



Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuß

IR 47/3

13. Wahlperiode

1. Juni 1994

Beginn: 10.00 Uhr

Vorsitzende: Ich begrüße Sie herzlich zur **47. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses**. Der Ausschuss ist beschlussfähig. Heute Vormittag und heute Mittag findet überwiegend die **Anhörung zum kommunalen Verfassungsrecht** statt.

Ich begrüße zunächst ganz herzlich **Herrn Dreßler aus Hessen**, Herrn Quecke aus Baden-Württemberg und Herrn Schumacher aus Brandenburg. Wir haben von Ihnen auch eine schriftliche Stellungnahme erhalten. Ich bin aber der Meinung, es wäre gut, wenn Sie uns noch einmal inhaltlich kurz die Schwerpunkte darstellen, damit wir dann fragen und in die Diskussion einsteigen können.

...

Ulrich Dreßler (Innenministeriums des Landes Hessen): Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch ich bedanke mich im Namen von Innenminister Dr. Günther für diese Einladung. Es ist schön, dass auch Hessen hier die Gelegenheit erhält, seine Kommunalverfassungsreform, die in der Literatur oft mit Schimpf und Schande überzogen wird, vielleicht doch einmal in einem anderen Licht darzustellen.

Wir haben 1992 als drittes Bundesland in der Bundesrepublik Deutschland die Direktwahl eingeführt, die auch im Gegensatz zu Baden-Württemberg die Landräte umfasst. Im Gegensatz zu Bayern wurde die Direktwahl auch mit Einzelbewerbern eingeführt. In diesem Bereich sind wir meiner Ansicht genauso liberal wie Baden-Württemberg. Um Juxkandidaturen zu verhindern, haben wir in Hessen das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften eingeführt. Dabei haben wir das Quorum nicht all zu hoch geschraubt. Ein Einzelbewerber benötigt danach doppelt so viele Unterstützungsunterschriften wie die Gemeindevertretung über Mitglieder verfügt. Das ist nicht all zu schwer, verhindert aber, dass man sich nur mit einer Postkarte landauf und landab um ein Bürgermeisteramt bewirbt.

Wir haben bei uns die Direktwahl sozusagen nicht auf einen Schlag eingeführt, sondern die Direktwahl wird in den Gemeinden und Landkreisen eingeführt, in denen die Amtszeit eines mittelbar Gewählten ausläuft. Dort wird dann direkt gewählt, und dort gilt dann auch für den direkt gewählten Bürgermeister bzw. Landrat eine veränderte Rechtsstellung. Darauf werde ich noch zu sprechen kommen. Wir werden in Hessen also sozusagen einen schleichenden Übergang haben, der aller Voraussicht nach bis zum Jahre 1999 andauern wird.

Die Reform in Hessen wird oft als halbherzig, als Systembruch und als inkonsequent bezeichnet. Herr Prof. von Arnim hat sogar schon einmal geschrieben, wir seien in Hessen ein gefährliches Risiko eingegangen, da wir die Magistratsverfassung - das ist für Sie meiner Ansicht nach besonders interessant, da Sie in den Städten ebenfalls die Magistratsverfassung haben - beibehalten, obwohl wir die Direktwahl eingeführt haben. Wir haben an der Rechtsstellung des direkt gewählten Bürgermeisters - entsprechendes gilt für den Landrat - relativ wenig verändert. Wir gehen schlicht davon aus, dass ein

Bürgermeister in Hessen ohnehin schon eine recht starke Rechtsstellung hat. Wir haben zwar in der Gemeindeordnung nach dem Wortlaut nur zwei Organe, nämlich die Gemeindevertretung und den Magistrat. De facto aber ist der Bürgermeister aufgrund von originären Rechten, die er besitzt, so stark, dass die Fachleute in Hessen ihn als drittes Organ bezeichnen.

In Hessen ist man einfach davon ausgegangen, dass jede Stärkung eines direkt gewählten Bürgermeisters zugleich eine Schwächung des ehrenamtlichen Elements bedeutet. Das muss man konstatieren. Wenn Sie den Kommunalparlamenten die Wahl des Bürgermeisters bzw. Landrats abnehmen, ist das zunächst eine gravierende Schwächung. Das Kommunalparlament verliert ein vornehmes Recht.

Es geht also darum, wenn man die Akzente nicht so verschieben will, wie es Herr Quecke eben sehr richtig für Baden-Württemberg dargestellt hat, ein Korrektiv einzubauen und den Kommunalparlamenten, dem ehrenamtlichen Element, wieder Rechte zu geben oder zumindest die Schwächung einigermaßen auszugleichen. Wir wollten die Magistratsverfassung, die sich in Hessen seit 40 Jahren bewährt hat, ganz bewusst nicht auf das Spiel setzen. Alle Parteien im Landtag - ich bin der Meinung, das ist sehr wichtig -, auch die Oppositionsparteien, waren sich einig, dass die Kommunalverfassung in Hessen nicht abgeschafft und gegen die „süddeutsche Bürgermeisterverfassung“ - auch nicht schleichend oder hinten herum - eingetauscht werden soll.

Wir befinden uns da meiner Ansicht nach auch in ganz guter Übereinstimmung mit vielen Fachleuten. Zum Beispiel hat Herr Prof. Banner, Leiter der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungvereinfachung in Köln, kürzlich einmal in einem Aufsatz geschrieben, er halte die kollegiale Verwaltungsführung, mit einem unmittelbar gewählten Vorsitzenden, dem Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister, zumindest in den Großgemeinden für das Modell der Zukunft.

Der Deutsche Städtetag warnt zum Beispiel auch davor, die Bedeutung der Direktwahl zu überschätzen und das ehrenamtliche Element gänzlich zurückzudrängen. Es ist ohnehin ein Zug der Zeit, dass der Trend zu einem ehrenamtlichen Engagement in den Gemeinden in der heutigen Zeit nicht besonders ausgeprägt ist. Ich nenne nur einmal das Schlagwort: "Rückzug in die Privatheit". In Hessen stellte man sich vor, dass man noch mehr Schwierigkeiten bekommt, wenn man das ehrenamtliche Element schwächt.

Wir haben deshalb die Rechtsstellung des Bürgermeisters nur in zwei Detailregelungen verändert bzw. gestärkt. Zum einen darf der direkt gewählte Bürgermeister in Hessen in den öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung, in denen über die Vorschläge des Magistrats debattiert wird, seine abweichende Meinung offen sagen, wenn er im Magistrat überstimmt wurde und dann sozusagen ein Minderheitenvotum, nämlich sein eigenes Votum, preis geben. Auf diese Art und Weise hat er natürlich die Chance, dass sein Minderheitenvotum im Kommunalparlament letztlich angenommen wird und nicht das Mehrheitsvotum des Magistrats.

Zum anderen ist es in Hessen so, dass grundsätzlich der Bürgermeister die Geschäfte innerhalb des Magistrats verteilt. Die Gemeindevertretung darf aber bei der Wahl eines hauptamtlichen Beigeordneten zugleich bestimmte Geschäftsbereiche mit dieser Wahl verknüpfen. Beispiel: Die Gemeindevertretung wählt einen speziellen Dezernenten - das ist üblich in Hessen - für das Finanzwesen, den Kämmerer. Wenn sie das tut, kann der Bürgermeister diesen Geschäftsbereich - in meinem Beispiel das Finanzwesen - diesem Beigeordneten nicht mehr entziehen. In Zukunft wird es für den unmittelbar gewählten Bürgermeister so sein, dass er sich die sogenannten Kernbereiche der Verwaltung - Finanzwesen, Personalwesen, Organisationswesen, Öffentlichkeitsarbeit - selbst vorbehalten kann. Wenn er das tut, ist das Wahlrecht der Gemeindevertretung insofern eingeschränkt.

Das sind die zwei einzigen Modifikationen, die in Hessen an der Magistratsverfassung vorgenommen wurden. Es werden jetzt seit ca. einem Jahr Direktwahlen in Hessen durchgeführt. Gut ein Viertel aller hessischen Gemeinden und Landkreise hat bereits einen direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten. Die Erfahrungen, die wir nach einem Jahr haben, sind nicht so, dass man jetzt sagen müsste, es ist offensichtlich, dass Hessen in eine falsche Richtung gegangen ist und dringend korrigieren müsste. So ist es nicht. Bisher ist keineswegs offensichtlich geworden, dass ein direkt gewählter Bürgermeister - auch wenn er gegen eine „falsche“ Mehrheit im Magistrat und im Kommunalparlament anregieren muss, zwingend davon abgehalten wird, seine Wahlversprechen zu erfüllen. Es ist durchaus so, dass sich die Bürgermeister, wenn sie gegen eine andere Mehrheit im Magistrat und Kommunalparlament regieren müssen, parteiübergreifend mit den Leuten unterhalten. Es ist eigentlich auch der Sinn und Zweck dieser Reform gewesen, wieder hin zu mehr Sachlichkeit zu kommen. Diese Leute haben also durchaus auch ihre Erfolge vorzuweisen. Interessanterweise hört man gerade von diesen direkt Gewählten am wenigsten den Ruf nach noch mehr Rechten.

Wir haben - das ist meiner Meinung nach ganz interessant - als Ergebnis der Direktwahl mittlerweile zwei Oberbürgermeisterinnen. Es ist erstmals in Hessen der Fall, dass in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern - nur dort gibt es bei uns Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister -, dass gleich zwei Mal Damen auf diesem Stuhl Platz genommen haben. Wir haben erstmals in der Geschichte Hessens durch die Direktwahl auch einen Bürgermeister der GRÜNEN. Wir haben - das spricht meiner Ansicht nach für die Wählerinnen und Wähler - keine rechtsextremen Bewerber, die irgendwie bedeutende oder auch nur nennenswerte Erfolge errungen haben. Das ist in Hessen besonders erwähnenswert, da bei den Kommunalwahlen 1993 die Republikaner und andere rechtsextreme Parteien relativ stark waren. Wir haben zum Teil junge Bewerber - um die 35 Jahre herum -, die Erfolg hatten und wir haben auch einige Einzelbewerber, die zum Zug gekommen sind. Man kann also durchaus sagen - das hat unser Minister in der Plenardebatte, die bei uns im Landtag anlässlich der einjährigen Durchführung von Direktwahlen in Hessen geführt wurde, auch getan -, die Direktwahl und auch die veränderte Magistratsverfassung hat sich in Hessen bisher bewährt. Wir werden das natürlich weiter im Auge behalten.

(Abg. Bernd Saxe: Wie war die Wahlbeteiligung?)

Die Wahlbeteiligung war auf keinen Fall schlechter als in Baden-Württemberg. Die Wahlbeteiligung liegt, wie man aus den süddeutschen Ländern weiß, im Durchschnitt sehr oft unter der Wahlbeteiligung bei den allgemeinen Kommunalwahlen. Das kommt aber auch ganz auf die Größe der Gemeinde an. Man kann eigentlich sagen, je kleiner die Gemeinde, desto größer ist die Wahlbeteiligung und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde. Dort gehen die Bürgerinnen und Bürger also viel eher zur Wahl.

Wir hatten in den großen Gemeinden in zwei Fällen - das allerdings auch nur bei der Stichwahl - eine Wahlbeteiligung unter 40 Prozent, was nicht gerade sehr schön war. In den Landkreisen war dies meines Wissens auch bei vier Landratswahlen der Fall. Wir hatten aber auch Wahlbeteiligungen von über 80 Prozent. Deswegen kann man durchaus sagen, die Wahlbeteiligung ist nicht schlechter als in den süddeutschen Ländern, so dass man nach den Erfahrungen in Hessen ebenfalls nicht sagen kann, nur wenn der Bürgermeister eine enorme Machtfülle hat, gehen die Leute überhaupt zur Wahlurne. Man kann nach den Erfahrungen in Hessen nicht sagen, dass zu wenig Rechte eine große Wahlbeteiligung verhindert hätten. Es wäre meiner Meinung nach vermessen, das behaupten zu wollen.

Damit schließe ich meine Ausführungen und stehe für Fragen zur Verfügung.

(Beifall)

...

Ulrich Dreßler (Innenministerium des Landes Hessen) : Ich möchte zunächst auch auf die Frage von Herrn Geißler zu dem Verhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung antworten: Es ist in der Tat so, dass sich bei uns ein Bürgermeister die Kernbereiche der Verwaltung in seiner jeweiligen individuellen Gemeinde vorbehalten kann, und zwar dann zwingend auf Kosten und zu Lasten der Gemeindevertretung. Er tut natürlich gut daran, von dieser Möglichkeit zurückhaltend Gebrauch zu machen; denn wenn er sich übernimmt, wird er wenig Gutes bewirken.

Das ist ein Beispiel dafür, dass sich die Rechtsstellung des Bürgermeisters oft nur auf Kosten der Gemeindevertretung, des ehrenamtlichen Elements, ausbauen lässt. Ich kann schlecht beides miteinander kombinieren. Ich kann nicht gleichzeitig den Bürgermeister und das ehrenamtliche Element stärken. Wie will ich das machen? Dieses Beispiel zeigt, dass der Ausbau der Rechtsstellung des Bürgermeisters sehr oft zwingend mit einer Schwächung des ehrenamtlichen Elements verbunden ist. Dann muss man sich fragen, was man will.

Wenn die Stadtverordnetenversammlung tatsächlich das oberste Organ in der Gemeinde bleiben und damit der ehrenamtliche Teil die oberste Stellung haben soll, darf ich die Rechtsstellung des Bürgermeisters nicht über alle Maßen ausbauen; denn sonst muss ich meiner Meinung nach konsequent sein und es so machen wie in Rheinland-Pfalz, indem ich die süddeutsche Verfassung übernehme.

Wir haben uns wegen der Einführung der Direktwahl durchaus auch überlegt, wie wir das ehrenamtliche Element stärken können. Da ist uns etwas eingefallen, was bisher in Baden-Württemberg und Bayern noch nicht vorhanden ist: Wir geben dem Kommunalparlament das sogenannte Initiativrecht für eine vorzeitige Abwahl des direkt gewählten Bürgermeisters. Es ist klar, ein direkt gewählter Bürgermeister kann nur von den Bürgern wieder abgewählt werden. Alles andere wäre inkonsequent. Aber das Initiativrecht für eine vorzeitige Abwahl liegt in Hessen beim Kommunalparlament. Das ist von den Parlaments-Vorsitzenden innerhalb der kommunalen Spitzenverbände als Kompensation durchaus begrüßt worden.

Wir haben weiterhin in der Kommunalverfassung die Kontrollrechte der Gemeindevertretung gegenüber dem Magistrat ausgebaut. Wir haben den Minderheitenschutz verbessert. Bei uns kann ein Akteneinsichtsausschuss schon eingesetzt werden, wenn eine Fraktion dies verlangt. Das war vorher strengeren Regeln unterworfen. Wir haben das Fragerecht der Gemeindevertretung verbessert, und wir haben innerhalb der Gemeindevertretung den Minderheitenschutz dadurch gestärkt, dass wir auch einzelnen Abgeordneten das Recht einräumen, bestimmte Anträge auf die Tagesordnung zu setzen.

Zu der Frage von Frau Kähler, ob es sich miteinander verträgt, einen direkt gewählten Bürgermeister zu haben und gleichzeitig die Magistratsverfassung beizubehalten, ist zu bemerken: Man kann in Hessen noch nicht ja oder nein sagen; das verträgt sich oder verträgt sich nicht. Wir praktizieren das jetzt erst ein Jahr. In der "Frankfurter Rundschau" stand kürzlich treffend, die Nagelprobe steht noch aus. Der Meinung bin ich auch. Es ist allerdings zu beobachten - das habe ich zuvor auch schon durchaus optimistisch erwähnt -, dass die direkt gewählten Bürgermeister in den Gemeinden, in denen sie gegen Mehrheiten anregieren müssen, politisch anders gefärbte Mehrheiten vorhanden sind, nicht nur im Kommunalparlament - dies kann in Baden- Württemberg auch durchaus der Fall sein -, sondern auch im Magistrat die Herausforderung annehmen, indem sie Probleme über Parteigrenzen hinweg erörtern, indem sie den Zwang zum Konsens akzeptieren und indem sie sich ihre Mehrheiten suchen.

Die Nagelprobe steht insofern noch aus, da in den Gemeinden, in denen solch unterschiedliche Mehrheiten vorhanden sind, demnächst Beratungen und Abstimmungen über die Haushaltsentwürfe stattfinden werden. Dann wird sich meiner Meinung nach zeigen, ob dieser Zwang zum Konsens so weit geht, dass man auch dann eine Mehrheit findet. Das muss man beobachten. Wir haben uns da nicht festgelegt, aber im Landtag fiel des öfteren die Äußerung, man müsse das über einen angemessenen Zeitraum beobachten. Zum Teil wird von einer Amtsperiode gesprochen. Ich bin der Meinung, diese sechs Jahre, von denen erst eines vorbei ist, muss man mindestens zugestehen. Man muss jedoch nach diesem einen Jahr positiv konstatieren, dass es nicht so ist, wie es viele Kritiker prophezeit haben, wonach die Hessen schon wieder alles einpacken und mit fliegenden Fahnen die baden-württembergische Kommunalverfassung abschreiben werden. So ist es nicht.

Wir wollen wirklich versuchen, die Magistratsverfassung beizubehalten. Es ist im Jahre 1952 in Hessen darüber sehr intensiv diskutiert worden. Damals ist aus den Erfahrungen, die man im Dritten Reich gemacht hatte, im Landtag eine sehr bewusste Entscheidung für die kollegiale Führungsspitze getroffen worden. Das wollen wir jetzt natürlich nicht - da sind sich alle Parteien im Landtag einig - alles so einfach über Bord werfen.

Ich möchte noch den Punkt der Politikverdrossenheit aufgreifen. Ich bin ebenfalls wie Herr Kollege Quecke der Auffassung, dass man den Erfolg der Direktwahl zumindest nicht allein an der Wahlbeteiligung messen kann. Der Begriff „Politikverdrossenheit“ wurde ohnehin des öfteren relativiert, und viele sprachen von „Parteienverdrossenheit“. In diesem Bereich hat sich meiner Meinung nach in Hessen insbesondere durch die Möglichkeit, Einzelbewerber vorzuschlagen - das heißt, nicht nur Parteien dürfen die Bewerber vorschlagen - etwas verbessert.

Es kommt noch hinzu, dass wir in Hessen zeitgleich mit der Direktwahl den Bürgerentscheid in einer liberalen Form eingeführt haben, wie es ihn in Deutschland in dieser Form nicht gibt. Wir haben als einziges Bundesland keinen Positivkatalog. Bei uns sind alle wichtigen Angelegenheiten, mit Ausnahme von einigen wenigen in einem Negativkatalog aufgeführten Angelegenheiten, einem Bürgerentscheid zugänglich. Von diesem Instrument wird auch sehr rege Gebrauch gemacht. Das ist auf sehr fruchtbaren Boden gefallen. Wir haben vor kurzem im Landtag eine Große Anfrage unter der Überschrift "Ein Jahr Bürgerentscheid in Hessen" behandelt. Wir mussten konstatieren, dass wir bereits nach einem Jahr sechs Bürgerentscheide in hessischen Gemeinden durchgeführt haben; 15 Bürgerbegehren mussten wir konstatieren. Die Bürger haben in diesem einen Jahr schon gezeigt, dass sie auf der kommunalpolitischen Ebene nicht politikverdrossen sind.

Unter dem Stichwort neue Trends im kommunalen Management ist vielleicht auch ganz wichtig, dass der Deutsche Städtetag und auch die KGSt sagen: Wenn wir die kommunalen Leistungen in diesem Volumen, wie wir es jetzt haben, aufrechterhalten wollen, müssen die Bürger aktiver in die Arbeit mit einbezogen werden. Aus Dänemark kennt man zum Beispiel, dass kommunale Einrichtungen von einem Bürger verwaltet werden - Schlüsselgewalt -, der das ehrenamtlich macht. Es muss schließlich nicht alles hauptamtlich von der Gemeinde gemacht werden. Insofern bin ich der Meinung, können diese Instrumente - Direktwahl und auch Bürgerentscheid - auf der kommunalen Ebene schon etwas bewirken.

...

Ulrich Dreßler (Innenministerium des Landes Hessen) : Ich komme zunächst zum Verhältnis des Bürgermeisters zu den anderen Magistratsmitgliedern: Die anderen Magistratsmitglieder haben in Hessen nach wie vor eine starke Stellung. Bei einer Kollegialverfassung ist der Bürgermeister eben nur "primus inter pares". Daran hat sich auch nichts geändert. Das ist in der Tat ein kleiner Systembruch. Der direkt gewählte Bürgermeister kann im Magistrat bei den laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die in diesem Gremium zu entscheiden sind, von den mittelbar gewählten Mitgliedern des Magistrats überstimmt werden. Ich hatte aber bereits gesagt, in diesem Gremium werden nur die laufenden Verwaltungsangelegenheiten entschieden. Die wichtigen Angelegenheiten kommen in die Gemeindevertretung. Dort hat der direkt gewählte Bürgermeister - auch wenn er bei der Vorbereitung des Beschlusses im Magistrat überstimmt wurde - das Recht, sein Minderheitenvotum abzugeben, um vielleicht seine Vorstellungen, wie das in dem Fall konkret auszusehen hat, durchzubringen.

(Abg. Bernd Saxe: Kein Weisungsrecht?)

- Kein Weisungsrecht!

Dann zum Verhältnis der direkt gewählten Bürgermeister zur Gemeindevertretung:

Das Quorum für die Abwahl ist relativ hoch. Für einen Antrag ist mindestens die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder notwendig. Dieser Antrag muss von einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung befürwortet werden.

Frau Dr. Kötschau, Gemeindevertretung und Bürgermeister müssen sich nicht "lieben", wie die Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen. Die politische Couleur muss auch nicht unbedingt identisch sein. Ich gebe aber zu, es gibt unter Umständen schwierige Verhältnisse. Wir haben zum Beispiel eine Gemeinde, in der kürzlich der Bürgermeister - er war mittelbar gewählt - von der Gemeindevertretung mit Zweidrittelmehrheit in zwei Wahlgängen abgewählt wurde. Das gibt es meines Wissens auch bei Ihnen. Er ist nach dieser Abwahl als Einzelbewerber wieder zur Direktwahl zugelassen worden, da er die notwendigen Unterstützungsvorschriften zusammengebracht hatte, und ist im ersten Wahlgang mit einer durchaus beachtlichen Mehrheit vom Volk wieder zum Bürgermeister gewählt worden. Das wird natürlich ein schwieriges Verhältnis. Dazu kann ich Ihnen aber leider aufgrund der kurzen Zeitspanne, seit der wir in Hessen dieses System erst erproben, noch nichts Definitives sagen.

...

Vorsitzende: Ich sehe keine weiteren Fragen. Die akademische Viertelstunde haben wir auch überschritten. Dann bedanken wir uns ganz herzlich für Ihre interessanten Ausführungen. Sie dürfen weiterhin zuhören, wenn es Sie interessiert. Dann darf ich Sie nur bitten, dass Sie hinten Platz nehmen, damit wir hier vorne die Anhörung fortführen können. – Herzlichen Dank!

(Beifall)

...