

Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung

Herausgegeben von Barbara Remmert
und Hans-Georg Wehling



Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Schriften zur politischen Landeskunde
Baden-Württembergs

Band 39

Herausgegeben von der
Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Zu diesem Buch

In den Kommunen ist die Politik den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten, denn dort wird Politik täglich erfahrbar: Wo werden unsere Kinder betreut? Wo findet Altenpflege statt? Wie werden Migranten integriert? Und wer finanziert all das? Die Kommunen gestalten Politik wesentlich mit und prägen den öffentlichen Eindruck von „gelingender“ oder „versagender“ Politik, und das nicht nur beim Thema Gemeindefinanzen und Partizipation der Bürger. Ihre Selbstverwaltung hat sich als Erfolgsmodell erwiesen. Ohne Kommunen ist politisches Leben schlicht nicht denkbar.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Barbara Remmert, geb. 1964, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Kommunalrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen, stellvertretende Sprecherin des dortigen Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung und Richterin am Staatsgerichtshof des Landes Bremen.

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, geb. 1938, war Leiter der Abteilung Publikationen der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und lehrt Politikwissenschaft (Schwerpunkt Landespolitik und Kommunalpolitik) am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung

Herausgegeben von
Barbara Remmert und Hans-Georg Wehling

Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Alle Rechte vorbehalten

© 2012 Verlag W. Kohlhammer GmbH Stuttgart

Umschlagfoto: Manfred Grohe, Kirchentellinsfurt

Grafik: Studio für Mediendesign, Christoph Lang, Rottenburg a. N. (www.8421medien.de)

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co KG

Printed in Germany

Gemeinhin wird Kommunalpolitik als die „Schule der Demokratie“ betrachtet: Hier vor Ort, vor der eigenen Haustür können der Bürger und die Bürgerin die anstehenden Probleme und die Lösungsansätze studieren, sich eine eigene Meinung bilden, das kommunalpolitische Personal qualitativ einschätzen und vor allem mitreden (lernen), sich einbringen und einmischen. Die Arbeit im Gemeinderat mag für höhere politische Ebenen qualifizieren. Mehr als 18 000 Mitglieder zählen die Gemeinderäte in Baden-Württemberg, rund 2000 Mitglieder die Kreistage, die über Aufgaben entscheiden, die über den Rahmen einer einzelnen Gemeinde hinausgehen. Und das sind nur die Gewählten! Rechnet man die Kandidatinnen und Kandidaten mit ein, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen und – nicht zuletzt – natürlich die kommunalpolitisch Interessierten, dann liegt auf der Hand, warum es der Landeszentrale für politische Bildung (LpB) von Anfang an ein besonderes Anliegen war, Kommunalpolitik zu thematisieren, aktuelle kommunalpolitische Fragen aufzugreifen und Diskussionen abzubilden. Sie tut dies in einer Fülle von Veranstaltungen, aber eben auch mit Publikationen, von denen manche bereits zu Standardwerken geworden sind. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an den von Prof. Dr. Hans-Georg Wehling zusammen mit dem damaligen Ulmer Oberbürgermeister und LpB-Kuratoriumsmitglied Dr. Theodor Pfizer 1985 erstmals herausgegebenen Band „Kommunalpolitik in Baden-Württemberg“ (die dritte, völlig neu überarbeitete Auflage erschien 2000) in der Reihe „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“ oder an das vom selben Herausgeber seit 1979 in regelmäßigen Abständen von fünf Jahren (rechtzeitig vor jeder Kommunalwahl) betreute „Taschenbuch Baden-Württemberg“, das die LpB seit 2009 als „Handbuch Kommunalpolitik“ weiterführt.

Kommunalpolitik betrifft die Bürgerinnen und Bürger konkret und in ihrem unmittelbaren Lebenszusammenhang – von der Kindheit bis ins hohe Alter, gewissermaßen von der „Wiege bis zur Bahre“. Das macht sie besonders spannend. Gleichzeitig ändern sich die Herausforderungen an die Kommunalpolitik ständig – man denke nur an die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise oder an

die fortschreitende Globalisierung mit all ihren Verwerfungen. Wir freuen uns, dass es uns mit dem vorliegenden Band gelungen ist, einen guten Teil der aktuellen Fragen in der Kommunalpolitik des Landes und darüber hinaus aufgreifen zu können. Dabei ist es den Herausgebern gelungen, ausgewiesene Expertinnen und Experten aus ganz Deutschland zu gewinnen, die eine breite thematische Vielfalt abdecken.

Stuttgart, im Januar 2012

Lothar Frick

Direktor der Landeszentrale

für politische Bildung

Baden-Württemberg

Dr. Reinhold Weber

Leitung der „Schriften zur politischen

Landeskunde Baden-Württembergs“

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
<i>Barbara Remmert und Hans-Georg Wehling</i>	
Perspektiven der Kommunalpolitik. Eine Einführung	9
<i>Dieter Grunow</i>	
Aufgabenstruktur und Aufgabenentwicklung der Kommunalpolitik	12
<i>Wolfgang Scherf</i>	
Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung	27
<i>Gerhard Banner</i>	
Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?	41
<i>Hans-Georg Wehling</i>	
Bürgermeister	61
<i>Timm Kern</i>	
Wie man Bürgermeister bleibt und wie man sein Amt verlieren kann ...	78
<i>Paul Witt</i>	
Position und Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg – wer gewählt wird	90
<i>Lars Holtkamp</i>	
Parteieneinfluss in der Kommunalpolitik	117
<i>Andreas Kost</i>	
Mehr direkte Demokratie in den Kommunen?	130

Georg Fuchs

Landrat zwischen Politik und Verwaltung. Baden-Württemberg
und Bayern im Vergleich 144

Barbara Remmert

Kommunales Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige? 178

Wolfgang Dietz

Die Europäische Union und ihr Einfluss auf die Kommunalpolitik –
ein Erfahrungsbericht 192

Elmar Braun

Praxistest Kommunalpolitik 202

Die Autorin und die Autoren 213

Perspektiven der Kommunalpolitik. Eine Einführung

Kommunalpolitik ist immer in Bewegung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen ändern sich – ebenso wie der Umgang der Menschen mit ihnen – mal mehr, mal weniger. Vor allem ändert sich aber das Aufgabenspektrum. Zum Wesen von Kommunalpolitik gehört, dass ihre Aufgaben nicht begrenzt sind. Probleme werden oft zunächst an der Basis des politischen Systems, also auf lokaler Ebene sichtbar und verlangen dort nach angemessenen Lösungen, bevor sich höhere Ebenen überhaupt für sie interessieren und sich ihrer annehmen können. Erinnert sei nur an die Zeit der Industrialisierung Deutschlands mit ihrem Flächenbedarf, mit ihren großräumigen Wanderbewegungen, als Wohnungen erstellt, Straßenplanungen erfolgen und die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Beseitigung von Abwasser und Müll sichergestellt werden mussten. Eine ähnliche Massierung von Aufgaben brachte das Ende des Zweiten Weltkriegs: Die Basisbedürfnisse der Menschen mussten auf örtlicher Ebene befriedigt werden, denn nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches gab es zunächst keine funktionierenden überörtlichen Instanzen. Hier hat die Kommunalverwaltung Großes geleistet, auch dank einer über die Regimewechsel hinausreichenden hohen personellen Kontinuität. Handlungsmuster und Routinen, wie man sich in Katastrophenfällen verhält, waren noch vorhanden, eingeübt. Der rasche Wiederaufstieg Deutschlands ist ganz wesentlich den Gemeinden zu verdanken. Diese Zeit war für die Kommunalpolitik bis heute stilbildend: Kommunalpolitik gilt als unbürokratisch und sachorientiert.

Weniger dramatisch, doch nicht weniger bedeutend sind die Herausforderungen an die Kommunalpolitik heute. Der demografische Wandel und die Integration von Migrantinnen und Migranten, oft aus anderen Kulturkreisen, müssen ebenso bewältigt werden wie die sogenannte Energiewende und der politisch geforderte ökologische Umbau der Industriegesellschaft. Ohne die Einbeziehung der Gemeinden sind diese Aufgaben nicht erfolgreich zu bewältigen. Perspektiven hat die Kommunalpolitik also nach wie vor.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen die Gemeinden allerdings eine dem Aufgabenspektrum angemessene Finanzausstattung. Dabei muss es eigene

Einnahmequellen geben, die die jeweilige Gemeinde beeinflussen kann. Dazu gehört auch die Beibehaltung, möglicherweise sogar die Ausweitung der Gewerbesteuer, die Gemeinden und Wirtschaft aneinander bindet. Eine ausreichende Finanzausstattung ist aber nicht die einzige Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene. Vor allem kommt es darauf an, das kommunale Entscheidungssystem arbeitsfähig zu halten – oder auch erst arbeitsfähig zu machen. Die tiefgreifenden Reformen der letzten 20 Jahre zielten darauf ab. Ein zentraler Ansatzpunkt war die Stärkung der Position des Bürgermeisters durch Kompetenzausweitungen und durch die unmittelbare Legitimation durch das Volk. Die verstärkte Einbeziehung der Bürger bei der Auswahl der Gemeinderatsmitglieder mittels Stimmenhäufung (kumulieren) und Wahlmöglichkeiten über Listengrenzen hinweg (panaschieren) sollte zu mehr Vertrauen sowie größerer Unabhängigkeit der einzelnen Gemeinderäte führen und den Parteieinfluss zurückdrängen. Schließlich wurde flächendeckend der kommunale Bürgerentscheid eingeführt, nicht um an die Stelle des repräsentativen Systems die direkte Demokratie zu setzen, sondern um bei Themen mit hohem Konfliktpotenzial den Bürgerinnen und Bürgern das letzte Wort geben zu können und damit friedensstiftend zu wirken. Gleichzeitig sollte das Instrument des Bürgerentscheids allein schon durch seine Existenz disziplinierend auf den Gemeinderat wirken, der sich dadurch enger an der Bürgermeinung orientieren muss.

Politisch umstritten ist bislang die Frage, inwieweit Ausländer, die schon länger in deutschen Gemeinden wohnen, in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess einbezogen werden können und sollen. EU-Ausländer haben wegen entsprechender Vorgaben des Unionsrechts das kommunale Wahlrecht schon länger, nehmen es aber kaum wahr. Reichen für die deutliche Mehrheit von Ausländern aus Drittstaaten Ausländer- und Integrationsbeiräte aus, oder sollten auch für sie Wahlrechte eingeführt werden?

Die Reformen im Bereich der kommunalen Verfassungssysteme sind weitgehend am baden-württembergischen Modell, zudem auch am bayerischen Vorbild orientiert. Hier entfaltet der deutsche Föderalismus sein innovatives Potenzial, indem in einem Land erfolgreiche Modelle von anderen Ländern übernommen werden. Allerdings treffen Neuerungen zumeist auf eingefahrene Verhaltensmuster, auf über einen längeren Zeitraum entstandene politische Kulturen, die Neuerungen zum Teil um den angestrebten Effekt bringen können. Erwünschte Änderungen stellen sich oft erst allmählich ein.

Das könnte auch auf die derzeit wichtigste angestrebte Neuerung in Baden-Württemberg zutreffen: die geplante Einführung der Direktwahl der Landräte, die in anderen Ländern längst gegeben ist. Nicht zufällig wird diesem Thema daher in dieser Publikation breiter Raum eingeräumt, zumal die Kreispolitik in

der politikwissenschaftlichen Literatur regelmäßig zu kurz kommt. Der Vergleich mit Bayern liegt nahe, da dort die Direktwahl der Landräte die längste Tradition hat. Während in Baden-Württemberg bislang unter den Bedingungen der Wahl durch den Kreistag mit erheblichen Einflussrechten des Innenministeriums bei der Vorauswahl der Kandidaten der „klassische Beamtentyp“ unter den Landräten vorherrscht – wenig (partei-)politisiert, verwaltungserfahren, mit einem abgeschlossenen juristischen Studium oder jedenfalls einem Abschluss an einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung –, weist Bayern eine vielfältigere Rekrutierung auf. Hier ist das Amt zudem sehr viel politischer. Das liegt nicht zuletzt daran, dass für die Direktwahl Wahlkampf Erfahrung nützlich ist und man der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von Parteien bedarf.

Offen ist, wie sich die Wählerinnen und Wähler in Baden-Württemberg künftig verhalten werden. Zunächst einmal werden wohl die bisherigen Landräte wiedergewählt werden. Aber dann? Möglich ist durchaus, dass die Wählerinnen und Wähler in Baden-Württemberg auch in Zukunft für das Amt des Landrats den gelernten Verwaltungsfachmann bevorzugen, wie das auch bei Bürgermeisterwahlen weit überwiegend der Fall ist. Hier werden zu annähernd 90 % Kandidaten mit Verwaltungserfahrung gewählt, obwohl die Gemeindeordnung keine Qualifikationsanforderungen für Bürgermeister enthält. Das liegt sicher auch daran, dass Politik auf der Ebene von Gemeinden und Kreisen in Baden-Württemberg anders als in anderen Bundesländern traditionsgemäß als unpolitische Verwaltung wahrgenommen wird: Die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg bevorzugen auf kommunaler Ebene das konkordanzdemokratische Modell der gütlichen Einigung und nicht, wie beispielsweise die Menschen in Nordrhein-Westfalen, das konkurrenzdemokratische mit dem Gegenüber von „Regierung“ und „Opposition“.

Das vorliegende Buch ist aus einer Tagung hervorgegangen, die im Herbst 2010 gemeinsam von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und dem Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung an der Universität Tübingen im Haus auf der Alb in Bad Urach veranstaltet worden ist. Zu danken haben wir Direktor Lothar Frick und Dr. Iris Häuser von der Landeszentrale für politische Bildung und allen Referenten der Tagung, die von Prof. Dr. Barbara Remmert und Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, beide Universität Tübingen, geleitet worden ist. Unser Dank geht auch an Jörg Krause, Kornwestheim, der die Texte erfasst und bearbeitet hat.

Aufgabenstruktur und Aufgabenentwicklung der Kommunalpolitik

In einem Aufsatz von 1980 bezeichnet Gunnar Folke Schuppert die „öffentlichen Aufgaben“ als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft.¹ Eine fachwissenschaftliche Literaturrecherche bestätigt dies aber nicht. Ganz im Gegenteil, die diesbezügliche Literatur ist eher spärlich. An dieser Situation hat auch die Diskussion über das Neue Steuerungsmodell (NSM) und das dabei propagierte Produktkonzept nicht viel geändert.² Vielmehr hat sich der Produktbegriff als ausgesprochen schwierig erwiesen. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der vielfältigen Funktionen, die dem Begriff in den NSM-Modellen zugesprochen wurden.

Die Bestimmung des Gegenstands – kommunale (öffentliche) Aufgaben – ist sowohl mit Blick auf die Abgrenzung nach außen wie hinsichtlich der internen Variation schwierig. In der Außenabgrenzung gibt es erhebliche Unschärfen, die durch „grenzüberschreitende“ Projekte – wie die Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) – sogar zusätzlich befördert werden. In der Binnendifferenzierung machen viele verschiedene Gesichtspunkte mit unterschiedlichen Detaillierungsgraden die Argumentation unübersichtlich. Geht es um Zielsetzungen politischer Programme, um Durchführungsbestimmungen, um Praktiken bzw. Handlungsmuster politischer und administrativer Akteure oder um überprüfbare Effekte staatlicher und kommunaler Entscheidungen?

Einen besonders naheliegenden Ansatzpunkt zur Bestimmung des Gegenstandes liefern nach wie vor die rechtlichen Vorgaben, die von Verfassungsnormen bis zu detaillierten Verwaltungsvorschriften reichen und legalistische Ausformungen politischer Programme darstellen. Dies ist für rechtsstaatliche Systeme – vor allem mit einer mitteleuropäischen Rechtskultur – typisch. Allerdings enthalten diese Normenbestände viele Elemente (z.B. Verfahrensre-

-
- 1 Gunnar Folke Schuppert: Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltungsarchiv 71 (1980), Heft 4, S. 309–344.
 - 2 Hinweise auf alle aktuellen Reformkonzepte finden sich im Überblick bei Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.

geln), die mit den materiellen oder immateriellen Aufgabenbestimmungen nicht unmittelbar verknüpft sind. Außerdem sind die Normenbestände ständig Gegenstand von Veränderungen oder grundsätzlich neuen Gestaltungsimpulsen. Schuppert hat daher in dem erwähnten Aufsatz gezeigt, dass man trotz verschiedener neuer „Gruppierungsversuche“ mit Blick auf die kommunale Praxis bei „Bündeln wesensähnlicher Aufgaben“ verbleibt und letztlich die Bundeshaushaltsordnung (BHO) als (hintergründige) Strukturierung benutzt. Damit verlagert sich die Frage nach den Aufgabenbeständen zur Frage nach verfügbaren Haushaltstiteln. Dies ist nicht unplausibel, weil ein wichtiges Kriterium für den „öffentlichen“ Charakter von gesellschaftlichen (kollektiven) Aufgaben eine Finanzierung aus öffentlichen (politisch-administrativ disponierten) Mitteln darstellt.

Schon hinsichtlich des von Adolph Wagner postulierten „Gesetzes wachsender öffentlicher Aufgaben“ wurde rasch geschlussfolgert, dass er wohl öffentliche Ausgaben gemeint habe. In jedem Fall finden wir derzeit verschiedene qualitative und quantitative Darstellungen öffentlicher Angelegenheiten und diesbezüglicher Aktivitäten – ohne eine akribische Liste von kommunalen Aufgaben daraus ableiten zu können.

Bevor die Bestandsfrage näher untersucht wird, sollen ergänzend zwei abstraktere Abgrenzungs- und Strukturierungsüberlegungen berücksichtigt werden. Aus der Sicht der Ökonomie geht es um die Spezifikation von „öffentlichen Gütern“, für die die Merkmale der Nicht-Ausschließbarkeit, der Unteilbarkeit (Prinzip des gemeinsamen Konsums) und der Nichtrivalität gelten. Unter derartigen Bedingungen sind privatwirtschaftliche Lösungen nicht möglich. Es zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass sogenannte „reine“ öffentliche Güter praktisch kaum existieren und dass fast alle Varianten „öffentlicher Güter“ das Ergebnis politischer Entscheidungen darstellen. Als Beispiel seien die Gesundheitsdienstleistungen genannt, die nur aufgrund von Versicherungspflicht und staatlicher Regulation von Beitragsverpflichtung und Anspruchsberechtigungen ein quasi öffentliches Gut darstellen. Diese Analyse lässt zugleich erkennen, warum an dieser Schnittstelle wichtige politische und wissenschaftliche Kontroversen über die Notwendigkeit und/oder Ausgestaltung öffentlicher Aufgaben entstehen.

Die moderne sozialwissenschaftliche Systemtheorie (Niklas Luhmann) unterscheidet zwischen gesellschaftlichen Funktionssystemen – u.a. dem Politisch-Administrativen System (PAS) und dem Wirtschaftssystem. Dabei werden die Funktionssysteme in gleicher Art und Intensität analysiert, wobei auf ihre Funktionen, ihre Kommunikationsmedien und ihre Codes sowie auf ihre (Knappheits-) Probleme verwiesen wird. Für die öffentliche Verwaltung sind dies: Herstellung bindender Entscheidungen (Funktion), Recht (Kommunikationsmedium; Recht oder Unrecht als Code) und Sachgerechtigkeit/Problemlösungskapazität (Knapp-

heitsproblem). Dieser Theorieansatz setzt Funktionen, d. h. politisch definierte administrative Aufgaben, an die erste Stelle und verknüpft diese mit spezifischen Organisationsformen und Arbeitsweisen (Funktionslogik). Dadurch ist nachvollziehbar, warum sich die Funktionssysteme in modernen (funktional differenzierten) Gesellschaften nur indirekt beeinflussen und nur begrenzt gegenseitig ersetzen können. Sie haben sich auf ihre Funktionen spezialisiert. Der Begriff der Gewährleistungsverwaltung als neueres Verwaltungsleitbild (vor allem auf der kommunalen Ebene) lässt deshalb ein Spannungsverhältnis, vielleicht sogar ein Scheitern erwarten, da es Prinzipien des politisch-administrativen Systems mit denen des Wirtschaftssystems eng zu verknüpfen versucht.

Struktur kommunaler Aufgabenbestände: Qualitäten und Quantitäten

Öffentliche Aufgaben in Deutschland beziehen sich auf allgemeine, öffentliche Belange der Gesellschaft und haben einen politischen Beschluss und/oder eine direkte oder indirekte Gesetzesbindung und/oder eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln zur Grundlage. Die zu einem bestimmten Zeitpunkt erfassbaren Aufgabenbestände sind das kumulative Ergebnis einer Vielzahl von politischen und administrativen Entscheidungen. Sie wurden teils über Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte, hinweg entwickelt und stehen in engem Zusammenhang mit dem Anwachsen der Bevölkerung, mit der Urbanisierung (räumlichen Verdichtung), mit der Industrialisierung und mit der Globalisierung usw. Die Kumulation ergibt sich immer dann, wenn eine Aufgabe als dauerhaft angesehen und dementsprechend organisiert wird. Ein charakteristischer Impuls ist die mangelnde oder begrenzte Fähigkeit der Gesellschaftsmitglieder, die Aufgaben individuell oder im Rahmen von selbstorganisierten Kooperationsmustern zu bewältigen. Wenngleich die den Aufgaben zugrundeliegenden Probleme und Herausforderungen in bestimmten Phasen gesellschaftlicher Entwicklung sehr ähnlich sein können, variieren Umfang und Ordnung öffentlicher Aufgaben zum Teil erheblich, zum Beispiel in Abhängigkeit vom Gesellschafts- und Staatsverständnis (vgl. Deutschland, USA, China). Die grundsätzliche Verankerung und die Organisation öffentlicher Aufgabenerledigung sind deshalb in großem Maße pfadabhängig und nicht leicht zu verändern. Die Entstehung öffentlicher Aufgaben ist hier allerdings nicht im Sinne der Geschichtsschreibung von Interesse,³ sondern nur für die Darstellung von Mechanismen, die ihr Wachstum und Schrumpfen oder ihre Verlagerungen verursa-

3 Vgl. dazu Margit Seckelmann: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: Der moderne Staat 1 (2008), Heft 2, S. 267–284.

chen (siehe unten). Oder mit anderen Worten: die Unterscheidung zwischen langfristigen Trends und kurzfristigen Variationen. Zunächst ist aber auf die Strukturierung des (historisch gewachsenen) Bestandes einzugehen.

Die Gesamtzahl öffentlicher Aufgaben ist aus verschiedenen Gründen (siehe oben) nicht eindeutig zu bestimmen. Deshalb wird mit Indikatoren gearbeitet, die entweder nur grobe Aufgabengliederungen beinhalten oder nur indirekt auf die Aufgabenbestände verweisen. Für die weitere Betrachtung sind drei Aufteilungen von besonderem Interesse:

- die Aufteilung zwischen den Ebenen des Politisch-Administrativen Systems (PAS; Gebietskörperschaften);
- die Abgrenzung gegenüber den privat oder privatwirtschaftlich zu erledigenden Aufgaben (Schnittstelle zum Wirtschaftssystem);
- die interne Strukturierung von Aufgabensegmenten (Politikfeldern) auf der kommunalen Ebene.

Kennzeichnend für die Makroarchitektur des deutschen PAS ist die Kombination von Macht- und Verantwortungsaufteilung und ihre Koordination. Die typisierenden Stichworte sind bekannt und hier nur zu benennen: kooperativer (Verwaltungs-) Föderalismus, Subsidiarität, echte und unechte Kommunalisierung, desorganisierter Sozialstaat, Politikverflechtungsfälle, Mischverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben, Gemeinschaftssteuern, „goldener Zügel“ und andere mehr.⁴ Für die Erörterung kommunaler Aufgabenentwicklung ist die Kombination von Generalauftrag (Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gemäß Art. 28 Grundgesetz) zur Gestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse und die Einbindung der kommunalen Ebene in die gesamtstaatliche Leistungserbringung bzw. Aufgabenerledigung von Bedeutung. Allgemein wird davon ausgegangen, dass 80 % aller öffentlichen Aufgaben auf der örtlichen Ebene, in Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen, zu erledigen sind. Genau abzählen lässt sich das aber nicht. Auch die übliche Unterteilung in freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben⁵, übertragene Aufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung⁶ und Auftragsangelegenheiten wird zwar mit Blick auf die

4 Dass dies nicht selbstverständlich oder notwendig ist, zeigt der internationale Vergleich: Hellmut Wollmann: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden 2008. Grundlegende Entflechtungsversuche sind in Deutschland zumeist, wie zuletzt im Rahmen der Föderalismuskommission (I), gescheitert.

5 Freiwillig sind zum Beispiel kulturelle Einrichtungen, Sportstätten, Grünanlagen; pflichtig sind Gemeindewahlen, Abwasserbeseitigung, allgemein bildende Schulen, Feuerwehr, Bauleitplanung, Versorgungseinrichtungen.

6 Als typische Beispiele werden Ortspolizei, Meldewesen, Standesamt, Gewerbeaufsicht, Baurecht und Sozialhilfe genannt.

inhaltliche Aufgabenbeschreibung (Gesetzesgrundlage und Politikfeld) bestimmt, aber nicht im Sinne der Quantitäten der verschiedenen Zuständigkeitsgrade lokaler Akteure. Dies hängt mit der oben genannten vertikalen Verantwortungsteilung zusammen, die ein einheitliches bundesweites Muster in der Regel nicht erwarten lässt.⁷ Schon in der Grundentscheidung zwischen einem dualistischen und einem monistischen Prinzip unterscheiden sich die Bundesländer. Das Bild wird noch komplexer, wenn man die Unterschiede in den Gemeinde- und Kreisgrößen, die Rolle der Mittelinstanzen (Bezirksregierung, Regierungspräsidien) sowie die Varianten der Verwaltungskooperation in Samtgemeinden, Ämtern und Ähnlichem einbezieht. Dies zeigt zum Beispiel der Vergleich von Baden-Württemberg (BW) mit einer Vielzahl kleiner territorialer Einheiten einerseits und Nordrhein-Westfalen (NRW) mit großen Einheiten andererseits, die durch die Gebietsreformen der 1960/70er-Jahre geschaffen wurden. Daraus resultieren nicht nur unterschiedliche Gesamtzahlen an Städten und Gemeinden (NRW: 396; BW: 1101), sondern auch große Unterschiede im Bedarf an politischen Funktionsträgern und Verwaltungskapazitäten; auch die Variationen innerhalb des jeweiligen Bundeslandes sind größer, weil die Aufgabenverlagerung zwischen den PAS-Ebenen unterschiedlich ausfallen kann. Es kommt hinzu, dass diesbezügliche Veränderungsbestrebungen ein Dauerphänomen sind. Die Folge: es ist praktisch unmöglich, genau anzugeben, was im Hinblick auf kommunale Aufgabenbestände in Deutschland zu einem bestimmten Zeitpunkt der Fall ist.

Die Frage nach den kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten hat sich zunächst auf die Selbstverwaltungsaufgaben zu konzentrieren, wobei nur die freiwilligen Aufgaben, auch das „ob überhaupt“ sowie die inhaltlichen Zielsetzungen zum Gegenstand kommunalpolitischer Entscheidungen gemacht werden (können). Der entscheidende Parameter für die diesbezügliche Nutzung der kommunalen Selbstverwaltungs- bzw. Selbstgestaltungsoptionen ist die Finanzlage – und insbesondere die sogenannte „freie Spitze“. Inzwischen haben nur noch 18 Städte und Gemeinden in NRW einen ausgeglichenen Haushalt; dagegen arbeiten bereits 137 mit einem Nothaushalt und haben somit keine Entscheidungsautonomie hinsichtlich der freiwilligen Projekte.⁸ Dies wird auch

7 Vgl. die Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung sowie die aktuelle Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch Schaffung eines „einheitlichen Ansprechpartners“.

8 Dass im Vergleich dazu Baden-Württemberg wesentlich besser dasteht, zeigen zum Beispiel die mit 9 EUR sehr geringen Pro-Kopf-Kassenkredite der kommunalen Haushalte im Jahr 2007. In Nordrhein-Westfalen sind es 763 EUR (!). Zahlen nach: Böckler Impuls 9/2010: Finanzen in der Sackgasse.

durch die Vielfalt von spezifischen Förderprogrammen und Modellprojekten nicht immer erleichtert. Einerseits ist es die Entscheidung der Kommune, an solchen Programmen und Wettbewerben teilzunehmen; andererseits können sich die häufig geforderten Eigenleistungen (Kofinanzierung) als Hindernis erweisen. Da die Möglichkeiten, selbst die Einnahmen zu erhöhen, begrenzt sind, wird die Haushaltslage wiederum durch die ebenenbezogenen Verteilungsentscheidungen sowie durch die Haushaltsführung bestimmt. Auf letzteres haben die Kommunen (durch Gestaltung von Implementationsstrukturen) Einfluss, auf ersteres eher nicht, weil die Verteilung und Umverteilung (Ausgleichssysteme) Angelegenheit von Bund und Ländern sind. Unter diesen Gegebenheiten scheint der Begriff Selbstverwaltung angemessener als der der Kommunalpolitik für die Umschreibung der tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu sein. Allerdings werden dabei die einzelnen Regelwerke betrachtet und nicht das gesamte Ensemble von ortsbezogenen Aufgaben in den Blick genommen (s. unten).

Wie schon einleitend erläutert, werden die Aufgabenbestände nicht nur nach der vertikalen Entscheidungs- und Verantwortungsteilung gruppiert, sondern dabei auch mit bestimmten inhaltlichen Problemen und öffentlichen Angelegenheiten verknüpft. Gegenstand der Gruppierung in „wesensähnliche“ Aufgaben sind also die inhaltlich fokussierten Regelwerke, die auch die örtlichen Gestaltungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten bestimmen. Betrachtet man in diesem Zusammenhang die grobe Unterscheidung von Ordnungsverwaltung, Leistungsverwaltung, Lenkungsverwaltung, Abgabenverwaltung und Bedarfsverwaltung sowie die dabei zu unterscheidenden Anlässe, Adressaten und Verfahrensweisen, so erscheint der einheitliche Begriff „Verwaltung“ für die Beschreibung öffentlicher Aufgaben ungeeignet. Viele der damit verbundenen Tätigkeiten und Kompetenzen haben mit „verwaltenden“ Praktiken wenig zu tun.⁹ Neben der Spezifikation der Praktiken werden Aufgaben auch hinsichtlich der für ihre Durchführung vorgesehenen „Steuerungsmittel“ beschrieben und gruppiert: regulative Programme, (finanzielle) Anreizprogramme, Informations- und Überzeugungsprogramme, Koordinations- und Planungsprogramme, Infrastruktur- und Dienstleistungsprogramme oder Ähnliches. Die in der Regel durch die Gesetzgeber (Europäische Union, Bund, Länder) festgelegten Modalitäten für das Erreichen von Wirkungen haben großen Einfluss auf die örtliche Durchführung der Aufgaben. Solch abstrakte Kennzeichnungen erleichtern zudem die vergleichende Analyse (z. B. von Politikfeldern) und die Beobachtung

9 Hier sei nur auf die sozialstaatlich veranlassten Tätigkeiten (Informieren, Erziehen, Belehren, Ernähren, Pflegen, Therapieren, Transportieren usw.) verwiesen.

von Entwicklungstrends. So wurde schon vor Jahren vom „Ende der regulativen Politik“ gesprochen, heute dagegen von „soft laws“ und „governance“.

Jeder Versuch, eine detaillierte Übersicht über Aufgabenbestände zu gewinnen, muss allerdings auf die Struktur und Inhalte der kommunalen Haushalte zurückgreifen. Sowohl mit Blick auf die Frage nach den Finanzierungsverpflichtungen als auch im Hinblick auf die Durchführung einzelner Aufgaben und die dafür benötigten Ressourcen ist der Haushaltsplan eine zentrale Unterlage – unabhängig davon, wie gut im Einzelnen die Umformung in Produkthaushalte gelungen ist. Der Umfang der Ressourcen knüpft an den Umfang des Personalbestandes an; die Aufteilung der Ressourcen knüpft an Politikfelder bzw. Ressorts und Verwaltungsorganisationen an. Trotz aller Vereinheitlichungsbemühungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) kann man nicht mit identischen Strukturierungen rechnen; dies ist eine Folge der von den Bundesländern formulierten Gemeindeordnungen, der Größenordnung der Gemeinden und der politischen Mehrheitsverhältnisse (z. B. hinsichtlich der Dezernatsstruktur).¹⁰ Dennoch lassen sich in der Regel folgende Ämter (heute oft: Fachbereiche) unterscheiden und vorfinden: Allgemeine Verwaltung (Personal, Finanzen) – Recht – Ordnungsverwaltung, Feuerwehr – Schule, Bildung, Kultur – Freizeit und Sport – Soziales, Familie und Jugend – Gesundheit (Krankenhäuser), Altenheime – Planung, Bauen und Wohnen – Verkehr – Wirtschaft (Wirtschaftsförderung), kommunale Betriebe, Sparkassen.

Insbesondere haben die Gemeinden die Grundversorgung mit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Schule, Kultur, Sport, Ver- und Entsorgung) sicherzustellen. Die Aufgabenerledigung kann jedoch nur in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erfolgen. Aufgaben, die darüber hinausgehen, können der nächsthöheren Ebene (Kreis, Zweckverband, Landschaftsverband usw.) vorbehalten sein.

Die lokale Verankerung der öffentlichen Aufgaben belässt Spielräume hinsichtlich ihrer konkreten Durchführung. Vor allem für die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kommt die Organisations-, Personal-, Budget- und Planungshoheit der Kommunen ins Spiel. Sie erlaubt die Nutzung unterschiedlicher Muster der Durchführungsverantwortung. In jüngster Zeit wird die Kommunalverwaltung auch als „Gewährleistungsverwaltung“ beschrieben. Allerdings ist die Einbeziehung von Verwaltungstrabanten keineswegs neu: zum Beispiel ist im Rahmen sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen die Einbindung von verbandlichen Dienstleistern gängige Praxis; neu ist dagegen die stärkere Berücksichtigung von kommerziellen „Pro-

10 Zusätzliche Variationen haben die unterschiedlich breit genutzten Modernisierungsimpulse durch das NSM erzeugt.

duzenten“ öffentlicher Leistungen. Die Gewährleistungsstrategie wird zumeist mit finanziellen Vorteilen und effektiverer Aufgabenerledigung begründet. Dies ist aber im Einzelnen nachzuweisen.¹¹ Deshalb gibt es inzwischen auch viele Beispiele für die Rückführung ausgelagerter Aufgaben in den kommunalen Kernbereich,¹² zum Teil auch aufgrund von Bürgerprotesten und gezielten Bürgerbegehren. Diese Beispiele zeigen dann auch die grundlegenden Schwierigkeiten der Gewährleistungsstrategie: Je weiter sich die Kommune aus der Durchführungsverantwortung zurückzieht, desto geringer werden die Planungs- und Kontrollmöglichkeiten¹³ und desto teurer wird die Ersatzvornahme für gescheiterte Auslagerungen.

Die vollständige Privatisierung kommunaler Aufgaben spielt dagegen eine untergeordnete Rolle. Dabei ist dies eine Überlegung, die sowohl Bestandteil des Konzeptes der Aufgabenkritik und Deregulierung als auch der „Sunset Legislation“ ist (in Deutschland meist in Form von Artikelgesetzen). Offenbar gibt es für die Verankerung und Erweiterung von kommunalen Aufgabenbeständen hinreichende Gründe; und offenbar ist damit eine Pfadgebundenheit vorgeprägt, die später die Aufgabenabschaffung schwierig macht. Aufgrund der geringen finanziellen Spielräume der Kommunen besteht gegenwärtig die typische Vorgehensweise bei der Aufgabenbestimmung darin, die umfangreichen Regelwerke zu „scannen“ und sich auf die unerlässlichen „Pflichten“ zu beschränken.¹⁴

Eine derartige Zerstückelung öffentlicher Aufgaben – im Sinne eines Katalogs von herausgefilterten Pflichtaufgaben – wirkt allerdings den Interessen an einer kohärenten kommunalen Entwicklung zuwider. Zur erwarteten kommunalen Kohärenz tragen einerseits der kommunale Selbstverwaltungsauftrag und andererseits die inzwischen weit verbreitete Süddeutsche Ratsverfassung mit einem direkt gewählten Bürgermeister, der die politische Vertretung und die Verwal-

11 Schon die frühen britischen Erfahrungen mit dem Prinzip des „compulsory competitive tendering“ haben gezeigt, dass die kommunalen Träger keineswegs immer im Wettbewerb unterliegen.

12 Ernst Ulrich von Weizsäcker (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, Stuttgart 2006.

13 Mit anderen Worten: Die Trabanten geraten außer Kontrolle – ein Thema, mit dem sich die Principal-Agent-Diskussion in der Neuen Institutionenökonomie beschäftigt. Eine der (deshalb) neuerdings häufig gewählten Alternative sind Projekte nach dem Muster der ÖPP, bei denen oft sehr umfangreiche vertragliche Verpflichtungskataloge für beide beteiligten Seiten formuliert werden. Ob diese Verträge wirklich für die oft übliche 30-jährige Gültigkeit effektiv sein werden, ist derzeit nicht absehbar.

14 Dadurch kann das grundlegende Ziel der Aufgabe verloren gehen – so wie das Ziel der Sozialhilfe, ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten, auf bestimmte Transferbeträge und Gutscheine reduziert wird.

tungsleitung in einer Funktion verbindet, bei. Die Kommunen (Gemeinden, Städte, Kreise) sind der zusammenhängende Lebensraum der Bürgerinnen und Bürger; die Verantwortung für die örtliche Lebensqualität wird der kommunalen Politik und Verwaltung zugerechnet – unabhängig von den grundlegenden Architekturen der Aufgabenverteilung. Die kommunale Ebene hat – trotz aller aufgabenbezogenen Fragmentierung – dementsprechend eine umfassende Koordinationsfunktion für öffentliche Aufgaben. Dies ist auch einer der Gründe für viele Kommunalisierungsentscheidungen. Einen starken Antrieb erhält diese kommunale Funktion durch die immer stärker sichtbar werdende Verflechtung von gesellschaftlichen Problemen und öffentlichen Angelegenheiten. War dies früher ein Thema für wenige Aufgabenbereiche – wie zum Beispiel für Gesundheitsbelange, auf die eben nicht nur medizinische Dienstleistungen einwirken, sondern auch sauberes Wasser, hygienische Lebensverhältnisse, Arbeitsbedingungen usw. –, so scheint der „Querschnittscharakter“ öffentlicher Aufgaben gegenwärtig geradezu zu einem Standard zu werden. Das aktuell besonders markante Beispiel ist zweifellos der Umweltschutz.¹⁵ Es gibt dementsprechend eine große Zahl von Initiativen (aller Ebenen des PAS), die eine diesbezügliche Koordination von kommunalen und regionalen Praktiken – sei es im Sinne von „Mitigation“ (Minderung) oder von „Adaptation“ (Anpassung) ins Leben rufen oder fördern: Konferenzen, Konsortien, Runde Tische verweisen auf die Bildung von Netzwerken, die – und das ist das Beachtenswerte – keineswegs nur kommunale Akteure im engeren Sinne oder aus öffentlichen Mitteln bezahlte „Trabanten“ einbeziehen. Natürlich kann man unterschiedliche Grade der Öffnung feststellen, denn es gibt auch weiterhin spezifische Politiknetzwerke (Ratsausschüsse), verwaltungsinterne Netzwerke (Fachbereichsleiterkonferenzen) oder Netzwerke der Trabanten (Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Gesellschafter ausgelagerter Unternehmen). Die Bezeichnung für die Gesamtarchitektur kann deshalb zwischen Konzern, lokaler Governance und Bürgerkommune variieren.

Entwicklung der Aufgaben und ihre Ursachen

Die Analyse der Multidimensionalität kommunaler (öffentlicher) Aufgabenbestände hat gezeigt, warum weder eine quantitative Bestandsdarstellung noch eine detaillierte Trendanalyse möglich ist. Die beste Annäherung an die Aufgabenentwicklung ist nach wie vor die Analyse der Personalstrukturen und der Haushaltsmittel. Allerdings fehlen bei den Personalzahlen fachliche Qualifikationsangaben, die auf inhaltliche Aufgaben schließen lassen; bei den Haushalts-

15 Neuere Themen sind kommunale Bildungs-Governance oder auch Teilhabeplanung (für Behinderte).

mitteln sind angesichts unvollständiger Anwendung des Konnexitätsprinzips¹⁶ die Zuwächse und Abnahmen durch viele Faktoren beeinflusst. Was lässt sich dennoch feststellen?¹⁷

Die Ausgabenverteilung zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Politikfeldern: benutzt man die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (hier für 2007), so zeigt sich, dass die ca. 2500 EUR Aufwendungen vor allem dem Bereich Soziales (ca. 760 EUR) und allgemeine Finanzwirtschaft (540 EUR) zuzurechnen sind. Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege verbrauchen mit ca. 77 EUR den geringsten Mittelanteil. Um die 100 EUR werden für Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Gesundheit/Sport/Erholung und Wirtschaft aufgewendet; um die 200 EUR jeweils für Schulen, für Bau/Verkehr, für öffentliche Einrichtungen/Wirtschaftsförderung und für Allgemeine Verwaltung.

Trotz der hohen Datenverdichtung zeigen sich im Zeitablauf Veränderungen; die Gesamtausgaben pro Kopf sind zwar (mit Ausnahme von 1998/1999) kontinuierlich gestiegen, doch gilt dies nicht immer in den einzelnen Aufgabenbereichen: Die höchste Kontinuität des Zuwachses zeigen die Bereiche Öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Schuldenbedienung. Eine beinahe kontinuierliche Reduktion weist der Bereich Gesundheit/Sport/Erholung auf – ein Aufgabengebiet mit vielen freiwilligen Leistungen, das am deutlichsten unter den Finanzproblemen der Kommunen leidet. Vergleicht man die Pro-Kopf-Aufwendungen über einen längeren Zeitraum (hier seit 1980), so kann man in etwa von einer Verdoppelung des Betrages sprechen. Einige Politikfelder entsprechen diesem Trend (allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Wissenschaft/Forschung). Der Bereich Gesundheit/Sport/Erholung zeigt eine Halbierung, der Bereich Soziales und der Bereich Finanzen weisen eine Verdreifachung auf. Der Rest verbleibt in einer ähnlichen (absoluten) Größenordnung – und verliert damit an relativem Gewicht (schrumpfende Ausgabenanteile).¹⁸

16 Das gilt trotz der Tatsache, dass Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg dieses Prinzip in der Landesverfassung verankert haben. Konkret wird noch immer heftig verhandelt, ob das Land für eine konkrete neue Aufgabe den Kommunen zusätzliche Mittel bereitstellen muss. Vgl. zum Beispiel die Diskussion über die Finanzierung des „Einheitlichen Ansprechpartners“, der gemäß EU-Dienstleistungsrichtlinie von 2006 für die Abwicklung von Niederlassungsanträgen (und anderen) in allen Mitgliedstaaten eingerichtet werden muss.

17 Alle folgenden Daten stammen aus: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3 (2007), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte; vgl. auch die jährlichen Finanzberichte des Deutschen Städtetages.

18 Die Folgen können zum Beispiel bei der erforderlichen Infrastrukturerhaltung (Daseinsvorsorge) beobachtet werden: Verschlechterung des Zustandes von Gebäuden, Straßen, Parks usw.

Die Möglichkeiten der Ursachenzuschreibung sind bei solch hoch aggregierten Daten begrenzt. Es ist aber keineswegs zufällig, dass in den öffentlichen Debatten derzeit vor allem die aus den Hartz-Gesetzen entstehenden Lasten und die Folgen der hohen strukturellen Haushaltsdefizite im Mittelpunkt stehen. Die Entscheidungsautonomie der Kommunen ist damit weitgehend eingeschränkt. Zur Erörterung der Impulse für die Entwicklung kommunaler Aufgaben ist gleichwohl ein komplexes Bündel zu beschreiben, das hier auf vier Kernbereiche konzentriert werden soll.

Veränderungen in den vorhandenen Aufgaben

Solche Veränderungen können quantitative und qualitative Dimensionen bzw. Anstöße aufweisen oder auch beides gleichzeitig; alte Aufgaben können politisch/administrativ neu bewertet und daraufhin verändert werden oder durch Problemverschärfungen in der Gesellschaft unter Änderungsdruck stehen; sie können breite oder eng geführte Sachverhalte betreffen sowie kurz- oder langfristige Zeitperspektiven beinhalten.

Tab. 1: Beispiele der verschiedenen Thematiken

	weitreichende Thematik	kleinteilige Thematik
kurzfristig	Problembezug: Bildungsniveau	Problembezug: Fälle von Kindesmissbrauch
	politische Initiative: Kurse für Migranten	politische Initiative: Kontrollen des Jugendamtes
langfristig	Problembezug: Demographischer Wandel	Problembezug: Zunahme von Demenz
	politische Initiative: Stadttumbau	politische Initiative: Umbau Pflegeheime

(Qualitativ) neue Aufgaben

Die interne Gruppierung neuer Aufgaben kann in gleicher Weise erfolgen wie im vorangegangenen Aufgabensegment. Die Ursachen für die Aufgabenentstehung sind dabei aber oft andere: Krisen und Katastrophen sind hier bedeutsam; ebenso aber auch Felder mit hoher Entwicklungsdynamik (zum Beispiel Internet) und Unberechenbarkeit (Globalisierungseffekte), aber auch starke Interessen der Bevölkerung, die die Kommunalpolitik zu Aktivitäten veranlasst – und damit private Angelegenheiten zu öffentlichen machen.

Beispiele sind: Migrationsfolgen, Mitigation und Adaptation hinsichtlich der Klimaerwärmung, Folgen der Finanzkrise, Bekämpfung von Epidemien.

Wegen der unmittelbaren Betroffenheit der Bevölkerung muss unter Umständen auf kommunaler Ebene sofort gehandelt werden; die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen werden dann gegebenenfalls nachgeliefert.

Zu den neuen Aufgaben können allerdings auch Verlagerungen von staatlichen Aufgaben im Sinne einer „echten“ oder „unechten“ Kommunalisierung gehören, zum Beispiel Kontrollaufgaben im Umweltschutz oder die Arbeitsvermittlung.

Flankierende Aufgaben (Organisation, Koordination, Steuerung)

Hiermit sind vor allem diejenigen (verwaltungspolitischen) Aufgaben gemeint, die durch die Selbstverwaltungsverantwortung der Kommunen entstehen. Diese müssen über Art und Weise der Aufgabenerledigung entscheiden. Einerseits sind bestimmte Standards (Organisation, Personal, Haushalt) festzulegen, andererseits müssen immer wieder neue Muster der Handlungskoordination entwickelt und angewendet werden (Planungsverfahren, Runde Tische, Bürgerpartizipation usw.). Darüber hinaus gibt es spezifische und allgemeine (national und international) sich durchsetzende Reformimpulse wie beispielsweise das NSM oder das „New Public Management“ (NPM), die die Organisation und Verfahren der Aufgabendurchführung verändern (zum Beispiel Bürgerämter, Beschwerdemanagement; Bürgerbefragungen).

Finanzmanagement als genereller Filter

Die einleitende Bestandsaufnahme kommunaler Aufgaben hat die Bedeutung dieses „Filters“ bereits aufgezeigt, so dass trotz vieler Überlappungen eine besondere und getrennte Erwähnung erforderlich ist. Dahinter verbergen sich sehr unterschiedliche Handlungsfelder: Cut-Back, Aufgabenkritik, Haushaltsanierung, Nutzung von Förderprogrammen, ÖPP und andere Aufgabenauslagerungen, Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF), Kooperation mit staatlicher Finanzaufsicht; Durchsetzung des Konnexitätsprinzips und anderes mehr.

Ausblick

Die systemtheoretische Analyse macht die spezifischen Herausforderungen an das PAS sichtbar – und damit unter anderem den Unterschied zum Wirtschaftssystem. Während für das Wirtschaftssystem ein relativ universeller und dauerhafter Wertmaßstab verfügbar ist, hat das PAS mit komplexen und mitunter schnell variierenden Präferenzen und Wertprämissen zu tun. Da politische und administrative Akteure oder Organisationen nicht einfach „aus dem Markt aussteigen“, „die Branche wechseln“ oder „ins Ausland abwandern“ können,

muss das Spannungsverhältnis intern verarbeitet werden. Dies ist eine Herausforderung besonders für die kommunale Ebene, denn sie reintegriert viele Spezialisierungen höherer Politik- und Verwaltungsebenen und hat bessere Potenziale für eine Verankerung in der Bevölkerung oder für eine Rückbindung an die Zivilgesellschaft und ihre diversen Lebenslagen. Es ist deshalb wohl kein Zufall, dass weltweit ein Trend zur Dezentralisierung beziehungsweise zur Stärkung kommunaler Strukturen zu beobachten ist. Die Schwierigkeiten sind damit natürlich nicht automatisch gelöst, sondern nehmen eher noch zu. Eine davon bleibt die Frage nach der Entwicklung und Verankerung kommunaler Aufgaben (einschließlich der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen); ebenso auch die wichtige Rolle, die die kommunale Ebene bei der „Aussonderung“ nicht mehr erforderlicher Aufgaben spielen kann. Häufig wird gleichzeitig und wenig abgestimmt an den vielen Stellschrauben gedreht, die die kommunale Aufgabenentwicklung beeinflussen:

- neue und neu bewertete Problemlagen (erwartete und unerwartete); ebenso auch der Schwund von Problemlagen,
- „wesensähnliche“ Aufgaben (Politikfelder) im Aufbau, Abbau oder Umbau durch politische Prioritäten (durch verschiedene Politikebenen),
- Verlagerung von freiwilligen zu Pflichtaufgaben oder Aufträgen und umgekehrt (zugleich Unterschiede zwischen den Impulsebenen: EU, Bund, Länder, Kommunen),
- variierender Umfang freier Mittel und Umfang zweckgebundener Mittel, wodurch kommunale Entscheidungsspielräume verändert werden,
- Veränderung von Aufgaben-Zuschnitten (Gewährleistung; Koproduktion; Alleinverantwortung; Auslagerung),
- Modernisierungsimpulse hinsichtlich der Durchführungsmodalitäten (Organisation, Personal, Verfahren, Technik).

Alle diese Impulse können je für sich eine Veränderung kommunaler Aufgaben anstoßen, da sich die Bestimmungsmerkmale (und damit die Entwicklungsmerkmale) gegenseitig beeinflussen. Man kann also keineswegs unterstellen, dass der „übliche Verlauf“ eines Politikzyklus, der am Ende die Phase der örtlichen Implementation erreicht, den typischen Entwicklungsprozess kommunaler Aufgabenentstehung markiert. Insofern wäre es auch zu kurz gegriffen, wenn nur die inhaltlichen Zielsetzungen und ihre Verschiebungen beobachtet würden.¹⁹

19 Ein Beispiel: Die Forderung der EU-Kommission, dass Verfahren zur Anmeldung oder Genehmigung der Niederlassung von Dienstleistern in den EU-Mitgliedsländern vollständig elektronisch abzuwickeln sind, hat unübersehbare Auswirkungen nicht nur auf die materiellen Rechtsbereiche wie Gewerbeordnung und ähnliches, sondern auch für die generelle Verwaltungsarchitektur im deutschen Mehrebenensystem.

Lässt sich vor diesem Hintergrund etwas über die Zukunft der Aufgabenentwicklung auf der kommunalen Ebene sagen – außer, dass die Voraussagen in Zukunft noch schwieriger werden?

Ein Ansatzpunkt liegt darin, bestimmte Problembereiche zu identifizieren, für die es quasi „objektive“ Trenddaten gibt. Dies betrifft derzeit vor allem die Bevölkerungsentwicklung (Demografie) und die Klimaentwicklung (globale Erwärmung). Beide Bereiche enthalten komplexe Herausforderungen gerade auch für eine nachhaltige kommunale Politik. Allerdings zeigen die beiden Felder bereits, dass „objektive“ Daten offenbar nur geringen Impulscharakter haben – vor allem, wenn die möglichen Schlussfolgerungen auf viele Gegeninteressen stoßen. Nicht selten wird zu spät oder unzureichend auf diese Anforderungen reagiert.

Die Schwierigkeiten liegen dabei unter anderem in der Haushaltslage vieler Kommunen und der darin begründeten Tatsache, dass die sogenannten „Slack-Resources“²⁰ aufgelöst worden sind oder weiter aufgelöst werden. Sie sind aber nach Erkenntnissen der Organisationsforschung zwingend nötig, um flexibel auf neue Problemstellungen zu reagieren. Dieses Thema wird in Zukunft bedeutsamer werden, weil die „Flucht“ in weitere Schulden verwehrt sein wird. („Schuldenbremse“ gemäß Föderalismuskommission II).

Die Reform der Mehrebenenarchitektur (Föderalismuskommission I) bleibt ein Kernthema der Aufgabenentwicklung. Der internationale Vergleich legt nahe, dass in Deutschland die Bereiche echter Kommunalisierung ausgebaut werden könnten, um die Überkomplexität vertikaler Verflechtungen zu begrenzen.

Ein weites Feld der „Spekulation“ eröffnet sich durch die Erörterung der Folgen einer weiteren wirtschaftlichen Globalisierung. Allerdings sind die damit verbundenen Herausforderungen zufallsbehaftet, also kaum vorhersehbar. Aus gegenwärtiger Sicht könnten Kernprobleme aus den Folgen wirtschaftlicher und sozialer Exklusion entstehen; diese ist mit erheblichen Konfliktpotenzialen in allen gesellschaftlichen Bereichen verbunden und bezogen auf Einkommensverteilung, Schulen, Arbeitsplätze, Migration, Wohnquartiere, Konsum und Freizeit, Kriminalität usw. zuerst auf örtlicher Ebene wahrzunehmen.

Die Reaktionsfähigkeit des kommunalen PAS wird beeinflusst werden durch wachsende Schwierigkeiten, politische Beteiligungen kontinuierlich zu mobilisieren, zum Beispiel für eine Übernahme von politischen Mandaten und öffentlichen Ämtern; zudem wird es schwieriger, Mehrheiten für langfristige

20 Eine Art Fettpolster für unerwartete Aufgabenzuwächse oder für den Umbau-Aufwand (Transaktionskosten).

Projekte zu mobilisieren, da mehr Parteien mit unterschiedlichen und sich unterschiedlich schnell ändernden Präferenzen beteiligt sein werden.

Selbst diese möglicherweise realistischen Trendansagen weisen zwei nachhaltige Filter auf: die Bearbeitung durch die „große“ Politik (international, national) und die Relativierungen durch die Rahmenbedingungen in den Bundesländern (z.B. NRW versus BW) sowie durch spezifische lokale Bedingungen. Nicht überall schrumpft die Bevölkerung, gibt es Hochwasser, wird mit einem Nothaushalt gearbeitet, verschärft sich die soziale Segregation usw. Es bleibt also das unauflösbare Paradox, dass die Bedeutung – das heißt unter anderem: mangelnde Substituierbarkeit – kommunaler Aufgaben und ihrer Entwicklung gerade darin besteht, dass man darüber in allgemeiner Weise nur wenig aussagen kann. Mit anderen Worten: „it depends“ – es hängt von der lokalen Situation und den Handlungsfähigkeiten der Akteure ab.

Literaturhinweise

- Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden 2006.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010.
- Grunow, Dieter (Hrsg.): Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government, Münster 2003.
- Grunow, Dieter (Hrsg.): Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Ein Studienbuch, Wiesbaden 2003.
- Schuppert, Gunnar Folke: Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltungsarchiv 71 (1980), Heft 4, S. 309–344.
- Seckelmann, Margit: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: Der moderne Staat 1 (2008), Heft 2, S. 267–284.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, Stuttgart 2006.
- Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden 2008.

Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung

Im föderalen Staat werden staatliche Leistungen von unterschiedlichen Gebietskörperschaften erbracht. Hierfür sprechen neben der politischen Gewaltenteilung auch ökonomische Gründe. Der politische Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren und trägt dazu bei, dass der föderale Staat neue Herausforderungen besser als der Einheitsstaat bewältigen kann. Machtbegrenzung und politischer Wettbewerb setzen allerdings voraus, dass Bund, Länder und Gemeinden eigenverantwortlich handeln können. Eine substantielle Finanzautonomie verlangt, dass die Gebietskörperschaften über Finanzmittel verfügen, die ihren Aufgaben entsprechen, und dass sie über ihre Ausgaben und Einnahmen selbst (mit-)bestimmen können.

Im Folgenden werden die Finanzprobleme der kommunalen Ebene in der bundesdeutschen Finanzverfassung beleuchtet. Die Gemeinden stehen vor der Herausforderung, teils wachsende Aufgaben und Ausgaben mit teils knapper werdenden Mitteln zu bewältigen. Hierzu bedarf es auch der kritischen Überprüfung der gesamten kommunalen Ausgaben. Nicht alle kommunalen Leistungen sind zwingend erforderlich, und nicht immer werden die Leistungen effizient erbracht. Die auf der Ausgabenseite bestehenden Spielräume und Reformoptionen sind aber nicht das Thema. Die Überlegungen konzentrieren sich auf die Einnahmenseite. Zuerst gilt es hierzu, einen Überblick über die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Deutschland zu geben. Vor diesem Hintergrund werden dann die Perspektiven der kommunalen Besteuerung und schließlich die Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs ausgelotet. Diese beiden Bereiche verdienen besondere Beachtung, da sie die finanziellen Spielräume der Gemeinden wesentlich bestimmen.

Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Im Jahr 2009 beliefen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften (ohne Stadtstaaten) auf 177 Milliarden EUR (Tab. 1). Zur Deckung der Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Die

gesamten Einnahmen (ohne Kredite) betragen 170 Milliarden EUR. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern, deren Anteil an den Einnahmen bei 37 % liegt. Auf ähnlichem Niveau bewegen sich die Finanzzuweisungen mit 36 %. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge mit 10 % sowie sonstige Einnahmen mit 17 % (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben). Das Finanzierungsdefizit lag 2009 bei 7,2 Milliarden EUR. 2008 erzielten die Kommunen noch einen Überschuss von 7,6 Milliarden EUR. Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen entscheiden über die Finanzierungsspielräume der Gemeinden. Gebühren und Beiträge sind dagegen Entgelte für spezielle kommunale Leistungen und stehen für andere Ausgaben nicht zur Verfügung.

Tab. 1: Kommunalfinanzen 2009

Ausgaben	Mrd. EUR	in %	Einnahmen	Mrd. EUR	in %
Personalausgaben	44,3	25,0	Steuern	62,4	36,7
Laufender Sachaufwand	36,4	20,5	<i>Gewerbesteuer</i>	25,0	40,1
Soziale Leistungen	40,3	22,7	<i>Einkommensteuer- anteil</i>	23,9	38,3
Sachinvestitionen	21,8	12,3	<i>Umsatzsteueranteil</i>	3,2	5,1
Zinsen	4,4	2,5	<i>Grundsteuern</i>	9,6	15,4
Sonstige Ausgaben	29,9	16,9	Finanzzuweisungen	61,5	36,1
			<i>Laufende Zuweisungen</i>	53,4	86,8
			<i>Investitions- zuweisungen</i>	8,1	13,2
			Gebühren und Beiträge	17,1	10,1
			Sonstige Einnahmen	29,1	17,1
Summe der Ausgaben	177,2	100,0	Summe der Einnahmen	170,0	100,0
Finanzierungssaldo	-7,2				

Betrachtet man die Entwicklung der kommunalen Finanzen seit dem Jahr 2000 (Abb. 1), so zeigen sich folgende Tendenzen:

- Zwischen 2000 und 2004 stagnierten die Ausgaben bei 146 bis 150 Milliarden EUR. Sie zogen danach deutlich an und kletterten bis 2009 auf 177 Milliarden EUR. Das Zehn-Milliarden-Ausgabenwachstum von 2008 auf 2009 ist der Wirtschaftskrise geschuldet, doch war in den relativ guten Jahren davor bereits eine erhebliche Ausgabendynamik festzustellen.
- Zwischen 2001 und 2005 hatten die Gemeinden trotz stagnierender Ausgaben aufgrund der schwachen Einnahmenentwicklung erhebliche Finanzierungsdefizite bis 8,4 Milliarden EUR. Zwischen 2006 und 2008 stiegen die Einnahmen noch stärker als die Ausgaben, so dass kräftige Finanzierungsüberschüsse zustande kamen.
- Die Entwicklung der gesamten Ausgaben und Einnahmen zeigt im Durchschnitt der Jahre und der Kommunen kein auffälliges „strukturelles“ Defizit. Die Einnahmen schwanken allerdings konjunkturell deutlich stärker als die Ausgaben, was den kommunalen Gebietskörperschaften die Haushaltsplanung erschwert und prozyklisch wirkt.

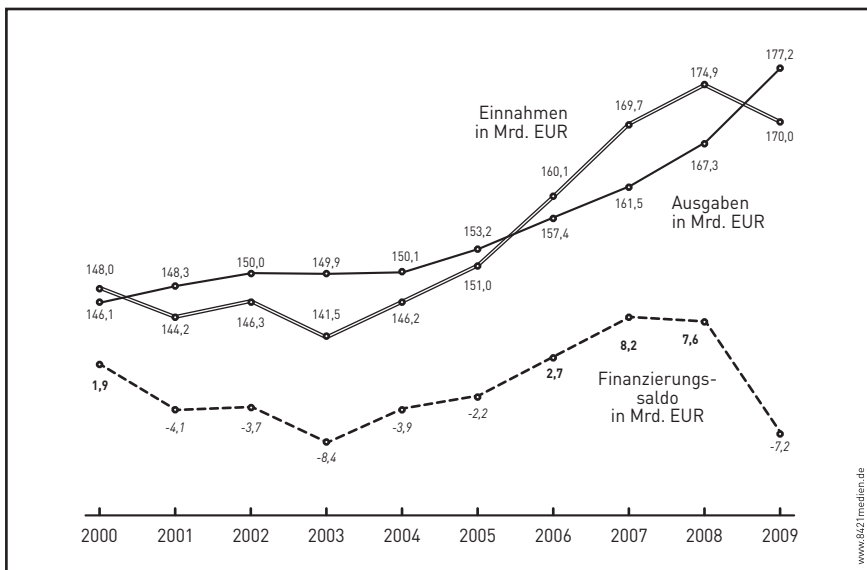


Abb. 1: Kommunale Ausgaben und Einnahmen (2000–2009)

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben (Abb. 2) ist geprägt von einer Verdrängung der Investitionen durch die Sozialausgaben. Die Entwicklung der Gesamtausgaben wird von den Sozialleistungen getrieben. Diese haben sich seit 2000 um 53 % erhöht, während die Gesamtausgaben nur um 21 % gestiegen

sind. Der Druck der Sozialausgaben hat zu einem Rückgang der kommunalen Investitionen beigetragen. Deren Niveau lag 2009 um 12 % unter dem des Jahres 2000. Real gerechnet ist der Einbruch noch gravierender. Der Verfall der kommunalen Infrastruktur beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung und belastet zukünftige Generationen.

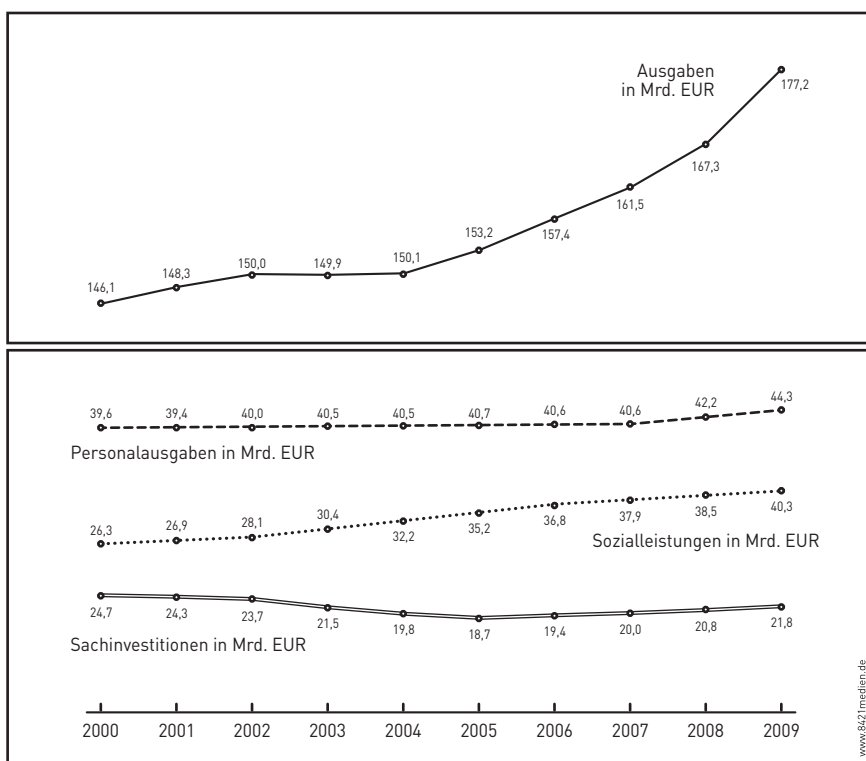


Abb. 2: Ausgabenstruktur der Gemeinden (2000–2009)

Die Entwicklung des Steueraufkommens (Abb. 3) entscheidet über die kommunalen Einnahmen insgesamt. Steuern und Finanzaufweisungen erbringen rund 73 % der kommunalen Einnahmen. Die Finanzaufweisungen erfolgen aus der Steuerverbundmasse, reflektieren also die Entwicklung der Landessteuern nach Länderfinanzausgleich. Das kommunale Steueraufkommen schwankt insbesondere wegen der konjunkturanfälligen Gewerbesteuer. Deren Entwicklung erklärt maßgeblich die Veränderungen der Einnahmesituation der Gemeinden. Die Einnahmestruktur variiert erheblich zwischen Ost und West. Aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft haben die Steuern in den neuen Bundesländern

ein sehr viel geringeres Gewicht. Die Finanzaufweisungen dominieren, was zugleich eine stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von der Landespolitik bedeutet.¹

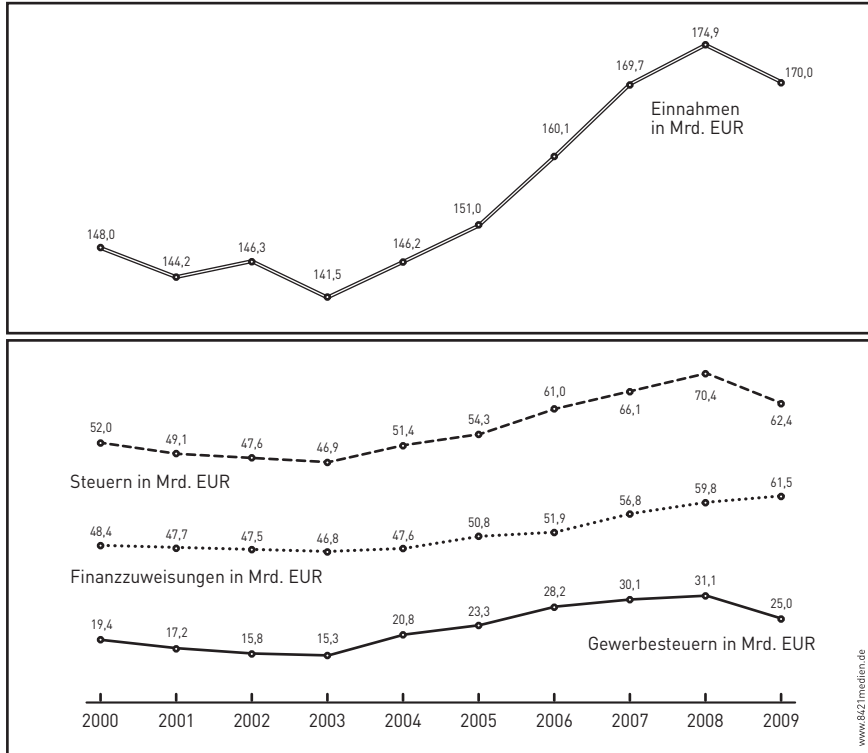


Abb. 3: Einnahmestruktur der Gemeinden (2000–2009)

Die Gemeinden erhalten einen Anteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer (Tab. 1). Darüber hinaus steht ihnen das Aufkommen der sogenannten Realsteuern, der Gewerbe- und der Grundsteuer zu. Hinzu kommen die geringfügigen lokalen Verbrauch- und Aufwandsteuern.²

- 1 2009 beträgt der Anteil der Steuern an den Einnahmen in den östlichen Bundesländern 22 % gegenüber 40 % in den westlichen Ländern. Im Osten liegt der Anteil der Finanzaufweisungen bei 57 % gegenüber 32 % im Westen.
- 2 Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer.

Quantitativ ist die Beteiligung an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 38 % der Steuereinnahmen im Jahr 2009 die zweitwichtigste kommunale Steuer nach der Gewerbesteuer. Die Gemeinden erhalten 15 % des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Teile der Abgeltungsteuer, die früher dem Zinsabschlag unterlagen. Seit 1998 sind die Kommunen außerdem mit 2,2 % am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, das nach Abzug der Vorweganteile für den Bund verbleibt (effektiv 2 %). Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt im Jahr 2009 bei 5 %.

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer aufgrund des Hebesatzrechts die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den Gemeindesteuern liegt 2009 bei 40 % (netto), ist aber starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Schon seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt, die 2009 rund 18 % des Bruttoaufkommens absorbiert. Zu den Realsteuern zählt neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer, bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen 2009 beträgt 15 %.

Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Das derzeitige Gemeindefinanzsystem wird seit langem kritisiert, wobei der Fokus der Diskussion vor allem auf der Gewerbesteuer und deren Eignung als Gemeindesteuer liegt.

Aufgaben und Probleme der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite tragende Säule des kommunalen Steuersystems. Sowohl die Wohnbevölkerung als auch die ortsansässigen Unternehmen profitieren von den kommunalen Leistungen. Beide Gruppen sollen daher – gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz³ – zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Die finanzielle Verbindung zwischen den Steuerzahlern und ihrer Gemeinde unterstützt eine ausgewogene Kommunalpolitik, einen Interessensausgleich zwischen Einwohnern und Unternehmen. Das Hebesatzrecht dient der Abstimmung von Leistung und Gegenleistung und dem Standortwettbewerb. Gemeinden können die Hebesätze anpassen, wenn sie ihren Unternehmen eine außerordentliche Infrastruktur oder lieber günstige Steuerkonditionen bieten wollen.

3 Fiskalische Äquivalenz basiert auf der Identität der Nutznießer öffentlicher Leistungen und der Steuerzahler, welche die Leistungen finanzieren müssen.

Die heutige Gewerbesteuer gewährleistet freilich weder die fiskalische Äquivalenz noch den fairen Ausgleich der Einwohner- und Unternehmensinteressen. Sie erfüllt auch weitere wichtige Kriterien einer kommunalen Unternehmenssteuer nur sehr schlecht. Der Kreis der Steuerpflichtigen weicht gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren. Land- und Forstwirtschaft sowie freie Berufe unterliegen nicht der Gewerbesteuer. Darüber hinaus trifft die Steuer wegen des persönlichen Freibetrags vor allem mittlere und große Gewerbebetriebe.

Auch verteilt sich das Aufkommen der Gewerbesteuer nicht bedarfsgerecht auf die Gemeinden. Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur führen – bezogen auf die Wirtschaftskraft – zu einer ungleichmäßigen Streuung des Steueraufkommens. Daher erfüllt das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer nicht seinen Zweck. Gemeinden mit hoher Bemessungsgrundlage können trotz moderater Hebesätze ein gutes Leistungsniveau bereitstellen. Leistungsschwache Gemeinden können dieses Defizit im Standortwettbewerb mit niedrigen Hebesätzen allein nicht kompensieren.

Darüber hinaus ist die Gewerbesteuer auch aus konjunkturpolitischer Sicht ungeeignet. Ihr Aufkommen schwankt im Konjunkturverlauf stark. Da die Gemeinden ihre Ausgaben an den Einnahmen orientieren, kommt es zur prozyklischen, konjunkturverschärfenden Anpassung der kommunalen Ausgaben, insbesondere der öffentlichen Investitionen. Daneben verstößt die Gewerbesteuer gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, da sie nur eine kleine Gruppe von Unternehmen belastet. Weil die Steuer beim Export nicht erstattet werden kann, gilt sie zudem als Hindernis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Ersatz durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer

Die Mängel der Gewerbesteuer sind lange bekannt. Auch an Reformvorschlägen fehlt es nicht. Einige dieser Vorschläge zeichnen sich allerdings durch wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Gemeinden aus. Das gilt sowohl für Modelle, die das Hebesatzrecht der Gemeinden beseitigen, als auch für Modelle, die vor allem eine Entlastung der Wirtschaft im Auge haben. Zum Ausgleich der Gewerbesteuer empfiehlt sich dagegen die kommunale Wertschöpfungsteuer.⁴ Die Wertschöpfungsteuer ist eine indirekte Steuer auf alle bei der Produktion entstehenden Einkommen. Sie hat eine Reihe von Eigenschaften, die sie als Kommunalsteuer gut qualifizieren.

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 31, Bonn 1982.

Die Wertschöpfungsteuer erfüllt die zentrale Forderung nach fiskalischer Äquivalenz am besten. Sie verbreitert die Bemessungsgrundlage auf sämtliche Einkommen und den Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Unternehmen. Das Hebesatzrecht ermöglicht eine Balance zwischen wirtschaftsbezogenen Leistungen und Steuerbelastung der Unternehmen. Die Wertschöpfungsteuer sorgt zudem – bezogen auf die lokalen Unternehmen – für eine gleichmäßigere Verteilung des Aufkommens und reduziert die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden. Auch die konjunkturellen Aufkommensschwankungen werden drastisch reduziert. Makroökonomisch entspricht die Wertschöpfung dem Sozialprodukt, so dass die Einnahmen der Gemeinden nicht mehr stärker schwanken als die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Schließlich ist die Wertschöpfungsteuer neutral bezüglich des Wettbewerbs zwischen den heimischen Unternehmen. Allerdings kann – wie bei der Gewerbesteuer – keine Freistellung der Exporte erfolgen.

Die kommunale Wertschöpfungsteuer wäre ein entscheidender Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der kommunalen Haushalte. Sie könnte neben der Gewerbesteuer (einschließlich Umlage) auch die heutige Umsatzsteuerbeteiligung ersetzen. Beides würde den intransparenten Steuerverbund entflechten und das Steuersystem vereinfachen. Trotz ihrer Vorzüge lehnt die Wirtschaft die Wertschöpfungsteuer jedoch ab.⁵ Für die Gemeinden wäre sie dagegen zweifellos die beste Alternative zur Gewerbesteuer. Wahrscheinlich könnte man den Interessenkonflikt zwischen Unternehmen und Gemeinden weitgehend auflösen, wenn man die (mit dem durchschnittlichen Hebesatz normierte) Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer verrechnen und damit eine Freistellung der Investitionen und der Exporte erreichen würde.⁶

Abhängigkeit von der staatlichen Steuerpolitik

Ein Hauptproblem des kommunalen Finanzsystems ist die Instabilität der kommunalen Einnahmen. Sie basiert auf konjunkturellen Einflüssen, insbesondere auf der Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer. Aber auch die finanzpo-

5 Bedenken richten sich gegen die stärker ertragsunabhängige Belastung und den fehlenden Grenzausgleich für Exporte. Erstens übersieht die Kritik an der ertragsunabhängigen Belastung, dass die Stabilisierung der kommunalen Einnahmen den Unternehmen zugute kommt, denn die Gemeinden kürzen ihre Investitionen und damit ihre Aufträge in der Rezession weniger stark. Zweitens ist die Einbeziehung der Exporte kein Wettbewerbsnachteil, denn die Steuer stellt ein Entgelt für Vorleistungen dar. Vergleichbare Zahlungen sind ebenso wenig grenzausgleichsfähig.

6 Vgl. Wolfgang Scherf: Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 82 (2002), Heft 10, S. 603–608.

litischen Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften tragen zur Destabilisierung der kommunalen Einnahmen bei.

So stecken hinter dem Einbruch der Steuereinnahmen 2009 gegenüber 2008 nicht nur konjunkturbedingte Mindereinnahmen. Ein erheblicher Teil geht auf das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zurück, also auf Steuerrechtsänderungen zur Entlastung der Unternehmen (Abschreibungserleichterungen, erhöhter Verlustausgleich). Ein weiteres Beispiel liefert die Unternehmenssteuerreform 2008, bei der unter anderem die Gewerbesteuermesszahl gesenkt und der Betriebsausgabenabzug abgeschafft wurde. Beides zusammen minderte den effektiven Gewerbesteuersatz. Auf diese Weise mussten die Gemeinden die Unternehmensteuerreform mitbezahlen (oder den Hebesatz erhöhen). Auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer trägt zur starken Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen bei. Und bei jeder Steuersenkung oder Steuervergünstigung sind die Gemeinden mit 15 % dabei.

Die Abhängigkeit von der staatlichen Steuerpolitik, die auf kommunale Belange meist wenig Rücksicht nimmt, ist keineswegs zwingend. Man sollte die kommunale Unternehmensteuer dem permanenten Zugriff der Steuerpolitik entziehen. Der Staat muss die Steuermodalitäten einmal festlegen und sollte sie danach nur im Einvernehmen mit den Kommunen verändern. Es darf auch keine Beteiligung durch Umlagen und keine systemwidrige Verrechnung mit Bundes- oder Landessteuern geben.

Eine weitere Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen wäre mit einer einfachen Modifikation des Einkommensteuerverbunds zu erreichen. Der Gemeindeanteil könnte sich am durchschnittlichen Einkommensteueraufkommen mehrerer Jahre statt an den laufenden Steuereinnahmen orientieren, was die konjunkturellen Schwankungen der kommunalen Einnahmen deutlich glätten würde. Eine weitergehende Lösung wäre die Umstellung der Einkommensteuerbeteiligung auf einen Zuschlag auf die staatliche Einkommensteuer. Die Gemeinden würden dadurch an Finanzautonomie gewinnen und die Bürger könnten besser erkennen, dass sie für kommunale Leistungen etwas zahlen müssen.

Der Zweck eines Zuschlagsrechts besteht aber nicht darin, anderweitig verursachte Finanzprobleme, insbesondere die Defekte der Gewerbesteuer zu kompensieren. Vielmehr sollen die Gemeinden damit eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Wohnbevölkerung und dem kommunalen Leistungsangebot herbeiführen. Demzufolge kann das Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer eine Gewerbesteuerreform nicht ersetzen. Es macht wenig Sinn, bei der kommunalen Einwohnersteuer die Finanzautonomie zu vergrößern, bei der kommunalen Unternehmensteuer aber den umgekehrten Weg einzuschlagen und den Steuerverbund zu erweitern.

Die genannten Maßnahmen ergänzen sich. Sie würden die steuerliche Finanzierungsbasis der Gemeinden insgesamt verbessern und ihre Handlungsspielräume vergrößern. Zugleich würden sie das Konnexitätsprinzip auf der Einnahmenseite und damit auch die Eigenverantwortung für den kommunalen Haushalt stärker betonen.

Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs

Die Konjunkturelastizität der Gemeindesteuern und die Abhängigkeit von Bund und Ländern wären weniger problematisch, wenn die Länder Steuerausfälle der Gemeinden durch höhere Finanzausweisungen ausgleichen würden. Erfahrungsgemäß ist jedoch eher das Gegenteil der Fall. Die Länder beteiligen die Kommunen über den Finanzausgleich an ihren eigenen Mindereinnahmen und verwenden den Finanzausgleich bei angespannter Haushaltslage als Reservekasse.

Der vertikale Ausgleich zwischen Land und Gemeinden

Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Faktisch werden der kommunalen Ebene zunächst die notwendigen Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben vorenthalten und den Ländern überlassen. Diese verteilen die Gelder nach eigenen Maßstäben auf die Gemeinden. Dabei müssen sie zum einen die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt stärken. Zum anderen sollen die horizontalen Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden abgebaut werden.

Aufgrund seiner Gestaltung hat der kommunale Finanzausgleich eine vertikale Dimension. Die in einem Bundesland (nach Länderfinanzausgleich) insgesamt verfügbaren Steuereinnahmen müssen zunächst einmal aufgabengerecht zwischen Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt werden. Die Verbundmasse, aus der die kommunalen Finanzausweisungen fließen, ist so festzulegen, dass beide Ebenen – bezogen auf ihre Aufgaben und Ausgaben – gleichmäßig an der gesamten Steuerkraft teilhaben.

Die aufgabengerechte Höhe der Verbundquote dürfte zwischen Land und Gemeinden stets umstritten sein. Eine aktuelle Studie über die Situation in den westdeutschen Flächenländern zeigt allerdings, dass die kommunale Ebene bislang nicht schlecht behandelt wurde.⁷ Die Länder verfügen, bezogen auf ihre

7 Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Gießen 2010.

Ausgaben, über weniger Steuermittel als die Gemeinden. Sie konnten sich diese Ausgaben nur mit Hilfe entsprechender Defizite erlauben.

Wegen der Schuldenbremse müssen die Kommunen damit rechnen, dass die Bundesländer ihre Finanzzuweisungen mittelfristig zurückfahren. Soweit die Gemeinden noch über eine relativ bessere Steuer-Ausgaben-Relation verfügen, ist dieses Vorgehen sogar gerechtfertigt. Umso dringlicher erscheint es, den Finanzausgleich so zu gestalten, dass die Kommunen mit einem geringeren Steueranteil zurechtkommen können.

Auf der vertikalen Ebene bietet sich eine Orientierung der Zuweisungen an den konjunkturell schwankenden Steuereinnahmen der Gemeinden an. Die Länder könnten einen Stabilisierungsfonds bilden und die Finanzzuweisungen bewusst entgegengerichtet zu den kommunalen Steuereinnahmen variieren. Eine schwächere Alternative wäre die Koppelung der Verbundmasse an einen mehrjährigen Durchschnitt des Ländersteueraufkommens, analog zu der vorgeschlagenen Neuregelung der Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden.

Die Länder hätten also durchaus die Möglichkeit, zur Stabilität der Gemeindefinanzen beizutragen. Sie müssten freilich bereit sein, die stärkere Volatilität der ihnen verbleibenden Mittel zu akzeptieren. Dies ist auch unter dem Regime der Schuldenbremse möglich, wenn die Länder auf eine allzu rigide Gestaltung verzichten. Konjunkturelle Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs müssten jedenfalls im zulässigen konjunkturellen Defizit einkalkuliert werden.

Der horizontale Ausgleich unter den Gemeinden

Neben der Erhöhung der kommunalen Gesamteinnahmen dient der Finanzausgleich der besseren Abstimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Vor allem die Schlüsselzuweisungen tragen zum Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen armen und reichen Gemeinden bei.

Die Schlüsselzuweisungen werden nach folgendem Muster verteilt: Man ermittelt die Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden, vergleicht sie mit dem Pro-Kopf-Finanzbedarf und kompensiert einen Teil der Differenz. Der Finanzbedarf ist dabei keine objektive Größe. Vielmehr sorgt der Grundbetrag dafür, dass die Ausgleichsansprüche der Gemeinden der verfügbaren Schlüsselmasse flexibel angepasst werden. Ein reiner Finanzkraftausgleich, der keine spezifischen Bedarfselemente beinhaltet, orientiert sich an einem für alle Gemeinden gleich hohen Finanzbedarf pro Kopf. Er wird allerdings oftmals von Sonderbedarfsregelungen überlagert.

Bedarfsaspekte können sich hinter dem Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraftmesszahl verstecken. Zum Beispiel werden nicht alle Steuereinnah-

men zu 100 % eingerechnet. Dazu kommt es bereits, wenn bei der Gewerbesteuerkraftmessung geringere als die landesdurchschnittlichen Hebesätze zugrundegelegt werden. Die Mehrzahl der Sonderbedarfe geht in die Bedarfsmesszahl ein. Mittels einer Hauptansatzstaffel versucht man, mit der Gemeindegroße steigende Kosten der Leistungserstellung und besondere Bedarfe zentraler Orte zu berücksichtigen. Die meisten Länder verwenden daneben Ergänzungsansätze, um bestimmten Sonderbedarfen einzelner Gemeinden Rechnung zu tragen.

Auf die Problematik der Hauptansatzstaffel und der Ergänzungsansätze kann hier nicht genauer eingegangen werden. Freilich macht das Streben nach Bedarfsgerechtigkeit das Finanzausgleichssystem unübersichtlicher, aber nicht unbedingt besser. Eine Reform könnte das Regelwerk vereinfachen und zugleich seine Treffsicherheit erhöhen.⁸ Die in Betracht kommenden Maßnahmen werden im Folgenden erläutert.

Der Finanzkraftausgleich und die Abgeltung von Sonderbedarfen werden klar getrennt. Das steigert die Transparenz, verbessert die Ausgleichswirkungen und erhöht den Begründungszwang für Ausnahmetatbestände. Die Schlüsselzuweisungen werden auf den Finanzkraftausgleich konzentriert. Auf eine Einwohnerveredelung kann dabei durchaus verzichtet werden. Einige Länder operieren bereits ohne Hauptansatzstaffel nach dem „Einwohner = Einwohner-Prinzip“.⁹

Alle Sonderbedarfstatbestände gehören auf den Prüfstand. Braucht man wirklich einen Ansatz für Bäder (Rheinland-Pfalz), Grubengemeinden (Saarland) oder Bevölkerungszuwachs (Hessen)? Viele Bundesländer kommen ohne oder mit wenigen Ergänzungsansätzen aus. Verbleibende Sonderbedarfe werden gegebenenfalls durch spezielle Zuweisungen ausgeglichen. Sie können zum Beispiel den Mehrbedarf zentraler Orte genauer abbilden als eine Hauptansatzstaffel oder ein im Schlüsselzuweisungssystem platzierter Ergänzungsansatz.

Allzu viele Sonderregeln fördern zum einen den Bedarfswettlauf der Gemeinden, zum anderen heben sie sich in ihren Wirkungen teilweise auf, denn sie müssen alle aus derselben Verbundmasse bedient werden. Nach dem skizzierten Konzept kann einer Überfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit Sonderbedarfen entgegengewirkt werden.

8 Vgl. Wolfgang Scherf: Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 66, Gießen 2003.

9 Vgl. Thomas Lenk/Hans-Joachim Rudolph: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs. Arbeitspapier Nr. 23, Leipzig 2003, S. 20 f.

Mehr Selbstverantwortung für die Gemeinden

Die Schlüsselzuweisungen dienen in erster Linie der Erhöhung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden. Ferner zahlen die Länder Zweckzuweisungen, die vorab aus der Verbundmasse entnommen werden. Zweckzuweisungen werden vor allem damit gerechtfertigt, dass die Gemeinden größere Investitionsprojekte sonst nicht durchführen könnten. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen könnten die Gemeinden bei Verzicht auf Zweckzuweisungen über mehr freie Mittel verfügen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob Investitionen, welche die Gemeinden finanziell überfordern, überhaupt getätigt werden sollen.

Zweckgebundene Zuweisungen schwächen die kommunale Finanzautonomie. Geförderte Projekte verdrängen andere Vorhaben, insbesondere weil die Gemeinden einen Eigenanteil erbringen und Folgekosten tragen müssen. Der „goldene Zügel“ verlockt auch zu überdimensionierten und langfristig untragbaren Prestigeprojekten. Hinzu kommt, dass finanzschwache Gemeinden, die den Eigenanteil nicht übernehmen können, hierdurch noch weiter zurückfallen. Unterschätzen sollte man auch nicht den hohen bürokratischen Aufwand für Beantragung, Bewilligung und Kontrolle der Mittel. Angesichts der problematischen Wirkungen der Zweckzuweisungen sollte man darauf weitgehend verzichten. Zwei Bereiche sind auszunehmen: Erstens investive Zweckzuweisungen für Investitionsprojekte, die der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen dienen und zweitens Zuweisungen mit einer allgemeinen investiven Bindung zur Förderung zusätzlicher kommunaler Investitionen in der Rezession.

Infolge der Schuldenbremse droht den Gemeinden eine Reduktion der Länderzahlungen. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint eine Umschichtung der zweckgebundenen zugunsten der freien Zuweisungen ratsam, um die kommunale Finanzautonomie und damit die Handlungsspielräume der Gemeinden zu vergrößern. Man könnte noch einen Schritt weitergehen und die Steuerbasis der Gemeinden verstärken. Wenn der Finanzausgleich auf seine Kernfunktion – auf den Finanzkraftausgleich unter den Gemeinden – konzentriert wird, lässt sich das bisherige Volumen deutlich reduzieren. Die Länder könnten dann zugunsten der Gemeinden auf Einkommensteueranteile verzichten. Im Gegenzug sparen sie die Mittel, die im kommunalen Finanzausgleich durch den Abbau von Zweckzuweisungen und Sonderbedarfsregelungen frei werden.

Mit der Stärkung der kommunalen Finanzautonomie lassen sich nicht alle Probleme lösen. Immerhin könnten die Gemeinden ihre knappen Finanzmittel selbstverantwortlich einsetzen. Da eine quantitative Entlastung der kommunalen Haushalte nicht in Aussicht steht, sollte man wenigstens die Chancen einer qualitativen Verbesserung nutzen.

Fazit

Die Überlegungen zu den Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung zeigen eine Vielzahl von Optionen zur Verbesserung des Status quo. Die Maßnahmen müssen darauf gerichtet sein, erstens die Finanzautonomie der Gemeinden zu stärken, zweitens die kommunalen Einnahmen zu stabilisieren und drittens die Zielgenauigkeit des Gemeindefinanzsystems zu erhöhen. Solche Reformen auf der Einnahmenseite reichen jedoch zur Lösung des kommunalen Finanzproblems nicht aus. Hinzutreten muss eine schlüssige Anwendung des Konnexitätsprinzips auf der Ausgabenseite, insbesondere bei der Finanzierung der Sozialausgaben. Schließlich kommt man an einer Aufgaben- und Ausgabenkritik nicht vorbei. Städte und Gemeinden müssen kreativ sein, Effizienzreserven ausloten und freiwillige Leistungen zur Disposition stellen. Mehr Einnahmenautonomie und Steuertransparenz hilft bei der Bewältigung dieser Aufgaben, denn die Kommunalpolitiker gewinnen Handlungsspielräume und werden angehalten, ihre Entscheidungen stärker an den Bedürfnissen der Steuerzahler auszurichten.

Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?

Ihre sanierungsbedürftigen Schulen, kaputten Straßen und marode öffentliche Infrastruktur erklären die betroffenen Städte und Gemeinden reflexhaft mit ihrer Unterfinanzierung: Die eigenen Einnahmen und die allzu mageren Zuweisungen des Landes reichten nicht aus, den Erhaltungsaufwand und die laufenden Zahlungsverpflichtungen – einschließlich der durch Bundesgesetze auferlegten steigenden Soziallasten – zu finanzieren. Was ist von diesem Reflex zu halten? Dass aufs Ganze gesehen die Kommunen unterfinanziert sind, lässt sich nicht ernsthaft bestreiten. Sie sind der sprichwörtlich Letzte, den die Hunde beißen, weil sie kein Mitentscheidungsrecht bei der Verteilung der öffentlichen Finanzmassen haben. Und einige Länder haben bei der Gestaltung ihres kommunalen Finanzausgleichs viel Spielraum nach unten. Aber ist damit alles gesagt? Wie kann es dann sein, dass Städte, die ihre laufenden Ausgaben anwachsend mit Liquiditätskrediten (früher: Kassenkrediten), also mit Dispositionskredit finanzieren, in einigen Bundesländern massiert auftreten, während man sie in anderen mit der Lupe suchen muss? Und wie erklärt sich, dass es in einem und demselben Land Kommunen in vergleichbarer sozioökonomischer Situation gibt, von denen die einen unentwegt Schulden aufhäufen, während andere selbst in Zeiten schwacher Einnahmen ihre Haushalte passabel im Griff haben? Die Vermutung liegt nahe, dass der in einigen Regionen kompakt auftretenden Haushaltsmisere Faktoren zugrundeliegen, die mit der lokalen Wirtschaftsdynamik eher wenig zu tun haben. Dem soll hier nachgegangen werden.

Kommunale Haushaltskrise: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

Zur Überprüfung dieser Fragestellung bietet sich die kommunale Haushaltskrise im bevölkerungsreichsten Bundesland an. Dass Nordrhein-Westfalen (NRW) mit defizitären Stadthaushalten ein spezielles Problem hat, war bereits

in den 1980er-Jahren aufgefallen.¹ In den 1990er-Jahren wurden aus anfangs moderat defizitären Haushalten in immer größerer Zahl Krisenhaushalte. Ablesbar war das am schnellen Anstieg der „unechten“ Liquiditätskredite, die in Wirklichkeit Defizitausgleichskredite sind und rechtsmissbräuchlich der Finanzierung laufenden Aufwands dienen. Sie brauchen in NRW, anders als in den meisten Ländern, nicht von der Kommunalaufsicht genehmigt zu werden. Jede Gemeinde kann ihre Höhe in der Haushaltssatzung frei festsetzen (§ 89 Abs. 2 GO NRW). Eine gefährliche Entwicklung, denn anders als Investitionskredite können diese Liquiditätskredite, da mit ihnen vielfach Rechtsansprüche wie Sozialleistungen, Löhne und Gehälter usw. befriedigt werden, von der Kommunalaufsicht kaum unterbunden werden.

Dazu die folgenden Informationen des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK NRW), ergänzt um Aussagen des für die Landesregierung NRW erstellten finanzwissenschaftlichen Gutachtens von Martin Junkernheinrich und Thomas Lenk:² Der Krisenindikator „Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte in Euro je Einwohner“ stellte sich zum 31. Dezember 2009 wie folgt dar: NRW 965 EUR/Einwohner, Rheinland-Pfalz 1154 EUR/Einwohner, Saarland 1354 EUR/Einwohner. Damit verzeichneten die NRW-Kommunen mehr als dreimal so hohe Liquiditätskredite wie der Durchschnitt der Kommunen der übrigen Flächenländer (303 EUR/Einwohner). Die Antipoden der drei genannten Liquiditätskredit-Krisenländer sind vier Länder, in denen die kommunalen Liquiditätskredite praktisch keine Rolle spielen: Bayern 19 EUR/Einwohner, Baden-Württemberg 42 EUR/Einwohner, Sachsen 16 EUR/Einwohner und Thüringen 44 EUR/Einwohner. Das Liquiditätskreditvolumen der NRW-Kommunen belief sich am Jahresende 2010 auf etwas mehr als 20 Mrd. EUR. Damit entfiel die Hälfte der bundesweit von den Kommunen in Anspruch genommenen Liquiditätskredite auf ein Fünftel der Einwohner der Bundesrepublik.

Im Jahr 2010 befanden sich 167 der insgesamt 430 Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung; davon befanden sich 137 Kommunen wegen eines nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzepts (§ 76

1 Gerhard Banner: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik am Beispiel der Haushaltspolitik. Die öffentliche Verwaltung (DÖV). Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft 1984, S. 364–372.

2 Martin Junkernheinrich/Thomas Lenk u. a.: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, 2011, S. 21 ff. Abrufbar unter www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/aktionsplan-kommunal финанzen/staerkungspakt-stadtfinanzen.html (abgerufen am 25. Juli 2011).

GO NRW) in der sogenannten vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht). In 35 Fällen war die Überschuldung (negatives Eigenkapital) bereits eingetreten oder sie stand im Finanzplanungszeitraum bevor. Insgesamt konnten im Jahr 2010 nur acht Kommunen einen „echten“ strukturellen Haushaltsausgleich erzielen. 245 Kommunen konnten nur durch Eigenkapitalverzehr in der Form der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, einer nordrhein-westfälischen Spezialität, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts vermeiden (sog. fiktiver Haushaltsausgleich).

Die Zunahme der Liquiditätskredite, so der Ausgangspunkt der Gutachtenautoren, wird von einem strukturellen Defizit getrieben. Für die nordrhein-westfälischen Kommunen mit Liquiditätskrediten beträgt diese strukturelle Lücke ca. 2,15 Mrd. EUR pro Jahr zuzüglich der Zinsen für Liquiditätskredite. Gemäß der Annahme, dass die Kommunen dieses Defizit auch in Zukunft durch Liquiditätskredite abdecken und darüber hinaus auch die für Neuschulden anfallenden Zinsausgaben über Kredite refinanzieren, könnten die kommunalen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bis Ende 2020 auf rund 51 Mrd. EUR ansteigen.³ Die Dramatik der Situation erfordere sofortige entschlossene Gegenmaßnahmen.

Wie konnte es so weit kommen?

Die Fehler wurden sehr früh gemacht, und sie sind politischer Natur. Zunächst ist an einen gern übersehenen Zusammenhang zu erinnern: Erstens *muss* gemäß § 75 Abs. 2 S. 1 GO NRW der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Die Bestimmung soll eine gewissenhafte Finanzwirtschaft gewährleisten und die Verschuldung unter Kontrolle halten. Eine vergleichbar solide geregelte Fiskaldisziplin streben Bund und Länder erst in jüngster Zeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 GG) an. Zweitens *kann* jede Gemeinde ihren Haushalt ausgleichen. Mit dem Hebesatzrecht bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer hat sie es letztlich in der Hand. Gleicht sie den Haushalt nicht aus, ist das ihre selbst gewählte politische Entscheidung.

Jedem Kenner der Gemeindeordnung ist dieser Zusammenhang bewusst, doch im politischen Diskurs daran zu erinnern, wirkt in vielen NRW-Kommunen störend und wird als wirklichkeitsfern abgetan. In großem Einvernehmen, gewissermaßen im Gleichschritt, haben sich das Land und viele seiner Kommunen im Lauf der Jahre von diesem Zusammenhang „emanzipiert“ und die Folgen ausgeblendet.

³ Junkernheinrich/Lenk: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau (wie Anm. 2), S. 27 f.

Problemverschleppung: Die Pflicht zum jährlichen Haushaltsausgleich ist aufgeweicht

Ende der 1980er-Jahre machte sich die Landesregierung erstmals Sorgen um die wachsende Zahl defizitärer Kommunalhaushalte. Im Innenministerium wurde das Haushaltssicherungskonzept (HSK) entwickelt. Mit diesem Instrument wollte der Landesgesetzgeber über eine „Politik der gesteuerten Selbstverantwortung“ die Gemeinden dazu bringen, selbst und in eigener Verantwortung Konsolidierungsstrategien zu entwickeln.⁴ Das HSK ist seit 1991 in § 76 Abs. 1 GO NRW verankert und dient dem Ziel, „die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen“ (Abs. 2). Gemeinden, die nach dem Verbrauch ihrer Ausgleichsrücklage auch ihre allgemeine Rücklage in Anspruch zu nehmen gedenken, müssen ein HSK aufstellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist. Das HSK bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Bis vor kurzem wurde die Genehmigung erteilt, wenn dargestellt werden konnte, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung (= Haushaltsjahr + 3 Jahre) der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird. Seit einer Gesetzesänderung vom Juni 2011 ist die Genehmigung eines HSK zulässig, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren erreicht wird. Nach der Gesetzesbegründung soll damit den Kommunen, die bisher kein genehmigungsfähiges HSK aufstellen konnten, die Chance gegeben werden, dies innerhalb des verlängerten Zeitraums zustande zu bringen. Die Folgen dieser Lockerung müssen abgewartet werden. Eines der Probleme ist die abnehmende Prognosesicherheit über einen so langen Zeitraum. Können langfristig angelegte Konzepte von den Kommunalaufsichtsbehörden überhaupt noch zuverlässig bewertet werden? Oder wird jetzt jedes HSK durchgewinkt? Ahnungsvoll hat der Innenminister die Verlängerung des Konsolidierungszeitraums mit der Mahnung an die Kommunen verbunden, diese Maßnahme nicht als Freibrief für die Verringerung ihrer Konsolidierungsanstrengungen misszuverstehen. Es verbleibe bei der in der GO ausdrücklich geregelten Pflicht, den Haushalt so schnell wie möglich auszugleichen.

Ist ein HSK nicht genehmigungsfähig, weil innerhalb des im Gesetz vorgesehenen Zeitraums – neuerdings also zehn Jahre – die Überschuldung (der vollständige Verzehr des Eigenkapitals) eintritt oder droht, befindet sich die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW. Die vorläufige Haushaltsführung war ursprünglich nur für den Fall gedacht, dass zwischen

4 Dörte Diemert: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart 2005, S. 116.

dem Beginn des Haushaltsjahres und dem verspätet beschlossenen Haushalt eine bestimmte Zeitdauer zu überbrücken war. Später wurde ihre Anwendung auch auf Gemeinden mit einem nicht genehmigungsfähigen HSK ausgedehnt. Dieser Zustand wird auch als Nothaushaltsrecht oder scherzhaft als „dauerhafte vorläufige Haushaltsführung“ bezeichnet. Im Nothaushaltsrecht sieht die Gemeinde sich weitergehenden Einschränkungen ausgesetzt. Sie muss dann prüfen, ob die Veräußerung von Vermögen sinnvoll ist, muss Veräußerungserlöse in erster Linie zur Schuldentilgung einsetzen und darf Kredite für Investitionen nur nach Genehmigung und höchstens in Höhe von zwei Dritteln ihrer ordentlichen Tilgungen aufnehmen. Die entscheidende Schwäche des Nothaushaltsregimes besteht darin, dass es zwar neue Investitionen erschweren, auch verhindern kann, dass es aber kaum geeignet ist, laufende Aufwandspositionen gezielt zu beeinflussen. Daher können konsolidierungsinaktive oder -unwillige Kommunen einen überhöhten Personalbestand oder eine überproportionierte Infrastruktur weitgehend konservieren.

Kommunen, die überschuldet sind, d.h. keinerlei Eigenkapital mehr besitzen, befinden sich in einem rechtswidrigen Zustand (§ 75 Abs. 7 S. 1 GO NRW). Handlungsspielräume, die im Nothaushaltsrecht im Wege der Duldung noch gewährt werden können (z.B. Erleichterungen bei der Aufnahme von Investitionskrediten, ein Budget für Beförderungen, Leistungsprämien und Zulagen, die Übernahme an sich sinnvoller freiwilliger Aufgaben) entfallen dann.

Wie hat sich die „Innovation HSK“ ausgewirkt? Ursprünglich für eine begrenzte Zahl gefährdeter Haushalte gedacht, ist das HSK längst Alltag. Allein die ständig weiter wachsende Zahl der Gemeinden im Nothaushalt zeigt, dass das Instrument keinen Beitrag zur Wiedergewinnung einer geordneten kommunalen Haushaltswirtschaft geleistet hat. Die idealistische Vorstellung von einer Politik der gesteuerten Selbstverantwortung im Einvernehmen zwischen Land und Kommunen ist gründlich gescheitert. Im Rückblick sieht es so aus, als habe Nordrhein-Westfalen ein lange verdrängtes Problem mit dem HSK lediglich auf eine nochmals verlängerte Bank geschoben.

Geschwächte Kommunalaufsicht

Der zentrale Fehler war, dass mit dem HSK und dem damit gewährten Zeitaufschub die Pflicht der Gemeinde zum jährlichen Haushaltsausgleich – der Wortlaut des § 75 Abs. 2 S. 1 blieb unverändert! – faktisch beseitigt wurde. Vor der Sonderregelung des § 76 Abs. 1 GO konnte die Aufsichtsbehörde einen nicht ausgeglichenen und damit eindeutig rechtswidrigen Haushalt gem. § 122 GO beanstanden und der Gemeinde die Beseitigung des Fehlbedarfs aufgeben (wobei die Entscheidung über das Wie des Ausgleichs dem Rat vorbehalten war).

Dieser Weg war jetzt versperrt. Zwar hatten die Aufsichtsbehörden schon vorher von ihrem Beanstandungsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht, aber als Drohpotenzial blieb es präsent. Der Verlust dieser Eingriffsmöglichkeit hat die Aufsichtsbehörden in ein Verhandlungsregime gezwungen, in dem sie als reine Rechtsaufsicht der beaufsichtigten Kommune strukturell unterlegen sind. Das kommunale Haushaltsrecht ist weithin durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt, deren Beurteilungsspielräume wegen des verfassungsgarantierten Rechts der Kommunen auf Selbstverwaltung und Finanzhoheit nicht der Kommunalaufsicht, sondern der Selbstverwaltungskörperschaft Kommune zur Verfügung stehen.⁵

Hätte nach dem HSK-Sündenfall die sogenannte Subsidiaritätsklausel des § 77 GO den Marsch in die Verschuldung noch aufhalten können? Sie besagt, dass die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, zunächst „soweit vertretbar und geboten“ aus Gebühren und Beiträgen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen hat (Abs. 2) und dass sie Kredite nur aufnehmen darf, „wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre“ (Abs. 3). Die schon zuvor recht elastisch formulierte Vorschrift wurde mit dem 1972 eingefügten Wirtschaftlichkeitsvorbehalt noch schwammiger, denn über die Formulierung „wirtschaftlich unzweckmäßig“ lässt sich endlos streiten. Auch sollte laut Gesetzesbegründung nicht allein die haushaltswirtschaftliche Situation der Gemeinde, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Lage berücksichtigt werden. Folglich konnten die Gemeinden in Zeiten der (tatsächlichen oder nur beschworenen) Konjunkturschwäche ihre weitere Verschuldung mit dem als fortschrittlich und verantwortungsvoll geltenden *Deficit Spending* begründen. Im nächsten Konjunkturaufschwung wurden diese Schulden allerdings fast nie zurückgezahlt. Da auch das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde ein weites Verständnis der Norm vertrat, wurde der Grundsatz „Gebühren- und Steuerfinanzierung vor Kreditfinanzierung“ für die praktische Handhabung entwertet.⁶ Eine strenge Auslegung des § 77 GO, die dem Normzweck gerecht geworden wäre, war politisch nicht gewollt. Die Gemeinden scheuen Steuererhöhungen, weil sie die Bürger nicht verärgern wollen und das Land will sich, vor allem in Wahlzeiten, nicht den Schwarzen Peter für eine Mehrbelastung der Bürger zuschieben lassen. Daher fehlte es auf beiden Seiten am Interesse, die Einnahmehierarchie des § 77 Abs. 2 und 3 einmal gerichtlich auf ihre Festigkeit testen zu lassen.

5 Ebd., S. 44 ff.

6 Ebd., S. 32 ff.

Folglich blieb, wenn Aufwandseinschränkungen als politisch unerwünscht unterblieben, nur die zunehmende Finanzierung laufenden Konsums über zweckentfremdete Liquiditätskredite. Anders als Investitionskredite schaffen Liquiditätskredite keine Vermögenswerte, die Einnahmen generieren oder Ausgaben ersparen können. Sie sind eine reine finanzielle Belastung. Aber für viele Kommunalpolitiker sind sie interessant, weil man mit ihrer Hilfe die Kosten politischer Entscheidungen vorübergehend vor den Bürgern verstecken und in die Zukunft verschieben kann.

Mit dem Aufweichen disziplinierender Rechtsnormen, der daraus folgenden Schwächung der Position der Kommunalaufsicht und dem Unwillen vieler – aber keineswegs aller – Städte und Gemeinden, den Wählern offen zu sagen, dass politisch Gewünschtes nur selten kostenlos zu haben ist, war das „Leben über die Verhältnisse“ weithin vorgezeichnet. Vielleicht wäre die Entwicklung hier und da moderater verlaufen, wäre das Land strikt zur Gewährleistung eines aufgabengerechten übergemeindlichen Finanzausgleichs verpflichtet und dürfte sich nicht gem. Art. 79 S. 2 der Landesverfassung auf die Grenzen seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit berufen.

„Kredit ist auch Geld“: Ausweichstrategien und Widerstand

Anfangs hatten die noch wenigen HSK-Kommunen die Drohung mit dem Nothaushaltsrecht und den damit verbundenen Nachteilen sehr ernst genommen und deshalb Hebesätze erhöht und Personal durch natürliche Fluktuation abgebaut. Aber als das Nothaushaltsrecht zunehmend zum Normalfall wurde, konnte die Kommunalaufsicht kaum noch durch Androhung von Eingriffen den notwendigen Druck aufbauen, um die Defizite im laufenden Haushalt und die Liquiditätskredite abzubauen.⁷ In der Haushaltssicherung zu sein, war fortan kein Makel mehr. Das hat vor allem im Ruhrgebiet den Willen geschwächt, den Haushalt wieder in den Griff zu bekommen. Unter dem Eindruck der „Vergleichlichkeitsfalle“ verzichtet manche Stadt und Gemeinde seit langem auf eigene Anstrengungen zur Ausgabensenkung und hat sich im Nothaushalt „eingrichtet“. Dort bekommt man dann den zynisch-resignativen Ausspruch „Kredit ist auch Geld“ zu hören. Dahinter steckt die Spekulation, das Land und letztlich der Bund könne im eigenen Interesse keine Kommune insolvent gehen lassen.

Für die Kommunalaufsicht schafft das ein großes Problem. Da ihr der hierarchische Zugriff auf einzelne Aufwandspositionen in der Regel verwehrt ist,

7 Lars Holtkamp: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010, S. 61.

muss sie versuchen, über Verhandlungslösungen zu vorzeigbaren Ergebnissen zu kommen. Um Prozessrisiken zu vermeiden, haben die Aufsichtsbehörden eine Präferenz für informelle, nicht schriftlich fixierte Abmachungen. Besteht die Verwaltungsführung für ihre Ratsvorlagen auf Schriftlichkeit, kann sie allein damit zuweilen eine unerwünschte Forderung der Aufsicht abwehren.⁸ Inzwischen überfordert die Masse der Nothaushaltskommunen die knappen Personalressourcen der Aufsichtsbehörden. Diese können dem einzelnen Haushalt nicht mehr die erforderliche detaillierte Aufmerksamkeit zuwenden, empfinden das als demotivierend und müssen sich gelegentlich den Spruch anhören, ihre Aufsicht sei eher „Wegsicht“. Das kann peinlich werden. Die Stadt Waltrop (30 000 Einwohner) im Kreis Recklinghausen hatte sich Ende der 1990er-Jahre inoffiziell von der Konsolidierungspolitik verabschiedet und fortan mit fiktiven Einnahmen aus Vermögenserlösen, der Ausgründung großer Verwaltungsteile u. Ä. einen geschönten Haushalt aufgestellt. Ihre HSK wurden von der unteren Aufsichtsbehörde noch lange Zeit genehmigt. Eine neue Bürgermeisterin und ein neuer Kämmerer zogen aus der extremen Fehlbetragsentwicklung den Schluss, für das Jahr 2006 erstmals eine ungeschönte Planung vorzulegen, weil nur schonungslose Offenheit noch zur Problemlösung führen könne. Das hatte zur Folge, dass der Verwaltungshaushalt 2006 im Entwurf Ausgaben in Höhe von 82 Mio. EUR bei nur 37 Mio. EUR Einnahmen ausgewiesen hätte. Die aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik stammende Bürgermeisterin sah sich bei weitgehend unklaren Mehrheitsverhältnissen nicht in der Lage, eigene Konsolidierungsvorschläge zu machen und vermittelte so den Eindruck, dass die kassenkreditfinanzierten Fehlbeträge sich in Waltrop immer weiter auf türmen würden. Die Kommunalaufsicht stand unter Handlungsdruck, und dieser bewog die Bezirksregierung zur Entsendung eines in der GO nicht vorgesehenen „beratenden Sparkommissars“. Lars Holtkamp hat dieses später auch in Marl und Hagen wiederholte Experiment, dessen Scheitern anschließend von der Bezirksregierung und den betroffenen Städten als Erfolg verkauft wurde, anschaulich beschrieben.⁹ Eine Bestellung „echter“ Beauftragter (Staatskommissare) nach § 124 GO wurde aus nachvollziehbaren Gründen¹⁰ im Innenministerium nie ernsthaft erwogen.

8 Ebd., S. 81.

9 Lars Holtkamp: Governance-Konzepte in der Haushaltskrise. Eine Analyse am Beispiel der beratenden Sparkommissare. *Verwaltung und Management* 3/2009, S. 146–159.

10 Janbernd Oebbecke: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, in: *Der Gemeindehaushalt* 11/2009, S. 243 f.

Die Intervention der Kommunalpolitiker auf Regierungsebene

Die Apathie vieler Kommunen angesichts des Gesamtzustands ihrer Haushalte hindert sie nicht an bemerkenswert kreativer Politik, wenn es im Einzelfall darum geht, ungeliebte Aufsichtsmaßnahmen zu verhindern oder an sich Unzulässiges möglich zu machen. Klassisch sind Interventionen der Kommunalpolitiker auf Regierungsebene, die sich dann in Druck auf die Kommunalaufsicht umsetzen. Die Großstädte des Ruhrgebiets sind darin besonders geübt. Sie profitieren davon, dass ihre oft auch dem Landtag angehörenden kommunalpolitischen Wortführer dort fraktionsübergreifend eine machtvolle Interessenvertretung der Großstädte bilden. Diese hat erheblichen Einfluss auf die Landesregierung – ein Einfluss, der eher auf den nächsten Wahltermin und damit auf zusätzliche Ausgaben zielt, denn auf Haushaltsausgleich oder gar Schuldenabbau. Hier haben alle NRW-Regierungen ein Problem, das in anderen Bundesländern nicht in dieser Schärfe existiert.

Kommunen, die absehen konnten, dass ihr HSK nicht genehmigt wird, haben zum Teil „vorgesorgt“ und freiwillige Zuschüsse an Vereine, Stiftungen usw. in langfristige vertragliche Zusagen umgewandelt.¹¹ Der Aufsicht bleibt dann nur noch die pflichtgemäße Aufforderung an die Gemeinde, die Kündbarkeit dieser Verträge zu „prüfen“. Sehr oft wurden Vermögenswerte in private Gesellschaftsformen überführt, damit die Handlungsfähigkeit auch im Fall der Nichtgenehmigung des HSK erhalten blieb. Besonderer Einfallsreichtum, gepaart mit zielbewusster Hartnäckigkeit, zeichnet die Fälle aus, in denen es einer Stadt oder Gemeinde gelingt, aus dem Nothaushaltsregime heraus und an der Kommunalaufsicht vorbei eine neue teure Investition zu verwirklichen. Bekannt gewordene Beispiele sind ein Kunstrassenplatz, ein neues Stadion, ein neues Freibad, sogar ein neues Musicaltheater, alle von Pleitegemeinden mit neuen Schulden verwirklicht. Die Finanzierung geschah auf mancherlei Wegen, welche die Aufsicht zu spät durchschaute, etwa Luftbuchungen auf der Einnahmeseite des Haushalts, oder durch vorübergehende Auslagerung der Schuldenaufnahme auf städtische Gesellschaften. Meist war hochrangige politische Rückendeckung im Spiel. Die „erfolgreichen“ Kommunalpolitiker behaupten dann allen Ernstes, sie hätten ihrer Stadt einen Rest an Selbstverwaltung gerettet. Dass die zusätzliche Verschuldung deren Selbstverwaltungsspielraum in Wirklichkeit weiter eingeengt hat, wird unterdrückt.

Aber der Frage, wer ihre Schulden einmal bezahlen soll, müssen sich die Kommunen schon stellen. Tun sie das nicht, beanspruchen sie die volle Selbst-

11 Holtkamp: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen (wie Anm. 7), S. 80; Diemert: Das Haushaltssicherungskonzept (wie Anm. 4), S. 429.

verwaltung, aber verwahren sich gegen jede Selbstverantwortung. Ohne das Gegenstück der kommunalen Selbstverantwortung verliert jedoch die demokratische Errungenschaft einer dezentralisierten kommunalen Selbstverwaltung ihre Balance und Rechtfertigung. Kommunalpolitiker und kommunale Führungskräfte müssen mit dem Geld auskommen, das sie haben, und wenn ihnen das noch nicht gelingt, müssen sie es lernen. In NRW ist der Anteil der Städte und Gemeinden, die sich nicht mehr zur kommunalen Selbstverantwortung bekennen mögen, höher als anderswo. Das hat nicht nur mit der durch das HSK und andere Normaufweichungen geschwächten Kommunalaufsicht, sondern auch mit den Defekten des lokalen ordnungspolitischen Rahmens zu tun.

Die Kommunalverfassung kann die Führungsleistung des Rathauses stärken oder schwächen

Dass die Kommunalverfassung eines Landes (insbesondere die Gemeinde- und Kreisordnung und das Kommunalwahlrecht) einen enormen Einfluss auf die fiskalische Disziplin und Selbstverantwortung der Kommunen hat, wird durchweg unterschätzt. Das sei am Beispiel der beiden Kommunalverfassungen skizziert, die auf der Leistungsskala die Extrempole besetzen: Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.¹²

Baden-Württemberg: Im Kommunalwahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren bemühen sich die Parteien und Wählergruppen bei der Aufstellung ihrer Listen um Bewerber, die möglichst viele Wählerstimmen auf sich ziehen. Es kommt weniger auf das parteiinterne Engagement als auf bürgerschaftliche Aktivitäten an, die den lokalen Bekanntheitsgrad erhöhen. Das führt selbstbewusste Personen im Rat zusammen, lockert die Fraktionsdisziplin und begünstigt einen konkordanten Politikstil,¹³ in dem es nicht zur Bildung fester Koalitionen kommt. Dieser Politikstil erleichtert die Zusammenarbeit von Rat und Bürgermeister. Der Bürgermeister ist stimmberechtigter Vorsitzender des Rats und aller Ausschüsse. Den Ausschussvorsitz kann er im Einzelfall an einen weisungsgebundenen Beigeordneten delegieren. Der Bürgermeister stellt die Tagesordnung der Ratsgremien auf und bereitet die Sitzungen vor. Normaler-

12 Gerhard Banner: Die baden-württembergische Kommunalverfassung – ein Modell für Deutschland, in: Paul Witt (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister, Stuttgart 2010, S. 13–37.

13 Dazu grundlegend Lars Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008.

weise setzt er nichts Unfinanzierbares auf eine Tagesordnung. Die starke Stellung des Bürgermeisters, sein Interesse an einer Wiederwahl und die Erwartung der Bürger, dass er die Schulden unter Kontrolle hält, verhindern recht zuverlässig, dass der Haushalt aus dem Ruder läuft. Es kommt häufiger als in NRW zur einstimmigen Verabschiedung des Haushaltsplans.

Nordrhein-Westfalen: NRW und das Saarland (auch ein Liquiditätskredit-Krisenland) verweigern sich bis heute dem Wahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren. Die Wähler in NRW können die von den Parteien und Wählergruppen festgelegte Reihenfolge der Namen auf der Reserveliste nicht verändern. So kommt es zu einem stark parteipolitisch geprägten Rat. Die Zusammenarbeit der politischen Kräfte untereinander und mit dem Bürgermeister wird erschwert. Es bilden sich Koalitionen, entweder für oder gegen den Bürgermeister. Die Ratsausschüsse werden ehrenamtlich geleitet. Der Ausschussvorsitzende setzt die Tagesordnung im Benehmen (!) mit dem Bürgermeister fest. Die Funktion des Ausschussvorsitzenden vermittelt politische Sichtbarkeit und ist begehrt. Daher fällt es schwer, die Zahl der Ausschüsse zu reduzieren. Jeder Ausschussvorsitzende möchte Erfolge nachweisen, und das gelingt ihm am besten über neue Ideen und Projekte, und das heißt im Zweifel über zusätzliche Ausgaben. Je größer die Zahl der Ausschüsse, desto größer die Zahl der „erforderlichen“ kostenträchtigen Erfolgserlebnisse. Da die den Ausschüssen zuarbeitenden Fachverwaltungen und Beigeordneten dasselbe Expansionsinteresse haben, entstehen politisch-administrative Fachbündnisse (Basiskoalitionen), die in finanziell schlechten Zeiten – inzwischen ein Dauerzustand – alles tun, um ihren Bereich vor Mittelkürzungen zu schützen. Fehlt im Rat eine klare Mehrheit, kommt es oft zu einem Überbietungswettbewerb der Fraktionen. Dann entsteht ein überdimensioniertes Wunschpaket, das der Bürgermeister, selbst wenn er konsolidierungswillig ist (vgl. dazu den folgenden Abschnitt) und von einem tüchtigen Stadtkämmerer unterstützt wird, aufgrund der eigenen schwachen Stellung im Haushaltsprozess nicht mehr in den Griff bekommt. Die Folge ist ein von Jahr zu Jahr höherer Schuldenberg. Dazu folgendes Zitat aus dem von allen Oberbürgermeistern und Kämmerern des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes unterzeichneten Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle“ vom 18. Dezember 2008:

„Im Endeffekt stecken alle politischen Akteure in einem klassischen Gefangenendilemma: Wer den Grundsatz einer vorausschauenden Haushaltsführung ernst nimmt und Kredite wirklich nur subsidiär, als letztmögliches Mittel verwendet, der läuft Gefahr, im Wettbewerb um Wählerstimmen zu unterliegen. Dieses Risiko schränkt den politischen Handlungsspielraum der konsolidierungswilligen Akteure ein und erschwert eine sparsame, an den finanziellen Möglichkeiten ausgerichtete Politik ungemein. Zwar ist eine vorausschauende, auf Ausgleich bedachte Haushaltsführung

auch unter diesen fehlerhaften ordnungspolitischen Rahmenbedingungen keineswegs unmöglich, wie zahlreiche Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beweisen. Allerdings sind hierfür entweder überdurchschnittlich günstige finanzielle oder politische Rahmenbedingungen, etwa in Form dauerhaft sprudelnder Einnahmequellen bzw. eines günstigen räumlichen Umfeldes für die wirtschaftliche Entwicklung, oder ein enger konsolidierungspolitischer Schulterschluss aller politischen Akteure vor Ort notwendig, oder es liegen außerordentliche politische und administrative Fähigkeiten – der klare Willen zur Konsolidierung und ein beachtliches politisches Durchsetzungs- und Stehvermögen – der kommunalen Führungsebene vor.“¹⁴

Kann man die Defekte des nordrhein-westfälischen Kommunalregimes zutreffender benennen? Nie und nimmer kämen baden-württembergische Oberbürgermeister und Stadtkämmerer auf die Idee, ihre Welt so zu beschreiben. Das würden übrigens auch nicht alle NRW-Bürgermeister und Kämmerer tun. In kleinen münsterländischen Städten und Gemeinden herrschen andere Wertvorstellungen, eine andere Kultur. Dort machen sich Bürgermeister (es sind oft die früheren Stadtdirektoren) und Kämmerer auch heute noch Vorwürfe, wenn es ihnen nicht gelingt, den Haushalt in Ordnung zu halten. Es scheint, dass der Blick auf die Nachbarn das eigene Handeln mitbestimmt. Sind deren Haushalte in Ordnung, will man mithalten, ist man von schwachen Nachbarn umgeben, fühlt man sich eher berechtigt, in den eigenen Konsolidierungsanstrengungen nachzulassen.

Ein rechtlich gestärkter Bürgermeister könnte wie sein baden-württembergischer Kollege den strukturellen Haushaltsausgleich und die Kontrolle der Verschuldung gewährleisten. Doch während die Bürger – wie viele repräsentative Befragungen in NRW zeigen – eher durchsetzungsstarke, parteineutrale Bürgermeister und keinen starken Parteienstreit im Rat wollen,¹⁵ plagen sich nicht wenige Kommunalpolitiker mit Angstphantasien vor den „Sonnenkönigen“, die sie auf den baden-württembergischen Bürgermeisterstühlen wähen.

Allerdings kann sich die juristische Stärkung der Bürgermeisterposition nur dann positiv in den Haushalten niederschlagen, wenn die Bürgermeister für ihren Beruf ausreichend qualifiziert sind. Das ist in Baden-Württemberg durchweg der Fall,¹⁶ in NRW jedoch nicht überall.

14 Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle“, S. 14, abrufbar unter www.muelheim-ruhr.de/cms/4_memorandum_der_staedte_des_ruhrgebiets_und_des_bergischen_landes_zur_gemeindefinanzpolitik_vom_18_dezember_2008.html (abgerufen am 25. Juli 2011).

15 Holtkamp: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen (wie Anm. 7), S. 48.

16 Hans-Georg Wehling: Wer wird Bürgermeister?, in: Witt: Karrierechance Bürgermeister (wie Anm. 12), S. 39 und S. 52.

Die Professionalitätslücke unter den NRW-Verwaltungschefs

Vor der ersten Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1999 hat die Landesregierung die Wähler in keiner Weise darüber aufgeklärt, dass der „neue“ Bürgermeister und Landrat neben dem Rats- oder Kreistagsvorsitz auch die Verwaltung leiten und daher ein „Profi“ mit Berufs- und möglichst Führungserfahrung in der Verwaltung oder im Privatsektor sein muss. An einer öffentlichen Diskussion dieser Frage waren und sind bis heute weder die kommunalen Verbände noch die örtlichen Parteien noch die jeweilige Landesregierung interessiert. Im Landtag wirkt immer noch eine verbreitete Abneigung gegen den als erzwungen erlebten Wechsel zum präsidentiellen System nach. So ließ man die Wähler in dem Glauben, genau wie zuvor unter der „Doppelspitze“ könne jedermann Bürgermeister sein. Die Folge dieser „Wählertäuschung durch Unterlassen“ ist ein hoher und mit der Stadtgröße sogar ansteigender Anteil an Verwaltungschefs die, meist aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommend, nur über unzureichende Führungsqualitäten verfügen. Oft, wenn auch keineswegs immer, interessieren sich diese Bürgermeister einseitig für die politischen Befindlichkeiten im Rat und vernachlässigen ihre Aufgabe, die Verwaltung motivierend auf Leistungs- und Sparsamkeitskurs zu führen.

Der Bürgermeister: verwaltungszentriert oder politikzentriert?

Klaus-Peter Timm-Arnold von der Gemeindeprüfungsanstalt NRW hat am Beispiel von sechs Städten ähnlicher Größe und Struktur im Ruhrgebiet untersucht, wie sich diese nordrhein-westfälische Besonderheit auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt hat.¹⁷ Kurz gefasst kommt er zu folgenden Ergebnissen: Die besten Erfolgchancen hat eine Konsolidierungspolitik, wenn ein „verwaltungszentrierter“ Bürgermeister über Führungswillen und Führungskönnen verfügt (für den Autor eine Frage der Vorposition, des Fachwissens, der Primärorientierung am Gebot des Haushaltsausgleichs und der politischen Überzeugungskraft), sich außerdem auf eine zur eigenen Parteizugehörigkeit passende Ratsmehrheit oder freundliche Koalition stützen kann und diese schließlich auf eine Politik des soliden Wirtschaftens zu verpflichten vermag. Dagegen haben sich die beiden „politikzentrierten“ (aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommenden) parteiangehörigen Bürgermeister seiner Stichprobe zufolge trotz einer farblich

17 Klaus-Peter Timm-Arnold: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik – Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden 2011.

zu ihnen passenden Ratsmehrheit nicht als erfolgreiche Konsolidierer erwiesen. Sie zeigten deutlich weniger normorientiertes Interesse am Haushaltsausgleich als ihre verwaltungszentrierten Kollegen mit juristischer oder Verwaltungsbildung. Da ihnen in diesem Punkt der Führungswille fehlte, kam es gar nicht erst zu dem notwendigen Einschwören der Fachbürokratie und der Fachpolitiker auf die Haushaltskonsolidierung. Ein letztes Ergebnis der Arbeit betrifft zwei parteilose verwaltungszentrierte Bürgermeister. Auch ihnen war kein Konsolidierungserfolg beschieden, weil sie im Rat keine Machtbasis hatten. Ein Bürgermeister, der politisch nicht zur Ratsmehrheit passt („Kohabitations-Bürgermeister“) hat es meist schwer, seine Konsolidierungsziele durchzusetzen. Er riskiert, von der Ratsmehrheit in seinen Kompetenzen massiv beschnitten zu werden (Rückholrecht). Die zentrale Erkenntnis der Untersuchung lautet: Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist auf einen verwaltungszentrierten, führungsstarken und vom örtlichen Politikarrangement begünstigten Bürgermeister angewiesen. Fehlt es daran, hat sie wenig Chancen.

Die Professionalitätslücke in NRW dürfte mit der Zeit kleiner werden. Es mehren sich die Fälle der Nichtwiederwahl von Bürgermeistern, mit deren Führungsleistung die Bürger unzufrieden sind. Das wird die Parteien und Wählergruppen zwingen, sich der Frage der beruflichen Eignung zu stellen und aktiv, auch über den Heimatort hinaus, nach fachlich qualifizierten Bewerbern und Bewerberinnen Ausschau zu halten. Doch ohne eine Informationsoffensive der Landesregierung rechtzeitig vor der nächsten Kommunalwahl wird sich die Lage nur sehr langsam verbessern, denn die Gelegenheit dazu haben die Wähler und Wählerinnen nur alle fünf Jahre.

Wird sich NRW als lernfähig erweisen, bereit zum „Lernen vom Besten“? Im Augenblick stehen die Zeichen eher schlecht. Die neue Landesregierung will den Bürgermeister, nachdem seine Amtszeit gerade auf sechs Jahre verlängert wurde, wieder zusammen mit dem Rat wählen lassen. Das heißt, sie will ihn wieder stärker parteipolitisch anbinden, was seine ohnehin zu schwachen Handlungsmöglichkeiten weiter einengt. Und von dem auch in NRW immer wieder diskutierten und dann schnell in der Versenkung verschwundenen Wahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren ist im Koalitionsvertrag gar nicht erst die Rede. Der Marsch von immer mehr Kommunen in die Überschuldung ist nur zu bremsen, wenn das NRW-typische Ungleichgewicht zwischen einer starken Kommunalpolitik, die eher zu weiterer Verschuldung tendiert und einer im Vergleich dazu schwachen, zur Beachtung des Haushaltsrechts und der kommunalen Selbstverantwortung verpflichteten Verwaltung wieder in die Balance gebracht wird.¹⁸

18 Gerhard Banner, Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2006/II, S. 57–69.

Das erfordert den Import zentraler Elemente der baden-württembergischen Kommunalverfassung. Aber das allein löst das Problem nicht. Um die Problemkommunen nachhaltig zu entschulden, wird akut Geld gebraucht.

Ein finanzieller Rettungsplan ist dringend geboten

Die Regierung Jürgen Rüttgers hatte 2010 vor der Landtagswahl das oben zitierte finanzwissenschaftliche Gutachten an die beiden Professoren Martin Junkernheinrich und Thomas Lenk vergeben. Es liegt seit März 2011 vor. Seine beiden Ziele, der sofortige Ausgleich aller kommunalen Haushalte in NRW und mindestens die Halbierung des Bestandes an Liquiditätskrediten (Stand 31. Dezember 2010) bis zum Jahr 2020 sollen erreicht werden durch

- eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- eine Bundesbeteiligung an den Soziallasten von möglichst 50 %,
- Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs,
- Konsolidierungshilfe des Landes,
- Beitrag der finanzkräftigen Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten und Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich als Beitrag der kommunalen Solidargemeinschaft,
- Schließen der bei einer Stadt oder Gemeinde verbleibenden Lücke durch einen „Bürgerbeitrag“ in Gestalt einer zeitlich begrenzten Anhebung des Hebesatzes auf die Grundsteuer B.

Die Auflagen für die Mittelempfänger sind wie folgt formuliert:

- Der strukturelle Haushaltsausgleich ist zwingend zu erreichen.
- Keine weitere Aufnahme von Liquiditätskrediten zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben.
- Durchsetzung der Maßnahmen durch eine unabhängige Kommunalaufsicht.

Das Ziel des Haushaltsausgleichs muss wieder in den Mittelpunkt

Das Gutachten zielt auf einen Paradigmenwechsel, der den Haushaltsausgleich als Zielwert des kommunalen Finanzverhaltens wieder in den Mittelpunkt stellt. Die Kommunen müssen lernen, wieder selbst die Verantwortung für einen ausgeglichenen Haushalt zu akzeptieren. Ein *Bail-out* der in der Schuldenfalle steckenden Kommunen ist unvermeidlich. Aber vertretbar ist er nur, wenn er einmalig bleibt und ein „Weiter so“ nach 2020 ausschließt. Dem Gutachten liegt ein geschlossenes Konzept zugrunde, das die Interessen und Anreizstrukturen auf der kommunalen Ebene und zwischen Land und Kommunen wahr-

nimmt und einbezieht. Es benennt die für seine Umsetzung erforderlichen Rechtsänderungen.¹⁹ Dazu gehört die Beseitigung aller die Pflicht zum dauerhaften jährlichen Ausgleich der Ergebnis- und Finanzplanung relativierenden Regelungen, darunter das Verbot der Nutzung von Liquiditätskrediten zur Finanzierung laufender Aufgaben, eine Genehmigungspflicht für Haushaltssatzungen anstelle der derzeitigen Anzeigepflicht (§ 80 Abs. 5 S. 1 GO NRW) und eine Stärkung der Kommunalaufsicht durch die weitgehende Umwandlung aufsichtsbehördlicher Ermessens- und Opportunitätsentscheidungen in gebundene Entscheidungen. So muss die Kommunalaufsicht nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet sein, den „Bürgerbeitrag“ notfalls mittels Ersatzvornahme (§ 123 GO NRW) in der für den Haushaltsausgleich erforderlichen Höhe durchzusetzen.

Die Hauptbeteiligten der laufenden intensiven Diskussion – MIK, Finanzminister und kommunale Spitzenverbände des Landes – sehen ein, dass etwas geschehen muss, dass das Gutachten die kritischen Punkte anspricht und dass es viele wertvolle Anregungen enthält. Meinungsunterschiede gibt es in der Frage, ob die Mechanik des Gutachtens in allen Teilen akzeptabel und umsetzbar ist und ob der Zehnjahres-Zeitraum ausreicht. Das größte Hindernis für eine Eins-zu-eins-Umsetzung der Vorschläge wird darin gesehen, dass die finanziellen Hilfen, von denen die Gutachter in ihren Modellrechnungen ausgehen, bei weitem nicht zusammen kommen. Nach dem Hartz-IV-Kompromiss vom Frühjahr 2011 übernimmt der Bund nicht wie von NRW gefordert 50 % der auf die Kommunen überwälzten Soziallasten, sondern lediglich die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – und das nicht sofort, sondern in drei Schritten von 2012 bis 2014. Die von den Gutachtern berechnete strukturelle Lücke (einschließlich der Zinszahlungen für die Liquiditätskredite) beträgt rund 2,5 Mrd. EUR pro Jahr. Um sie zu schließen, wäre ein wesentlich höherer Beitrag des Bundes nötig. Das Land wird nicht in der Lage sein, einzuspringen. Es hat den Finanzausgleich im Jahr 2010 um 300 Mio. EUR verstärkt und will ab 2011 mit seinem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ besonders belasteten Kommunen mit 350 Mio. EUR jährlich unter die Arme greifen. Mehr ist angesichts der Schuldenbremse vom Land kaum zu erwarten. Der Verfassungsgerichtshof NRW hat soeben in einem Urteil zum kommunalen Finanzausgleich dem Land ein weiteres Mal attestiert, seine Haushaltslage stelle sich wesentlich ungünstiger dar als die sehr schwierige Haushaltssituation der Kommunen.²⁰ Angesichts der absehbaren Finanzlücken entfernt sich die Dis-

19 Junkernheinrich/Lenk: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau (wie Anm. 2), S. 78–87.

20 Verfassungsgerichtshof NRW, VerfGH 32/08 (Urteil vom 19. 07. 2011).

kussion inzwischen vom Konzept des Gutachtens und droht sich auf die Frage zu verengen, welchen Kommunen mit dem verfügbaren Geld am dringendsten geholfen werden muss und in welcher Art und Höhe das geschehen soll. Das klingt nicht unbedingt nach Paradigmenwechsel und Nachhaltigkeit.

Mit einem „Bürgerbeitrag“ raus aus den Schulden?

Der „Rettungsanker“ braucht nicht erfunden zu werden, denn er ist schon Teil des Gutachtens. Es handelt sich um das Element, das im Gutachten die bescheidene Bezeichnung „Bürgerbeitrag“ trägt und die Lücke schließen soll, die nach dem Einsatz der übrigen Maßnahmen verbleibt. Der Bürgerbeitrag (ein prozentualer Aufschlag auf die Grundsteuer B) soll gewissermaßen das „Restrisiko“ abdecken – ein Restrisiko, das erheblich größer ist als im (noch auf kameralen Daten basierten) Gutachten angenommen. Die Idee des Bürgerbeitrags geht auf das Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle“ vom 18. Dezember 2008 zurück, das Martin Junkernheinrich wesentlich beeinflusst hat²¹ und das von allen Oberbürgermeistern und Kämmerern des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes unterzeichnet ist. Es enthält bereits die Forderung nach einer politisch unabhängigen Kommunalaufsicht. Janbernd Oebbecke hat den damals „Generationenbeitrag“ genannten Vorschlag später mit der Forderung nach einer eindeutigen Verhaltensnorm für die Aufsicht aufgegriffen.²² In dieser Form fand der Bürgerbeitrag Eingang in das Gutachten.

Um seinen Zweck zu erreichen, muss der Bürgerbeitrag wie folgt konstruiert sein:

- Er wird rechtlich zwingend auf *alle* Empfängerkommunen von Entschuldungshilfen angewandt. Besonders hoch verschuldete Städte, bei denen der Hebesatz um einen dreistelligen Prozentsatz anzuheben wäre, könnten sich sonst der Teilnahme entziehen und darauf spekulieren, dass sie wegen ihrer Größe auch ohne diesen Eigenbeitrag gerettet werden müssten,
- die Einnahmeanpassung nach oben muss nach den im Gesetz zu definierenden Parametern *zwingend* erfolgen (Handlungspflicht der Kommunalaufsicht),
- die Höhe des Hebesatzes ergibt sich aus dem zu finanzierenden Fehlbetrag im Haushalt der Gemeinde und dem zu tilgenden Liquiditätskreditvolumen. Das Aufkommen aus der Steuererhöhung ist dafür *zweckgebunden*.

21 Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle“ (wie Anm.14).

22 Oebbecke: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung (wie Anm. 10), S. 244 f.

Der Bürgerbeitrag hat folgende Vorteile:

- Wegen seiner breiten Belastungswirkung – praktisch alle Gruppen der Bevölkerung nutzen bebaute Grundstücke in der einen oder anderen Form – ist er individuell nur moderat spürbar. Der höchste Hebesatz lag 2009 in NRW bei 530 %, in Freiburg im Breisgau hingegen bei 600 % und in Berlin bei 810 %.²³ Im internationalen Vergleich ist die deutsche Grundbesteuerung sehr moderat. Das liegt an den veralteten Einheitswerten als Steuerbemessungsgrundlage.²⁴
- Der Bürgerbeitrag korrigiert den Verstoß gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs. Damit nimmt er dem Instrument der Verschuldung seinen politischen Reiz.²⁵ Den Bürgern wird nicht mehr suggeriert, politische Anliegen und Wünsche seien kostenlos erfüllbar. Die öffentliche Diskussion über das Wünschenswerte ist nicht mehr abtrennbar von der Frage, wie viel die Bürger dafür zu bezahlen bereit sind.
- Unter dem Damoklesschwert der Steuererhöhung stellt die Vermeidung von Konsolidierungsmaßnahmen keine erfolgsversprechende Handlungsoption mehr dar. Politik und Verwaltung werden eher bereit sein, durch Aufgabenkritik die Haushaltsvorgaben zu erfüllen.²⁶
- Die Kommunalaufsicht kann sich auf die gut administrierbare Einnahmeseite des Haushalts konzentrieren und braucht sich nicht mehr in Verhandlungen über unzählige Ausgabeposten zu verzetteln.

Die Umlageverbände, allen voran die Kreise, sind vom Bürgerbeitrag nicht betroffen. Sie können sich über die Umlage finanzieren, und das muss in Zukunft von ihnen auch strikter als bisher erwartet werden.²⁷

Nur die Komplettumsetzung des Rettungsplans mit allen Rechtsänderungen und dem Schlüsselement Bürgerbeitrag kann die kommunalpolitischen Wertvorstellungen so verändern, dass fiskalische Selbstverantwortung wieder akzeptiert und selbstverständlich wird. Es ist zu hoffen, dass Landesregierung und Landtag dies erkennen und gesetzlich umsetzen. Ein solches Signal aus Nordrhein-Westfalen könnte auch andere Bundesländer mit hoch verschuldeten

23 Junkernheinrich/Lenk: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau (wie Anm. 2), S. 282 f.

24 Jan Werner: Vom Kopf auf die Füße stellen – Die Gemeindefinanzkommission sollte die Grundbesteuerung anpacken, in: Der Neue Kämmerer, 6. Jg., Heft 4/2010, S. 6.

25 Junkernheinrich/Lenk: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau (wie Anm. 2), S. 114.

26 Ebd.

27 Christian von Kraack: Die Mär von der Verpflichtung der Umlageverbände zum Eigenkapitalverzehr. Eildienst LKT NRW Nr. 11/2010, S. 412–414.

Kommunen interessieren. In Sachsen-Anhalt ist zur Haushaltskonsolidierung von Problemkommunen eine „Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft“ und in Niedersachsen ein Vertrag zwischen Innenministerium und Kommune vorgesehen. Verträge bergen immer Risiken, sind nur aufwändig administrierbar und haben den Nachteil aller Einzelfalllösungen: Sie sind nicht geeignet, die fiskalische Selbstverantwortung der kommunalen Ebene insgesamt herbeizuführen.

Das strikte Verbot für die Kommunen, laufenden Aufwand mit Dispokredit zu finanzieren, ist ökonomisch eine Selbstverständlichkeit, politisch jedoch eine grundlegende Abkehr von einer in NRW lange geübten eingewurzelten Praxis. Die Versuchung, das Verbot einfach gesetzlich auszuhebeln, könnte schnell real werden. Es sollte daher analog zur Schuldenbremse von Bund und Ländern nicht nur in der GO und der KrO, sondern auch in der Landesverfassung abgesichert werden.

Die Banken schauen aufmerksamer auf die Kommunen

Es wäre leichtfertig, nur die ärgsten Brände zu löschen, statt das Übel an der Wurzel zu packen und flächendeckend den Paradigmenwechsel zur fiskalischen Selbstverantwortung einzuleiten. Bund und Länder müssen in hohem Maße an soliden Kommunalhaushalten interessiert sein. Die formal nicht der Schuldenbremse unterliegenden Kommunen sind nämlich „systemrelevant“: Jede Kommune, der akut die Zahlungsunfähigkeit droht, weil die misstrauisch gewordenen Banken ihr keinen Kredit mehr geben, müsste augenblicklich vom Staat gerettet werden. Dies zu unterlassen würde dem Spitzenrating von Bund und Ländern schaden und die Kreditfinanzierung des ganzen öffentlichen Sektors verteuern. Die Banken führen zurzeit ihr Kommunalgeschäft auf breiter Front zurück und arbeiten zunehmend mit Limiten für die einzelne Kommune (d. h., mit wie vielen Millionen das Institut die Gemeinde X im Liquiditätskredit- und Investitionsbereich finanziert).²⁸ Durch die Limitierung auf der Grundlage von internen Ratings und Kennzahlen, die die relative Stärke der Schuldner zum Ausdruck bringen, beugen sie Risikokonzentrationen vor. Das betrifft nicht nur die privaten Banken. So hatte die staatliche Förderbank KfW die Absicht, Darlehen an die Indikatoren Pro-Kopf-Verschuldung und Steueraufkommen einer Gemeinde zu koppeln. Gegen eine solche „Rating-Lösung“ haben sich die Vertreter von Kommunen und Bundesländern im Verwaltungsrat des Instituts

28 Ekkehard Grunwald: Mit Diversifizierung gegen Kreditlimite – eingeschränktes Liquiditätsangebot für Kommunen macht Gegenmaßnahmen notwendig, in: Der Neue Kämmerer, 7. Jg., Heft 2/2011, S. 8.

erfolgreich gewehrt.²⁹ Einstweilen beschränkt sich die Staatsbank darauf, ihre kommunalen Kredite von der Einwohnerzahl abhängig zu machen. Kurz, die Banken beobachten die kommunale Landschaft wesentlich aufmerksamer als früher und warten auf ein Signal der Solidität. Das Signal wäre nicht überzeugend, beließe man es dabei, die aktuell verfügbaren Mittel schlicht auf die am höchsten verschuldeten Städte zu verteilen. Man mag das tun, um dort den Bürgerbeitrag zu „deckeln“, aber unterhalb des Deckels muss der Bürgerbeitrag greifen. Das Land ist aufgerufen, die in der Bankenwelt tickende Zeitbombe umgehend zu entschärfen, und das geeignete Mittel hierzu ist die Komplettumsetzung des Rettungsplans. Im Übrigen macht jeder Tag, um den das Problem verschoben wird, die Lösung nur teurer.

29 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 24. Juni 2011.

Bürgermeister

Bürgermeister sind in der kommunalpolitischen Tradition Deutschlands die entscheidenden Akteure – mehr oder weniger. Ihre Legitimation kann indirekt, von einem Repräsentativorgan (Gemeinderat) herrühren, oder direkt sein, auf einem unmittelbaren Bürgervotum beruhend. In jedem Fall ist Vertrauen die Basis ihres Wirkens. Selbst in vormodernen Zeiten, in denen der Landesherr den Bürgermeister einsetzte, oder in der konstitutionellen Monarchie, in der der Bürgermeister der Bestätigung des Monarchen bzw. seiner Regierung bedurfte, war das Vertrauen der Bürger unabdingbar. Hier bereits war der Bürgermeister Repräsentant der Gemeinde, der in ihrem Namen handeln konnte, nach innen wie nach außen, anstelle der Gemeinde, für die Gemeinde. Von der höheren Ebene übertragene Aufgaben kamen immer auch hinzu, schon aus Zweckmäßigkeitgründen: Vorgaben von oben konnten und können so besser an die Realitäten angepasst werden, die höhere Ebene kann zudem damit Personal sparen. Das war früher so, das ist heute so.

Zur „Erdung“ bürgermeisterlichen Handelns war stets ein Repräsentativorgan vorgesehen, dessen Zustimmung der Akteur Bürgermeister für alle wichtigen Entscheidungen benötigte. Zentrale Entscheidungen, etwa über den Haushalt der Gemeinde, konnten der Aktivbürgerschaft vorbehalten sein, der vielfach auch ein Rückholrecht zukam, um Entscheidungen von Bürgermeister und Gemeinderat korrigieren zu können. So das Grundmuster des kommunalen Institutionen-Arrangements, das erhebliche Modifikationen aufweisen konnte. Bis auf die Entscheidungsmöglichkeit in Haushaltsangelegenheiten ist dieses Institutionen-Arrangement in Baden-Württemberg in erstaunlicher Kontinuität kommunale Realität und kann von daher Vorbildcharakter beanspruchen. Eines Institutionen-Arrangements bedarf es, damit die verschiedenen Einzelregelungen zueinander passen, sodass Kommunalpolitik optimal funktionieren kann.

Bis in die 1990er-Jahre sahen die kommunalen Institutionen-Arrangements in Deutschland sehr unterschiedlich aus, im Einzelfall deutlich abweichend vom skizzierten Grundmodell. Das betraf vorwiegend den vertrauensschaffenden Wahlmodus des Bürgermeisters, sein Verhältnis zum Repräsentativorgan Ge-

meinderat (Rechtsstellung), die Möglichkeit (bzw. Unmöglichkeit) der Bürgerschaft, in den kommunalen Entscheidungsprozess außerhalb von regulären Wahlen einzugreifen. Auch der Wahlmodus für das Repräsentativorgan sah sehr unterschiedlich aus. Beim Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme kommen somit in das Blickfeld: die Zuweisung von Führungsaufgaben – Vorsitz im Gemeinderat, Verwaltungsführung und Außenvertretung der Gemeinde sowohl in rechtlicher als auch in repräsentativer Hinsicht. Ferner das Verhältnis Hauptverwaltungsbeamter/Bürgermeister – Repräsentativorgan/Gemeinderat (Kompetenzverteilung); Wahlmodus Bürgermeister und Gemeinderat (direkt oder indirekt; praktiziertes Wahlsystem).

Im Einzelnen hieß das für den Zeitraum 1945 bis in die 1990er-Jahre: In den Ländern der ehemals britischen Besatzungszone in Deutschland (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) war die Spitzenfunktion Bürgermeister zweigeteilt. Der Namensträger Bürgermeister war Vorsitzender des Gemeinderats, zusätzlich mit rein repräsentativen Funktionen ausgestattet. Chef der Verwaltung war jedoch der (Ober-)Stadtdirektor (Gemeindedirektor, Bezeichnung je nach Gemeindegröße). Das wichtigste Gemeindeorgan war der Gemeinderat mit vielfältigen Eingriffsmöglichkeiten auch in die laufende Verwaltung (Rückholrecht): die sog. Norddeutsche Ratsverfassung.

In Hessen und in Schleswig-Holstein existierte – nach dem preußischen Vorbild des Freiherrn vom und zum Stein – eine formelle Stadtregierung mit dem Namen Magistrat, dessen Vorsitzender der Bürgermeister war, als Erster unter Gleichen (*primus inter pares*). Die Magistratsmitglieder wurden vom Gemeinderat (Stadtverordnetenversammlung) entsprechend der Stärke der Fraktionen gewählt: die sog. Magistratsverfassung.

Sehr nahe an das historische Ursprungsmodell kommt die Bürgermeisterverfassung, in der ein Bürgermeister dem Gemeinderat gegenübersteht: als Chef der Verwaltung, als Vorsitzender des Gemeinderats, als Vertreter der Gemeinde. Dieses Modell galt für Rheinland-Pfalz, das Saarland und für die kleineren Gemeinden von Schleswig-Holstein und Hessen (bis durch die Gemeindereform die kleineren Gemeinden wegfielen).

Für alle genannten Verfassungstypen galt, dass der jeweilige Bürgermeister nicht von der Bürgerschaft direkt gewählt wurde, sondern vom Repräsentativorgan Gemeinderat. Die Möglichkeit für die Bürgerschaft, auch zwischen den Wahlen in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess eingreifen zu können (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid als Elemente direkter Demokratie), gab es in keinem dieser drei Modelle.

Dem Grundmodell am nächsten kommen die Gemeindeverfassungen von Baden-Württemberg und Bayern: mit dem Bürgermeister, direkt gewählt, als stimmberechtigtem Vorsitzenden des Gemeinderats, als Chef der Verwaltung,

als Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde; mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Eingriffsmöglichkeit der Bürger in den Entscheidungsprozess über die Wahlen hinaus (in Baden-Württemberg seit eh und je, in Bayern erst seit 1995). Auch unter den Bedingungen der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg und Bayern fallen dem Gemeinderat als Repräsentativorgan die endgültigen Entscheidungen zu, dem Bürgermeister obliegen die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die ihm zur selbstständigen Erledigung übertragenen Aufgaben und natürlich die Aufgaben, die die Gemeinde im Auftrag des Staates wahrnimmt. Die Präsenz in allen drei Phasen des Entscheidungsprozesses geben dem Bürgermeister eine Dominanz: Er ist sowohl in der Entscheidungsvorbereitung (einschließlich der Alternativenauswahl) als auch bei der Entscheidungsausführung allein zuständig; in der Phase der Entscheidungsfindung im Rat als auch in dessen Ausschüssen ist er mitbeteiligt, sogar als Vorsitzender mit Stimmrecht. Hier kann er zudem seinen Vorsprung als Hauptberuflicher („Profi“) gegenüber den „Feierabendpolitikern“ im Rat ausspielen. Ganz entscheidend kommt hinzu, dass er über die Machtressource „Volkswahl“ verfügt: Er ist durch ein Plebiszit bestimmt worden, somit weiß er die Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung seiner Gemeinde hinter sich und fühlt sich genötigt, diesen Rückhalt für die nächste Wahl zu verteidigen. Die Direktwahl des Bürgermeisters und damit die Aufwertung seiner Stellung ist in den 1990er-Jahren in allen Flächenländern der Bundesrepublik eingeführt worden, wenn auch nicht überall im gleichen Umfang.

Über Rat und Bürgermeister schwebt ständig das Schwert eines möglichen Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids. Das zwingt nicht nur zu breiter Information und Transparenz, sondern auch dazu, auf die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen durch die Bürgerschaft zu achten. „Basta“ geht hier nicht. Eine Korrektur kommunaler Entscheidungen durch die Bürgerschaft würde als Niederlage gesehen. Von daher liegt die Bedeutung solcher Elemente direkter Demokratie nicht in der Zahl der Anwendungen (quantitativ), sondern im Vermeidungsdruck (qualitativ), der auf den Entscheidern im Rat und im Amt des Bürgermeisters lastet: Allein die Existenz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Möglichkeit trägt dazu bei, die Qualität von Kommunalpolitik zu sichern. Bis in die 1990er-Jahre hinein kannte lediglich Baden-Württemberg dieses Instrument, inzwischen ist es in allen Ländern gegeben.

Innovationen in Folge der Deutschen Einigung

Im Prozess der Deutschen Einigung 1989/90 gab es in Deutschland die bedeutendste und umfassendste Innovation des kommunalen Institutionen-Arrangements, auch in den „alten“ Bundesländern. Die sich bildenden fünf „neuen“

Bundesländer orientierten sich sofort am Grundmodell, wie es in Baden-Württemberg und Bayern realisiert ist. Die stärkere direkte Bürgerbeteiligung lag nahe, da der Zusammenbruch des DDR-Regimes und die (Wieder-)Vereinigung auf das unmittelbare und gefährvolle Engagement der Bürger zurückgeführt werden konnten: „Wir sind das Volk!“ und „Wir sind ein Volk!“ bildeten die Legitimation dafür, dass fortan auch Bürgermeister und Landräte direkt vom Volk gewählt werden konnten und der direkte Eingriff der Bürger in die Kommunalpolitik jederzeit möglich sein sollte. Dahinter konnte man in den „alten“ Bundesländern kaum zurückstehen. Als erstes Land machte sich Hessen diese Innovation mit der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten zu eigen. Da nach hessischer Verfassungslage dafür eine Volksabstimmung erforderlich war, wurde der hohe Zustimmungsgrad der Bevölkerung (82 %) bundesweit sichtbar. Fortan war das eine Herausforderung für alle Oppositionsparteien in der gesamten Bundesrepublik. Um diesen Angriff auf die Popularität der jeweiligen Landesregierungen und die sie tragenden Parteien abwehren zu können, blieb nichts anderes übrig, als sich diese Forderungen der Opposition zu eigen zu machen. Das geschah jedoch nur widerwillig, mit der Folge, dass man sich für die kommunalen Parteien möglichst viele Kompetenzen zu erhalten suchte. Oder andersherum formuliert: Die Stellung des Bürgermeisters sollte schwach bleiben, der Einfluss der Bürger erst recht.

Die Direktwahl des Bürgermeisters macht jedoch keinen Sinn, wenn er – wie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – lediglich ein Repräsentant der Gemeinde mit Vorsitz im Gemeinderat ist. Auch in Hessen und Schleswig-Holstein waren bislang die Gestaltungsmöglichkeiten des Bürgermeisters gering, da er in die Mehrheitsbeschlüsse des Magistrats als Stadtregierung eingebunden war. Wer sich jedoch um das Mandat von der Wahlbevölkerung bemüht, muss sagen können, wofür er steht und wie er welche Probleme in der Gemeinde lösen will. Mit diesem Auftrag im Rücken will er nach der Wahl seinen Gestaltungsanspruch auch wahrnehmen können, selbst wenn ihm eine eigene Mehrheit im Rat fehlt – was ja bei der Direktwahl des Bürgermeisters eine realistische Möglichkeit ist. Um einen Machtverlust der Parteien bei der Neugestaltung der Gemeindeordnung bzw. der Neudefinition der Stellung des Bürgermeisters kommt man also nicht herum, aber bitte so wenig wie möglich.

Trotz der Änderung der Gemeindeordnung und der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters erwartet die jeweilige Mehrheitspartei zumeist nach wie vor, dass ihr Kandidat gewählt wird, der zuvor in der Mitgliederversammlung als Kandidat nominiert worden ist. Ist das nicht der Fall, wird man zunächst die Wähler mit moralischen Vorhaltungen beschimpfen („Die Wähler sind uns untreu geworden.“), dann aber versuchen, dem ungeliebten, als „feind-

lich“ wahrgenommenen Bürgermeister das Leben schwer zu machen. Damit wird nicht nur der Bürgermeister demontiert, sondern das kommunale politische System insgesamt diskreditiert. Gerhard Banner spricht hier vom „mental Nachwirken des alten Regimes“, denn es sollen nach wie vor die lokalen Parteien sein, die die Kommunalpolitik allein bestimmen, sowohl inhaltlich als auch personell. Deutlich wird hier, dass für die Kommunalpolitik nicht allein die gesetzlichen Regelungen (Gemeindeordnung) die Rahmenbedingungen abgeben, sondern auch Traditionen, die sich zu einer regionalen politischen Kultur verdichtet und verfestigt haben.

Variablen von Kommunalpolitik

Kommunalpolitik hängt von mehreren Variablen ab: *Erstens* setzt die jeweilige Gemeindeordnung die Rahmenbedingungen im Sinne der Dimension *Polity*. Sie schafft die Institutionen und gibt die Regeln vor, nach denen und innerhalb derer Kommunalpolitik funktioniert bzw. funktionieren soll (*Politics*), um Ergebnisse zu liefern (*Policy*). Als *zweitwichtigste* Variable gilt die Gemeindegröße: In kleinen Gemeinden sind andere Themen auf der Tagesordnung als in großen. Die Entscheidungsprozesse verlaufen anders. Die Abläufe im Sinne von *Politics* sehen jeweils anders aus, mit zunehmender Größe werden auch Parteien unverzichtbarer. *Drittens* üben sozioökonomische Struktur und Lage im Raum ihren Einfluss aus: Industriegemeinde, Pendlergemeinde, Fremdenverkehrsgemeinde, Landgemeinde; alternde Bevölkerung mit oder ohne Wegzug, attraktive Gemeinde mit Zuzug; Lage im Ballungsraum oder abgelegen. Kommunalpolitik kann solche Standortgegebenheiten nur zum Teil und nur mit Mühe beeinflussen. *Viertens* spielen schließlich Besonderheiten der politischen Kultur, die aus solchen Gegebenheiten erwachsen sind und sich verfestigt haben, eine Rolle. Sie werden von der Forschung bislang zu wenig beachtet.

Alle vier Variablen haben Einfluss darauf, wer Bürgermeister wird, wie er sein Amt ausübt, welche Handlungsspielräume bzw. Begrenzungen er hat. Auch auf die Ergebnisse von Politik (*Policy*) haben diese Variablen Einfluss.

Größenverhältnisse

Aktuell weist das Land Baden-Württemberg bei einer Gesamteinwohnerzahl von 10,7 Millionen Einwohnern 1101 selbstständige Gemeinden auf, im Vergleich zu lediglich 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei insgesamt 18 Millionen Einwohnern. Das heißt zunächst einmal, dass Baden-Württemberg im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen ein Land der kleinen und mittleren Gemeinden ist. Nur neun Städte haben mehr als 100 000 Einwohner, sind also

nach den Kriterien der Internationalen Statistikerkonferenz von 1887 Großstädte, lediglich vier davon sind nach heutigen Maßstäben mit über 200 000 Einwohnern als „echte“ Großstädte anzusprechen: Stuttgart (598 000 Einw.), Mannheim (310 000 Einw.), Karlsruhe (290 000 Einw.) und Freiburg i. Breisgau (220 000 Einw.). Demgegenüber haben 1001 Gemeinden nicht mehr als 20 000 Einwohner, in denen immerhin jeder zweite Baden-Württemberger lebt, 413 weisen sogar nur eine Größe von bis zu 5000 Einwohnern auf. In den Städten über 100 000 Einwohnern sind lediglich rund 19 % der Bevölkerung zu Hause. Erwartungsgemäß ganz anders in Nordrhein-Westfalen mit 15 Gemeinden über 200 000 Einwohnern und insgesamt 29 mit über 100 000 Einwohnern. Selbst die kleinste Gemeinde, Dahlem im Kreis Euskirchen, hat dort noch rund 4000 Einwohner. Zum Vergleich: Böllen im Kreis Lörrach, die kleinste Gemeinde Baden-Württembergs, hat 100 Einwohner.

Der aktuelle Größenzuschnitt der Gemeinden hier wie dort ist ein Ergebnis der kommunalen Gebietsreformen der 1960er- und 1970er-Jahre, die auch in Baden-Württemberg die Zahl der selbstständigen Gemeinden auf rund ein Drittel reduzierten. Wenn sich die politischen Parteien davon ein zunehmendes Gewicht in der Kommunalpolitik versprochen haben sollten, haben sie sich zumindest in Baden-Württemberg getäuscht: Nach wie vor sind die parteifreien Listen in Baden-Württemberg mit rund 50 % der Mandate die stärkste Gruppierung in den Gemeinderäten, selbst in Stuttgart weisen sie 10 % der Mandate auf. Anders in Nordrhein-Westfalen: Hier spielen spätestens seit 1961 parteifreie Listen kaum noch eine Rolle.

Für die Besetzung von Bürgermeisterposten in Baden-Württemberg bedeutet das: Pro Jahr finden durchschnittlich 140 Bürgermeisterwahlen statt, die sich – wegen Ferien- und Feiertagsterminen – insbesondere in den Monaten März und Oktober ballen. Genau Buch geführt wird darüber nicht, weder im Innenministerium noch im Statistischen Landesamt, schon gar nicht über die parteipolitische Ausrichtung, da man sich ja nur als Individuum bewerben kann. Am ehesten sind Daten bei den Landesgeschäftsstellen der Parteien und kommunalen Spitzenverbänden zu finden. Vorzugsweise sind entsprechende Daten jedoch von Doktoranden erhoben worden. Nach der Gemeindeordnung sind hauptamtliche Bürgermeister ab 500 Einwohnern möglich, wenn der Gemeinderat das so in der Hauptsatzung festschrieb; ab 2000 Einwohnern sind hauptamtliche Bürgermeister vorgeschrieben. Sich für den hauptamtlichen Bürgermeisterposten zu bewerben, ist durchaus attraktiv: In Gemeinden bis 5000 Einwohnern bezieht ein hauptamtlicher Bürgermeister ein Grundgehalt nach der Besoldungsgruppe A 15/A 16 (die höhere Eingruppierung erfolgt in der Regel in der zweiten Amtsperiode). Das entspricht dem Gehalt eines Studiendirektors/Oberstudiendirektors. Hinzu kommt eine (steu-

erfreie) Aufwandsentschädigung von 13,5 % auf das Grundgehalt. In Kurorten wird die jahresdurchschnittliche Zahl der Übernachtungen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet. Wem die Besoldung zu hoch vorkommt, sollte bedenken, dass das Amt des Bürgermeisters den Verlust der Freizeit mit sich bringt; das soll hiermit „vergolde“ werden.

Doch den eigentlichen Reiz des Bürgermeisteramtes macht es aus, dass man faktisch keinen Vorgesetzten hat und über ein sehr hohes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten verfügt. Die Position des Bürgermeisters in Baden-Württemberg ist ausgesprochen stark, denn er vereinigt die drei zentralen Führungspositionen in seinem Amt, wird zudem durch die Direktwahl ohne rechtlich gegebenen Parteieinfluss in sein Amt gehoben, quasi als ein Wahlmonarch auf Zeit, wobei seine Amtszeit von acht Jahren deutlich über die Wahlperiode des Rates von fünf Jahren hinausgeht. Hinzu kommt, dass der Rat mit freien, durch die Wähler veränderbaren Listen gewählt wird, mit der Möglichkeit zur Stimmenhäufung (Kumulieren bis zu drei Stimmen je Kandidaten) und zum Listenwechsel (Panaschieren). Von diesen Möglichkeiten machen die Wähler ausgiebig Gebrauch, versehen vorwiegend solche Kandidaten mit Stimmen, die man kennt, in der Gemeinde etwas sind und etwas gelten: Honoratioren wie selbstständige Gewerbetreibende, Ärzte, Vereinsvorsitzende. Deren Parteibindung ist auch auf Parteilisten ausgesprochen gering, wissen sie doch, dass sie ihr Mandat ihrer Person zu verdanken haben und nicht der Platzierung auf der Liste einer der Parteien. Solcher Art Gemeinderäte sind auch von einem Bürgermeister für Mehrheiten zu gewinnen, die einer anderen Partei angehören. Die Androhung bzw. der Vollzug von Sanktionen seitens der Parteien bleibt ohne Wirkung: Abweichendes Verhalten wird von der Wählerschaft honoriert, schafft zudem öffentliche Aufmerksamkeit nicht zuletzt in den Medien – eine Voraussetzung, dass man kumuliert und panaschiert wird. Schlimmstenfalls macht man nach einem Parteiausschluss eine eigene Liste auf, zu Lasten der Partei, die man verlassen hat. Es gibt also eine Prämie auf abweichendes – man könnte auch, aus der Sicht des Bürgermeisters, sagen – auf kooperatives Verhalten. So lässt sich als These formulieren: Die Direktwahl des Bürgermeisters muss, wenn es nicht zu Blockaden kommen soll, einhergehen mit einem offenen Wahlsystem der Gemeinderäte, wie es im Falle von Kumulieren und Panaschieren gegeben ist. Nur so ist Kohabitation möglich, nur so wird verhindert, dass eine Mehrheit im Rat einen ungeliebten Bürgermeister – weil er von der „falschen“ Partei ist – mobbt. Der konkordanzdemokratische „Anstrich“ der Kommunalpolitik in Baden-Württemberg hat hier seinen Ursprung, der sich längst in einer eigenen politischen Kultur verfestigt hat. Diese Muster sind umso ausgeprägter, je kleiner die Gemeinde ist, sie sind aber selbst noch in den Städten zwischen 100 000 und 200 000 Einwohnern anzutreffen. Ausnah-

men stellen allenfalls Universitätsstädte mit einer Bevölkerung dar, die ihre politischen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster wenigstens zum Teil von „außerhalb“ importiert hat.

Das Anforderungsprofil baden-württembergischer Bürgermeister

Wer also wird in Baden-Württemberg Bürgermeister? Was erwarten die Bürgerinnen und Bürger? Welche Voraussetzungen begünstigen eine erfolgreiche Wahl? Wie sieht dementsprechend das Sozialprofil der Bürgermeister aus, auch im Vergleich zu anderen Ländern, wobei hier das Beispiel Nordrhein-Westfalen als eigentlicher Kontrast herausgegriffen wird? Wie wirkt sich das auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zueinander aus? Welche Rolle spielen die Parteien? Welche Folgen ergeben sich also auch für Stil und Inhalte von Kommunalpolitik, für deren Output?

Erstaunlich ist das hohe Maß an Kontinuität, seit 1984 die erste und bislang einzige umfassende Monografie über den Bürgermeister in Baden-Württemberg erstmals erschienen ist.¹ Veränderungen haben sich nur in geringem Umfang ergeben. Die wichtigste ist die Wahl von Frauen, die es bis 1990 in Baden-Württemberg als hauptamtliche Bürgermeisterinnen nicht gegeben hat. Detailuntersuchungen zu einzelnen Aspekten im Forschungsumfeld des Autors (Berthold Löffler/Walter Rogg, Anja Scholz, Michael Zerr, Timm Kern, Alexandra Klein, Georg Fuchs) haben sowohl Kontinuitäten als auch Veränderungen deutlich gemacht.

Interessanterweise bestehen auch in Nordrhein-Westfalen trotz des Systemwechsels bislang deutliche Kontinuitäten: Die „Zweiköpfigkeit“ von Bürgermeister und (Ober-)Stadtdirektor wurde 1994 (in Kraft getreten endgültig 1999) zugunsten eines neuen Bürgermeisters abgeschafft, der die drei Führungspositionen in einer Person vereinigt; seit 1999 werden diese „neuen“ Bürgermeister direkt vom Volk gewählt. Personelle Kontinuitäten lassen sich damit erklären, dass sich die ehrenamtlichen bisherigen Ratsvorsitzenden (mit dem irreführenden Titel Bürgermeister) erfolgreich um das Amt des neuen hauptamtlichen Bürgermeisters bewerben konnten. Ob sich nach deren altersbedingtem Ausscheiden die Rekrutierungsmuster ändern werden – und wenn ja, in welchem Umfang –, bleibt abzuwarten. Bislang sah das typische Karrieremuster in etwa so aus: als junger Lehrer Eintritt in die Partei, kleines Amt im Parteivorstand (z. B. Kassierer), Kandidatur für den Gemeinderat, zunächst als Listenfüller, dann auf aussichtsreichem Platz mit Wahl, Hocharbeiten zum

1 Hans-Georg Wehling/Hans-Jörg Siewert: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1984.

Fraktionsführer, schließlich – falls die eigene Partei dominierend ist – Hinüberwechseln in das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters, ermöglicht mit dem Eintritt in den Vorruhestand als Lehrer. Diese Karrieremuster nordrhein-westfälischer Bürgermeister machen deutlich: Dieser Typ von Bürgermeister weist nicht unbedingt Verwaltungserfahrung auf. Sie stammen aus der Gemeinde selbst, sie sind parteipolitisch eng gebunden, sie sind älter, weil in späteren Jahren in ihr Amt gekommen. Das sind selbstverständlich Wahrscheinlichkeits- und Durchschnittswerte, von denen es Abweichungen gibt.

Ganz anders sieht das Sozialprofil baden-württembergischer Bürgermeister aus: Sie sind gestern wie heute zu rund 90 % gelernte Verwaltungsfachleute, von denen wiederum rund 80 % eine der beiden Verwaltungshochschulen in Kehl oder Ludwigsburg absolviert haben, jeweils mit anschließender – kürzerer oder längerer – Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Sie kommen in der Regel nicht aus der eigenen Gemeinde, weisen Distanz zu den Parteien auf, sind in mehr als der Hälfte der Fälle sogar parteilos, sind durchweg jünger als ihre nordrhein-westfälischen Kollegen bzw. in jüngeren Jahren in ihr Amt gekommen, denn die Wähler erwarten, dass sie mindestens zwei Amtsperioden von jeweils acht Jahren zur Verfügung stehen. Dieses Ergebnis, empirisch über Jahrzehnte gut abgesichert, ist eine Folge der Wählererwartungen und nicht abhängig von rechtlichen Vorschriften: Für eine Kandidatur reicht es, deutscher Staatsbürger oder EU-Bürger zu sein, das 25. Lebensjahr überschritten zu haben und nicht älter als 65 Jahre zu sein.

Doch die wählenden Bürger haben ihre Ansprüche: Als Mindestvoraussetzung für die Führung des Bürgermeisteramtes erwarten die Bürger in Baden-Württemberg Verwaltungserfahrung. Darüber hinaus sollte ein Bürgermeister über den Parteien stehen, Bürgermeister aller Bürgerinnen und Bürger sein. Demgegenüber könnte Herkunft aus der Amtsgemeinde bedeuten: Man hat bereits seine Verwandten, Freunde, aber auch Feinde am Ort. Ein Neuanfang mit Distanz wäre so erschwert. Die nötigen Ortskenntnisse – die jeweiligen Probleme wie auch die personellen Gegebenheiten – kann man sich, einmal im Amt, schnell aneignen. Der Bürgermeister ist mit seiner Kompetenzausstattung quasi die Spinne im Netz, die alles weiß, alles mitbekommt und überall mitzureden beansprucht. Die Herkunft von außen, die aus der Distanz herrührende Unbefangenheit, der Erfolg des von außen kommenden Verwaltungsfachmanns wird durch ein Wahlsystem ermöglicht, das nur individuelle Bewerbungen zulässt, ohne Vorschlagsrecht von Parteien und Wählervereinigungen. Auch informell haben Parteien nur eine geringe Möglichkeit bei der Kandidatenauswahl. So kann es durchaus vorkommen, dass zwei Kandidaten mit derselben Parteizugehörigkeit antreten. Selbstverständlich dürfen Bürgermeister(-kandidaten) Mitglied einer Partei sein, doch die muss hinter Person und Amt zurücktreten. An

Sitzungen der eigenen Fraktion im Rathaus wird grundsätzlich nicht teilgenommen.

Wer einmal im Amt ist, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder gewählt, weshalb die Amtszeiten baden-württembergischer Bürgermeister durchweg lang sind, selbst 40 Jahre kommen vor. Rund 60 % der Amtsinhaber treten wieder an, nur ein Viertel der Wahlen verspricht spannend zu werden, weil es einen ernsthaften Herausforderer gibt. „Nicht-Wieder-Wahlen“ (Abwahlen gibt es nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung nicht) führen zu einer landesweiten Verunsicherung, ohne eigentlichen Grund. Zwar haben die Fälle im Laufe der letzten Jahrzehnte zugenommen: Waren es zwischen 1973 und 1982 nur 27 Fälle, verdoppelte sich die Zahl zwischen 1983 bis 1992 auf 54; zwischen 1993 und 2003 waren es sogar 82 Fälle. Doch betroffen davon waren auch jetzt noch schätzungsweise weniger als 5 % der Amtsinhaber, die ihr Amt noch weiter ausüben wollten. Manchmal standen dahinter lediglich Denkmäler, die sich für den Amtsinhaber unglücklicherweise addiert haben. Auffallend ist, dass solche Nicht-Wieder-Wahlen im Umkreis ansteckend werden können. Insgesamt gesehen sind Nicht-Wieder-Wahlen eher Zeichen von nachlassendem Ideenreichtum und abnehmender Bürgernähe. Timm Kern spricht hier – in Anlehnung an ein Begriffspaar des Psychologen Siegfried Bäuerle – von mangelnder Identifikation und Projektion: Der Bürgermeister muss zugleich das Gefühl der Zugehörigkeit und des Anführertums vermitteln: Ich bin einer von Euch und ich zeige Euch, wo es (auch in Zukunft) langgehen soll. Aussichtsreiche Gegenkandidaturen führen immerhin zu einer höheren Wahlbeteiligung.

Wie Alexandra Klein ermittelt hat, beträgt das Durchschnittsalter der Bürgermeister in Baden-Württemberg aktuell 50 Jahre, nahezu die Hälfte von ihnen (48,6 %) war beim Amtsantritt zwischen 30 und 40 Jahre alt, immerhin 11,4 % waren unter 30 Jahre alt, über 50 Jahre sind nur 6,1 %. Darin spiegelt sich zum einen die andere Rekrutierung im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen wider, zum anderen die unterschiedliche Größenstruktur der Gemeinden. Auch in Baden-Württemberg steigt das Einstiegsalter mit zunehmender Gemeindegröße: Sehr junge Bürgermeister gibt es vornehmlich in kleineren Gemeinden, nicht zuletzt, weil sich hier „gesetzelte“ Kandidaten eher nicht bewerben. Insgesamt ist im Zeitvergleich das Einstiegsalter als Folge von längeren Ausbildungszeiten an den Fachhochschulen angestiegen.

Neu im „Geschäft“: Frauen als Bürgermeisterinnen

Bis 1990 hat es in Baden-Württemberg keine Frau als hauptamtliche Bürgermeisterin gegeben. Erst mit der Wahl von Beate Weber in Heidelberg im Dezem-

ber 1990 zur Oberbürgermeisterin änderte sich dies. Seitdem sind 48 weitere Frauen zu hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeistern gewählt worden, 39 sind gegenwärtig (Stand 2011) im Amt, drei sind im Ruhestand, eine hat eine andere Position übernommen, fünf sind nicht wiedergewählt worden, eine ist für dienstunfähig erklärt worden. Dienstälteste hauptamtliche Bürgermeisterin (nicht jedoch die älteste nach Lebensjahren!) ist gegenwärtig Isolde Schäfer in der Stadt Stühlingen (im südbadischen Landkreis Waldshut), die 1993 erstmals gewählt worden ist. 14 dieser Frauen sind zu Oberbürgermeisterinnen gewählt worden, von denen gegenwärtig zehn im Amt sind. Bei insgesamt 100 Oberbürgermeistern in Baden-Württemberg sind das aktuell exakt 10 %, insgesamt machen die hauptamtlichen Bürgermeisterinnen aktuell knapp 4 % aus.

Vom Sozialprofil unterscheiden sich die Bürgermeisterinnen wenig von ihren männlichen Kollegen, vielfach sind sie jedoch in höherem Alter ins Amt gekommen (nach der Familienphase) und öfter alleinstehend. Hier scheinen sich noch alte Rollenvorstellungen erhalten zu haben. Bei einer sorgfältigen Beobachtung des kommunalpolitischen Geschehens in Baden-Württemberg gewinnt man nicht den Eindruck, dass Frauen schlechtere Chancen hätten als männliche Bewerber. Frauen kandidieren nur wesentlich seltener. Doch wenn sie kandidieren, schneiden sie gut ab, selbst in scheinbar aussichtslosen Fällen: gegen einen Amtsinhaber. Es ist sogar auffällig, wie häufig Frauen einen Amtsinhaber aus dem Amt drängen. Bei elf der insgesamt 49 gewählten Bürgermeisterinnen war das der Fall (= 22 %). Diese waren vom Sozialprofil eher Außenseiterinnen (zum Beispiel keine gelernten Verwaltungsfachfrauen oder aus der Gemeinde stammend). Vielleicht lässt sich das so interpretieren: Frauen traten an, wenn kein Mann die Chance sah, gegen den Amtsinhaber zu gewinnen, da überließ man Frauen das Feld – oder drängte sie in ein scheinbar aussichtsloses Gefecht.

Insgesamt scheint es Frauen offenbar immer noch Schwierigkeiten zu machen, verschiedene Rollenerwartungen unter einen Hut zu bringen: Beruf, Partner, Kinder. Das Opfer von Freizeit und Privatheit können oder wollen sie nicht bringen. So ist auffällig, dass männliche Kandidaten sich in ihrem Wahlprospekt gerne mit Frau und Kindern als Ausweis von Solidität und Verlässlichkeit präsentieren. In Prospekten von Kandidatinnen finden wir Vergleichbares eher nicht. Hier ist noch ein gesellschaftlicher Lernprozess vonnöten. Im Hinblick auf den Familienstand von Bürgermeistern hat sich schon einiges geändert: Partnerschaft genügt, selbst Homosexuelle werden inzwischen gewählt.

Übersehen werden sollte nicht, dass in den Rathäusern – sprich: in den Kommunalverwaltungen – längst vielfach Frauen dominieren, und das nicht nur in den unteren Chargen; auch Amtsleiter und deren Stellvertreter sind zunehmend Frauen. Hier zählt sich die im Vergleich zu Erwerbsunternehmen

größere Flexibilität der öffentlichen Verwaltung beim Angebot von Teilzeitmodellen aus. Darin spiegelt sich aber auch, dass an den Hochschulen für Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg rund zwei Drittel der Studierenden Frauen sind – möglicherweise eine Folge davon, dass den Eltern ein solches Studium, für das das Land bislang einen Unterhalt zahlt, für Töchter besonders attraktiv erscheint. Provozierend formuliert: Für die Söhne zahlt die Familie das Jura-studium, die Töchter werden auf die Fachhochschule geschickt. Für die Kommunalverwaltung ist das durchaus vorteilhaft, sind die Frauen doch überdurchschnittlich qualifiziert.

Für die Zukunft des Bürgermeisteramtes bedeutet diese Entwicklung, dass mit den Frauen ein großes und qualifiziertes Reservoir zur Verfügung steht, gut und praxisnah an der Fachhochschule ausgebildet und mit Erfahrungen, die in der Kommunalverwaltung gesammelt werden. Auch wenn gegenwärtig die Zahl von Bürgermeisterinnen im Land immer noch zu gering ist: Die Änderungen sind absehbar. Bislang scheint es weniger an den Wählerinnen und Wählern zu liegen, sondern eher daran, dass sich immer noch zu wenige qualifizierte Kandidatinnen bewerben.

Ein Baden-Profil

Neben den Regelungen der Gemeindeordnung und der Gemeindegröße spielt die jeweilige regionale – manchmal sogar die lokale – politische Kultur eine wichtige Rolle in der Kommunalpolitik, auch für die Auswahl und das Sozialprofil von Bürgermeistern. In Baden, das heißt etwas vereinfacht in den Regierungsbezirken Karlsruhe und Freiburg, und in Württemberg, das heißt in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen, gilt dieselbe baden-württembergische Gemeindeordnung. Auch die Größenstruktur und die sozioökonomischen Strukturen weichen nur geringfügig voneinander ab. Trotzdem sieht in einem gewissen Umfang Kommunalpolitik in Baden anders aus als in Württemberg.

Das gilt gerade auch für die Zusammensetzung der Gemeinderäte und für das Sozialprofil der gewählten Bürgermeister. Es sind zwar keine völlig verschiedenen Welten, doch die Ausnahmen von den hier dargestellten Befunden finden sich eher im Badischen. Wir haben deswegen in der Bürgermeisterstudie von 1984 von einem „Baden-Profil“ gesprochen, das sich in den Jahrzehnten seitdem nicht substanziell verändert hat. Insgesamt gesehen schlägt es sich in einer stärkeren Parteipolitisierung nieder. Das bestätigen die empirischen Studien zum Sozialprofil von Gemeinderäten, sehr früh bei Helmut Köser, jüngst bei Paul Witt und seinem Team sowie die empirischen Untersuchungen von Timm Kern und Alexandra Klein. Bezogen auf die hauptamtlichen Bürger-

meister bedeutet das: Sie haben eher keine Verwaltungsausbildung und eine entsprechende Laufbahn hinter sich, sind von daher auch im Schnitt zwei Jahre älter als ihre württembergischen Kollegen, stammen eher aus der Amtsgemeinde und sind eher Mitglied einer politischen Partei. Das bedeutet auch: „In Baden finden spannendere Wahlen statt. Das bestätigt auf den ersten Blick die These von Wehling und Siewert, dass sich aufgrund der stärkeren Parteipolitisierung in Baden häufig Kandidaten mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit gegenüberstehen. Der Amtsinhaber wird eher herausgefordert als in Württemberg.“²

Dahinter wird ein Bild von Kommunalpolitik sichtbar, wonach es vielfach einen innergemeindlichen Machtkampf um die Vorherrschaft gibt: Wer als Gruppierung und/oder als Person unterlegen ist, versucht beim nächsten Wahltermin die Schlappe wieder wettzumachen. Dazu passt als Befund: „Die Parteipolitisierung zeigt sich auch in der Verteilung der Sitze im Gemeinderat. In den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen sind in fast 40 % der Gemeinden keine politischen Parteien im Gemeinderat vertreten. In Baden gibt es dagegen nur in einem Fünftel der Gemeinden keine politischen Parteien im Gemeinderat.“³ Auf der anderen Seite befinden sich die 17 Gemeinden, in denen sich ausschließlich politische Parteien befinden, in Baden.

Erwartungsgemäß nimmt die Parteipolitisierung in Baden und in Württemberg mit wachsender Gemeindegröße zu, was leicht zu erklären ist: Mit zunehmender Gemeindegröße steigt der organisatorische und finanzielle Aufwand (ca. 1 Euro pro Einwohner) für Kandidaturen. Parteizugehörigkeit mag zudem eine zusätzliche Orientierung für die Wähler abgeben.

Erstaunlich ist die Konstanz dieser unterschiedlichen Muster trotz des 60-jährigen Bestehens von Baden-Württemberg (Gründung des Südweststaates 1952). Sie verweist auf eine unterschiedliche politische Kultur, die in Baden gekennzeichnet ist von erheblichen Integrationsproblemen eines Staates, der in der Napoleonischen Zeit zusammengewürfelt wurde, um einen Schutzwall für Frankreich abzugeben; der als einziger deutscher Staat 1848/49 eine erfolgreiche Revolution erlebte, die nur durch auswärtige Truppen (vornehmlich aus Preußen) niedergeworfen werden konnte; der zudem zwischen 1860 und 1876 einen heftigen Kulturkampf zwischen liberalem Staat und ultramontan gewordener katholischer Kirche erlebte, ein Kulturkampf, der dem preußischen vorausging, ja sogar als Vorbild galt. Die beiden letztgenannten Ereignisse waren es vor allem, die zu einer Politisierung geführt haben, die die gesamte Bevölkerung

2 Alexandra Klein: Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen, unveröffentl. Diss. Universität Tübingen 2011, S. 143.

3 Ebd., S. 110.

und alle Gemeinden erfasst hatte – mit Nachwirkungen bis heute. Die württembergische Entwicklung verlief demgegenüber durchweg in ruhigeren Bahnen.

Die „Banner-These“

Nach der schwerpunktmäßigen Beschäftigung mit dem Input von Kommunalpolitik nun ein Blick auf deren Output: Macht es einen Unterschied aus, wie die Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik aussehen, ob Gemeinden von Bürgermeistern von dieser Art oder jener Art „regiert“ werden? Gerhard Banner vertritt seit 1984 die These vom Zusammenhang zwischen „Kommunalverfassung“ (wozu auch die jeweilige politische Kultur zu rechnen ist) und der finanziellen Situation von Gemeinden. Damit widerspricht er der Meinung, die finanziell schwierige Situation in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens sei im Wesentlichen durch Strukturprobleme bedingt (Wandel der Wirtschaftsstruktur, hohe Arbeitslosigkeit), die Gemeinden seien Opfer, nicht Täter (Opferthese versus Verschwendungsthese). Banners Argumentation ist plausibel: Machtzersplitterung bedeutet Verantwortungsverlust. Wo Gemeinderäte „Bundestag spielen“, obwohl es auf kommunaler Ebene eben nicht primär um die Verabschiedung genereller Regelungen (Gesetze) entlang von politischen Wertvorstellungen geht, sondern vorwiegend um Einzelfallentscheidungen, handelt es sich weniger darum, „der Gemeinde Bestes zu suchen“ (so die Formulierung im württembergischen „Gemeinde-Verwaltungs-Edikt“ von 1822), sondern gegenüber dem politischen Gegner zu punkten – koste es, was es wolle (das ist wörtlich zu nehmen). Wenn die Macht- bzw. die Verantwortungsfunktionen zudem zwischen Bürgermeister, Stadtdirektor, Vorsitzendem der stärksten Fraktion aufgeteilt sind, verschwinden Transparenz und Verantwortung allzu leicht in einem solchen „Bermudadreieck“, zumal wenn sich niemand zu seiner Verantwortung bekennen und sich den Bürgern unmittelbar zu stellen hat, wie das bei der Direktwahl von Bürgermeistern demgegenüber geboten wäre. Kommt dann noch hinzu, dass der Ausschussvorsitz nicht beim Verwaltungschef liegt, sondern an Ratsmitglieder vergeben wird, dann splittet sich deren vorbereitende (oder gar endgültig entscheidende) Tätigkeit auf: Ausschussvorsitz bedeutet Prestige, deswegen wollen möglichst viele Ratsmitglieder bedacht werden, die Zuständigkeiten sind dann kleinräumig zugeschnitten, ohne den Zwang zum Interessensausgleich schon auf dieser Ebene; Amtsleiter streben nach einem guten Verhältnis zu den korrespondierenden Ausschussvorsitzenden, es bilden sich „Fachbruderschaften“, da beide Seiten das Ziel eint, möglichst viel durchzusetzen, was konkret bedeutet, Geld auszugeben. Wenn kein mächtiger Bürgermeister die Ansprüche zurückschneiden und den Interessen-

ausgleich bewerkstelligen kann, laufen damit die Finanzen einer Gemeinde zwangsläufig aus dem Ruder. Hinzu kommt, dass das – auch nach der Reform der Kommunalverfassung – in Nordrhein-Westfalen gängige Rekrutierungsmuster nach wie vor sehr stark „politikzentrierte“ Bürgermeister gegenüber den „verwaltungszentrierten“ Bürgermeistern (Klaus-Peter Timm-Arnold) hervorbringt – „ein mentales Nachwirken des alten Regimes“, wie Gerhard Banner vermutet. „Politikzentrierten“ Bürgermeistern fehlen oft nicht nur die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten, sondern auch der Wille zur strikten Haushaltspolitik. Sie verlassen sich auf ihr gutes Verhältnis nach „oben“, die Politik wird letztlich die Kommunen nicht hängen lassen. Klaus-Peter Timm-Arnold hat in seiner Dissertation diese Zusammenhänge eindrucksvoll herausgearbeitet.⁴

Konkurrenzdemokratie versus Konkordanzdemokratie

In zweierlei Hinsicht weicht die hier vorgetragene Sicht von Kommunalpolitik von den Wahrnehmungen des politikwissenschaftlichen Mainstreams möglicherweise ab. *Erstens*: Das Westminster-Modell von Demokratie mit streng geteilter Verantwortlichkeit von Regierung und Opposition passt nicht – zumindest nicht unbedingt – zur kommunalen Ebene, die von Einzelfallentscheidungen geprägt ist und die sich in einem menschlich sehr nahen Konfliktfeld mit täglicher *Face-to-Face*-Kommunikation abspielt. Man kennt sich nur zu gut, kann Niederlagen im politischen Bereich auf gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet „heimzahlen“. Das zwingt zu einem eher verträglichen Umgang miteinander, der auch von der Bürgerschaft erwartet wird. Das Modell einer Konkurrenzdemokratie, das strikt nach Mehrheit und Minderheit funktioniert, erscheint somit für Kommunalpolitik eher ungeeignet. Um bei dem Begriffspaar, das von Gerhard Lehmbruch entwickelt und theoretisch begründet worden ist, zu bleiben: Für Kommunalpolitik geeigneter erscheint somit das Modell der Konkordanzdemokratie, die den Konsens, den gütlichen Ausgleich sucht. Selbstverständlich ist auch hier die Zuordnung größenabhängig. Je größer die Gemeinde, desto eher werden und können konkurrenzdemokratische Muster Platz greifen. Hier liegt ein Unterschied zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wobei hier Unterschiede in der politischen Kultur hinzu kommen können.

Zweitens: Politik ist mehr als ein Programm im Rahmen von Beschäftigungstherapien für kommunale Eliten, mit denen ein Überschuss an Aktivitätsbe-

4 Klaus-Peter Timm-Arnold: *Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite*, Wiesbaden 2010.

dürfnissen absorbiert werden soll, um die „höheren“ Ebenen nicht zu überfrachten. Die Bürgerschaft erwartet Ergebnisse, um die Bedürfnisse des Alltags vor Ort befriedigt zu bekommen. Dazu gehört einerseits das Ernstnehmen des Begriffs Selbstverwaltung, indem die Bürgerinnen und Bürger stärker einbezogen werden. Andererseits gehört zur Entlastung der Bürger ein gewisses Maß an Machtkonzentration – nach unserer Vorstellung in der Hand des Bürgermeisters, der sich von der Bürgerschaft dafür unmittelbar legitimieren lässt und der durch Bürgerentscheide im Zweifelsfall jederzeit zurückgepiffen werden kann. Dies soll mit einem Bild verdeutlicht werden: Um das Schwungrad zur Ergebnisproduktion leistungsfähig zu erhalten, muss die Wasserzuführung konzentriert sein. Aufsplitterung führt zu Kraftlosigkeit, die Verantwortlichkeit verdunstet, wie das Wasser auf zu großer Oberfläche.

Literaturhinweise

- Frech, Siegfried/Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2009.
- Fuchs, Georg: Landrat zwischen Politik und Verwaltung. Auswirkung des Bestellungsmodus auf Sozialisation und Karrierewege der gewählten Amtsinhaber, unveröffentl. Diss. Universität Würzburg 2011.
- Holtkamp, Lars: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008.
- Kern, Timm: Warum werden Bürgermeister abgewählt?, 2. Aufl., Stuttgart 2008.
- Klein, Alexandra: Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen, unveröffentl. Diss. Universität Tübingen 2011.
- Köser, Helmut: Der Gemeinderat in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart 2000, S. 153–171.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Löffler, Berthold/Rogg, Walter: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart 2000, S. 109–136.
- Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart 2000.
- Roth, Norbert (Hrsg.): Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1998.
- Scholz, Anja: Oberbürgermeisterinnen in Deutschland, Wiesbaden 2004.
- Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte, Politik, Stuttgart 2006.

- Timm-Arnold, Klaus-Peter: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden 2010.
- Wehling, Hans-Georg/Siewert, Hans-Jörg: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1987.
- Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister, Stuttgart 2010.
- Zerr, Michael: Bürgermeister im Kreistag, Baden-Baden 2005.

Wie man Bürgermeister bleibt und wie man sein Amt verlieren kann

Fazit einer Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003

Der Bürgermeister

Wirklich, er war unentbehrlich.

Überall, wo was geschah

Zu dem Wohle der Gemeinde,

Er war tätig, er war da.

Schützenfest, Kasinowelle,

Pferderennen, Preisgericht,

Liedertafel, Spitzenprobe,

Ohne ihn da ging es nicht.

Ohne ihn war nichts zu machen,

Keine Stunde hat er frei.

Gestern, als sie ihn begruben,

War er richtig auch dabei.

(Wilhelm Busch)

Von der rechtlichen Kompetenzausstattung und der politischen Machtfülle ihrer baden-württembergischen Kollegen können Bürgermeister im Übrigen Deutschland nur träumen: In keinem anderen Bundesland werden die Verwaltungschefs vom Gesetzgeber in einem ähnlichen Umfang mit wirkungsvollen Machtinstrumenten ausgestattet.¹

- Sie führen den Vorsitz im Gemeinderat und aller seiner Ausschüsse mit Stimmrecht.
- Sie sind Chef einer auf sie ausgerichteten Verwaltung, wobei sie ihren Geschäftsbereich im Wesentlichen selbst festlegen können.
- Sie sind Rechtsvertreter und Repräsentant der Gemeinde nach innen und außen.

1 Der vorliegende Beitrag stützt sich auf Timm Kern: Warum werden Bürgermeister abgewählt? Eine Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003, 2. Aufl., Stuttgart 2008.

-
- Sie verfügen über eine achtjährige Amtszeit, ohne dass sie eine vorzeitige Abwahlmöglichkeit durch Bevölkerung oder Gemeinderat befürchten müssen.
 - Durch die unmittelbare Volkswahl erhalten sie eine „höhere Weihe“, durch die sie dem kommunalen Hauptorgan – dem Gemeinderat – mindestens gleichgestellt werden.
 - Die kommunalen Parteien haben in Baden-Württemberg, anders als in Bayern, kein Präsentationsrecht für das Amt des Bürgermeisters. Dies verschafft dem Bürgermeister vor und nach seiner Wahl eine größere Unabhängigkeit, da er „seine“ Politik nur vor den Wählern zu rechtfertigen und dabei weniger Rücksichten auf die Politikausrichtung der eigenen Partei zu nehmen hat.

Die Summe dieser rechtlichen und politischen Machtmöglichkeiten bestimmt den Bürgermeister zu *der* zentralen Figur in der baden-württembergischen Kommunalpolitik. In allen Phasen der politischen Entscheidungsfindung hält der Bürgermeister die Fäden zusammen, ist er der Dreh- und Angelpunkt kommunalpolitischen Handelns. Es ist daher nicht übertrieben, wenn sich in der kommunalwissenschaftlichen Literatur für das Amt des baden-württembergischen Verwaltungschefs auch die Bezeichnung „plebiszitäres Wahlkönigtum“ findet.

In dieser Machtposition und mit dieser Machtfülle konnten die Bürgermeister in den vergangenen Jahrzehnten ihre achtjährige Amtszeit intensiv nutzen, um sich auf ihre Wiederwahl vorzubereiten. Und die meisten Amtsinhaber nutzten diese Zeit erfolgreich: Häufige Wiederwahlen über drei oder vier Amtsperioden waren im untersuchten Zeitraum an der Tagesordnung; diese Bürgermeister regierten ihre Städte und Gemeinden in solchen Fällen über 30 Jahre! Wiederwahlergebnisse von über 90 % waren keine Seltenheit, da sich angesichts der mangelnden Erfolgsaussichten häufig erst gar keine Gegenkandidaten aufstellen ließen. In der Folge wechselte das Amt meist nur dann den Inhaber, wenn der Amtsinhaber sich nicht mehr zur Wahl stellte – häufig aus Altersgründen. Sorgen vor einer „Abwahl“, d. h. einer Nicht-Wiederwahl, musste sich im Grunde kaum ein Bürgermeister machen. Die Sicherheit vor einem unfreiwilligen Verlust des Amtes wurde ferner durch einen ausgeprägten Korpsgeist verstärkt: Bis zum Ende der 1970er-Jahre galt das ungeschriebene Gesetz unter den baden-württembergischen Verwaltungsfachleuten, nicht gegen einen amtierenden Bürgermeister zur Wahl anzutreten.

Doch die einst „sicheren“ Zeiten der baden-württembergischen Bürgermeister sind vorbei. Anlässlich der „Abwahl“ des Crailsheimer Oberbürgermeisters Georg Schlenvoigt (SPD) im Jahre 1999 stellte die *Stuttgarter Zeitung* gar die Frage, ob es sich bei den Bürgermeisterstühlen im Südwesten mittlerweile um

„Schleudersitze“ handle. Unter der Überschrift „Schleudersitze im Rathaus? – Schultes‘ Angst vor der Abwahl“ stand dort zu lesen:

„Die Zeiten, da der Schultes die ganz und gar respektheischende Obrigkeit verkörperte, sind offenbar vorbei. Seine Bürger sehen in ihm mehr und mehr den dienstleistungsorientierten Kommunalmanager. Dagegen ist nichts zu sagen, auch nicht gegen das gewachsene demokratische Selbstbewusstsein der Wähler. Wofür gibt es Wahlen, wenn sie nicht auch zur Abwahl führen können?

Über solche Fälle führt niemand Buch, aber in den neunziger Jahren dürften es im Land etwas mehr als zwei Dutzend gewesen sein, die nicht wiedergewählt wurden. Bei 1110 Gemeinden ist das nicht übermäßig viel. Auffällig ist, dass die Zahl zunimmt: Allein in den letzten drei Jahren stürzte ein Dutzend Schultheiße.

Das lässt die Amtsinhaber verständlicherweise nervös werden. Sie sehen, dass ihr Berufsrisiko wächst. Schon jetzt werde es schwierig, qualifizierte Bewerber fürs Bürgermeisteramt zu finden, heißt es bei den kommunalen Verbänden.“²

„Über solche Fälle führt niemand Buch“: Mit der vorliegenden Studie konnte diese wissenschaftliche Erkenntnislücke geschlossen werden. Zum ersten Mal wurde der Versuch unternommen, das Phänomen der „Nicht-Wiederwahlen“ von Oberbürgermeistern und Bürgermeistern in Baden-Württemberg mit politikwissenschaftlichen Methoden zu untersuchen, denn bislang gab es über dieses Thema nur Vermutungen, aber keine gesicherten Erkenntnisse.

Folgende Fragen und Aspekte wurden in der Forschungsarbeit untersucht:

- Nach welchen Kriterien entscheidet sich die Bevölkerung bei Bürgermeisterwahlen, wenn sogar solche Bürgermeister „abgewählt“ wurden, die auf eine beeindruckende Leistungsbilanz zurückblicken konnten?
- Welche Eigenschaften und welches Verhalten eines Bürgermeisters sind für die Wählerinnen und Wähler besonders wichtig bzw. welche Qualitäten muss ein Amtsinhaber auf jeden Fall haben, will er nicht die „Abwahl“ riskieren?
- Hat sich die Bevölkerung bei der Wahl vor acht Jahren „verwählt“, als sie den Bürgermeisterkandidaten in sein Amt wählte, und korrigierte sie nun ihre damalige Wahl, oder sind es andere Beweggründe, die für die „Abwahl“ entscheidend sind?
- Wie wichtig ist die fachliche Qualifikation, und wie schwer wiegen menschliche Charakterzüge wie zum Beispiel soziale Kompetenz und emotionale Intelligenz?
- Welche Fehler, die menschliches Handeln und Entscheiden in acht Jahren unvermeidbar mit sich bringen, ist der Wähler bereit zu verzeihen, welche nicht?

2 Stuttgartar Zeitung vom 29. März 1999, Kommentar von Thomas Breining.

-
- Schätzten die Wähler die Wiederwahlchancen eines „abgewählten“ Bürgermeisters eigentlich besser/realitätsnäher ein als der Betroffene, oder waren sie genauso überrascht vom sensationellen Ausgang der Wahl?

Gibt es neben diesen individuellen Erfolgsfaktoren, die in der Person des Amtsinhabers liegen, noch andere, strukturelle Einflussfaktoren, die eine Wahl entscheiden?

- Welche Rolle spielen die Größe und Einwohnerzahl einer Kommune bei „Bürgermeisterabwahlen“? Haben es Amtsinhaber eher in größeren oder in kleineren Städten bzw. Gemeinden schwer, ihre Wiederwahl zu erreichen?
- Gibt es tatsächlich einen Trend hin zu mehr „Abwahlen“ in den vergangenen Jahren, wie dies immer wieder – allerdings ohne Beweise – in der Presse anlässlich einer „Abwahl“ zu lesen ist, und wenn ja, wie ist diese Entwicklung zu erklären?
- Haben Konfession, Parteibuch, Familienstand und Alter des Amtsinhabers heute noch einen Einfluss auf das Wahlverhalten und wenn ja, welchen?
- Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Amtsperioden und der Wahrscheinlichkeit einer gescheiterten Wiederwahl?
- Steigt oder sinkt die Gefahr einer Nichtwiederwahl mit der Anzahl der Herausforderer?
- Gibt es in Baden-Württemberg Regionen, in denen es Amtsinhaber besonders schwer haben, eine Wiederwahl zu gewinnen? Gibt es auch bei „Abwahlen“ ein „Badenprofil“?
- Welchen Einfluss haben allgemeine politische Trends? Gab es zum Beispiel in Jahren des Regierungswechsels (auf Bundes- oder Landesebene) häufiger „Bürgermeisterabwahlen“ als in den Jahren, in denen die Regierung bestätigt wurde? Kann man einen Zusammenhang zwischen der letzten Kommunalwahl und der darauffolgenden Bürgermeisterwahl erkennen? Zeichnete sich die „Abwahl“ des Amtsinhabers bereits in seinem schlechten Abschneiden bei der vergangenen Kreistagswahl ab?

Schließlich erschien es dem Autor wichtig, sich intensiv mit den Wahlkämpfen der Kontrahenten zu beschäftigen:

- In welchen Bereichen unterschied sich der „Siegerwahlkampf“ vom „Verliererwahlkampf“?
- Wichen die Strategie und die taktischen Maßnahmen des Gewinners von denen des Verlierers ab, und wenn ja, in welchen Punkten und warum?
- War sich der Amtsinhaber eventuell seiner Sache zu sicher und verzichtete deshalb auf einen aktiven Wahlkampf?

- Hat der Herausforderer die Wahl vor allem deshalb gewonnen, weil er der Bevölkerung, losgelöst von den tatsächlich vorhandenen finanziellen Möglichkeiten, mehr versprochen hat, als der Bürgermeister dies aufgrund seiner Sachkenntnis tun konnte und wollte?
- Blieben die jeweiligen Unterstützergruppen und Sympathisanten während des Wahlkampfes eher im Hintergrund oder spielten sie eine aktive, öffentliche Rolle und wenn ja, welche?

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Studie insbesondere mit vier Erkenntnisfeldern beschäftigte:

- Wie sind die offensichtlichen Fehleinschätzungen des Amtsinhabers über die Stimmung in der Bevölkerung zu erklären?
- Wie sieht der Wunschbürgermeister der Bevölkerung aus?
- Welche strukturellen Einflussfaktoren des kommunalen Kontextes beeinflussen die „Abwahlen“?
- Welche individuellen Wahlkampfstile führten zum Erfolg bzw. Misserfolg?

Im Folgenden soll eine Auswahl der Forschungsergebnisse vorgestellt werden. Um zu diesen Ergebnissen zu gelangen, wurden insgesamt über 4480 Presseberichte, Leserbriefe, Wahlkommentare usw. ausgewertet.

Statistisch gesehen wird es gefährlicher

Rein statistisch betrachtet, wird es für Bürgermeister und Oberbürgermeister immer gefährlicher, denn in den vergangenen 30 Jahren gab es einen klaren, nachweisbaren Trend zu mehr „Abwahlen“, wie Abb. 1 veranschaulicht.

Der Vergleich zwischen der (mutmaßlichen) Anzahl aller stattgefundenen Bürgermeisterwahlen und der tatsächlichen Summe aller „Abwahlfälle“ im Untersuchungszeitraum macht deutlich, dass Bürgermeister in Baden-Württemberg trotz der zunehmenden „Abwahlgefährdung“ insgesamt noch immer ziemlich sicher „leben“ – die Wiederwahl des Amtsinhabers ist die Regel (nämlich zu über 95 %). Wenn es allerdings einmal zu einer Nichtwiederwahl gekommen ist, sollte sich der neue Bürgermeister bewusst sein, dass seine Bevölkerung für dieses Wahlverhalten „anfällig“ ist, d. h. die Gefahr einer erneuten „Abwahl“ ist für die kommende(n) Wahlperiode(n) prozentual gesehen relativ hoch. Warum dies so ist, und was ein Bürgermeister dagegen tun kann, wird in der Studie ausführlich erläutert.

Aus der Sicht baden-württembergischer Bürgermeister ist der Landkreis Heidenheim bislang das „gelobte Land“: Mit Ausnahme dieses Kreises kamen zwischen 1973 und 2003 in allen 35 Landkreisen „Abwahlen“ vor, außerdem in den beiden Stadtkreisen Baden-Baden und Pforzheim. Es konnten aber große

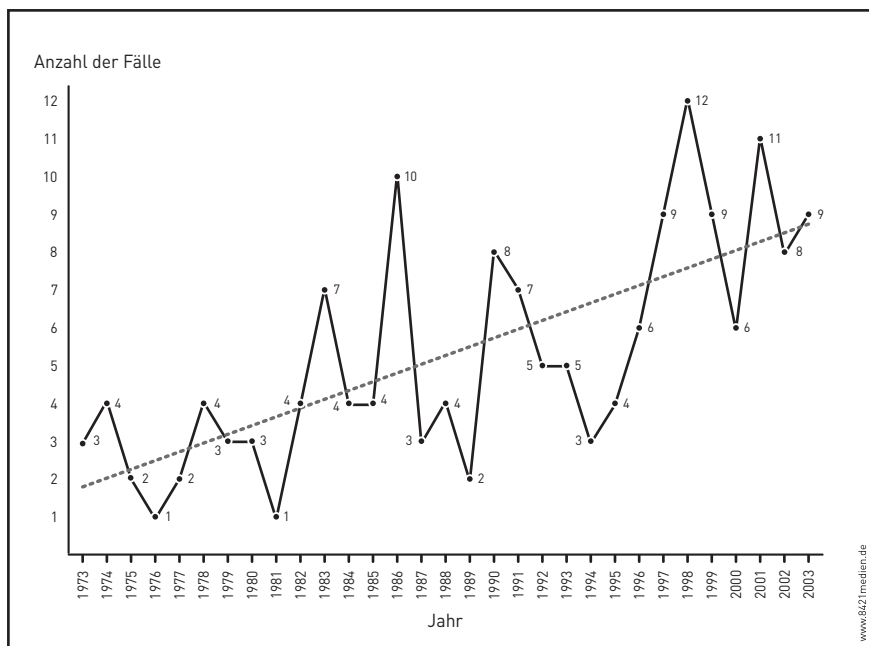


Abb. 1: OB- und BM-Nichtwiederwahlen 1973–2003

regionale Verteilungsunterschiede ausgemacht werden. Von den vier Regierungsbezirken ist der Bezirk Karlsruhe prozentual am häufigsten betroffen, die meisten „Abwahlfälle“ weist der Ortenaukreis auf; prozentual betrachtet ist der Main-Tauber-Kreis für Amtsinhaber am gefährlichsten. Außerdem ließen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass eine „Abwahl“ in ihr regionales Umfeld ausstrahlt, d. h. dass die Wählerinnen und Wähler anderer Gemeinden und Städte in der näheren Umgebung vom benachbarten Wahlverhalten „lernen“.

Kam es in Baden-Württemberg zu „Abwahlen“, so waren hiervon ganz überwiegend hauptamtliche Amtsinhaber betroffen. Für sie gilt: Mit zunehmender Einwohnerzahl der Gemeinden (bis 20 000 Einwohner) steigt auch die Gefahr der Nichtwiederwahl, allerdings nur sehr schwach. Dem entgegengesetzt ist die Situation von Oberbürgermeistern: Mit zunehmender Einwohnerzahl der Städte (ab 20 000 Einwohner) sinkt die Gefahr für den Amtsinhaber, bei einer Wahl nicht wiedergewählt zu werden. Insgesamt ist für Amtsinhaber also die Gefahr größer, in Städten „abgewählt“ zu werden als in Gemeinden.

Ferner konnte gezeigt werden, welche unterschiedlichen Wege die lokale Opposition wählte, um auswärtige Herausforderer für eine Kandidatur gegen den Amtsinhaber anzulocken. Eine möglichst hohe Anzahl an Herausforderern

erhöhte aber nicht zwangsläufig auch die Chancen der Opposition, den Gemeindechef tatsächlich in einen zweiten Wahlgang zu zwingen. Gerade in „Eins-gegen-Eins“-Situationen kam es zu den überraschendsten Wahlergebnissen, mit denen kaum jemand in der Kommune, vor allem nicht der Bürgermeister, gerechnet hatte.

Durchschnittlich betrachtet war das Wahlinteresse der Bevölkerung bei „Abwahlen“ sehr hoch; nur an den Bundestagswahlen beteiligten sich in Baden-Württemberg noch mehr Menschen. In 80 % aller Fälle entschied sich die Bevölkerung beim vorgenommenen Austausch des Gemeindechefs für einen Herausforderer, der von außerhalb der Gemeinde kam, d.h. die größte Gefahr ging für den Amtsinhaber nicht von der einheimischen Konkurrenz aus. Dieses Wahlverhalten ist besonders typisch für den württembergischen Landesteil, denn 70 % derjenigen „Abwahlen“, bei denen ein Einheimischer die Wahl gewann, fanden in Baden statt. Ähnliches kann vom (partei-)politischen Engagement der siegreichen Herausforderer gesagt werden: Wer in Württemberg erfolgreich gegen einen Amtsinhaber antreten möchte, sollte möglichst nicht aus derselben Gemeinde stammen und schon gar nicht dort (partei-)politisch sehr aktiv gewesen sein. Demgegenüber konnte für das ganze Land nachgewiesen werden, dass die erfolgreichen Herausforderer meist aus der näheren Umgebung der Gemeinde („Auswärtige Insider“) kamen. Allerdings gilt natürlich auch hier: Ausnahmen bestätigen die Regel.

Die größten Sorgen müssen sich Amtsinhaber vor ihrer ersten Wiederwahl machen: Die meisten von ihnen erlitten ihre „Abwahl“ nach ihrer ersten Amtsperiode. Über den Gesamtzeitraum von 1973 bis 2003 betrachtet verkürzten sich die Amtsperioden der „abgewählten“ Amtsinhaber deutlich: Wurden in den 1970er-Jahren vor allem langgediente Gemeindechefs (unfreiwillig) in den Ruhestand geschickt, wobei eine Ausnahme die Verwerfungen der Gemeindereform bildete, so fand seit 1990 mehr als die Hälfte aller „Abwahlen“ nach den ersten acht Jahren der Amtszeit statt.

In den 1970er-Jahren galt das ungeschriebene Gesetz, dass Verwaltungsfachleute nicht gegen amtierende Bürgermeister zur Wahl antreten. Folglich musste sich die Bevölkerung beim Wunsch nach einem neuen Amtsinhaber für einen „jungen Wilden“ entscheiden, der es wagte, sich dem erwähnten Korpsgeist zu widersetzen. In den kommenden drei Jahrzehnten änderte sich das persönliche Profil der erfolgreichen Herausforderer dann sehr deutlich: So entschieden sich die Wählerinnen und Wähler in Baden-Württemberg immer häufiger für sogenannte „Kommunikationsprofis“, deren mangelnde Verwaltungspraxis offenbar nicht (mehr) als ausschlaggebendes Handicap betrachtet wurde. In diesem Zusammenhang konnten Beispiele identifiziert werden, bei denen die persönlichen Lebensumstände der Kandidaten (Ausbildung, Alter, Familienstand,

Konfession und Ähnliches) einen wichtigen Einfluss auf die Wahlentscheidung nahmen und dementsprechend öffentlich diskutiert wurden.

Eine Arbeit mit rein statistischen Forschungsergebnissen wäre noch nicht besonders spannend. Daher wurde am Ende der Studie eine umfangreiche Liste mit *Handlungsempfehlungen für Amtsinhaber* erarbeitet. Mit diesem Praxisleitfaden sollen Bürgermeister zukünftig in der Lage sein, auf mögliche Fehlentwicklungen ihrer Amtsführung aufmerksam zu werden, um somit einer drohenden „Abwahl“ frühzeitig entgegenwirken zu können.

Handlungsempfehlungen für Amtsinhaber (Praxisleitfaden)

Jeder Bürgermeister, der in seiner Person und seiner Berufsausübung von der Bevölkerung geschätzt und anerkannt sein will, muss ein bestimmtes tiefenpsychologisches Begriffspaar repräsentieren, nämlich das von „Identifikation“ und „Projektion“. Aus Sicht des Autors können fast alle „Abwahlen“ zwischen 1973 und 2003 als Verstöße entweder gegen das Gebot der Identifikation oder gegen das Gebot der Projektion interpretiert werden.

Auf der einen Seite möchte sich der (baden-württembergische) Wähler mit „seinem“ Bürgermeister identifizieren. Aus seiner Sicht muss sich das Gemeindeoberhaupt als „einer von uns“ zeigen – im privaten wie im beruflichen Alltag. Als Verstöße gegen dieses Gebot wurden beispielsweise wahrgenommen:

- ein auswärtiger erster Wohnsitz,
- auswärtige Bürgermeisterkandidaturen,
- ein als zu intensiv wahrgenommenes überörtliches Engagement,
- ein als zu häufig empfundenes Fehlen bei Vereinsfesten oder anderen Jubiläen und/oder
- ein als zu einseitig wahrgenommenes parteipolitisches Engagement.

Die Analyse der 163 „Abwahlfälle“ zeigte jedoch, dass die Erfüllung des Identifikationsgebotes noch keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Wiederwahl darstellt. Ebenso wichtig ist es für die Amtsinhaber, dass sie das zweite tiefenpsychologische Gebot, das der Projektion, erfüllen. Aus Sicht der Gemeindebürger lautet dieser zweite Wunsch zusammengefasst: „Der Bürgermeister – uns allen ein Anführer und Vorbild!“

Aus dem Gebot der Projektion ergeben sich vor allem zwei wichtige „Dienstpflichten“ für den Amtsinhaber, nämlich seine Entlastungsfunktion für den Bürger und seine Hauptverantwortung für den innergemeindlichen Frieden. Unter seiner Entlastungsfunktion können all diejenigen Eigenschaften zusammengefasst werden, die sich aus seiner Rolle als Anführer ergeben: ausstrahlende Sicherheit, spürbare Zuversicht und zustimmende Entscheidungskraft.

Diese Führungsqualitäten zeichnen den erfolgreichen, von der Bevölkerung geschätzten Gemeindechef aus. Seine Hauptverantwortung für den innergemeindlichen Frieden stellt den Bürgermeister vor eine Vielzahl großer Herausforderungen: Aufgrund seines permanenten Rollenwechsels – als Vorsitzender des Gemeinderates, als Chef der Verwaltung und als Repräsentant der Gemeinde nach innen wie nach außen – steht das Gemeindeoberhaupt im Zentrum unterschiedlichster Interessen, Anforderungen und Wünsche, die bei unzureichender Würdigung und Beachtung den Gemeindefrieden empfindlich stören können. Viele „Abwahlen“ lassen sich daher dadurch erklären, dass es den Bürgermeistern nicht gelang, den Gemeindefrieden dauerhaft zu gewährleisten: Entweder war ihre Beziehung zum Gemeinderat oder ihre Stellung innerhalb der Verwaltung oder ihr Verhältnis zu den Medien oder zu Einzelpersonen derart aus einem friedlichen Gleichgewicht geraten, dass die Bürgerinnen und Bürger am Wahltag die Zukunft der Gemeinde einer anderen Person in die Hände legten, von der sie sich erhofften, dass sie den innergemeindlichen Frieden wiederherstellen könne.

Als ob die Erfüllung dieser beiden tiefenpsychologischen Sehnsüchte nicht schon schwierig genug wäre, kommt für Amtsinhaber aber noch erschwerend hinzu, dass sie beide Gebote gleichzeitig bedienen müssen, obwohl sich die jeweils aus ihnen ergebenden Ansprüche widersprechen: Aus einem bürger-nahen Amtsinhaber wird bei Vernachlässigung seiner Anführerfunktion schnell ein netter „Grüß-Gott-Bürgermeister“, und aus einem entscheidungs-starken Gemeindechef wird bei Vernachlässigung der Bürgernähe ein beratungsresistenter Einzelkämpfer. Dabei darf der Amtsinhaber nicht vergessen, sowohl privat wie beruflich einen vorbildlichen Lebenswandel vorzuweisen.

Dem Wahlkampf sollten Bürgermeister die allergrößte Aufmerksamkeit widmen, dessen Planung entsprechend sorgfältig und frühzeitig in Angriff nehmen. Schwere Fehler bei der Organisation und der Kommunikation wirken sich aufgrund der knappen Reaktionszeit meist verhängnisvoll aus. Zur unverzichtbaren Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Abschneiden bei der Wiederwahl gehören der unverrückbare Siegeswille und das Ernstnehmen jedes Herausforderers: Auf einer Vielzahl baden-württembergischer Bürgermeisterstühle sitzen unterschätzte, vermeintlich ungefährliche Gegner.

Für Amtsinhaber und Herausforderer gilt: Auch in Wahlkämpfen sehnt sich die Bevölkerung nach einem Gemeindeoberhaupt, das ihnen Möglichkeiten der Identifikation und der Projektion bietet. Beispielsweise möchte sich niemand mit einem „Unsympath“ identifizieren. Dennoch unterscheiden sich die Wahlkämpfe zwischen Amtsinhaber und Herausforderer in Stil, Inhalten und Ausrichtungen in wesentlichen Punkten:

-
- Während der Amtsinhaber mit der Schwierigkeit konfrontiert ist, einen Wahlkampf mit Blick zurück auf vergangene Erfolge und mit Blick nach vorne auf anzustrebende Ziele führen zu müssen, kann der Herausforderer sich auf eine Blickrichtung konzentrieren.
 - Herausforderer können sich mit Aussicht auf Erfolg aus umstrittenen Sachfragen in der Gemeinde heraushalten, wohingegen Amtsinhaber dezidiert Stellung beziehen müssen.
 - Herausforderer können ihr Wahlprogramm außerordentlich allgemein halten („Frischer Wind für...“); von Amtsinhabern wird dagegen erwartet, dass sie konkrete Ziele und Sachaussagen zur Gegenwart und Zukunft der Gemeinde vorlegen.
 - Die Stärke der Herausforderer liegt nicht selten in der Schwäche des Amtsinhabers. Bürgermeister befinden sich im Wahlkampf häufig in der Defensive, d. h. sie müssen über ihr Verhalten oder den Zustand der Kommune Rechenschaft ablegen. Herausforderer können sich meist unbeschwerter auf die Ziele ihres Wahlkampfes konzentrieren.
 - Der Wahlkampf der Herausforderer darf deutlich aggressiver ausgerichtet sein als der des Amtsinhabers. Von den Wählern wird die Position des Bürgermeisters als überlegen wahrgenommen, Angriffe auf den *Underdog* werden daher als mangelnde Souveränität interpretiert. Angriffe auf die Person des Herausforderers (Alter, Geschlecht, Familienstand, Ausbildung, frühere Kandidaturen und Ähnliches) sind deshalb tabu.

Neben der Beachtung dieser Unterschiede sollten Amtsinhaber und ihre Unterstützer eine Reihe von Fehlern oder Ungeschicklichkeiten im Vorfeld der Wahl vermeiden:

- Der Amtsinhaber sollte sich davor hüten, den Ausgang der Wahl öffentlich (selbst-)sicher vorherzusehen. Es besteht sonst für ihn die Gefahr, dass durch seine Äußerungen die Unzufriedenen in der Gemeinde motiviert werden, zur Wahl zu gehen, die eigenen Anhänger sich zufrieden zurücklehnen und die Unentschlossenen ihm dies als Überheblichkeit auslegen. Stattdessen empfiehlt sich ein engagierter, ausreichend langer Kampf um jede Stimme. Der Bevölkerung gefällt es, wenn man um ihre Zustimmung kämpft.
- Bei der Beantwortung von Fragebögen und bei Zeitungsinterviews sollten Amtsinhaber entsprechende Sorgfalt walten lassen und sich keine Flüchtigkeitsfehler leisten.
- Bürgermeister sollten bereits während ihrer Amtszeit daran denken, dass das Thema „Jugend“ in vielen Wahlkämpfen eine wichtige Rolle spielte.
- Besonders in Zeiten des Wahlkampfes beobachtet die Öffentlichkeit die Arbeit und das Verhalten der Verwaltung mit Argusaugen. Vermeintliche

oder tatsächliche Verstöße gegen das Neutralitäts- und Gleichbehandlungsgebot durch Angehörige der Verwaltung werden dem Amtsinhaber zur Last gelegt und müssen auf alle Fälle vermieden werden. Auch ist es von Vorteil, wenn sich das (Besuchs- und Kommunikations-)Verhalten des Gemeindechefs während des Wahlkampfes nicht zu offensichtlich von seiner allgemein bekannten Verhaltensweise während der vergangenen Amtsperiode unterscheidet.

Von ausschlaggebender Bedeutung kann die öffentliche Kandidatenvorstellung werden. Da sie meist wenige Tage vor dem (ersten) Wahlgang stattfindet, können Fehler des Amtsinhabers kaum noch ausgegült werden.

- Daher sollten Amtszeit, Wahlkampf und Vorstellungstermin kompatibel sein: Defizite in der Amtszeit können an diesem Abend auch mit einer noch so überzeugenden Präsentation der eigenen Person und Arbeit kaum noch ausgeglichen werden. Aber auch eine sehr erfolgreiche Amtsperiode kann durch einen katastrophalen Auftritt an diesem Abend so nachhaltig überschattet werden, dass der Wahlerfolg des Amtsinhabers ernsthaft gefährdet ist.
- Auch an diesem Abend gilt: Souveränität im Umgang mit Kritik, Sachlichkeit und eine Prise Humor (Vorsicht vor Ironie!) erleichtern es der Bevölkerung, sich mit dem Bewerber zu identifizieren. Angriffe des Amtsinhabers oder seiner Anhänger gegen die Person des/der Herausforderer sind ohne Kompromisse zu vermeiden.

Die Frage, wie stark und in welchem Ausmaß ein Bürgermeister im Wahlkampf von (s)einer Partei unterstützt werden soll/darf, ist sehr schwierig zu beantworten. Zusammenfassend kann festgehalten werden: Sowohl ein „zu wenig“ als auch ein „zu viel“ schadet der Kampagne des Bürgermeisters:

- Gerade zu Beginn des Wahlkampfes ist es für den Amtsinhaber sehr wichtig, eine möglichst geschlossene Hausmacht hinter sich zu haben. Dies ist ein sichtbares Zeichen seiner ausgeprägten Integrations- und Führungsqualität.
- Gleichzeitig muss aber vor einer zu intensiven Unterstützung der dominierenden Partei vor Ort gewarnt werden. Denn mit einem dezidiert parteipolitisch ausgerichteten Wahlkampf können Landtags- und Bundestagswahlen gewonnen werden, aber keine Bürgermeisterwahlen. Aus Sicht der Bevölkerung hat der Gemeindechef über den Parteien zu stehen, er soll sich als neutraler Anwalt der Bürger am Gemeinwohl orientieren. Der Vorwurf der „Parteilichkeit“ (d.h. Filz) kann nur schwer wieder ausgeräumt werden. Besteht aber dieser Verdacht in der Bevölkerung, wird die Bürgermeisterwahl

zur „Filzbremse“ umfunktioniert und ein Kandidat mit Minderheitenpartei-
buch gewählt.

Zur Demokratie gehören Sieg und Niederlage. Der Autor dieser Studie hat während seiner Forschungen oft eine Ahnung davon erhalten, was es heißt, wenn ein Bürgermeister von seiner Bevölkerung nicht wiedergewählt wurde: Häme bei den Gegnern, völliges Unverständnis und ein tief sitzender Schock über Wochen und Monate bei den unmittelbar Betroffenen, ihren Familien und Freunden. Der Sturz vom Thron des Verwaltungschefs, vom ersten Mann in der Gemeinde zum Außenseiter, ist eine überaus unangenehme, ja sehr schmerzvolle Erfahrung. Manche gestürzte Amtsinhaber hatten folglich auch große Schwierigkeiten, im Leben wieder Tritt zu fassen. Die vorliegende Arbeit aber konnte zeigen, dass ihr Schicksal kein Einzelfall ist. Ihnen sollte Mut machen, dass es auch für „abgewählte“ Bürgermeister durchaus möglich ist, in einer (anderen) Kommune wieder in ihrem Beruf zu arbeiten. Mit ihren Kompetenzen in Organisation, Kommunikation und Menschenführung sind sie zweifelsohne sehr gefragte Mitarbeiter in zahlreichen Arbeitsbereichen.

Position und Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg – wer gewählt wird

Studien zur Situation der Gemeinderäte und Stadträte in Baden-Württemberg

Die Süddeutsche Ratsverfassung in baden-württembergischer Ausprägung zeichnet sich durch einen starken, direkt vom Volk gewählten Bürgermeister und einen ebenfalls direkt gewählten unabhängigen Gemeinderat aus. Der Gemeinderat als Vertretung der Bürger wird durch „Kumulieren“ (Stimmhäufung) und „Panaschieren“ (Stimmverteilung über Listen hinweg) gewählt. Gewählt werden somit bekannte Persönlichkeiten, die eine wichtige Rolle in der Gemeinde spielen. Ob der Gemeinderat ein Honoratiorenparlament oder ein Parteienparlament ist, wie die rund 20 000 Gemeinderäte in Baden-Württemberg ihre ehrenamtliche Arbeit bewältigen und wie groß die zeitliche Belastung und der Arbeitsaufwand ist, das waren Fragen, die sich im Rahmen von zwei Untersuchungen der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl stellten. Eine Forschergruppe mit Prof. Paul Witt und Christina Krause M. A. an der Spitze und Studierenden hat sich dieser Aufgabe angenommen und in den Jahren 2008 und 2010 zwei Untersuchungen durchgeführt, die sich zunächst mit den Gemeinderäten in kleineren und mittelgroßen Gemeinden und Städten befassten (2008) und dann die Gemeinderäte in den Stadtkreisen betrachteten (2010).

Gestützt hat sich die Forschergruppe auf eine Repräsentativbefragung, die 1986/87 in den Kommunen Baden-Württembergs durchgeführt wurde. Ausgewertet wurden in der damaligen Untersuchung 1269 Fragebögen aus 173 Gemeinden sowie ausführliche Interviews mit 46 Gemeinderäten.¹

Die Untersuchungen in den Jahren 2008 und 2010

Untersuchung der Situation der Gemeinderäte in kleineren und mittelgroßen Gemeinden (2008)

Wegen der großen Anzahl von etwa 20 000 in Baden-Württemberg konnte man nicht alle Gemeinderätinnen und Gemeinderäte befragen, es musste eine re-

1 Helmut Köser: Der Gemeinderat in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart 2000, S. 153–171, hier S. 154.

präsentative Auswahl getroffen werden. Dafür war es wichtig, Gemeinden aus allen Gemeindegrößenklassen und aus allen Landkreisen im richtigen Verhältnis zu befragen. Daher wurden drei Gemeindegrößenklassen gebildet:

Tab. 1: Gemeindegrößenklassen

Gemeinden bis 5000 Einwohner	Gemeindegrößenklasse 1
Gemeinden zwischen 5000 und 50 000 Einwohner	Gemeindegrößenklasse 2
Gemeinden über 50 000 Einwohner	Gemeindegrößenklasse 3

Je nach Einwohnerzahl der 35 Landkreise und neun Stadtkreise wurden zwei Gemeinden der Größenklasse 1 und zwei bis drei Gemeinden der Gemeindegrößenklasse 2 ausgewählt, die Städte der Größenklasse 3 wurden nach der Einwohnerzahl, der Anzahl der Ratsitze und nach der geografischen Lage ermittelt. Somit wurde jede siebte Gemeinde in die Befragung einbezogen. Befragt wurden insgesamt 3557 Gemeinderäte in 163 Städten und Gemeinden in allen vier Regierungsbezirken Baden-Württembergs. Die Rücklaufquote der ausgefüllten Fragebögen betrug insgesamt 66,7 %. Bei der Studie 2008 wurden bewusst die Stadtkreise außen vor gelassen, da diese aufgrund ihrer großen Zahlen von Gemeinderäten (bis zu 60) das Bild verfälscht hätten.

Untersuchung der Gemeinderäte in den Stadtkreisen (Stadträte), 2010

In der Studie im Jahr 2010 wurden daher vier von neun Stadtkreisen in Baden-Württemberg untersucht. Es waren dies die beiden badischen Stadtkreise Freiburg und Mannheim sowie die württembergischen Stadtkreise Stuttgart und Ulm. Die Rücklaufquote bei der Befragung der Gemeinderäte in den Stadtkreisen lag bei 43,75 %, ist somit niedriger als die Rücklaufquote bei den Gemeinderäten der kleineren Gemeinden.

Im Folgenden wird bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden von „Gemeinderäten“ und bei den Stadtkreisen von „Stadträten“ gesprochen. Dabei ist den Verfassern der Studien bewusst, dass es sich bei allen Befragten um Gemeinderäte handelt, die allerdings in Großen Kreisstädten und Stadtkreisen die Bezeichnung „Stadträte“ führen. Wichtig ist es auch zu wissen, dass die erste Studie, die Befragung von Gemeinderäten in kleineren und mittelgroßen

Gemeinden vor der Kommunalwahl in Baden-Württemberg, die am 26. März 2009 stattgefunden hat, und die Studie mit den Stadtkreisen erst nach dieser Kommunalwahl durchgeführt wurde.

Den Stadt- und Gemeinderäten, die an der Befragung mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Allgemeine Daten zum Mandat

Seit wann sind Sie Mitglied im Gemeinderat?

Ein Drittel der Gemeinderäte der kleineren Gemeinden ist im Jahr 2004 und ebenfalls ein Drittel der Stadträte in den Stadtkreisen ist im Jahr 2009 neu in den Gemeinderat gewählt worden. Die Zahl der Nachrücker war in den kleineren Gemeinden mit 36,3 % höher als in den Stadtkreisen mit 9,8 %. Der hohe Anteil (über 33 %) der bei der letzten und vorletzten Kommunalwahl neu in den Gemeinderat eingerückten Gemeinderäte lässt sich durch eine von den Parteien im Jahr 2004 und 2009 angestrebte Verjüngung und eine Mobilisierung neuer Persönlichkeiten erklären. Ein Großteil der bisherigen Gemeinderäte hatte nicht mehr kandidiert.

Parteizugehörigkeit der befragten Stadt- und Gemeinderäte

Hier gibt es große Differenzen zwischen den befragten Gemeinderäten in den kleineren Gemeinden und den Stadträten in den Stadtkreisen. Bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden spielen nicht die klassischen Parteien, sondern die Freien Wähler mit 39 % die größte Rolle. Den Freien Wählern folgt die CDU (35 %), die SPD (16 %), FDP (3 %), Die Grünen (3 %) und gemeinsame Wahlvorschläge von Parteien und Wählervereinigungen (4 %).

Bei den Stadtkreisen spielen die klassischen Parteien eine wesentlich größere Rolle als die Freien Wählergemeinschaften. Die CDU liegt mit 25 % knapp vorne, gefolgt von der SPD (22 %) und den Grünen (22 %). Erst danach folgen die Freien Wähler (12 %), die FDP (5 %), Die Linke (3 %) und die sonstigen Listen (5 %). Man sieht deutlich die geringere Bedeutung der Freien Wähler und die größere Bedeutung der Grünen in den Großstädten. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass es sich bei allen befragten Stadtkreisen um Universitätsstädte handelt, in denen der Anteil der Grünen-Wähler regelmäßig deutlich höher ist als in anderen Städten und Gemeinden. Möglicherweise lässt sich das auch auf eine gesteigerte Sensibilität gegenüber ökologischen Themen besonders in Großstädten zurückführen, die mit Verschmutzung und Verunreinigung eher zu kämpfen haben als kleinere Gemeinden.

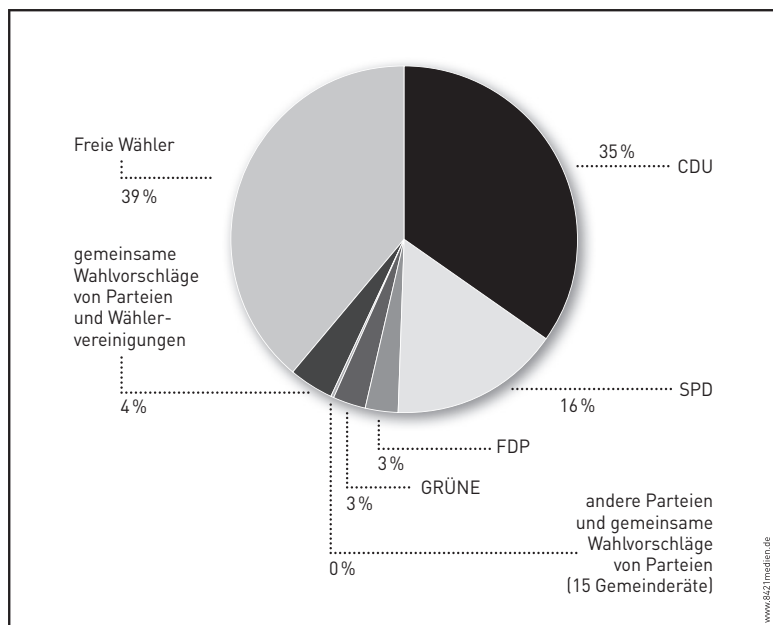


Abb. 1: Parteizugehörigkeit von Gemeinderäten in kleineren und mittelgroßen Gemeinden

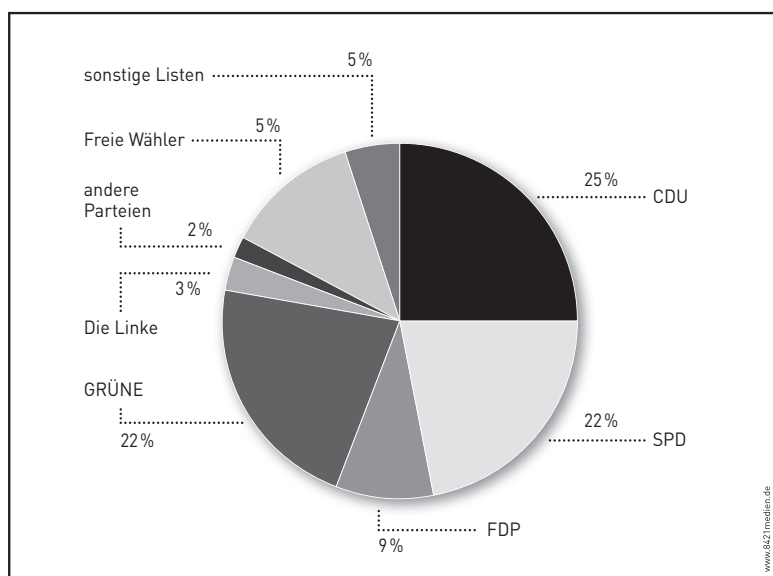


Abb. 2 Parteizugehörigkeit von Gemeinderäten in den Stadtkreisen

Haben Sie sich vor Ihrer Wahl zum Gemeinderat schon einmal um dieses Amt beworben?

Im Gegensatz zur Untersuchung aus dem Jahr 2008 benötigte eine Mehrheit der Befragten (insgesamt 60 %) in den Stadtkreisen mehr als einen Anlauf, um in den Gemeinderat zu kommen. Bei der Untersuchung der mittleren und kleineren Gemeinden war die Zahl der Bewerber, die schon beim ersten Mal zum Zug kamen (64,8 %), im Vergleich zu den Großstädten (40 %) deutlich höher. Daraus kann geschlossen werden, dass mit zunehmender Gemeindegröße die Wahrscheinlichkeit, im ersten Anlauf in das Ratsgremium zu gelangen, sinkt. Gründe dafür könnten im in der Regel vorhandenen höheren Bekanntheitsgrad der Bewerber in den kleineren Gemeinden und in der größeren Anonymität der Bewerber in den Großstädten liegen.

Des Weiteren wird insbesondere in den Stadtkreisen eine zunehmende Parteilitisierung festgestellt. Von den Kandidaten in den Großstädten wird erwartet, dass sie einen professionellen Wahlkampf betreiben. Ein solcher ist ohne Parteiunterstützung schwer möglich. Zusätzliche Ämter in Fraktion und Rat nehmen in den Stadtkreisen 85,9 % der Stadträte wahr und in den kleineren Gemeinden 58 % der Befragten.

Kommunalpolitische Karrieren

Eintritt in den Gemeinderat

Bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden kommen durchschnittlich 60,5 % der Gemeinderatsmitglieder über Parteilisten in den Gemeinderat, während dies bei den Großstädten über 80 % der Gemeinderäte sind. Ein deutlicher Unterschied ergibt sich hier, wenn man die Landesteile Baden und Württemberg („Baden“ hier verstanden als die Regierungsbezirke Freiburg und Karlsruhe; „Württemberg“ als die Regierungsbezirke Stuttgart und Tübingen) vergleicht. Bei den kleineren und mittleren Gemeinden kommen in Baden 67,3 % und in Württemberg 32,69 % über Parteilisten in den Gemeinderat. In Baden geht es also „politischer“ zu als in Württemberg. Diese Feststellung entspricht dem von Hans-Georg Wehling beschriebenen „Baden-Profil“, wonach auch der Anteil von Bürgermeistern, die über die Parteischiene gewählt wurden, in Baden höher ist als in Württemberg.

Bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden kommen 58,7 % über die Liste der CDU in den Gemeinderat, 28,7 % über die Liste der SPD, 4,9 % über die FDP, 6,8 % über Die Grünen und 1,1 % über andere Listen. Ganz anders sieht das bei den Gemeinderäten in den Stadtkreisen aus. Dort werden nur 31 % über die Liste der CDU gewählt, dafür aber 28 % über die Liste der Grünen, 27 % über die SPD, 10 % über die FDP, 3 % über Die Linke und 3 % über andere Parteien. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass in den Stadtkreisen mehr Gemeinderäte über Parteilisten gewählt werden als in kleineren und mittleren Gemein-

den, dass der Anteil der CDU an den gewählten Gemeinderäte in den Stadtkreisen wesentlich geringer ist als in den kleineren und mittleren Gemeinden und dass die Grünen in den Stadtkreisen einen wesentlich höheren Anteil an gewählten Stadträten haben als in den kleinen und mittelgroßen Gemeinden.

Parteizugehörigkeit und parteipolitische Aktivität der Gemeinderatsmitglieder

Prozentual sind deutlich mehr Stadträte in den Stadtkreisen Parteimitglieder als Gemeinderäte mittlerer und kleinerer Gemeinden. 82,3 % der befragten Stadträte in den Stadtkreisen geben an, dass sie Mitglied einer Partei sind. Auffallend ist hier, dass die Stadträte in Stadtkreisen in Baden mit 89,2 % deutlich stärker politisch geprägt sind als ihre Kollegen in Württemberg mit 70,2 %. Dieser Unterschied ließ sich bereits bei der Untersuchung der kleineren und mittelgroßen Gemeinden feststellen. Bestanden die Württemberger Gemeinderäte etwa zur Hälfte aus Parteimitgliedern (49,9 %), so waren es in Baden 61,5 %. Auch dies unterstreicht das zuvor genannte „Baden-Profil“.

In den Stadtkreisen spielt somit die Parteimitgliedschaft eine deutlich größere Rolle als in kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Stadträte durch die Mitgliedschaft in einer Partei mehr Menschen ansprechen und erreichen können und somit bessere Chancen und Möglichkeiten auf die Ausübung des Amts als Stadtrat erhalten. Des Weiteren eröffnet sich durch die Mitgliedschaft in einer Partei die Möglichkeit, komplexe und vielfältige Sachverhalte zu gestalten und bewegen zu können. Schließlich ist es vor allem in den Großstädten auch von Bedeutung, dass Parteien den Wahlkampf zumindest teilweise mitfinanzieren.

Seit wann sind die Gemeinderäte Parteimitglieder?

Bei der Untersuchung der kleineren und mittelgroßen Gemeinden fällt auf, dass in den Jahren, in denen Kommunalwahlen stattgefunden haben (1994, 1999, 2004, 2009), die meisten Parteieintritte stattgefunden haben. Ein mögliches Kriterium für die Entscheidung zum Eintritt in eine Partei sind anstehende Wahlen. Der Eintritt in die Partei kann sowohl für die politische Vereinigung als auch für den Gemeinderatskandidaten Vorteile bringen. Die Anwerbung angesehener Bürger als Parteimitglieder verhilft der Partei zu einer größeren Popularität und umgekehrt erhofft sich der Bürger durch den Eintritt in eine Partei mehr Stimmen durch die anderen Parteimitglieder.

Welches Parteiamt bzw. welche Parteifunktion üben Sie gegenwärtig aus?

In Baden-Württemberg sind rund 60 % der parteiangehörigen Gemeinderäte in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden aktive Parteimitglieder, in den Stadtkreisen sind das sogar 80 %. Die meisten der parteiaktiven Gemeinderäte

sind auf Gemeindeebene beziehungsweise Stadtkreisebene aktiv, einige wenige auch auf Bezirks- und Landesebene sowie auf Bundesebene. Die Studie der Gemeinderäte von 2008 zeigt, dass diese sich weniger auf Landesebene (8,86 %) und Bundesebene (2,15 %) engagieren als die Stadträte. Ein Grund hierfür könnte die Verwurzelung der Gemeinderäte in den Heimatgemeinden sein und ein daraus resultierendes originäres Interesse an kommunalpolitischen Angelegenheiten, während bei den Stadträten die Themen der Landes- und Bundespolitik eine größere Rolle spielen.

Wie viele Stadträte haben sich schon um weitere öffentliche Wahlämter beworben?

72,5 % der Befragten in den vier Stadtkreisen haben sich in der Vergangenheit nicht um weitere öffentliche Wahlämter beworben. Die restlichen 27,5 % bemühten sich um Ämter wie das eines Landtagsabgeordneten (42 %), eines Bundestagsabgeordneten (21,1 %), eines Ober/Bürgermeisters (21,1 %), Sonstiges (15,8 %). In Württemberg (15,2 %) bemühten sich deutlich weniger Stadträte um ein weiteres öffentliches Mandat als in Baden (38,9 %). Im Vergleich der beiden Studien lässt sich festhalten, dass es in den Stadtkreisen wesentlich mehr Bemühungen um weitere öffentliche Wahlämter gibt als in den Gemeinden mittlerer und kleinerer Größenklassen.

Was war Ihrer Meinung nach ausschlaggebend für ihre erste Wahl in den Gemeinderat?

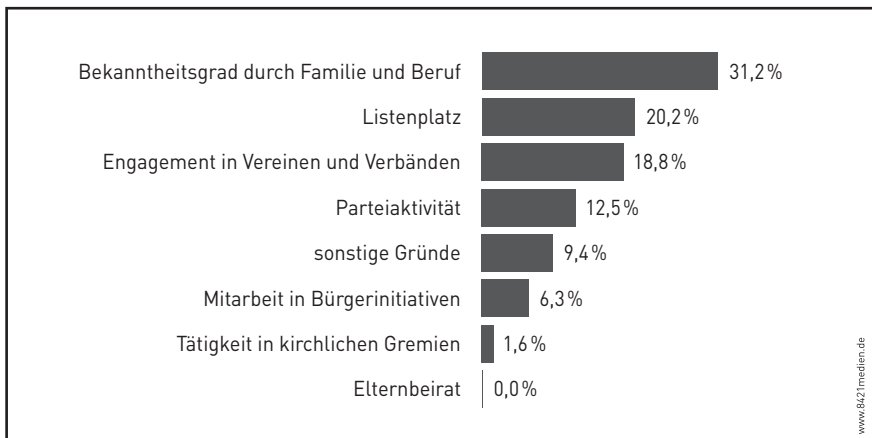


Abb. 3: Ausschlaggebende Faktoren für die erste Wahl in den Gemeinderat in den Stadtkreisen

Diese Darstellung lässt klare Unterschiede zur Vorgängerstudie erkennen. Gaben 44,1 % der Befragten in Gemeinden mittlerer und kleinerer Größenklassen den Bekanntheitsgrad durch Familie und Beruf als ausschlaggebend für die erste Wahl in den Gemeinderat an, so sind es in den Stadtkreisen nur 31,2 %. An zweiter Stelle folgt bei den Stadtkreisen der Listenplatz mit 20,2 %. Dieses Kriterium wurde bei der Vorgängerstudie als unbedeutend eingestuft.

Ein möglicher Grund für die Abweichung kann darin liegen, dass die Stadträte vermuten, aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Partei gewählt worden zu sein und der Bürger somit weniger den Kandidaten als vielmehr die Partei wählt, während in Gemeinden mittlerer und kleinerer Größenklasse von einer reinen Persönlichkeitswahl auszugehen ist. Diese Einschätzung deckt sich auch mit der deutlich höher eingeschätzten Auswirkung der Parteiaktivität (12,5 % in Stadtkreisen, knapp 6 % bei mittleren und kleineren Gemeinden).

Der Listenplatz spielt in den Stadtkreisen eine wesentlich größere Rolle als in kleineren Gemeinden. Dort sind die Listen kleiner und damit überschaubarer. In den Stadtkreisen mit teilweise 60 Gemeinderatsmitgliedern sind es lange Listen, die vom Wähler dann teilweise von oben abgearbeitet werden. Bei den letzten Listenplätzen besteht dann die Gefahr, dass dem Wähler die Stimmen ausgehen.

18,8 % der Befragten in Stadtkreisen geben das Engagement in Vereinen und Verbänden als ausschlaggebend an. Deutlich höher schätzten die Befragten der Vorgängerstudie das Engagement in Vereinen und Verbänden (33,3 %) ein. Auch das lässt sich plausibel damit erklären, dass in kleineren Kommunen die Vereinsaktivitäten eine größere Bedeutung haben als in Großstädten und eine größere gemeindeweite Sichtbarkeit aufweisen. Der Mitarbeit in Bürgerinitiativen kommt in Stadtkreisen mit 6,3 % hingegen ein stärkeres Gewicht zu als in mittleren und kleineren Gemeinden (3,5 %). In den kleineren Kommunen kommen Bürgerinitiativen seltener vor als in Großstädten.

In welchen Vereinen und Organisationen sind Sie Mitglied?

Es zeigt sich deutlich, dass den Vereinen eine wichtige Rolle in der Kommunalpolitik zugeschrieben werden kann. 98 % der Gemeinderäte in Baden-Württemberg sind Vereinsmitglieder, etwa 50 % üben Vorstandstätigkeiten (Vorsitzender, Stellvertretender Vorsitzender, Schriftführer, Rechner, Beisitzer usw.) aus. Das folgende Schaubild zeigt, in welchen Vereinen sich die Gemeinderäte in den Stadtkreisen als Vorstandsmitglied, aktives Mitglied oder förderndes Mitglied engagieren.

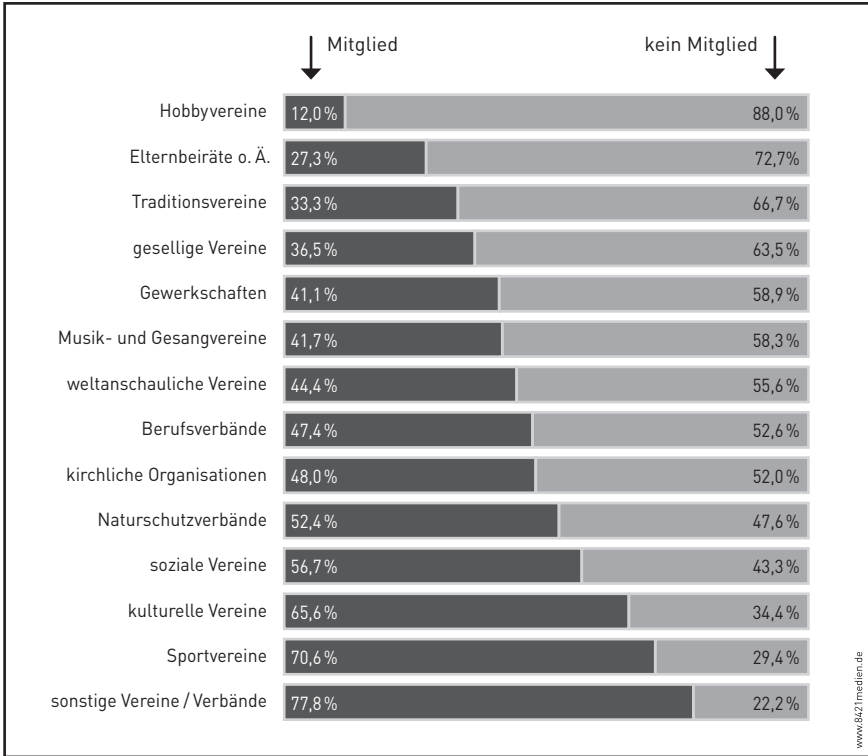


Abb. 4: Mitgliedschaft der Stadträte in Vereinen und Organisationen

Im Vergleich zur vorangegangenen Studie zeigt sich, dass die Mitgliedschaft der Stadträte in Vereinen und Organisationen in den Stadtkreisen von den Gemeinderäten in mittleren und kleineren Gemeinden leicht abweicht. Unabhängig von der Größenklasse erfreuen sich die Sport- und sozialen Vereine breiter Anhängerschaft. Die Musik- und Gesangsvereine, bei den mittleren und kleineren Gemeinden an zweiter Stelle, konnten sich bei den Stadtkreisen lediglich im hinteren Mittelfeld platzieren. Dagegen verzeichnen die weltanschaulichen Vereine in den Stadtkreisen deutlich höhere Mitgliederzahlen von Kommunalpolitikern als bei den mittleren und kleineren Gemeinden.

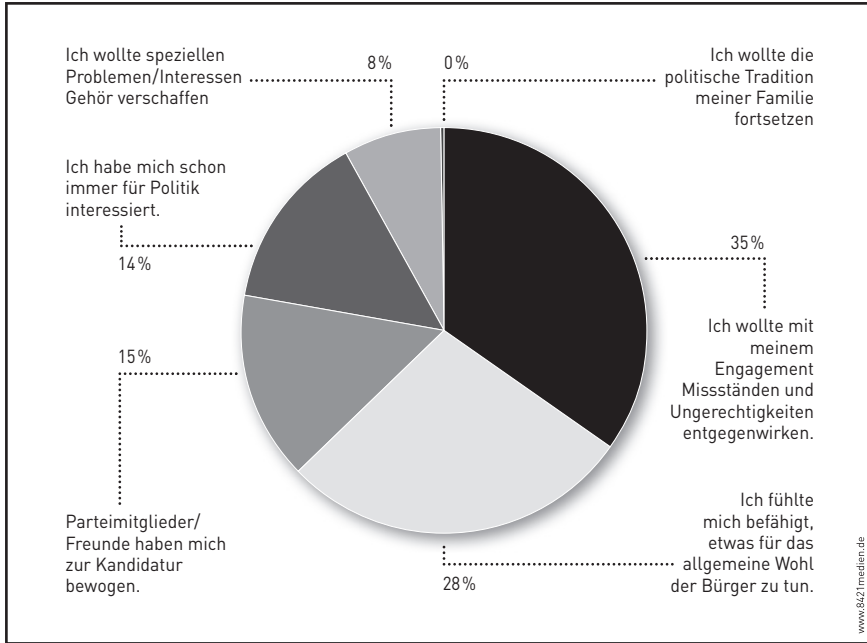


Abb. 5: Motivation der Stadträte für das kommunalpolitische Engagement

Die Untersuchung 2010 ergab, dass 35 % der befragten Stadträte mit ihrem kommunalpolitischen Engagement Missständen und Ungerechtigkeiten entgegenwirken wollten. Der zweithäufigste Motivationsgrund war die Befähigung, etwas für das Allgemeinwohl der Bürger tun zu wollen. 15 % wurden von Parteimitgliedern/Freunden zur Kandidatur bewogen, 14 % gaben das eigene Interesse als Motivation an und 8 % wollten speziellen Problemen/Interessen Gehör verschaffen. Niemand fühlte sich der familiären Tradition verpflichtet.

Bei der Befragung der Gemeinderäte ergab sich eine andere Rangfolge: 39 % gaben das Allgemeinwohl als Motivationsgrund an, darauf folgte die Aufforderung durch Parteimitglieder/Freunde (23 %) sowie das Entgegenwirken bei Missständen und Ungerechtigkeiten (16 %).

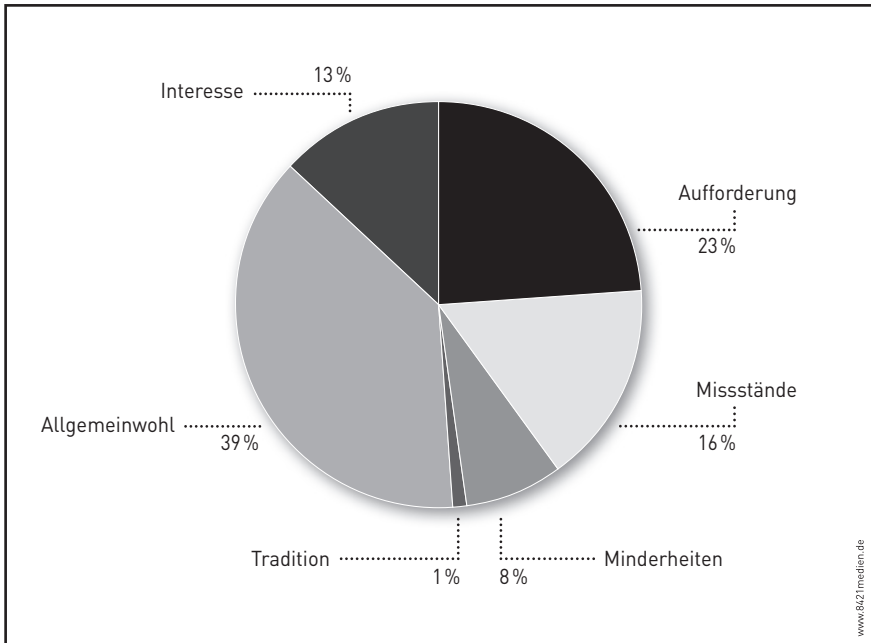


Abb. 6: Motivation der Gemeinderäte für das kommunalpolitische Engagement.
Erfahrungen als Gemeinderat

Erfahrungen als Gemeinderat

Auf die Frage nach der Einstellung der Gemeinderäte gegenüber unterschiedlichen Meinungen zu Kommunalpolitik meinten die meisten Stadträte in den Stadtkreisen:

- Man könne in der Kommunalpolitik noch viel bewegen. Hier seien Veränderungen und Verbesserungen noch möglich (98,8 %).
- Wenn der Gemeinderat seine Kontrollmöglichkeiten ausschöpfte, könne er sich gegenüber der Verwaltung durchsetzen (91,4 %).
- Parteien sollten auch auf kommunaler Ebene Farbe bekennen und versuchen, ihre programmatischen Vorstellungen im Gemeinderat einzubringen (79,5 %).
- Ohne Parteien gerate Kommunalpolitik leicht zur Kirchturmpolitik ohne politisches Konzept (72,8 %).
- Wenn die Verwaltung wolle, könne sie durch ihren Informationsvorsprung den Gemeinderat immer überfahren (70,4 %).
- In öffentlichen Sitzungen würden oft nur Fensterreden gehalten. In nicht-öffentlichen Sitzungen gehe es sachlicher zu (66,7 %).

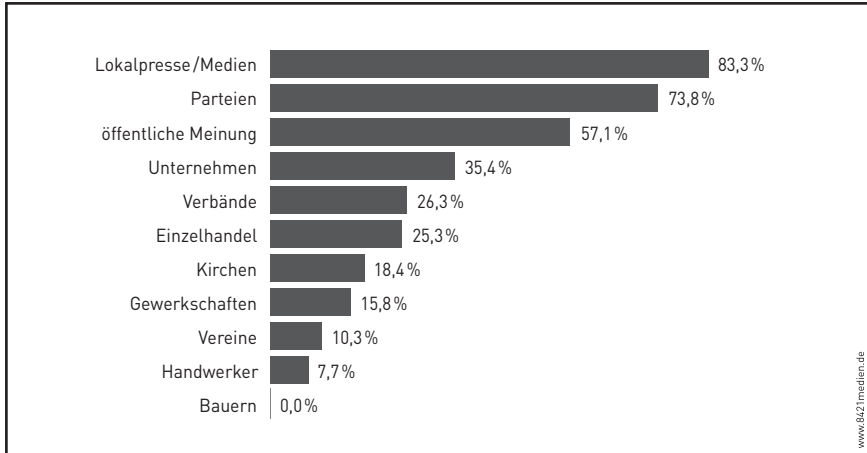


Abb. 7: Faktoren der Einflussnahme auf die Kommunalpolitik

In den Stadtkreisen sind es die Lokalpresse/Medien, die Parteien und die öffentliche Meinung, die den größten Einfluss ausüben. In den kleineren und mittleren Gemeinden sind es die öffentliche Meinung, die Medien, die Unternehmen und erst an vierter Stelle die Parteien. Auch hier ist ersichtlich, dass der Parteeinfluss in den Stadtkreisen eine größere Bedeutung hat als in den kleineren und mittleren Gemeinden.

Persönlicher Einfluss

Auf die Frage, wie hoch die Stadt- und Gemeinderäte ihren persönlichen Einfluss auf die kommunalpolitischen Entscheidungen einschätzen, geben sie Folgendes an:

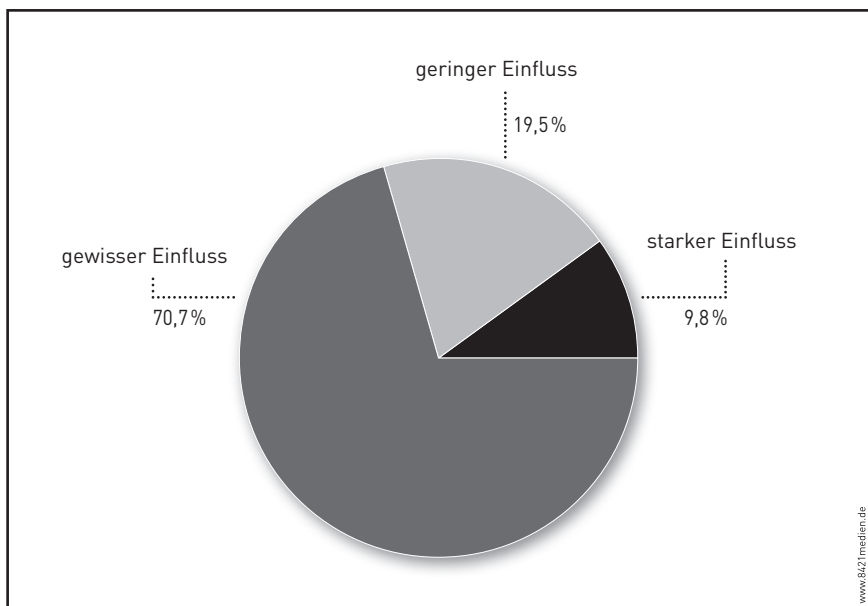


Abb. 8: Persönlicher Einfluss der Stadträte auf kommunalpolitische Entscheidungen

Die weitaus meisten Gemeinderäte sowohl in den Stadtkreisen als auch bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden schätzen die Situation so ein, dass sie einen gewissen Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen haben. Etwa ein Fünftel aller Gemeinderäte glaubt jedoch, nur einen geringen Einfluss zu haben. Knapp 10 % schätzen ihren Einfluss stark ein. Dies dürften unter anderem die Fraktionsvorsitzenden sein.

Bei der Frage nach dem persönlichen Einfluss auf Entscheidungen äußern die meisten Stadträte in den Stadtkreisen, dass vor allem die Ausschussarbeit sowie die Absprachen in der Fraktion nützlich seien, um in wichtigen Entscheidungen mitzuwirken. Bei den Gemeinderäten in mittleren und kleineren Gemeinden sind häufiger die „Absprachen in der Fraktion“ (50,6 %) sowie die „Ausschussarbeit“ (45,3 %) geeignet, Einfluss auf wichtige Entscheidungen des Gemeinderats zu nehmen. Hieraus kann man erkennen, dass die Ausschussarbeit in den Großstädten eine größere Bedeutung und einen höheren Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen hat als in den kleineren und mittleren Gemeinden.

Schwierigkeiten bei der Ratsarbeit

Es gibt verschiedene Gründe, die die Ratsarbeit der Stadt- und Gemeinderäte erschweren.

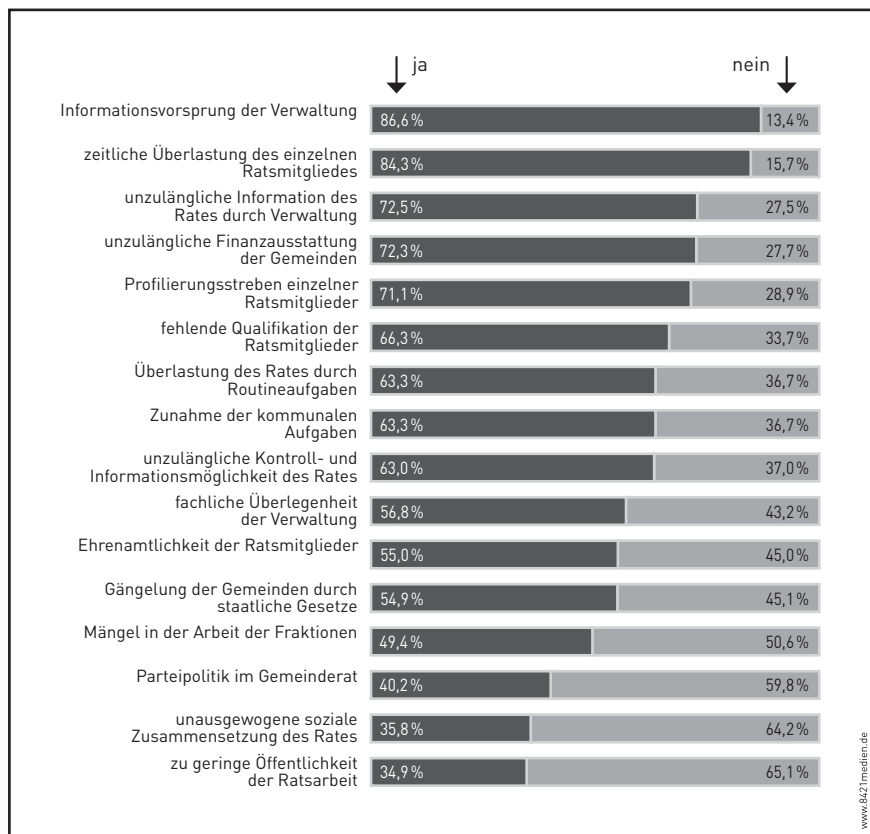


Abb. 9: Schwierigkeiten der Stadträte bei der Ratsarbeit

Während sich bei den Gemeinderäten aus den Stadtkreisen das obige Bild ergibt, waren in den kleineren Gemeinden die Gängelung der Gemeinde durch staatliche Gesetze und Verordnungen (76 %), die unzulängliche Information des Rates durch die Verwaltung (72 %) und das Profilierungsstreben einzelner Ratsmitglieder (71 %) die am häufigsten genannten Erschwernisse für die Ratsarbeit, gefolgt von einer unzulänglichen Finanzausstattung der Gemeinden (66 %) und dem Informationsvorsprung der Verwaltung (63 %). Auch über die zeitliche Überlastung der einzelnen Ratsmitglieder (58 %) wird geklagt. Diese ist aller-

dings in Stadtkreisen wesentlich deutlicher als in Gemeinden mittlerer und kleinerer Größenklassen.

Ein interessantes Bild ergab die Frage nach dem Verhältnis der Stadt- und Gemeinderäte zur Verwaltung. Die Stadträte beurteilten ihr Verhältnis zur Stadtverwaltung überwiegend als gut (in Baden 69,2 %, in Württemberg 66,7 %). 28,2 % in Baden finden das Verhältnis als zufriedenstellend und nur 2,6 % sind nicht zufrieden. In Württemberg sind es 33,3 %, die das Verhältnis zur Verwaltung als zufriedenstellend beurteilen. Niemand beurteilt es als nicht zufriedenstellend.

Bei den kleineren Gemeinden kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass in Baden-Württemberg eine vertrauensvolle Atmosphäre zwischen der Gemeindeverwaltung und den jeweiligen Gemeinderäten vorhanden ist und somit eine gute Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit geschaffen wurde.

Informationen/Sitzungsunterlagen von der Verwaltung

Die Informationsqualität der Sitzungsunterlagen für die Ratsarbeit wird meistens als geeignet und ausreichend angesehen. Der gute Informationsfluss von der Stadtverwaltung zu den Stadträten und von der Gemeindeverwaltung zu den Gemeinderäten ist ein zusätzlicher Indikator für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Die gute Qualität der Informationen durch die Verwaltung unterstützt die Gemeinderäte in ihrer Entscheidungsfindung.

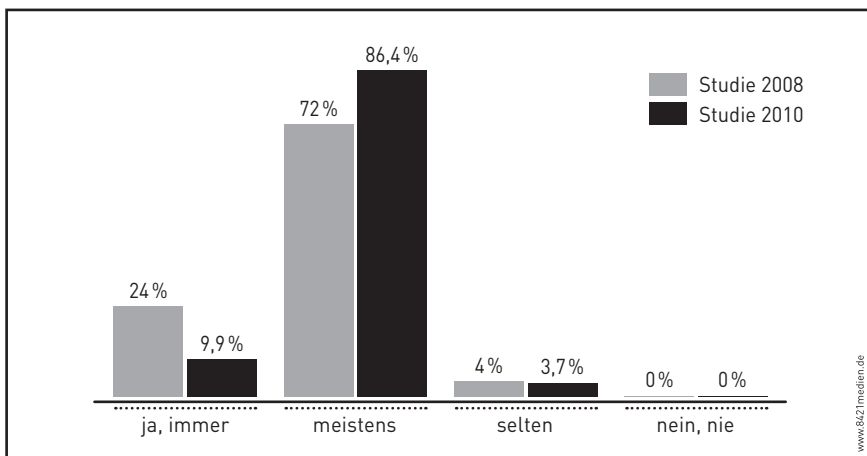


Abb. 10: Zufriedenheit mit der Informationsqualität der Sitzungsunterlagen

Im Vergleich zur Studie von 2008 gab es bei der Befragung der Stadträte im Jahr 2010 eine Verschiebung der Zufriedenheit von „ja, immer“ zu „meistens“. Grund dafür könnte sein, dass es in den Großstädten umfangreichere Aufgabengebiete gibt und somit die Sitzungsunterlagen diesen auch inhaltlich gerecht werden müssen, dies aber in der Praxis nicht immer tun.

Zeitpunkt der Meinungsfindung

Zu der Frage, ob sich die Gemeinderäte vor Gemeinderatsentscheidungen selbst schon vor der Sitzung eine Meinung bilden oder von ihrer Fraktion beziehungsweise der Diskussion im Gremium beeinflussen lassen, ergibt sich ein differenziertes Bild.

In den Stadtkreisen liegt der Anteil der Stadträte, die sich ihre Meinung selbst aufgrund der Unterlagen bilden, bei etwa 28 %. Dies ist identisch mit den Ergebnissen der Studie von 2008. Damals bildete sich etwa ein Drittel der Gemeinderäte auf diese Weise ihre Meinung. In Baden spielt die Arbeit in den Fraktionen und die Meinungsbildung nach der Vorbesprechung in der Fraktion mit 65 % eine größere Rolle als in Württemberg (58 %). Im Gesamten gesehen sind diese Werte, die Fraktionsarbeit betreffend, um 25 Prozentpunkte höher als in der Studie von 2008. Das bedeutet, dass die Fraktionsarbeit in den Stadtkreisen größere Bedeutung hat als in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Die württembergischen Stadträte empfinden die Diskussion im Gremium zur Meinungsfindung als wichtiger (16,3 %) als ihre badischen Kollegen (5 %).

Die Fraktionen scheinen in den Großstädten eine wichtigere Rolle zu spielen als in kleineren Gemeinden. In kleineren Gemeinden entscheiden sich die Gemeinderäte oft erst im Laufe der Diskussion im Gremium. In Großstädten finden dagegen häufig Vorberatungen und Absprachen in den Fraktionen statt, sodass die Entscheidungsfindung in der eigentlichen Gemeinderatssitzung schon abgeschlossen ist.

Gemeinderats- und Ausschusssitzungen

In den Großstädten geben 46,3 % der befragten Stadträte an, dass eine Gemeinderatssitzung pro Monat stattfindet. 36,6 % dagegen nennen zwei Sitzungen pro Monat. Drei Sitzungen pro Monat geben lediglich 6,1 % an. In den kleineren und mittelgroßen Gemeinden findet in rund 70 % der Gemeinden eine Gemeinderatssitzung pro Monat statt, in durchschnittlich einem Viertel der Gemeinden finden zwei Sitzungen im Monat statt. Mehr als zwei Sitzungen pro Monat finden nur in sehr wenigen Gemeinden statt. Also kann man festhalten, dass durchschnittlich ein bis zwei Sitzungen pro Monat pro Stadt beziehungsweise Gemeinde stattfinden.

Die Anzahl der beschließenden und der beratenden Ausschüsse ist durchaus unterschiedlich, in Baden und in Württemberg und auch abhängig von der Gemeindegröße. In größeren Städten und Gemeinden gibt es mehr beschließende Ausschüsse, in den eher kleineren Gemeinden überwiegen die beratenden Ausschüsse. Insgesamt ist die Anzahl der Ausschüsse in den Großstädten erheblich höher als in kleineren Gemeinden, was in der Vielfalt von Aufgaben und Problemstellungen begründet liegt.

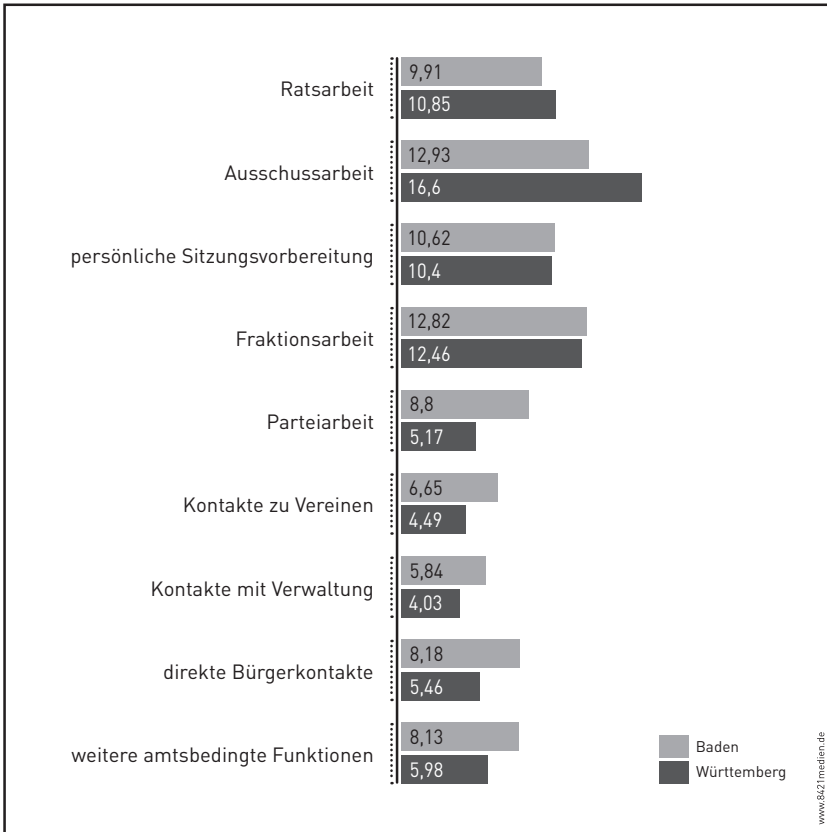


Abb. 11: Zeitaufwand der Stadträte für die kommunalpolitische Tätigkeit (Stunden pro Monat)

Aus der Darstellung wird deutlich, dass der Zeitaufwand der Stadträte in den Stadtkreisen in Baden und in Württemberg in einzelnen Bereichen unterschiedlich ist. Die größte Abweichung liegt in der Ausschussarbeit, bei der die Badener knapp 4 Stunden weniger Arbeitsaufwand als die Württemberger angeben. Im

Bereich Parteiarbeit kommt es zu einer Abweichung von etwa 3,5 Stunden, dieser liegt in Baden höher als in Württemberg. Weitere Abweichungen gibt es bei Bürgerkontakten und amtsbedingten Funktionen, für welche die Badener im Durchschnitt 2 bis 2,5 Stunden mehr aufwenden.

Auffällig ist, dass die Stadträte für die Ausschussarbeit den größten Zeitaufwand benötigen, was eine deutliche Abweichung zur Studie aus 2008 bei den kleineren und mittelgroßen Gemeinden darstellt. Addiert man den Zeitaufwand für alle Bereiche zusammen, kommt man zu dem Ergebnis, dass der durchschnittliche Stadtrat in Baden etwa 84 Stunden und in Württemberg etwa 75 Stunden monatlich in Anspruch genommen wird. Damit beträgt in Baden-Württemberg der durchschnittliche Zeitaufwand für eine Tätigkeit im Stadtrat rund 80 Stunden pro Monat.

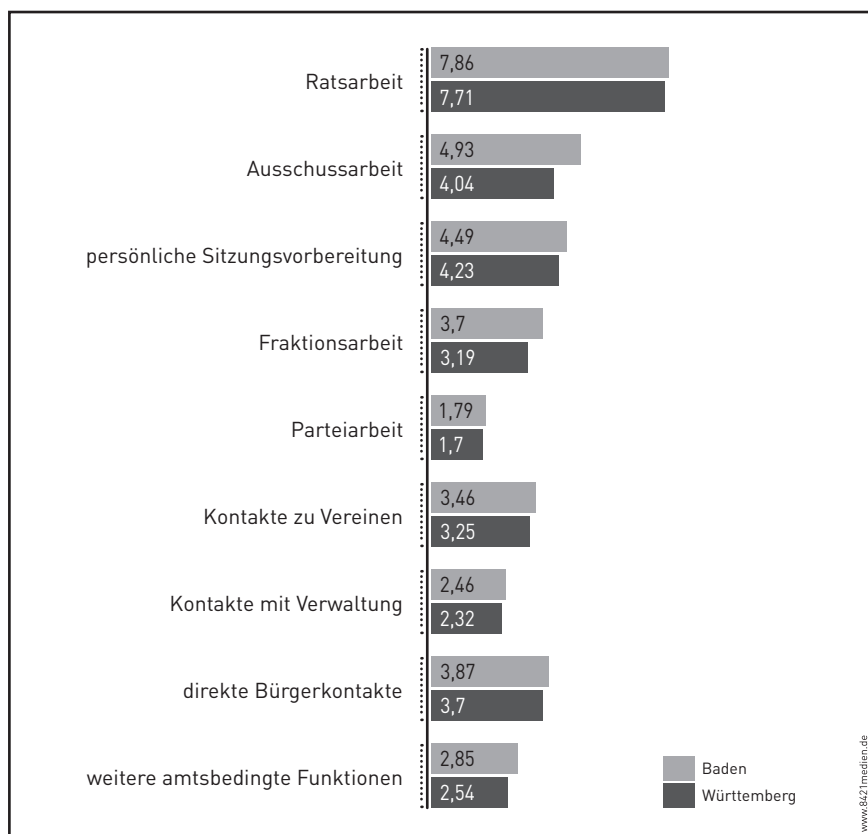


Abb.12: Zeitaufwand der Gemeinderäte für die kommunalpolitische Tätigkeit (Stunden pro Monat)

Im direkten Vergleich mit der Studie aus dem Jahre 2008 lässt sich feststellen, dass der Zeitaufwand bei den Gemeinderäten in Großstädten doppelt so hoch ist wie bei kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Dort beträgt der durchschnittliche Zeitaufwand für ehrenamtliche Tätigkeit nur etwa 35 Stunden pro Monat, während der Zeitaufwand der Stadträte in den Großstädten einer Halbtags­tätigkeit gleichkommt und den eigentlichen Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit bei weitem sprengt. Aus Abb. 12 ist auch zu ersehen, dass bei den kleineren und mittleren Gemeinden der Zeitaufwand für die eigentliche Sitzungstätigkeit im Gemeinderat am höchsten ist, während die Ausschuss- und Fraktionsarbeit hier keine so große Bedeutung hat.

Aufwandsentschädigung

Die Aufwandsentschädigung ist unterschiedlich und umso höher, je größer die Stadt oder Gemeinde ist. Während die monatliche Entschädigung bei kleineren Gemeinden bis 5000 Einwohner in der Regel unter 100 EUR pro Monat beträgt, nimmt sie mit steigender Gemeindegröße zu. Ein Großteil der Stadt- und Gemeinderäte hält die Aufwandsentschädigung für angemessen (etwa zwei Drittel), nur rund ein Drittel empfindet sie als unangemessen.

Fortbildungsmaßnahmen

Grundsätzlich sind insgesamt 95,2 % der befragten Stadträte und 88,4 % der befragten Gemeinderäte in Baden-Württemberg der Meinung, dass Fortbildungsveranstaltungen für kommunale Mandatsträger unentbehrlich sind. Das zeigt sich auch darin, dass bereits 86,1 % der Stadträte und 73 % der Gemeinderäte an einer oder mehreren Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Die Notwendigkeit von Schulungsmaßnahmen wird allseits anerkannt. In der Umfrage geben 87,8 % der befragten Stadträte an, während der Dauer ihrer Ratstätigkeit entsprechende Angebote erhalten zu haben, bei den Gemeinderäten waren es 81 %.

Mehr als die Hälfte der Teilnehmer an der Untersuchung halten das derzeit bestehende Angebot für ausreichend. Fortbildungsmaßnahmen sollten nach Meinung der Stadt- und Gemeinderäte insbesondere im Haushalts- und Finanzwesen sowie im Bauwesen und im Sozialbereich angeboten werden.

Sozialprofil der Gemeinderäte in Baden-Württemberg

Beide Untersuchungen haben auch versucht, das Sozialprofil der Stadt- und Gemeinderäte zu analysieren und zu bewerten. Hier die Ergebnisse im Einzelnen:

Alter

Die Zahl der bis zu 25-Jährigen ist bei den Stadträten mit 1,2 % und bei den Gemeinderäten mit 0,6 % noch sehr gering. Ein wesentlicher Unterschied zeigt sich auch bei den 25- bis 35-jährigen Stadträten. Demnach gehören in den Gemeinderäten in Baden-Württemberg durchschnittlich 3 % dieser Altersgruppe an, in den Stadtkreisen beträgt der Anteil 12,2 %. Die Mehrheit der Stadträte ist 45 bis 55 Jahre alt (32,9 %), bei den Gemeinderäten sind es 35 %. Fast ein Viertel der befragten Stadträte ist zwischen 55 und 65 Jahre alt, über 65 Jahre sind 15,9 %. Bei den Gemeinderäten stellt die Altersgruppe von 55 bis 65 Jahren 30 %, knapp 14 % sind über 65 Jahre alt. Somit lässt sich festhalten, dass die Gemeinderäte in den Großstädten im Durchschnitt etwas jünger sind als in den kleineren und mittleren Gemeinden. Insgesamt jedoch ist der Altersdurchschnitt relativ hoch.

Geschlecht

In den Stadträten der Großstädte ist der Frauenanteil mit fast 40 % deutlich höher als in den kleineren und mittleren Gemeinden mit nur 24 %. In den Großstädten sind demnach knapp über 60 % der Befragten männlich, in den kleineren Orten sogar über drei Viertel. In Württemberg ist der Frauenanteil mit 44,2 % höher als in Baden mit 35 %.

Konfession

Die Frage nach der Konfession ergibt, dass sich 37,3 % der Ratsmitglieder von Großstädten in Baden-Württemberg zum evangelischen Glauben bekennen. 34,9 % der befragten Stadträte sind römisch-katholisch. In der Studie über die Gemeinderäte in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden betrug der Anteil der römisch-katholischen Gemeinderäte 54 %. Mehr als ein Viertel der Stadträte bekennen sich zu keinem Glauben oder geben eine sonstige Glaubensrichtung an. Aus alldem kann man schlussfolgern, dass die Konfession im Gegensatz zu früher keine entscheidende Rolle für die Wahl in ein kommunales Gremium mehr darstellt.

Familienstand

Die Mehrheit der befragten Stadträte (69,9 %) und Gemeinderäte (85 %) ist verheiratet. Ein Viertel der Ratsmitglieder in den Großstädten in Baden-Württemberg ist ledig. Der Rest machte keine Angaben.

Schulbildung

Nahezu drei Viertel der Stadträte in den vier Stadtkreisen haben das Abitur oder die Fachhochschulreife. Im Vergleich zur Studie von 2008 sind es 23,2 %

mehr. Daran zeigt sich, dass die Stadträte durchschnittlich ein höheres Bildungsniveau haben als die Ratsmitglieder in kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Hier haben jeweils rund ein Viertel der Befragten die Mittlere Reife oder einen Hauptschulabschluss erreicht.

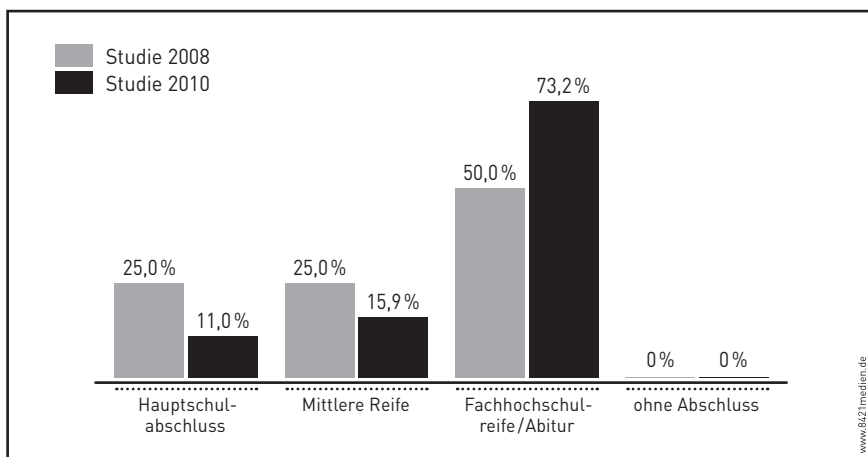


Abb. 13: Schulbildung der Stadt-/Gemeinderäte

Ausbildung

Die höhere Schulbildung der Stadträte hat auch Auswirkungen auf ihren Ausbildungsstand. Demnach haben rund 60 % der Ratsmitglieder in den Großstädten ein Hochschulstudium absolviert. In den kleineren und mittelgroßen Gemeinden sind es nur knapp ein Drittel (31 %). Jeweils 16,4 % der Stadträte haben eine Fachhochschule besucht und eine kaufmännische oder sonstige Lehre abgeschlossen. 2,7 % der Ratsmitglieder haben eine gewerbliche Lehre abgelegt und besuchten die Berufsfachschule. In den Stadtkreisen haben lediglich 1,4 % der Stadträte eine Meister-/Technikerschule besucht, wohingegen in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden 16 % eine solche besucht haben.

Erwerbstätigkeit der Gemeinde- und Stadträte

Insgesamt sind 75 % der befragten Stadträte erwerbstätig, in den kleineren Gemeinden sind es 82 %.

Im Vergleich zu den Gemeinderäten in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden sind mehr als doppelt so viele Stadträte Freiberufler. Diese können offenbar die doch erhebliche zeitliche Belastung aus ihrer Stadtratstätigkeit eher in ihr Zeitbudget integrieren als die Angestellten und Beamten.

Tab. 2: Erwerbstätigkeit der Stadt- und Gemeinderäte

Beruf	Studie 2010	Studie 2008	Beruf	Studie 2010	Studie 2008
Freiberufler/in	22,2 %	10,8 %	Leitende/r Beamter/in	6,3 %	4,9 %
Selbstständige/r im Handwerk	9,5 %	10,2 %	Beamter/in	4,8 %	8,7 %
Sonstige/r Selbstständige/r	4,8 %	9,8 %	Facharbeiter/in	1,6 %	2,6 %
Lehrer/in	4,8 %	8,6 %	sonstige Erwerbstätigkeit	4,7 %	2,7 %
Leitende/r Angestellte/r	14,3 %	10,1 %	Arbeiter/in	–	0,6 %
Angestellte/r	27,0 %	24,0 %	Selbst. Landwirt/in	–	7,0 %

Die Studie aus 2008 ergab, dass der Beruf des Lehrers (8,6 %) und des Beamten (8,7 %) in den kleineren und mittleren Gemeinden von den Ratsmitgliedern häufiger ausgeübt wird als von den Stadträten in den Stadtkreisen. Die nicht erwerbstätigen Gemeinde- und Stadträte sind in der Regel Hausfrauen oder Hausmänner, Rentner oder Pensionäre oder Schüler und Studenten. Arbeitslose Menschen sind so gut wie nicht in den kommunalen Ratsgremien vertreten.

Tätigkeitsbereich

Ebenso wie in der Studie von 2008 (54,8 %) übt die Mehrheit der Stadträte (45,9 %) ihren Beruf in der Privatwirtschaft aus. Im öffentlichen Dienst sind 29,5 % der Befragten tätig. Interessant ist, dass im Vergleich zu den kleineren und mittelgroßen Gemeinden in Baden-Württemberg in den Großstädten 11,5 % der Stadträte zugleich in Gewerkschaften beziehungsweise Interessenverbänden tätig sind. Das lässt darauf schließen, dass diese Gruppen auch in den gemeindlichen Gremien vertreten sind, um so ihre Interessen durchsetzen zu können.

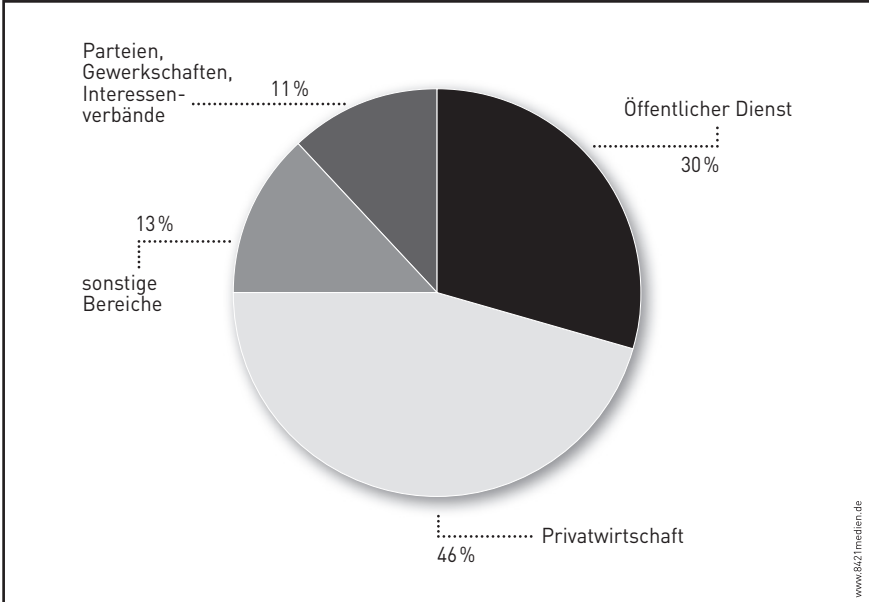


Abb. 14: Tätigkeitsbereiche der Stadträte

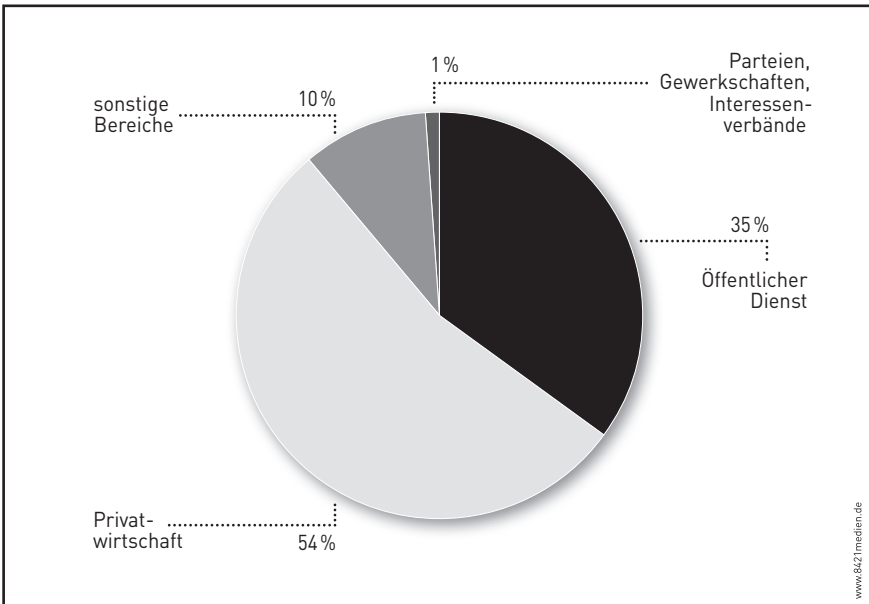


Abb. 15: Tätigkeitsbereiche der Gemeinderäte

Wohndauer in der Gemeinde

Etwa ein Drittel der Stadträte wohnt seit mehr als 30 Jahren in ihrer Stadt. Sie sind somit als „Einheimische“ zu werten. Im Vergleich zur Studie von 2008 ist in kleineren Gemeinden mit über drei Vierteln ein deutlich höherer Wert zu verzeichnen. Auffällig ist hierbei, dass in der Großstadt Stuttgart 21,1 % der Mitglieder des Gemeinderats erst seit mehr als zwei Jahren in Stuttgart wohnhaft sind. Daraus lässt sich schließen, dass bei den Stadträten ein durchschnittlich häufigerer Ortswechsel als bei den Gemeinderäten vorkommt oder anders formuliert, dass eine lange Wohndauer in der Gemeinde bei Gemeinderäten wichtiger ist als bei Stadträten.

Grundbesitz

Die Gemeinderäte in Baden-Württemberg verfügen in der Regel über das eigene Heim hinaus über weiteren Grundbesitz. In den kleinen Gemeinden sind es die Gemeinderäte in Württemberg mit 67,2 %, die Grundbesitz in der Gemeinde innehaben, während die Gemeinderäte aus Baden mit 59,6 % in etwas geringerem Maße über Grundbesitz verfügen. Bei den Stadtkreisen ist das Verhältnis genau umgekehrt. In Württemberg verfügen 41,9 % über Grundbesitz in der Gemeinde und in Baden 43,6 %. Dieser Befund unterstreicht die oben genannte Feststellung unter „Wohndauer in der Gemeinde“. Wer lange in einer Stadt oder Gemeinde wohnt, verfügt in der Regel auch über Grundbesitz, und das ist häufiger der Fall in kleineren und mittleren Gemeinden.

Anzahl und Alter der Kinder

87,6 % der Gemeinderäte in mittleren und kleineren Gemeinden und 66,7 % der Stadträte in den Stadtkreisen haben Kinder. Nahezu die Hälfte (49,4 %) der Gemeinderatsmitglieder (41,5 % in Großstädten) bilden die „typische“ Familienform mit zwei Kindern. Immerhin 27,1 % der Gemeinderäte und 30,2 % der Stadträte haben drei Kinder, 10,3 % der Gemeinderäte und 5,7 % der Stadträte sogar vier und mehr Kinder. Zwei Drittel (67,2 %) der Gemeinderäte und ein Drittel der Stadträte haben Kinder über 18 Jahre. Dies unterstreicht die Feststellung, dass der Großteil der Befragten einen relativ hohen Altersdurchschnitt und somit schon Kinder in „gehobenem Alter“ hat.

Bruttoeinkommen

Um einen genaueren und abschließenden Gesamteindruck von den persönlichen Verhältnissen und der damit verbundenen Zusammensetzung der Gremien zu erhalten, wurde auch die Frage nach dem monatlichen Bruttoeinkommen gestellt. Insgesamt wurde diese sensible Frage von 94 % der Stadträte und von 90 % der Gemeinderäte beantwortet.

Es ergibt sich in Baden-Württemberg ein durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen von über 5000 EUR bei 26,9 % der Stadträte. Ein Einkommen von mehr als 4000 EUR haben 11,5 % der Stadträte, 32 % verfügen über ein Einkommen zwischen 2000 und 4000 EUR und 27 % haben weniger als 2000 EUR monatlich zur Verfügung. Ohne eigenes Einkommen ist eine Minderheit von 2,6 %.

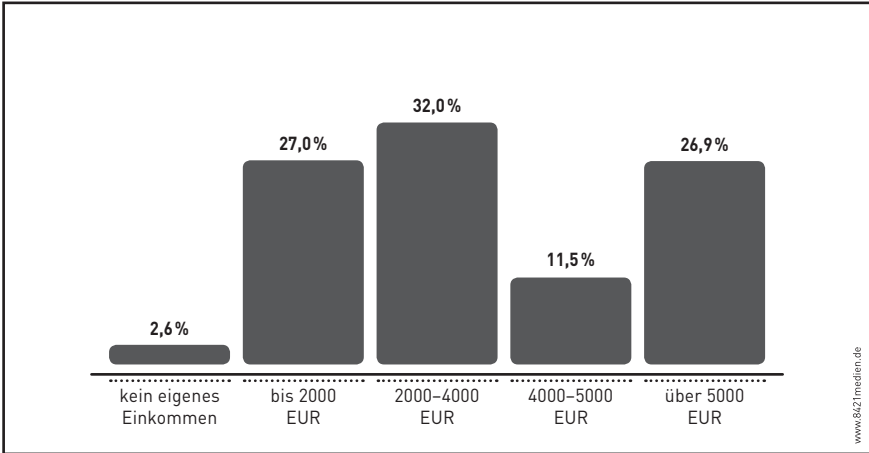


Abb. 16: Bruttoeinkommen der Stadträte in den Stadtkreisen

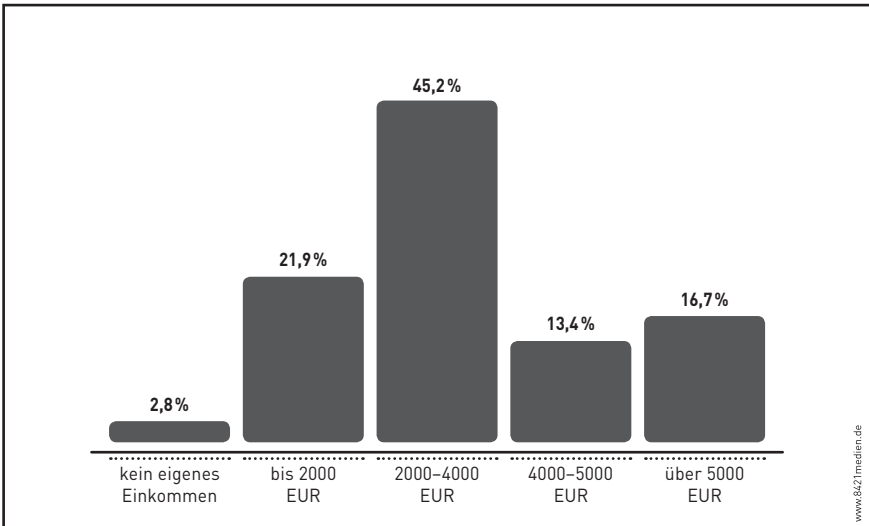


Abb. 17: Bruttoeinkommen der Gemeinderäte in den kleineren und mittelgroßen Gemeinden

Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes lag der durchschnittliche Bruttoverdienst im Jahr 2009 bei 3141 EUR. Im Vergleich dazu verdienen rund 32 % der Stadträte in Baden-Württemberg zwischen 3000 und 4000 EUR und liegen damit dem Durchschnittseinkommen nahe. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen bei den Gemeinderäten in kleineren und mittelgroßen Gemeinden liegt etwas darunter. 30 % der Gemeinderäte geben an, ein Einkommen von mehr als 4000 EUR zu haben, 22 % eines unter 2000 EUR und 45 % eines von 2000 bis 4000 EUR.

Resümee

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Gemeinderäte in kleineren und mittelgroßen Gemeinden und Stadträte in den Großstädten sich in vielen Bereichen nur geringfügig unterscheiden.

Die wesentlichen Unterschiede liegen darin,

- dass in den Stadtkreisen die Parteienbindung der Räte eine größere Rolle spielt,
- dass der Zeitaufwand für die Amtsausübung der Gemeinderäte in Großstädten höher ist als in kleineren Gemeinden,
- dass bei den Parteien die Grünen in den Stadtkreisen eine bedeutendere Rolle spielen als in den kleineren Gemeinden,
- dass fachliche Vorbildung im Hinblick auf ihre Tätigkeit in Stadt- und Gemeinderat bei den Großstadtgemeinderäten wichtiger ist als bei den Gemeinderäten in kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Ebenso ist die Rolle der Fraktionen in den Großstädten bedeutender,
- dass in den Großstädten die Musik in den Ausschüssen „spielt“, dass die Ausschusstätigkeit sehr viel umfangreicher und zeitaufwendiger ist als in kleineren und mittelgroßen Gemeinden.

Das Sozialprofil der Stadt- und Gemeinderäte zeichnet sich aus durch

- ein relativ hohes Durchschnittsalter der Räte,
- der Frauenanteil ist in den Großstädten höher als in kleineren Gemeinden, liegt aber dennoch unter dem Bevölkerungsdurchschnitt,
- Abitur als Schulabschluss kommt bei den Großstadtgemeinderäten häufiger vor als bei kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Immerhin 60 % der Großstadtgemeinderäte haben ein Hochschulstudium absolviert, während es bei den kleineren Gemeinden nur 31 % sind,
- eine langjährige Wohnsitzdauer ist in Großstädten nicht so entscheidend wie bei kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Dennoch ist insgesamt eine lokale Verankerung in der Gemeinde von Bedeutung,

- die Gemeinderäte in den Stadtkreisen verfügen über ein höheres durchschnittliches Bruttomonatseinkommen als in kleineren Gemeinden. Insgesamt verfügen jedoch auch die Gemeinderäte in kleineren Gemeinden über ein gutes durchschnittliches Bruttomonatseinkommen.
- Gemeinderäte in Baden-Württemberg sind also insgesamt gesehen gut situiert:
 - sie sind überwiegend berufstätig,
 - verfügen in der Regel über das eigene Heim hinaus über weiteren Grundbesitz in der Gemeinde,
 - sie sind tendenziell eher männlich,
 - das Durchschnittsalter ist höher als das der Gesamtbevölkerung,
 - auch die Schulbildung und der Ausbildungsstand sind höher als die der Gesamtbevölkerung.

Literaturhinweise

- Köser, Helmut: Der Gemeinderat in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart 2000, S. 153–171.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Frech, Siegfried/Weber, Reinhold: Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2009.
- Weber, Reinhold/Häuser, Iris: Baden-Württemberg: Eine kleine politische Landeskunde, 6. vollständig überarb. Auflage, Stuttgart 2008.
- Peters, Heinz-Joachim/Witt, Paul: Verwaltung und Politik. Festschrift für Hans-Jürgen Sperling, Stuttgart 2007.
- Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister – Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur, Stuttgart 2009.

Parteieneinfluss in der Kommunalpolitik

Die Parteipolitisierung gehört seit Jahrzehnten zum Standardthema der Kommunalwissenschaften. Die Debatte des Parteieneinflusses auf kommunaler Ebene ist gekennzeichnet durch eine hohe normative Aufladung. Während nicht wenige Politikwissenschaftler nach wie vor eine parteienstaatlich strukturierte, konkurrenzdemokratische Kommunalpolitik präferieren, wollen viele Wähler und die rechtswissenschaftlich dominierte Kommunalwissenschaft eher einen geringen Parteieneinfluss in der kommunalen Selbstverwaltung.

In diesem Beitrag sollen zunächst diese unterschiedlichen Modelle kommunaler Selbstverwaltung in der Politik- und Rechtswissenschaft kurz skizziert werden, um dann gestützt auf empirische Untersuchungen eine Bewertung des Parteieneinflusses auf kommunaler Ebene vorzunehmen.¹ Insbesondere an Untersuchungen aus nordrhein-westfälischen und baden-württembergischen Kommunen soll verdeutlicht werden, dass stark ausgeprägte Parteipolitisierung auf lokaler Ebene zu einer Reduzierung des politischen Outputs im Sinne einer guten Politik für die Bürger und des politischen Inputs als Möglichkeit des starken Bürgereinflusses auf die Politik führt.

Modelle kommunaler Demokratie

Konkurrenzdemokratie

In der deutschen Politikwissenschaft nach 1945 galt die Konkurrenzdemokratie britischer Prägung mit ihrer ausgeprägten funktionalen Gewaltenteilung (zwischen Opposition und Regierung) häufig als Vorbild. Parteipolitische Vielfalt, fairer Wettbewerb der demokratischen Parteien und parlamentarische Kontrolle der Regierung und Verwaltung durch die Oppositionsfraktionen galten als probate Mittel, um die obrigkeitsstaatliche und antiparteiliche Tradition in Deutschland dauerhaft überwinden zu können. Diese Vorstellungen flossen in den 1970er-Jahren – nicht zuletzt geprägt durch jungsozialistische

1 Lars Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008.

Programmatiken – auch vermehrt in die lokale Politikforschung ein. Es wurde eine stärkere Parlamentarisierung der Kommunalpolitik gefordert, wonach in den Stadträten, die zuvor eher als Verwaltungsorgane eingeordnet wurden, sich Regierungs- und Oppositionsfraktionen herausbilden sollten. Damit wurde davon ausgegangen, dass die institutionellen Unterschiede zwischen kommunaler Ebene und Landes- bzw. Bundesebene nicht so gravierend sind bzw. sein sollten. Die Gemeinde gilt als „Grundschule der Demokratie“ und so müsse in ihr auch der Lehrplan der parteienstaatlichen Demokratie der Landes- und Bundesebene gelten.

In der Konkurrenzdemokratie sollen alle Formen² der Parteipolitisation forciert werden. Es wird eine stärkere inhaltliche Parteipolitisation postuliert, nach der sich Kommunalpolitik auch an ideologischen Gesichtspunkten und an Programmen orientieren soll, damit die Bürger tatsächlich eine Wahl zwischen unterschiedlichen Regierungsprogrammen auch auf kommunaler Ebene haben. Das Ringen um mehr Gleichheit würde auch in den Gemeinden stattfinden und die Vertretung der gesellschaftlich Unterprivilegierten würde nur durch eine stärkere Parteipolitisation und deutliche Profilschärfung insbesondere der sozialdemokratischen Kommunalpolitik gewährleistet sein. Sonst würden in der Kommunalpolitik die Interessen der Selbstständigen und die Honoratiorenherrschaft dominieren, wie dies häufiger abschätzig für baden-württembergische Kommunen konstatiert wurde. Auch eine starke personelle Parteipolitisation, verstanden als starke Parteibindung und -zugehörigkeit der Verwaltungsspitze bzw. -angehörigen und der Ratsmitglieder, wird für wichtig gehalten, gerade um den Einfluss der Parteien auf die Verwaltung gewährleisten zu können. Wesentliche Vorentscheidungen würden häufig bereits in der Verwaltung getroffen und dem Stadtparlament würde anschließend lediglich ein scheinbar alternativloser Beschlussvorschlag präsentiert. Nur durch Ämterpatronage könnten Parteien dementsprechend frühzeitig und informiert einen richtungspolitischen Gestaltungsanspruch einbringen, „der aufgrund des Wählerauftrags legitim ist“.³ Eine stärkere prozedurale Parteipolitisation – insbesondere eine klare Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen – forciert aus dieser Perspektive ebenfalls die demokratische Kontrolle der

-
- 2 Vgl. grundlegend zu diesen Formen Hans-Georg Wehling: „Parteipolitisation“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er-Jahren, Basel/Stuttgart 1991, S. 149–166.
 - 3 Everhard Holtmann: Parteien in der lokalen Politik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Opladen 1998, S. 208–226, hier S. 219.

Verwaltung. Allparteienkonsense werden demgegenüber eher als undemokratischer Klüngel eingeordnet.

Aus dieser Perspektive sollen insbesondere die Kompetenzen des Stadtrates gegenüber der Verwaltungsspitze ausgebaut werden, und die Direktwahl des Bürgermeisters wurde lange Zeit von der Mehrheit der Politikwissenschaftler abgelehnt. Die am Beispiel von Baden-Württemberg häufig beschriebene Dominanz des Verwaltungschefs – die in der Literatur als „exekutive Führerschaft“ eingeordnet wird – sollte zudem durch eine starke Parteipolitisierung reduziert und kontrolliert werden.

Auch heute noch wird die starke Parteipolitisierung in den politikwissenschaftlichen Lehrbüchern zur Kommunalpolitik sehr dogmatisch als wesentliches Merkmal der modernen Demokratie hervorgehoben und abweichende Meinungen werden als unmodern und „vordemokratisch“ klassifiziert.

„Die juristisch geprägte deutsche Kommunalwissenschaft scheint entschlossen, einen ‚Naturschutzpark‘ eigener Art zu verteidigen; das Eindringen der Parteien in die demokratische Gemeinde wird zum Problem erklärt [...] Politikwissenschaftler und Sozialdemokraten halten Parteipolitik auch im Rathaus für notwendig, weil das Ringen einer Gesellschaft um mehr Gleichheit und mehr öffentliche Dienstleistungen auch in der Gemeinde stattfindet [...] Die traditionelle Vorstellungsweise von einer eingeschränkten Parteilichkeit der kommunalen Selbstverwaltung steht dem neueren Anspruch auf parteipolitische Parlamentarisierung der Kommunalpolitik gegenüber“.⁴

Konkordanzdemokratie

Nur wenige Politikwissenschaftler, zu denen insbesondere Hans-Georg Wehling mit seinen baden-württembergischen Praxiserfahrungen gehört, haben zu Recht darauf hingewiesen, dass moderne Kommunalpolitik auch demokratisch im „gütlichen Einvernehmen“ zwischen Ratsmitgliedern und Bürgermeistern organisiert werden kann. Diese konkordanzdemokratischen Konstellationen sind aus Sicht von Wehling durchaus funktional, weil es aufgrund geringer kommunaler Handlungsspielräume eigentlich einen Mangel an parteipolitisch besetzbaren Streitthemen gebe und sich die Organe bei starker prozeduraler Parteipolitisierung gegenseitig blockieren könnten. Zudem würden die Vermittlungsleistungen von Parteien auf kommunaler Ebene nur begrenzt benötigt, weil hier anders als auf höheren föderalen Ebenen die Bürger in direkten Kontakt zu Parlamentariern und den direkt gewählten Bürgermeistern treten

4 Hiltrud Naßmacher/Karl-Heinz Naßmacher: Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2007, S. 26–37.

können, um ihre Anliegen vorzutragen.⁵ Mehr direkte Demokratie ist auch zunehmend aus der Sicht von Juristen erstrebenswert, um die Parteipolisierung der Kommunalpolitik zurückzudrängen. Insbesondere die Süddeutsche Ratsverfassung baden-württembergischer Prägung wird seit Jahrzehnten schon als „die beste“ Kommunalverfassung für alle Städte und Gemeinden propagiert, auch weil der direkt gewählte Bürgermeister, der mit starken Kompetenzen ausgestattet werden soll, als Gegengewicht zu einem kommunal ausufernden Parlamentarismus und Parteienwettbewerb gilt, der die begrenzten Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung gefährde.⁶

Im konkordanzdemokratischen Konzept werden damit insgesamt vor allem die Besonderheiten der lokalen Ebene betont, die eine stärkere Bürgerbeteiligung ermöglichen und eine Übertragung konkurrenzdemokratischer Muster von Bundestag und Landtag auf die Gemeinderäte mit relativ geringen Handlungsspielräumen wenig wünschenswert erscheinen lassen. Mit der Einführung der Direktwahl in den Kommunalverfassungen der 1990er-Jahre wird generell ein Trend in Richtung exekutive Führerschaft und einer geringeren Parteipolisierung erwartet (und erhofft).

In unseren empirischen Untersuchungen der baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik konnten wir demgegenüber nachweisen, dass die Parteipolisierung in der nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik trotz Verfassungsreform kaum zurückgeht, was erstens auf die deutlich größeren Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) und zweitens auf eine seit 1945 etablierte, parteienstaatlich geprägte politische Kultur zurückzuführen ist. Nordrhein-Westfalen bleibt so trotz mehrerer Kommunalverfassungsreformen das ‚Mutterland der Parteipolisierung‘.⁷

Die Ergebnisse unserer Befragung der Fraktionsvorsitzenden der SPD und CDU in Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern im Jahre 2002 zeigen, dass es auch in dieser für Baden-Württemberg (BW) schon hohen Gemeindegrößenklasse signifikante Unterschiede zwischen der wahrgenommenen Arbeitsweise der Kommunalparlamente in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gibt. Auch aktuell, immerhin elf Jahre nach der Einführung der Direktwahl, hat sich an der konkurrenzdemokratischen Strukturierung der nordrhein-westfälischen Kommunalparlamente nur wenig geändert. Die Ein-

5 Wehling: Parteipolisierung (wie Anm. 2), S. 160.

6 Franz-Ludwig Knemeyer: Erfahrungen mit der Süddeutschen Gemeindeverfassung, in: Jörn Ipsen (Hrsg.): Kontinuität oder Reform – Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand, Köln 1990, S. 37–55, hier S. 54.

7 David Gehne: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2008, S. 281.

führung der Direktwahl führt in Nordrhein-Westfalen ganz offensichtlich nicht zu einer prozeduralen oder auch personellen Entparteilichisierung.

Tab. 1: Ausgewählte Ergebnisse der Fraktionsvorsitzendenbefragung

	BW 2002	NRW 2002	NRW 2010
Zustimmung zu der Aussage: „Die Beratungen im Rat sind nur noch Formsache, weil die Vorentscheidungen bereits in der Fraktion getroffen werden.“	57,7 %	88,5 %	79,9 %
Zustimmung zu der Aussage: „Zwischen den Fraktionen kommt es häufig zu harten Auseinandersetzungen im Stadtrat.“	44,8 %	56,9 %	61,6 %
Zustimmung zu der Aussage: „Bei der Verabschiedung des Haushaltes kommt es nie zu einem einstimmigen Beschluss des Rates.“	45,6 %	68,5 %	75,4 %
Zustimmung zu der Aussage: „Die Ratsmitglieder meiner Fraktion stimmen im Rat fast immer geschlossen ab.“	74,8 %	96,2 %	97,1 %

Quelle: Holtkamp 2008; Werte von 2010 für Nordrhein-Westfalen aus einem noch laufenden Forschungsprojekt mit Jörg Bogumil

Empirische Bewertung des Parteieneinflusses

Nordrhein-westfälische Kommunen tendieren also auch unter dem direkt gewählten Bürgermeister weiterhin zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen, während Baden-Württemberg (teilweise mit Ausnahme der wenigen größeren Städte über 50 000 Einwohnern) eher dem Typus der Konkordanzdemokratie zuzuordnen ist. Diese zwei unterschiedlichen „demokratischen Welten“ ziehen sich jeweils wie ein roter Faden von der Nominierungsphase über die Wahlkampf- und Wahlphase bis hin in die Regierungsphase durch (vgl. Abb. 2). In den ersten drei Phasen wird zwischen einer stärkeren Kandidatenorientierung als Merkmal der Konkordanzdemokratie und einer stärkeren Parteiorientierung als Kennzeichen der Konkurrenzdemokratie unterschieden. In der Regierungsphase begünstigt darüber hinaus ein niedriger Grad der Parteipolitisation eine ausgeprägte Dominanz des Verwaltungschefs. Kommunale Konkurrenzdemokratie zeichnet sich demgegenüber durch eine starke Parteipolitisation in allen Phasen aus, die mit einem im Vergleich zur Konkordanzdemokratie weniger einflussreichen Verwaltungschef einhergeht.

Tab. 2: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	Konkurrenzdemokratie (eher in NRW-Kommunen)	Konkordanzdemokratie (eher in BW-Kommunen)
Nominierungsphase		
innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
Wahlkampfphase		
Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
Wahlphase		
Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
Regierungsphase		
personelle Partei- politisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Partei-politisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung; Mehrheitsregel im Rat; geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung; Einstimmigkeitsregel im Rat; weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
exekutive Führerschaft	schwächer ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008

Welche dieser beiden Demokratietypen hat nun in diesem Praxistest zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die bessere Leistungsbilanz in Bezug auf den politischen Input und Output? Welcher Typ gewährleistet tendenziell eine bessere Politik durch Bürger(beteiligung) und für die Bürger?

Im Hinblick auf die inhaltliche, personelle und prozedurale Parteipolitisierung ergibt sich unter Einbezug aller vorliegenden empirischen Untersuchungen insbesondere zu konkurrenzdemokratischen nordrhein-westfälischen Kommunen das folgende Bild:

Inhaltliche Parteipolitisierung

Für die starke inhaltliche Parteipolitisierung wurden in der Politikwissenschaft überzeugende Gründe gerade in Bezug auf die Input-Legitimität vorgebracht. Sie könnte dazu beitragen, dass auch bei der Kommunalwahl eine Abstimmung über unterschiedliche inhaltliche Prioritäten (und damit Innovationen) für die Wählerschaft möglich ist. Allerdings ist die programmatische Orientierung der Parteien in der Kommunalpolitik in den letzten Jahrzehnten relativ gering ausgeprägt und eine Auswirkung der Parteiprogrammatik auf die Politikergebnisse lässt sich kaum nachweisen. Unterschiedliche parteiprogrammatische Orientierungen können in der Kommunalpolitik aufgrund der begrenzten rechtlichen und finanziellen Handlungsspielräume und der vorherrschenden Detailregulierung und -intervention offensichtlich im Vergleich zur Bundesebene nur einen geringeren Einfluss auf die Politikergebnisse haben. Die Konkurrenzdemokratie wurde also als normatives Konzept von der Bundesebene auf die kommunale Ebene übertragen, ohne die strukturellen Grenzen dieser Ebene hinreichend zu berücksichtigen. Starke inhaltliche Parteipolitisierung ist im kommunalen Kontext kaum realisierbar und kann somit auch nicht überzeugend zur normativen Rechtfertigung der anderen, wesentlich stärker verbreiteten und problematischeren Formen der Parteipolitisierung angeführt werden. Gerade in den nordrhein-westfälischen Kommunen sind in der massiven Haushaltskrise kaum alternative parteipolitische Zielsetzungen im größeren Maße realisierbar (vgl. Abb. 1). Ein Drittel der nordrhein-westfälischen Kommunen bekam deshalb 2010 ihren Haushalt nicht mehr von der Kommunalaufsicht genehmigt und fällt damit dauerhaft

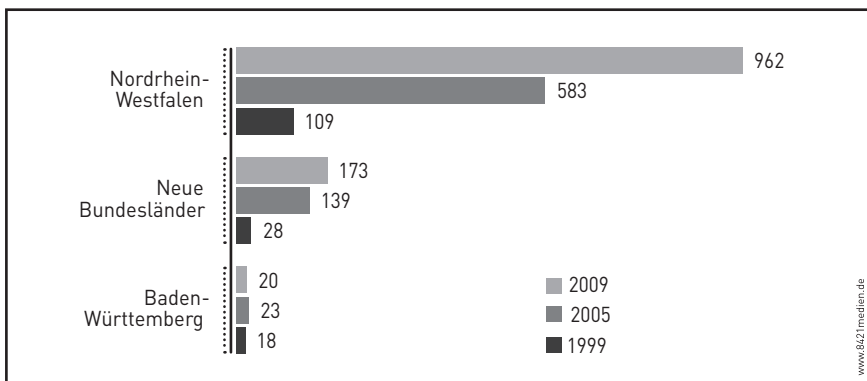


Abb. 1: Liquiditätskredite der Kommunen in Euro pro Einwohner im Bundesländervergleich
Quelle: eigene Darstellung; Angaben des Statistischen Bundesamtes

unter das Nothaushaltsrecht mit intensiven kommunalaufsichtlichen Eingriffen.⁸

Personelle Parteipolisierung

Die starke personelle Parteipolisierung der Verwaltung führt zu negativen Effekten, insbesondere wenn sie bis auf die Sachbearbeiterebene herunterreicht. Die parteipolitische Durchdringung dieser Bereiche erschwert in besonderem Maße eine einheitliche Verwaltungsführung und effektive bzw. effiziente Mittelverwendung. Parteibuchwirtschaft führt in den nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltungen vor allem zu drei Problemen:

- „Gewinnung“ eines Mitarbeiters ohne ausreichende Fachkenntnisse,
- Aufblähung des Verwaltungsapparates und städtischer Gesellschaften gerade im Führungsbereich, um lukrative Versorgungspositionen zu schaffen,
- Demotivierung leistungsstarker Mitarbeiter ohne Parteibuch, die infolgedessen wahrscheinlich weniger befördert werden.

Weiterhin fördert die Parteibuchwirtschaft die Parteienverdrossenheit bei den Bürgern. Insbesondere vom direkt gewählten Bürgermeister erwarten die Bürger auch in Nordrhein-Westfalen eine stärkere Parteineutralität. Zudem stehen sie dem Parteieneinfluss auf kommunaler Ebene allgemein noch kritischer als auf höheren föderalen Ebenen gegenüber, wie in repräsentativen Bürgerumfragen immer wieder deutlich wurde. Relativ parteiunabhängigen Bürgermeistern bringen sie von allen kommunalen Institutionen das größte Vertrauen entgegen, und diese sind wohl auch aufgrund ihrer durchweg größeren Erfahrungen in der Kommunalverwaltung in kleineren und mittleren Gemeinden eher zu einer effektiven und effizienten Verwaltungsführung geeignet. In Verwaltungen dieser Größenordnung wird erwartet, dass der Verwaltungschef an konkreten Projekten tatsächlich „mitarbeitet“. Stark parteiabhängige Bürgermeister bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen in Nordrhein-Westfalen, die beispielsweise als Lehrer vor allem aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen, sind insbesondere den internen juristischen Auseinandersetzungen in der Verwaltung nur bedingt gewachsen und sind vom (nicht immer erwartbaren) loyalen Rat der Juristen oder Beigeordneten in der Verwaltung in besonderem Maße abhängig. Sie können somit deutlich weniger eigenständige Impulse durchsetzen und fachkundig an einzelnen Projekten mitarbeiten. Auch auf die besonders in nordrhein-westfälischen Kommunen gegebenen Haushaltsdefizite reagieren die Bürgermeister, die häufig aus der ehrenamtlichen Parteipolitik stammen, kaum.

8 Lars Holtkamp: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010.

Ihr Konsolidierungswille und ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber ausgabenexpansiven Fachverwaltungen sind im Vergleich zu ihren Amtskollegen, die administrativ und juristisch sozialisiert sind, deutlich limitierter.

Prozedurale Parteipolitisierung

Die starke prozedurale Parteipolitisierung wird in Nordrhein-Westfalen vor allem durch die Schaffung von direktdemokratischen Vetopositionen in der Kommunalverfassung zunehmend problematischer.

Hat beispielsweise der direkt gewählte Bürgermeister ein anderes Parteibuch als die Ratsmehrheit (Kohabitationsfälle), bekommt er in Nordrhein-Westfalen in der Regel aufgrund der stark ausgeprägten prozeduralen Parteipolitisierung kaum Kompetenzen vom Rat zugeordnet. Die Ratsmehrheiten sehen bei ausgeprägter Parteienkonkurrenz unter den Bedingungen der Kohabitation keine großen Anreize, mit dem Bürgermeister zu kooperieren und ihn in die Lage zu versetzen, seine Ziele durchzusetzen. Die Beschneidung des Handlungsspielraums des Bürgermeisters ist vielmehr eine gute Startbedingung für den „eigenen“ Bürgermeisterkandidaten bei der nächsten Wahl. Der Bürgermeister kann sich für diese Kompetenzbeschneidung revanchieren, indem er Ratsbeschlüsse nicht oder nicht sinnvoll umsetzt bzw. über die Kommunalaufsicht beanstandet. Die Folge ist eine gegenseitige Blockade von Bürgermeister und kommunaler Vertretungskörperschaft. In jedem Fall wird die Verwaltungsführung bei diesen Konstellationen erheblich erschwert. Neben diesen Blockademöglichkeiten kann gerade in Kohabitationsfällen bei starker prozeduraler Parteipolitisierung damit gerechnet werden, dass die hohen Erwartungen der Bürger in den direkt gewählten Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen systematisch enttäuscht werden.

Ähnliche Probleme ergeben sich beim Zusammenspiel von hoher prozeduraler Parteipolitisierung und anderen direktdemokratischen Vetopositionen. So mutieren Bürgerbegehren bei konkurrenzdemokratischen Mustern häufig zu einer Waffe der Oppositionsfaktionen in Nordrhein-Westfalen, wenn sie im Rat eine Abstimmung verloren haben. Die wenigen wesentlichen Entscheidungen, die die Ratsmitglieder und Parteien in der Haushaltskrise noch öffentlich fällen können, werden durch die Durchführung oder bereits durch die Androhung eines Bürgerbegehrens bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen stark reduziert. Der Output der direkten Demokratie bei diesen Konstellationen ist problematisch. In nordrhein-westfälischen Kommunen nahmen die Mehrheitsfraktionen in vielen dokumentierten Fällen bei Androhung von Bürgerentscheiden Abstand von der Erhebung von Parkgebühren, der Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen und der Schließung von Schwimmbädern, bevor es zur Durchführung von Bürgerentscheiden kam. Teilweise kann

durch diese Reaktionen der Mehrheitsfraktionen ein erfolgreicher Bürgerentscheid auf ganz Nordrhein-Westfalen „ausstrahlen“. Über die Partei- und Verbändegliederungen wurden einige erfolgreiche Bürgerentscheide gegen Konsolidierungsmaßnahmen überregional bekannt gemacht und führten dazu, dass in anderen Städten der Hinweis auf diese Abstimmungsergebnisse ausreichte, um die Mehrheitsfraktionen von Konsolidierungsmaßnahmen abzubringen. Die Haushaltskonsolidierung wird hierdurch für die Mehrheitsfraktionen erschwert, weil die Opposition die von Konsolidierungsmaßnahmen negativ betroffenen Bürger und Verbände hinter sich sammelt und durch Bürgerentscheide im Parteienwettbewerb „punkten“ sowie die Mehrheitsentscheidung im Kommunalparlament „aushebeln“ kann.

Fazit und Ausblick

Insgesamt erweisen sich damit die stark parteipolitisierten Strukturen in Nordrhein-Westfalen als offensichtlich weniger leistungsfähig bei der Input- und Outputlegitimität als konkordanzdemokratische Muster baden-württembergischer Prägung. Gerade im Hinblick auf die extreme Haushaltskrise in NRW wiegen die Blockadegefahren bei ausgeprägtem Parteienwettbewerb und die Effizienzmängel der personellen Parteipolitisierung besonders schwer.

Wenn man nun nach den Ursachen für diese unterschiedlichen „demokratischen Welten“ in beiden Bundesländern fragt und sich vor allem mit politisch gestaltbaren Größen befassen will, dann kann man erstens auf weiterhin bestehende Unterschiede in den Kommunalverfassungen verweisen. Auch nach der erneuten Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 weist diese erhebliche Abweichungen von der baden-württembergischen Gemeindeordnung auf, die für die skizzierten Probleme mitverantwortlich sind. Der Bürgermeister hat in Nordrhein-Westfalen weiterhin deutlich geringere rechtliche Kompetenzen als dies die baden-württembergische Gemeindeordnung vorsieht,⁹ sodass der Stadtrat (gerade bei gegenläufigen Mehrheiten) seinen Bewegungsspielraum über die Hauptsatzung und Geschäftsordnung empfindlich einengen kann.

Zukünftig sind diese Kohabitationskonstellationen zudem immer wahrscheinlicher, weil mit der Reform von 2007 die Ratswahl auch in Nordrhein-Westfalen von der Bürgermeisterwahl entkoppelt wurde. Wenn Bürgermeister und Rat generell zu unterschiedlichen Zeitpunkten gewählt werden, haben die Mehrheitsverhältnisse im Rat deutlich häufiger eine andere parteipolitische

9 Gerhard Banner: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45 (2006), H. 2, S. 57–69.

Färbung als die Bürgermeister.¹⁰ Zugleich nimmt mit der Abschaffung der Fünfprozenthürde die Zahl der Fraktionen, Gruppierungen und „Einzelkämpfer“ seit 1999 in den nordrhein-westfälischen Kommunen deutlich zu. Diese Splittergruppen sind allein schon aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit häufig nur schwer für konstruktive Mehrheiten zu gewinnen, sodass auch hierdurch die Mehrheitsbeschaffung in einigen nordrhein-westfälischen Kommunen deutlich schwerer geworden ist. Ausgehend von durchschnittlich unter vier Fraktionen und Gruppierungen 1999, sind es im Januar 2009 durchschnittlich schon acht Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt. Dem Bürgermeister fällt es somit zusehends schwer, eigene Mehrheiten zu finden, was insbesondere für die Haushaltskonsolidierung problematisch ist.

Bei den letzten beiden institutionellen Regelungen handelt es sich wohlge-merkt fast um „Kopien“ aus der baden-württembergischen Kommunalverfassung, die aber in einer anderen, durch größere Städte geprägten, politischen Kultur deutlich divergierende Wirkungen entfachen können. Dies spricht dafür, dass die baden-württembergische Kommunalverfassung sicherlich nicht in all ihren Elementen die beste Verfassung für alle Kommunen ist, wie dies häufiger suggeriert wurde, sondern bei Empfehlungen zu Verfassungsreformen die unterschiedlichen Kontextbedingungen in den Bundesländern zu berücksichtigen sind. So sind die Kommunalparlamente in Nordrhein-Westfalen seit langem von der Parteienkonkurrenz dominiert, die gerade in den immerhin 30 Großstädten des Bundeslandes wohl kaum durch weitere Wahlrechtsreformen oder durch Appelle an das Gemeinwohl nachhaltig zurückgedrängt werden kann. Die politische Kultur wurde maßgeblich durch ein bipolares Parteiensystem geprägt. Bereits in den 1950er-Jahren zeichnete sich in den größeren nordrhein-westfälischen Kommunen eine Blockbildung aus zunächst KPD und SPD einerseits und CDU und FDP andererseits ab.¹¹ Diese Blockbildung in den Kommunalparlamenten ist auch darauf zurückzuführen, dass konkordante Wählergemeinschaften in mittleren und größeren Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu keinem Zeitpunkt richtig Fuß fassen konnten, auch weil es hier aufgrund eines faktischen Verbots von Wählergemeinschaften im Kommunalwahlrecht der 1950er-Jahre ganz im Gegensatz zu Baden-Württemberg keine direkte Nachkriegsgeneration von mittelständischen Wählergemeinschaften gibt. Kurz auf das faktische Verbot folgte in Nordrhein-Westfalen eine besonders radikale Gebietsreform, die es den Wählergemeinschaften in den nun noch deutlich größeren Kommunen auch aufgrund ihrer Verwurzelung in den Ur-

10 Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (wie Anm. 1).

11 Ebd.

sprungskommunen zusätzlich erschwerte, bessere Wahlergebnisse zu erzielen. Insgesamt konnten sich die Wählergemeinschaften in Nordrhein-Westfalen von diesem Doppelschlag (Verbot und radikale Gebietsreform) nie wieder richtig erholen. Anders als in Baden-Württemberg waren die großen Volksparteien so nicht auf die Kooperation mit parteidistanzierten Wählergemeinschaften in Sachfragen angewiesen und hatten in ihren Hochburgen jeweils die Ratsmehrheit. Dadurch schliff sich die Trennung zwischen Mehrheits- und Oppositionsfaktionen bis heute ein. In der Opposition kritisiert und leidet man unter den geringen Mitbestimmungsmöglichkeiten, um sich nach einer gewonnenen Wahl dafür bei den ehemaligen Mehrheitsfraktionen zu revanchieren.¹²

Pragmatisch gesprochen wird man aufgrund dieser jahrzehntelang eingeübten Konkurrenzrituale in den vielen größeren Städten Nordrhein-Westfalens weiterhin mit eher konkurrenzdemokratischen Parlamenten rechnen müssen, die sinnvoll ergänzt werden könnten durch einen relativ starken und unabhängigen Bürgermeister. Im Hinblick auf die nordrhein-westfälischen Städte kann auf der Grundlage der empirischen Analyse sicherlich eine Kommunalverfassungsreform empfohlen werden. Der direktgewählte Bürgermeister als wesentlicher Ansprechpartner der Bürger sollte danach stärkere, von den Ratsmehrheiten unabhängige, Kompetenzen erhalten und weiterhin gleichzeitig mit dem Rat gewählt werden, um Kohabitationskonstellationen zu vermeiden. Mit Blick auf die Regierungsfähigkeit der Großstadtparlamente, die in Nordrhein-Westfalen schon teilweise an „Weimarer Verhältnisse“ erinnern, sollte zur Begrenzung der Splitterfraktionen und der durch sie entstehenden Kosten wieder eine Sperrklausel eingeführt werden.

Literatur

- Banner, Gerhard: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45 (2006), H. 2, S. 57–69.
- Holtkamp, Lars: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008.
- Holtkamp, Lars: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010.
- Holtmann, Everhard 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Opladen 1998, S. 208–226.
- Gehne, David: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2008.

12 Ebd.

- Knemeyer, Franz-Ludwig: Erfahrungen mit der Süddeutschen Gemeindeverfassung, in: Jörn Ipsen (Hrsg.): Kontinuität oder Reform – Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand, Köln 1990, S. 37–55.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2007.
- Wehling, Hans-Georg: „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt/ Hellmut Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er-Jahren, Basel/Stuttgart 1991, S. 149–166.

Mehr direkte Demokratie in den Kommunen?

Von Juni 2009 bis Mai 2010 fanden im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen in einem Zeitraum von elf Monaten vier Wahlen statt – und das war's dann wieder für einige Jahre. Einmal gewählt, können die „da oben“, wie so oft geklagt wird, machen, was sie wollen. Das ist zwar zugespitzt formuliert, denn Volksvertreter wollen wiedergewählt werden und bemühen sich deshalb in der Regel um das Gemeinwohl bzw. wollen es ihren Wählern zumeist recht machen. Trotzdem wird in Deutschland eine zunehmende Politikverdrossenheit beklagt. Die Symptome: sinkende Wahlbeteiligung, gleichgültige Bürger, unpolitische Jugend. Nicht zuletzt die Auswirkungen einer ökonomischen Dauerkrise, manche Parteiaffaires und kontrovers ausgetragene Großprojekte der jüngeren Zeit sowie der begonnene schwierige (und handwerklich nicht immer überzeugende) Umbau des Sozialstaates in Deutschland haben soziale und kulturelle Konflikte aufbrechen lassen, die das Vertrauen in die politischen Parteien erschüttern. Die Demokratie, davon ist inzwischen eine Mehrheit überzeugt, braucht dringend eine „Frischzellenkur“. Und viele sehen die Lösung darin, das Volk selbst über Sachfragen entscheiden zu lassen. Das Zauberwort heißt „Direkte Demokratie“. Sie wird in Umfragen von bis zu 85 % der Bevölkerung befürwortet und von einer wachsenden Bürgerbewegung gepusht.

Glaubhaft wird diese Hinwendung zu direktdemokratischen Lebensformen nicht zuletzt durch eine breite demokratische Alltagskultur, die zwischen dem einzelnen Bürger und dem Staat das Geflecht einer „zivilen Gesellschaft“ entstehen ließ. In der „alten“ Bundesrepublik wirkten seit den 1960er-Jahren vielfältige basisdemokratische Initiativen und Bewegungen informell an der politischen Willensbildung mit. Und in der ehemaligen DDR waren es selbst organisierte Bürgerbewegungen, die durch ihr beharrliches Eintreten die demokratische Umwälzung ermöglichten und damit den Weg für ein geeintes Deutschland eröffneten.

Dies korrespondierte mit der – nicht immer ganz freiwilligen – Einsicht der parlamentarisch Verantwortlichen, primär die Gemeindeordnungen und teilweise auch Landesverfassungen im Hinblick auf mehr Bürgerbeteiligung reformieren zu müssen und dabei dem Partizipationsbedürfnis der Bevölkerung

Rechnung zu tragen beziehungsweise auf diesem Wege einer befürchteten Verdrossenheit an den etablierten Parteien und Politikern entgegenzuwirken. Die durch diese Sachverhalte angestoßene Entwicklung wurde in den verschiedenen Gemeindeordnungen und Landesverfassungen schließlich institutionell gefasst.

Bedeutung direkter Demokratie

In der Wirklichkeit moderner Staaten bezeichnet „direkte Demokratie“ alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen. Direkte Demokratie ist dabei in der Regel eine Ergänzung und Erweiterung des politischen Entscheidens in repräsentativen Demokratien, wo politisch verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung von gewählten Repräsentanten getroffen werden. Eine gewisse Differenzierung ist im Übrigen zwischen den Begrifflichkeiten der direkten Demokratie und der partizipatorischen Demokratie (angelehnt an Teilhabe, Teilnahme) zu treffen. Partizipatorische Demokratie strebt eine öffentliche Willensbildung und die Gestaltung einer Zivilgesellschaft vieler Menschen im Sinne von Teilhaben auch über den politischen Bereich (siehe Wirtschaft, Gesellschaft, Privatsphäre) hinaus an und nicht primär durch (Volks-)Abstimmungen, wie es der direkten Demokratie zu eigen ist.

Entsprechend Verfassungsordnung und ausgeübter Praxis dominiert jedoch die politische Organisationsform der „repräsentativen Demokratie“ in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem System regelhafter Institutionen betraut das Volk – als politische Gemeinschaft – per Wahl verantwortliche repräsentative Politikakteure (Parlamentarier) mit der Ausübung politischer Herrschaft, damit diese kollektiv bindende Entscheidungen treffen dürfen. Ein solcher verliehener *Machtgebrauch*, der auf Legitimitäts- und Effektivitätskriterien beruht, ist durch Recht und Verfassung gesichert, um wiederum möglichem *Machtmissbrauch* vorzubeugen. Dabei ist die repräsentative Demokratie nicht automatisch partizipationsfeindlich, da sie durchaus direktdemokratische Politikinstrumente in das politische System integriert.

Zu den wichtigsten Instrumenten der direkten Demokratie zählen auf staatlicher Ebene das (*Verfassungs*)-*Referendum*, die *Volksinitiative*, das *Volksbegehren* und der *Volksentscheid*, auf der kommunalen Ebene der *Einwohner- oder Bürgerantrag* sowie das *Bürgerbegehren* und der *Bürgerentscheid*. Zu den Elementen der direkten Demokratie dürfen (unter gewissem Vorbehalt) auch weitere Instrumente ge-

zählt werden, die den Bürgern eine direkte Beteiligung am politischen Prozess oder einen Einfluss auf die Auswahl des politischen Personals ermöglichen, so zum Beispiel die Direktwahl der Bürgermeister oder der Landräte auf kommunaler Ebene. Die Ministerpräsidenten auf Landesebene sowie Regierende und Erste Bürgermeister der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden vom Volk nicht direkt gewählt. An dieser Stelle soll nicht verschwiegen werden, dass es in der wissenschaftlichen Diskussion hinsichtlich der Direktwahlmöglichkeiten von Personen auch Auffassungen gibt, die durchaus plausibel einer Zuordnung zur direkten Demokratie widersprechen oder dies zumindest kritisch betrachten.¹ Richtig ist, dass die Urwahl von Bürgermeistern und Landräten in die repräsentativen Sphären der Kommunalwahlen eingebunden und daher nicht als eigentliches direktdemokratisches Instrument anzusehen ist. Jedoch wurden diese Direktwahlen ausschließlich zu wählender Personen als Amtsträger häufig parallel mit weiteren (direkt-)demokratischen Kommunalverfassungsreformen (siehe zum Beispiel Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) eingeführt, so dass eine Einbeziehung nicht ungerechtfertigt erscheint.² Außerdem werden sie auch mit direktdemokratischen Instrumenten verknüpft (siehe die Abwahlmöglichkeit von direkt gewählten Bürgermeistern per Bürgerentscheid).

In einem weiteren, eher theoretischen Sinne versteht man unter „direkter Demokratie“ eine Herrschaftsordnung, in der die Verfassung der politischen Gemeinschaft und alle verbindlichen politischen Entscheidungen grundsätzlich von allen stimmberechtigten Bürgern bestimmt werden. Dieses Modell einer Politik durch die Vollversammlung aller Bürger kann nur in kleinen politischen Gemeinschaften realisiert werden, wie sie etwa in der antiken Polis gegeben war. In der politischen Theorie hat der französisch-schweizerische Philosoph Jean-Jacques Rousseau am radikalsten das Idealbild einer direkten Demokratie gezeichnet.

Als normativer Anknüpfungspunkt wird aus demokratietheoretischer Sicht auf den Topos „Volksherrschaft“ Bezug genommen, da die Volkssouveränität die maßgebliche Legitimationsbasis darstellt. Allerdings behalten sich die re-

-
- 1 Theo Schiller/Volker Mittendorf: Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, in: Dies. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002, S. 7–21, hier S. 11 und Werner J. Patzelt: *Direkte Demokratie in Sachsen*, in: Andreas Kost (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005, S. 246–263, hier S. 255.
 - 2 Bärbel Martina Weixner: *Direktdemokratische Beteiligung in Ländern und Kommunen*, in: Beate Hoecker (Hrsg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung*, Opladen 2006, S. 100–132, hier S. 130.

präsentativen Steuerungsakteure (sprich verantwortlichen Politiker) vor, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen Sachbereiche herauszufiltern. Damit wird ersichtlich, dass direktdemokratische Partizipationsinstrumente keine eigenständigen und „frei schwebenden“ Beteiligungsformen sind, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente.

Ein komplementäres Verhältnis von direktdemokratischen Komponenten und repräsentativer Demokratie muss jedoch auch berücksichtigen, ob direktdemokratische Politikentscheidungen auf der Output-Seite einen Niederschlag finden, um über ein allgemeines Demokratiepостulat (mehr Bürgerbeteiligung = mehr Demokratie) hinaus bewertet werden zu können, da sie sonst auf die Input-Seite des politischen Systems beschränkt bleiben. So sollte direkte Demokratie auch nach Effekten von Bürgerbeteiligung fragen, und ebenso sollte der Umfang der Bürgerbeteiligung mit den Funktionserfordernissen des politischen Systems und seinen Institutionen abgestimmt sein.

Die bisher zu beobachtenden Anwendungen und teilweise aufgetretenen Unzulänglichkeiten der „Strukturen“ in Deutschland haben aber nicht dazu geführt, den prinzipiellen demokratischen Fortschritt direktdemokratischer Verfahren in Abrede zu stellen. Obwohl diese Partizipationsinstrumente kaum zum politischen „Alltagsgeschäft“ gehören, haben nicht nur Parteien, sondern gerade auch Bürgerinitiativen und einzelne bzw. sich zusammenschließende aktive Bürger diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung für sich entdeckt. Auch wenn die allermeisten Entscheidungen weiterhin in den Volksvertretungen, insbesondere Gemeinderäten und Landtagen fallen,³ ist die beschworene Gefahr eines elitären Moments der Gegenmobilisierung durch stärker institutionalisierte Akteure – Parteien und Verwaltungen – geringer ausgefallen als zunächst vermutet werden konnte.

Doch ist direkte Demokratie auch zweck- und zielorientiertes Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen politisch-institutionellen Kontexten. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können dabei direktdemokratische Instrumente das politische System entlasten, um die – vor überzogenen Erwartungen nicht selten überforderte – repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und um die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen. So haben die Menschen das Bedürfnis, bei wichtigen politischen Entscheidungen mitbestimmen zu wollen. Dies hat sich bei Umfragen über mögliche Volksabstimmungen zur Einführung der Europäischen Verfassung

3 Der Bundestag bleibt hier praktisch ausgeblendet, da bis auf Art. 29 und Art. 118 GG (Neugliederung der Länder) überhaupt keine direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten auf Bundesebene existieren.

oder einer zukünftigen Aufnahme der Türkei in die Europäische Union gezeigt. Die Anwendung direkter Demokratie könnte es den Menschen erleichtern, Veränderungen zu akzeptieren, da sie auf Sachverhalte selbst Einfluss nehmen. Werden daher direktdemokratische Elemente in das repräsentative System eingebaut, kann dieser Aspekt tatsächlich gewisse entlastende und Legitimation stiftende Wirkungen für das Modell der repräsentativen Demokratie hervorbringen. Die Streiter für direkte Demokratie führen klare Argumente ins Feld: Politik würde kommunikativer, die Bürger interessierter, somit die viel beschworene „Bürgergesellschaft“ gestärkt. „Der Kern der direkten Demokratie ist Diskussion und Kommunikation“, sagt der Schweizer Andreas Gross, einer der bekanntesten Verfechter der direkten Demokratie. Eigentlich ist sie auch „eine große Bildungsveranstaltung für das Volk“. Wer selbst entscheiden darf, informiert sich viel intensiver. Schließlich zeichne er für das Ergebnis auch verantwortlich.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene

Am Beispiel der auf der kommunalen Ebene anzutreffenden direktdemokratischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid lässt sich jedoch veranschaulichen, dass administrative Voraussetzungen bzw. gar Restriktionen die Inhalte, die Akteure und den politischen Prozess mitentscheidend prägen und beeinflussen. Die Gemeindeordnungen in den Ländern legen das Verfahren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ziemlich detailliert fest. Als Beispiel für eine offizielle Definition dieser Partizipationsinstrumente kann man auf die Formulierung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO) verweisen: „Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).“ (§ 26 Abs. 1 GO). Ein Bürgerbegehren ist also der Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen, und ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage. Nur durch den Bürgerentscheid wird den Bürgern bei wichtigen kommunalen Angelegenheiten (zum Beispiel über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen oder die Erstellung von Verkehrskonzepten) ein unmittelbares Mitspracherecht eingeräumt. Aufgrund dieser unmittelbaren und exklusiv möglichen Entscheidungswirksamkeit wird auch bei der weiteren Betrachtung direkter Demokratie im Folgenden eine Konzentration auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgenommen.

In der Vergangenheit, bezogen auf die konkrete Situation in Baden-Württemberg – dem direktdemokratischen Ursprungsland –, konnte bereits anschaulich dargestellt werden, dass die Brauchbarkeit von Bürgerbegehren und Bür-

gerentscheid nicht unerheblich von der institutionellen Ausgestaltung abhängt. Folgende Merkmale gelten mittlerweile als relevant: die zulässigen thematischen Gegenstände des Begehrens, der Kreis der Antragsberechtigten, der mit dem Begehren verbundene Aufwand und die Bedeutung des Begehrens für die Entscheidungspraxis der Kommunalvertretung.

In einem bundesweiten Vergleich darf Baden-Württemberg sicher als das „Mutterland direkter Demokratie“ bezeichnet werden. Die in der Frühzeit der Bundesrepublik Deutschland angeführten Argumente hinsichtlich fehlender demokratischer Reife des Volkes, resultierend aus den negativen Erfahrungen während der Zeit der Weimarer Republik und des „Dritten Reiches“, führten in den deutschen Ländern zu einer Abwehrhaltung gegenüber Beteiligungsformen direkter Demokratie. Trotz solcher skeptischen Einwände führte Baden-Württemberg, sicher auch geprägt durch demokratisch-kulturelle Wurzeln der 1848er-Revolution, diese Partizipationsinstrumente 1955 in die Gemeindeordnung ein. Mittlerweile sind jedoch die „Kinder“ – die anderen Länder, nicht zuletzt die ostdeutschen und Bayern – inzwischen der Mutter ein wenig über den Kopf gewachsen.⁴ Das liegt daran, dass Baden-Württemberg von kritisch konstruktiver und eher Partizipation bejahender Sicht kein „Vorbildcharakter“ eingeräumt wird, da der Entscheidungsrahmen in der baden-württembergischen Gemeindeordnung zu eng ist und die dortigen Hürden zu hoch sind. So werden, einerseits durch niedrigere Quoren⁵ und andererseits durch unterschiedliche lokalpolitische Voraussetzungen, Resultate aus Baden-Württemberg in anderen Ländern übertroffen.

Seit den 1990er-Jahren gibt es zunehmende Bemühungen um eine stärkere partizipatorische Einbindung der Bürger jenseits von Kommunalwahlen: Verfassungs- und auch kommunalpolitisch bietet die direkte Demokratie in Deutschland seit den frühen 1990er-Jahren ein spannendes Szenario. Vor 1990 gab es mit Baden-Württemberg – wie bereits erwähnt – erst ein Bundesland mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene. Seither haben 15 Länder diese Partizipationsinstrumente eingeführt.⁶ So kam es auf lokaler Ebene im Zeitraum von 1956 bis 2010 schon ca. 5400 Mal in Deutschland zu

4 Hans-Georg Wehling: Direkte Demokratie in Baden-Württemberg, in: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, S. 14–28.

5 Quoren sind in diesem Sinne die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wahlberechtigten.

6 1990 Schleswig-Holstein, 1990 Sachsen-Anhalt, 1993 Mecklenburg-Vorpommern, 1993 Brandenburg, 1993 Sachsen, 1993 Thüringen, 1993 Hessen, 1994 Rheinland-Pfalz, 1994 Nordrhein-Westfalen, 1994 Bremen, 1995 Bayern, 1996 Niedersachsen, 1997 Saarland, 1998 Hamburg (Bezirke), 2005 Berlin (Bezirke).

einem Bürgerbegehren. Spitzenreiter ist dabei Bayern mit über 2000 kommunalen Begehren. Dort existiert die weitestgehende Referendums-Variante, die am 1. Oktober 1995 – interessanterweise sogar per Volksentscheid – in die Bayerische Gemeindeordnung eingefügt wurde.⁷ Allerdings weisen in Bayern und in anderen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid keinen unbeschränkten Geltungsbereich auf. Dies liegt an substanziellen Einschränkungen der strukturellen sowie materiellen Voraussetzungen dieser Partizipationsinstrumente.

Im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise seit Einführung dieses Partizipationsinstruments 1994 bis zum 30. Juni 2009 506 Bürgerbegehren eingereicht. Damit kommen weniger als ein Zehntel der Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen jährlich mit einem offiziellen Bürgerbegehren in Berührung. Außerdem wurden ca. 37 % dieser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Die tatsächliche Anzahl von Bürgerentscheiden aufgrund von Bürgerbegehren lag in Nordrhein-Westfalen für den identischen Zeitraum bei 141. Diese fallende Tendenz im Vergleich zu den Bürgerbegehren ergibt bei den Bürgerentscheiden eine Auslastungsquote für alle Kommunen (= 396) von etwas mehr als 2 % pro Jahr. Mit anderen Worten: Durchschnittlich gut 2 % der Kommunen haben in Nordrhein-Westfalen bisher pro Jahr einen Bürgerentscheid durchgeführt. Etwas über 30 % der Bürgerentscheide waren dabei in Nordrhein-Westfalen im Sinne der Bürgerbegehren erfolgreich. Ihr Ziel verfehlten allerdings über 50 % der Entscheide in Nordrhein-Westfalen schon deswegen, weil die Mehrheit nicht mindestens 20 % (bis März 2000 25 %) der Abstimmungsberechtigten ausmachte. Mit dieser hohen Unzulässigkeitsquote liegt Nordrhein-Westfalen in einem negativen Sinne an der Spitze eines Ländervergleichs, denn der Anteil im Bundesdurchschnitt beträgt lediglich 13 %. Wie bereits eine empirische Untersuchung vor einigen Jahren zeigte,⁸ ist das Abstimmungsquorum bzw. die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wählern, neben dem Negativkatalog und dem Zwang eines Vorschlags zur Kostendeckung, eine beachtliche „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids. Hinzu kommt, dass auch diese direktdemokratischen Partizipationsinstrumente grundsätzlich aus dem parlamenta-

7 1995 setzten die bayerischen Bürgerinnen und Bürger, initiiert und tatkräftig unterstützt durch die Bürgerinitiative „Mehr Demokratie e. V.“, per Volksgesetzgebung über die Landesverfassung mit 57,8 % Zustimmung gegen den alternativen CSU-Landtagsentwurf selbst den kommunalen Bürgerentscheid durch.

8 Andreas Kost: Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 2002.

rischen System der Demokratie hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind keine eigenständigen und „freischwebenden“ Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente. Ein komplementäres Verhältnis von direktdemokratischen Komponenten und repräsentativer Demokratie muss jedoch auch berücksichtigen, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Effizienzsteigerung herbeiführen beziehungsweise existierende Probleme politisch besser lösen können. Empirisch gesicherte Aussagen sind hier nur bedingt zu treffen. Dennoch bleibt das direktdemokratische Partizipationsinstrumentarium auf der kommunalen Ebene nicht nur auf die Input-Seite beschränkt, weil dort die Beteiligungsangebote zwar geschaffen und insofern die Angebote an institutionellen Optionen erweitert wurden, vielmehr haben die nach dem Repräsentationsprinzip gewählten Gemeinderäte mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Konkurrenz bekommen. Obwohl damit kein grundsätzlicher Systemwechsel eingeleitet wird, sind die Räte praktisch gezwungen, eine verstärkt bürgerorientierte Politik zu machen, welche die öffentliche Meinung nicht einfach ignoriert. Sie laufen sonst Gefahr, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide heraufzubeschwören, die ihre eigene Politik konterkarieren könnten. Die Folge aus dieser Bürgerorientierung kann ein qualitativ verbesserter Zustand sein, in dem Elemente direkter Demokratie die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie erhöhen. Der Effizienzaspekt findet also Berücksichtigung.

Insofern die Wirkungen der institutionalisierten Bürgerbeteiligung tatsächlich eine verbesserte Qualität erfahren sollen, müssen sie auf genügend Akzeptanz bei den Gemeinderäten und der Bevölkerung stoßen und in ihrer Anwendung praktikabel sein. Doch die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerpartizipation sind relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich die Frage, ob Defizite im politischen System vorliegen und der politische Entscheidungsprozess durch reformierte Rahmenbedingungen erweitert werden muss.

Prinzipiell belebt aber die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die kommunale Szene. Die Möglichkeiten, sich zu kommunalpolitischen Einzelthemen artikulieren zu können und darüber hinaus direkte Entscheidungen zu treffen, stellen durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie auf lokaler Ebene dar. So haben beide Institutionen zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im bürgerschaftlichen Sinne geführt, ohne jedoch wirklich ein starkes Gegengewicht zu den Räten bilden zu können und eine systematische Machtkontrolle durch die Bürger auszuüben. Auf der „Haben-Seite“ stehen aber Grundvoraussetzungen einer beteiligungsfreundlichen

Kommunalverfassung: Schaffung von Transparenz, Förderung von Minderheiten sowie Erleichterung von Initiativen. Das Repräsentationsprinzip sowie die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung und der lokalen Autonomie blieben dabei seit Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Grundsatz unangetastet. Dennoch ist in den deutschen Ländern zu beobachten, dass diese Partizipationsinstrumente überwiegend auf den Widerstand der Gemeinderäte und der Kommunalverwaltungen stoßen, obwohl weder die Verantwortung der gewählten Ratsvertreter plebiszitär ausgehebelt wurde noch in der Regel diffuse Sachthemen bei Bürgerentscheiden zur Abstimmung gelangen. Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppte sich tatsächlich als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograf für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die kommunale Machtbalance. Die überschaubare Anwendung zum Beispiel von ca. 2000 Abstimmungen bis 2010 (bei knapp 13 000 Kommunen in Deutschland) bestätigt eigentlich den Ausnahmecharakter der Gemeindeparagrafen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, wobei die institutionell-strukturellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die sächliche Beschränkung nur auf bestimmte Themengebiete dieser letztlich relativ geringen Anzahl Vorschub geleistet haben. Immerhin waren aber schon über 1000 Bürgerentscheide im Sinne der Initiatoren erfolgreich.

Aus den bisherigen empirischen Erhebungen lassen sich auf der thematischen Seite der Bürgerbegehren und der Bürgerentscheide gewisse inhaltliche Schwerpunkte erkennen. In Deutschland dominieren Begehren über öffentliche Einrichtungen (insbesondere Schulen und Schwimmbäder) sowie Verkehrs- und Wirtschaftsprojekte. Auch Fragen zu Gebietsreformen sind von erkennbarer Relevanz.

Diskussionswürdig ist jedoch der Umstand, dass das grundsätzlich anerkannte Repräsentationsprinzip kaum ausgehöhlt würde, wenn mehr materielle Sachthemen als bisher in den meisten deutschen Ländern vorgesehen bei Bürgerentscheiden zur Abstimmung kämen. Ob nun über alle kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten entschieden werden sollte oder bestimmte Verwaltungskernbereiche (zum Beispiel Haushaltssatzung und innere Verwaltungsorganisation) wegen einer antizipierten funktionalen Handlungsautonomie und -fähigkeit ausgeblendet bleiben sollten, ist letztlich eine praktisch zu lösende Ermessensfrage. Warum sollte man den Bürgern nicht mehr Vertrauen schenken und sie beispielsweise über kommunale Abgaben oder abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Zulassungsverfahren abstimmen lassen? In einigen Bundesländern, wie zum Beispiel in Bayern und in Hessen, sind diese Themenfelder durchaus Gegenstand von Bürgerentscheiden und bilden einen beachtlichen Anteil bei den zur Abstim-

mung stehenden Sachfragen. Damit könnte bei den Bürgern weiteres politisches Interesse und auch ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein geweckt werden. Die Bürger haben bei den Bürgerbegehren und den Bürgerentscheiden durchaus Kostenbewusstsein bewiesen, so dass ihnen der Zugang zu den genannten Themenbereichen nicht verwehrt bleiben sollte.

Die bisher aufgetretenen Unzulänglichkeiten der Strukturen haben nicht dazu geführt, den demokratischen Fortschritt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Abrede zu stellen. Obwohl diese Partizipationsinstrumente kaum zum kommunalpolitischen Alltagsgeschäft gehören, haben nicht nur Parteien, sondern gerade auch Bürgerinitiativen und einzelne bzw. sich zusammenschließende aktive Bürger diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung für sich entdeckt. Auch wenn die allermeisten Entscheidungen weiterhin in den Gemeinderäten fallen, ist die beschworene Gefahr einer elitären Gegenmobilisierung durch stärker institutionalisierte Akteure – wie Parteien, Verwaltungen – geringer ausgefallen als zunächst vermutet werden konnte. Allerdings fungierten die Parteien häufiger als „Trittbrettfahrer“, indem sie ein Bürgerbegehren erst dann unterstützten, wenn der Entscheidungsprozess durch unterschiedliche Akteure bereits eingeleitet war.

Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der vorhandenen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von den aktiven Bürgern und Interessengruppen dosiert angewendet. Die Relevanz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist in den vergangenen Jahren aber deutlich gestiegen, und immerhin konnten ca. 40 % aller Begehren im Sinne der Initiatoren zumindest als Teilerfolg verbucht werden (unabhängig von einer Wertung der Einzelergebnisse).⁹ Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch deren Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation an Einfluss gegenüber (möglicher) Uneinsichtigkeit und Ignoranz gewonnen hat. Ein Mehr an direkter Demokratie kommt durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument jedoch bloß tendenziell zustande.

Perspektiven direkter Demokratie

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das poli-

9 Vgl. Volker Mittendorf: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland. Regelungen – Nutzungen – Analysen, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, München 2009, S. 327–342.

tische System aber entlasten, um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensuelle Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen. Input- als auch Output-Seite des politischen Systems würden damit ein Mehr an politischer Legitimation erfahren.

Die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung sind jedoch relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich noch einmal die Frage, ob Defizite im politischen System vorliegen und der politische Entscheidungsprozess systemgerecht ausgestaltet ist. Denn es kommt darauf an, wer Volksabstimmungen auslösen kann, welche direktdemokratischen Verfahren gelten und welche Rolle in diesem Entscheidungsprozess Parlament und Regierung spielen. In Deutschland wird auf Länderebene die Variante der Volksgesetzgebung bevorzugt, während zum Beispiel in der Schweiz als Veto-instrument das fakultative Referendum dominiert. In den deutschen Ländern hat dieses zur Folge, dass die Bürger als Gesetzgeber initiativ werden müssen, in der Schweiz wird dagegen über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz abgestimmt. Was in Deutschland auf den ersten Blick attraktiver und fortschrittlicher erscheinen mag, entpuppt sich auf den zweiten Blick als ein direktdemokratisches Angebot mit Tücken. Das Volk erhält zwar die Möglichkeit, Gesetze auch gegen den Willen des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit durchzusetzen, doch haben sich die Gesetzgeber damit revanchiert, dieses Angebot durch hohe Zustimmungs- und Abstimmungsquoren sowie weitgehende Thementausschlussgegenstände zu beschränken. Die Anwendung in der Praxis hält sich in Grenzen. Ferner bleiben die deutschen Länder, die immerhin direktdemokratische Verfahren in ihre Länderverfassungen integriert haben, auf der Bundesebene bei plebiszitären Gesetzgebungsverfahren praktisch außen vor. Im Sinne einer realistischen Umsetzung von direktdemokratischen Elementen in das Grundgesetz sind daher dem fakultativen Referendum größere Realisierungschancen im Kontext der politischen Kultur Deutschlands einzuräumen.

Da eine moderne Gesellschaft heutzutage nur durch ein ständig dichter werdendes Netz interaktiver und interorganisatorischer Kommunikationsformen noch funktional gestaltet werden kann, verlieren im Übrigen zentralistische Regierungsformen an Boden. Damit gewinnt gleichzeitig in föderalen, dezentralen und regionalen Systemen, welche vielfältige Abstimmungsmechanismen und *Bargaining-Prozesse* erforderlich machen, die politische Selbstorganisation an Bedeutung. Doch das Bürgerengagement erreicht mit den vorliegenden Partizipationsformen nur bedingt politisches Interesse, obwohl eine innovative und diskursive Bürgergesellschaft mit facettenreichen Beteiligungsrechten das Ziel einer lebendigen Demokratie sein sollte.

Für die gesetzgebenden Politikebenen (siehe Bund und Länder) muss sich jedoch die Frage stellen, inwieweit sie eigentlich die geschaffenen direktdemokratischen Innovationen im eigenen System verinnerlicht haben. Eine tatsächliche Akzeptanz ist jedenfalls nur bedingt erkennbar, da die verantwortlichen Akteure von einer Installierung auf Bundesebene bisher abgesehen haben und substanzielle Erweiterungen unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch stattgefunden haben. Ein gewisser Grad gesellschaftlicher Modernisierung (im Sinne institutionell sich wandelnder direkter Demokratie) lässt sich eigentlich nur anhand der konkreten Ausprägungen kommunalpolitischer Beteiligungsformen in den dafür vorgesehenen lokalen Szenarien konstatieren.

Direkte Demokratie befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess, und es werden zu Recht Fragen nach ihrer Leistungsfähigkeit gestellt wie auch damit in Verbindung zu bringende Erwartungen formuliert.¹⁰ Der Kern der direkten Demokratie ist Diskussion und Kommunikation. So ist letztlich das Design der direkten Demokratie für ihre Güte ausschlaggebend. Dabei können zentrale Elemente des Designs voneinander unterschieden werden. Qualität und politische Potenziale der direkten Demokratie für die Gesellschaft lassen sich dabei an einer Vielzahl von Faktoren festmachen:

- die Themen, die außerhalb der Reichweite der Volksabstimmungen liegen (der Umkehrschluss lautet, welche Themen zur Verfügung stehen),
- die Höhe der zu ihrem Gebrauch verlangten Unterschriftenzahlen,
- die Zeit, die dafür zur Verfügung steht,
- die Quoren als Voraussetzung für die Gültigkeit der Volksabstimmungen,
- die Kohärenz der aufeinander abgestimmten Verfahrensbestimmungen,
- die Art der Unterschriftensammlung,
- die Rolle, die das Parlament im direktdemokratischen Prozess spielen kann,
- die Form, wie die Stimmberechtigten informiert werden,
- die Ausgestaltung der Fristen, die den verschiedenen Akteuren gesetzt werden,
- die Ausstattung mit Geld und anderen Ressourcen,
- die Fairness der Kampagnengestaltung und
- die Organisation der Abstimmung.

Abschließend soll auf die Schweiz, das direktdemokratische Musterland, geschaut werden. Für die Schweiz ist direkte Demokratie etwas Selbstverständliches, da das Volk seit mehr als einem Jahrhundert das letzte Wort hat. Inter-

10 Otmar Jung/Franz-Ludwig Knemeyer: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001.

essant am Schweizer Modell ist, dass Referenden und Volksabstimmungen häufig als Veto-Instrumente eingesetzt werden. Das Volk neigt eher dazu, ein Reformvorhaben der Regierung zu stoppen, als selbst eines zu initiieren. So ist der direkten Demokratie durchaus ein konservatives Strukturelement zu eigen. Direktdemokratische Entwicklungen vollziehen sich in einem evolutionären Prozess, und es muss noch mehr – politische – Geduld aufgebracht werden als in einem rein repräsentativen System. Dieses kann aber gleichzeitig eine große Stärke sein: Die Zeit, die benötigt wird, um zu diskutieren und den Sachverhalt facettenartig zu beleuchten, kann das Volk in die Lage versetzen, eine vernünftige Entscheidung zu produzieren, die von den Bürgern dann auch mehrheitlich mitgetragen wird. Natürlich bieten Volksabstimmungen keine Gewähr für die Richtigkeit, wie sich an der ablehnenden Haltung gegenüber Minarettbauten gezeigt hat, sondern nur für die Akzeptanz. Diese ist allerdings ein wichtiges Gut der Demokratie. Der legitime Anspruch auf direkte Demokratie ist auch keine „kleinstaatlich-alpine Marotte“, sondern eine Kernforderung emanzipatorischer Staatsbürgerlichkeit. Gerade in Haushaltsfragen und Ausgaben mit steuerlicher Relevanz, wo in den meisten deutschen Ländern die Bürger außen vor bleiben, wird das Volk in der Schweiz einbezogen. Die empirischen Befunde dort zeigen, dass die Bürgerschaft viel zurückhaltender bei der Ausgabenpolitik ist als das Repräsentativorgan und dass direkte Volksrechte in Finanzfragen eine positive Wirkung entfalten. So konnte festgestellt werden, dass Steuern in den Schweizer Kantonen, in denen Bürger weitgehend über das Budget mitentscheiden, in geringerem Ausmaß hinterzogen wurden.¹¹ Und wer will bezweifeln, dass den Bürgern Finanzentscheidungen nicht etwas bedeuten würden. Letztlich gilt das Wort des amerikanischen Politikwissenschaftlers und Begründers des Ansatzes der „Starken Demokratie“, Benjamin Barber: „Der Geschmack an Partizipation kommt mit der Partizipation. Demokratie schafft Demokratie.“ Um dieses Postulat Wirklichkeit werden zu lassen, müssen die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker aber dazu bereit sein, weitere politische Handlungsspielräume zu öffnen. Wenn die Politik die politische Zukunft effizient und glaubwürdig gestalten möchte, braucht sie dafür nämlich bürgerschaftliche Mitarbeit und damit auch das Vertrauen in mündige Bürger.

11 Die bemerkenswerten Ergebnisse dieser Untersuchungen sind nachzulesen bei Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner: Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: Schiller/Mittendorf (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven (wie Anm. 1), S. 88–101.

Literaturhinweise

- Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Aufl., München 2009.
- Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001.
- Kost, Andreas: Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 2002.
- Kost, Andreas: Direkte Demokratie, Wiesbaden 2008.
- Patzelt, Werner J.: Direkte Demokratie in Sachsen, in: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 256–263.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker: Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, in: Dies. (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 7–21.
- Wehling, Hans-Georg: Direkte Demokratie in Baden-Württemberg, in: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 14–28.
- Weixner, Bärbel Martina: Direktdemokratische Beteiligung in Ländern und Kommunen, in: Beate Hoecker (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen 2006, S. 100–132.

Landrat zwischen Politik und Verwaltung. Baden-Württemberg und Bayern im Vergleich

Direktwahl oder Wahl durch den Kreistag?

Die seit Mai 2011 amtierende grün-rote Landesregierung Baden-Württembergs hat in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben, „die Direktwahl der Landrätinnen und Landräte“ einführen zu wollen. Die neue Landesregierung will damit umsetzen, was in Bayern seit Inkrafttreten der Landkreisordnung vom 16. Februar 1952 gilt: Der Landrat wird unmittelbar durch das Volk gewählt. In seiner im März 1952 vorgelegten unveröffentlichten Dissertation hat der spätere langjährige Staatssekretär und Landrat seines Heimatlandkreises Cham, Max Fischer, folgende Befürchtungen geäußert:

„Das Amt des Landrats verlangt in der Hauptsache die Erfüllung fachtechnischer Aufgaben und nicht politische Entscheidungen. Die in Art. 31. getroffene Regelung [der Volkswahl] aber macht die Stellung des Landrats zu einer politischen. Der Landrat ist jetzt gezwungen sich die Gunst der breiten Volksmasse zu erringen und zu erhalten. Dadurch besteht die Gefahr, dass die zukünftigen Landräte ihre Aufgaben mehr im ‚Reden vor dem Volke‘ als in stiller fachlicher Arbeit erblicken.“¹

Bis heute hat sich kein Politikwissenschaftler mit der Frage beschäftigt, ob sich Fischers Bedenken bestätigt haben und ob volksgewählte Landräte wirklich spezifisch „politischer“ sind. Im Gegensatz zu den Bürgermeistern oder Oberbürgermeistern ist das landläufig mit großem Respekt versehene Amt des Landrats bisher kaum Gegenstand moderner politikwissenschaftlicher Untersuchungen gewesen. Es wird in einigen wenigen älteren Studien behandelt, ab und an im Rahmen der Kreispolitik gestreift und auch in den entsprechenden Standardwerken zur Kommunalpolitik nur einführend erwähnt.² Für Baden-

1 Max Josef Fischer: Die Doppelstellung des bayerischen Landrats unter besonderer Berücksichtigung der Frage, wer für seine Amtspflichtverletzungen haftet, Jur. Diss. München 1952, S. 66 f.

2 Vgl. zum Themenkomplex die im Literaturverzeichnis aufgeführten Arbeiten von Balcar, Malcher, Naßmacher, Nesper, Kost und von Unruh.

Württemberg waren die Landräte Gegenstand eines 2004 erschienenen Aufsatzes von Hans-Georg Wehling.³

Im Rahmen seiner Dissertation beschäftigt sich der Autor damit, wie sich der Bestellungsmodus des Landrats in Baden-Württemberg und Bayern – hier die Wahl durch den Kreistag unter Mitwirkung des Innenministeriums, dort die Wahl durch das Volk – auf die Auslese der Amtsinhaber, ihre Amtsausübung und ihr Amtsverständnis auswirkt. Dazu hat er im vierten Quartal des Jahres 2010 alle Landräte in Baden-Württemberg und Bayern mit einem umfassenden Fragebogen befragt. Daneben hat er mit Landräten, Alt-Landräten, aber auch mit anderen Akteuren aus dem Umfeld der Landräte ausführliche Interviews geführt. Die Bedeutung der Person für das Amt des Landrats ist in beiden Bundesländern herausragend: 93,8 % der befragten Landräte (Bayern: 94,5 %, Baden-Württemberg: 92,3 %) stimmen der Aussage zu „Als Landrat bin ich vor allem als Person und Persönlichkeit gewählt worden“. Als monokratischen Organen an der Spitze der Kreis- und Staatsbehörde und Inhabern einer lokalen Elitenposition kommt den Landräten darüber hinaus auch institutionell große Wirkungsmöglichkeit „aus der Person heraus“ zu.

Zur „Persönlichkeit“, die eine Wahl gewinnen kann, wird man jedoch nicht durch Geburt. Im Hinblick auf die nun auch in Baden-Württemberg geplante Einführung der Volkswahl des Landrats stellt sich daher die Frage, wer unter den Bedingungen der Volkswahl und wer unter den Bedingungen der Gremienwahl Landrat wird. Die Antwort mag auch Hinweise darauf geben, ob und wie sich die Rekrutierung der Landräte in Baden-Württemberg nach der Einführung der Volkswahl unter Berücksichtigung der bayerischen Erfahrungen verändern könnte.

Rechtslage und Rahmenbedingungen durchaus ähnlich

Bevor diese Fragestellung beantwortet werden kann, soll auf den folgenden Seiten knapp die gesetzliche Ausgestaltung des Amtes unter besonderer Berücksichtigung des Wahlmodus beschrieben werden. Dadurch wird klar, dass das Amt des Landrats in beiden Bundesländern sehr ähnlich ausgeprägt ist.

In Baden-Württemberg ist der Landrat nach § 37 der Landkreisordnung (KrO) Vorsitzender des Kreistages und leitet das Landratsamt. Er vertritt den Landkreis nach außen, ist Beamter des Landkreises und seine Dienstbezüge werden durch Gesetz geregelt. Seine Dienstzeit beträgt acht Jahre. Nach seiner Wahl wird er

3 Hans-Georg Wehling: Landräte in Baden-Württemberg, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Berlin 2004, S. 429–445.

von der Rechtsaufsichtsbehörde in öffentlicher Sitzung des Kreistages verpflichtet und vereidigt. Wählbar sind nach § 38 alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Grundgesetz (GG) (damit keine EU-Bürger). Die Kandidaten müssen am Wahltag das 30., dürfen aber das 63. Lebensjahr noch nicht vollendet haben⁴ sowie „die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten“. Dass dies in der KrO ausdrücklich geregelt ist, deutet ebenso wie die Normierung eines relativ hohen Mindestalters⁵ für die Bewerber (die sich sonst nur etwa bei den Ministerpräsidenten oder dem Bundespräsidenten findet) auf die besondere Stellung und Funktion des Landrats hin.

Von 1958 bis 1967 galt in Baden-Württemberg zudem ein – landläufig „Kronprinzenerlass“ genannter – Runderlass des Innenministeriums⁶: Danach wird für die Wahl des Landrats der Erste Landesbeamte beim betreffenden Landratsamt (der so etwas wie der geborene „Kronprinz“ des amtierenden Landrats sein kann), „vom Innenministerium in der Regel nicht für die Wahl vorgeschlagen“. Damit waren die Ersten Landesbeamten also faktisch von einer Kandidatur für das Amt des Landrats im eigenen Landkreis ausgeschlossen, da die Kandidaten stets der Genehmigung durch das Innenministerium bedurften. Der Erlass wurde 1962 dahingehend geändert, dass Ausnahmen möglich sind, wenn „der Landrat vor Ablauf seiner Amtszeit unvorhergesehen ausscheidet“.⁷ 1967 wurde der Erlass schließlich vollständig aufgehoben. Er sollte wohl dazu dienen, so etwas wie eine „Erbfolge“ oder sich konstituierenden Automatismus bei der Nachfolge der Landräte zu verhindern. Außerdem mag der Gedanke eine Rolle gespielt haben, dass sich innerhalb der Verwaltung Erbhöfe bilden und „ungute“ Strukturen einspielen könnten.

4 Auf der 34. Landkreisversammlung des Landkreistages Baden-Württemberg in Wiesloch am 8. März 2010 hat der damalige Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Heribert Rech, (unter dem Beifall der anwesenden Landräte) angekündigt, das Höchstalter für den Amtsverbleib von Landräten dem der hauptamtlichen Bürgermeister anzupassen und es damit auf 68 Jahre erhöhen zu wollen.

5 In den anderen Bundesländern ist überwiegend das 21., 23. oder 25. Lebensjahr festgeschrieben, vgl. Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Sammlungen der Kreisordnungen und sonstiger kreisrelevanter Regelungen mit systematisierender Einführung, Stuttgart 2007, S. 57.

6 Zu diesem Erlass finden sich beim Innenministerium des Landes Baden-Württemberg keine Akten mehr. Auch in der Literatur wird er bis jetzt kaum erwähnt. Die (folgenden) diesbezüglichen Aussagen des Autors stützen sich daher auf eine persönliche Mitteilung durch das Innenministerium vom 21. Dezember 2009.

7 Vgl. auch Trudpert Müller: Die Landkreisordnung für Baden-Württemberg mit Durchführungsverordnungen und Auszug aus der Gemeindeordnung, 2. Aufl., Stuttgart 1965, S. 94 ff.

Dass der Landrat nicht zugleich Kreisrat sein kann (Inkompatibilität), ist aus § 24 KrO abzuleiten, wonach (unter anderem) Beamte des Landkreises nicht Kreisräte sein können. Dass der Landrat dem Kreistag zwar angehört, aber nicht Kreistagsmitglied ist und daher bei der Zusammensetzung des Kreistages zu der Zahl der Kreisräte addiert wird, ergibt sich aus § 20 I KrO: „Der Kreistag besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem und den ehrenamtlichen Mitgliedern (Kreisräte).“ Im Unterschied zu den Regelungen im Freistaat Bayern verfügt der Landrat in Baden-Württemberg nach § 32 VI und VII KrO nicht über ein Stimmrecht im Kreistag. Aktuell ist es in Baden-Württemberg noch möglich, neben der Ausübung des Amtes als Landrat zugleich dem Landtag anzugehören. Diese Möglichkeit nutzen im Moment zwei Landräte.

So wird in Baden-Württemberg bislang der Landrat gewählt

Für die Wahl des Landrats in Baden-Württemberg gilt nach § 39 KrO das folgende Prozedere: Die Wahl ist frühestens drei, spätestens einen Monat vor Freiwerden der Stelle durchzuführen. Dabei ist die Stelle des Landrats spätestens zwei Monate vor der Wahl öffentlich auszuschreiben, wobei die Frist für die Einreichung der Bewerbung einen Monat beträgt. Somit findet die Wahl des Landrats in Baden-Württemberg in der Regel nicht zeitgleich mit der Wahl des Kreistages oder im Zug der allgemeinen Kommunalwahlen statt.

Die Wahlvorbereitungen werden nach § 39 II KrO durch einen besonderen beschließenden Ausschuss durchgeführt, der aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und mehrere Stellvertreter wählt. Der Landrat ist in diesem Fall nicht Ausschussvorsitzender. Nun kann jeder, der die oben genannten Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt, seine Bewerbung beim Landratsamt beziehungsweise dem beschließenden Ausschuss einreichen. Dieser muss dann dem Innenministerium alle „eingegangenen Bewerbungen mit den dazugehörigen Unterlagen“ vorlegen. Anschließend müssen sich Innenministerium und Ausschuss laut Kreisordnung auf „mindestens drei für die Leitung des Landratsamtes geeignete Bewerber“ einigen. Die Zahl von mindestens drei Bewerbern ist jedoch formaljuristisch deswegen als „Kann-Vorschrift“ anzusehen, weil auch eine geringere Anzahl an Bewerbern benannt werden kann, „wenn der Ausschuss auf die Benennung weiterer Bewerber verzichtet.“ Es ist also auch denkbar – und kommt vor allem bei der erneuten Kandidatur amtierender Landräte nicht selten vor –, dass nur ein Bewerber für das Amt des Landrats zur Wahl steht. Die Formulierung „geeignete Bewerber“ normiert formal nur eine fachliche Eignung und nicht etwa politische oder anders motivierte Gründe für eine Ablehnung.

Die starke Stellung des Innenministeriums

Mit der Geeignetheit ist neben der Bejahung der freiheitlich demokratischen Grundordnung eine weitere materielle Anforderung an die Kandidaten für das Amt des Landrates festgeschrieben. Kommt eine Einigung zwischen dem besonderen Ausschuss und dem Innenministerium nicht zustande, ist die Stelle erneut auszuschreiben. Gibt es auch nach der zweiten Ausschreibung keine Einigung, entscheidet die Landesregierung nach bloßer Anhörung des Ausschusses, aus welchen Bewerbern der Kreistag den Landrat zu wählen hat, wobei jedoch die Bewerber zu berücksichtigen sind, über deren Benennung sich das Innenministerium und der Ausschuss nach der zweiten Ausschreibung geeinigt hatten. Es kann also sein, dass man sich auf zwei Bewerber einigt, ein dritter jedoch von der Landesregierung ernannt wird. Grundsätzlich kann also vom Kreistag nur gewählt werden, wer zuvor vom Innenministerium als wählbar genehmigt worden ist. Inwieweit dieser Prozess der Kandidatenauswahl zu einem starken politischen Einfluss der Landesregierung (denn das Innenministerium ist dieser ja faktisch zuzurechnen) bei der Wahl der Landräte in Baden-Württemberg führt, ist unklar. Hans-Georg Wehling macht die Mitwirkungsrechte des Innenministeriums bei der Wahl des Landrats in Baden-Württemberg funktionslogisch auch daran fest, dass dieser ja „sowohl Repräsentant des Landkreises als Gemeindeverband als auch Vertreter des Staates“ sei und aus diesem Grund bei seiner Bestellung „der Kreistag als Repräsentationsorgan des Landkreises und der Staat“ zusammenwirken.⁸

Nach der Auswahl der Bewerber stellen sich diese vor der Wahl dem Kreistag vor, wobei es regelmäßig auch zu einer Befragung der Kandidaten kommt. Die eigentliche Wahl findet „in geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl“ (§ 39 V KrO) statt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der Stimmen aller Kreisräte auf sich vereinigt. Erringt im ersten Wahlgang kein Kandidat diese geforderte absolute Mehrheit, findet in derselben Sitzung des Kreistages ein zweiter Wahlgang statt. Wenn auch in diesem keine Mehrheit für einen Bewerber zustande kommt, genügt im dritten Wahlgang (ebenfalls in derselben Sitzung) die höchste Stimmenzahl (relative Mehrheit). Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Besondere Rechte haben Landesbeamte, die zum Landrat gewählt werden: Sie werden nach § 40 I KrO aus dem Landesdienst entlassen, sind jedoch nach § 40 II nach Ablauf der Amtszeit oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes

8 Hans-Georg Wehling: Kommunalpolitik, in: Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte, Politik, Stuttgart 2006, S. 166–185, hier S. 182.

(bei der ursprünglichen Stellung entsprechenden Bezügen) wieder in den Landesdienst zu übernehmen. Wenn keine Planstelle verfügbar ist, wird er nach § 40 III als „Wartestandsbeamter“ übernommen. Wer aus dem Staatsdienst kommend zum Landrat gewählt wird, hat damit in jedem Fall das, was der Volksmund ein „sicheres Rückfahrticket“ nennt.

Eine Abberufung des Landrats ist in Baden-Württemberg genau wie in Bayern nicht geregelt. Die Kreisordnungen aller anderen Bundesländer sehen diese unter sehr hohen Voraussetzungen vor.⁹ Damit ist die Entfernung eines Landrats aus dem Amt in Baden-Württemberg und in Bayern nur auf disziplinarrechtlichem Wege durch die zuständigen Aufsichtsbehörden möglich. Der ihn wählende Kreistag hat darauf keinen Einfluss.

Die Regelungen für die Wahl durch die Kreisbürger in Bayern

Der Landrat ist auch in Bayern nach Art. 31 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO) Beamter des Landkreises auf Zeit und nach Art. 1 des Gesetzes über die kommunalen Wahlbeamten (KWBG) sogenannter „kommunaler Wahlbeamter“. Sein Dienstherr ist der Landkreis (Art. 3 KWBG). Außerdem ist er nach Art. 33 LKrO Vorsitzender des Kreistages, des Kreisausschusses und aller weiteren Ausschüsse des Kreistages. Außerdem vollzieht er die dort gefassten Beschlüsse. Die Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Landrat sind in Bayern im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG) geregelt. Nach Art. 39 GLKrWG sind alle Deutschen im Sinne des Art. 116 I GG, die das 21. Lebensjahr bereits, das 65. Lebensjahr jedoch noch nicht vollendet haben, für die Wahl zum Landrat geeignet.¹⁰ Eine Klausel über den Lebensmittelpunkt im Landkreis findet sich für den Landrat (ebenso wie für berufsmäßige erste Bürgermeister) nicht. Es sind also auch Kandidaturen von Nicht-Kreisbürgern möglich. Fachliche Mindestanforderungen an einen bayerischen Landrat sind heute nicht mehr gesetzlich normiert.¹¹ Ausdrücklich nicht wählbar ist unter anderem,

9 Henneke (Hrsg.): Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland (wie Anm. 5), S. 58.

10 Am 1. März 2011 hat das Bayerische Kabinett einen Gesetzentwurf verabschiedet, wonach ab der Kommunalwahl des Jahres 2020 das Höchstalter für die Wählbarkeit von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten auf 67 Jahre heraufgesetzt, das Mindestalter auf 18 Jahre abgesenkt werden soll. Damit könnten Landräte bis zum Alter von 73 Jahren im Amt bleiben.

11 In der ersten Fassung der Kreisordnung vom 13. März 1952 hieß es noch: „Der Landrat muss sich weiterhin durch mehrjährige entsprechende Tätigkeit beim Aufbau des demokratischen Staates in der öffentlichen Verwaltung bewährt haben.“ Vgl. Fischer: Die Doppelstellung des bayerischen Landrats (wie Anm. 1), S. 67.

wer „nachweisbar nicht die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinn des Grundgesetzes und der Verfassung eintritt“ (Art. 39 II Nr. 5 GLKrWG), sich in Haft oder Sicherungsverwahrung befindet, rechtskräftig mittels Disziplinarverfahren aus dem Dienst entfernt oder in den Ruhestand versetzt wurde oder wer nachweisbar dienstunfähig ist. Auch die Inkompatibilität mit dem Amt eines Kreisrates ist in Art. 48 III GLKrWG festgeschrieben. Der Landrat ist damit Mitglied und Vorsitzender des Kreistages, aber nicht Kreistagsmitglied.¹²

Die Wahl eines bayerischen Landrats findet nach Art. 40 GLKrWG in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl durch die Wahlberechtigten aus dem Kreis der zugelassenen Personen statt, wobei jeder Kreisbürger eine Stimme hat. Die Wahlvorschläge für das Amt des Landrats können dabei nach Art. 24 I GLKrWG von Parteien und Wählergruppen eingereicht werden. Der Landrat ist also auf den Vorschlag durch eine Partei oder eine (freie) Wählergruppe angewiesen, die seine Kandidatur unterstützt. Die Kandidaten für das Amt des Landrats müssen in einer eigens für diesen Zweck einberufenen Versammlung von den Delegierten nach Satzung der Partei oder Wählergruppe in geheimer Abstimmung gewählt werden (Art. 29 GLKrWG). Der Wahlleiter des Landkreises prüft die Vorschläge aller Parteien. Der Wahlausschuss des Landkreises lässt die Bewerber zu.¹³ Wird kein oder nur ein Wahlvorschlag zugelassen, gibt es keine Bindung an die vorgeschlagenen Personen – jeder Wahlberechtigte kann dann eigene Namensnennungen auf dem Stimmzettel eintragen.

Nach Art. 42 GLKrWG wird der Landrat auf sechs Jahre zugleich mit dem Kreistag gewählt, wenn der Beginn seiner Amtszeit mit dem Beginn der Wahlzeit des Kreistages zusammenfällt, was meist der Fall ist. Kommt es durch das vorgezogene Ausscheiden eines Landrats und damit verbundener Neuwahl zu Verschiebungen im Wahlrhythmus, wird versucht, bei einer der nächsten Wahlen durch Verkürzung der laufenden Periode wieder eine Synchronität der Kreistags- und Landratswahlen im Rahmen der landesweiten Kommunalwahlen zu erreichen. Dafür ist nach Art. 42 III GLKrWG ein Beschluss des Kreistages auf Antrag des Landrats nötig.

12 In Anlehnung an die unter Kommunaljuristen gebräuchliche Formulierung, wonach der Bürgermeister „Mitglied des Gemeinderates, aber kein Gemeinderatsmitglied“ ist. Dazu auch Art. 24 I LKrO: „Der Kreistag besteht aus dem Landrat und den Kreisräten.“

13 Nach Art. 5 GLKrWG besteht der Wahlausschuss aus dem Wahlleiter (der vom Kreistag bestimmt wird und meist ein hoher Beamter im Landratsamt ist) als vorsitzendem Mitglied und vier von ihm berufenen Wahlberechtigten als Beisitzer.

Zum Landrat gewählt ist nach Art. 46 GLKrWG, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat. Wird die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, findet 14 Tage nach dem ersten Wahltermin eine Stichwahl unter den beiden Bewerbern statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben.¹⁴ Der Gewählte nimmt seine Wahl nach Art. 47 GLKrWG beim Wahlleiter an. In der ersten Sitzung des Kreistages wird der Landrat nach Art. 37 KWBG vom ältesten Mitglied des Kreistages mit der üblichen Eidesformel vereidigt. Eine Abberufung des Landrats durch das Volk oder den Kreistag ist auch in Bayern nicht vorgesehen. So verbleibt auch hier nur die Entfernung durch die Aufsichtsbehörden als Möglichkeit des unfreiwilligen Ausscheidens aus dem Amt. Damit ist der formale Rahmen für die Wahl des Landrats in beiden Bundesländern deutlich geworden.

Karrierewege der Landräte in Baden-Württemberg und Bayern

Wie unterscheiden sich nun die gewählten Amtsinhaber im Hinblick auf Sozialprofil und Karrierewege? Ob und wie wirken sich die beschriebenen Bestellungsmodi auf die Selektionsprozesse aus? Als theoretischen Rahmen verwendet der Autor zur Beschreibung der Herkunft und Karrieremuster, die in beiden Ländern typischerweise zum Amt des Landrats führen, den sogenannten „karrieretheoretischen Ansatz“ nach Dietrich Herzog. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass „mit ihm die politische Elitenbildung als tatsächlich ablaufender Prozess erfasst wird“.¹⁵ Herzog unterscheidet dabei im Laufe der Karriere verschiedene Phasen: die Phase der „(frühen) politischen Sozialisation“, die Phase der „politischen Rekrutierung“ und die Phase der „politischen Karriere“.¹⁶ Welche Karriere- und Berufswege zum Amt des Landrats führen, wodurch die Persönlichkeiten bis dahin geformt wurden und ob sich dabei spezifische Varianten herausarbeiten lassen, soll auf den nächsten Seiten beschrieben werden. Ausgangsvermutung ist dabei, dass die Direktwahl eher zu politisch sozialisierten, die Gremienwahl unter Mitwirkung des Innenministeriums eher zu fachlich-verwaltungsmäßig qualifizierten Amtsinhabern führt.

14 Haben im ersten Wahlgang mehr als zwei Personen die gleiche höchste Stimmenzahl erhalten, ist die Wahl zu wiederholen. Erhalten mehr als zwei Personen die zweithöchste Stimmenzahl, entscheidet das Los darüber, wer in die Stichwahl kommt.

15 Dietrich Herzog: Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975, S. 36.

16 Ebd., S. 47.

Spezifisch politische Sozialisation?

Die früheste Sozialisation des Einzelnen beginnt in der Familie. Mit Blick auf die Landräte soll daher zunächst ein kurzer Blick auf das Milieu geworfen werden, aus dem sie jeweils stammen. Probates Mittel dafür ist die Frage nach dem Beruf des Vaters. Vor allem in der betroffenen Generation wurde die Milieuzugehörigkeit in aller Regel noch durch den Vater als Allein- oder Hauptverdiener geprägt. Die Landräte wurden daher gefragt: „Als Sie ungefähr 15 Jahre alt waren, was war damals der Beruf Ihres Vaters?“

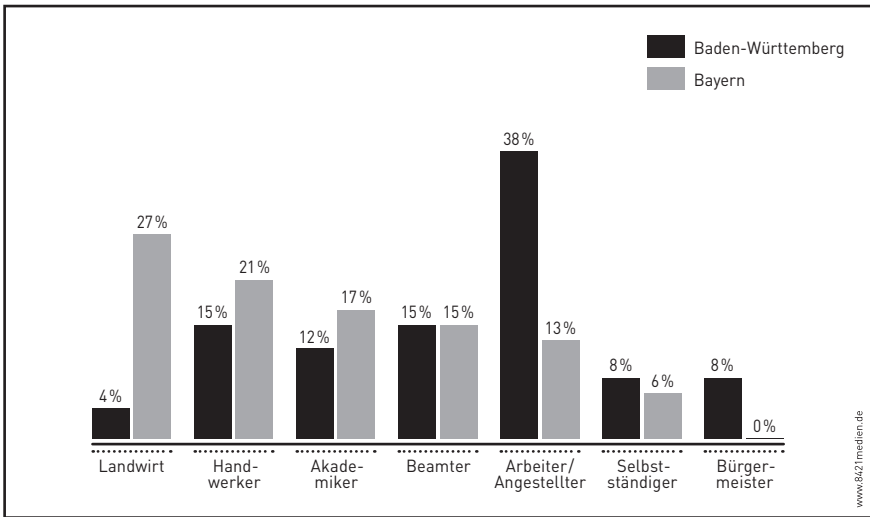


Abb. 1: Beruf des Vaters

Quelle: Berechnung aus eigenen Daten

Zuerst zeigt sich, dass nur eine Minderheit der Landräte beider Länder einen Akademiker zum Vater hat. Selbst wenn man annimmt, dass die Beamten teilweise eine akademische Ausbildung genossen haben, bleiben Väter mit Hochschulabschluss immer noch in der absoluten Minderheit. Auffallend ist die große Anzahl der bayerischen Landräte, die aus bäuerlichen Verhältnissen stammt: Es sind dort 27 % im Vergleich zu nur 4 % in Baden-Württemberg. Dies mag wohl teilweise auf die große Bedeutung der Landwirtschaft in Bayern als „Agrarstaat“ noch bis in die 1970er-Jahre zurückzuführen sein. Im Vergleich sind sie jedoch in Baden-Württemberg trotzdem klar unterrepräsentiert. Dort stellen die Arbeiter und Angestellten mit 38 % die mit Abstand

größte Gruppe (Arbeiter: 15,4 %, Angestellte: 23,1 % gegenüber Bayern: 3,8 % und 9,6 %). In der Tendenz stammen die bayerischen Landräte fast zur Hälfte aus Landwirts- und Handwerkerfamilien (48 %). In Baden-Württemberg werden mit 8 % etwas mehr Selbstständige als in Bayern (6 %) genannt. Explizit „Bürgermeister“ finden sich nur in Baden-Württemberg, wo sie aber gleich 8 % ausmachen. Dazu muss allerdings festgestellt werden, dass es in Bayern bis in die 1960er-Jahre (also in der fraglichen Zeit für die Rolle der Väter) vor der Gebietsreform 1972 sehr viel mehr nebenamtliche Bürgermeister als in Baden-Württemberg gegeben hat. Auch sollte vermerkt werden, dass die Bürgermeister sich in Südwestdeutschland anders rekrutieren als in Bayern. Sie haben klassisch die Verwaltungsschule absolviert, um sich dann „irgendwo“ als Bürgermeister zu bewerben; eher selten stammen sie aus der eigenen Gemeinde.¹⁷

Nach dem Beruf der Väter zu urteilen, stammen die bayerischen Landräte aus allen gesellschaftlichen Schichten. Ohne es wissenschaftlich überprüft zu haben, deuten die Zahlen eher auf eine Normalverteilung hin – bei vermutlich leichter Überrepräsentation der Landwirte. In Baden-Württemberg ist die Verteilung etwas homogener: Hier finden sich mehr Selbstständige, deutlich mehr Arbeiter und Angestellte und auch einige dezidierte „Bürgermeister-Haushalte“. Aus diesen gesellschaftlichen Gruppen kommen dort zusammen knapp 60 % der Befragten.

Es ist zu konstatieren, dass die Landräte aus der Mitte der Bevölkerung ihrer Kreise stammen und damit gilt auch für dieses spezielle Amt, was Michael Hartmann in seiner Untersuchung über „Spitzenkarrieren“ festgestellt hat: Die Mehrzahl der Akteure „mit politischer Karriere entstammt [...] Familien der ‚Normalbevölkerung‘. [...] Der Nachwuchs der breiten Mittelschichten dominiert.“¹⁸

Die Zuordnung zu den sozialen Milieus sagt noch nichts darüber aus, wie „politisch“ das frühe familiäre Umfeld der Landräte einzuschätzen ist. Um dies zu eruieren, wurden die Befragten gebeten, anzugeben, wie oft in ihrer Kindheit „innerhalb der Familie über Politik gesprochen“ wurde. Dies ist ein probates Mittel, um festzustellen, ob ein Haushalt als mehr oder weniger „politisch“ einzuschätzen ist. Der Median über eine „Likert-Skala“ von „sehr oft“ (1) bis „nie“ (5) ergibt dabei für beide Bundesländer gleichermaßen einen Wert von 2,00, was dem Item „oft“ entspricht. Wenn man die Werte für „sehr oft“ und

17 Vergleiche dazu die umfassenden und im Literaturverzeichnis aufgeführten Arbeiten von Hans-Georg Wehling.

18 Michael Hartmann: Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft, Frankfurt/M. 2002, S. 97 f.

„oft“ kumuliert, ergibt sich für Bayern eine Summe von 52,6 %, für Baden-Württemberg von 57,7 %: In beiden Ländern stammt die Mehrheit der Landräte aus Haushalten, in denen zumindest regelmäßig über Politik gesprochen wurde. Es ist also bereits im Elternhaus ein deutliches politisches Interesse festzustellen, von dem die Befragten möglicherweise angeregt wurden. Im Vergleich ist auch hier zu bemerken, dass die bayerischen Landräte mit der Angabe „selten“ (19,3 %) und „nie“ (3,5 %) eine andere Prägung aufweisen als ihre Kollegen. Das Item „nie“ wurde in Baden-Württemberg überhaupt nicht, „selten“ nur von 3,8 % der Befragten ausgewählt. Damit sind es in Bayern rund 20 % der Landräte, die aus einem eher unpolitischen Elternhaus stammen. Das Bild der Heterogenität für Bayern verfestigt sich demnach auch mit Blick auf die familiären Strukturen der Kindheit und Jugend.

Die Parteizugehörigkeit der Landräte

Im Folgenden muss exkursiv ein Blick auf die Parteizugehörigkeit¹⁹ der Befragten geworfen werden. Dabei geht es zunächst nur um die aktuelle Mitgliedschaft zum Zeitpunkt der Erhebung. Zur Einordnung in die sonstige „politische Landschaft“ beider Länder sollen die für die Landräte ermittelten Werte in Relation zu den Anteilen der Parteien in den Landtagen gestellt werden.²⁰

19 Auch die sich selbst stets als „Gruppierung“ bezeichnenden Freien Wähler(-gemeinschaften) werden im Folgenden stets unter dem Begriff der Parteien subsumiert. Dies scheint vor allem auch deshalb gerechtfertigt, weil sie zumindest in Bayern seit dem Jahr 2008 dem Landtag als vollwertige Fraktion angehören; vgl. Georg Fuchs: Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, in: Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 40–62, hier S. 59 ff.

20 Der Autor hat sich aus zwei Gründen dafür entschieden, hier die Ergebnisse der Landtage zum Vergleich heranzuziehen: zum einen, weil die Landespolitik im Verhältnis der politischen Ebenen noch „näher“ an der kommunalen Ebene als etwa der Bundestag ist, zum anderen, weil in Baden-Württemberg über das Mitwirkungsrecht des Innenministeriums die Landesebene sogar einen direkten Einfluss auf die Bestellung der Landräte hat. In beiden Bundesländern ist es zudem die Landesebene, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Amt des Landrats setzt und (in Form des Innenministeriums) die Aufsicht über diese ausübt.

Tab. 1: Befragte nach Parteien und Relationen zu Zusammensetzung Landtag

Bundesland	Parteien	in % der Landräte	Anteil im Landtag ¹	Häufigkeit LR
Baden-Württemberg (n = 26)	parteilos	15,4	–	4
	CDU	73,1	44,2	19
	SPD	–	25,2	–
	Bündnis 90/Grüne	–	11,7	–
	Freie Wähler	7,7	–	2
	FDP/DVP ²	3,8	10,7	1
Bayern (n = 58)	parteilos	–	–	–
	CSU	74,1	43,4	43
	SPD	12,1	18,6	7
	Bündnis 90/Grüne	–	9,4	–
	Freie Wähler	13,8	10,2	8
	FDP	–	8,0	–
Ø gesamt (n = 84)	parteilos	4,8	–	4
	CDU/CSU	73,8	–	62
	SPD	8,3	–	7
	Freie Wähler	11,9	–	10
	FDP	1,2	–	1

Quelle: eigene Daten sowie Angaben Bayerischer Landtag 2008 und Landtag von Baden-Württemberg 2010

¹ Werte für das Land Baden-Württemberg nach den Wahlen vom 26. März 2006, für den Freistaat Bayern nach den Wahlen vom 28. September 2008; diese Wahlen bestimmten die Zusammensetzung des Landtages zum Zeitpunkt der Befragung.

² Die Demokratische Volkspartei (DVP) als liberale Partei im Südwesten Deutschlands wird in Baden-Württemberg im Landesverband der FDP fortgeführt.

Wie zu erwarten war, gehört die ganz überwiegende Mehrzahl der Landräte in beiden Bundesländern der Christlich Sozialen (73,1 %) beziehungsweise Christlich Demokratischen Union (74,1 %) an. Beide Parteien stellen zudem einen wesentlich größeren Anteil der Landräte, als sie über Sitze im Landtag verfügen. Vergleicht man die für die SPD ermittelten Werte, kann man diese als Hinweis darauf werten, dass der Bestellungsmodus sich offensichtlich auf die Parteizugehörigkeit der Landräte auswirkt: Bei der Volkswahl (Bayern) stellt die SPD immerhin 12,1 % der Landräte (Landtag: 18,6 %), wogegen bei der Gremienwahl unter Mitwirkung des Innenministeriums in Baden-Württemberg kein einziger Landrat der SPD angehört, obwohl diese im Landtag 25,2 % der Sitze erzielt hat und man aus diesem Wert die Annahme ableiten kann, dass sie in Baden-Württemberg durchaus über zahlreiche Anhänger und anscheinend auch über das nötige Personal verfügt. Für eine Auswirkung der Rekrutierungsinstrumente spricht zudem, dass sich in Bayern kein einziger parteiloser Landrat findet, während in Baden-Württemberg sogar 15 % der befragten Landräte angeben, keiner Partei anzugehören. Offenbar stellt die Volkswahl eine starke Barriere gegenüber parteilosen Kandidaten dar. Dabei gibt es auch einen ganz praktischen Grund: „Die Kandidatur in Baden-Württemberg kostet nichts. Mit 500 Euro sind Sie dabei!“, äußerte sich ein baden-württembergischer Altlandrat.

Während bei der Volkswahl im Freistaat Bayern über einen längeren Zeitraum und in der Fläche Wahlkampf für die Person des Kandidaten betrieben werden muss, genügt es in Baden-Württemberg, eine Mehrheit der Kreisräte von der eigenen Person zu überzeugen: „Ich sage es mal überspitzt: Wenn Sie mit der Mehrheit der Kreisräte in Ruhe ein Bier getrunken haben, sich bei denen vielleicht sogar daheim vorgestellt haben, die Fraktionsvorsitzenden überzeugen konnten, in der Fraktionssitzung gesprochen haben und vielleicht noch einen schönen Brief an alle Kreistagsmitglieder geschrieben haben, ist Ihr Wahlkampf gelaufen. Guter Eindruck in der Presse vielleicht noch.“ So beschreibt ein Landrat aus Baden-Württemberg die Phase vor der Wahl im Kreistag.

Diese Art des „Wahlkampfes“ ist von einer Einzelperson natürlich eher zu leisten als der flächendeckende Wahlkampf bei den Bürgern des Kreises in Bayern. Dafür bedarf es Infostände, Flugblätter, möglicherweise auch kleiner Werbemittel, zumindest aber Plakate in allen Gemeinden. Ohne die Infrastruktur und die personellen, finanziellen und administrativen Ressourcen einer (eingespielten) Parteiorganisation ist das nur schwer zu realisieren. Einen großen Landkreis alleine zu „bespielen“, ist kaum möglich.

Bündnis 90/Die Grünen stellen in beiden Bundesländern bislang keinen Landrat, sind im Landtag zum Zeitpunkt der Erhebung aber mit jeweils rund 10 % der Sitze vertreten. Die Freien Wählergemeinschaften (FW) sind in Baden-Württemberg bis heute nicht im Landtag vertreten, stellen aber rund 8 % der

Landräte, wogegen sie in Bayern mit 13,8 % der Landräte in etwa ihren Wert im Landtag erreichen (10,2 %). In Baden-Württemberg seit langem Teil der Landesregierung, kann die FDP dort aktuell auch einen Landrat stellen, wogegen sie in Bayern keinen Landrat stellt, wo sie nach mehreren Jahren Absenz seit 2008 wieder mit 8 % im Landtag vertreten ist.

Zurück zu Kindheit und Jugend der Befragten: Ob in dieser bereits politisches Engagement bestand, ist nach Dietrich Herzog ein Kriterium, um eine spezifisch „politische“ Laufbahn zu identifizieren. Ein baldiger Eintritt und eine „Ochsentour“ in den Jugendorganisationen der politischen Parteien zeichnen auch die Lebensläufe vieler Spitzenpolitiker aus.²¹ Die Landräte, die angaben, Mitglied in einer politischen Partei zu sein, wurden daher gefragt, ob sie „zuvor Mitglied der Jugendorganisation dieser Partei“ gewesen waren. Dabei zeigt sich, dass es hier fast eine Umkehr der Verhältnisse zwischen beiden untersuchten Bundesländern gibt:

Tab. 2: Mitgliedschaft in der Jugendorganisation einer Partei (Landräte mit Parteimitgliedschaft)

Bundesland		in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 21)	Mitglied	38,1	8
	kein Mitglied	61,9	13
Bayern (n = 57)	Mitglied	52,6	30
	kein Mitglied	47,4	27

Quelle: eigene Daten

Während in Bayern über die Hälfte der Befragten Mitglied in einer politischen Jugendorganisation war, also zumindest ein Indiz für die klassische „Ochsentour“ festzustellen ist, geben in Baden-Württemberg über 60 % der Landräte an, zu keinem Zeitpunkt einer politischen Jugendorganisation angehört zu haben. Nicht

²¹ Vergleiche dazu die Arbeit von Andreas K. Gruber: Der Weg nach ganz oben. Karriereverläufe deutscher Spitzenpolitiker, Wiesbaden 2009.

mitgerechnet sind hier die Landräte, die auch heute keiner Partei angehören. Diese stammen alle aus Baden-Württemberg. Rechnete man diese ein, würde der Abstand zwischen beiden Vergleichsgebieten nochmals deutlich zunehmen. Die Interpretation muss also lauten, dass in Bayern über die Hälfte der Landräte bereits in ihrer Jugend oder als junge Erwachsene den Grundstein für eine politische Karriere gelegt haben. Das durchschnittliche Beitrittsalter wurde in Bayern mit rund 20 Jahren, in Baden-Württemberg mit rund 16 Jahren angegeben. Das heißt, dass die bayerischen Landräte, ebenso wie die Minderheit von 38 % ihrer Kollegen aus Baden-Württemberg, die politische Jugendorganisation als sehr spezielles Sozialisationssystem durchlaufen haben. Sie haben früh begonnen, bestimmte Dinge aus Parteiensicht zu sehen, (partei-)politisch zu denken und politische Mechanismen zu durchdringen. Auch konnten sie hier bereits ein (politisches) Netzwerk aufbauen, das in vielen Fällen bis heute trägt.

Eine Domäne der Akademiker in Baden-Württemberg – anders in Bayern

Alle Befragten haben eine formale Qualifikation in Form eines anerkannten Schulabschlusses erreicht. Ein Vergleich des höchsten Schulabschlusses der Befragten bestätigt die sich herausbildende Interpretation:

Tab. 3: Höchster Schulabschluss

Bundesland	Schulart	in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 26)	Realschule	3,8	1
	Fachoberschule	19,2	5
	Gymnasium	76,9	20
Bayern (n = 57)	Hauptschule	8,6	5
	Realschule	15,5	9
	Fachoberschule	17,2	10
	Gymnasium	56,9	33

Quelle: eigene Daten

Während in Baden-Württemberg knapp 80 % der Landräte das Gymnasium erfolgreich abgeschlossen haben, rund 19 % auf der Fachoberschule und nur

3,8 % mit Realschulabschluss ihre schulische Karriere beendet haben, zeigt sich für Bayern erneut ein wesentlich heterogeneres Bild: Den knapp 60 % Abiturienten stehen immerhin 8,6 % Haupt- und 15,5 % Realschüler sowie 17 % Fachoberschüler gegenüber. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Landräte in beiden Bundesländern in Sachen Hochschulreife deutlich über dem Durchschnitt der Bevölkerung liegen, selbst wenn man dem Vergleich die Zahlen für 2009 zugrundelegt: In Bayern beläuft sich der Anteil der Studienberechtigten auf 40,7 % (Landräte: 74,1 %), in Baden-Württemberg auf 53,8 % (Landräte: 96,1 %).²² Dort ist demnach wiederum ein deutlich stärkerer Abstand im Sinne von „Elitenauslese“ der Landräte aus der Gesamtbevölkerung festzustellen. Noch drastischer zeigt dies ein vergleichender Blick auf die erreichten höchsten beruflichen Abschlüsse der Landräte – hier wird die bayerische Heterogenität sofort augenscheinlich:

Tab. 4: Höchster beruflicher Abschluss

Bundesland	Schulart	in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 32)	Fachhochschulabschluss	21,9	7
	Universitätsabschluss	65,6	21
	Promotion	12,5	4
Bayern (n = 56)	beruflich-betriebliche Ausbildung (Lehre)	17,1	12
	beruflich-schulische Ausbildung (Fachschule)	4,3	3
	Meister-/Technikerschule /Berufs- oder Fachakademie	4,3	3
	Fachhochschulabschluss	25,7	18
	Universitätsabschluss	41,4	29
	Promotion	7,1	5

Quelle: eigene Daten; Mehrfachnennungen möglich

²² Jeweils Summe aus Fachhochschulreife und allgemeiner Hochschulreife; Datengrundlage: Schnellmeldungsergebnisse der Schulstatistik zu Studienberechtigten der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Vorläufige Ergebnisse. Schuljahr 2009/2010, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden.

Während in Baden-Württemberg überhaupt nur drei verschiedene Arten des höchsten beruflichen Abschlusses – alle aus dem akademischen Bereich – vorkamen, ist in Bayern von der „einfachen“ Lehre bis zur Promotion alles vertreten. Dabei gibt es sogar mehr als doppelt so viele „Gelernte“ wie „Promovierte“.

Der unterschiedliche Bestellungsmodus mit der in Baden-Württemberg vom Innenministerium zu prüfenden Eignung macht sich hier offensichtlich deutlich bemerkbar. Die Qualifikationshürde scheint wesentlich höher zu liegen: So verfügen die Landräte zu 100 % über einen akademischen Abschluss – in Bayern sind es nur rund 70 %. Neben dem gesellschaftlichen Milieu gilt in Bayern somit auch im Hinblick auf die Berufsausbildung, dass die Landräte wesentlich stärker aus allen gesellschaftlichen Bereichen kommen als ihre Kollegen. Die Volkswahl ermöglicht offensichtlich auch Kandidaten ohne Hochschulabschluss, bei überzeugendem Auftreten zum Landrat gewählt zu werden. Interessant ist in Baden-Württemberg zudem der mit 12,5 % relativ hohe Anteil der promovierten Amtsinhaber.

Die Frage der Ausbildung wurde zur besseren Kontrolle der Variable „fachliche Eignung der Amtsinhaber“ nochmals abgeprüft. Dazu galt es im Fragebogen anzugeben, ob der Befragte „eine Ausbildung an einer Fach-/Hochschule für öffentliche Verwaltung“ hatte oder Jurist ist. Die grafische Darstellung der Ergebnisse bestätigt obige Vermutung zur fachlichen Eignung ganz eindeutig:

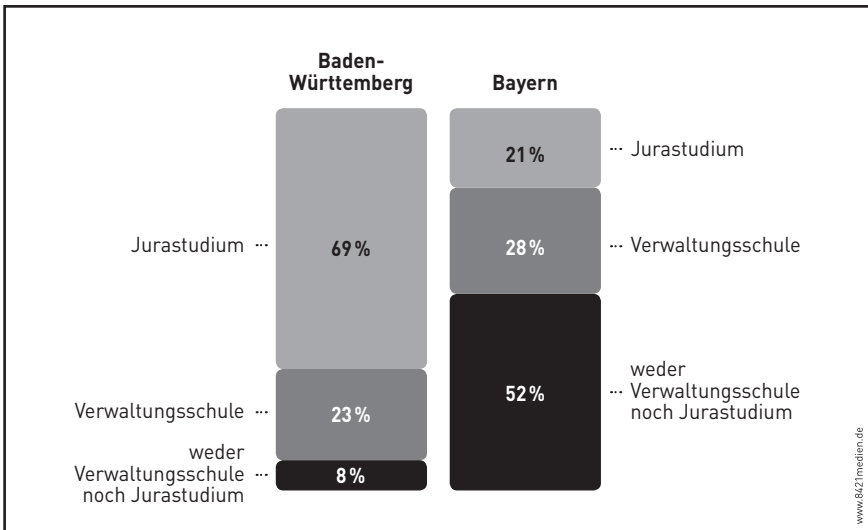


Abb. 2: Qualifikation Verwaltungsausbildung/rechtswissenschaftliches Studium
Quelle: Berechnung aus eigenen Daten

Es zeigt sich eine drastische Diskrepanz zwischen Baden-Württemberg und Bayern: Während in Baden-Württemberg 69,2 % der Landräte ein juristisches Studium absolviert haben, sind dies in Bayern nur 20,7 %. Überhaupt keine derartige fachliche Ausbildung hat mehr als die Hälfte der bayerischen (51,7 %), aber nur eine absolute Minderheit von 7,7 % der baden-württembergischen Landräte. Der Besuch einer Verwaltungsschule verteilt sich ähnlich: Baden-Württemberg 23,1 %, Bayern 27,6 %.

Die im Gesetz normierte Prüfung der fachlichen Eignung eines Landrats in Baden-Württemberg schlägt also massiv auf die Amtsinhaber durch. Hier erfolgt demnach durch den baden-württembergischen Bestellungsmodus eine wirkliche Selektion, die im Zusammenwirken mit den anderen Faktoren zu einem deutlichen Ausschluss bestimmter Berufsgruppen vom Amt des Landrats führt. Ein gelernter Landwirt oder Handwerker hat in Baden-Württemberg signifikant geringere Chancen, Landrat zu werden. Nach den vorliegenden Daten besteht sie im Grunde überhaupt nicht. Die Volkswahl ermöglicht dagegen wesentlich breiteren Berufsgruppen, in das Amt des Landrats zu gelangen.

Mit Blick auf die Sozialisation der Befragten muss also festgestellt werden, dass die Kriterien der familiären Herkunft und der „Politisierung“ des Elternhauses eine geringere Rolle bei der Unterscheidung beider Vergleichsgebiete spielen als die der schulischen und beruflichen Ausbildung sowie des politischen Engagements in der Jugend. Während die Ergebnisse für die väterlichen Milieus und die Frage nach der Rolle von Politik im Elternhaus ähnlich sind, zeigen sich bei den anderen Faktoren deutliche Unterschiede: Die bayerischen Landräte weisen im Hinblick auf ihre Ausbildung eine wesentlich stärkere Heterogenität und Ähnlichkeit zur Gesamtbevölkerung auf als ihre Kollegen. Zudem haben sie in deutlich größerer Zahl durch die Mitgliedschaft in der Jugendorganisation einer Partei schon früh eine spezifisch politische Sozialisation erfahren. Dies erhöht offenbar die Chancen, innerparteilich Kandidat und schließlich volksgewählter Amtsinhaber zu werden.

Spezifisch politische Rekrutierung?

Angesichts der „dominierenden Rekrutierungsfunktion der Parteien und der Bedeutung der Parteimitgliedschaft im politischen System“²³ wird die Aktivierung der Landräte für das politische System mit Hilfe parteibezogener Variablen abgefragt. In Fällen, in denen solche nicht festzustellen sind, muss zunächst ein Fehlen spezifisch politischer Rekrutierung im Sinne dieser Untersuchung angenommen werden. Der teilweise geringe Anteil von Angehörigen einer po-

23 Herzog: Politische Karrieren (wie Anm. 15), S. 48.

litischen Jugendorganisation deutet darauf hin, dass der Landrat eben gerade in Baden-Württemberg nicht immer aus politischen Strukturen stammt.

Dies zeigt auch die zuerst abzufragende Variable der Parteimitgliedschaft der untersuchten Akteure. Hierzu kann auf die oben referierten Daten verwiesen werden, wonach in Baden-Württemberg 15,4 % der Landräte keiner Partei angehören, wogegen im Freistaat Bayern alle Landräte Mitglieder einer politischen Partei sind. Die oben ausgeführten Kriterien zugrundeliegend, soll also im Folgenden angenommen werden, dass alle bayerischen, aber nur rund 85 % der baden-württembergischen Landräte eine spezifische politische Rekrutierung erfahren haben. Die Volkswahl des Landrats scheint eine solche notwendigerweise zu fordern.

Die folgenden Abätze gelten nur für Landräte mit Parteimitgliedschaft. Diese soll näher beleuchtet werden. Dabei ist interessant, in welchem Alter die Befragten ihrer Partei beigetreten sind. Dies liefert einen Hinweis darauf, ob die politische Rekrutierung in zeitlicher Nähe zur Sozialisationsphase oder erst später stattgefunden hat. Wir erinnern uns, dass der Beitritt zu den Jugendorganisationen mit rund 20 Jahren (Baden-Württemberg) beziehungsweise 16 Jahren (Bayern) erfolgt war. Es kann errechnet werden, dass die baden-württembergischen Landräte (sofern sie einer Partei angehören) dieser bereits im Alter von 24,2 Jahren beigetreten sind, wogegen ihre bayerischen Kollegen einen deutlich höheren Durchschnittswert von 28,3 Jahren aufweisen. Der relativ späte Beitritt der bayerischen Landräte zu einer Partei steht den oben erhobenen Daten zu ihrer häufigen Mitgliedschaft in einer politischen Jugendorganisation entgegen. Diese Diskrepanz lässt sich aber leicht erklären: Die bayerischen Landräte gehören doppelt so häufig (13,8 %) wie ihre Kollegen aus Baden-Württemberg (7,7 %) den Freien Wählern an; dort liegt das durchschnittliche Beitrittsalter mit knapp 40 Jahren mit Abstand am höchsten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Bayern alle, in Baden-Württemberg rund 85 % der Landräte eine politische Rekrutierung durch die Parteien erfahren haben, die im Schnitt bereits (deutlich) vor dem 30. Lebensjahr erfolgt ist, eine Ausnahme bilden die Freien Wähler. Die Aktivierung der Akteure für die Politik erfolgt damit in Bayern ausschließlich, in Baden-Württemberg dagegen nur in der Mehrzahl der Fälle durch die Parteien. Man kann nach diesen Zahlen unterstellen, der Landrat in Baden-Württemberg sei – zumindest qua Herkunft – weniger „Parteipolitiker“ als sein bayerischer Kollege. Dafür spricht auch, dass der Satz „Meine erste Kandidatur als Landrat verdanke ich meiner Partei“ in Bayern von 41,4 %, in Baden-Württemberg jedoch nur von 19,2 % der Befragten bejaht wird. Den gewählten Parteien sind die Landräte bis auf einen Einzelfall bis heute treu geblieben. Sie sind damit Vehikel für ihre politische Karriere, die im nächsten Kapitel näher betrachtet werden soll.

Spezifisch politische Karriere?

Die „politische Karriere“ beginnt nach Herzog mit der Übernahme „politisch verantwortlicher Positionen“ und ist dadurch gekennzeichnet, dass „in ihr spezielle fachliche Interessen entstehen, politische Qualifikationen erworben werden und im Laufe der Zeit eine zunehmende Identifikation mit der politischen Tätigkeit als eine Art Berufslaufbahn stattfindet, ein Prozess, der hier als politische Professionalisierung bezeichnet wird“.²⁴ Auch hier interessiert für diese Studie besonders, welche gesellschaftlichen Selektionssysteme die Landräte vor ihrer (ersten) Wahl durchlaufen haben, welcher Karriereweg in beiden Bundesländern typischerweise zum Amt des Landrats führt. Der erste Blick richtet sich dabei auf den zuletzt ausgeübten Beruf:

Die Analyse der Daten zeigt erneut, dass in Baden-Württemberg ein sehr viel strengeres Selektionssystem besteht als im Freistaat Bayern. Es führt in diesem Fall zu einer wesentlich homogenen beruflichen Herkunft der Befragten, die zur Hälfte aus Beamten (wohl überwiegend aus der Ministerialbürokratie oder den Landratsämtern), zu einem Drittel aus (hier hauptamtlichen) Bürgermeistern und zu etwa 10 % aus Abgeordneten besteht. Lediglich ein Landrat hatte vorher keinen Hauptberuf im staatlichen oder politischen Bereich. Für den Freistaat Bayern zeigt sich ein heterogeneres Bild: Der Schwerpunkt liegt zwar auch hier auf den Bürgermeistern, Beamten und Abgeordneten (zusammen etwa 80 %), dazu kommen 10 % „sonstige Akademiker“, 7 % sonstige Juristen sowie je ein Selbstständiger, Angestellter und Landwirt unter den Amtsinhabern. Dies trifft sich mit der Feststellung von Hartmann, dass (volksgewählte) Politiker „nicht nur auf die Parteimitglieder, sondern auch auf ihre Wählerklientel Rücksicht nehmen und eine gewisse habituelle Affinität zu ihr aufweisen“ müssten.²⁵ In diesem Zusammenhang sind die oben ausgeführten Daten zu den in Bayern heterogeneren und damit „volksnäheren“ Berufen der Väter zu sehen: Wer in Bayern vom Volk zum Landrat gewählt werden will, dem schadet eine gewisse „habituelle Affinität“ zumindest nicht.

Das südwestdeutsche System bevorzugt eindeutig die („eigenen“) Staatsbeamten, wohingegen in Bayern die (bereits „volkswahlerprobten“) Bürgermeister einen Vorteil haben. Interessant ist, dass die „Weiterentwicklung“ vom Bundes- oder Landtagsabgeordneten zum Landrat kein Einzelfall ist, sondern häufiger vorkommt – das Amt des Landrats scheint also unter Karrieregesichtspunkten durchaus eine Verbesserung gegenüber dem des Abgeordneten zu sein. Dem langjährigen Bundestagsabgeordneten, Bundesminister und Vizepräsidenten

24 Ebd., S. 50f.

25 Hartmann: Der Mythos von den Leistungseliten (wie Anm. 18), S. 142.

des Deutschen Bundestages Hans „Johnny“ Klein wird der Ausspruch zugeschrieben, ein Abgeordneter solle Landrat werden, dann könne es „ihm egal sein, wer unter ihm Ministerpräsident oder Kanzler ist“.

Tab. 5: Beruf zum Zeitpunkt der ersten Wahl zum Landrat

Bundesland	Beruf	in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 26)	Beamter	50,0	13
	Bürgermeister	34,6	9
	Abgeordneter	11,5	3
	Jurist divers	3,8	1
Bayern (n = 58)	Bürgermeister	43,1	25
	Beamter	17,2	10
	Abgeordneter	17,2	10
	Akademiker divers	10,3	5
	Jurist divers	6,9	4
	Selbstständiger	1,7	1
	Angestellter	1,7	1
	Landwirt	1,7	1

Quelle: eigene Daten

Das Amt des Landrats ist attraktiv

Bezeichnend ist, dass in Baden-Württemberg etwa 46 %, in Bayern rund 60 % der Amtsinhaber bereits als Berufspolitiker in ihre erste Kandidatur als Landrat gegangen sind. Zwei Zahlen, die einmal mehr dafür sprechen, in Bayern eine

deutlich stärkere politische Prägung des Amtes als in Baden-Württemberg zu vermuten. Der Schritt in die Berufspolitik ist in Bayern bei über der Hälfte der Amtsinhaber bereits vor der Landratswahl erfolgt. Die hauptamtlichen politischen Funktionen sollen noch exakter aufgeschlüsselt werden, dabei wird die Zahl aller vor der ersten Wahl hauptamtlich politisch aktiven Landräte als 100 % angenommen.

Tab. 6: Hauptamtliche politische Positionen vor der ersten Wahl

Politische Position (hauptamtlich)	in %	Häufigkeit
hauptamtlicher (Ober-)Bürgermeister	69,0	40
Landtagsabgeordneter	24,1	14
Bundestagsabgeordneter	3,4	2
Landes- oder Bundesminister	1,7	1
Landrat eines anderen Kreises	1,7	1

Quelle: eigene Daten; Grundgesamtheit sind die nur bereits vor ihrer ersten Wahl hauptamtlich politisch tätigen Landräte

Die deutliche Mehrzahl (70,7 %) der beruflich aus der Politik kommenden Landräte in Bayern war als (Ober-)Bürgermeister oder in einem Fall als Landrat eines anderen Kreises aktiv. Damit überwiegen die kommunalen Mandatsträger ganz massiv. Der häufigste Weg aus der „politischen Sphäre“ zum Amt des Landrats führt über eine Tätigkeit als Bürgermeister, wobei dieser Pfad in Baden-Württemberg noch ausgeprägter (78,9 %) als in Bayern (64,1 %) ist. Umgekehrt verhält es sich mit den Landtagsabgeordneten, die in Bayern mit 33,3 % hochsignifikant häufiger als in Baden-Württemberg mit 5,3 % vorkommen. Ehemalige Bundestagsabgeordnete haben sich in beiden Bundesländern je einmal an der Befragung beteiligt, ebenso ein ehemaliger Bundes- oder Landesminister. Motivation für die Bewerbung als Landrat kann im Übrigen auch die bessere Bezahlung sein. Während im Mai des Jahres 2011 ein Landtagsabgeordneter ohne Zulagen für Mitarbeiter und Aufwand in Bayern 6881 EUR und in Baden-Württemberg 6462 EUR brutto verdiente, erzielten die Landräte in Bayern zwi-

schen 6845 EUR und 8084 EUR, in Baden-Württemberg zwischen 7573 EUR und 8413 EUR brutto.²⁶ Dazu kommen Dienstaufwandsentschädigungen, aus denen der Landrat (im Gegensatz zu den Abgeordneten) keine Mitarbeiter, kein Büro oder einen Zweitwohnsitz in der Landeshauptstadt finanzieren muss. Auch für dienstlich anfallende Geschenke oder Essenseinladungen gibt es häufig einen besonderen „Verfügungsfonds“ für den Landrat. Die Mitarbeiter, eine hervorragende Infrastruktur im Landratsamt sowie den – vor allem aus Sicht der Abgeordneten nicht zu vernachlässigenden – Dienstwagen mit Fahrer bekommen die Landräte gewissermaßen „gratis“ dazu. Der „Aufstieg“ zum Landrat lohnt sich damit sowohl finanziell als auch im Hinblick auf Statussymbole und Sozialprestige. Der Landrat eines Landkreises ist etwas anderes und gilt im Zweifel mehr als *der CDU-Abgeordnete*, dem im Zweifel eher Politikverdrossenheit und Wut auf die Parteien entgegenschlägt. Dazu kommt die Möglichkeit, als Landrat die Politik und den eigenen Landkreis unmittelbar gestalten zu können. Nicht umsonst ist es bei der Verabschiedung von Landräten oft die Liste der erfolgreich realisierten Bauvorhaben (von den Staatsstraßen über die Musikschulen bis zum Kreiskrankenhaus), die als sichtbares Zeichen des erfolgreichen Wirkens des Amtsinhabers aufgezählt wird – Möglichkeiten des direkten Handelns, die einem oft in langwierigen Legislativprozessen steckenden Parlamentarier nicht zukommen. Da bis zur Wahl im März 2011 die Besoldung eines Landtagsabgeordneten in Baden-Württemberg sogar noch um knapp 2000 Euro niedriger war, ist es aber nicht etwa so, dass es in Bayern finanziell attraktiver gewesen wäre, den Schritt vom Landtag zum Landrat zu gehen, im Gegenteil. Die Unterschiede zwischen den Ländern können damit also nicht erklärt werden.

Zusammengefasst lässt sich allerdings eher der Weg „von unten nach oben“ aus der Kommunal- in die Kreispolitik interpretieren, wobei in Bayern auch der Weg aus dem Landtag „herunter“ zum Landrat keine Ausnahme darstellt. „Herunter“ ist dabei allerdings nur im Ranking der politischen Ebenen und nicht in der wahrgenommenen Qualität und den Einflussmöglichkeiten des Amtes zu verstehen, was das folgende Zitat eines bayerischen Landrats deutlich macht: „Ich? Mich weiterentwickeln? Für einen bayerischen Landrat gibt es keine Weiterentwicklung!“

Ein kommunalpolitisches Spitzenamt ist für Abgeordnete attraktiv. Wenn man bereits erfolgreiche Volkswahlen (zumal im betreffenden Landkreis) hinter sich hat wie in Bayern, ist offensichtlich auch die Chance, bei einer Landratswahl die Mehrheit zu erringen, nicht gering. Das Amt des Landrats im

26 Vergleiche die umfangreiche Dokumentation auf der Homepage der Landtage: www.landtag-bw.de bzw. www.bayern.landtag.de.

Freistaat ist auch durch diese Karrierewege seiner Amtsinhaber offensichtlich „politisch“.

Nun weitet sich der Blick auf alle Befragten. Dietrich Herzogs Theorie folgend, wurde abgefragt, ob die Landräte vor ihrer ersten Wahl (und sofern dies der Fall ist: wohl vor ihrem ersten hauptamtlichen politischen Mandat²⁷) bereits ehrenamtliche politische Positionen innehatten. Auch hier sind die Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Bayern erheblich.

Tab. 7: Ehrenamtliche politische Positionen vor erster Wahl

Bundesland		in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 26)	keine ehrenamtliche Position	50,0	13
	Gemeinderat/Ortschaftssprecher	26,9	7
	Kreisrat	38,5	10
	ehrenamtlicher Bürgermeister	–	–
Bayern (n = 58)	keine ehrenamtliche Position	8,6	5
	Gemeinderat/Ortschaftssprecher	55,2	32
	Kreisrat	77,6	45
	ehrenamtlicher Bürgermeister	13,8	8

Quelle: eigene Daten

Die Tabelle zeigt überraschend deutlich, dass der „Weg zum Landrat“ in Bayern ein spezifisch politischer ist, wogegen man dies in Baden-Württemberg nicht in dieser Eindeutigkeit formulieren kann: Während in Bayern nur 8,6 % der

²⁷ Das ehrenamtliche geht dem hauptamtlichen politischen Engagement gerade im kommunalen Bereich in so gut wie allen Fällen zeitlich voraus. Vergleiche dazu umfassend die Studien von Herzog: Politische Karrieren (wie Anm. 15) und Gruber: Der Weg nach ganz oben (wie Anm. 23).

Befragten keinerlei ehrenamtliche politische Erfahrung mitbrachten, trifft dies in Baden-Württemberg auf 50 % der Landräte zu. Wenn man, wie Hans-Georg Wehling nach seinen ausführlichen Beschäftigungen mit dieser Funktion, zudem unterstellt, dass das Amt des Bürgermeisters in Baden-Württemberg nicht als originär politisches, sondern eher als herausgehobenes Verwaltungsamt wahrgenommen wird, ist es in Baden-Württemberg sogar nur eine absolute Minderheit der Landräte, die überhaupt beruflich „aus der Politik“ kommt: nur diejenigen 11,5 % der Landräte, die angeben, vorher Abgeordnete gewesen zu sein.²⁸ Die Verhältnisse kehren sich dann einmal mehr um: 88,5 % der baden-württembergischen Landräte hätten keinerlei Erfahrung als Berufspolitiker vorzuweisen, wogegen 91,4 % der bayerischen Landräte „aus der Politik“ kommen.

In Bayern zählt die politische Erfahrung, in Baden-Württemberg die Verwaltungserfahrung

Dass der Landrat vor seiner Wahl bereits als ehrenamtlicher Kreistag dem Kreistag (nach allem, was man aus den anderen Daten schließen kann: seines Landkreises) angehört hat, ist in Bayern nahezu obligatorisch und trifft bei 80 % aller Landräte zu. Ebenso war in Bayern über die Hälfte der Landräte bereits ehrenamtlich Gemeinderat oder Ortschaftssprecher, rund 14 % hatten ein Amt als ehrenamtlicher Bürgermeister inne. All dies bedeutet, dass rund 91 % der bayerischen Landräte bereits mindestens eine erfolgreiche Volkswahl hinter sich haben, wenn sie zum Landrat gewählt werden. Zumeist haben sie sogar mehrere solcher Wahlen für sich entscheiden können: Ehrenamtliche Bürgermeister waren zuvor schon im Gemeinderat tätig, viele Gemeinderäte sind zugleich Kreisträte. In Baden-Württemberg waren lediglich 38,5 % der Landräte bereits im Kreistag. Dass die Zahl in etwa mit dem Anteil der hauptamtlichen Bürgermeister korrespondiert, ist sicher kein Zufall, gehören diese doch in Baden-Württemberg traditionell häufig dem Kreistag an.²⁹ Lediglich 27 % der befragten baden-württembergischen Landräte waren zudem bereits einmal in einem Gemeinderat oder als Ortschaftssprecher aktiv. Ehrenamtliche Bürgermeister finden sich nicht (mehr als insgesamt 50 gibt es in Baden-Württemberg nicht).

28 Persönliche Mitteilung von Hans-Georg Wehling an den Autor.

29 Vergleiche dazu die Arbeit von Michael Zerr: *Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2005. Die neue Landesregierung problematisiert dies in ihrem Koalitionsvertrag.

Zur Kontrolle obenstehender Daten hat der Autor herausgerechnet, wie viele Landräte beider Länder vor ihrer ersten Wahl über keinerlei politische Erfahrung aus eigener Amts- und Mandatstätigkeit (weder haupt- noch ehrenamtlich) verfügten. Diese Zahlen bestätigen die obigen Vermutungen: Im Freistaat Bayern waren dies lediglich 3,4 % der Befragten, in Baden-Württemberg dagegen mit 26,9 % fast ein Drittel aller Landräte. Das baden-württembergische Selektionssystem und der Bestellungsmodus der Wahl durch den Kreistag fordert in geringerem Maße eine „politische Karriere“ des Amtsinhabers. Wenn sich der Landrat dagegen – wie in Bayern – einer Volkswahl stellen muss, sind in über 95 % der Fälle Kandidaten erfolgreich, die eine oftmals langjährige politische Erfahrung im ehren- und hauptamtlichen Bereich mitbringen. Landräte ohne diese Prägungen sind selten. Beinahe jeder gewählte Landrat hat die „Feuertaufe“ einer erfolgreichen Volkswahl bereits vorher einmal überstanden.

Eine Gegenprobe und der Versuch der Bestätigung der These, dass die baden-württembergischen Landräte eher aus der Verwaltung, die bayerischen eher aus der aktiven (Berufs-)Politik kommen, soll die Frage sein, ob der Landrat vor seiner ersten Wahl bereits einmal „Leitender Mitarbeiter“ (z. B. Dezernent, Jurist, Amtsleiter) an einem Landratsamt gewesen ist. Dabei bestätigt sich, dass dies nur bei 13,8 % der bayerischen, aber bei 30,8 % der baden-württembergischen Landräte der Fall ist, wobei allerdings nur 19,2 % angeben, bereits einmal „Erster Landesbeamter an einem Landratsamt“ gewesen zu sein. Eine klassische „Kronprinzenrolle“ oder die Funktion des „geborenen Nachfolgers des Landrats“ ist dem Ersten Landesbeamten in Baden-Württemberg nach diesen Zahlen also durchaus zuzusprechen: Ein Fünftel der Landräte hat als Erster Landesbeamter das Amt aus nächster Nähe „lernen“ können und offenbar Geschmack daran gefunden.

Schließlich interessiert noch die Selbsteinschätzung der Befragten zur Ursache für ihre erste Kandidatur als Landrat.

Mit diesen Daten bestätigen die Befragten zunächst selbst die sich im Laufe des Kapitels verfestigende These, dass in Bayern die Partei eine wichtige, im Vergleich zumindest deutlich wichtigere Rolle als in Baden-Württemberg spielt: Knapp 45 % der bayerischen Landräte geben an, ihrer Partei die erste Kandidatur „zu verdanken“, in Baden-Württemberg kommt diese Antwort nur halb so häufig. Dazu passt, dass die Aussage „Ich fühle mich meiner Partei schon verpflichtet, denn ihr verdanke ich mein Amt“ zwar von der großen Mehrzahl aller Landräte (82,1 %) abgelehnt wird, die Zustimmungquote allerdings mit lediglich 3,8 % in Baden-Württemberg, aber 19,0 % im Freistaat Bayern drastisch unterschiedlich ausfällt. Bei den befragten bayerischen Landräten besteht eine stärkere Bindung an die Partei als in Baden-Württemberg.

Tab. 8: Eigene Einschätzung Kausalität erste Kandidatur

Bundesland		in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 26)	... verdanke ich meiner Partei	19,2	5
	... verdanke ich einem Mentor/Förderer	15,4	4
	... war meine eigene Initiative/Idee	57,7	15
	... war logische Folge meiner Karriere	69,2	18
Bayern (n = 58)	... verdanke ich meiner Partei	43,6	24
	... verdanke ich einem Mentor/Förderer	21,8	12
	... war meine eigene Initiative/Idee	34,5	19
	... war logische Folge meiner Karriere	45,5	25

Quelle: eigene Daten

Was die persönliche Karriere betrifft, schreiben die baden-württembergischen Amtsinhaber zum einen ihrer eigenen Initiative eine wesentlich größere Rolle zu und betonen die Nützlichkeit eines Mentors oder Förderers etwas stärker, vor allem sehen sie die Funktion des Landrats aber zu knapp 70 % als „logische Folge“ ihrer Karriere an. Dies lässt den möglichen Schluss zu, dass man in Baden-Württemberg bewusst auf das Amt des Landrats „hinarbeiten“ kann, zum anderen offenbart es vielleicht auch eine gewisse „Laufbahnmentalität“ von (Ministerial-)Beamten, an deren Ende als „Krönung“ das Amt des Landrats stehen kann. Auch der Karriereweg über die Position des Ersten Landesbeamten ist offensichtlich ein wenig planbar.

Festzuhalten bleibt, dass der Karriereweg zum Amt des Landrats in Bayern ein ganz klar und wesentlich stärker (partei-)politischer ist als in Baden-Württemberg. Mit einer Anhäufung von (kommunalen) Ämtern, frühzeitigem Engagement in einer Jugendorganisation, anschließender Übernahme von ehren-

amtlichen, danach oft von hauptamtlichen politischen Funktionen finden sich in Bayern in den Karriereverläufen der Landräte in starkem Maße die Merkmale einer typischen politischen Karriere. Diese „vertikale Ämterkumulation“ über verschiedene Ebenen (hier Ortsteil, Gemeinde, Kreis) beschreibt auch Dietrich Herzog.³⁰ Auch Andreas K. Gruber hat in seiner Studie herausgefunden, dass selbst Spitzenpolitiker „im Schnitt fünfeinhalb Jahre vor ihrem Wechsel in die Berufspolitik in der Kommunalpolitik Fuß fassen und kommunale Wahlämter knapp zehn Jahre beibehalten“.³¹ Michael Hartmann spricht von dem in den Volksparteien immer noch gültigen Karrieremuster „der berühmten Ochsentour, also angefangen vom Ortsverein Stufe für Stufe aufwärts“.³²

Das Bestellungssystem in Baden-Württemberg begünstigt Beamte als Bewerber

In Baden-Württemberg spielt dagegen die Zugehörigkeit zum Beamtenkörper eine herausragend starke Rolle, die (leitende) Tätigkeit in einem Landratsamt, auch als Erster Landesbeamter, kann als typisches Merkmal festgestellt werden. Die Wahl durch den Kreistag unter Mitwirkung des Innenministeriums bei der Genehmigung der Kandidaten begünstigt eher Beamte als Politiker. Der politische Einfluss des Innenministeriums wird dabei von den befragten baden-württembergischen Landräten sehr unterschiedlich, allerdings höchstens als gering eingeschätzt. Ein baden-württembergischer Landrat konstatiert: „Das Ermessen in Stuttgart ist rein fachliches. Da ist für politisches Ermessen keine Chance, nicht der Hauch einer Chance. Also ich würde als Innenminister politische Erwägungen überhaupt nicht treffen, sondern ausschließlich fachliche, und die müssen hieb- und stichfest sein, um zu sagen: ‚Du kannst nicht mitmachen.‘“ Etwas anders urteilt ein weiterer Landrat: „Ich denke, es wird schon dabei auch politisches Ermessen ausgeübt, nicht nur fachliches. Aber die Entscheidung liegt ja letztlich immer noch beim Kreistag. Also ich denke, man guckt, dass das nachher in das Bild dessen passt, was man sich als Partner auf Landratsebene vorstellt.“

Vermutlich ist es so, wie es dieser Landrat beschreibt: „Wenn ich mit Leuten rede in Stuttgart. Die sagen: ‚Wir üben da ein rein fachliches Ermessen aus.‘ Das heißt ein qualitativer Maßstab. Je weiter Sie weg kommen von Stuttgart, je mehr Sie mit Leuten reden, heißt es in der Fläche auch: ‚Ja, natürlich ist das

30 Herzog: Politische Karrieren (wie Anm. 15), S. 89.

31 Gruber: Der Weg nach ganz oben (wie Anm. 23), S. 154.

32 Hartmann: Der Mythos von den Leistungseliten (wie Anm. 18), S. 141.

auch politisches Ermessen, was da ausgeführt wird bei der Zulassung von Kandidaten‘.“

Die Landesregierung gibt daher wohl nur ein „weiches“ Steuerungsinstrument aus der Hand, wenn sie die Landräte zukünftig ohne vorherige Prüfung der fachlichen Eignung der Kandidaten durch das Innenministerium nach bayerischem Vorbild durch das Volk wählen lässt. Sie stärkt allerdings die Bedeutung der Parteien für die Rekrutierung und den erfolgreichen Wahlkampf der Landräte in der Fläche.

Warum gibt es kaum Frauen?

Schließlich soll noch kurz die Frage aufgeworfen werden, wie es um Frauen unter den Landräten steht. Landrätinnen gibt es in beiden Vergleichsgebieten so wenige, dass die Frage nach ihrer Anzahl zwar an dieser Stelle beantwortet werden kann, ein weiterer Vergleich der Daten nach Geschlecht im Folgenden aber unterlassen werden muss, um die Anonymität der Betroffenen zu wahren. Die folgende Tabelle zeigt daher nicht die Befragten, sondern die tatsächlichen Anteile aller Landräte.

Tab. 9: Amtsinhaber nach Geschlecht

Bundesland		in %	Häufigkeit
Baden-Württemberg (n = 26)	männlich	97,2	34
	weiblich	2,8	1
Bayern (n = 58)	männlich	95,8	68
	weiblich	4,2	3
Ø gesamt (n = 84)	männlich	96,2	102
	weiblich	3,8	4

Quelle: Landkreistag Baden-Württemberg, Bayerischer Landkreistag, eigene Berechnungen

Das Amt des Landrats ist also – selbst für ein politisches Amt – immer noch von einer extrem hohen Männerdominanz geprägt. Unterschiede im Hinblick auf den Bestellungsmodus lassen sich nicht feststellen. Bei beiden Wahlmodi sind Frauen in der Vergangenheit nur bedingt erfolgreich gewesen. Über die Gründe soll an dieser Stelle nicht spekuliert werden. Zitiert werden sollen aber doch

Aussagen interviewter Landrätinnen: „Deshalb hat sich für mich gar nie die Frage gestellt: Frau, Mann, was? Einfach ich als Person bin gewählt worden in ein Amt und hatte das auszufüllen. Also für mich von daher gar nichts Neues. Es gab einfach nur köstliche Situationen. Die Landräte, der Landkreistag mussten sich natürlich umgewöhnen und ‚Sehr geehrte Frau Landrätin und sehr geehrte Herren Landräte‘ schreiben. Oder beispielsweise bei Veranstaltungen, dass dann das Damenprogramm nach wie vor angesagt wurde.“

„Als ich zum ersten Mal dabei war beim Landkreistag bei einer Klausursitzung, hat einer der Landräte (da sind die Partner auch mit dabei und die machen dann eben ihr Rahmenprogramm) als es dann darum ging: Die gehen jetzt da hin und die Landräte da und so, gesagt: ‚Ah ja, und dann bis später.‘ und dann sage ich: ‚Tut mir leid, aber ich gehe jetzt direkt mit Ihnen. Und das ist auch gar nicht, also das ist überhaupt gar keine Absicht und gar nichts, weil ich bin sofort akzeptiert worden. Also das war für mich eigentlich kein Thema. Ist kein Thema und war kein Thema.“

Zusammenfassung

Es hat sich gezeigt, dass die Direktwahl des Landrats eher politisch sozialisierten Bewerbern ins Amt verhilft, die über eine geringere Verwaltungserfahrung verfügen:

- In Bayern war über die Hälfte der Landräte bereits in ihrer Jugend Mitglied in der politischen Jugendorganisation ihrer Partei und hat so bereits eine klare „politische Sozialisation“ erfahren.
- Dafür haben die südwestdeutschen Landräte eine formal höhere Bildung: Über 95 % haben mit dem Abitur abgeschlossen, Hauptschüler finden sich gar nicht, Realschüler nur sehr vereinzelt. In Bayern überwiegen zwar ebenfalls die Abiturienten, allerdings findet sich auch eine nennenswerte Anzahl an Haupt- und Realschülern. Dieser Eindruck wird durch die beruflichen Abschlüsse bestätigt: Landräte ohne Hochschulabschlüsse gibt es in Baden-Württemberg gar nicht, in Bayern hat dagegen ein Viertel der Amtsinhaber keine Hochschule besucht. Zudem sind in Baden-Württemberg 70 % der Landräte Juristen, weitere 23 % haben eine Fachhochschule für öffentliche Verwaltung besucht. Über 90 % verfügen damit über einen für die (staatliche) Verwaltung qualifizierenden Abschluss – in Bayern hat dagegen über die Hälfte der Landräte überhaupt keine spezifische fachliche Eignung durch juristische oder Verwaltungsausbildung nachgewiesen.
- Parteilose Landräte finden sich in Bayern gar nicht, in Baden-Württemberg machen diese sogar rund 15 % aller Landräte aus. Damit haben in Bayern alle, im Südwesten nur rund 85 % der Landräte eine Rekrutierung und Akti-

vierung für die Politik durch die politischen Parteien erfahren. Die Volkswahl begünstigt und stärkt den Einfluss der Parteien in den Landkreisen.

- Bei der politischen Erfahrung vor der ersten Wahl zum Landrat zeigt sich, dass diese in Bayern geradezu notwendig ist (rund 95 % der Amtsinhaber), wogegen in Baden-Württemberg nahezu ein Drittel der Landräte vor der ersten Wahl über keinerlei politische Erfahrung verfügte;
- Der Blick auf die „Brotberufe“ vor der ersten Wahl zum Landrat macht deutlich: Während in beiden Ländern über ein Drittel der Landräte hauptamtlicher Bürgermeister war, teilen sich die übrigen Amtsinhaber höchst unterschiedlich auf. In Baden-Württemberg überwiegen mit 50 % aller Befragten eindeutig die (formal fachlich qualifizierten) Beamten, in Bayern findet sich eine breitere Mischung durch verschiedene Berufsgruppen vom Landwirt bis zum Rechtsanwalt. Insgesamt zeigt sich bei Beruf und Herkunft, dass die bayerischen Landräte nach Datenlage eine größere Affinität und Nähe zum eigenen Landkreis und seinen Bürgern aufweisen. Sie stammen eher „aus der Mitte der Gesellschaft“ und der Mitte der Kreisbürger.
- In Bayern sind 60 %, in Baden-Württemberg 46 % der Landräte bereits als Berufspolitiker in ihre erste Wahl gegangen, wobei in beiden Ländern eine deutliche Mehrzahl aus der Kommunalpolitik kommt. In Baden-Württemberg überwiegen allerdings die (Ober-)Bürgermeister deutlich, während in Bayern rund ein Drittel der Berufspolitiker aus dem – durch parlamentarische Gepflogenheiten eher parteipolitisch motivierten – Bereich der Abgeordneten kommt. Wenn man das Amt des Bürgermeisters in Baden-Württemberg im Gegensatz zum Freistaat Bayern ebenfalls eher als Verwaltungs- denn als politisches Amt wertet, sind es in Baden-Württemberg sogar 88,5 % der Landräte, die nicht beruflich „aus der Politik“ kommen. Auch dieses Indiz untermauert die These eher sachlich-verwaltungsmäßig qualifizierter Amtsinhaber in Baden-Württemberg, während in Bayern die klassischen Kompetenzen als Berufspolitiker eine wesentlich wichtigere Rolle spielen, ja für Wahlkampf und Kandidatur sogar unbedingt notwendig scheinen.
- Dies hat auch die Frage nach der eigenen Einschätzung zur Kandidatur bestätigt: In Bayern wird diese doppelt so häufig der eigenen Partei zugeschrieben, in Baden-Württemberg zu knapp 70 % als logische Karrierefolge angesehen.
- Im Hinblick auf die Chancen von Frauen, in das Amt des Landrats zu gelangen, lassen sich keine signifikanten Unterschiede feststellen.

Schlussfolgerungen für Baden-Württemberg?

Die Erfahrung mit der Volkswahl des Landrats im Freistaat Bayern zeigt, dass diese Art der Wahl eine politische Karriere des aus „seinem“ Landkreis stammenden Amtsinhabers in Anlehnung an die berühmte „Ochsentour“ mit Hilfe der Parteien und der Übernahme zunächst ehrenamtlicher Positionen fordert, wogegen bei der Wahl durch den Kreistag in Baden-Württemberg das – insgesamt wesentlich weniger volatile Ergebnisse produzierende – Selektionssystem vor allem ausgebildete Juristen und Beamte bevorzugt. Amtsinhaber mit anderer Parteizugehörigkeit als die der bisherigen Landesregierung (bis 2011) kommen in Baden-Württemberg nicht vor; im Gegensatz zum Freistaat Bayern mit seiner sehr heterogenen Parteizugehörigkeit der Landräte trotz jahrzehntelanger christsozialer Dominanz in der Landespolitik.

Die „Eignung“ eines Kandidaten für das Amt des Landrats bedeutet damit in Baden-Württemberg Erfahrung bei der fachlichen Arbeit in Verwaltung und Behörden. In Bayern besteht die Eignungsvoraussetzung eher darin, möglichst in einer Partei Karriere gemacht zu haben, bereits erfolgreich in der (Kommunal-)Politik aktiv gewesen zu sein und sich bei anderen Volkswahlen gegen andere Kandidaten durchgesetzt zu haben. Damit bestätigt sich die These, dass die Volkswahl eher politisch sozialisierte, die Gremienwahl unter Mitwirkung des Innenministeriums eher formal fachlich qualifizierte Amtsinhaber begünstigt.

Nach den Ergebnissen des Autors könnte die Einführung der Volkswahl des Landrats in Baden-Württemberg dazu führen, dass vermehrt auch solche Persönlichkeiten zu Landräten gewählt werden, die nicht den auf Landesebene regierenden Parteien angehören und nicht unbedingt eine verwaltungs- oder rechtswissenschaftliche Ausbildung abgeschlossen haben. Auch die Mitgliedschaft in einer politischen Partei und eine eigene kommunalpolitische Karriere, die zu Bekanntheit im Landkreis verhilft, werden zukünftig nicht schaden. Weil Bekanntheit in der Fläche bei der Volkswahl wohl ganz entscheidend ist, werden zudem vermehrt Kandidaten aus dem eigenen Landkreis erfolgreich sein. Externe Kandidaten haben bei der Volkswahl nur Außenseiterchancen. Der Einfluss der Landesregierung auf die Besetzung der Landratsposten wird abnehmen. Da aber vermutlich eine gewisse „Pfadabhängigkeit“ vorhanden ist und die amtierenden Amtsinhaber in den ersten Volkswahlen alleine schon durch ihren „Amtsbonus“ bessere Chancen haben, werden solche Veränderungen erst langfristig eintreten.

Literaturhinweise

- Balcar, Jaromír: Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945 bis 1972, München 2004.
- Fuchs, Georg: Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, in: Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 40–62.
- Gruber, Andreas K.: Der Weg nach ganz oben. Karriereverläufe deutscher Spitzenpolitiker, Wiesbaden 2009.
- Hartmann, Michael: Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft, Frankfurt/M. 2002.
- Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Sammlung der Kreisordnungen und sonstiger kreisrelevanter Regelungen mit systematisierender Einführung, 2. Aufl., Stuttgart 2007.
- Herzog, Dietrich: Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Malcher, Johann: Der Landrat im kommunalen Konfliktfeld Abfallentsorgung, Basel 1992.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2007.
- Neser, Karl-Heinz: Die Landkreise, in: Reinhold Weber/Siegfried Frech (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2009, S. 30–60.
- Schulenburg, Klaus: Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens. Eine empirische Bestandsaufnahme, Stuttgart 2001.
- Unruh, Georg-Christoph von: Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, Köln 1965.
- Unruh, Georg-Christoph von: Der Landrat. Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung, Köln 1966.
- Unruh, Georg-Christoph von: Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Köln 1967.
- Wehling, Hans Georg/Siewert, Hans-Jörg: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie, Stuttgart 1984.
- Wehling, Hans-Georg: Der Bürgermeister: Rechtsstellung, Sozialprofil, Funktionen, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 2000, S. 172–186.
- Wehling, Hans-Georg: Landräte in Baden-Württemberg, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Berlin 2004, S. 429–445.

- Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik, in: Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling (Hrsg.):
Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte, Politik, Stuttgart 2006, S. 166–185.
- Zerr, Michael: Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-
Württemberg, Baden-Baden 2005.

Kommunales Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige?

Die Frage nach einem Kommunalwahlrecht für Ausländer ist sowohl ein integrationspolitischer als auch ein juristischer „Dauerbrenner“. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1990 die durch einfaches Landesgesetz vorgesehene Öffnung des Kommunalwahlrechts für Ausländer in Schleswig-Holstein sowie vergleichbare Regelungen für die Wahl zu den hamburgischen Bezirksversammlungen für verfassungswidrig erklärt, aber in einem *obiter dictum* festgestellt: „Daraus folgt nicht, daß die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.“¹ Die Diskussion, auf die das Bundesverfassungsgericht anspielte, führte im Jahre 1992 zur Aufnahme von Art. 8b Abs. 1 in den damaligen EG-Vertrag, der bestimmte: „Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.“ Die Bestimmung findet sich heute wortgleich in Art. 22 Abs. 1 S. 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

In Deutschland wurde daraufhin im Jahre 1994 Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG in das Grundgesetz eingefügt. Seine Verfassungsmäßigkeit sowie seine genaue rechtliche Einordnung sind nicht ganz unumstritten.² Beides wurde aber wegen des erwähnten *Obiter dictums* des Bundesverfassungsgerichts zu keinem praktischen Problem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 GG lauten seither: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staats-

1 Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 83, 37 (59) – Schleswig-Holstein sowie BVerfGE 83, 60 ff. – Hamburg.

2 Dazu mit umfassenden Nachweisen statt anderer Marcel Kaufmann: Kommunales Unionsbürgerwahlrecht und demokratischer Staatsaufbau, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 13 (1998), S. 25 ff.

angehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.“

Bei der Schaffung von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG ist ein nicht auf EU-Bürger beschränktes kommunales Ausländerwahlrecht kontrovers diskutiert worden (BT-Drs. 12/6000, 97 f.). Seither gab es mehrere Versuche, das kommunale Ausländerwahlrecht auf Drittstaatsangehörige zu erstrecken. Ein im Jahre 1997 vom Bundesrat beschlossener Entwurf zu einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes (BR-Drs. 515/97) wurde vom Bundestag wegen Ablaufs der Wahlperiode nicht behandelt. Im Jahre 2007 beantragte das Land Rheinland-Pfalz erfolglos im Bundesrat, die erneute Einbringung des Gesetzentwurfs in den Bundestag zu beschließen (BR-Drs. 623/07). Nachdem im Jahre 2009 Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/6628) sowie der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 16/5904) im Bundestag scheiterten,³ weil die Abgeordneten der SPD aus Gründen der Koalitionsrason dagegen stimmten (Bundestags-Plenarprotokolle 16/224, 24674B – 24686B), liegen dem Bundestag seit März 2010 zwei identische Entwürfe der Fraktionen der SPD (BT-Drs. 17/1047) und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/1150) sowie ein in der Sache paralleler Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 17/1146) vor. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG soll danach wie folgt gefasst werden: „Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, sowie Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar.“

Wann über diese Anträge, die an die Ausschüsse verwiesen wurden, abgestimmt wird, ist noch nicht abzusehen. Während die antragstellenden Fraktionen das kommunale Ausländerwahlrecht für einen unverzichtbaren Motor der Integration halten, sehen die Gegner vielfältige Unzulänglichkeiten und sogar die „eklatante Gefahr, dass, wenn es das kommunale Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige gäbe, offenkundig die Möglichkeit bestände, dass auf die in Deutschland lebenden Türken bei Kommunalwahlen entsprechend eingewirkt würde.“⁴

Eine derartige rechtspolitische Diskussion lohnt nur, wenn feststeht, dass ein kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige in verfassungs-

3 Vgl. aus der damaligen Diskussion die Gutachten der Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1270&id=1134>.

4 Abgeordneter Stephan Mayer, CDU/CSU, Erste Lesung, Stenogr. Bericht vom 25. März 2010, Plenarprotokoll 17/34, S. 3245 B.

mäßiger Weise eingeführt werden kann. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, warum es für die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatsangehörige einer Änderung des Grundgesetzes bedarf. Danach wird der Frage nachgegangen, ob eine entsprechende Grundgesetzänderung rechtlich möglich ist. Dabei konzentriert sich der Beitrag auf die Wahl zu den Gemeinde- und Kreisträten und lässt die im Grundsatz parallel zu beurteilenden Bürgermeisterwahlen außen vor. Abschließend werden Einzelaspekte der integrationspolitischen Diskussion herausgegriffen.

Erforderlichkeit einer Änderung des Grundgesetzes

Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalwahlrecht liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Allerdings ist die Landesgesetzgebung an das Grundgesetz gebunden. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gibt vor, dass „das Volk“ auf kommunaler Ebene eine Vertretung wählt, und fügt in seinem S. 3 nur die Wahlberechtigung für EU-Bürger ausdrücklich hinzu. Da es vorliegend um Nicht-EU-Bürger geht, ist die Erstreckung des Kommunalwahlrechts auf sie nur dann unproblematisch, wenn sie zum Volk im Sinne des S. 2 zählen.

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG steht im direkten Zusammenhang zu Art. 20 Abs. 2 GG. Er bestimmt in seinem S. 1: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Die Staatsgewalt wird, wie S. 2 verdeutlicht, vom Volk unter anderem durch Wahlen ausgeübt. Es besteht weitgehend Einigkeit,⁵ dass das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG nach derzeitiger Verfassungsrechtslage das Staatsvolk ist und dass dieses von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen in Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet wird. Ist das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG aber das deutsche Volk, so spricht alles dafür, dass das Begriffsverständnis in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG davon auch für die Gemeinden und Kreise nicht abweicht. Hätte die Verfassung auf der Ebene der Kommunen eine alle In- und Ausländer umfassende Betroffenenmitwirkung, also eine eher körperschaftliche Legitimation wie bei der funktionalen Selbstverwaltung gewollt, hätte eine Regelung zu Wahlen auf kommunaler Ebene nicht in Art. 28 Abs. 1

5 Wie hier statt anderer BVerfGE 83, 37 (51); Helmut Quaritsch: Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 36 (1983), S. 1 ff.; Hans-Jürgen Papier: Verfassungsfragen des kommunalen Ausländerwahlrechts, in: Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV) 40 (1987), S. 309 ff. Anders unter anderem wegen der Annahme eines entsprechenden Verfassungswandels Manfred Zuleeg: Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 8 (1988), S. 13 ff.; Helmut Rittstieg: Wahlrecht für Ausländer. Verfassungsfragen der Teilnahme von Ausländern an den Wahlen in der Wohngemeinde, Königstein/Ts. 1981, passim.

S. 2 GG, sondern in Art. 28 Abs. 2 GG ihren Platz gehabt.⁶ Hinzu kommt: Die ausdrückliche Erstreckung des kommunalen Wahlrechts auf EU-Bürger in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG wäre überflüssig, wenn Ausländer ohnehin zum Volk im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zählen würden.

Erwägen lässt sich allenfalls, ob Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 GG für die Länder lediglich Mindestvorgaben enthalten, mit der Folge, dass die Länder den Kreis der Wahlberechtigten erweitern können.⁷ Dagegen spricht die systematische Nähe der Regelungen zum Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Das Homogenitätsgebot schreibt für die Länder ein Mindestmaß an Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Strukturen und damit auch an Übereinstimmung untereinander fest. Wenn unmittelbar im Anschluss ausdrücklich angeordnet wird, dass es auf der Ebene der Länder, Kreise und Gemeinden Vertretungen geben muss, wie sie zu wählen sind und wer sie wählt, dann deutet das darauf hin, dass diese Eckpunkte in allen Bundesländern identisch geregelt sein sollen. Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 GG intendieren damit eine von den Ländern nicht veränderbare Homogenität im Bereich von Wahlen. Sie bezieht sich auch auf den Kreis der Wahlberechtigten.⁸ Die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Angehörige von Drittstaaten kommt daher nur bei einer Änderung von Art. 28 Abs. 1 S. 2 oder S. 3 GG in Betracht.

Möglichkeit einer Änderung des Grundgesetzes?

Werden die qualifizierten Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG erzielt und die Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 GG eingehalten, hängt die Zulässigkeit einer entsprechenden Grundgesetzänderung davon ab, ob die inhaltlichen Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt werden. Art. 79 Abs. 3 GG entzieht unter anderem die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze einer Abänderung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber. Einschlägig ist hier die in Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommende Volkssouveränität. Es stellt sich die Frage, ob es zu ihren Grundsätzen, also zu ihrem unabänderbaren Kerngehalt zählt, dass sich ausländische Staatsangehörige nicht an Kommunalwahlen beteiligen können.

⁶ Vgl. statt vieler BVerfGE 83, 37 (55 f.).

⁷ So zum Beispiel Dietmar Breer: Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts, Berlin 1982, S. 120 ff.; Brun-Otto Bryde: Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, in: Juristenzeitung (JZ) 44 (1989), S. 257 (260).

⁸ Vgl. statt vieler BVerfGE 83, 37 (58 f.); Peter J. Tettinger: Kommentierung zu Art. 28 Abs. 1 GG, in: Hermann von Mangoldt u. a.: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005, Art. 28 Abs. 1 Rn. 77.

Ist das der Fall, ist allerdings auch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG unwirksam.⁹ Versuche, ihn als unionsrechtlich geprägten Sonderfall zu begreifen,¹⁰ treffen das Problem nicht, weil die Frage, was zum unabänderbaren Kern der Volkssouveränität zählt, wegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG nicht vom Vorliegen eines EU-Bezugs abhängt.

Wagt man, die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einer entsprechenden Verfassungsänderung zu prognostizieren, so ist zunächst festzustellen, dass das Gericht bisher nur die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts durch Landesrecht, nicht aber eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes ausgeschlossen hat. Im Gegenteil hat es das Gericht wie schon erwähnt sogar für möglich gehalten, dass die „im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann,“¹¹ wobei der Textpassage aber nicht genau zu entnehmen ist, ob sie sich nur auf ein Ausländerwahlrecht für EU-Bürger bezieht oder übergreifend gemeint ist. In der Maastricht-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG implizit als verfassungsgemäß bestätigt, indem es die mit angegriffene Norm weder problematisiert noch erörtert hat.¹² Im Lissabon-Urteil befasste sich das Gericht mit der Frage, ob der Vertrag von Lissabon das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland beseitigt. Das wird verneint. Dabei wird deutlich, dass das Gericht den Begriff des Staatsvolkes mit der deutschen Staatsangehörigkeit verknüpft. Das kommunale Ausländerwahlrecht für EU-Bürger hält das Gericht offenbar dennoch für unproblematisch, da es ohne nähere Argumentation ausführt: „Auch angesichts des Ausbaus der Rechte der Unionsbürger bewahrt das deutsche Staatsvolk [...] seine Existenz [...]. So bestehen mitgliedstaatliche Möglichkeiten der Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fort. Das Wahlrecht in den Mitgliedstaaten zu den je-

9 Ebenso Ralf Jahn/Norbert K. Riedel: Gemeinschaftsrechtliche Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Ausländer und innerstaatliches Verfassungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 8 (1989), S. 716 (719); Hanschmann, Stellungnahme für den Innenausschuss (wie Anm. 3), S. 7f.

10 So aber Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 28; Klaus Vogelsang: Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblattwerk (Stand: 2010), Art. 28 Rn. 61 ff. In diese Richtung auch Hamburgisches Verfassungsgericht (HVerfG), Urteil v. 20. 9. 2005 – HVerfG10/04; HVerfG, Urteil v. 7. 9. 2009 – HVerfG 3/08.

11 BVerfGE 83, 37 (59).

12 BVerfGE 89, 155 (179 f.).

weiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.“¹³

Unbestreitbar zählt zu den Grundsätzen, die durch eine Grundgesetzänderung nicht berührt werden dürfen, die in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zum Ausdruck kommende Volkssouveränität. Das bedeutet, dass jede Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk legitimiert sein muss. Das gilt auch für die Ausübung von Staatsgewalt durch die Gemeinden. Ob es dem verfassungsändernden Gesetzgeber möglich ist, den Bezugspunkt der Volkssouveränität zu ändern, oder ob es zum unabänderbaren Kern des Art. 20 Abs. 2 GG gehört, dass das die Staatsgewalt ausübende Volk deutsch ist, ist demgegenüber umstritten.¹⁴ Die Bestimmung der Zugehörigkeit einer Person zum Staatsvolk anhand der Staatsangehörigkeit hat nicht nur Tradition. Auch das Völkerrecht verfährt auf diese Weise. Es spricht daher viel dafür, dass im Wege einer Verfassungsänderung nicht davon abgerückt werden kann, dass jede Ausübung von Staatsgewalt vom deutschen Volk legitimiert sein muss.

Das sagt allerdings noch nichts gegen die Zulässigkeit eines kommunalen Ausländerwahlrechts. Zu bedenken ist, dass Art. 79 Abs. 3 GG weder Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG noch Art. 28 Abs. 2 GG änderungsfest stellt. Im Wege der Verfassungsänderung könnte beispielsweise die kommunale Verwaltungsebene vollständig abgeschafft werden. Sie kann auch grundlegend umstrukturiert werden. Dementsprechend ist es denkbar, die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG angelegte parallele Struktur der Wahlberechtigung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene aufzugeben. Sichergestellt sein muss nur, dass trotz der Beteiligung von Ausländern an kommunalen Wahlen die von den Kommunen ausgeübte Staatsgewalt durch das deutsche Volk legitimiert ist. Die entscheidende Frage ist daher: Inwieweit vermindert die Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen an Kommunalwahlen die Rückbindung der Ausübung von Staatsgewalt an das deutsche Volk, und ist die verbleibende Rückbindung noch ausreichend,

¹³ BVerfGE 123, 267 (405f.).

¹⁴ Für die Unabänderbarkeit z. B. Mathias Herdegen: Kommentierung zu Art. 79 Abs. 3 GG, in: Theodor Maunz/Günther Dürig: Grundgesetz, München, Lsbl. (Stand: 2010), Art. 79 Abs. 3 Rn. 132; Karl-Peter Sommermann: Kommentierung zu Art. 20 Abs. 2 GG, in: Hermann von Mangoldt u. a.: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. München 2005, Art. 20 Abs. 2 Rn. 153. Für die Abänderbarkeit zum Beispiel Horst Dreier: Kommentierung zu Art. 79 Abs. 3 GG, in: ders. (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 79 Abs. 3 Rn. 122; Eberhard Schmidt-Aßmann: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 116 (1991), S. 329 (351); Karl-E. Hain: Kommentierung zu Art. 79 Abs. 3 GG, in: Hermann von Mangoldt u. a.: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. München 2005, Art. 79 Abs. 3 Rn. 79.

oder unterschreitet sie das von Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsänderungsfest gestellte demokratische Legitimationsniveau?¹⁵

Kommunale Tätigkeit ist exekutive Tätigkeit. Zentrale Instrumente für die Legitimation von exekutivem Handeln und Entscheiden sind dessen Bindung an das demokratisch legitimierte Parlamentsgesetz sowie dessen Einbindung in hierarchische, auf der Ebene der Regierung endende Aufsichts- und Weisungsstrukturen, die die Regierung in die Lage versetzen, gegebenenfalls die Verantwortung für exekutives Handeln gegenüber dem Parlament zu übernehmen. Ein kommunales Ausländerwahlrecht ändert nichts daran, dass die kommunalen Organe und Ämter bei ihrer Tätigkeit an die Parlamentsgesetze gebunden sind, im Bereich örtlicher Angelegenheiten zur Durchsetzung dieser Bindung der hierarchisch gegliederten Rechtsaufsicht unterliegen und bei der Wahrnehmung von Weisungsaufgaben darüber hinaus in die inhaltlichen Weisungs- und Aufsichtsstrukturen der dem Parlament verantwortlichen Ministerialbürokratie eingegliedert sind. Die sogenannte sachliche demokratische Legitimation kommunaler Tätigkeit bleibt durch die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts also unberührt.

Organe und Ämter sind als juristische Konstrukte allerdings nicht handlungs- und entscheidungsfähig. Ihnen müssen die Handlungen und Entscheidungen von natürlichen Personen, den sogenannten Amtswaltern, rechtlich zugerechnet werden. Üblicherweise geht man unter dem derzeit geltenden Verfassungsrecht davon aus, dass grundsätzlich auch die Verknüpfung zwischen einer natürlichen Person und einem Amt, also die Entscheidung, eine bestimmte natürliche Person mit der Wahrnehmung eines bestimmten staatlichen Amtes zu betrauen, auf das deutsche Volk zurückführbar sein muss. Die damit umschriebene personelle demokratische Legitimation wird dadurch hergestellt, dass die natürliche Person, die mit Wirkung für den Staat handelt und entscheidet, ihre Befugnis dazu entweder auf Volkswahl oder auf die Einsetzung durch eine staatliche Stelle zurückführen kann, für die eine natürliche Person handelt, die ihre Befugnis dazu ihrerseits unmittelbar oder mittelbar auf Volkswahl zurückzuführen vermag.

Die personelle Legitimation kommunaler Amtswalter wird grundsätzlich durch eine Legitimationskette von den unmittelbar vom Volk gewählten Amtsträgern hin zu allen anderen kommunalen Bediensteten hergestellt. Nimmt man ausländische Staatsangehörige zu den Wahlberechtigten auf kommunaler Ebene hinzu, können kommunale Amtswalter ihre Rechtsstellung nicht mehr

15 Zu Grundfragen und Mechanismen demokratischer Legitimation und zum Folgenden statt anderer Schmidt-Aßmann: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff (wie Anm. 14), S. 329 ff.

ausschließlich auf das deutsche Gemeindevolk zurückführen. Das wirft als Erstes die Frage auf, ob das zum vollständigen oder teilweisen Verlust ihrer personellen demokratischen Legitimation führt. Ist das der Fall, ist als Zweites zu fragen, ob die verbleibende sachliche Legitimation eine ausreichende Rückbindung der Ausübung kommunaler Staatsgewalt an das deutsche Volk, also ein Legitimationsniveau ermöglicht, das dem verfassungsänderungsfesten Kern der Volkssouveränität noch entspricht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner schon erwähnten Entscheidung zum einfachgesetzlich eingeführten Ausländerwahlrecht zu den hamburgischen Bezirksversammlungen festgestellt: „Wahlen, bei denen auch Ausländer wahlberechtigt sind, können demokratische Legitimation nicht vermitteln.“¹⁶ Gleichwohl hat das Gericht in seiner Entscheidung vom selben Tag zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer im Wege der Verfassungsänderung nicht ausgeschlossen. Nimmt man beide Aussagen zusammen, hält es das Gericht möglicherweise für denkbar, dass das bei einer Beteiligung von Ausländern an Kommunalwahlen verbleibende Legitimationsniveau den nach Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsänderungsfesten Kern der Volkssouveränität trotz Wegfalls der personellen demokratischen Legitimation nicht unterschreitet.

Zunächst bestehen schon Zweifel, ob durch die Beteiligung von Ausländern an Kommunalwahlen die demokratische Legitimation der Gewählten tatsächlich in jedem Fall vollständig entfällt. Nur erwähnt sei, dass Ausländer bereits jetzt in erheblichem Maße an staatlichen Entscheidungsprozessen mitwirken, ohne dass man deshalb die Rückbindung der jeweiligen Entscheidung an das deutsche Volk vollständig in Frage stellt. Ausländische Staatsbürger können im öffentlichen Dienst beschäftigt sein, unter bestimmten Voraussetzungen sogar als Beamte (§ 6 Abs. 3 Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg), und damit als Amtswalter mit Wirkung für den Staat Entscheidungen treffen. Ausländische Einwohner können nach § 33 Abs. 4 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW) im Gemeinderat Anregungen oder Vorschläge unterbreiten, nach § 33 Abs. 3 GemO BW als sachkundige Einwohner zur Beratung von Angelegenheiten hinzugezogen werden sowie nach §§ 40 Abs. 1 S. 4, 41 Abs. 1 S. 2 GemO BW beratende Mitglieder in beschließenden und beratenden Ausschüssen sein. Auf der Ebene der Kreise gilt Vergleichbares. Im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung, also zum Beispiel bei Kammerwahlen, haben Ausländer ein unbeschränktes aktives und passives Wahlrecht. In Verwaltungs- sowie in Planungsverfahren, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, können sie ihre Vorstellungen und Interessen einbringen und auf diese Weise den Inhalt

16 BVerfGE 83, 60 (81).

staatlicher Verwaltungsentscheidungen mitprägen. In Verfahren, in denen ausländische Staatsangehörige zur Wahrnehmung eigener Rechte beteiligt sind, gilt das ohnehin. Das bedeutet: Bereits jetzt gibt es für ausländische Staatsangehörige vielfältige Möglichkeiten, auf staatliche Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, ohne dass deshalb die Rückführbarkeit der jeweiligen Entscheidungen auf das deutsche Volk in Frage gestellt wird.

Nun könnte man einwenden, dass es sich bei den meisten der genannten Einflussmöglichkeiten nicht um Wahlen und im Übrigen zumeist nicht um Formen „echter Mitentscheidung“, sondern eher um vorbereitende Tätigkeiten oder Konsultationen handelt. Vielfach geht man davon aus, derartige Tätigkeiten unterlägen nicht dem Grundsatz demokratischer Legitimation,¹⁷ mit der Folge, dass sich der Staat insoweit nicht personell legitimierter Personen bedienen kann. Die damit verbundene Vorstellung der Trennbarkeit von Konsultation oder Beratung einerseits und staatlicher Entscheidung andererseits ist aber nicht richtig. Staatliches Entscheiden ist – wie jedes Entscheiden – prozesshaft. Jede Beratung und jede sonstige entscheidungsvorbereitende Tätigkeit hat einen mal kleineren, mal größeren Mitentscheidungsanteil.¹⁸ Die Beschaffung von Daten erfordert beispielsweise bereits Entscheidungen darüber, welche Informationen für den weiteren Entscheidungsprozess relevant sein können. Das bedeutet: einerseits bedürfen auch diese Anteile im staatlichen Entscheidungsprozess grundsätzlich der demokratischen Legitimation, andererseits stellen partielle Legitimationsdefizite aber nicht automatisch die Gesamtlegitimation einer staatlichen Entscheidung in Frage. Dieser Gedanke muss jedenfalls im Ansatz auch für Wahlen gelten. Wird beispielsweise unter Geltung eines kommunalen Ausländerwahlrechts in einer Gemeinde mit einem Ausländeranteil von 10 % bei einer Wahlbeteiligung von 80 % eine Person mit absoluter Mehrheit gewählt, überzeugt es nicht, dieser gewählten Person jede Rückbindung an den Willen des deutschen Volkes abzusprechen.¹⁹ Anders kann das bei anderen Zahlenverhältnissen sein. Dennoch ist nicht grundsätzlich von einem vollständigen Wegfall der personellen Legitimation auszugehen. Zuzu-

17 Statt anderer BVerfGE 83, 60 (73); Schmidt-Aßmann: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff (wie Anm. 14), S. 329 (342).

18 Walter Krebs: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 33; Barbara Remmert: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur privaten Entscheidungsvorbereitung, Tübingen 2003, S. 224f.

19 In diesem Sinne auch Bryde: Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie (wie Anm. 7), S. 257 (260).

geben ist allerdings, dass bei Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts die personelle Legitimation kommunaler Amtswalter abnimmt.

Daher ist zu überlegen, ob diese Defizite in der personellen demokratischen Legitimation durch die nach wie vor unverändert vorhandene sachliche demokratische Legitimation kompensiert werden kann. Unter dem geltenden Verfassungsrecht ist schon auf abstrakter Ebene umstritten, ob sich Mängel bei der personellen Legitimation durch eine ausreichende oder überschießende sachliche Legitimation ausgleichen lassen.²⁰ Dafür, dass das möglich ist, spricht zunächst, dass nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht die tätige Person, sondern die von ihr ausgeübte Staatsgewalt, also die Sachentscheidung, der Rückführbarkeit auf das Volk bedarf. Hinzu kommt, dass die Verfassung keine bestimmte Form der Legitimationsvermittlung vorschreibt. Der Grundsatz der Volkssouveränität gebietet auch nicht, dass jede Ausübung von Staatsgewalt jeweils bestmöglich auf das Volk rückführbar sein muss. Es bedarf also nicht notwendig zugleich einer möglichst engen Rechtsbindung, einer möglichst dichten Aufsicht und einer möglichst hohen personellen Legitimation. Das sieht für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung das Bundesverfassungsgericht ebenso.²¹ Können aber schon unter dem geltenden Verfassungsrecht personelle Legitimationsmängel kompensiert werden, dann ist es grundsätzlich denkbar, dass die durch ein kommunales Ausländerwahlrecht bewirkte Minderung oder gegebenenfalls auch Aufhebung der personellen Legitimation kommunaler Amtsträger nicht gegen die Anforderungen des verfassungsänderungsfesten Kerns der Volkssouveränität verstößt.

Wo die Grenzen dieses Kerns liegen, ist schwer zu umschreiben. Sie sind jedenfalls unterschritten, wenn keinerlei effektive Rückbindung von kommunaler Staatsgewalt an den Willen des deutschen Volkes besteht. Bewertet man die bei Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer verbleibende demokratische Legitimation kommunaler Tätigkeit im Bereich der gemeindlichen Weisungsaufgaben bzw. im Bereich der vom Landrat wahrzunehmenden staatlichen Aufgaben, so erscheint die Rückbindung an den Willen des Staatsvolkes in beiden Fallgestaltungen effektiv: Die Tätigkeit ist gesetzesgebunden und untersteht der Rechts- und Fachaufsicht der dem Landesparlament verantwortlichen Ministerialverwaltung. Beim Landrat kommt hinzu, dass er ohnehin

20 Gegen die Möglichkeit vollständiger Kompensation zum Beispiel Böckenförde: Demokratie als Verfassungsprinzip (wie Anm. 10), § 24 Rn. 22. Dafür zum Beispiel Matthias Jestaedt: Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Tübingen 1993, S. 284.

21 BVerfGE 107, 59 (91 ff.).

nach § 39 Abs. 3 Landkreisordnung Baden-Württemberg (LKrO BW) nur unter maßgeblicher Mitwirkung der unmittelbaren Landesverwaltung vom Kreisrat gewählt werden kann, so dass ihm und der von ihm geleiteten Verwaltung in jedem Fall auch eine nicht unerhebliche personelle Legitimation zuzusprechen ist.

Schwieriger ist es in Bezug auf die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben. Hier addieren sich die durch ein kommunales Ausländerwahlrecht geminderte personelle demokratische Legitimation und die durch die fehlende inhaltliche Weisungsbindung schwächere sachliche Rückbindung kommunaler Entscheidungen an den Willen des deutschen Volkes negativ auf. Hinzu kommt, dass die Gemeinden in Bezug auf die örtlichen Angelegenheiten ein nicht an eine besondere Ermächtigung geknüpft Zugriffsrecht haben. Auch die gesetzliche Determination ihrer Tätigkeit ist – dem Selbstverwaltungsgedanken entsprechend – also nur begrenzt. Gleichwohl muss man sich vergegenwärtigen, dass nicht nur die Wahrnehmung staatlich übertragener Aufgaben, sondern auch die von Selbstverwaltungsaufgaben Wahrnehmung exekutiver Gewalt, also gesetzeseprägte und -gebundene Tätigkeit ist. Der parlamentarische Gesetzgeber hat stets die Möglichkeit, die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises einzuschränken, zusätzliche pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zu statuieren, die Rahmenbedingungen der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zu normieren oder die kommunalen Handlungsmöglichkeiten über die Finanzausstattung zu reglementieren. Grundrechtsrelevantes kommunales Handeln bedarf ohnehin einer speziellen und hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Ermächtigung. Schließlich besteht eine vollständige Rechtsaufsicht. Eine mehrfache Rückbindung der Ausübung kommunaler Staatsgewalt an das deutsche Volk ist also auch bei Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts gewahrt.

Es spricht viel dafür, dass das ausreicht, um den verfassungsänderungsfesten Kern der Volkssouveränität zu wahren. Für das geltende Verfassungsrecht hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Träger funktionaler Selbstverwaltung entschieden, dass es nicht notwendig einer lückenlosen personellen Legitimationskette vom Volk bis zum einzelnen Entscheidungsbefugten bedarf. Erforderlich sei nur, dass die Aufgaben und Befugnisse dieser Selbstverwaltungseinheiten in einem Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und dass deren Wahrnehmung der Aufsicht durch personell demokratisch legitimierte Amtswalter unterliegt. Dabei meint das Gericht mit Aufsicht keine umfassende Fachaufsicht. Die Zulässigkeit dieses vergleichsweise niedrigen Legitimationsniveaus erklärt das Gericht damit, dass funktionale Selbstverwaltung als Betroffenenverwaltung ebenso wie die Volkssouveränität eine Ausprägung des demokratischen Prinzips ist: „Sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditi-

onellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung [...]. Das demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG erlaubt deshalb, durch Gesetz – also durch einen Akt des vom Volk gewählten und daher klassisch demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers – für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen“.²² Wenn sich nun das demokratisch legitimierte einfache Gesetz aus den genannten Gründen im Bereich der funktionellen Selbstverwaltung für ein derartiges Legitimationsniveau entscheiden darf, dann muss das auch dem ebenfalls demokratisch legitimierten verfassungsändernden Gesetz in Bezug auf die Kommunen möglich sein.²³ Zwar mag sich die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau dadurch in Richtung einer Betroffenenmitverwaltung verschieben. Davor schützt Art. 79 Abs. 3 GG nicht.

Integrationspolitischer Nutzen eines kommunalen Ausländerwahlrechts?

Steht der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts im Wege der Verfassungsänderung damit nichts entgegen, stellt sich die Frage nach dem integrationspolitischen Nutzen. Diese Frage zu beantworten entzieht sich der juristischen Kompetenz. Hinzuweisen ist daher nur auf zwei Gesichtspunkte. Der erste betrifft Formulierungsfragen. Vorgeschlagen wird derzeit, Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG wie folgt zu fassen: „Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, sowie Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar.“ Der in dieser Formulierung enthaltene Verweis auf das Landesrecht ist unklar. Können Landesgesetze das kommunale Ausländerwahlrecht an zusätzliche Voraussetzungen knüpfen?

22 BVerfGE 107, 59 (92).

23 Im Ergebnis ebenso z. B. Papier: Verfassungsfragen des kommunalen Ausländerwahlrechts (wie Anm. 5), S. 309 (314); Schmidt-Aßmann: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff (wie Anm. 14), S. 329 (351); Bryde: Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie (wie Anm. 7), S. 257 (260); Herdegen: Kommentierung zu Art. 79 Abs. 3 GG (wie Anm. 14), S. 132; Hanschmann, Stellungnahme für den Innenausschuss (wie Anm. 3), S. 7f. Dagegen zum Beispiel Rennert: Stellungnahme für den Innenausschuss (wie Anm. 3); Pechstein: Stellungnahme für den Innenausschuss (wie Anm. 3).

Bleibt es insbesondere zulässig, landesrechtlich von der Möglichkeit des Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 94/80/EG des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 1994 Gebrauch zu machen, im Bereich des passiven Wahlrechts bestimmte Ämter, die nicht nur kommunale, sondern zugleich staatliche Aufgaben erfüllen, den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten? Und sollte das Wahlrecht statt an den nicht ganz eindeutigen Rechtsbegriff des ständigen Wohnsitzes nicht besser an einen rechtmäßigen Mindestaufenthalt in Deutschland anknüpfen? Diese Fragen müssen überdacht werden.

Überdacht werden müssen als zweites die Regelungsalternativen. Die denkbare Alternative zum kommunalen Ausländerwahlrecht hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein aufgezeigt: „Das Staatsangehörigkeitsrecht ist [...] der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann.“²⁴ Allerdings knüpft das Staatsangehörigkeitsrecht die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger nach wie vor an einige Hürden. Das liegt daran, dass es die Einbürgerung weniger als Mittel der Integration begreift, sondern die Einbürgerung im Prinzip an das Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stellt und dabei im Grundsatz für den Nachweis einer gelungenen Integration die Aufgabe doppelter Staatsangehörigkeiten verlangt.²⁵ Will man diese beiden Grundentscheidungen des Staatsangehörigkeitsrechts beibehalten oder geht man jedenfalls davon aus, dass eine Abkehr von ihnen zurzeit nicht politisch durchsetzbar ist, dann könnte die Gewährung eines kommunalen Ausländerwahlrechts ein Mittel der Integration auf dem Weg zur Einbürgerung sein. Allerdings sind – betrachtet man beispielsweise die Wahlbeteiligungen von durchschnittlich nur 50,7 % bei den Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg im Jahre 2009²⁶ – Kommunalwahlen als politisches Gestaltungsmittel schon für deutsche Wähler nicht sonderlich attraktiv. Daran, ob von einem kommunalen Ausländerwahlrecht in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht würde und ob es die Integration faktisch signifikant beför-

24 BVerfGE 83, 37 (52).

25 Dazu statt anderer näher Astrid Wallrabenstein: Integration und Staatsangehörigkeit: Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Konrad Sahlfeld/Caroni, Martina/Chudozilov, Anna/Girsberger, Michael/Hördegen, Stephan/Keller, Lucy/Leutert, Stefan/Thurnherr, Daniela (Hrsg.): Integration und Recht, München 2003, S. 243 ff.

26 Vgl. www.kommunalwahl-bw.de.

dert, bestehen daher Zweifel.²⁷ Die in der politischen Diskussion geäußerte gegenteilige These, ein „Kommunalwahlrecht für Ausländer würde den Antrieb, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben, weiter erlahmen lassen“,²⁸ erscheint allerdings noch unwahrscheinlicher.

Literaturhinweise

- Bryde, Brun-Otto: Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, in: Juristenzeitung (JZ) 44 (1989), S. 257 ff.
- Jahn, Ralf/Riedel, Norbert K.: Gemeinschaftsrechtliche Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Ausländer und innerstaatliches Verfassungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 8 (1989), S. 716 ff.
- Kaufmann, Marcel: Kommunales Unionsbürgerwahlrecht und demokratischer Staatsaufbau, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 13 (1998), S. 25 ff.
- Papier, Hans-Jürgen: Verfassungsfragen des kommunalen Ausländerwahlrechts, in: Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV) 40 (1987), 309 ff.
- Rittstieg, Helmut: Wahlrecht für Ausländer. Verfassungsfragen der Teilnahme von Ausländern an den Wahlen in der Wohngemeinde, Königstein/Ts. 1981.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 116 (1991), S. 329 ff.
- Wallrabenstein, Astrid: Integration und Staatsangehörigkeit: Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Sahlfeld, Konrad /Caroni, Martina/Chudozilov, Anna/Girsberger, Michael/Hördegen, Stephan/Keller, Lucy/Leutert, Stefan/Thurnherr, Daniela u. a. (Hrsg.), Integration und Recht, München 2003, S. 243 ff.
- Zuleeg, Manfred: Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 8 (1988), S. 13 ff.

27 Bei der Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart 1996 sollen sich 21,5 % der wahlberechtigten EU-Ausländer am ersten und 18,6 % am zweiten Wahlgang beteiligt haben. Von den deutschen Wahlberechtigten gingen im ersten Wahlgang 56,2 % und im zweiten Wahlgang 57,3 % zur Wahl. Zahlen nach Regine Schunda: Das Wahlrecht von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen in Deutschland, Frankfurt/M., 2003, S. 369 f.

28 Abgeordneter Reinhard Grindel, CDU/CSU, Erste Lesung, Stenogr. Bericht vom 25. März 2010, Plenarprotokoll 17/34, S. 3240 A.

Die Europäische Union und ihr Einfluss auf die Kommunalpolitik – ein Erfahrungsbericht

Wolfgang Dietz ist seit dem Jahr 2000 Oberbürgermeister von Weil am Rhein, einer Stadt im Dreiländereck an der Grenze zur Schweiz und zu Frankreich. Zuvor war er Leiter der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union in Brüssel.

Die Europäische Union (EU) und die Kommunen sind – betrachtet man die Gemeinschaft der 27 Mitgliedstaaten – ein sehr spezielles, um nicht zu sagen ein exotisches Thema. Wer einen näheren Blick auf die jeweiligen nationalen Verfassungen wirft, um zu sehen, wie die Gemeindegliederungen eingeordnet und behandelt werden, wird dieses unschwer feststellen. Rasch wird dabei deutlich, welche Sonderstellung die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten haben.

Die Garantie der Selbstverwaltung, die Art. 28 des Grundgesetzes den deutschen Kommunen gewährt, steht verfassungsrechtlich ziemlich alleine in Europa. Eine vergleichbare Systematik kennen eigentlich nur die Österreicher. Und die Schweizer – die sind aber nicht Mitglied der EU.

Kommunale Selbstverwaltung ist einerseits ein Thema der verfassungsrechtlich eingeräumten Rechte, andererseits aber auch ein Thema wirtschaftlichen und tatsächlichen Könnens. Unter letzterem leiden beispielsweise die französischen und belgischen Kommunen. Ihre inneren Entscheidungsstrukturen ähneln vielfach denen in Süddeutschland und verleiten daher zu einer vergleichbaren Einstufung. Die Ähnlichkeit in der inneren Struktur verwundert nicht, denn nach dem Zweiten Weltkrieg exportierten Franzosen, Engländer und Amerikaner Teile ihres Kommunalverständnisses zur inneren Organisationsstruktur in die deutschen Gemeindeordnungen. Man denke nur an die Magistratsverfassung in Hessen oder das erst vor einigen Jahren abgeschaffte duale System von Ratsvorsitzendem und Leiter der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zugleich erfüllte eine starke rechtliche Stellung der Kommunen für die Siegermächte auch eine andere Funktion: Sie war ein Beitrag zur Dezentralisierung und damit innerstaatlicher Machtbalance in Deutschland – ähnlich der Stärkung des deutschen Föderalismus. Zugleich erfüllte die starke Rolle, die man den Kommunen einräumte, auch die Erwartung an das Freisetzen von

Kräften beim Wiederaufbau des Landes. Sie hat sich damit auch ökonomisch – jenseits des Gedankens der Subsidiarität – bewährt.

Erforderlich ist eine „kritische Masse“ an Bürgerinnen und Bürgern

Kommunale Selbstverwaltung kann sich wirkungsvoll entfalten, wenn ihr eine gewisse Zahl von Einwohnern, sozusagen eine „kritische Masse“ an Bürgerinnen und Bürgern, zugrundeliegt. Im europäischen Frankreich (also ohne die Überseegebiete) gibt es beispielsweise 36 570 Gemeinden. Ihre Größe ist zum Teil beeindruckend klein. Es hat in den vergangenen 200 Jahren in Frankreich keine systematische Gemeindereform gegeben und die Tradition der kleinen Gemeinden ist außerordentlich stark, so dass Änderungen aus heutiger Sicht unwahrscheinlich sind. Aktuell behilft man sich mit Konstruktionen wie den *Communautés des Communes* oder den *Communautés Urbaines*, die nach unserem Kommunalverfassungssystem mit vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften oder bei größeren Städten mit einem Stadt-Umland-Verband wie der Region Stuttgart vergleichbar sind. In vielen anderen europäischen Ländern gibt es ähnliche kleinräumige Strukturen. Hinzu tritt die angesprochene verfassungsrechtliche Rolle. Namentlich die Staaten in Osteuropa haben eine zentralstaatliche Tradition. Ihnen dienen die Kommunaleinheiten in erster Linie als staatliche Einheiten in der Fläche. Die Konsequenz für die deutschen Kommunen ist damit recht deutlich umschrieben: Verbündete für die Idee der kommunalen Selbstverwaltung der Stein'schen Prägung sind in der Europäischen Union dünn gesät.

Die Regelungen des Vertrags von Lissabon sind das eine, die tatsächlichen Machtstrukturen das andere

Nun setzten viele in der Vergangenheit auf Regelungen des Vertrags von Lissabon und auf die Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes in diesem Reformwerk der EU, das zum 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Die Regelungen des EU-Vertrags (Art. 4, Abs. 2: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“) gehen von einer Anerkennung der kommunalen Ebene als Verwaltungsebene aus. In der politischen Würdigung wird – namentlich von den Kommunalverbänden – dabei stets auf die Verankerung im gemeinschaftlichen Primärrecht und die Klagemöglichkeiten abgehoben, die sich in Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz ergeben.

Ich bin versucht, in die klassische Zitatensammlung auszuweichen: „Die Worte hör’ ich wohl, allein mir fehlt der Glaube.“ Oder besser gesagt: Es wird sich weisen müssen, welche Kraft diese Vertragsbestimmungen angesichts der bereits skizzierten tatsächlichen Machtstrukturen in den Mitgliedstaaten entfalten können. Der Ausschuss der Regionen (AdR) – jetzt mit 352 Mitgliedern, davon 24 aus Deutschland, besetzt – hat im Zuge der Vertragsreform trotz der gerade von deutscher Seite vehement vorgetragenen Forderung keine Organstellung erhalten und fristet das Schicksal des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Darüber können aus meiner Sicht keine noch so farbenprächtigen Hochglanzbroschüren und von ihrem Auftrag beseelte Mitarbeiter des AdR hinwegtäuschen. Die Einrichtung ist besser als kein Ausschuss, aber nicht wirklich die EU-Institutionen bewegend. Es zeigt sich auch an diesem Beispiel sehr eklatant, dass die Kommunen darauf angewiesen sind, in den Regierungen der Mitgliedstaaten einen Fürsprecher für ihre Anliegen zu haben. Das ist in der EU aus meiner Erfahrung noch immer die wirkungsvollste Methode.

Ich bleibe bei meiner These: Die rechtliche Stellung der Kommunen im Entscheidungsprozedere der Gemeinschaft ist – sagen wir es diplomatisch – fortgesetzt verbesserungsfähig. Die EU ist bei einer kritischen Beurteilung der Lage der Kommunen dabei allerdings nicht alleine. Zudem sollte man an die supranationale Ebene nicht höhere Ansprüche richten als an die eigenen regionalen und nationalen Ebenen. Auch dort liegt aus meiner Sicht vieles im Argen, wenn es darum geht, Wunsch und Wirklichkeit miteinander zu verbinden.

Auch bei uns liegt einiges im Argen: Beispiel Konnexität

Als Stichwort sei der Hinweis auf den Kampf um die sogenannte Konnexität gestattet. Die Kommunen sind nach unserer Verfassung Teile der Länder und müssen auch im innerstaatlichen Kontext ihre Position täglich aufs Neue verteidigen. Die Bundesgesetzgebung ist voll von Einflüssen auf das tägliche Leben der Kommunen – und ganz besonders im tatsächlichen finanziellen Bereich. Als aktuelles Beispiel kann die Diskussion um die Einrichtung von Kindergartenplätzen für Kinder unter drei Jahren dienen. Der Bund bestellt, indem er die Diskussion lostritt, gibt Anstoßfinanzierungen und lässt die betroffenen Kommunen anschließend alleine. Die Gewerbesteuerdiskussion ist ein anderes Beispiel. Ihre Änderung ist Bundesrecht. Wir können uns lautstark öffentlich zu Wort melden, letzte Entscheidungen liegen aber beim Gesetzgeber. Gleichwohl stehen die deutschen Kommunen bei verfassungsrechtlicher Betrachtung und auch bei der Analyse der tatsächlichen Verhältnisse noch immer weit besser da

als Kommunen anderer Mitgliedstaaten. Städtepartnerschaften können diesen Umstand zum Teil sehr plastisch erhellen, wenn man ins Gespräch mit Kollegen beispielsweise aus Großbritannien tritt.

Unsere Sonderstellung als deutsche Kommunen ist in Europa daher nicht einfach. Sonderstellungen sind nie einfach. Das kennen wir aus der Arbeit der Kommunen zur Genüge, denn Sonderstellungen machen es immer nötig, eine Ausnahme zu begründen. Und nichts mögen Politiker und Verwaltungsbeamte weniger als Ausnahmen. Nicht anders verhält es sich auf europäischer Ebene. Sehr schnell ist man beim Thema „Extrawurst“. Die deutschen Sparkassen, deren Träger die Kommunen sind, können davon ein Lied singen.

Es würde den Rahmen sprengen, wenn man auch nur annähernd alle Belege aufführen wollte, in denen die EU Einfluss auf die Kommunalpolitik ausübt. Angesichts der doppelten Rolle der deutschen Kommunen im Staatsaufbau – mit den bestehenden Funktionen als Selbstverwaltungskörperschaft und als Behörde mit hoheitlichen Vollzugsaufgaben – gibt es wohl nur sehr wenige Rechtssetzungsakte der EU, welche nicht auf die kommunale Verwaltung und auf die kommunalen Entscheidungen einwirken. Wenn die Aussage richtig ist, wonach 80 % aller Entscheidungen des deutschen Gesetzgebers ihren Ursprung im Ministerrat der EU haben, dann wird deutlich, in welchem Maß die Kommunen tangiert sind.

Ich möchte einige Beispiele hervorheben und mich dabei durchaus auch kritisch mit Wunsch und Wirklichkeit auseinandersetzen. Die Systematik europäischer Gesetzgebung über Richtlinien liegt in der Zielformulierung. Deutlich wird das schon bei den Erwägungsgründen, die einer Richtlinie vorausgeschaltet sind. Insoweit haben Richtlinien eine Art „verbindlichen Appelcharakter“, zumal es in der Regel den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, mit welchen Methoden und Rechtsetzungsinstrumenten sie das auf Gemeinschaftsebene vereinbarte Ziel herbeiführen. EU-Richtlinien haben damit in ihren Zielsetzungen sehr häufig einen sehr hohen Abstraktionsgrad. Das ist auch gewollt, denn bei entsprechender „Flughöhe“ können am ehesten Kompromisse und Einigung im Ministerrat erzielt werden. Denn wer ist schon gegen Wettbewerb, Freiheit vor Diskriminierung, Gleichberechtigung oder Entscheidungsteilhabe?

Beispielhaft sollen einige Auswirkungen in den folgenden Segmenten betrachtet werden

- im Bereich der konstitutionellen Verfassung der Kommune (Wahlrecht),
- im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (Dienstleistungen und Bauleistungen),
- im Bereich des Arbeitsrechts

- und im Sektor des kommunalen Planungsrechts (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH).

Das Beispiel Wahlrecht: verordnet, aber nicht wahrgenommen

Indem die EU seinerzeit die Unionsbürgerschaft einführte, öffnete sie die kommunalen Parlamente auch für EU-Staatsbürger. Die Unionsbürgerschaft ist ein Kind des Maastrichter Vertrages von 1992. Nach 18 Jahren liegt also ein durchaus beachtlicher Zeitraum hinter uns, der es gestattet, Bilanz zu ziehen. Die praktische Wirksamkeit der Maßnahme, das passive und aktive Wahlrecht für EU-Bürger einzuführen, sollte ein jeder in seinem Umfeld überprüfen. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg wurden bei der jüngsten Gemeinderatswahl von 2009 im gesamten Land 19 025 Mandatsträger gewählt. Davon waren 80 (= 0,4 %) EU-Bürger. Im Landkreis Lörrach – immerhin an der Grenze zu Frankreich gelegen – steht ein EU-Bürger als Gemeinderat von insgesamt 494 Gemeinderäten zu Buche! (In den baden-württembergischen Kreistagen beläuft sich ihre Zahl auf lediglich drei von 2273 Abgeordneten.) In den wenigsten Gemeinderäten haben also EU-Bürger Einzug gehalten.

Die Zahl der EU-Bürger, die sich um ein Amt als Bürgermeister bewerben, erscheint mir, ohne eine Statistik zu kennen, ebenfalls überschaubar. Ein Beispiel: In der Stadt Weil am Rhein bewarb sich 2001 ein französischer Staatsangehöriger um das Amt als Beigeordneter, er bekam aber nicht eine Stimme. Das lag jedoch nicht an seiner Nationalität und verwundert auch nicht weiter, denn wer selbst längere Zeit im Ausland gelebt hat, kann die Integrationsleistung nachvollziehen, die einer Bewerbung um eine kommunale Verantwortung vorausgeht. Mit der erleichterten Einbürgerung ist zudem eine in der Vergangenheit bestandene Hürde genommen, so dass heute in manchen Fällen nicht der EU-Bürger, sondern der eingebürgerte Mitbürger als Kandidat oder Kandidatin auftritt.

Die Teilnahme von EU-Bürgern in ihrem Wohnsitzland an den Europawahlen ist für mich in diesem Zusammenhang auch interessant. In der Stadt Weil am Rhein mit 21 483 Wahlberechtigten ließen sich von den 1147 EU-Bürgern gerade einmal 62 in das Wählerverzeichnis eintragen, also etwas mehr als 5 %. Ob die übrigen in ihrem Heimatland gewählt haben oder aber wahlabstinent geblieben sind, müssen Wahlforscher untersuchen. Relevant ist für mich im Kontext des mir gestellten Themas, dass zwar einerseits ein Weg geebnet wurde, dieser aber nicht notwendigerweise begangen wird. Wunsch und Wirklichkeit klaffen, wie man sieht, auf dem Feld des Wahlrechts noch weit auseinander. Man kann deshalb zusammenfassen: Der Einfluss der

EU auf das kommunale Wahlrecht war erheblich, ja geradezu konstitutionell. Die tatsächliche Auswirkung auf das Leben in den Kommunen ist eher limitiert.

Beispiel Vergabewesen: Was und wann muss europaweit ausgeschrieben werden?

Für die Kommunen von erheblicher rechtlicher wie tatsächlicher Bedeutung sind die Regelungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Dies resultiert aus der Notwendigkeit, bestimmte Leistungen nicht nur regional oder national, sondern über das Amtsblatt der EU europaweit auszuschreiben. Die Gründe dafür liegen einerseits im Gemeinschaftsrecht und der Entscheidung zugunsten eines europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen aller Art, andererseits in internationalen Vereinbarungen, denen die EU beigetreten ist. Zu nennen ist dabei das *Government Procurement Agreement* der Welthandelsorganisation (WTO), dem die EU als Ganzes beigetreten ist, das aber auch andere Staaten wie die Schweiz mit umfasst.

Beginnen wir zunächst in der Sachverhaltsdarstellung mit der für die Kommunen relevanten Frage, was und wann europaweit ausgeschrieben werden muss. Im Vordergrund stehen dabei Dienstleistungsverträge und Bauleistungen. Beispiele sind:

- Reinigungsleistungen in öffentlichen Gebäuden,
- Ingenieurleistungen und Bauleistungen für Hoch- und Tiefbauten,
- Grundstücke mit Baukonzessionen.

Überschreiten diese Leistungen einen bestimmten Schwellenwert, so muss die öffentliche Hand, das heißt müssen die Kommunen und die von ihnen beherrschten Tochtergesellschaften diese Leistungen ausschreiben. Grundlage ist ein differenziertes System, das

- die Art der Leistung (normale Liefer- und Dienstleistungsverträge ab 193 000 EUR),
- gegebenenfalls den Wirtschaftssektor (Energie; Trinkwasser, Verkehr ab 387 000 EUR) oder
- die Entscheidungsebene (oberste und obere Bundesbehörden ab 125 000 EUR)

berücksichtigt.

Bei Bauaufträgen gilt seit dem 1. Januar 2010 der Schwellenwert von 4,845 Millionen EUR (bisher 5,15 Millionen EUR), der wie alle Schwellenwerte von der Europäischen Kommission auf ein niedrigeres Niveau abgesenkt wurde! Dahinter steht die Philosophie, der Binnenmarkt wachse immer enger zusammen,

und es bestehe deshalb ein höherer Anreiz und eine größere Möglichkeit, über die Grenzen hinweg zu bieten.

Ausgeschrieben wird im Amtsblatt der Europäischen Union. Heutzutage erfolgt die Veröffentlichung elektronisch, wobei sich interessierte Parteien selektiv aufmerksam machen lassen können, wenn eine für sie potenziell in Betracht kommende Leistung offeriert wird.

Mit dem 1988 veröffentlichten sogenannten Cecchini-Bericht wurde die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts vorbereitet, indem der Versuch unternommen wurde, die Kosten des „Nicht-Europa“ zu beziffern. Der durch die Öffnung der Grenzen für Waren und Dienstleistungen erwartete Mehrwert wurde seinerzeit auf etwa 200 Milliarden ECU (European Currency Unit, europäische Rechnungseinheit als Vorläufer des Euro) prognostiziert. 1,8 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze sollten durch den Abbau technischer und fiskalischer Handelshemmnisse und der Grenzkontrollen neu geschaffen werden.

Was ist daraus geworden? Historische und ökonomische Was-wäre-gewesen-wenn-oder-wenn-nicht-Fragen sind immer sehr schwierig bis geradezu unmöglich zu beantworten. Es kommt mir nicht darauf an, die Frage zu beurteilen, ob die damaligen zahlenmäßigen Prognosen erreicht wurden. Wichtiger ist, ob der Trend richtig war. Die Erleichterungen im Warenverkehr jedenfalls sind für jeden Bürger offensichtlich. Auch die Spediteure, die am Puls der Warenströme sitzen, haben den Fortschritt verspürt, der sich aus der Angleichung der Mehrwertsteuer, aber vor allem aus dem Wegfall der Grenzkontrollen ergeben hat. Die Einführung des Euro hat schließlich ihr Übriges getan.

Weil am Rhein ist eine Grenzstadt mit Gemarkungsgrenzen zur Schweiz und zu Frankreich. Mithin können wir sehr genau den Unterschied zwischen den Grenzregimen an der EU-Außen- und der EU-Binnengrenze beobachten. Was sich im täglichen Warengrenzverkehr von Privatpersonen ereignet, spiegelt sich nach meiner Erfahrung auch im „kleinen Dienstleistungsverkehr“ wider: Unsere Handwerker haben im Elsass einen guten Markt gefunden, in umgekehrter Richtung ist dieses jedoch nicht zu beobachten. Aus meiner Wahrnehmung hängt das im Dreiländereck mit der Qualität der Handwerksleistungen und der Bevölkerungsdichte zusammen. Die Schweiz als Nicht-EU-Land ist ein eigenes Kapitel wert, weil trotz bilateraler Verträge der tatsächliche Protektionismus viele wohlfeile Erklärungen aufhebt. So ergeben sich zum Beispiel Probleme bei Kautionszahlungen, Arbeitsbewilligungen oder Baustellenkontrollen.

Welches sind nun unsere praktischen Erfahrungen mit Ausschreibungen? Das Bild ist differenziert, lässt aber meines Erachtens durchaus einen Trend erkennen. Aufgrund der Grenzlage der Stadt sollte man theoretisch meinen, dass auf öffentliche Ausschreibungen von Dienstleistungen und Bauleistungen

ein großer Andrang herrschen müsse. Das ist aber nicht der Fall, dafür seien folgende Beispiele genannt:

- *Dreiländerbrücke zwischen Deutschland und Frankreich* (Abrechnung bei ca. 9,9 Millionen EUR): Für die Ingenieurleistung haben wir Büros aufgefordert, paritätisch drei aus Deutschland, drei aus Frankreich und ein österreichisch-französisches Büro. Letzteres erhielt dann auch den Zuschlag. Bei der Bauausführung bewarben sich elf Firmen (10 aus Deutschland und eine aus Frankreich).
- *Tram Linie 8* (grenzüberschreitende Straßenbahnverbindung Basel–Weil am Rhein, betriebsbereit ab ca. 2013, Bauvolumen etwa 32 Millionen EUR): Die Ausschreibung der Ingenieurleistung erbrachte insgesamt 18 Angebote (ein Büro aus der Schweiz, 17 Büros aus Deutschland und kein Büro aus Frankreich).
- Mit der unmittelbaren Grenznähe und zwei Brückenverbindungen über den Rhein könnte man vermuten, dass sich für eine Dienstleistung wie die *Reinigung öffentlicher Gebäude* einige Bewerber aus Frankreich melden, zumal das Reinigungsgewerbe einen sehr hohen Anteil an Migranten hat – in Frankreich wie in Deutschland. Es gingen neun Angebote ein aus ganz Deutschland, sogar aus Niedersachsen und Bayern, aber kein Angebot aus Frankreich.

Aus der Erfahrung der Stadtverwaltung Weil am Rhein kann ich deshalb nur berichten, dass die europaweite Ausschreibung nicht den gewünschten Erfolg erzielt, den sich die Väter und Mütter der Regelung versprochen haben. Da diese Erfahrungen aus einer Grenzstadt stammen, geht meine Vermutung dahin, dass im deutschen Binnenland die Beteiligung ausländischer Bieter im Alltagsgeschäft der Kommunen mindestens so zurückhaltend ist wie bei uns.

Konsequenzen bei Dienstleistungen ergeben sich im kommunalen Feld beispielsweise auch bei anderen – nicht unmittelbar auf der Hand liegenden – Fragestellungen. So bestand ein Anpassungsbedarf an die Satzungen für das Friedhofswesen oder das Marktwesen. Zentrale Punkte waren dabei ein diskriminierungsfreier Zugang für die Dienstleistungen von der gärtnerischen Pflege der Grabmale, über Steinmetzarbeiten bis hin zum Beschicken des Wochenmarktes. Eine tatsächliche Relevanz entwickelt haben diese neuen Regeln allerdings nicht.

Gravierender ist der Einfluss der EU beim Arbeitsrecht

Für Kommunen mit Krankenhäusern ist beispielsweise die Entscheidung über die Einstufung des ärztlichen Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit von erheblicher wirtschaftlicher Konsequenz gewesen. Für die Hausmeistervergütung etwa spielte die Arbeitszeitlimitierung (bei 48 Stunden) eine große Rolle. Aus

der Umsetzung von EU-Recht resultiert beispielsweise die Verpflichtung des Arbeitgebers, schwerbehinderte Bewerber auch dann zum Vorstellungsgespräch zu laden, wenn sie beispielsweise wegen ihrer Schulzeugnisse ohne Behinderung in keinem Fall in die engere Wahl des Vorstellungsgesprächs gezogen würden. Hier erhebt sich natürlich im rechtlichen Sinne die Frage nach der umgekehrten Diskriminierung.

Oftmalige Opposition gegen die FFH-Richtlinie

Gerade die zuletzt genannten Fälle zeigen aber, dass es zwar auslösende Momente aus dem europäischen Recht gibt, die die Kommunen betreffen, dies aber nicht zielgerichtet als gegen die Kommunen gerichtet angesehen werden muss. Regelungen mit solchen mittelbaren Wirkungen sind kein Spezifikum der EU-Ebene. Die große Vielzahl deutscher Rechtsnormen von Land und Bund binden Kommunen gleichermaßen. So ist es sehr populär, gegen die Bestimmungen der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu opponieren – in vielen Fällen wohl zu Recht. Aber auch das deutsche Naturschutz- und Landschaftsschutzrecht hat schon manchem Bürgermeister und Stadtplaner Schweißperlen auf die Stirn getrieben. Ein anderes Beispiel ist der Denkmalschutz, dessen Regelungen ausschließlich auf nationalen Wertentscheidungen beruhen.

Ich halte es daher für angezeigt, nicht der europäischen Ebene wegen ihres „Europäischseins“ Vorhaltungen zu machen, sondern die Frage aufzuwerfen, ob die inhaltlichen materiellen Regelungen so geartet sind, dass eine gemeindliche Entwicklung im Sinne kommunaler Eigenverantwortung möglich ist.

Blind für die Lebenswirklichkeit – nicht nur die europarechtlichen Regelungen

Problematisch erscheint mir bei manchen europäischen Regelungen allerdings, wie blind sie häufig für die tatsächlichen Fragestellungen und die Lebenswirklichkeit sind. Die Sprachbarriere ist bei den Dienstleistungen eine sehr große tatsächliche Hürde, selbst im Grenzland. Die Unterschiedlichkeit technischer Normen in Architektur und Bauwesen, die mangelnde Kenntnis fremden Baurechts oder sonstiger gesetzlicher Regelungen bis hin zum Steuerrecht sind in der Alltagspraxis viel größere Hemmnisse für eine Bewerbung um einen öffentlichen Auftrag als das Thema Schwellenwerte.

Zusammenfassend will ich folgende Thesen aufstellen. *Erstens*: Der Einfluss der EU auf die Kommunen ist hoch – so hoch wie auf die Nationalstaaten. *Zweitens*: Der Einfluss der Kommunen auf die EU ist gering – allerdings auch

nicht viel geringer als gegenüber dem Gesetzgeber in Bund oder Ländern. Wichtig ist es, in den nationalen Regierungen Verbündete für die Interessen der Kommunen zu haben. Strukturell ist das ein schwieriges Unterfangen, da Bundespolitiker regelmäßig nicht aus der kommunalen Politik kommen und nur abgeleitete Erfahrungen mitbringen.

Praxistest Kommunalpolitik

Elmar Braun ist seit 20 Jahren hauptamtlicher Bürgermeister der Gemeinde Maselheim im Landkreis Biberach. Mit knapp 5000 Einwohnern handelt es sich von der Größenordnung her in Baden-Württemberg eher um eine typische Gemeinde im ländlichen Raum. Dass dort im katholisch geprägten Oberschwaben mit traditionell hohem CDU-Wähleranteil 1991 der erste „Grüne“ zum Bürgermeister in Deutschland gewählt wurde, ist allerdings untypisch. Mit jeweils ständig steigendem Wähleranteil wurde er stets wiedergewählt.

Nach einer Forsa-Umfrage im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebunds zum Vertrauen in die einzelnen Politikebenen haben 49 % der Befragten derzeit das größte Vertrauen zu ihrer Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung, 16 % haben das größte Vertrauen zu ihrer Landesregierung, 13 % zur Bundesregierung und 22 % zu keiner politischen Ebene. Liegt das mit Abstand größte Vertrauen zu den Kommunen nun daran, dass fast 80 % aller öffentlichen Aufgaben von dort erledigt werden? Oder liegt es daran, dass rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen von den Kommunen getätigt werden? Hat dagegen das niedrige Vertrauen in die Landes- und Bundesebene seine Ursache darin, dass diese mittlerweile alles bis ins letzte Detail regeln und vorschreiben wollen, ohne für die Bezahlung zu sorgen? Schaffen immer detailliertere Einzelfallregelungen keine Gerechtigkeit, sondern Unüberschaubarkeit? Liegt es daran, dass die Bürger keine Berechenbarkeit, keine Glaubwürdigkeit, keine Verantwortlichkeit mehr auf dieser Ebene erkennen?

Einen Grund für das größere Vertrauen sehe ich darin, dass in der Kommunalpolitik Männer und Frauen wirken, die in ihrem Leben etwas erreicht haben, die etwas gelten, und die wegen ihres persönlichen Ansehens und ihrer Integrität gewählt wurden. Dies gilt ganz besonders für Baden-Württemberg, wo ein jahrzehntelang geübtes Wahlverfahren mit Kumulieren und Panaschieren dazu führt, dass vor allem in den kleinen Gemeinden die Parteizugehörigkeit nicht entscheidend ist und manche Kandidaten eher trotz als wegen ihrer Parteizugehörigkeit gewählt werden. Dies gilt besonders für die Bürgermeister, die aufgrund ihrer kommunalrechtlich starken Position und durch eine harte Persönlichkeitswahl, einer mit acht Jahren sehr langen Amtszeit sowie einer

starken Stellung im Gemeinderat die Richtung ihrer Gemeinde mitbestimmen und steuern können und die längst nicht mehr alles umsetzen, was von „oben“ kommt.

Wie ich Bürgermeister wurde

Mein persönliches Beispiel soll zur Veranschaulichung dieser Aussagen dienen. Aufgewachsen auf einem kleinen Bauernhof in Sulmingen, dem kleinsten Ortsteil der Gemeinde Maselheim, war mein Weg zunächst einmal eine Ausbildung beim Pharmaunternehmen in der nächsten Kreisstadt. Daneben hatte ich den elterlichen Hof im Nebenerwerb zu bewirtschaften. Über den Naturschutz und die Landwirtschaft kam ich zu den Grünen. Dort war ich einige Jahre in Stuttgart im Landesvorstand, wurde freigestellter Betriebsrat und irgendwann in den Gemeinde- und Ortschaftsrat meiner Heimatgemeinde sowie in den Kreistag gewählt.

Als 1991 der damalige Bürgermeister von Maselheim erklärte, nicht mehr zur Wahl antreten zu wollen, hatte ich mir eine Kandidatur intensiv überlegt. Ich hatte mich dagegen entschieden, da zuvor noch nie ein Grüner in einer Volkswahl zum Bürgermeister gewählt worden war. Außerdem sah ich als Biobauer im Nebenerwerb ohne Verwaltungsausbildung, als nicht Verheirateter, aber mit einem Kind und überdies aus der eigenen Gemeinde kommend keinerlei Wahlchancen.

Dann kam der Fasnetsdienstag 1991. Wegen des ersten Irak-Kriegs war die Fasnet in diesem Jahr zum ersten Mal, seit ich mich erinnere, ausgefallen. Ich war also nicht wie sonst in all den Jahren auf der Fasnet, sondern bei meiner Arbeit. Als freigestellter Betriebsrat hatte ich, wie schon öfter, länger zu tun. Danach bin ich zum Haus meiner Mutter gefahren, um dort etwas Brot zu holen, denn die Läden wurden damals noch einheitlich um 18 Uhr geschlossen.

Dort traf ich auf einen Mann, der mich zur Kandidatur aufforderte und mir gleichzeitig versicherte, dass ich gewählt werden würde. Ich hatte mit dem Gedanken zu kandidieren längst abgeschlossen, stellte aber fest: Am nächsten Tag, dem 13. Februar um 18 Uhr, war Bewerbungsfristende. Um 17.30 Uhr an diesem Tag habe ich meine Bewerbung eingeworfen, um 18.00 Uhr war ich einer der Kandidaten. Mein Mitbewerber war ein Verwaltungsbeamter aus dem Landratsamt, verheiratet, zwei Kinder, CDU-Mitglied und, was noch viel wichtiger schien, erfolgreicher Vorstand des größten Musikvereins unserer Gemeinde: eigentlich nach allen Erfahrungen der Favorit und unschlagbar. Sechs Wochen später und nach einem harten Wahlkampf war ich mit gut 53 % der Stimmen im zweiten Wahlgang zum ersten grünen Bürgermeister in Deutschland gewählt.

Mein Gemeinderat bestand damals aus 18 Gemeinderätinnen und -räten von der CDU-/Freie Wähler-Liste sowie vier „Unabhängigen für Mensch und Umwelt“. In der Bundespolitik würde man sagen: unregierbar. Nicht so in Baden-Württemberg. Aufgrund der Kommunalverfassung und ausgestattet mit einem klaren Bürgervotum, vom Gemeinderat nicht abwählbar, aber Vorsitzender dieses Gremiums und Chef der Verwaltung sowie gesetzlicher Vertreter der Gemeinde konnte ich behutsam anfangen zu gestalten, die Gemeinde kennenzulernen und zu entwickeln.

Vom Wahlkampfsprint in den Marathon des Alltags

Die lange Amtszeit von acht Jahren, in denen mindestens einmal ein neuer Gemeinderat gewählt wird, war komfortabel. Unabhängig von Parteien oder Unterstützergruppen konnte ich meine Ideen von Nachhaltigkeit und Zukunftsgestaltung entwickeln und umsetzen. Es galt vom Wahlkampfsprint in den Kommunalmarathon zu wechseln. Natürlich gab es am Anfang immer wieder ablehnende Beschlüsse auf Verwaltungsvorschläge, die scheinbar „grün“ waren. Aber spätestens im zweiten Anlauf wurden solche Vorschläge, wie zum Beispiel der Erwerb von Uferrandstreifen im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens, dann doch beschlossen.

Mit Sachargumenten und Ernstnehmen der Vorschläge aus dem Gremium und unter Einbeziehung der Bevölkerung konnten Dinge verwirklicht werden, die viele andere Gemeinden in unserer Größenordnung damals nicht gemacht haben. So wurde zum Beispiel das neue Rathaus mit Niedrigenergiestandard und einer Fotovoltaikanlage für den Eigenverbrauch gebaut. Das war 1999 noch nicht gängig und wurde trotzdem vom Gemeinderat einstimmig beschlossen.

Die Persönlichkeitswahl erfordert den Kontakt mit den Wählern. Hat man diesen Kontakt erst einmal, kann man auf diesem Weg viel erfahren und erklären. Man kann die Bürger mitnehmen – man bekommt aber auch bereits im laufenden Entscheidungsprozess Rückmeldungen.

Auch unpopuläre Entscheidungen werden letztlich honoriert

Die Volkswahl des Bürgermeisters verschafft Unabhängigkeit von Parteien und Wählervereinigungen. Denen gefällt dies natürlich nicht, aber es gibt dem Bürgermeister die Freiheit, das zu tun, was er für richtig hält und wofür er eine Mehrheit, egal von wem, bekommt.

1999 war meine erste Wiederwahl. Ich war mittlerweile verheiratet, hatte drei Kinder und acht Jahre Amtszeit hinter mir. Das neue Rathaus (selten unum-

stritten) war im Rohbau. Wie im „schwarzen“ Oberschwaben üblich, gab es einen CDU-Kandidaten und auch aus der Mitte des Gemeinderates Kritik an mir und Unterstützung für den Mitbewerber.

Ich wurde mit fast 70 % der Stimmen wiedergewählt und damit im Amt bestätigt. Obwohl unsere Gemeinde mittlerweile Mitglied im Klimabündnis, Teilnehmer an der jährlichen Tibet-Flaggen-Aktion war, und *obwohl* ich versucht hatte, unsere vier Feuerwehren zusammenzuführen. Das allerdings kam bei Stimmengleichstand in der entscheidenden Abstimmung nicht zustande. Kann man sich einen vergleichbaren Versuch in der Bundes- und Landespolitik überhaupt vorstellen? Aus vier selbstständigen Feuerwehren sollten eine oder zwei die Ortsteile übergreifende Wehren werden? Bei Anhörungen in jeder Wehr wurden nur Bedenken vorgetragen und massiv Widerstand geleistet. In der entsprechenden Sitzung waren mehr Feuerwehrmänner in Uniform als Gemeinderäte anwesend. Trotzdem waren acht Räte für weitere Verhandlungen zur Zusammenlegung und nur acht Räte dagegen. Der Bürgermeister, der natürlich immer als Leithammel und damit Hauptschuldiger angegriffen wird, wurde trotzdem wieder gewählt! Heute gibt es zwar immer noch vier Standorte, aber nur noch eine Feuerwehr. Es gibt gemeinsame Übungen und bei den Einsätzen wird Hand in Hand gearbeitet. Die Diskussionen der früheren Jahre: „Mein Feuer – Dein Feuer“ gibt es nicht mehr. Das Ziel war, die Einsatzfähigkeit auch tagsüber sicherzustellen. Die demografische Entwicklung und die Änderung der Arbeitswelt hat dem Bürgermeister bei seinem anfangs „ungeliebten“ Vorgehen Recht gegeben. Hätte es in den Jahren dieser Meinungsfindung „ständig“ irgendwelche Wahlen (wie auf Bundes- und Landesebene üblich) gegeben – was wäre aus der Idee geworden?

In der zweiten Wahlperiode kam es noch dicker. Ein – wie sich später herausstellte dubioser – Investor sprach mit dem Plan vor, ein Fahrsicherheitszentrum mit Supermoto- und Kartrennstrecke, Wellness-Hotel und Museum in einer Kiesgrube zu errichten. Bis zu 100 Arbeitsplätze sollten entstehen. Das Baugrundstück mit rund 40 ha Grundfläche lag jenseits einer vielbefahrenen autobahnähnlichen Bundesstraße. Die Zufahrt erfolgte außerhalb des Ortes direkt von der Bundesstraße aus. Ein Lärmtest mit Motocross-Motorrädern zeigte, dass die Lärmbelastung in der Gemeinde nicht merkbar sein würde. Eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung belegte, dass die Anlage ohne große Folgen für die Natur und Umwelt machbar wäre. Der Gemeinderat und der Ortschaftsrat waren in jeder Abstimmung mit großer Mehrheit dafür.

Trotzdem brach irgendwann der Bürgerprotest los. Dieser entlud sich vor allem über mir, dem grünen Bürgermeister. Es gab Flugblätter und Leserbriefe mit Überschriften wie „Ist Braun noch Grün?“ Es gab eine Demonstration mit politischen Freunden und ehemaligen Mitstreitern als Redner, zwei Bürgerver-

sammlungen und Gemeinderatssitzungen mit Transparenten und Protesten. Es hatte den Anschein, dass alle gegen dieses Projekt wären. In dieser Zeit hätte kaum einer mehr auf meine Wiederwahl gewettet. Ich selbst war verunsichert. Doch das Fahrsicherheitszentrum, das trotz der Proteste weiter geplant und verfolgt wurde, ist nach einem Jahr wegen eines fehlenden Finanzierungskonzepts beendet worden. Die Bürgerinitiative löste sich auf.

Ein zweites Beispiel ist die Grundschule im Ortsteil Laupertshausen. Zu der Zeit hatten wir in unseren vier Ortsteilen drei kleine Grundschulen. Eine davon war einzügig, eine teilweise mit kombinierten Klassen. Und die kleinste mit zwei Klassen bei uns und zwei weiteren Klassen in einem benachbarten Teilort der Stadt Biberach. In diesem Teilort wurden neue Baugebiete in großem Umfang erschlossen. Die Kinderzahlen nahmen dort stark zu, gleichzeitig gingen unsere Kinderzahlen zurück. Unser Schulgebäude in Laupertshausen war aus den 1980er-Jahren, hatte nur zwei Klassenzimmer und hätte deshalb erweitert und grundlegend saniert werden müssen. Es stand direkt an einer Hauptstraße und hatte einen beengten Pausenhof direkt an dieser Straße.

In der Grundschule im Hauptort Maselheim, die schon einmal eine zeitlang zweizügig war, standen Klassenräume leer. Die Schule war in gutem Zustand und eine Turnhalle war angebaut. Das Gebäude stand in einer Nebenstraße, der Bus brachte die Kinder direkt in den Schulhof. Die Kinder unseres kleinsten Ortsteils gingen bereits seit Jahrzehnten in diese Schule. Es bot sich an, die Kinder von Laupertshausen auch herüberzunehmen und die bisherige Grundschule zu schließen – eine Überlegung, die zuerst einmal, fast wie erwartet, große Ablehnung hervorrief. Die Gründung einer Bürgerinitiative wurde überlegt. In einer Ortsteilsversammlung wurden alle Argumente vorgetragen und zur Diskussion gestellt. An einem Tag der Offenen Tür konnten beide Schulgebäude ausführlich besichtigt werden. Alle Bedenken wurden ernst genommen, es wurde sehr viel mit den Bürgern gesprochen und man nahm sich viel Zeit zum Überlegen und Abwägen. Es wurden sogar Pläne für die Erweiterung der Schule in Laupertshausen erarbeitet.

In der Landes- und Bundespolitik undenkbar, wurden hier alle Varianten offen dargestellt und erklärt. In einer sehr persönlichen Erklärung habe ich in dieser emotional angespannten Atmosphäre erläutert, wie ich dazu stehe. Ich erklärte, dass ich viele Argumente völlig nachvollziehen könne, aber trotzdem aus anderen Gründen für die Zusammenlegung sei. Der Ortschafts- und der Gemeinderat haben nach langer Diskussion und vielen Beratungen jeweils mit großer Mehrheit den Schulzusammenschluss beschlossen. Heute ist sogar noch die verbliebene dritte Grundschule, zumindest organisatorisch, dazugekommen. Aus drei Grundschulen wurde eine Grundschule mit einem guten einheitlichen pädagogischen Konzept an zwei Standorten gemacht.

Auch in dieser Zeit haben mir manche erklärt, ich würde nicht mehr gewählt werden. Doch 2007 wurde ich – mittlerweile geschieden und trotz Gegenkandidat – mit gut 82 % der Stimmen wiedergewählt. Die neue Schule wird heute angenommen und niemand ist mehr der Meinung, dass die Zusammenlegung falsch war.

Diese Beispiele aus meiner Praxis zeigen, dass Ortschaftsräte und Gemeinderäte, aber auch die Bürgermeister ihre Freiräume und Möglichkeiten nutzen können, um ihre Gemeinden voranzubringen und weiterzuentwickeln. Sie werden trotzdem wiedergewählt, auch oder weil sie kantige Persönlichkeiten sind. Dass sie bei ihrer Arbeit anecken, gehört dazu. Dass sie unabhängig von manchmal kurzfristig emotionalen Mehrheiten Lösungen suchen, die längerfristig für das Gemeinwesen gut sind, macht ihre Stärken aus.

Die staatliche Regelungswut ausbremsen

Leider werden diese Freiräume aber immer stärker reguliert und eingeschränkt. Wie schon erwähnt, will der Staat alles bis ins letzte Detail regeln und kontrollieren. Auf Bundes- und Landesebene werden die schönsten Ideen entwickelt, die Umsetzung jedoch hat die kommunale Ebene zu leisten. Wenn diese dann am Materiellen scheitert, wird argumentiert, dass die Kommunalen zur Umsetzung nicht fähig seien. Natürlich ist es viel einfacher, etwas einer anderen politischen Ebene aufzudrücken als selbst „Nein“ zu sagen. Wer hat dabei immer den sogenannten schwarzen Peter?

Ein schönes Beispiel dafür ist das Kindergartenwesen. Hier haben sich innerhalb von drei Jahren die Vorschriften versechsfacht. Es gibt Gesetze und interne Regelungen, die kaum mehr zu überschauen sind. So wird die Zahl der Krippenplätze ebenso vorgeschrieben wie die Zahl der Mitarbeiter, die Größe der Gruppen ebenso wie die Art des Essens inklusive der Zubereitung und vieles mehr. Es gibt Rechtsansprüche und Pflichten für die Betreiber der Kindergärten, ob die betroffenen Eltern das wollen oder nicht, ob Kinder da sind oder nicht. Bei einzelnen Eltern werden Bedürfnisse geweckt, die in diesem Umfang nicht zu erfüllen sind. Dies führt zu Ergebnissen wie bei uns, als eine zeitlang *ein* Kind unter zwei Jahren von zwei Betreuerinnen betreut wurde. Oder dass Krippenplätze geschaffen wurden und kein einziges Kind aus der Gemeinde kommt. Was nur noch fehlt, ist die Festlegung einer Geschlechterquote bei den Beschäftigten im Kindergarten, damit die Kinder auch das „männliche“ Element in der Erziehung kennenlernen. Und dies alles soll in Berlin oder Frankfurt oder Stuttgart gleichermaßen gelten wie in Maselheim.

Wie war es eigentlich, bevor der Staat mit seinen Rechtsansprüchen und Regelungen begonnen hat? In unserer Gemeinde gibt es seit 130 Jahren einen

Kindergarten, der immer nach den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Eltern geführt und weiterentwickelt wurde. Dies deshalb, weil die Bürger mit Menschenverstand und Vernunft ihren Einfluss geltend gemacht haben und weil die Gremien die Notwendigkeit guter Kindergärten auch ohne Vorschriften erkannt und gesehen haben. Wir werden es trotz Überregulierung weiter so machen und die „Vorschriften“ so kreativ umsetzen, dass unsere Kinder bestmöglich profitieren.

Ein weiteres Beispiel kommt aus dem Bereich der Wasserversorgung: Es gibt eine Trinkwasserverordnung, die genau regelt, welche Parameter gutes Trinkwasser erfüllen muss und wie gutes Trinkwasser zu sein hat. Diese Regelung wäre aus meiner Sicht völlig ausreichend. Ich weiß als Betreiber einer kommunalen Trinkwasserversorgung, wie das Trinkwasser sein muss und kann dementsprechend meinen Bürgerinnen und Bürgern Trinkwasser dieser Qualität liefern. Und so wurde es auch über Jahrzehnte gehandhabt.

Dem „vorsorgenden“ und „alles regeln wollenden Staat“ reicht das aber nicht aus. Er macht dazu Verordnungen, die regeln, welche Behörde das alles kontrolliert, prüft und wie oft Begehungen zu machen sind. Er schreibt vor, wie groß das Wasserschutzgebiet zu sein hat; was für eine Ausbildung der Wassermeister haben muss, welche Messungen dieser an welchem Tag zu machen hat und vieles mehr. Wird dadurch aber der Wasserpreis immer weiter in die Höhe getrieben, möchte er diesen auch noch regulieren und eingreifen. Und natürlich am Ende – die Wasserversorgungen als Kern der Daseinsvorsorge privatisieren.

Wenn Wunschzettelpolitik auf Regelungswut trifft

Und die Bürger denken manchmal auch schon so. Früher wurde wegen des lästigen Hundes des Nachbarn mit diesem gesprochen und untereinander für Abhilfe der Anstände gesorgt. Heute kommt man zum Bürgermeister, damit die Gemeinde, möglichst ohne Namensnennung, tätig wird, um diese Hundehaltung zu regulieren.

So mancher Bürger hat sich mittlerweile an die Wunschzettelrepublik gewöhnt. Dieser „mündige“ Bürger möchte alles: ruhige, billige, große Bauplätze auf dem Land, ohne Industrie, ohne Verkehr, ohne Hahn, der kräht. Er hätte dazu gerne einen optimalen ÖPNV (den er nicht nutzt), einen Tante-Emma-Laden, den er nur nutzt, um das zu kaufen, was er im Discounter (der ebenfalls möglichst nah sein sollte) vergessen hat. Dazu eine Autobahn und beste Verkehrsverbindungen in nächster Nähe, alle Schulen am Ort, alle Möglichkeiten der Kinderbetreuung und einen gut bezahlten Arbeitsplatz in nächster Nähe. Und natürlich will auch immer irgendein Bürger einen Rechtsanspruch um-

gesetzt haben, den alle anderen so nicht verlangen und dessen Umsetzung die Verwaltung viel Geld kostet. Plötzlich werden so aus eigentlich sinnvollen Regelungen „Querulantengesetze“, die Einzelnen Macht geben, vom Bürger mit normalem Verstand aber nicht mehr verstanden und akzeptiert werden.

Wenn es sein muss: An den Regelungen vorbei handeln

Die vielen Regulierungsversuche sind aus meiner Sicht vor dem Hintergrund der Heterogenität der Gemeinden und Städte zum Scheitern verurteilt, und immer öfter handeln die Bürgermeister und ihre Gemeinderäte an den Gesetzen vorbei. Immer öfter stellt sich nicht die Frage, wie eine neue Verordnung umgesetzt wird, sondern welche Konsequenzen (z. B. strafrechtlich) es hat, wenn sie nicht umgesetzt wird. Kann *das* Ziel der Politik sein? Ist Zukunft *so* zu bewältigen?

Nach meiner Meinung sind die meisten Bürger in der Summe immer noch besser als viele Politiker denken. Sie brauchen zur Entfaltung ihrer Fähigkeiten nicht immer neue Gesetze und ein grenzenloses Wachstum der Regelungen. Sie brauchen dazu Freiheit als Grundlage für ein selbstverantwortetes, eigenständiges Leben. Sie brauchen Vertrauen in ihre Fähigkeiten, ihr Leben selbst zu gestalten. Ein Staat, der alles regulieren, steuern und „gerecht“ regeln und verteilen will, hat dieses Vertrauen in seine Bürger nicht.

Die besten Voraussetzungen dazu finden die Menschen in ihrer Kommune. Dort können sie sich einbringen. Sie werden informiert und erleben Bürgermeister, die integer und verlässlich sind (die meisten!). Sie begegnen Gemeinderäten, die aus ihrer Mitte kommen und ihre Haltung erklären. Sie erfahren, wie eng Wünsche und Finanzierung dieser Wünsche miteinander verbunden sind. Ich habe schon erlebt, dass Bürger meiner Gemeinde den Wunsch, die Straße vor ihrem Haus auszubauen, schnell wieder aufgegeben haben, nachdem sie informiert wurden, dass diese Maßnahme erschließungsbeitragspflichtig und deshalb von den Anliegern zu finanzieren ist. Sie erfahren, dass die Wunschzettelrepublik nicht funktioniert und nicht zu bezahlen ist.

Die Bedeutung der kommunalen Verfassungssysteme

Vergleicht man nun die baden-württembergische kommunale Praxis zum Beispiel mit der Nordrhein-Westfalens, so zeigt sich dort eine ganz andere Situation. Während in Baden-Württemberg viele, vor allem kleinere Gemeinden ihren Haushalt noch ausgleichen können und keine Schulden haben, gibt es in Nordrhein-Westfalen viele, vor allem große Städte, die seit Jahren nur noch mit Liquiditätskrediten und riesigen Schulden leben. Am 31. Dezember 2009

betrugen die Liquiditätskredite im Saarland 1344 EUR, in Rheinland-Pfalz 1131 EUR und in Nordrhein-Westfalen 962 Euro pro Einwohner. In Bayern lagen sie dagegen bei 30 EUR, in Baden-Württemberg bei 20 EUR und in Sachsen bei 15 EUR pro Einwohner.

Liegt das nur an der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation oder hat es auch etwas mit der kommunalen Verfassung und der jahrzehntelangen Praxis in der Kommunalpolitik zu tun? Hängt es vielleicht auch mit dem System zusammen? Zwar werden die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen seit 1999 auch vom Volk direkt gewählt, aber zumindest bis 2009 zur gleichen Zeit wie die Räte. Die Amtszeit ist erst seit 2009 von der des Gremiums entkoppelt. Während die Räte alle fünf Jahre gewählt werden, läuft die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters nun sechs Jahre. Der Bürgermeister ist aus Tradition trotzdem immer noch stärker parteiorientiert und damit seiner Partei stärker verpflichtet als sein Amtskollege in Baden-Württemberg. Während in Baden-Württemberg eher unabhängige Kandidaten, möglichst nicht aus dem eigenen Ort, gewählt werden, haben in NRW viel eher „Parteisolddaten“ und „Parteiho-norationen“ eine Wahlchance.

Die Volkswahl hat dort noch nicht die lange Tradition, die Menschen haben noch nicht die Übung und vielleicht auch nicht das Selbstvertrauen in die eigene Wahlentscheidung. Überdies sind die Gemeinden wesentlich größer und damit weniger überschaubar, die Kandidaten sind weniger bekannt. Kritik an der Verwaltung wird bei einer stärkeren Parteipolitik dann sehr oft als Kritik an der Mehrheitsfraktion verstanden, wenn der Bürgermeister aus dieser Mehrheitsfraktion kommt. Dies führt oft zu einem Einigelungsverhalten. Dadurch wird es viel schwieriger, breite Bündnisse zu schließen und breite Sachmehrheiten zu finden.

In Baden-Württemberg gibt es eine fruchtbare und jahrzehntelang geübte Kultur der Wählervereinigungen, während in Nordrhein-Westfalen traditionell die Parteien sehr stark sind. Der einfache Mensch findet da als Einzelner weniger Zugang zur Politik. Und auch die Kommunalpolitik wird mehr in den Hinterzimmern und Parteiklüngeln als durch aktive Bürgerbeteiligung bestimmt. Während der Politiker in erster Linie fragt, was nützt die Entscheidung mir persönlich und der Partei, fragt ein guter volksgewählter Bürgermeister zuerst, was nützt es der Gemeinde und ihren Bürgerinnen und Bürgern. Dabei können Entscheidungen herauskommen, die zwar zuerst unpopulär sind, die sich aber später als richtig erweisen. Entscheidungen, die langfristig und nachhaltig sind, auch wenn sie am Anfang Ablehnung und Widerstand hervorrufen.

Es ist erforderlich, den domestizierten Bürger auswildern zu lassen

Ich glaube an den mündigen Menschen. Ich nehme Demokratie ernst und bin davon überzeugt, dass die Selbstverwaltung der Kommunen den heterogenen Gegebenheiten mehr gerecht wird als der Staat in seiner grenzenlosen Regelungswut. Ich glaube, dass dezentrale Strukturen in der Aufgabenerfüllung und der demokratischen Beteiligung den zentralen Strukturen überlegen sind. Damit diese wirken kann, muss das örtliche Vertrauen wieder gestärkt werden. Statt Mitregieren von Europa, Bund und Land müssen echte Zuständigkeiten verlagert werden: Wenige abstrakte Rechtsnormen, die nachvollziehbar und verständlich sind, statt unendlich vieler detaillierter Einzelfallregelungen, die gar nicht mehr verstanden werden und teilweise in sich widersprüchlich sind.

Die Zukunft der Politik sehe ich vor diesem Hintergrund im „Auswildern“ der „domestizierten“ Bürger. Der Staat ist finanziell am Ende. Es bleibt gar nichts anderes übrig, als die Bürger wieder in die Freiheit zu entlassen. Das geht nicht von heute auf morgen, und das geht nicht plötzlich. Die sogenannte Bürgerrepublik kann nur funktionieren, wenn die Bürger wieder frei und selbstverantwortlich sind. Dies kann aber ganz bestimmt nicht per Gesetz eingeführt werden. Aber welche Partei hat dazu genug Vertrauen in ihre Bürger?

Natürlich kann der Mensch, dem jahrelang eingeredet wurde, dass der „gute Staat“ alles für ihn macht, nicht ohne weiteres wieder seines eigenen Glückes Schmied sein. Deshalb spreche ich auch von „auswildern“. Aber er kann in seiner Gemeinde damit anfangen. Hier kann er gemeinsam mit seinen Nachbarn, im Verein, in der Feuerwehr oder in der Kirche seine eigenen Dinge freiheitlich und selbstverantwortlich in die Hand nehmen. Er braucht dazu Freiräume und Vertrauen zu sich und zu den Akteuren. Diese Akteure sind der Bürgermeister und seine Verwaltung und sein Gemeinderat. Ein Gemeinderat, der übrigens nach der baden-württembergischen Kommunalverfassung Hauptorgan der Gemeinde und nicht Opposition zur Verwaltung und zum Bürgermeister ist. Und diese Akteure wiederum sind am ehesten dazu in der Lage, längerfristig zu denken, wenn sie auch lange Wahlperioden haben.

Um auch in Zukunft selbstbewusste Männer und Frauen für diese Ämter zu finden, ist es aus meiner Sicht notwendig,

- ein stark persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht zu haben, mit dem Menschen gewählt werden, die selbstbewusst ihren Weg suchen;
- den Einfluss der Parteien zurückzudrängen. Das kann allerdings nur der Wähler leisten, aber ein bürgerfreundliches Wahlsystem kann dabei helfen;

- lange, verlässliche Amtszeiten zu haben. Das sollte man auch für Bund, Land und Europa überlegen;
- Spielräume, auch finanzielle, zur Gestaltung zurückzubekommen, das heißt weniger Regelungen und Vorschriften, aber auch mehr Geld;
- die Ämter wieder attraktiv zu machen: politisch durch ordentliche Bezahlung und gesellschaftlich durch höheres Ansehen. Auch das kann nur der Bürger leisten;
- das Ansehen dieser Ämter zu stärken. Dazu könnten auch die Amtsinhaber beitragen: durch richtiges Verhalten, durch Fleiß, Demut und die Bereitschaft zu dienen.

Die Autorin und die Autoren

Banner, Gerhard, Prof., geb. 1932, war nach seiner Tätigkeit als Persönlicher Referent des Oberbürgermeisters von Heidelberg und des Oberstadtdirektors von Essen Beigeordneter der Stadt Duisburg und anschließend Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Köln.

Braun, Elmar, geb. 1956, ist seit 1991 Bürgermeister der Gemeinde Maselheim, Landkreis Biberach.

Dietz, Wolfgang, geb. 1956, ist seit 2000 Oberbürgermeister der Stadt Weil am Rhein, Landkreis Lörrach.

Fuchs, Georg, M. A., geb. 1984, ist Persönlicher Referent eines ehemaligen Bundesministers und Bundestagsabgeordneten. An der Julius-Maximilians-Universität Würzburg hat er seine Dissertation abgeschlossen über Stellung, Rolle und Funktion der Landräte in Baden-Württemberg und im Freistaat Bayern.

Grunow, Dieter, Prof. Dr., geb. 1944, lehrt Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Duisburg-Essen. Er ist Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung sowie Vorstandsmitglied des Instituts für Arbeit und Qualifikation.

Holtkamp, Lars, Prof. Dr., geb. 1969, lehrt Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen.

Kern, Timm, Dr., MdL, geb. 1972, hat an der Universität Tübingen über die Nichtwiederwahl von Bürgermeistern in Baden-Württemberg promoviert.

Kost, Andreas, Prof. Dr., geb. 1962, ist stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen und lehrt Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen.

Remmert, Barbara, Prof. Dr., geb. 1964, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Kommunalrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen, stellvertretende Sprecherin des dortigen Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung und Richterin am Staatsgerichtshof des Landes Bremen.

Scherf, Prof. Dr. Wolfgang, geb. 1956, lehrt Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Universität Gießen.

Wehling, Hans-Georg, Prof. Dr., geb. 1938, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und ist Vorstandsmitglied des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung (EZFF) in Tübingen.

Witt, Paul, Prof., geb. 1955, ist Rektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und lehrt Kommunalpolitik im Vertiefungsstudium „Kommunalpolitik“ und im Masterstudiengang „Public Management“. Er ist Studienleiter des Bürgermeisterkandidatenseminars der Hochschule Kehl.