

ECHO-SERIE Darmstadt wählt (21)

Reformfreudiges Traditionsmodell

Verfassungsrecht – Die Hessische Magistratsverfassung ist über 200 Jahre alt – Das „Grundgesetz“ der Gemeinden

VON PAUL-HERMANN GRUNER

Nach den zwölf Jahren Diktatur im Nationalsozialismus entschied sich das neu geordnete Bundesland Hessen für die (Wieder-)Einführung der Magistratsverfassung. Die heißt so, weil an der Spitze der Verwaltung in Städten nicht ein Bürgermeister allein, sondern ein Kollegium steht: der Magistrat. Als rechtliches Konstrukt geht das ‚Grundgesetz‘ der hessischen Gemeinden zurück auf den legendären Freiherrn vom Stein (1757-1831), geboren im Nassauischen, später im preußischen Staatsdienst berühmt geworden. Die von ihm entworfene Städteordnung vom 19.11.1808 schlug auf dem Gebiet des heutigen Hessens besonders kräftige Wurzeln.

Das Besondere: Die Magistratsverfassung ist nach dem Zweiten Weltkrieg trotz parteipolitisch unterschiedlichen Regierungskonstellationen in Hessen und trotz des Reformeifers in Sachen Kommunalrecht in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts – dem Jahrzehnt nach der friedlichen Revolution in der einstigen DDR – in ihrem Kern nicht verändert worden (statistischer Hintergrund dazu in der Box).

Die Magistratsverfassung fordert eine spezifisch ausbalancierte Gewaltenteilung, die nicht nur Entscheidungsebene (Stadtparlament) und Ausführungsebene (Magistrat) auch in personeller Hinsicht strikt trennt, sondern mit der Funktion des von den Stadtverordneten selbst bestimmten Parlamentsvorstehers auch eine potenziell eigenständige Kraft vorsieht.

Das Jahrzehnt der Novellen und Reformen

Um es bewusst zu machen: Die Bürger Hessens verfügen in einer Kommunalwahl über einen beachtlich größeren politischen Entscheidungsspielraum als bei Wahlen im Land oder im Bund.



Ein Quadratmeter Demokratie: Mehr Bürgernähe schafft das Modell von Kumulieren und Panaschieren (Amtsdeutsch: „personalisiertes Verhältniswahlrecht“). Es wurde erstmals bei den Kommunalwahlen im Jahre 2001 angewandt, macht allerdings auch große Wahlzettel nötig. Auf unserem Archivfoto ausgebreitet von Stefanie Schuster (links) und Christina Weiser vom Darmstädter Wahlamt. ARCHIVFOTO: KLAUS THOMAS HECK

Zwar hat der in Darmstadt quadratmetergroße Wahlzettel in Zeiten von Kumulieren, Panaschieren und dem Streichen von Kandidatenvorschlägen (angewandt seit der Kommunalwahl 2001) extrem viel Spott ertragen müssen, dennoch: „Mehr als die Hälfte der Wählenden in Hessen kumuliert und panaschiert“, resümiert Ulrich Dreßler vom Referat für kommunales Verfassungsrecht im Innenministerium in Wiesbaden.

Die neunziger Jahre „waren das Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“, sagt Dreßler. Viel wurde rechtlich und struk-

turell in den Bundesländern vereinheitlicht. Hessen jedoch hat nur begrenzt aus den damals als besonders vorbildlich geltenden süddeutschen, vor allem der baden-württembergischen Kommunalverfassung „abgeschrieben“ (Dreßler).

Jedenfalls: Ein Bürgermeister, der die Verwaltung allein leitet, Vorsitzender des Stadtparlaments ist und aller seiner Ausschüsse, dazu für acht Jahre gewählt und nach der Amtseinführung unter keinen Umständen von den Bürgern wieder abwählbar ist – eine solch starke Stellung des Bürgermeisters wie in

Baden-Württemberg fand bei keiner der im Hessischen Landtag vertretenen Parteien Anklang.

Die Entscheidung, bei einem behutsam modernisierten Traditionsmodell zu bleiben, war, so Dreßler, „klug und vorbildlich“. Eines seiner Gegenbeispiele ist Schleswig-Holstein. In den Neunzigern wurde dort die Magistratsverfassung mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister kurzerhand abgeschafft, was seitdem zu Turbulenzen und heftigem Streit führt.

Gescheitert: Die Ein-Personen-Fraktion

Neben der Direktwahl von Bürgermeistern (seit 1993) zählen zum Beispiel auch die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen sowie die Möglichkeit von Bürgerbegehren und -entscheidungen (seit 1993) zu den Reformen in der Magistratsverfassung. Manche Reform wurde auch schnell wieder einkassiert, zum Beispiel die generelle Zuerkennung von Fraktionsrecht und Parteienprivileg an Einzeln: Sie führte zu einer Flut von Ein-Personen-Fraktionen und wurde 2005 wieder gestrichen.

Die vielen Befürchtungen,

ein Oberbürgermeister sei zwar durch Direktwahl stärker legitimiert und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet, könne aber im Kollegialorgan Magistrat nur eingeschränkt (Erster unter Gleichen) agieren, erweisen sich in der Realität als unbegründet.

„Ein Oberbürgermeister zum Beispiel ist doch weiterhin ganz klar Dreh- und Angelpunkt der Kommunalpolitik“, sagt Dreßler. Und sieht die Konstruktion gar als Qualitätsansporn: „Die Magistratsverfassung fordert heute mehr denn je den Verwaltungschef mit Koordinationsgeschick und kooperativem Führungsstil.“ Die Attraktivität des Amtes habe seit Beginn der neunziger Jahre keinesfalls gelitten, die Zahl der parteipolitisch ungebundenen Kandidaten habe erheblich zugenommen.

Was die zahlreichen Veränderungen, Novellen und Reformen am insgesamt solide erfolgreichen ‚Grundgesetz‘ der hessischen Gemeinden nicht verhindern konnten? Die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen positiv zu beeinflussen. Bei der Wahl von 2006 rutschte sie mit 45,6 Prozent auf ihren historischen Tiefstand seit 1946.

STRUKTUREN DER KOMMUNALEN EBENE

Gemeinden in Hessen: Ein wenig Statistik

Hessen besteht aus 421 kreisangehörigen Gemeinden, verteilt auf 21 Landkreise; dazu kommen die fünf kreisfreien Großstädte Frankfurt, Wiesbaden, Kassel Darmstadt und Offenbach, in denen mehr als ein Fünftel der knapp über 6 Millionen Hessen leben.

260 Gemeinden in Hessen haben weniger als 10 000 Einwohner. In Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern kann das Bürgermeister-Amt ehrenamtlich wahrgenommen werden. Dafür

gibt es in Hessen zurzeit nur ein einziges Beispiel.

Zum Regierungsbezirk Darmstadt gehören 187 Gemeinden an mit einer Bevölkerung von 3 785 000 Menschen – mehr als 60 Prozent der hessischen Bevölkerung. Damit hat der Bezirk mehr Einwohner als viele deutsche Flächenländer, zudem zählt er zu den wirtschaftsstärksten Regionen in der Europäischen Union.

Anders als bei Landtags- und Bundestagswahlen sind bei Kom-

munalwahlen auch Bürger aus Mitgliedsländern der Europäischen Union wahlberechtigt.

Das Quorum für ein Bürgerbegehren liegt in Hessen bei zehn Prozent der wahlberechtigten einer Gemeinde. Von 1993 bis 2010 gab es in hessischen Gemeinden 105 Bürgerentscheide. Die Magistratsverfassung gilt außerhalb Hessens heute nur noch in einer einzigen deutschen Stadt: dem zum Stadtstaat Bremen gehörenden Bremerhaven. paul