auch eine durchaus anwenderfreundliche und ausgewogene Regelung. Anders als bei der „Vorbildregelung“ aus Baden-Württemberg, dem „Mutterland“ des Bürgerentscheids, wurden Bürgerentscheide nicht nur zu einigen speziellen Themen zulässig erklärt (Positivkatalog), sondern grundsätzlich zu allen wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde. Die relativ wenigen Gegenstände, zu denen ein Bürgerbegehren und -entscheid nicht zulässig ist, sind in einem Negativkatalog abschließend aufgezählt. Das Zustimmungsquorum, das die Stimmenmehrheit beim Bürgerentscheid erreichen muss, damit der Bürgerentscheid die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung hat, beläuft sich nicht auf 30%, sondern lediglich auf 25% der Stimmberechtigten. Für die 12 hessischen Großstädte (mit mehr als 50.000 Einwohnern) hat der Hessische Landtag zudem in der jüngeren Vergangenheit das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid abgesenkt, weil es dort schwerer ist, einen ausreichenden Anteil der Bürgerschaft für ein bestimmtes Thema zu mobilisieren.

§ 8b HGO ist damit alles andere als eine „von Dornen umrankte Vorschrift, die niemand zum Leben erwecken kann“. Bis zum Ende des Jahres 2021 wurden in den hessischen Gemeinden insgesamt 177 Bürgerentscheide durchgeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, dass das Volk die Staatsgewalt nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Abstimmungen ausübt (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz, Art. 71 Hessische Verfassung) wird also auf der kom-

munalen Ebene in Hessen durchaus verwirklicht. Ein entscheidendes Motiv für den Landesgesetzgeber, die Quoren bei Bürgerbegehren und -entscheid nicht allzu hoch zu setzen, war sicherlich auch das „schlechte Beispiel“ der unmittelbaren Demokratie auf Landesebene. Denn das in der Hessischen Verfassung (Art. 124) vorgesehene Mitwirkungsinstrument des Volksentscheids wurde lange Zeit durch die Festsetzung eines Einleitungsquorums von 20 % der Wahlberechtigten für ein erfolgreiches Volksbegehren quasi vereitelt. In der Praxis wurde dieses Quorum seit 1946 nie erreicht, was zu viel „Bürgerfrust“ führte. Die Absenkung dieses Quorums auf 5% war das Herzstück der Volksabstimmungen zur Reform der Landesverfassung am 28.10.2018.

Die hessische Regelung über den Bürgerentscheid beugt aber auch einer missbräuchlichen Inanspruchnahme vor. Insbesondere wurde auf die Aufnahme des von den Anhängern der direkten Demokratie oft kritisierten „Finanztabus“ in den Negativkatalog des § 8b HGO nicht verzichtet. Danach sind die Haushaltsatzung, die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde einem Bürgerentscheid nicht zugänglich. Zudem hat der Hessische Landtag den Negativkatalog 2011 ausgedehnt und die Möglichkeit durch Bürgerbegehren auf die Bauleitplanung Einfluss zu nehmen, auf den Aufstellungsbeschluss beschränkt. Anders etwa als in den Nachbarländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen muss das Bürgerbegehren auch einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Die im Jahr 2011 vorgenommene Verlängerung der Sammlungsfrist von sechs auf

acht Wochen erweist sich als nutzlos, wenn die Gemeindeverwaltung einen noch älteren Beschluss der Gemeindevertretung „aus dem Hut zaubert“, mit dem die streitige Angelegenheit längst abschließend entschieden worden sei. Schließlich hat die Forderung nach einem gänzlichen Verzicht auf das Zustimmungsquorum keine Berücksichtigung gefunden.

Im Ergebnis muss man daher vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsentwicklungen in den anderen Bundesländern konstatieren, dass es für die Bürgerinnen und Bürgern in den hessischen Gemeinden verhältnismäßig schwer ist, ein zulässiges Bürgerbegehren zu initiieren. Auf der Basis des gegenwärtigen Rechts hat daher das Vertreterbegehren sichtlich an praktischer Bedeutung gewonnen, auch wenn ein entsprechender Beschluss der Gemeindevertretung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mandatsträger bedarf; seit 2016 gehen die durchgeführten Bürgerentscheide zum überwiegenden Teil auf Vertreter- und nicht auf Bürgerbegehren zurück. Dafür hat in Hessen der Bürgerentscheid, bei dem die Stimmenmehrheit über dem erforderlichen Abstimmungsquorum von grundsätzlich 25% der Wahlberechtigten liegt, eine recht lange Bindungswirkung; er kann von der Gemeindevertretung frühestens nach drei Jahren abgeändert werden.

Der Bürgerentscheid hat die Kommunalpolitik in Hessen sicherlich in noch größerem Umfang verändert und belebt als die Direktwahl der Bürgermeister. Denn dieses Instrument wirkt nicht nur im konkreten Anwendungsfall, sondern es sorgt wegen seiner möglichen Anwendbarkeit ständig für eine hohe Durchlässigkeit des Systems für den Common Sense der Bürger. Es hat sich auch in Zeiten der sogenannten Politikverdrossenheit

gezeigt, dass es durchaus möglich ist, die Gemeindeöffentlichkeit für bestimmte Sachthemen zu mobilisieren. Die Befürchtung, der Bürger interessiere sich ohnehin nicht für Mitwirkungsmöglichkeiten und lasse sich lieber passiv verwalten, hat keine Bestätigung gefunden. Die Parteien werden auf ihre eigentliche grundgesetzliche Rolle zurückgedrängt, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken (anstatt sie völlig zu beherrschen).

Bürgerentscheide haben auf Grund ihrer hohen demokratischen Legitimation eine große Befriedungsfunktion. Im Übrigen fördern sie in vielen Fällen auch das bürgerschaftliche Element der kommunalen Selbstverwaltung, d. h. die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger an den gemeindlichen Angelegenheiten. In einer Gemeinde wurde z. B. die Übernahme eines kreiseigenen Hallenbades aus Kostengründen per Bürgerentscheid abgelehnt, das Hallenbad konnte jedoch durch die ehrenamtliche

Arbeit eines Fördervereins, der sich anschließend vor Ort bildete, erhalten werden. Oftmals berühren Bürgerentscheide auch die staatliche Ebene, denn sie sind nicht nur in Angelegenheiten zulässig, in denen die letzte Entscheidungsbefugnis bei der Gemeinde liegt. Bürgerentscheide gibt es vielmehr auch in überörtlichen Angelegenheiten, an den die Gemeinde (lediglich) zur Mitwirkung aufgerufen ist. Rein rechtlich gesehen haben der Mitwirkungsakt der Gemeinde und damit auch der Bürgerentscheid in diesen Fällen oft nur eine unverbindliche Wirkung, in politischer Hinsicht ist seine Bedeutung aber meistens ungleich größer. So hat z. B. die Landesregierung 1997 auf die Ausweisung eines Nationalparks „Kellerwald“ in Nordhessen verzichtet, nachdem sich in den betroffenen Gemeinden die Bürgerschaft durch Bürgerentscheid für die Ablehnung dieses Vorhabens ausgesprochen hatte. Umgekehrt hat ein Bürgerentscheid in einer osthessischen Kleinstadt im Jahr 2001 - frei-



Bürgerentscheid in Bad Emstal (Landkreis Kassel) am 17. März 2002

Quelle: picture alliance

lich nach massiven Finanzversprechen des Justizministeriums – den Weg freigemacht für die erste teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt in Deutschland. Zu Beginn des Jahres 2002 ermöglichte es ein Bürgerentscheid dem Land Hessen, den Bau einer Klinik für suchtkranke Straftäter in der nordhessischen Kurgemeinde Bad Emstal zu genehmigen.

Bürgerentscheide erregen immer wieder weit über die Gemeindegrenzen hinaus Aufsehen. Im Jahr 2001 sorgte z. B. der Stadion-Bürgerentscheid in München monatelang gar für bundesweite Schlagzeilen. Sehr bedeutsam waren aus heutiger Sicht die zunächst heftig als fortschrittsfeindlich kritisiertem Bürgerbegehren zu Beginn des Jahrzehnts gegen Privatisierungsbeschlüsse der Kommunalparlamente. Nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise im Jahr 2008 hat in Hessen insbesondere die Stadt Frankfurt am Main allen Anlass, den Initiatoren des Bürgerbegehrens „Rettet die U-Bahn“, das die Stadtverordnetenversammlung am 18.9.2003 dazu veranlasste, dem Cross-Border-Leasing umfassend abzuschwören, dankbar zu sein. Es ist nach alledem nicht verwunderlich, dass die Ermöglichung des Bürgerentscheids in der jeweiligen Kommunalverfassung in vielen Ländern nicht ohne Folgen für die staatliche Ebene blieb. In vielen Landesverfassungen wurden die Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Politik des Landes überarbeitet. Der Hessische Landtag tat sich lange Zeit mit der Modernisierung der Hessischen Verfassung, der ältesten in Kraft befindlichen Verfassung in Deutschland, sehr schwer. Die Notwendigkeit, dass eine vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung zur Wirksamkeit der Mehrheit in einer anschließenden Volksabstimmung bedarf, vermochte

das allein nicht genügend zu erklären, wie die Praxis im Nachbarland Bayern zeigte. Mit der Novellierung des Art. 124 HVerf. im Jahr 2018 und nachfolgend des Gesetzes über Volksbegehren gibt es nunmehr aber auch in Hessen eine reelle Chance auf Volksentscheide.

Der Gemeindevorstand (in Städten: Magistrat) und der Bürgermeister

Das für die Erledigung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten, insbesondere für die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung sowie für die Anstellung, Beförderung und Entlassung der Gemeindebediensteten zuständige Organ, ist in Hessen ebenfalls ein Kollegialorgan. Diese Regierungsmannschaft heißt in Gemeinden „Gemeindevorstand“, in Städten „Magistrat“. Sie besteht aus Wahlbeamten, dem von den Bürgern (seit 1993) unmittelbar gewählten Bürgermeister und mindestens zwei von der Gemeindevertretung zu wählenden Beigeordneten. Die Magistratsverfassung weist zwei typische Merkmale auf. Zum einen fasst der Gemeindevorstand seine Beschlüsse in den grundsätzlich wöchentlich stattfindenden Sitzungen mit Stimmenmehrheit, d. h. die Stimme des Bürgermeisters zählt grundsätzlich nicht mehr als die Stimme eines Beigeordneten; lediglich bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. Der Bürgermeister ist also (nur) Erster unter Gleichen.

Zum anderen erledigen Bürgermeister und Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich (Dezernenten) selbstständig Verwaltungsgeschäfte von geringerer Bedeutung, zu deren



Faltblatt: Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte 1992

Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Entscheidung nicht der Gemeindevorstand im Ganzen notwendig ist. Für die betroffenen Beigeordneten bedeutet das, dass sie in Sachfragen nicht einer Weisungsbefugnis des Bürgermeisters unterliegen.

Kritiker der Magistratsverfassung, die über keine Detailkenntnisse und keine Praxiserfahrung verfügen, neigen daher leicht zu dem Schluss, die Magistratsverfassung sei schwer-

fällig und mit der Urwahl des Bürgermeisters kaum zu vereinbaren, weil die Erwartungen der Bürgerschaft an einen von ihr direkt gewählten Bürgermeister wegen dessen Machtlosigkeit zwangsläufig enttäuscht werden müssten.

In Wahrheit wurde der Bürgermeister in Hessen schon vor der Einführung der Direktwahl als „ungeschriebenes“ drittes Organ der Gemeinde bezeichnet, denn er war schon immer Träger eigener nicht zu entziehender Rechte. Nachdem durch die Volksabstimmung vom 20.1.1991 die Hessische Verfassung geändert und die Direktwahl der leitenden kommunalen Wahlbeamten eingeführt wurde, hat der Hessische Landtag in den folgenden Jahren ihre Position weiter verstärkt. Heute gilt daher mehr als je zuvor, dass die zwei typischen Merkmale der Magistratsverfassung die hessischen Bürgermeister keineswegs zur Ohnmacht verurteilen:

Beigeordnete sind in der Regel, jedenfalls in kleinen und mittleren Gemeinden, ehrenamtlich tätig (Ehrenbeamte) und werden von der Gemeindevertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Dauer ihrer fünfjährigen Wahlperiode gewählt. Der Bürgermeister, der seine politische Vorstellung durchsetzen möchte, sieht sich insofern im Gemeindevorstand den gleichen Mehrheitsverhältnissen wie in der Gemeindevertretung gegenüber und muss hier wie dort mit der Kraft seiner Argumente um Zustimmung werben. Bei der von ihm im Gemeindevorstand zu leistenden Überzeugungsarbeit ist es natürlich ein Vorteil, dass er in aller Regel hauptamtlich fungiert und seine Amtsperiode zur Gewährleistung einer gewissen Kontinuität der Verwaltungsgeschäfte sechs Jahre beträgt. Sollte der Bürgermeister aber einmal im Gemeindevorstand

eine Abstimmungsniederlage erleiden, so kann er, wenn es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt, in der öffentlichen Sitzung der Gemeindevertretung neben der Empfehlung des Gemeindevorstands eine von der (Mehrheits-) Auffassung abweichende persönliche Meinung vertreten. Er hat darüber hinaus einen Anspruch auf Aufnahme seiner Anträge auf die Tagesordnung der Gemeindevertretung und im Extremfall kann er sogar die Einberufung der Gemeindevertretung zu einer Sondersitzung verlangen. Im Übrigen kontrolliert er die Beschlüsse sowohl des Gemeindevorstands als auch der Gemeindevertretung darauf, dass sie nicht dem Recht widersprechen oder das Wohl der Gemeinde gefährden. Ordnungsbehördliche Aufgaben nimmt der Bürgermeister ohnehin alleinverantwortlich wahr, d. h. er muss seine Entscheidungen insofern nicht mit dem Gemeindevorstand, ja nicht einmal mit der Gemeindevertretung abstimmen, sondern er ist nur den Aufsichtsbehörden zur Rechenschaft verpflichtet. Diese Durchbrechung der Magistratsverfassung für besondere Aufgaben der Gefahrenabwehr hat praktische Auswirkungen insbesondere auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, z. B. bei der Einrichtung von Tempo-30-Zonen.

Auch gegenüber den Beigeordneten mit eigenem Geschäftsbereich ist der Bürgermeister alles andere als machtlos. Ob ehrenamtliche Beigeordnete mit einem eigenen (naturgemäß nicht allzu belastenden) Arbeitsgebiet betraut werden, hängt ausschließlich vom Bürgermeister ab. Denn die Geschäftsverteilungsbefugnis liegt allein in seinen Händen. Sofern die Gemeindevertretung dem Bürgermeister einen oder mehrere hauptamtliche Beigeordnete durch Mehrheitswahl (Persönlichkeitswahl) zur Seite stellt – was insbesondere

eine entsprechende Finanzkraft der Gemeinde voraussetzt und daher in der Praxis selten in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern vorkommt –, haben diese Beigeordneten zwar nach dem Beamtenrecht einen Anspruch auf eine dem Amt angemessene Beschäftigung, aber auch hier obliegt der erste Zuschnitt ebenso wie später evtl. die Korrektur des Geschäftsbereichs allein dem Bürgermeister. Im Übrigen bestimmt in Zweifelsfällen der Bürgermeister durch Weisung, ob eine Verwaltungsangelegenheit von den Dezernenten noch selbstständig erledigt werden kann oder ein Beschluss des Kollegiums notwendig ist. Außerdem ist der Bürgermeister Dienstvorgesetzter aller Gemeindebediensteten mit Ausnahme der Beigeordneten und leitet den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung („Behördenchef“). In Eilfällen kann er an Stelle des Gemeindevorstands entscheiden. Auch ist der Bürgermeister nur vom Volk wieder abwählbar, während hauptamtliche Beigeordnete von der Gemeindevertretung zwar ebenfalls für sechs Jahre gewählt werden, von dieser aber auch vorzeitig abberufen werden können. Während dafür normalerweise eine sehr anspruchsvolle Mehrheit erforderlich ist (2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl), reicht in den kreisfreien und „Sonderstatus-Städten“ innerhalb der ersten sechs Monate nach Beginn einer neuen Kommunalwahlperiode bereits die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder aus. Mit dieser in den 1980er Jahren eingeführten und sich ursprünglich auch auf die (mittelbar gewählten) Oberbürgermeister erstreckenden „erleichterten“ Abwahl sollte in den Großstädten die politische Gleichgestimmtheit zwischen der (neuen) Gemeindevertretung und (auch) dem hauptamtlichen Teil

des Gemeindevorstands ermöglicht werden, um den Mehrheitsfraktionen in der Vertretungskörperschaft einen stärkeren Einfluss auf die Kommunalpolitik zu verleihen.

Der Trend zur Politisierung der Kommunalverwaltung und zur Polarisierung der Kommunalpolitik wurde durch die Direktwahl der Bürgermeister und durch die Ausweitung ihrer Befugnisse zu Lasten der hauptamtlichen Beigeordneten abgeschwächt. Wahlvorschläge für die Bürgermeisterwahl dürfen eben nicht nur von den Parteien, sondern auch von Einzelbewerbern abgegeben werden. Auch ist in Hessen die Bürgermeisterwahl wegen der Inkongruenz von Amtszeit und Wahlzeit nicht zwingend verbunden mit der Wahl der Bürgervertretung, was den Charakter der Direktwahl als Persönlichkeitswahl unterstreicht und verhindert, dass sie zur Begleiterscheinung eines Parteienwahlkampfes herkömmlicher Art verkommt.

Resümee

Das Land Hessen hat nach den bisherigen Erfahrungen gut daran getan, beim „Siegeszug der Baden-Württembergischen Kommunalverfassung von Süd nach Nord“ in den 1990er Jahren die eigene Kommunalverfassung, die sich über Jahrzehnte bewährt hat, nicht auszuwechseln oder radikal zu verändern, sondern unter Beibehaltung ihrer Grundprinzipien behutsam weiterzuentwickeln. Im Ergebnis ist es in Hessen gelungen, einerseits in der Kommunalverfassung eine überzeugende Machtbalance zwischen dem Kollegialprinzip bei der Verwaltungsleitung und dem eigenständigen Vorsitzenden der Gemeindevertretung sowie einem starken (direkt gewählten)

Bürgermeisters andererseits zu finden. Hessen nimmt heute mit der Magistratsverfassung entsprechend seiner geografischen Lage eine vermittelnde Position zwischen der besonderen Betonung des Bürgermeisters in Süddeutschland und der Hervorhebung der Bürgervertretung (auch gegenüber dem urgewählten Bürgermeister) in Norddeutschland ein. In der Praxis haben die Bürgermeister in Hessen keine nennenswerten Durchsetzungsprobleme oder Profilierungsnöte gegenüber Beigeordneten oder Parlamentsvorstehern. Sie sind unbestritten „Dreh- und Angelpunkt“ der Kommunalpolitik und die „zentralen Politiker“ in den Gemeinden. Ihrer so gekennzeichneten Stellung entspricht es, dass sie in Art. 138 Hessische Verfassung als „Leiter der Gemeinden“ bezeichnet werden. Auch die Bundesregierung und die Mehrheit der Länder im Bundesrat haben die „Aufwertung“ der hessischen Bürgermeister gewürdigt: Durch eine Änderung der Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes im Oktober 2001 wurden die Bürgermeister mit Magistratsvorsitz ihren Amtskollegen mit Ratsvorsitz besoldungsrechtlich gleichgestellt.

Andererseits sind ihre Machtbefugnisse aber nicht nahezu grenzenlos; den Satz „Was der Bürgermeister nicht wünscht, erblickt nie das Licht einer Sitzung“ will man in Hessen nicht hören. Nach wie vor bietet die Magistratsverfassung einen „dürftigen Nährboden“ für überzogene Herrschaftsansprüche eines Einzelnen. Im kollegialen Leitungsteam „Magistrat“ mag der Weg von der Idee bis zur Entscheidung etwas länger dauern als bei der monokratischen Verwaltungsspitze, dafür werden Probleme aber unter Beteiligung aller demokratischen Kräfte und daher umfassend, komplex und ausgewogen bewältigt. Die Hessische Kommunalverfassung

fordert nach alledem insbesondere in den größeren Gemeinden heute mehr denn je Bürgermeister mit Koordinationsgeschick und kooperativem Führungsstil. Die Attraktivität des Amtes hat darunter in keiner Weise gelitten. Nach Einführung der Direktwahl ist die Zahl der parteilich ungebundenen Bürgermeister in Hessen gewaltig angestiegen; bemerkenswert ist auch der Erfolg von Frauen und allgemein von jungen Leuten.

Dass der Landtag bei seiner Entscheidung, die in Hessen verwurzelte und bewährte Magistratsverfassung behutsam und überlegt zu reformieren, gut beraten war, zeigt auch der Blick über die Landesgrenzen, namentlich auf Schleswig-Holstein. Die Magistratsverfassung wurde dort in den 1990er Jahren mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte kurzer Hand abgeschafft, was zu anhaltenden Turbulenzen zwischen Ehren- und Hauptamtlichen geführt hat, die im Jahr 2009 in der resignativen Rückkehr zur mittelbaren Wahl (des Landrats) auf der Kreisebene ihren (vorläufigen) Höhepunkt gefunden haben. Es ist leicht, die baden-württembergische Gemeindeordnung abzuschreiben. Damit übernimmt man aber noch lange nicht die dem dortigen System zugrunde liegenden Traditionen und Strukturen wie z. B. die Zurückhaltung der Parteien bei der Nominierung von Bürgermeisterkandidaten, das Misstrauen der Wähler gegenüber Parteikandidaten bei Direktwahlen und die Enthaltensamkeit der Bürgermeister gegenüber (Schein-)Kandidaturen für „ihre Partei“ im Rahmen der Gemeindeparlamentswahlen.

Es ist der besonderen Erwähnung wert, dass die Magistratsverfassung außerhalb Hessens heute doch noch in einer einzigen deutschen Stadt gilt, nämlich in der zum Stadtstaat Bremen

gehörenden Seestadt Bremerhaven. Die Stadt Bremerhaven ist nach der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen berechtigt, sich selbst eine eigene Gemeindeverfassung zu geben. Die „freieste Gemeinde in Deutschland“ hat sich im Jahr 1947 in Fortsetzung ihrer früheren Stadtverfassung aus freien Stücken für die Magistratsverfassung entschieden und sie bis heute beibehalten!

Literaturhinweise

Dreßler, Ulrich: Die kommunale Familie (Gemeinden, Städte und Landkreise in Hessen), von den kommunalen Spitzenverbänden in Hessen mit Unterstützung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung herausgegebene Broschüre; 2. Auflage, Wiesbaden 2016

Springer, Christina und Heger, Heiko: Hessische Gemeindeordnung (HGO) und Hessische Landkreisordnung (HKO), Textausgabe der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung mit einem einführenden Vorwort und einer Ergänzungsbeilage; 3. Auflage, Wiesbaden 2020

Hessische Landesregierung (Hrsg.): Hessisches Gemeindelexikon, 4. Auflage, Wiesbaden 2009; auch im Internet unter <http://www.hessen-gemeindelexikon.de>

Dreßler, Ulrich: Die kommunale Selbstverwaltung, in: Heidenreich, Bernd / Böhme, Klaus (Hrsg.), Hessen. Land und Politik, Stuttgart/Berlin/Köln 2003

Blickpunkt Hessen

In dieser Reihe werden gesellschaftspolitische Themen als Kurzinformationen aufgegriffen. Zur Themenpalette gehören Porträts bedeutender hessischer Persönlichkeiten, hessische Geschichte sowie die Entwicklung von Politik und Kultur. Hrsg.: Angelika Röming. Bisher sind erschienen und bei der HLZ zu erhalten:

- Blickpunkt Hessen 1: Erwin Stein – Mitgestalter des neuen Bundeslandes Hessen
- Blickpunkt Hessen 2: Fritz Bauer und die Aufarbeitung der NS-Verbrechen nach 1945
- Blickpunkt Hessen 3: Carl Ulrich – Vom sozialdemokratischen Parteiführer zum hessischen Staatspräsidenten
- Blickpunkt Hessen 4: Die Gründung des Landes Hessen 1945
- Blickpunkt Hessen 5: Eugen Kogon – Ein Leben für Humanismus, Freiheit und Demokratie
- Blickpunkt Hessen 8: Oskar Schindler – Vater Courage
- Blickpunkt Hessen 9: Lokaljournalismus zwischen Weimarer Republik und NS-Zeit am Beispiel der Bensheimer Presse
- Blickpunkt Hessen 10: 1908: Studentinnen in hessischen Hörsälen
- Blickpunkt Hessen 11: Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 215 Jahre Magistratsverfassung
- Blickpunkt Hessen 12: Leben und Wirken Georg Büchners und seiner Familie in Hessen
- Blickpunkt Hessen 13: Kleindenkmale schreiben Geschichte: Historische Grenzsteine in Hessen
- Blickpunkt Hessen 15: Als die Synagogen brannten – Die November-Pogrome 1938 in Hessen
- Blickpunkt Hessen 16: „... weit mehr als ein Gerichtsverfahren ...“ Der Auschwitz-Prozess 1963–1965 in Frankfurt/Main
- Blickpunkt Hessen 17: Christian Stock (1884–1967) – Arbeiterführer, Sozialpolitiker, Ministerpräsident
- Blickpunkt Hessen 18: Der „20. Juli 1944“ und Hessen – Ein Rückblick nach 70 Jahren
- Blickpunkt Hessen 19: Die Karriere einer Ausstellung – 60 Jahre documenta
- Blickpunkt Hessen 20: Die Entstehung der Hessischen Verfassung 1946
- Blickpunkt Hessen 21: Georg August Zinn – Baumeister des modernen Hessen
- Blickpunkt Hessen 22: Philipp Scheidemann – Arbeiterführer und Republikgründer
- Blickpunkt Hessen 23: Ein ermutigendes Frauenleben: Elisabeth Selbert
- Blickpunkt Hessen 24: Ein Leben für Freiheit und Gerechtigkeit – der hessische Zentrumspolitiker Friedrich A. Bockius
- Blickpunkt Hessen 25: Revolution über Hessen – Demokratiegründung 1918/19
- Blickpunkt Hessen 26: Starke Hessinnen – 100 Jahre Politikerinnen im Hessischen Landtag
- Blickpunkt Hessen 27: Republik! – Die Verfassung des Volksstaates Hessen von 1919