

KOMMUNALVERFASSUNGEN ZWISCHEN REFORM UND REVOLUTION

Hans-Ulrich Derlien

Die vier Haupttypen von Kommunalverfassungen¹, die sich nach 1945 im Zuge der Änderung der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 unter dem Einfluß der Alliierten² in Westdeutschland etabliert hatten, sind in ihren zentralen strukturellen Merkmalen auch in den 80er Jahren nicht verändert worden. Ein- oder Zweiköpfigkeit des Gemeindevorstands (Eingliederung oder Ausgliederung der Verwaltungsspitze in den bzw. aus dem Gemeinderat), Direktwahl des Bürgermeisters oder indirekte Wahl, monistische oder dualistische Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltungschef und kollegiale vs. monokratische Leitung der Verwaltung sind nicht rekombiniert worden, um zusätzliche Typen aus diesen Strukturalternativen zu bilden.³ Insofern finden wir nach wie vor die unter dem Gesichtspunkt der Zentralisierung formal verfaßter Macht (Amtsautorität) extremen Typen der in Bayern und Baden-Württemberg den Bürgermeister⁴ heraushebenden und in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen den Gemeinderat betonenden Gemeindeordnungen (GO). Erstere zeichnen sich bekanntlich dadurch aus, daß der Bürgermeister direkt vom Volk gewählt wird, den Vorsitz im Rat (und den Ausschüssen) führt und zugleich Verwaltungschef ist (Einköpfigkeit), die Verwaltung monokratisch leitet und dabei auf genuine Kompetenzen der Verwaltung (Dualismus) zurückgreifen kann. Man könnte diese GO mit der Präsidentialverfassung der USA vergleichen; in der Tat kommt sie der

1 Der Aufsatz beschränkt sich auf Gemeindeordnungen und läßt Landkreisordnungen unberücksichtigt; die Parallelen zwischen beiden sind bekanntlich jedoch stark. Zur Kommunalverfassung sind ferner die Kommunalwahl-Gesetze zu rechnen. Drittens behandle ich die innere Kommunalverfassung und lasse die Beziehungen zum Staat außer Betracht.

2 Primär ging es um die Abschaffung des Führerprinzips; während im Süden in den 50er Jahren wieder an ältere Verfassungstraditionen angeknüpft wurden, behielt man in Norddeutschland, bedingt auch durch die Auflösung Preußens, zum Teil das britische Modell (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) bei oder knüpfte an die auf die Preußische Städteordnung von 1808 zurückgehende Magistratsverfassung an (Hessen, Schleswig-Holstein).

3 Die traditionellen Namen der einzelnen GO, eine Mischung aus Verweis auf regionale Herkunft (z.B. norddeutsch) und Betonung einzelner Organe (z.B. Ratsverfassung) sind analytisch nichtssagend, ja verwirrend, wenn man an die Extremtypen der norddeutschen und der süddeutschen Ratsverfassung denkt (*Schmidt-Eichstaedt et al.* 1993: 4 ff.). Wie bisher (*Derlien et al.* 1976) werde ich mich auf Variationen der genannten Strukturmerkmale konzentrieren.

4 Im folgenden wird der Einfachheit halber nicht zwischen Bürgermeistern (in kreisangehörigen Gemeinden) und Oberbürgermeistern (in kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten) unterschieden.

amerikanischen mayor-council-Verfassung nahe. Das in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen prägende britische Modell, das der zweiten amerikanischen Verfassungsvariante, dem council-manager-Modell, entspricht, gibt alle Macht den Räten (Monismus), separiert Ratsvorsitz und Verwaltungsführung (Zweiköpfigkeit), kennt keine Direktwahl des Bürgermeisters, aber die monokratische Verwaltungsführung. Zwischentypen zeichnen sich durch Einköpfigkeit, aber indirekte Bürgermeisterwahl (Rheinland-Pfalz, Saarland) und Zweiköpfigkeit in Verbindung mit kollegialer Verwaltungsführung (Hessen bis 1992, Schleswig-Holstein) aus.

Was sich hingegen seit den frühen 80er Jahren beobachten läßt, ist eine Präferenzänderung innerhalb der Landespolitik für Kommunalverfassungsstrukturen anderer, insbesondere der süddeutschen Bundesländer. So hat Hessen 1991 die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt (aber die Zweiköpfigkeit und den kollegialen Magistrat beibehalten), und in Nordrhein-Westfalen wurde die Direktwahl ebenfalls bis 1991 politisch erwogen. Zu diesen Reformen in Westdeutschland kommen seit 1990 in Ostdeutschland neue Kommunalverfassungen, nachdem in der Transitionsperiode noch eine einheitliche DDR-Kommunalverfassung Gesetz geworden war, was - gemessen am status quo - eine Revolution bedeutete. Die fünf neuen Bundesländer brachen seit 1992 aus dieser ostdeutschen Einheit aus, weil die Landesgesetzgeber natürlich das Bestreben hatten, Eigenständigkeit auch dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß sie ihre Kommunalverfassungen bis zu den nächsten Wahlen, also im Laufe des Jahres 1993, landesspezifisch regeln wollten.

Bei der im Zuge der Novellierung möglichen Variation der einheitlichen DDR-GO von 1990 zeigt sich jedoch unter dem Einfluß westdeutscher Partnerländer der gleiche Trend wie in der alten Bundesrepublik: Übernahme der Direktwahl des Bürgermeisters und Einköpfigkeit des Gemeindevorstandes. Ferner gewinnen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als weitere direkt partizipatorische Elemente der süddeutschen Gemeindeordnungen an Attraktivität.⁵

Im folgenden soll zunächst die auf diese Reformen hinauslaufende Novellierungstätigkeit in West und Ost dokumentiert werden. Dabei wird analysiert, welche Argumente mit welcher Evidenz bei den Reformversuchen diskutiert worden sind. Das betrifft besonders die westdeutschen Fälle Hessen und Nordrhein-Westfalen, aber ich will versuchen, aus den verfügbaren Dokumenten auch die Deliberationen der

⁵ Siehe zur direkten Partizipation umfassend *Thaysen* 1982; *Gabriel* 1988. Ich lasse die auf Stärkung der Persönlichkeitwahl hinauslaufende Veränderung des kommunalen Wahlrechts weitgehend unberücksichtigt, die mit der Einführung des Kumulierens und Panaschierens von Stimmen verbunden ist.

Volkskammer 1990 und bei der Novellierungstätigkeit 1993 darzustellen. Dabei werde ich in der Absicht, das Reformergebnis verständlich zu machen, ja es möglicherweise zu erklären, aus politikwissenschaftlicher Sicht argumentieren und den policy-output nicht nur als machtgesteuertes Ergebnis eines Interessenkampfes kommunaler Landespolitik, sondern auch als Resultat eines von Expertenwissen und Parteipräferenzen gesteuerten Entscheidungsprozesses auffassen. Die These, daß sich die Wahl zwischen verfassungsstrukturellen Alternativen nicht a priori wissenschaftlich begründen läßt, sondern primär etwas über die politischen Präferenzen aussagt, wird schließlich untermauert, indem auf einen einschlägigen ausländischen Vergleichsfall eingegangen wird, der für die deutsche Reformdiskussion von historischer und praktischer Bedeutung ist: die 1991 in Großbritannien vorgelegte Initiative, das zweiköpfige Modell der kommunalen Führung mit einem allzuständigen (monistischen) Gemeinderat, das nach 1945 in der britischen Besatzungszone Verbreitung gefunden hatte, durch die dem süddeutschen Modell ähnelnde amerikanische mayor-council-Verfassung zu ersetzen.

1. Reform der Kommunalverfassungen als politischer Prozeß

Abgeschlossene strukturelle Reformen hat es im Westen bisher nur in Hessen geben; die Reformdiskussion in Nordrhein-Westfalen fand, wie gesagt, keine legislative Mehrheit, und in Rheinland-Pfalz hat die FDP als Koalitionspartner zunächst der CDU, seit 1991 der SPD, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf die politische Agenda setzen können. Aus Bayern und Baden-Württemberg sind, das muß betont werden, keine gegenläufigen Reformbestrebungen bekannt.

1.1 Nordrhein-Westfalen: gescheiterte Reform

Zweifel an der Tauglichkeit - dieser die Kriterien der Tauglichkeit offen lassende Begriff wird bewußt gewählt - der Zweiköpfigkeit in der NWGO waren schon in den 60er Jahren geäußert worden, aber selbst eine Koalitionsvereinbarung von 1975 und eine Konzeption des Innenministers zur Reform der NWGO blieben legislatorisch folgenlos (Frey 1988: 17 f.). Auf einem kommunalpolitischen Sonderparteitag hatte sich die SPD 1978 mit einer Novellierung der GO befaßt, ohne allerdings zur Zweiköpfigkeit Beschlüsse zu fassen; die Reibungsverluste zwischen Bürgermeister und Stadtdirektor sollten durch die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses nach dem Vorbild Niedersachsens behoben werden (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen*

1991: 24). Innenminister Schnoor selbst hatte sich seit 1987, die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik seit 1988 auf die Direktwahl des Bürgermeisters festgelegt, während die SPD insgesamt in ihrem Wahlprogramm 1990 unverbindlich blieb. Die CDU des Landes sprach sich hingegen 1989 und 1990 in programmatischen Äußerungen zur Kommunal- und zur Landtagswahl eindeutig für die Einköpfigkeit in Verbindung mit der Direktwahl des Bürgermeisters und einer dualistischen Kompetenzverteilung aus. Die Grünen forderten 1990 ebenfalls u.a. die Direktwahl des Bürgermeisters und den Volksentscheid, während die FDP als operationale Forderung nur das Bürgerbegehren institutionalisieren wollte (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen* 1991: 26 ff.). Auch die kommunalen Spitzenverbände des Landes hatten sich 1989/90 für Einköpfigkeit und Direktwahl ausgesprochen (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen* 1991: 29).

Soweit ich sehe, gingen die Impulse zur Reform ausschließlich von den Verwaltungschefs (Oberstadtdirektoren) im Lande aus und wurden als Reformforderung an den Innenminister herangetragen. Dieser nahm sie nach 1975 erneut auf, veröffentlichte 1989 eine empirische Bestandsaufnahme (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen* 1989) und legte 1991 seine Reformvorstellungen als Anregungen vor. Diese beinhalteten die Einköpfigkeit in Verbindung mit einem Gemeindevorstand, blieben in der Frage des Wahlverfahrens des Bürgermeisters aber explizit offen und deuteten Möglichkeiten der direkten Partizipation an (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen* 1991: 40 ff.).

Die zögerliche Haltung der Regierungspartei SPD verstärkte sich Ende 1991 zur Blockade, nachdem sich zwei große Parteibezirke im Oktober trotz Drohung der CDU mit einem Volksbegehren für die Zweiköpfigkeit und gegen die Direktwahl ausgesprochen hatten; die Zustimmung der beiden kleinen Bezirke reichte dem Landesvorstand nicht, um im Dezember 1991 auf dem Landesparteitag das Reformkonzept entschieden zu empfehlen. Der Parteitag akzeptierte nur marginale Änderungen sowie die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Interessanterweise hatte der Innenminister bei der Vorstellung seiner Reformvorschläge auf die jüngste Entwicklung in Hessen verwiesen.

1.2 Hessen: im Ergebnis strukturelle Inkonsistenzen

In Hessen hatten sich in der mit der Landtagswahl verbundenen Volksabstimmung vom 20. Januar 1991 80 Prozent der Wähler für die Direktwahl der Bürgermeister (und Landräte) ausgesprochen. Initiiert worden war der Volksentscheid von

der bei der Landtagswahl schließlich unterlegenen CDU/FDP Regierung Wallmann. Die SPD-geführte neue Regierung legte auf dieser Basis eine Novelle vor, die darüber hinaus entsprechend einem Parteitagsbeschuß der SPD vom November 1991 u.a. eine Abwahlregelung des Bürgermeisters sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorsah, allerdings kein Kumulieren und Panaschieren. Beibehalten werden sollten sowohl die Zweiköpfigkeit als auch die kollegiale Verwaltungsführung im Magistrat. Mit dieser Kombination von Strukturelementen bietet Hessen eine Innovation, die sich allerdings als strukturell inkonsistent erweist (von Arnim 1992: 335), da die erhöhte Legitimation des Bürgermeisters leerläuft.⁶

Übrigens konnten sich bei den ersten Direktwahlen im Mai 1993 überwiegend die Amtsinhaber behaupten; so gewann in Darmstadt der amtierende SPD-Oberbürgermeister die Bürgermeisterwahl. Überraschend war der Sieg eines CDU-Kandidaten in Marburg über den bisherigen SPD-Bürgermeister, und auch in Kassel und in Rüsselsheim gewannen erstmals CDU-Politiker. Die Wahlbeteiligung lag meist unter 50 Prozent.

1.3 DDR-Kommunalverfassung 1990: offen für die Wiedervereinigung

Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 etablierte noch vor der Wiedervereinigung und der Bildung der neuen Länder eine den Anforderungen des Art. 28 GG entsprechende kommunale Selbstverwaltung, die spätestens 1952 faktisch und mit den Kommunalverfassungen von 1957, 1973 und 1985 auch rechtlich abgeschafft worden war; denn die Gemeinden waren zu lokalen Behörden im zentralistischen Staatsaufbau der DDR geworden (Hauschild 1991; Neckel 1992). Die neue Kommunalverfassung vom Mai 1990 (Schmidt-Eichstaedt et al. 1993) weist in der Kombination der zentralen Strukturmerkmale durchaus eine Eigenständigkeit auf, wenngleich sie von westdeutschen Vorbildern nicht unbeeinflusst ist. Es handelt sich um eine dualistische Verfassung, die dem indirekt gewählten Verwaltungschef, der Bürgermeister und Repräsentant der Gemeinde ist, eigene Kompetenzen zuweist, ohne allerdings die Vertretung daran zu hindern, Angelegenheiten des Bürgermeisters aufzugreifen - eine Art konkurrierende Kompetenzverteilung also. Die Gemeinden sind

⁶ Weniger befremdlich ist der Vorschlag Hillmanns für die norddeutsche Ratsverfassung, daß der Hauptverwaltungsbeamte die Bezeichnung (Ober-)Bürgermeister tragen, aber in der fortbestehenden zweiköpfigen Verfassung mit Ratspräsident nicht direkt gewählt werden solle; letztlich geht es Hillmann darum, den ehrenamtlichen, als Bürgermeister exponierten Ratsvorsitzenden zu entlasten und den Verwaltungschef zum zentralen Politiker zu machen (Hillmann 1991).

ferner grundsätzlich zweiköpfig verfaßt, nur in kleineren Gemeinden kann der Bürgermeister, sofern er ein Mandat hat und zum Vorsitzenden gewählt wird, den Rat (die Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung) leiten. Andererseits leitet der Bürgermeister kraft Amtes den Hauptausschuß, wie er aus Nordrhein-Westfalen bekannt ist. Auch in der Art der Verwaltungsleitung ließ die GO eine durch Hauptsatzung zu wählende Option für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern zu: monokratische oder kollegiale Leitung durch ein "Gremium", dem die Beigeordneten angehören. Ferner wurden nach dem Vorbild Baden-Württembergs und (seit 1990) Schleswig-Holsteins Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt.

Welche Überlegungen standen hinter den innovativen Elementen und der Öffnung von Strukturoptionen? Die Analyse der Dokumente des zentralen Runden Tisches und der Volkskammer zur Entstehung der DDR-Kommunalverfassung⁷ war recht unergiebig, was die Diskussion der Inhalte im Entscheidungsprozeß betrifft. Bemerkenswert ist, daß es dem Runden Tisch nach einem Antrag auf Einleitung einer Verwaltungsreform in der 9. Sitzung vom 22. Januar 1990 in seiner 16. Sitzung vom 12. März 1990 unter dem Stichwort "Verwaltungsreform" um Partizipation aller am Runden Tisch vertretenen Parteien und Gruppierungen an der Ausarbeitung eines als Rahmengesetz bezeichneten Entwurfs für eine Kommunalverfassung ging. Materiell wurden Finanzfragen und die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesprochen. Der Sitzung lag eine Ausarbeitung der Regierungskommission für die Vorbereitung und Durchführung der Verwaltungsreform vor: "zur kommunalen Selbstverwaltung und zur Ausarbeitung einer Kommunalverfassung". Die Vorlage der Regierungskommission an den Runden Tisch geht bereits von der Wiedervereinigung aus und stellt ab auf die Tendenz zur Vereinheitlichung des Kommunalverfassungsrechts in den westdeutschen Ländern. Neben Ausführungen zu den kommunalen Aufgaben und zur Kommunalaufsicht geht es um Fragen des Kommunalvermögens einschließlich der Betriebe. Zur inneren Kommunalverfassung werden als Alternativen die Zweiköpfigkeit und die Einköpfigkeit vorgelegt, von denen die Frage der Direktwahl abhängen würde. Ferner wird als Möglichkeit eine trialistische Kompetenzverteilung angesprochen (alternativ Hauptausschuß der Vertretungskörperschaft) sowie die Möglichkeit einer kollegialen Verwaltungsleitung durch den Bürgermeister und zwei bis drei Beigeordnete. Auf jeden Fall sei bei den Strukturentscheidungen die Gemeindegröße zu beachten. Ferner:

⁷ Es handelt sich um die Archivbestände DA 3, Nr. 9, 16 (Runder Tisch) und DA 1, Nr. 5807-5810, 7486 der Volkskammer. Dem Bundesarchiv, Abteilungen Potsdam, sei für deren Beschaffung gedankt.

"Der demokratische Erneuerungsprozeß hat als wesentlichen Bestandteil der Demokratiebewegung des Volkes eine Vielzahl kommunaler und basisdemokratischer Initiativen (Bürgerinitiativen, Komitees u.a.) hervorgebracht. Das Hineinfließen dieser basisdemokratischen Bewegung in eine künftige Kommunalverfassung der DDR würde dieser einen spezifischen Charakter verleihen und über die kommunale Selbstverwaltung in einer Demokratie von unten Impulse geben. Im Zusammenhang damit sind die spezifischen demokratischen Rechte der Bürger (Mitwirkungs-, Beratungs- und insbesondere Kontrollrechte) weiter auszugestalten. Einer baldigen Regelung bedarf die öffentliche Beratung aller wesentlichen kommunalen Angelegenheiten und Entscheidungen (Bürgerberatung) und das kommunale Referendum (Bürgerentscheid)." (*Kommissionspapier*: 11 f.).

Schließlich wird auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 Bezug genommen. Außerdem legte die Kommission für die Übergangszeit bis zu den Kommunalwahlen eine "Rahmenorientierung" vor, in der die Organe der Kommunen benannt werden: Volksvertretung mit einem Präsidium, der Rat (also die Verwaltungsführung in der alten DDR-GO) als Kollegialorgan, das aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem sowie Dezernten und ehrenamtlichen Ratsmitgliedern aus der Volksvertretung bestehe. Der Bürgermeister sei aus der Mitte der Volksvertretung zu wählen, notfalls ein nicht der Volksvertretung angehörender Bürger; gelinge auch diese Lösung nicht, habe der Präsident der Volksvertretung das Amt zu übernehmen. Dieser Orientierungsrahmen ist bei der Beschreibung der kommunalen Aufgaben schon von Gedanken der KGST geprägt, was die Aufgabengliederung der Gemeindeverwaltung angeht.

Überhaupt wird im gesamten Entscheidungsprozeß auf BRD-Verhältnisse verwiesen, wobei man speziell an die Erfahrung der Gemeinden aus den innerdeutschen Städtepartnerschaften anknüpfte und erkannte, daß es mehrere Varianten der Kommunalverfassung in Westdeutschland gab. Daher sollte es sich bei der eigenen GO auch nur um ein Rahmengesetz handeln, das bewußt so angelegt war, daß es von den neuen Ländern in eine endgültige Form gebracht werden konnte. Die Vorlage der Regierungskommission listete schon die wesentlichen Merkmale der inneren Kommunalverfassungen auf.

Am 2. Mai beschloß der Ministerrat der DDR über einen vom Minister für regionale und kommunale Angelegenheiten ausgearbeiteten Entwurf für eine Kommunalverfassung, der am 4. Mai der Volkskammer zugeleitet wurde. Am 10. Mai wurde der Entwurf von der Volkskammer an den federführenden Ausschuß für Verfassung und Verwaltungsreform überwiesen, der dreimal tagte und zwischen den Sitzungen den Abgeordneten Gelegenheit gab, den Entwurf in den Wahlkreisen zu diskutieren. Beteiligt waren fünf weitere Ausschüsse sowie der Haushaltsausschuß, der die Vorlage

noch am selben Tage behandelte. Die zweite Lesung sollte schon eine Woche später, am 17. Mai, stattfinden. Schließlich hatten bereits am 6. Mai die Gemeinderatswahlen stattgefunden. Vom Haushaltsausschuß wurde der Entwurf mit marginalen Änderungsvorschlägen zurücküberwiesen. Nachdem Bedenken gegen die vorgesehene Steuerhoheit der Kreise und Regelungen zum Finanzausgleich erhoben worden waren, reichte das Ministerium der Finanzen am 14. Mai Modifikationen bzw. ersatzlose Streichungen an den Haushaltsausschuß nach. Da die Beratungen in der Volkskammer unter enormem Zeitdruck standen, sind die Ausschußprotokolle inhaltlich leer,⁸ außer wenn es um Kommunal финанzen und Steuern geht (die Kreise sollten ursprünglich Steuern erheben können). Auch bei diesen Fragen findet sich der Verweis auf Westdeutschland. Am 17. Mai wurde der Entwurf mit verfassungsändernder Mehrheit angenommen.⁹ Wie der Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung und Verwaltungsreform, der Abgeordnete Becker, dem Plenum berichtete, war es in der Ausschußphase u.a. zu folgenden Änderungen am Entwurf gekommen:

- Möglichkeit der ehrenamtlichen Tätigkeit der Bürgermeister in kleineren Gemeinden;
- in diesem Falle Verbindung mit Vorsitz in der Gemeindevertretung (Einköpfigkeit);
- Präzisieren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid;
- Erweiterung der "Trennung von Legislative und Exekutive" durch einen Ausschluß der Beigeordneten von der Mitgliedschaft in Ausschüssen;
- Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters.

Offenbar gab es kompetente westliche Berater für das Kommunalministerium, das die Vorlage erstellte. Aus der Dokumentation von *Knemeyer* (Mai 1990) geht hervor, daß ostdeutsche Experten, die in der Regierungskommission mitarbeiteten, vor und während der Gesetzgebung engen Gedankenaustausch mit westdeutschen Kommunalwissenschaftlern pflegten, und zwar am 20./21. März 1990 in Potsdam und am 18.-20. April 1990 bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in St. Augustin. Siegfried Petzold (*Knemeyer* 1990: 71) legte in St. Augustin einen Entwurf vor, der kurz zuvor

⁸ Schon am 9. Mai hatte der Haushaltsausschuß in Anwesenheit von Professor Petzold und Dr. Melzer beschlossen, die Änderungen im Zuge der Beratung nicht zu protokollieren, sofern Konsens in der Sache bestehe.

⁹ In der Volkskammer-Debatte wurde auf den verfassungsändernden Charakter des Gesetzes verwiesen; daher wurde mit Zweidrittel-Mehrheit entschieden, um implizit die DDR-Verfassung zu ändern, was von der PDS-Fraktion kritisiert wurde.

- am 17. April 1990 - in der Regierungskommission beraten worden war. Petzold bringt darin Erwägungen vor, die sich im Tenor und zum Teil wörtlich mit den im Bundesarchiv befindlichen Entwürfen decken. Dabei wird die relativ genaue Kenntnis der westdeutschen Verfassungslandschaft deutlich. Zugleich wollte man z.T. an die ostdeutsche Tradition anknüpfen, indem man z.B. von "Präsidium" sprach, mußte aber auf die Bezeichnung "Rat" verzichten, da hiermit bisher die Verwaltung bezeichnet worden war; daher wählte man die Bezeichnung "Vertretung" (*Knemeyer* 1990: 39). Gegen die Direktwahl des Bürgermeisters war man aus pragmatischen Gründen, da die Zeit für die Kandidatenaufstellung und die Wahlvorbereitung bis zum 8. Mai nicht ausgereicht hätte (*Knemeyer* 1990: 45). Hervorzuheben ist im Hinblick auf meine Argumentation weiter unten, daß die DDR-Experten unter dem Einfluß der "massiven Angriffe auf die dualistischen Systeme Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens" (*Knemeyer* 1990: 63) standen und sich daher auf die Magistratsverfassung und das süddeutsche Modell konzentrierten.

1.4 Kommunalverfassungen der neuen Länder

1994 stehen die zweiten freien Kommunalwahlen an, und bis dahin wollten die Länder ihre innere Kommunalverfassung reformiert, speziell über den Wahlmodus des Bürgermeisters entschieden haben. Insofern standen die Reformen erneut unter erheblichem Zeit- und Problemdruck, berücksichtigt man, daß auch die Gemeindegebietsreform (*Bernet* 1992; *Schmidt-Eichstaedt* 1992) noch vor den Kommunalwahlen durchzuführen war - ein Prozeß, der sich in Westdeutschland sukzessive zwischen 1965 und 1978 abgespielt hatte.¹⁰

1.4.1 Sachsen: Einfluß der süddeutschen Partnerländer

Am 19. März 1993 verabschiedete der Landtag mit den Stimmen von CDU und FDP eine neue GO, die derjenigen in den Partnerländern Baden-Württemberg und Bayern weitgehend entspricht, also eine Direktwahl des Bürgermeisters auf sieben Jahre (Gemeinderat fünf Jahre) und Einköpfigkeit vorsieht.¹¹ Bürgerbegehren und

¹⁰ Die folgenden Skizzen beruhen auf diversen Berichten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bis Ende Juli 1993. Die betreffenden Drucksachen wurden erst nach Redaktionsschluß (Ende Juli 1993) verfügbar.

¹¹ In Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern ist der Bürgermeister grundsätzlich hauptamtlich tätig, bei Gemeinden mit weniger als 1200 Einwohnern auch durch Regelung in der Hauptsatzung mit Zustimmung des Landrates. Ministerpräsident Biedenkopf wandte sich aus Kostengründen gegen diese Regelung.

Bürgerentscheid sind entsprechend dem baden-württembergischen Modell und der letzten DDR-GO vorgesehen. Gegen den Entwurf hatten sich SPD, PDS und Bündnis 90/Grüne gewehrt, weil sie eine stärkere Gewaltenteilung favorisierten.

1.4.2 Brandenburg: Abrücken von der Experimentierklausel

Bündnis 90 und FDP hatten zwar die Direktwahl sowohl der Bürgermeister als auch der Landräte verlangt und sich dabei auf die Forderungen der friedlichen Revolution nach direkter Partizipation bezogen; nicht unbedeutend dürfte aber wohl die Überlegung der kleinen Koalitionspartner gewesen sein, nur so auch nur die Chance zu wahren, einen der Ihren zum Bürgermeister oder Landrat gewählt zu sehen: denn für eine indirekte Wahl würden beiden Parteien durchgängig die erforderlichen Mehrheiten in den Kommunalparlamenten fehlen. Die SPD hingegen hatte auch in Brandenburg auf ihrem Senftenberger Parteitag 1992 noch einmal die indirekte Wahl gegen die Vorstellung des Landesvorstandes bekräftigt, zumindest soweit es hauptamtliche Bürgermeister anging; ehrenamtliche Bürgermeister, also in (amtsangehörigen) Kleingemeinden, sollten direkt gewählt werden können. In einem Koalitionskompromiß vom Dezember 1992 hatten die kleinen Fraktionen dann aber konzedieren müssen, daß zumindest die Landräte indirekt gewählt würden. Schließlich einigte man sich im Januar 1993 für die Kommunalwahlen am 5. Dezember 1993 darauf, daß bei den Wahlen für Gemeinde- und Kreisräte zugleich in Bürgerentscheiden bestimmt werden solle, ob Bürgermeister und Landräte direkt oder indirekt zu wählen seien, d.h. die Landesregierung wollte zunächst Struktur-Optionen eröffnen. Im Falle der Option für Direktwahlen würden diese nach den allgemeinen Kommunalwahlen nachgeholt werden. Die 14 Landräte hingegen sollten 1993 noch einmal von den Kreistagen indirekt gewählt werden.

Es ist interessant, daß auch bei der gescheiterten Novellierung der GO im Partnerland Nordrhein-Westfalen erwogen worden war, wie in den USA durchaus üblich, die Bürger selbst über die Art der Bestellung des Gemeindevorstandes abstimmen zu lassen und damit ein experimentelles Element in die Kommunalverfassung einzubauen.¹² Dagegen waren verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden und Klagen drohten.

¹² Diese Möglichkeit der Strukturbestimmung durch die betroffenen Körperschaften selbst, die wir für die Entscheidung zwischen Rektorats- und Präsidialverfassung aus den Hochschulgesetzen kennen, hatte bereits die *Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen* (1980: 254 f.) angeregt. Für den Quellen-Hinweis in seinem Antwortschreiben auf eine diesbezügliche Anre-

Im März 1993 schließlich kehrte man in Brandenburg zum Koalitionskompromiß von 1992 zurück: Direktwahl der Bürgermeister und indirekte Wahl der Landräte auf acht Jahre sollten nun doch im Kommunalwahlgesetz fixiert werden. Die Legislaturperiode der Kommunalparlamente, aber auch die Amtszeit der ehrenamtlichen Bürgermeister soll auf fünf Jahre begrenzt sein. Damit wird von vornherein eine Asynchronität in die Amtszeiten von Legislative und Exekutive eingebaut. Vorherige Abwählbarkeit der direkt gewählten Bürgermeister ist möglich, wenn sich ein Viertel der Bürger in einem Bürgerentscheid dafür ausspricht. CDU und PDS stimmten am 1. April 1993 gegen das Kommunalwahlgesetz.

1.4.3 *Thüringen: Option für Zweiköpfigkeit bleibt erhalten*

Die von Innenminister Schuster, vormals Leiter des kommunalwissenschaftlichen Instituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, im Januar 1993 vorgelegten Entwürfe zur Kommunalverfassung und zum Kommunalwahlgesetz folgten dem süddeutschen Modell; man betonte aber Übereinstimmungen mit der Gemeinde- und Kreisordnung Thüringens von 1926: Direktwahl auf fünf Jahre und Einköpfigkeit, keine Abwahl (aber eine Möglichkeit der Einleitung von Disziplinarverfahren), duale Kompetenzverteilung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wurden aufgenommen.

Als Begründung wurden Komponenten des Demokratieziels betont: unmittelbare Verantwortung des Bürgermeisters gegenüber dem Bürger und Abbau von Politikverdrossenheit. Ausschußberatungen begannen im April 1993. In der schließlich am 15. Juli 1993 verabschiedeten GO wird präzisiert: Gemeinderat und Kreistag steht es frei, in der Hauptsatzung zu regeln, daß ein Sitzungsleiter aus der Mitte der Vertretungskörperschaft gewählt wird. Die Tagesordnung wird allerdings vom Bürgermeister aufgestellt. Dies bedeutet eine Option für die Zweiköpfigkeit, wobei allerdings dem parlamentarischen Kopf eines der wichtigsten Instrumente des Einflusses entwunden wurde.

1.4.4 *Sachsen-Anhalt: Differenzierung nach Gemeindegröße*

Obwohl der kleine Koalitionspartner FDP sich gegen eine Novelle der GO noch in der laufenden Legislaturperiode ausgesprochen hatte, setzte sich die CDU-Mehrheit

gung meinerseits danke ich Ministerialdirigent Friedrich Wilhelm Held, Düsseldorf. Siehe zu dieser Strategie auch *Schimanke* (1988: 34).

in der Koalition mit der Forderung durch, das süddeutsche Modell nach den Kommunalwahlen 1994 einzuführen. Dies ist insofern interessant, als das von Perschau (Import aus Hamburg) geführte Innenministerium zunächst für die norddeutsche Ratsverfassung plädiert hatte; allerdings hatte man sich entgegen der länderpartnerschaftlichen Ausrichtung zuvor schon gegen die niedersächsische Samtgemeinde entschieden und die Amtsverfassung für kreisangehörige Gemeinden übernommen. In Sachsen-Anhalt wurde aber auch eine gravierende Abweichung normiert: die Direktwahl der Bürgermeister (und der Landräte) auf sechs Jahre wird nicht zwingend mit der Einköpfigkeit einhergehen, um die Machtfülle der Bürgermeister zu beschneiden. Nur in amtsangehörigen Gemeinden soll Einköpfigkeit gegeben sein. Auch soll eine Abwahl möglich sein, wenn drei Viertel des Gemeinderats und eine Bürgermehrheit von mindestens 30 Prozent der Wahlberechtigten zustimmen. Ungewöhnlich wegen der finanziellen Belastungen ist die eingeräumte Möglichkeit für kreisangehörige Gemeinden von mindestens 1500 Einwohnern, einen hauptamtlichen Bürgermeister zu bestellen, selbst wenn keine hauptamtliche Verwaltung besteht. Die Intensität der Aufbauarbeit und der Anreiz für die Kandidatur werden als Rechtfertigung von der CDU genannt. Als partizipative Elemente sind Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgesehen. Die neue Kommunalordnung sollte am 8. Juli 1993 verabschiedet werden, die SPD-Fraktion wollte nach der Sommerpause aber in eine dritte Lesung gehen.

Es lassen sich aus diesem notgedrungen vorläufigen Überblick¹³ einige Regelmäßigkeiten oder Muster erkennen:

- Mit den Konfigurationen, die als (Re-)Kombination der zentralen Strukturelemente das Ergebnis der Novellierungen ausmachen, verstärkt sich die Richtung der aus Hessen und Nordrhein-Westfalen ersichtlichen Reformimpulse seit Anfang 1990 im Osten des Landes. Dabei wurde erkennbar, daß die aktuelle, von den der Fraktion der Verwaltungsleute nahestehenden-Experten geprägte Reformdiskussion um die NWGO die herrschende Meinung der Experten im Osten bestimmte.
- Zweitens erkennt man klare Unterschiede in den Parteipräferenzen und Mehrheiten sowie Koalitionen, auf die diese Resultate zurückzuführen sind. Relativ parteiunabhängig scheint hingegen in allen Ländern, alt wie neu, die Befürwortung von direkten Formen der Partizipation bis zum Bürgerentscheid zu sein.

¹³ In Mecklenburg-Vorpommern hat die PDS-Fraktion einen von der Landtagsmehrheit zurückgewiesenen Entwurf vorgelegt. Die Landesregierung hat bisher darauf verzichtet, einen eigenen Entwurf vorzulegen.

Der sich abzeichnende Trend zu einer Dominanz des süddeutschen Modells war seit der Weimarer Republik immer wieder erkennbar. Dabei hatte man zumeist den zentralistischen Weg der Rechtsvereinheitlichung gewählt; zuletzt hatte der Juristentag 1972 die Einschaltung des Bundesgesetzgebers kontempliert (*Schmidt-Eichstaedt et al.* 1993: 24 ff.), und auch die SPD hatte 1975 in ihrem Kommunalpolitischen Grundsatzzprogramm die Forderung nach Vereinheitlichung erhoben (*Holler* 1978: 314). Die Verbreitung des Modells der Einköpfigkeit mit Direktwahl ist jedoch heute auf einen dezentralen politischen Prozeß zurückzuführen. Umso dringlicher stellt sich die Frage, welche Zusammenhänge zu dieser Unitarisierung geführt haben.

2. Argumente der Reformer zwischen Effizienz und Demokratie

Es sind kollektive Entscheidungsprozesse, die zu Strukturreformen führen. Verhaltenswissenschaftlich wird man der Erklärung für Reformbedarf und Reformergebnis näher kommen, wenn man die normativen und die kognitiven Prämissen der Entscheidungsträger offenlegen kann. Zu dieser notwendigen Voraussetzung muß allerdings die politische Umsetzung des Reformbedarfs auf die Agenda einer Regierung und die politische Durchsetzung des gewünschten Reformergebnisses bei einer Mehrheit von Entscheidungsträgern hinzutreten. Daß letzteres nicht möglich war, hat der Fall Nordrhein-Westfalen gezeigt; daß es oft nur unter Kompromißbildung gelang, kann man an den anderen Beispielen ablesen. Im Folgenden sollen die Entscheidungsprämissen inspiziert werden.

2.1 Neue Konfigurationen als Ausdruck von Parteipräferenzen

War die **Direktwahl** des Bürgermeisters durch die Bevölkerung bis 1990 noch ein *Specificum* der beiden süddeutschen Länder, so finden wir sie heute als Regellösung oder Option in der Mehrzahl der neuen Bundesländer und in Hessen als drittem der acht westdeutschen Flächenländer. Mit der Direktwahl des Bürgermeisters war bisher **Einköpfigkeit** verbunden gewesen, der Bürgermeister saß also dem Rat vor und leitete gleichzeitig die Verwaltung. Diese Kombination von Merkmalen ist allerdings im Zuge der jüngsten Novellen aufgelöst worden: Hessen mit einem direkt gewählten Verwaltungschef; Sachsen-Anhalt, zurückgehend auf die DDR-GO von 1990, mit der Zweiköpfigkeit in Großstädten.

Die dualistische oder gar trialistische **Kompetenzverteilung** zwischen Verwaltungschef, Rat oder einem dritten Gremium auf einer der beiden Seiten war schon früher nicht ausschließlich an den Wahlmodus gekoppelt. Allerdings bleibt festzuhalten, daß in Bayern und Baden-Württemberg, wo der Bürgermeister direkt gewählt wird und zugleich die Verwaltung leitet, Dualismus herrscht. Andererseits bestand in den zweiköpfigen Systemen nur in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine monistische Kompetenzverteilung nach britischem Vorbild, während in allen anderen Ländern die indirekte Wahl des Bürgermeisters und Zweiköpfigkeit mit einer dualistischen Verfassung kompatibel erschien. In Hessen wird die Regel - wenn Direktwahl, dann dualistische Kompetenzverteilung - nun durchbrochen. Ebenso korrespondiert auch die monokratische **Verwaltungsführung** nicht mehr mit der Direktwahl des Bürgermeisters.

Schließlich zeigt sich, daß im Gegensatz zum süddeutschen Modell, in dem der Bürgermeister während der Amtszeit von acht (Baden-Württemberg) oder sechs Jahren (Bayern) nicht abgewählt werden kann, sowohl in Hessen als auch Sachsen-Anhalt und Brandenburg eine **Abwahlregelung** getroffen wurde. Bezeichnenderweise folgten die von Bayern und Baden-Württemberg unterstützten Länder Sachsen und Thüringen diesem Beispiel nicht. Last but not least haben die Verfahren der **direkten Partizipation**, die in Baden-Württemberg mit Bürgerversammlung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid besonders ausgeprägt sind, Nachahmung in Hessen und Schleswig-Holstein sowie in den neuen Ländern gefunden. Auffällig ist, daß wiederum keine eindeutige Beziehung zwischen der stärksten Form der Partizipation, dem Bürgerentscheid, und der plebiszitären Direktwahl besteht. Man konzedierte letzteres, möglicherweise nur in abgeschwächter Form, ohne die Direktwahl zuzulassen.

Diese Widersprüchlichkeit verweist auf den inneren Zusammenhang der Variationen, die die Novellierungen erzeugt haben: es geht **primär um die Stellung des Verwaltungschefs!** Bei Direktwahl, Einköpfigkeit, Dualismus und monokratischer Verwaltungsleitung und fehlender Abwahlmöglichkeit - wie in Bayern und Baden-Württemberg - ist er der formal am meisten exponierte und unabhängigste kommunalpolitische Akteur (*Derlien et al.* 1976). Dieses Urteil impliziert nicht, daß er sich über Mehrheiten im Rat hinwegsetzen könnte oder sich nicht mit externen Restriktionen seiner Politik konfrontiert sähe. Es besagt lediglich, daß der Bürgermeister in dieser Konstellation mit größter Wahrscheinlichkeit "Herr des Verfahrens" in der kommunalen Politik, präziser: im politics-Prozeß, ist. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum es in einigen Fällen zu Modifikationen der klassischen Konstellation kommt, wenn man zur Direktwahl des Bürgermeisters übergeht: man überläßt ihm

dann nicht den Ratsvorsitz (Hessen), bindet ihn in eine kollegiale Verwaltungsführung ein (Hessen, Option in der DDR-GO), erhält die monistische Kompetenzverteilung aufrecht (so die Intention des Reformflügels der SPD in Nordrhein-Westfalen), lehnt seine Amtszeit möglichst dicht an die Legislaturperiode an oder "bedroht" ihn notfalls mit der Möglichkeit der Abwahl. Der Trend zum Einbau plebiszitärer Elemente (Direktwahl, Formen der Partizipation), so könnte man sagen, dient hingegen primär der Bindung der Bürger an die Gemeinde, ihrer Mobilisierung für kommunale öffentliche Anliegen. Dies wird sehr deutlich und verständlich in der DDR-GO von 1990. Die damit im Falle der Direktwahl zusammenhängende Frage nach der interorganischen Machtverteilung wird jedoch tendenziell gegenläufig entschieden: Gewaltenteilung, Einbindung, Autonomie-Reduktion.

Eine Abstufung dieser Konfigurationen nach Gemeinde-Größenklassen war in Westdeutschland weitgehend unbekannt: das landestypische Struktur-Arrangement der GO galt überall, in der Großstadt wie in der kreisangehörigen Gemeinde.¹⁴ In diesem Punkt erweisen sich die ostdeutschen Regelungen seit 1990 differenzierter, wenn sie z.B. Einköpfigkeit oder Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters in Kleingemeinden zulassen. Das dürfte zu tun haben mit der relativ moderaten Gemeindegebietsreform, die durchgängig die Verbandslösung für den ländlichen Raum¹⁵ erlaubt und nicht zu Großgemeinden mit einem Verlust lokaler politischer Identität wie in Nordrhein-Westfalen und Hessen führen wird. Mit dieser Kontextbedingung, so vermute ich, hat auch zu tun, wie bereit man ist, das süddeutsche Modell in der Frage der Stellung des Verwaltungschefs zu kopieren. Immerhin haben sich Bayern und Baden-Württemberg dank der Verbandslösung ebenfalls relativ kleine Gemeinden ohne oder mit einer überschaubaren hauptamtlichen Verwaltung bewahrt, als deren Leiter ein direkt gewählter Bürgermeister nicht übermächtig werden kann. Exakt diese Bedingung ist in Hessen und Nordrhein-Westfalen nicht mehr gegeben: das süddeutsche Modell hierher zu transplantieren, würde grundsätzlich Probleme aufwerfen, wie sie aus München, Nürnberg oder Konstanz bekannt sind.

Die zweite den Reformprozeß charakterisierende Regelmäßigkeit - die Präferenzen der Parteien für oder gegen einen einköpfigen, direkt gewählten Bürgermeister - wird nun vielleicht verständlich: Wie wir sahen, fand sich in der **Sozial-Demokratischen Partei** in Nordrhein-Westfalen - gegen den Innenminister als Kommunalminister - keine Mehrheit für dieses Modell. Und in Hessen versuchte die von der SPD geführte Landesregierung, nachdem sie durch den Volksentscheid einmal auf die

14 Hauptsächlich variierte die Größe des Gemeinderats.

15 Siehe hierzu *Derlien/von Queis* (1986) für Niedersachsen; allgemein *Schimanke* (1977).

Direktwahl festgelegt worden war, die Folgen für die kommunalpolitische Machtverteilung im Sinne des Gemeinderates zu mindern. Auch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ist trotz Modifikationen zugunsten direkter Partizipation in policy-Fragen keine mehrheitsfähige Initiative zugunsten der Direktwahl des Bürgermeisters zu erkennen. Es sei denn, man würde wie in Brandenburg von Koalitionspartnern dazu gezwungen. Andererseits sind es nach der Wallmann-Initiative in Hessen die von den **Christ-Demokraten** geführten Landesregierungen in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen gewesen, die das süddeutsche Modell kopiert haben (in Sachsen-Anhalt als Option). Offensichtlich verstärkten sich hier Parteipräferenzen und Effekte der Länderpartnerschaften beim Verwaltungsaufbau, wie man auch umgekehrt im Falle Brandenburgs eine Wahlverwandtschaft mit dem Partnerland Nordrhein-Westfalen in dieser Frage nicht leugnen kann.

Eine parteispezifische Programmatik, die schon für den Zuschnitt der Gebietsreform ausschlaggebend war, wird also erkennbar. Andererseits stellte *Thaysen* (1982: 75) zu recht fest, daß die Landesverbände der Parteien sich gerade in der Frage des Bürgerentscheides als relativ selbständig erwiesen: Nur die FDP habe sich, gleichgültig wo und in welcher Koalition, konsequent für den Bürgerentscheid eingesetzt, während bei CDU und SPD jeweils die Stellung als Regierungs- oder Oppositionspartei ausschlaggebend gewesen sei. So habe sich die CSU gegen den Bürgerentscheid gewehrt, während die CDU in Hessen aus der Oppositionsrolle dafür eingetreten sei.

Es wäre indessen zu einfach, die auf die Ausbreitung des süddeutschen Modells hinauslaufenden Reformen in Ost und West lediglich als Resultat opportunistischer Kalküle des Machtgewinns und der Machterhaltung zu begreifen oder sie gar als Siegeszug der kommunalen Exekutive anzusehen und das Scheitern der Reform in Nordrhein-Westfalen den an ihren Ämtern klebenden Ratsvorsitzenden anlasten zu wollen, wie dies verschiedentlich geschieht. Streben nach Machterhalt und Machtgewinn mag Positionen prägen. Natürlich versprechen sich kleine Parteien von der Persönlichkeitswahl in Gestalt der Direktwahl des Bürgermeisters oder der Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Wahlrecht Chancen für ihre Exponenten, die bei Listenwahl und indirekter Bürgermeisterwahl nie gegeben wären (vgl. *von Arnim* 1992: 331 f.). Sicherlich sind die Gemeindeordnungen in den neuen Ländern auch deshalb konsensfähig gewesen, weil man kleine Orte nicht von der Landkarte radiert hat und den amtierenden Bürgermeistern Aussicht auf Hauptamtlichkeit ließ.

2.2 Zur Kontingenz von Effizienz-Urteilen

Daß auch ein Wandel des Zeitgeistes im Spiel sein könnte, der von der Kritik der 70er Jahre an der Übermacht der Verwaltung zu einer Kritik der Omnipotenz von Rat und Fraktionen umschwenkte (Voigt 1988: 37), ist nicht auszuschließen; denn die Parteiprogramme von 1975 hatten sich durchgängig noch nicht für die Direktwahl der Bürgermeister und den Bürgerentscheid ausgesprochen (Reuter 1976; Holler 1978: 322). Es sollte aber auch nicht übersehen werden, daß mit der Umorientierung in diesen zentralen Fragen ein Wechsel der Wortführer einherging: von demokratietheoretisch gestimmten Politologen zu unter dem Eindruck finanzieller Engpässe der frühen achtziger Jahre argumentierenden, wissenschaftsnahen Verwaltungspraktikern.

Eine Sachverständigenkommission der Konrad-Adenauer-Stiftung, zusammengesetzt aus Exekutivpolitikern und diesen nahestehenden Wissenschaftlern, hatte schon 1984 speziell auf die "Zweigleisigkeit in der Spitze" und Reibereien im Entscheidungsprozeß hingewiesen und die Einköpfigkeit, zumindest aber eine dualistische Zuständigkeitsverteilung empfohlen (Konrad-Adenauer-Stiftung 1984: 32 f.). Zur gleichen Zeit trat der Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung mit einem viel beachteten Plädoyer für die zentralistischen süddeutschen Modelle an die Öffentlichkeit, um über einen starken Bürgermeister und "Steuerungspolitiker" die Verschuldung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in Grenzen zu halten (Banner 1984). Banners verschiedentlich wiederholte Argumentation (Banner 1988, 1989) setzte sich auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der NWGO bis 1989/90 als favorisiertes Modell durch (Ehlers 1991: 398).

2.2.1 Effizienz als Leerformel

Ursprünglich argumentierte Banner (1984) aus diesem fiskalpolitischen Kontext heraus, als er seine Hypothese des Leistungsgefälles zwischen nordrhein-westfälischer und süddeutscher Kommunalverfassung bei der Steuerung kommunaler Haushalte vortrug. Als Ursache wurde plausibel angenommen, daß die Zentralität des süddeutschen Bürgermeisters im Entscheidungssystem (Einköpfigkeit, Leitung des Rates und seiner Ausschüsse) dem Ressortpartikularismus der suboptimierenden Fachpolitiker aus dem Rat, wie er von der NWGO begünstigt wird, entgegenwirken könne. Später versuchte Banner (1989: 39 ff.), diese einseitig an der Wirtschaftlichkeit - speziell der Sparsamkeit - orientierte Analyse dadurch auszubalancieren, daß er als

zweiten Maßstab die "Selbstverwaltungsleistung", vor allem die "Richtigkeit der Entscheidungen und Bürgerorientierung" in die Diskussion einführte. Sicherlich sind damit die traditionellen, obersten normativen Bezugspunkte "Effizienz und Demokratie" angesprochen. Fraglich ist aber, inwieweit sie konsensfähig operationalisiert werden.¹⁶ Der Maßstab "Richtigkeit der Entscheidungen" impliziert neben der Rechtmäßigkeit als inhaltlicher Komponente die "qualifizierte Lösung der örtlichen Probleme, Erhaltung der politischen Handlungsfähigkeit, Gemeinwohlorientierung und Unparteilichkeit sowie die Gewinnung qualifizierten Führungspersonals". Bei der Schilderung von policies zeigt sich dann allerdings, daß die Problemlösungsfähigkeit wiederum auf die Sparsamkeit des Haushaltsmanagements reduziert wird¹⁷. Sodann wird moniert, daß der Verwaltungschef in Nordrhein-Westfalen bei Personalentscheidungen vom Rat abhängig sei, daß der Rat wichtige Entscheidungen gar selbst trafe, was zur Parteipolitisierung der Verwaltung führe und Untergebene am Verwaltungschef vorbei handeln lasse - Phänomene, die in Baden-Württemberg nicht aufträten. Schließlich begünstigten die plebiszitären Elemente der baden-württembergischen Kommunalverfassung auch die Bürgerorientierung (*Banner* 1989: 50 ff.).

Es ist angebracht, sich an dieser Stelle kurz an die Logik von Effizienzurteilen zu erinnern: Urteile über Effizienz, Rationalität oder Wirtschaftlichkeit basieren grundsätzlich auf einer zunächst formal definierten Input-Struktur-Output-Relation, die *Banner* auch mit dem Verweis auf die Beziehung zwischen polity, politics und policy betont. Daß Stärke und Richtung der angenommenen Kausalität notorisch unbestimmt sind, interessiert hier zunächst nicht. Denn für die normative Kritik ist entscheidend, wie die Outputs, die die strukturellen Reformen bewirken sollen, inhaltlich spezifiziert werden und was dabei analytischer Bezugspunkt ist (*Derlien* 1974; 1990: 92 ff.). Reformervwartungen oder -ziele können sich nämlich auf Systemmerkmale wie die Machtverteilung in der polity als primären Zweck, wenn auch meist nicht als Selbstzweck richten; das hat in der Regel Auswirkungen auf den politics-Prozeß, das Konfliktniveau oder die Geschwindigkeit von Entscheidungsprozessen. "Reibungsverluste", die von Kritikern der NGO beklagt werden und die auch *Winkler-Haupt* (1988) als Kriterium aufgreift, werden jedoch in Kauf genommen, wenn man meint, die "Legitimität durch Verfahren" erhöhen zu können. Die Fragmentierung in der amerikanischen Bundesverfassung ist Ausfluß einer bestimmten Vorstellung von Gewaltenteilung; die Möglichkeit des "divided government" ist in Washington (und

¹⁶ Ich verkenne im folgenden nicht, daß *Banner* im Gegensatz zu den meisten Kommentatoren seine Maßstäbe expliziert und reflektiert.

¹⁷ Ganz im Stil der Rechnungshöfe wird der Begriff der "Wirtschaftlichkeit" einseitig im Sinne von Sparsamkeit interpretiert.

auch in Bonn) nicht auf ein Versehen des Verfassungsgebers zurückzuführen, sondern wird zumindest in Kauf genommen.¹⁸ Systeme dualer Führung - und erst recht kollektiver Führung - werden nicht zuletzt deshalb institutionalisiert, um immer vorhandene Zielkonflikte sichtbar zu machen. Niemand käme auf die Idee, die hervorgehobene Stellung des Bundesfinanzministers im Kabinett zurückzunehmen, um Reibungsverluste zu vermeiden; Konflikte können positive Funktionen erfüllen.

Alternativ zu diesem Bezugspunkt werden, wie bei *Banner*, Verfassungskonstellationen an der Chance zur Verwirklichung materieller Policies mit bestimmten Qualitäten gemessen - auch dies ist eine legitime Perspektive. In beiden Fällen spielen wissenschaftlich letztlich nicht begründbare Wertungen eine Rolle für die Wahl des Bezugspunktes, vor allem aber für die Wahl der Kriterien, nach denen systemische oder Policy-Effizienz beurteilt werden.¹⁹ Das auf den ersten Blick rein formal erscheinende Reformziel "Steigerung der Problemlösungsfähigkeit" ist bei näherer Betrachtung letztlich an substantielle Politik-Vorstellungen gebunden und damit werthaft besetzt, ohne daß dies allerdings deutlich wird: es muß daran erinnert werden, daß Probleme nicht objektiv gegeben sind, sondern subjektiv definiert werden. Gegeben sind nur Sachverhalte, die im Lichte von Wertvorstellungen (Soll-Ist-Vergleich) problematisiert werden. Und Lösungen sind üblicherweise im politischen Prozeß umstritten, weil keine a priori gegebene kollektive Nutzenfunktion existiert. Insofern ist *Banners* Verweis auf die Problemlösungsfähigkeit eine Version des entpolitisierend wirkenden Sachlichkeitsarguments.²⁰ Gemeinden als formale Apparate sind jedoch in ihren Grundstrukturen, die auch Veränderungen der fiskalischen Kontextbedingungen überdauern sollen, nicht auf spezielle Politiken ausgerichtet und beanspruchen lediglich eine formale Rationalität, von der gemeinhin erwartet wird, daß sie jeder beliebigen Politik zur Entwicklung und Durchsetzung verhilft. Insofern ist die Argumentation der niedersächsischen Thieme-Kommission von 1978 (bei *Hillmann* 1990: 42), eine GO müsse für schlechtes und für gutes Wetter taugen, völlig angebracht.

18 Im übrigen ist "divided government" gerade in der süddeutschen Verfassung als Möglichkeit angelegt, wenn der direkt gewählte Bürgermeister keine Basis in der Mehrheitsfraktion hat; bekannt ist die Situation des Oberbürgermeisters Urschlechter in Nürnberg vor einigen Jahren.

19 Wenn man der Ansicht ist, die Direktwahl des Verwaltungschefs sei systemisch wünschenswert, könnte man diese Forderung ceteris paribus auch für die Wahl des Kanzlers und von Ministerpräsidenten erheben, also auch im staatlichen Bereich eine Präsidialverfassung favorisieren. Das tut aber niemand, und die Frage ist: warum?

20 In gleicher Weise könnte man - jenseits der empirischen Substanz des Argumentes - auch in puncto Parteipolitisierung differenzierter argumentieren.

Vergegenwärtigt man sich die normative Problematik der Begründung von Reformen, werden die Ursachen von Widerstand einsichtiger: die SPD hat, wo immer sie regiert, offenbar eine Präferenz für monistische Systeme, die auf eine Parlamentarisierung der Kommunalpolitik (*Knemeyer* 1989) hinauslaufen, während die CDU eine Präferenz für exekutive Führerschaft hat. Es ließe sich wohl nachweisen, daß mit beiden Leitideen auch eng die Konzeptionen von Gemeinde als Kommunalpolitik oder als Kommunalverwaltung zusammenhängen. Umgekehrt geht damit gelegentlich die Vorstellung einher, das Gemeinwohl sei a priori gegeben und vom "Staat" (und der neutralen Beamtenschaft) zu bewachen, während diejenigen, die das Politische an der Kommunalverwaltung betonen, das Gemeinwohl nur als aufgegeben, aber nicht als gegeben betrachten.

2.2.2 *Problem der Vergleichsbasis*

Zum Verständnis der Reformprozesse ist eine weitere organisationstheoretische Erkenntnis wichtig. Jede realistische Effizienzbeurteilung setzt auch eine Vergleichsbasis voraus, an der sich die Output-Steigerung, das Mehr oder Weniger an systemischer oder programmatischer Effizienz messen läßt. Dafür gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten (*Thompson* 1967): Systeme entwickeln ihre Effizienzvorstellungen entweder im Vergleich mit ihren eigenen früheren Leistungen, die man steigern zu müssen glaubt: insofern scheint man auch in Nordrhein-Westfalen nicht zufrieden zu sein, vor allem nicht mit der starken Belastung der ehrenamtlichen Oberbürgermeister und der dem Rat untergeordneten Stellung des Hauptverwaltungsbeamten. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, sich mit ähnlichen Organisationen zu vergleichen: eben der Kommunalverfassung anderer Bundesländer; und schließlich kann man sich auch an abstrakten Modellen orientieren, die eine Effizienzvorstellung jenseits des gegebenen Leistungsniveaus suggerieren. Für die Volkskammer mag dieser Fall subjektiv gegeben gewesen sein, als über die DDR-Kommunalverfassung von 1990 zu entscheiden war. Sich an früheren Leistungsniveaus negativ zu orientieren und gleichzeitig bestimmte Modellvorstellungen im Auge zu haben, geht häufig Hand in Hand; daher die Verbindung von Kritik an der NWGO mit dem Verweis auf die süddeutschen Modelle. Relativ riskant sind Reformen, die sich von nicht erprobten Modellen leiten lassen, was indes bei keinem der betrachteten Fälle, auch nicht bei den Arbeiten an den Kommunalverfassungen der neuen Länder, der Fall war, sieht man von den innovativen Varianten ab. Bei diesen sind unvorhergesehene Folgen letztlich nicht auszuschließen, aufgrund der Komplexität der Kausalzusammenhänge

aber auch nicht in sogenannten instrumentalen Tests zu antizipieren. Meistens tendieren organisatorische Systeme daher dazu, sich an vergleichbaren Organisationen zu messen, dabei soziale Tests (*Thompson 1967*) durchzuführen und ein befriedigendes Leistungsniveau (*satisficing*) hinzunehmen.

Insofern ist es wissenschaftssoziologisch wichtig festzustellen, daß in Deutschland leider nicht alle Kommunalverfassungen gleichermaßen intensiv empirisch untersucht worden sind, sondern daß die süddeutschen Verfassungen, die für die Praxis die präferierten Vergleichsmodelle abgeben, auch von der Wissenschaft *am häufigsten* untersucht worden sind. Dabei konzentrierte sich das Interesse seit der Untersuchung *Grauhans (1970)* natürlich auf die Bürgermeister (*Wehling/Sievert 1984; Biege et al. 1978*; und vergleichend schon *Derlien et al. 1976*). Daß sich auch die ostdeutschen Experten frühzeitig an diesem mainstream der Diskussion orientierten und dem Einfluß ihrer Protagonisten ausgesetzt waren, wurde bereits gesagt. Diese Schlagseite wird deutlich, wenn man sich daran erinnert, daß die *am gründlichsten* studierte GO aber wohl die niedersächsische gewesen ist, die von der Thieme-Kommission (*Niedersächsische Sachverständigenkommission 1978*) und zuarbeitenden Gutachtern (*Seewald 1978; Thaysen 1982*) untersucht worden ist.²¹ Obwohl auch die frühere CDU-geführte Landesregierung keine grundsätzliche Reform für erforderlich gehalten hat, ist das niedersächsische - wegen der Besonderheit des Verwaltungsausschusses allerdings etwas komplizierte - Modell natürlich nicht in die Diskussion eingeführt worden, weil es den grundsätzlichen Zielen der Reformen und der Kritik an der NGO widersprochen hätte.

2.3 Empirische Basis und theoretisches Modell der Reformen

In diesem Abschnitt will ich der Frage systematisch nachgehen, warum es bisher nicht gelungen ist, aus der Vielzahl der praktischen Modelle, der Unzahl der kommunalwissenschaftlichen Äußerungen und der allerdings kleinen Zahl empirischer Untersuchungen über Kommunalverfassungen das optimale Modell herauszufinden. Man könnte die Antworten kurz fassen: das optimale (Einheits-)Modell mendelt sich nicht überall heraus, weil die politischen Präferenzen und Beurteilungsmaßstäbe der Parteien - durchaus in Verbindung mit der politischen Kultur einzelner Bundesländer - divergieren. Wir sollten jedoch auch die **faktischen Entscheidungsprämissen** analysieren, zu denen zum einen das implizite theoretische Organisationsmodell

²¹ In aller Bescheidenheit sei auch auf die empirischen Ergebnisse bei *Derlien/von Queis (1986)* zur Situation in ländlichen Gemeinden unter der niedersächsischen GO hingewiesen.

gehört, innerhalb dessen Konfigurationen entworfen und bewertet werden, sowie zum anderen die Qualität der Ist-Informationen, die im Reformprozeß verwertet werden. Ich beginne mit Letzteren.

2.3.1 Versuch der empirischen Untermauerung in Nordrhein-Westfalen

Das Innenministerium Nordrhein-Westfalens hatte 1989 die Ergebnisse einer Befragung von Kommunalpolitikern vorgelegt, die einerseits die subjektiven Einstellungen der Betroffenen zu zentralen Punkten der Kritik an der NWGO dokumentieren, die von Reform-Protagonisten ins Spiel gebracht worden waren, die andererseits aber auch verdeutlichen, in welchem Umfang Perzeptionen und Wertungen positions- und damit interessenabhängig sind.²²

Daß die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Bürgermeister und Verwaltungschef zwangsläufig zu "Überschneidungen und Reibungsverlusten" führt, meinten höchstens 41 Prozent der Ratsmitglieder, aber rund 68 Prozent der Verwaltungschefs und der Beigeordneten. Bei der Beurteilung der Kompetenz der Verwaltungschefs in Personalangelegenheiten sind die Meinungen sogar zwischen 13 Prozent positiven und 87 Prozent kritischen Standpunkten polarisiert, hinsichtlich der Organisationsgewalt zwischen 34 Prozent und 97 Prozent. Daß die Aufgabenverteilung zwischen Rat und Verwaltungschef der GO entspreche, meinten am häufigsten die Ratsvorsitzenden (68 Prozent), aber nur 39 Prozent der Verwaltungschefs; gleichzeitig wollten 48 Prozent der Verwaltungschefs die Feststellung nur als teilweise richtig einstufen. Ähnlich sehen die Meinungen zur Kompetenzverteilung speziell zwischen Ratsvorsitzendem und Verwaltungschef aus. Zwischen Rat und Verwaltung gibt es auch häufig informale Beziehungen, die am Verwaltungschef vorbeilaufen. Andererseits betonten aber etwas über 50 Prozent aller Positionsinhaber (Vorsitzende 67 Prozent), daß es keine Schwierigkeiten in der faktischen Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Verwaltungschef gebe. Auch wollte nur etwa ein Drittel der Befragten dabei auftretende Schwierigkeiten auf die handelnden Personen zurückführen. Was die für *Banners* These wichtigen Ausschüsse betrifft, hielten 80 Prozent der Ratsherren die Ausschußarbeit für effektiv, aber 51 Prozent der Wahlbeamten waren gegenteiliger Ansicht. 38 Prozent der Ratsherren konstatierten ferner Überschneidungen zwischen Ausschüssen, aber nur 28 Prozent der Wahlbeamten hatten in diesem Punkt Kritik anzubringen; 42 Prozent - mehr als unter den Ratsmitgliedern - wollten den

²² Leider differenziert die Untersuchung die Ergebnisse nur nach Position, aber nicht nach Fraktionszugehörigkeit oder Gemeindegrößenklasse.

Ausschüssen mehr Entscheidungskompetenzen einräumen. Es erstaunt auch nicht, daß nur von den Verwaltungschefs 69 Prozent ihre Amtszeit für zu kurz halten und nur sie überwiegend (67 Prozent) ihre Unabhängigkeit von der Möglichkeit der Abwahl beeinträchtigt sehen.

Bei der politischen Interpretation der Ergebnisse fällt auf, daß das Innenministerium aus dem schlichten Umstand, daß nicht alle Befragten meinten, in der besten aller möglichen Welten zu leben, einen Regelungsbedarf ableitete. So wurde z.B. aus der Beurteilung der Kompetenzverteilung gefolgert, daß sich aus den Befunden der Umfrage zwar kein bestimmter Vorschlag wie der für die Einköpfigkeit ableiten ließe, aber "wohl wird deutlich, daß sich bei einer Zusammenfassung der Ämter eine Reihe von Problemen lösen ließe, die die Umfrage dokumentiert" (*Innenministerium Nordrhein-Westfalen* 1989: 48). Genau dies steht aber theoretisch und empirisch in Frage. Träten ähnliche Ergebnisse nicht auch in anderen Bundesländern zu Tage, wenn man dort eine Befragung durchführte? Zum Beispiel bestand in der Nordrhein-Westfalen-Diskussion ein zentraler Gesichtspunkt darin, daß die formal ehrenamtlichen (Ober-)Bürgermeister stark von ihrem politischen Engagement belastet seien und de facto hauptamtlich wirkten; dies aber ist keine nordrhein-westfälische Besonderheit, sondern konnte z.B. auch für Bayern nachgewiesen werden (*Fruth* 1989).

2.3.2 Falsifizierung der Banner-These

Banners seit 1984 vorgetragene These vom Steuerungsdefizit der NWGO - insbesondere in der kommunalen Finanzpolitik - ist inzwischen empirisch modifiziert, ja sogar falsifiziert worden. *Winkler-Haupt* (1988; 1989) hat sie im Vergleich zweier mittlerer Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (Gladbeck und Lünen) mit zwei Gemeinden in Baden-Württemberg (Göppingen, Konstanz) dahingehend modifiziert, daß der baden-württembergische Oberbürgermeister keineswegs so dominant sei, wie von *Banner* angenommen, und daß in den beiden Städten in Nordrhein-Westfalen keine Spannungen zwischen Oberbürgermeister und Verwaltungschef festzustellen seien, soweit es den allgemeinen Entscheidungsprozeß angehe. Andererseits findet er *Banners* Konsolidierungsthese im Budgetprozeß bestätigt, konzidiert aber, daß sich auch in Nordrhein-Westfalen Konsolidierung erreichen ließe (Gladbeck) und sich Steue-

rungspolitiker informell entwickelten.²³ Allerdings leidet diese Untersuchung an einer gravierenden Design-Schwäche:

Winkler-Haupt hat - aus unerfindlichen Gründen - bewußt in Baden-Württemberg Gemeinden mit parteipolitisch fragmentierten Räten (bis zu fünf Fraktionen) und ohne absolute Mehrheit einer Fraktion, aber mit der CDU als jeweils stärkster Fraktion ausgesucht. Darüber hinaus wurden die Städte von Oberbürgermeistern geleitet, die parteilos waren. Für Nordrhein-Westfalen hingegen untersuchte er Gemeinden mit absoluter SPD-Mehrheit. Damit hat er den politischen Kontext nicht konstant gehalten, sondern ihn simultan mit der Kommunalverfassung variiert. Dies mußte zu einer Nivellierung der Unterschiede führen, da infolge der Mehrheitsverhältnisse in Nordrhein-Westfalen eine politische Zentralisierung und in Baden-Württemberg eine Fragmentierung angelegt war. Die logisch im Design zu berücksichtigenden Felder a) Baden-Württemberg/absolute Mehrheit und b) Nordrhein-Westfalen/Koalition wurden nicht untersucht.²⁴

Wesentlich gravierender, weil falsifizierend, ist die Untersuchung von *Kunz und Zapf-Schramm* (1989), die an Hand der Output- und Kontext-Analyse für alle 87 kreisfreien Städte der Bundesrepublik (1985) und damit für alle Verfassungstypen generell keinen Einfluß auf die Fiskalpolitik feststellen konnten; lediglich das Verschuldungsniveau wurde unter der süddeutschen Kommunalverfassung niedriger als anderswo gehalten. Allgemein waren die sozio-ökonomischen Randbedingungen wesentlich erklärungskräftiger für den Finanzierungsspielraum und die Investitionen der Gemeinden als die Verfassungsstrukturen. Die Untersuchung von *Gabriel et al.* (1990) unterstreicht die Bedeutung externer Faktoren für die Investitionstätigkeit der Gemeinden. Zwar variierte die Untersuchung nicht die Kommunalverfassung, da sie nur in Rheinland-Pfalz durchgeführt wurde, aber die externe ökonomische Lage der Gemeinden war derart determinierend, daß auch die parteipolitische Zusammensetzung der regierenden Mehrheit bedeutungslos war.

Wenn die Output-Forschung also die *Banner*-These bisher nicht stützen konnte, drängt sich die Frage auf, ob die auf kommunizierten Erfahrungen aus der Praxis oder systematischen Interviews beruhenden Untersuchungen nicht primär die subjektiv gefärbte Perzeption der am Entscheidungsprozeß (politics) Beteiligten vermitteln und bei der Einschätzung von Machtunterschieden Reputationseffekten aufsitzen. Umgekehrt

²³ *Banner* (1989: FN 5) sieht seine Hypothese indes von *Winkler-Haupt* (1988) weitgehend bestätigt.

²⁴ Nicht berücksichtigt ist auch (*Winkler-Haupt* 1988: Tab.4), daß der Konstanzer Oberbürgermeister sich die Kämmerei unterstellt hatte.

können Output-Untersuchungen natürlich nichts über die Reibungslosigkeit des politics-Prozesses aussagen - das aber ist für die Falsifizierung der zentralen Hypothese unerheblich.

2.3.3 Formalisierbarkeit von Macht?

Überlegungen, die die Machtverteilung in organisierten Systemen ändern wollen, gleichgültig, ob *per se* oder als Mittel zum Zweck, tendieren dazu, sich auf die manipulierbaren Faktoren zu beschränken und externe Restriktionen zu übersehen. Denn lediglich eine der **Machtbasen** (*French/Raven* 1960), nämlich die formale Autorität, ist gestaltbar, während Informationsverfügung, Bargaining-Power aufgrund der Verfügung über materielle Ressourcen und politische Mehrheiten sowie charismatisch verwurzelte Einflußmöglichkeiten, die in Persönlichkeit oder Stil des Führungspersonals liegen, unabhängig weiter existieren. Insofern sind Struktur-Prozeß-Kausalitäten oder gar deren Auswirkungen auf den Output eines Systems prinzipiell unbestimmt.

Die meisten Autoren weisen auf die Selbstverständlichkeit hin, daß die Mehrheitsverhältnisse immer wieder durchschlagen und die hypothetischen Effekte der mehr oder weniger formalen Zentralisation der Machtverteilung neutralisieren. Besonders anschaulich wird dies bei *Thränhardts* (1989) Betrachtungen über die Münchener Oberbürgermeister von Vogel bis Kronawitter. Inkongruenz der Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters und der Mehrheit oder wechselnde Mehrheiten führten dazu, daß Kronawitter - im Gegensatz zu Vogel - weniger präsidialer Führer als vielmehr Schiedsrichter wurde. Insofern war seine Machtposition trotz Einköpfigkeit und direkter Legitimation labiler als beispielsweise die eines Oberbürgermeisters in Nordrhein-Westfalen, der sich auf eine absolute Mehrheit und eine solide Hausmacht in seiner Partei stützen kann. *Thränhardt* (1989: 29), dem ich im übrigen den Vergleich mit präsidialen Staatsverfassungen verdanke, fragt zu recht, ob Präsidialsysteme mit einer entwickelten Parteiendemokratie kompatibel sind. Ist unter diesen Bedingungen nicht auch die Wahlordnung mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens wesentlich wichtiger für das plebiszitäre, die Persönlichkeit betonende Wahlrecht als die Direktwahl der Bürgermeisters, wenn damit der Einfluß der über die Kandidatenaufstellung beschließenden Parteiorgane geschmälert oder eine Liste korrigiert werden kann?

Des weiteren: ginge es nur um die Lösung partieller Probleme wie des Finanzmanagements oder der Reibungsverluste, wäre es nicht irrational, lediglich inkrementale Reformen durchzuführen. Budgetdisziplin ließe sich auch durch verfahrensmäßige Stärkung des Kämmerers oder des Haushaltsausschusses erreichen. Eine Alternative könnte darin bestehen, in monistischen Systemen dem Verwaltungschef und seinen Beigeordneten weitergehende Rechte in den Ratsausschüssen, möglicherweise gar den Vorsitz und die Vorbereitung zu übertragen. Zudem könnte erwogen werden, die Zahl der Ausschüsse zu reduzieren und beschließende Ausschüsse einzurichten, um das Plenum zu entlasten. Über derartige inkrementale Veränderungen wird jedoch nicht ersichtlich diskutiert, weil es letztlich, so vermute ich, um rivalisierende, normativ geladene Grundkonzeptionen von Kommunalpolitik geht.

3. Zum Schluß: Werden auch die Briten ihre Kommunalverfassung aufgeben?

Es ist eigentlich überfällig, die Frage zu stellen, ob denn die Briten mit der Kommunalverfassung leben können, die sie in Norddeutschland importiert haben und die bei uns so umstritten ist. In der Tat hat die britische Regierung kürzlich ein consultation paper vorgelegt, in dem u.a. die Einführung eines direkt gewählten Bürgermeisters nach präsidentiellem amerikanischem Vorbild angeregt wird (*Department of the Environment* 1991). Dahinter stand offenbar wie auch in Deutschland das Bedürfnis, die Managementfunktion zu stärken, was angesichts des verbreiteten Thatcherismus nicht verwundert. Wie *Stoker* und *Wolman* (1992) in einer hervorragenden Diskussion verdeutlicht haben, ist es aber in den USA gerade nicht die (strong) mayor-council-Verfassung, sondern die (dem englischen Modell und der norddeutschen Verfassung ähnliche) council-manager-Verfassung, von der in den USA Positives erwartet worden war. Zu Beginn des Jahrhunderts wurde nämlich das zweigleisige System mit einem professionellen, parteilosen Manager als Verwaltungschef eingeführt, um u.a. die Korruption einzudämmen, die sich im Direktwahl-System mit Amateuren entwickelt hatte (*Humes* 1991: 123 f.). Die Zweigleisigkeit mit ihren je nach Kompetenzverteilung vielfältigen Formen sollte zum einen der Trennung von Politik und Verwaltung dienen, zum anderen die Professionalität erhöhen. Dieses Modell hat sich vor allem in Städten der Größenordnung bis zu 250.000 Einwohner unter dem Einfluß des Mittelstandes durchgesetzt, während die mayor-council-Form (wiederum mit Varianten) besonders in den Großstädten verbreitet ist (*Stoker/Wolman* 1992: 242). Auch in den USA ist die Einschätzung der Modelle kontrovers: für das

präsidientielle Modell wird weiterhin mit der "starken Führung", der eindeutigen Verantwortlichkeit und der klaren Repräsentation der Stadt nach innen und außen argumentiert. *Stoker* und *Wolman* weisen aber darauf hin, daß die politischen Randbedingungen in England in vielen Punkten andere sind, vor allem sei der lokale Einfluß der Parteien stark, so daß direkt gewählte Bürgermeister, die die Mehrheitsfraktion nicht hinter sich bringen, de facto eine Nebenregierung dulden müßten. Im übrigen würden die Parteien selbst auf die Nominierung formal unabhängiger Kandidaten Einfluß nehmen. Daneben stelle sich die Frage nach der Finanzierung des Wahlkampfes solcher Kandidaten. Und auch die Beziehung zum direkt gewählten lokalen Parlamentsabgeordneten sei problematisch, der traditionell die Anlaufstelle für Beschwerden und der Umsetzer lokaler Interessen im Parlament ist (*Stoker/Wolman* 1992: 252 ff.). Die Begeisterung der Kommunalverbände für die Initiative Minister Heseltine's war dann auch nicht überwältigend, nicht zuletzt weil die Regierung in den letzten Jahren die - im Vergleich zu Deutschland ohnehin geringe - Kommunalautonomie mit fiskalischen und Managementreformen eingeschränkt hatte.

Man sieht also, daß die Qual der Wahl zwischen den Modellen auch andere trifft. Besonders pikant ist der Fall natürlich, weil die Briten selbst das von ihnen exportierte System zu überdenken scheinen, während es in Norddeutschland mehr (Niedersachsen) oder weniger fest (Nordrhein-Westfalen) in der politischen Kultur der Länder verankert ist. Der Fall sollte freilich auch daran erinnern, daß Transplantationen von Modellen unterschiedliche Kontexte berücksichtigen müssen, in denen die Kommunalverfassungen funktionieren - ein Aspekt, der in einer von verkürztem Effizienzdenken dominierten Reformdiskussion untergehen könnte. Vorbehaltlich einer tieferen Dokumentenanalyse der Verhandlungen in den Landtagen läßt sich allerdings konstatieren, daß in den neuen Ländern Gesichtspunkte des Managements nicht die dominante Rolle gespielt haben wie in der Kontroverse um die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens. Vermutlich hat neben dem Zeitdruck, den Parteipräferenzen und dem Einfluß westdeutscher Partnerländer in der dortigen Diskussion auch eine Rolle gespielt, daß man in der post-revolutionären Situation angesichts der Offenheit der DDR-Kommunalverfassung von 1990 leichter ein funktionierendes Gesamtsystem importieren konnte, als die Reform eines etablierten Systems wie in Nordrhein-Westfalen durchzusetzen, dessen Ineffektivität letztlich nach wie vor nicht nachgewiesen ist.

Literatur

von Arnim, Hans Herbert 1992: Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, in: Die öffentliche Verwaltung 45, S. 330 - 239.

Banner, Gerhard 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik - am Beispiel der Haushaltspolitik, in: Die öffentliche Verwaltung 37, S. 364 - 372.

Banner, Gerhard 1988: Der (Ober-)Bürgermeister als Verwaltungschef - Ein mögliches Modell? in: Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter (Hg.): Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988: Landeszentrale für politische Bildung (o.J.), S. 59 - 76.

Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassung und Selbstverwaltungsleistung, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse. Basel, S. 37 - 61.

Bernet, Wolfgang 1992: Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der neuen Länder. Expertise im Auftrag der KSPW. Ms Jena/Speyer.

Biege, Hans-Peter/Fabritius, Georg/Sievert, Hans-Jörg/Wehling, Hans-Georg 1978: Zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung. Kommunales Wahlverhalten im Lichte einer Oberbürgermeisterwahl. Meisenheim.

Cartwright, Dorwin 1960 (ed.): Studies in Social Power. Ann Arbor.

Department of the Environment 1991: Local Government Review: the Internal Management of Local Government in England. A Consultation Paper. London.

Derlien, Hans-Ulrich 1974: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 7, S. 1 - 22; abgedruckt in: Remer, Andreas (Hg.) 1982: Verwaltungsführung Berlin, S. 89 - 105.

Derlien, Hans-Ulrich 1990: Regierungsorganisation - institutionelle Restriktion des Regierens?, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik I. Opladen, S. 91 - 104.

Derlien, Hans-Ulrich/Gürtler, Christoph/Holler, Wolfgang/Schreiner, Hermann 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden. Meisenheim am Glan.

Derlien, Hans-Ulrich/von Queis, Dyprand 1986: Kommunalverfassung im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem. Baden-Baden.

Ehlers, Dirk 1991: Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, in: NWVBl 5, S. 397 - 402.

French, John/Raven, R.R. 1960: The Bases of Social Power, in: *Cartwright, Dorwin* (ed.): Studies in Social Power. Ann Arbor, S. 150 - 167.

Frey, Rainer 1988: Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Einführung in die Problematik, in: *Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter* (Hg.): Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988: Landeszentrale für politische Bildung (o.J.), S. 17 - 21.

Friedrich-Ebert Stiftung 1978 (Hg.): Kommunale Politik. Rahmenbedingungen. Strukturen. Entscheidungsprozess. Bonn.

Fruth, Hanno 1989: Sind unsere ehrenamtlichen Stadträte überfordert? München.

Gabriel, Oscar W. 1988: Politische Partizipation und kommunale Politik, in: APuZ 29/88, S. 3 - 20.

Gabriel, Oscar W./Kunz, Volker/Zapf-Schramm, Thomas 1990: Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens. München.

Grauhan, Rolf-Richard 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte. Freiburg.

Hauschild, Christoph 1991: Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR. Baden-Baden.

Hillmann, Gert 1991: Bemerkungen zu einer Kommunalverfassungsreform in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, in: Die öffentliche Verwaltung 44, S. 41 - 49.

Holler, Wolfgang 1978: Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik. Eine vergleichende Analyse der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von SPD, CDU/CSU und FDP, in: *Friedrich-Ebert Stiftung* (Hg.): *Kommunale Politik. Rahmenbedingungen. Strukturen. Entscheidungsprozess.* Bonn, S. 301 - 329.

Humes, Samuel 1991: *Local Governance and National Power. A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government.* New York etc..

Innenministerium Nordrhein-Westfalen 1989: *Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Auswertung der Antworten.* Düsseldorf.

Innenministerium Nordrhein-Westfalen 1991: *Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen.* Düsseldorf.

Knemeyer, Franz-Ludwig 1989: *Parlamentarisierung der Stadträte und Stadtregierung? Rückbesinnung auf die kommunalverfassungsgemäße Rollenverteilung,* in: *Schwab, Dieter et al.* (Hg.): *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft.* Berlin, S. 741 - 758.

Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.) 1990: *Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR.* Baden-Baden.

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.) 1984: *Politik und kommunale Selbstverwaltung. Grundmodell zur Reform der inneren Kommunalverfassung.* Köln u.a..

Kunz, Volker/Zapf-Schramm, Thomas 1989: *Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik,* in: *Schimanke, Dieter* (Hg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse.* Basel, S. 161 - 189.

Neckel, Sighard 1992: *Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR,* in: *ZfS* 21, S. 252 - 268.

Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Reform des Kommunalrechts 1978: *Bericht.* Hannover.

Reuter, Lutz-Rainer 1976: *Kommunalpolitik im Parteienvergleich,* in: *APuZ* 34/76, S. 3 - 46.

Schimanke, Dieter 1977: *Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen,* in: *AfK* 16, S. 211 - 231.

Schimanke, Dieter, 1988: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: *Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter* (Hg.): Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988: Landeszentrale für politische Bildung (o.J.), S. 23 - 34.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1992: Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern. Stand und Perspektiven, in: AfK 31, S. 1 - 22.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd/Stade, Isabell/Borchmann, Michael 1993: Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Loseblattsammlung. Stuttgart/ Berlin/ Köln.

Seewald, Otfried 1978: Probleme der Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts, dargestellt am Beispiel der niedersächsischen Kommunalverfassung. Köln.

Stoker, Gerry/Wolman, Harold 1992: Drawing Lessons from US Experience: an Elected Mayor for British Local Government, in: *Public Administration* 70, S. 241 - 267.

Thaysen, Uwe 1982: Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen. Heidelberg/Hamburg.

Thompson, James D. 1967: Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory. New York.

Thränhardt, Dietrich 1989: Kommunalverfassung in einer Welt des Wandels, in: *Schimanke, Dieter* (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse. Basel, S. 15 - 36.

Voigt, Rüdiger 1988: Grundzüge der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen. Die Entwicklung seit 1945, in: *Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter* (Hg.): Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988: Landeszentrale für politische Bildung (o.J.), S. 35 - 58; wieder abgedruckt als "Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislativer Programmsteuerung", in: *APuZ* B22-23/92, S. 3 - 12.

Wehling, Hans-Georg/Siewert, Hans-Jörg 1984: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie. Stuttgart u.a..

Winkler-Haupt, Uwe 1988: Kommunalverfassung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, in: *Verwaltung, Organisation, Personalwesen* 10, S. 125 - 137.

Winkler-Haupt, Uwe 1989: Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den Policy-Output. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum kommunalen Willensbildungs- und haushaltsentscheidungsprozeß in zwei Bundesländern, in: *Schimanke, Dieter* (Hg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*. Basel, S. 143 - 160.