

Die Stellung des Bürgermeisters in der Magistratsverfassung

Der machtlose Bürgermeister in Hessen? – die Kritik an der Beibehaltung der Magistratsverfassung

Autor: Ulrich Dressler

Dass der hessische Bürgermeister an der Spitze der Gemeindeverwaltung, welche die laufenden Geschäfte zu erledigen und die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vorzubereiten sowie auszuführen hat, in ein Kollegium eingebunden ist, in dem bei Abstimmungen seine Stimme grundsätzlich nicht mehr zählt als die Stimmen der anderen Mitglieder (§ 68 Abs. 2 HGO), hat nach Einführung der Bürgermeisterdirektwahl (aufgrund der Volksabstimmung über die Änderung des Art. 138 HVerf. vom 20.1.1991) verschiedentlich Kritik an der Magistratsverfassung hervorgerufen.

Der mächtige Bürgermeister in Hessen! – die Magistratsverfassung von innen beleuchtet

Diese Kritik an der Magistratsverfassung ist jedoch nicht nur theorielastig,



Heinz-Peter Haumann, Oberbürgermeister der Stadt Gießen



Petra Roth, Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main

sie ist auch geprägt von mangelnder Tiefenschärfe. Bei näherer Betrachtung 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 unentziehbarer Rechte. Nachdem der Hessische Landtag die Position der direkt gewählten Bürgermeister durch die Kommunalrechtsnovellen 1992 und 1999 (auf Kosten der Beigeordneten und der Kommunalparlamentarier) weiter verstärkt hat (vgl. § 59 S. 4 HGO 1992; § 71 Abs. 1 S. 3 HGO 1992 und 1999; § 125 HGO 1999; § 56 Abs. 1 S. 2 HGO 1999), gilt daher heute mehr als je zuvor, dass das Amt des Bürgermeisters in Hessen in jeder Hinsicht attraktiv ist, nicht nur im Hinblick auf die Besoldung und die Versorgung, sondern auch auf die Kompetenzen.

Kein allmächtiger Bürgermeister in Hessen – kein Import der Baden-Württembergischen Bürgermeisterverfassung

Ganz bewusst sind in Hessen allerdings die Machtbefugnisse der Bürgermeister nicht nach baden-württembergischem Vorbild nahezu grenzenlos. Der aus Baden-Württemberg bekannte Satz „Was der Bürgermeister nicht wünscht, erblickt nie das Licht einer Sitzung“ gilt in Hessen nicht. Ein die Verwaltung allein leitender Bürgermeister, noch dazu kraft Amtes gleichzeitig Vorsitzender der Bürgerversammlung 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: Diese Vorstellung fand bei keiner der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen Anklang. Die Magistratsverfassung stand in Hessen auch nach Einführung der Direktwahl – trotz wechselnder Regierungsmehr-



Gerhard Möller, Oberbürgermeister der Stadt Fulda

heiten - zu keiner Zeit zur Disposition. Wie gut der hessische Gesetzgeber daran getan hat, mit der Direktwahl nicht gleich auch die komplette Baden-Württembergische Bürgermeisterverfassung übernommen zu haben, zeigt der Blick auf Schleswig-Holstein, wo 1995 die Magistratsverfassung abgeschafft und nach erheblichen und nicht enden wollenden Protesten der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker schon 2001 von der CDU-Landtagsfraktion ihre Wiederbelebung gefordert wurde¹. Mit dem baden-württembergischen Gesetzestext übernimmt man eben noch lange nicht die in diesem Bundesland für die Ausformung des Kommunalverfassungssystems letztendlich verantwortlichen gesellschaftlichen Strukturen, wie z. B. die Enthaltensamkeit der Parteien bei der Kandidatenaufstellung, die Vorliebe der Bürgerschaft für Kandidaten ohne Parteibuch und die Zurückhaltung der Bürgermeister im Kommunalwahlkampf.

Hessen und Bremerhaven – die Kommunalverfassungen und der Föderalismus

Dass nunmehr Hessen als einziges Bundesland die Magistratsverfassung als Regierungssystem für seine Kommunen vorsieht, spricht keineswegs



Dr. Helmut Müller, Oberbürgermeister der Stadt Wiesbaden



Dr. Ursula Jungherr, Oberbürgermeisterin der Stadt Bad Homburg

gegen die Qualität seiner Kommunalverfassung. Umgekehrt lässt sich darauf verweisen, dass die Stadt Bremerhaven als einzige deutsche Gemeinde, die sich ihre Kommunalverfassung selbst aussuchen darf, die Magistratsverfassung gewählt hat und bis heute daran festhält. Es ist im Übrigen höchst widersprüchlich, am Sonntag das Loblied der bundesstaatlichen Vielfalt zu singen und werktags von Flickenteppich und Kleinstaaterei zu reden, wenn ein Bundesland tatsächlich einmal einen eigenen Weg beschreitet. Wenn eine atypische Landesregelung nicht mehr als Ausdruck gelebter Eigenstaatlichkeit verstanden wird, die versucht, landestypischen Besonderheiten und Bedürfnissen besser gerecht zu werden als eine bundeseinheitliche Regelung, dann ist der Föderalismus auf Dauer nicht überlebensfähig. Es entspricht in hohem Maß der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes, dass Hessen nicht - wie so viele andere Bundesländer - anlässlich der Einführung der Direktwahl durch die Übernahme des süddeutschen Bürgermeistertyps mit seiner Tradition gebrochen hat. Hessen ist es gelungen, das Bürgermeisteramt entsprechend der direktdemokratischen Legitimation und den Bedürf-

nissen der Verwaltungseffizienz als maßgebende kommunale Spitzenposition zu kennzeichnen und gleichzeitig traditionelle Elemente seiner Kommunalverfassung festzuhalten.

Es handelt sich hier um die gekürzte Fassung eines Aufsatzes, der im Original im Januar-Heft der „Verwaltungsrundschau“ (Kohlhammer-Verlag, Stuttgart) erschienen ist. Auch im Internet als pdf-Dokument ab April 2009 - neben den früheren Aufsätzen des Autors – erhältlich unter „www.uli-dressler.de“.

¹ Nach Redaktionsschluss hat der schleswig-holsteinische Landtag mit dem Vorschaltgesetz v. 12.12.2008 (GVBl. SH S. 784) die „Rückkehr zur mittelbaren Wahl der Landräte“ beschlossen. Die Schwächung des Ehrenamts soll ein Ende haben; Leitbild der neuen Kreisverfassung soll der „alte Kreisausschuss mit Organstellung“ sein. Bei dieser Gelegenheit hat die SSW-Fraktion (erneut) auch die Abschaffung der Direktwahl auf der Gemeindeebene gefordert, weil der damit einhergehende Machzuwachs es den Bürgermeistern leicht gemacht habe, „als kleine Sonnenkönige zu regieren“.



Ullrich Dressler, Referatsleiter „Kommunales Verfassungs- und Verbandsrecht, Kommunalaufsicht und kommunale Personalangelegenheiten“ im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.