

MD Informationen Südwest

Fakten zur Demokratieentwicklung in Baden-Württemberg

Ausgabe Nr. 1 (2022)

ISSN 2939-9300

November 2022

Schwerpunktthema: Reform des Kommunalwahlrechts

Zur Einführung

Dieser neue Informationsdienst wird mehrmals im Jahr in kompakter Form über aktuelle Forschungen und Befunde zur Demokratieentwicklung in Baden-Württemberg berichten. Faktenbezogen und wissenschaftlich fundiert, aber auch verbunden mit prägnanten Schlussfolgerungen, soll in allgemeinverständlicher Form die öffentliche Diskussion zu diesem Themenkreis vorangetrieben werden. Unsere Hauptzielgruppen sind dabei die in Baden-Württemberg zu Demokratiethemata forschenden Wissenschaftler:innen, Landes- und Kommunalpolitiker:innen sowie Mitarbeiter:innen von Verwaltungen, die sich in der Praxis mit Fragen der Demokratie und Bürgerbeteiligung befassen.

Empirische Grundlage der meisten Analysen werden die umfassenden Datenbestände von Mehr Demokratie e.V.

(MD) sein. Es sind aber grundsätzlich alle zu Demokratiefragen in Baden-Württemberg wissenschaftlich Forschenden dazu eingeladen, an dieser Stelle in kompakter Form über ihre Projekte und Befunde zu berichten, denn wir wollen zur besseren Vernetzung dieser *scientific community* beitragen und auch den Dialog zwischen verschiedenen Interpretationsansätzen fördern.

Der aktuelle Anlass dieser Ausgabe ist das „Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften“, das in Kürze von der Landesregierung in den Landtag von Baden-Württemberg eingebracht wird. Der Gesetzentwurf sieht vor allem Änderungen beim Bürgermeisterwahlrecht vor. Deshalb beleuchten wir in dieser Ausgabe einige für den Gesetzentwurf relevante empirische Befunde zu Bürgermeisterwahlen. (EW)

Statistiken und Trends zu Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Alle nachfolgenden Auswertungen basieren auf einer von Mehr Demokratie e.V. geführten Datenbank, die zu sämtlichen baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen seit dem Jahr 2011 umfassende Angaben enthält.

Die derzeit (Oktober 2022) im Amt befindlichen baden-württembergischen Bürgermeister:innen wurden bei einer **Wahlbeteiligung** von durchschnittlich 52,1 % gewählt. In den letzten 15 Jahren blieb diese durchschnittliche Wahlbeteiligung auf einem konstanten Niveau. Sie sinkt nach starken Einbrüchen in den davor liegenden drei Jahrzehnten seitdem nicht weiter ab. Eine multivariate lineare Regressionsanalyse ergibt drei Haupteinflussfaktoren für die Höhe der Wahlbeteiligung:

1. Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je mehr Bewerber:innen bei einer Wahl antreten ($\beta=0,32$). Mehr Auswahlmöglichkeit ist also förderlich für die Wahlteilnahme.
2. Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je höher der

Anteil der Stimmberechtigten unter den Einwohner:innen ($\beta=0,26$). Das ist ein interessanter, nicht per se zu erwartender Effekt. Er dürfte so zu interpretieren sein, dass sich eine erzwungene Kultur des Nicht-Wählens (wegen fehlender Wahlberechtigung) auch auf diejenigen

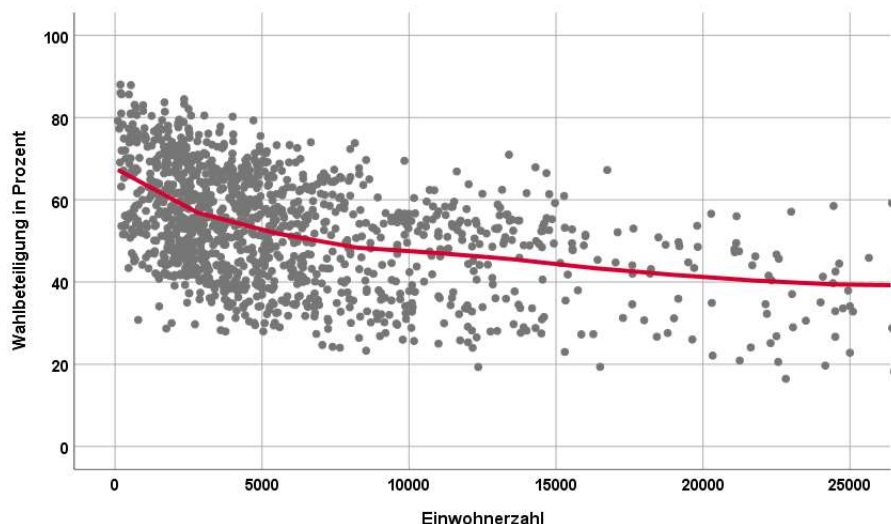


Abb. 1: Wahlbeteiligung bei 1377 baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen im Zeitraum 1.7.2011-30.9.2022 in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinden.

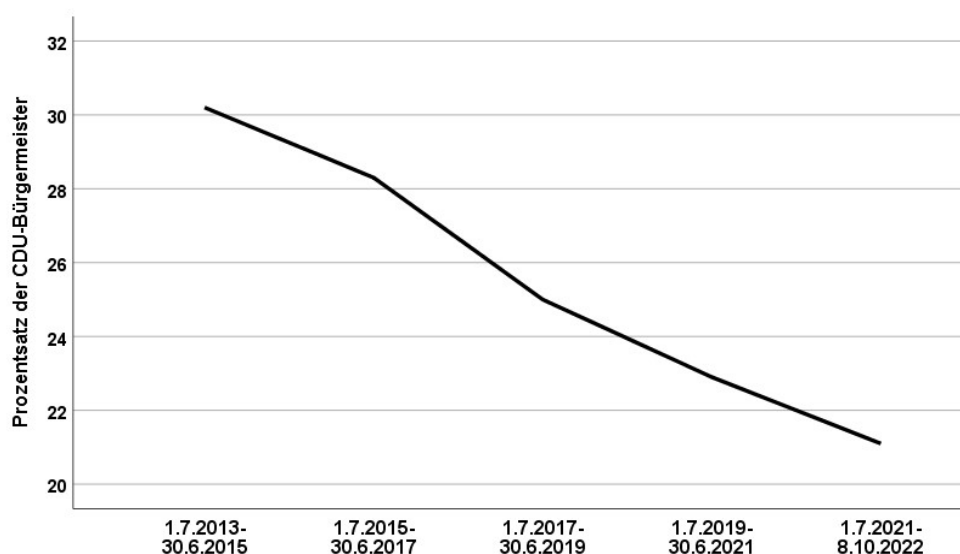


Abb. 2: Anteil gewählter Bürgermeister:innen mit CDU-Parteimitgliedschaft bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg im Zeitraum 2013-2022.

in der gleichen Gemeinde negativ auswirkt bzw. überträgt, die an sich wahlberechtigt wären.

3. Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je niedriger die Einwohnerzahl einer Gemeinde ($\beta = -0,20$). In kleinen Gemeinden ist also die Wahrnehmung von Wahlen als „Bürgerpflicht“ oder das subjektive Verbundenheitsgefühl mit der Gemeinde und ihren kommunalpolitischen Themen nach wie vor höher. Dieser Effekt ist allerdings nicht streng linear. Abbildung 1 zeigt, dass vor allem die kleinen Gemeinden unter 5000 Einwohnern eine deutlich stärkere Wahlbeteiligung aufweisen, danach flacht die Kurve immer weiter ab und pendelt sich ab etwa 25000 Einwohnern bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 40 % ein, die auch in größeren Städten – in Abb. 1 nicht mehr dargestellt – auf diesem Niveau verharrt.

Was die Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen betrifft, so ist seit 2011 ein deutlicher **Niedergang der CDU** zu beobachten. Der Anteil der gewählten Bürgermeister:innen mit CDU-Parteibuch nimmt kontinuierlich ab (Abbildung 2). Lag er vor zehn Jahren noch bei über 30 %, so nähert er sich jetzt bereits der 20 %-Marke. Eine genauere Inspektion dieses Befunds ergibt, dass dafür zwei Faktoren eine Rolle spielen: Einerseits kann die CDU in kleineren und mittleren Gemeinden immer weniger Kandidaturen von CDU-Mitgliedern sicherstellen. Andererseits ist bei stattfindenden CDU-Kandidaturen auch die Wahrscheinlichkeit gesunken, dass diese erfolgreich sind. Die kommunalpolitische Basis der CDU unterliegt also einem erheblichen Erosionsprozess.

Anderere Parteien können vom Niedergang der CDU allerdings nicht profitieren, denn deren Anteil an den gewählten Bürgermeister:innen verbleibt auf sehr niedrigem Niveau (SPD: 5 %; FDP und Grüne: jeweils 1 %). Der Trend geht vielmehr zu Bürgermeister:innen ohne Parteimitgliedschaft.

Der **Frauenanteil** unter baden-württembergischen Bürgermeister:innen liegt stagnierend bei etwa 9 %. In den

letzten zehn Jahren war keine weitere Zunahme des Frauenanteils zu beobachten.

Die **Zahl der Kandidierenden** bei Bürgermeisterwahlen lag im Untersuchungszeitraum stabil bei etwa 2,6 Bewerbungen pro Bürgermeisterwahl. In 27 % der Fälle gab es nur eine einzige Bewerbung, bei 30 % der Wahlen zwei Bewerbungen, bei 19 % drei und bei 13 % vier. Fünf oder mehr Bewerbungen sind vergleichsweise selten.

Gelangen Bürgermeister:innen neu ins Amt, so geschieht dies in 10% der Fälle durch eine **Abwahl** erneut

kandidierender Amtsvorgänger:innen, in 90% der Fälle dadurch, dass die Amtsvorgänger:in nicht erneut antritt. Ein Amtswechsel kommt allerdings nur bei 45 % aller Bürgermeisterwahlen vor, denn in 55% der Fälle wird die bisherige Amtsinhaber:in im Amt bestätigt.

Im Durchschnitt ist eine baden-württembergische Bürgermeister:in gegenwärtig bereits seit 11 Jahren im Amt. 46% befinden sich zurzeit noch in ihrer ersten achtjährigen Amtsperiode, 33 % in der zweiten Amtsperiode, 15 % in der dritten, 5 % in der vierten und 1% in der fünften Amtsperiode.

Bei 13 % aller derzeit amtierenden Bürgermeister:innen war bei ihrer letzten Wahl ein **zweiter Wahlgang** („Neuwahl“) erforderlich, weil im ersten Wahlgang niemand eine absolute Mehrheit erzielen konnte. Der Anteil der zweiten Wahlgänge hat in den letzten Jahren zugenommen. Auf diese Fälle wirkt sich das Kernelement der bevorstehenden Gesetzesnovelle der Landesregierung aus, die für einen eventuellen zweiten Wahlgang eine Stichwahl der beiden Bestplatzierten des ersten Wahlgangs vorsieht, so wie dies in den meisten anderen Bundesländern schon seit langer Zeit üblich ist.

Deshalb ist ein genauerer Blick sinnvoll, welche Probleme bei den bisherigen „Neuwahlen“ aufgetreten sind. Bei 26% aller Neuwahlen schaffte auch im zweiten Wahlgang keine Bewerber:in eine absolute Mehrheit, was mit teilweise dramatischen Legitimationsdefiziten einherging. So gelangten zum Beispiel in Mosbach und Mannheim Oberbürgermeister mit den Stimmen von nur 14 % aller Wahlberechtigten ins Amt – ein Negativrekord für ganz Deutschland. Eine Stichwahl kann dem abhelfen, weil bei einer Entscheidung zwischen nur zwei Bewerber:innen im zweiten Wahlgang zwangsläufig eine davon eine absolute Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinen wird. Auch werden fragwürdige taktische Manöver von ansonsten aussichtslosen Kandidierenden des ersten Wahlgangs durch eine Stichwahl der Bestplatzierten ausgeschlossen.

Anhand unserer Datenbank lässt sich eine Typologie der bisherigen „Neuwahlen“ entwickeln:

Typ 1 (31 % aller Bürgermeisterwahlen mit zweitem Wahlgang umfassend): Die Kandidierenden waren beim ersten und zweiten Wahlgang im Wesentlichen identisch, so dass es sich beim zweiten Wahlgang faktisch nur um eine Wiederholung des ersten Wahlgangs handelte. Das erscheint wenig sinnvoll, zumal diese Konstellation überproportional häufig zu Bürgermeister:innen führt, die nur durch Minderheiten legitimiert sind. Der oder die Erstplatzierte des ersten Wahlgangs ist dabei in aller Regel auch der oder die Erstplatzierte des zweiten Wahlgangs.

Typ 2 (55 % aller Bürgermeisterwahlen mit zweitem Wahlgang umfassend): Durch das Ausscheiden von Kandidierenden nach dem ersten Wahlgang, die kumuliert mehr als 10 % der Stimmen auf sich vereinten, kann im zweiten Wahlgang eine wesentliche Stimmenzahl auf die im Rennen bleibenden Kandidierenden umverteilt werden. In etwa einem Drittel der Fälle verändert sich dadurch der oder die Erstplatzierte zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang. In dieser Konstellation versuchen in vielen Fällen abgeschlagene Bewerber:innen durch Taktieren einen Einfluss darauf zu gewinnen, wer die relativ meisten Stimmen im zweiten Wahlgang erzielen könnte.

Typ 3 (4 % aller Fälle mit zweitem Wahlgang umfassend): Der oder die Erstplatzierte des ersten Wahlgangs hat im

zweiten Wahlgang keine ernsthaften Konkurrenten mehr, weil alle anderen Kandidierenden des ersten Wahlgangs mit einem wesentlichen Stimmenanteil nach dem ersten Wahlgang ausgeschieden sind. Der zweite Wahlgang ist insofern bereits vorentschieden und nur noch eine formale Angelegenheit mit oft deutlich reduzierter Wahlbeteiligung.

Typ 4 (10 % aller Fälle mit zweitem Wahlgang umfassend): Nur bei diesem Typus kamen im zweiten Wahlgang neue zusätzliche Bewerber:innen hinzu, die jedoch die „Neuwahl“ in aller Regel nicht für sich entscheiden konnten. Das Auftreten dieses Typus ist an folgende Konstellationen gebunden: Entweder treten nach dem ersten Wahlgang sehr starke Zweitplatzierte nicht wieder an, oder die wieder kandidierende Amtsinhaber:in erhält im ersten Wahlgang ein derart miserables Ergebnis, dass sie im zweiten Wahlgang nicht erneut antritt oder bereits klar erkennbar ist, dass sie im zweiten Wahlgang keine Chance haben dürfte. In allen Fällen sind die zusätzlichen Kandidaturen dadurch motiviert, dass eine offenbar entstandene „Leerstelle“ zu füllen versucht wird. Diese Konstellation wird nach Einführung der Stichwahl nicht mehr auftreten, weil sich die beiden Bestplatzierten des ersten Wahlgangs nicht mehr zurückziehen können und somit im zweiten Wahlgang keine solchen Leerstellen mehr entstehen werden. (EW)

Zur Rangfolgewahl mit „integrierter Stichwahl“ in einem Wahlgang - Studie zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall

Als Begleitforschung zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall im Juli 2021 hat der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. standardisierte telefonische Interviews mit 308 repräsentativ ausgewählten Bürger:innen von Schwäbisch Hall durchgeführt. Interviewer:innen waren 18 Studierende der Universität Heidelberg im Rahmen eines Projektseminars. Untersucht wurde, ob sich die Präferenzen der Wählenden für die insgesamt sieben Kandidierenden zur Oberbürgermeisterwahl zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang verändern. Die Oberbürgermeisterwahl 2021 in Schwäbisch Hall gehörte dem häufigsten Typus einer Bürgermeisterwahl mit zweitem Wahlgang an („Typ 2“ im vorausgehenden Artikel), weil sich der Zweitplatzierte nach dem ersten Wahlgang aus dem Rennen zurückgezogen hatte. Somit bestanden im zweiten Wahlgang erhebliche Möglichkeiten der Umgruppierung von Stimmen. Die zu prüfende Hypothese der Studie war, ob die Präferenzrangfolgen jedes einzelnen Wählenden für die sieben Kandidierenden insofern stabil sind, dass sie sich zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang nicht mehr verändern. Wenn diese Hypothese richtig ist, dann sollte es möglich sein, durch die in der Woche vor dem ersten Wahlgang durchgeführten Befragungen nicht nur das Ergebnis des ersten Wahlgangs korrekt vorausszusagen, sondern auch bereits das Ergebnis des zweiten Wahlgangs, falls sich bestimmte Kandidierende nach dem ersten Wahlgang zurückziehen sollten. Dazu wurden die

Befragten unserer repräsentativen Stichprobe in den Tagen vor dem ersten Wahlgang gebeten, eine Präferenzreihenfolge aller Kandidierenden festzulegen (Wen hätten Sie am liebsten als Oberbürgermeister:in? Wen ersatzweise als zweite Wahl, falls Ihre Wunschkandidat:in in einem zweiten Wahlgang nicht mehr antreten sollte? Wen an dritter Stelle? usw.). Zunächst war festzustellen, dass die Befragten mit dieser Art von Abfrage sehr gut zu recht kamen.

Aufgrund der repräsentativen Befragungen sagten wir das Ergebnis des ersten Wahlgangs wie folgt voraus:

	Prognose	Tatsächliches Ergebnis
Bullinger	40 %	42 %
Michler	25 %	22 %
Holzzer	15 %	15 %
Kaden	15 %	14 %
Baum	3 %	4 %
Kejs	1 %	1 %
Lenz	1 %	1 %

Nachdem die Kandidierenden Michler und Holzzer nach dem ersten Wahlgang ihren Rückzug erklärten, prog-

nostizierten wir auf der Basis der bereits vor dem ersten Wahlgang erhobenen Daten das Ergebnis des zweiten Wahlgangs, indem wir die Stimmen für Michler und Holczer auf andere Kandidierende umverteilten, so wie es deren Wähler:innen vor dem ersten Wahlgang für den Fall ihres Ausscheidens als Zweitpräferenz angegeben hatten:

	Prognose	Tatsächliches Ergebnis
Bullinger	71 %	72,5 %
Kaden	20 %	21 %
Baum	6 %	4 %
Kejs	2 %	1 %
Lenz	1 %	1 %

Die Treffsicherheit der Prognose für den ersten Wahlgang belegt, dass die Ziehung der repräsentativen Stichprobe handwerklich sauber war. Dass auch die aus den gleichen Daten abgeleitete Prognose für den zweiten Wahlgang korrekt war, muss darüber hinaus als Beleg dafür gewertet werden, dass sich die Präferenzrangfolgen der Wählenden nach dem ersten Wahlgang nicht mehr verändert haben.

Das hat erhebliche politische Implikationen für das Wahlrecht. Es bedeutet, dass auf den zweiten Wahlgang problemlos verzichtet werden könnte, wenn der erste – und dann einzige – Wahlgang so durchgeführt würde, dass dabei Präferenzrangfolgen angegeben werden können. Bei diesem Wahlsystem – das „Rangfolgewahl“ oder „integrierte Stichwahl“ genannt wird und in englischsprachigen Ländern weit verbreitet ist – können die Wählenden die Kandidierenden auf dem Stimmzettel in der von ihnen gewünschten Reihenfolge durchnummerieren (z.B. „X“ oder „1“ für die Wunschkandidat:in, „2“ für die Zweitpräferenz, „3“ für die Drittpräferenz usw.). Erreicht keine Kandidierende bei der Auszählung der Erstpräferenzen eine absolute Mehrheit, werden die Bewerber:innen mit den wenigsten Stimmen schrittweise herausgenommen und deren Stimmen entsprechend den angegebenen Zweitpräferenzen auf die anderen Bewerber:innen umverteilt, so lange bis eine Kandidat:in eine

absolute Mehrheit erreicht hat. Ein solches Wahlsystem vermeidet den – offenbar unnötigen – Aufwand eines zweiten Wahlgangs. Es ist nicht nur in englischsprachigen Ländern gut bewährt, sondern unsere Befunde zeigen auch für Schwäbisch Hall: Erstens wird eine derartige Abfrage von den Wählenden gut verstanden, zweitens ist die Voraussetzung einer Stabilität der Präferenzen gegeben, d.h. es treten keine nennenswerten Veränderungen der Präferenzen nach dem ersten Wahlgang mehr auf.

In das Wahlprogramm von Bündnis 90 / Die Grünen zur Landtagswahl 2021 in Baden-Württemberg hatte dieses Wahlsystem der „integrierten Stichwahl“ als Prüfauftrag Eingang gefunden: *„Bei Wahlen zu (Ober-)Bürgermeister*innen ... soll es eine echte Stichwahl geben. Wir werden prüfen, ob diese bereits in den ersten Wahlgang integriert werden kann“* (S. 264). In den Koalitionsvertrag der Landesregierung wurde nur noch die Stichwahl selbst aufgenommen, ein Prüfauftrag zu einer in einem Wahlgang integrierten Stichwahl wurde dort nicht erwähnt. Unsere empirischen Befunde zeigen, dass die Weiterentwicklung der Stichwahl zu einer in einem Wahlgang integrierten Stichwahl durchaus sinnvoll sein dürfte.

Das mit der jetzigen Gesetzesnovelle eingeführte System einer Stichwahl in einem zweiten Wahlgang könnte als Regelfall zunächst belassen werden. Gleichzeitig könnte es aber auch Gemeinden, die den Aufwand eines zweiten Wahlgangs vermeiden möchten, *optional* ermöglicht werden, stattdessen das Verfahren einer in einem Wahlgang integrierten Stichwahl anzuwenden. Wenn Gemeinden positive Erfahrungen mit dieser freiwilligen Option sammeln, dürfte sie sich längerfristig von selbst durchsetzen. Wird die Option hingegen nicht zur Verfügung gestellt, können abgesehen von solchen Fallstudien auch keine Erfahrungen damit gesammelt werden. Mehr Demokratie e.V. hat bereits einen konkreten Gesetzentwurf erarbeitet, wie eine solche ergänzende Option der „integrierten Stichwahl“ gesetzgeberisch ausgestaltet sein könnte.

Da das in den Landtag in Kürze eingebrachte *„Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften“* dadurch nicht verzögert werden sollte, wäre es denkbar, diese Option zu einem späteren Zeitpunkt noch innerhalb dieser Legislaturperiode zu ergänzen. (EW)

Zur Altersgrenze von Bürgermeister:innen

Der aktuell in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf zu Weiterentwicklung des Bürgermeisterwahlrechts sieht u.a. eine Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister:innen vor. Bislang haben Bürgermeister:innen mit Vollendung des 73. Lebensjahres in den Ruhestand zu treten. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu: *„Da das Wahlamt zeitlich begrenzt ist und durch eine demokratische Wahl begründet wird, kann auf diese Altersgrenze verzichtet werden. ... Im Übrigen kann es der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler überlassen bleiben.“*

Ein solcher Schritt will gut bedacht sein. Denn nicht ohne Grund hat der Landtag in den 1970er Jahren die Altersgrenze für Bürgermeister:innen eingeführt. Damals trat immer wieder ein Problem mit Bürgermeistern auf, die

trotz zunehmender Vergreisung nicht freiwillig aufhören konnten, deren achtjährige Amtszeit noch lange währte und die eine Amtsenthebung entweder noch vermeiden konnten oder sich gerichtlich dagegen wehrten – all dies zum schweren Schaden der betroffenen Gemeinden. Solche Probleme werden bei einer Aufhebung der Altersgrenze sicher erneut auftreten, und es bedarf einer Diskussion, wie dem entgegengewirkt werden kann.

Die aktuellen Vorgänge in Niederstetten (Main-Tauber-Kreis) oder in den zurückliegenden Jahren in Burladingen (Zollernalbkreis) geben einen Vorgeschmack darauf, welche Konsequenzen es für Gemeinden haben kann, wenn sie einer solchen Lage ausgesetzt werden. In Burladingen sorgte ein zur AfD übergetretener Bürgermeister regelmäßig für Skandale, hatte jeden Rückhalt im Gemeinderat

und in der Bevölkerung verloren, war aber trotz des für die Gemeinde entstehenden schweren Schadens über Jahre hinweg nicht zum Rücktritt bereit. Die Kommunalaufsicht wurde nicht aktiv bzw. sah eine Amtsenthebung als nicht hinreichend rechtssicher an. In Niederstetten wurde eine Bürgermeisterin gegen ihren Willen durch die Kommunalaufsicht im Landratsamt ihres Amtes enthoben, wogegen sie Klage erhob. Es folgte ein sich über 1 ½ Jahre hinziehender Rechtsstreit, währenddessen die Amtsgeschäfte durch die ehrenamtlichen Bürgermeister-Stellvertreter geführt werden mussten, bevor im Oktober 2022, kurz vor der abschließenden Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, ein Amtsverweser den Dienst antrat. Doch das Gericht urteilte, dass die vom Gemeinderat einstimmig zum Rücktritt aufgeforderte Bürgermeister:in zu Unrecht von der Kommunalaufsicht des Amtes enthoben worden war. Dies bedeutet, dass Niederstetten jetzt weitere vier Jahre mit einer Bürgermeister:in leben muss, deren Vertrauensverhältnis zum Gemeinderat restlos zerrüttet ist. Eine vorgezogene Bürgermeisterwahl durchzuführen, wäre in einem solchen Fall wünschenswert, ist aber nach den in Baden-Württemberg geltenden gesetzlichen Bestimmungen bislang nicht möglich.

Altersgründe waren in Burladingen und Niederstetten nicht die Ursache der Verwerfungen. Jedoch kann nicht übersehen werden: Im fortgeschrittenen Alter steigt die Wahrscheinlichkeit, dass innerhalb der langen achtjährigen Amtszeit zwischen zwei Bürgermeisterwahlen altersbedingte Veränderungen eintreten können, die in ähnliche Konstellationen hineinführen. Die Gemeindeordnung sollte jenseits eines freiwilligen Rücktritts, einer Amtsenthebung durch die Kommunalaufsicht oder eines Abwartens des Ablaufs der achtjährigen Amtszeit Möglichkeiten eröffnen, wie mit einer solchen Konstellation konstruktiver umgegangen werden kann. In anderen Bundesländern ist die Lage in dieser Hinsicht entspannter, weil sie entweder eine kürzere Amtszeit für Bürgermeister:innen vorsehen (z.B. fünf bzw. sechs Jahre in Bayern bzw. Hessen) oder die Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl einer Bürgermeister:in mit ausreichend hohen Hürden. Zum Beispiel sieht § 57d der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein vor:

(1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann vor Ablauf der Amtszeit von den Bürgerinnen und Bürgern abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf

es

1. eines Beschlusses der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder oder

2. eines Antrags der Wahlberechtigten, der von mindestens 20% der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss.

(2) Die Abwahl bedarf einer Mehrheit der gültigen Stimmen, die mindestens 20% der Zahl der Wahlberechtigten betragen muss. Für die Durchführung des Abwahlverfahrens sind die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden. Nach Einleitung eines Abwahlverfahrens kann die Gemeindevertretung beschließen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ihre oder seine Dienstgeschäfte bis zur Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses durch die Abstimmungsleiterin oder den Abstimmungsleiter nicht führen darf. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

(3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Abstimmungsausschuss die Abwahl feststellt, aus dem Amt und tritt in den einstweiligen Ruhestand.

Wenn der Landtag von Baden-Württemberg solche in anderen Bundesländern üblichen Regelungen zur Eindämmung der durch die Aufhebung der Altersgrenze sicher verschärft entstehenden Probleme nicht ergreifen möchte, dann sollte erwogen werden, die Frage, ob die bestehende Altersgrenze bei Bürgermeister:innen aufgehoben werden soll, einem landesweiten Bürgerforum aus zufällig ausgewählten Bürger:innen vorzulegen, das dazu eine Empfehlung an den Landtag erarbeiten kann. Der Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung am 19.5. 2021 angekündigt: „In Zukunft gilt: Kein wichtiges Gesetz ohne begleitendes Bürgerforum aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern!“ Hier wäre eine Gelegenheit, diese Ankündigung zu realisieren. Denn ob die Altersgrenze für Bürgermeister:innen aufgehoben werden sollte oder nicht, ist eine leicht verständliche, wenig komplexe und für Bürger:innen wichtige Grundsatzentscheidung, die sich sehr gut für ein Bürgerforum eignet. Sie kann aus dem Gesetzentwurf vorerst ausgeklammert und nach Durchführung eines ergebnisoffenen Bürgerforums ggf. gesondert verabschiedet werden. (EW)

Was tun bei Gemeinderatswahlen mit nur einem Wahlvorschlag?

Auf der Suche nach einer sinnvollen Regelung ohne unerwünschte „Nebenwirkungen“

Wird zu einer Gemeinderatswahl nur eine einzige Wahl-liste eingereicht, so ist es sinnvoll, dass diese Liste mehr Bewerber:innen als zu vergebende Gemeinderatsmandate enthalten darf. Andernfalls hätten die Wählenden keine echte Auswahl und bei einem vorzeitigen Ausscheiden von Gemeinderatsmitgliedern stünden keine Ersatzpersonen zur Verfügung. Deshalb sieht § 26 Absatz 4 Satz 1 der baden-württembergischen Gemeindeordnung vor, dass in kleinen Gemeinden bis zu

3000 Einwohnern Wahlvorschläge bis zu doppelt so viele Bewerber:innen enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung möchte diese Regelung nun auch auf Gemeinden zwischen 3000 und 5000 Einwohnern anwenden.

Zwei wichtige Punkte sind dabei zu bedenken: (a) In wie vielen der 234 betroffenen baden-württembergischen Gemeinden im Größenbereich 3001-5000 Einwohner

kommt es überhaupt vor, dass nur ein einziger Wahlvorschlag eingereicht wird? (b) Wie wirkt sich eine solche Regelung auf Gemeinden mit mehreren eingereichten Wahlvorschlägen aus?

Zu (a) haben wir dies für alle 234 Gemeinden in Bezug auf die Kommunalwahlen 2019 überprüft. Ergebnis: In lediglich 8 Gemeinden von 234 (=3,4 %) wurde nur ein einziger Wahlvorschlag eingereicht, in allen anderen 226 Gemeinden mindestens zwei Wahlvorschläge.

Zu (b) ist zu konstatieren: Der Gesetzgeber hat in großen und mittleren Gemeinden die Zahl der Bewerber:innen in Wahlvorschlägen ganz bewusst auf die Zahl der zu vergebenden Gemeinderatsmandate begrenzt. Denn in einer Konkurrenzsituation zwischen mehreren Wahlvorschlägen haben diejenigen Wahlvorschläge einen strukturellen Vorteil, die so viele Bewerber:innen wie möglich präsentieren, weil den Wählenden somit beim Panaschieren ein äußerst umfangreiches Angebot unterbreitet werden kann. Somit bestünde in der Konstellation konkurrierender Wahlvorschläge die Gefahr eines dysfunktionalen Wettrennens, die Wahlvorschläge so weit wie möglich aufzublähen, weil dies Vorteile bringen kann. Gleichzeitig verzerrt ein unterschiedlicher Umfang von Wahlvorschlägen deren relative Erfolgchancen. Deshalb hat der Gesetzgeber sich bewusst dafür entschieden, in mittleren und größeren Gemeinden den Umfang von Wahlvorschlägen auf die Zahl der zu vergebenden Gemeinderatsmandate zu begrenzen.

Der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung hält an dieser grundlegenden Einsicht zu Recht fest. Andernfalls bedürfte es gar keiner Begrenzung auf Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern. Der empirische Befund (a) führt nun allerdings zu einer problematischen Schlussfolgerung: In nur acht Gemeinden würde sich die Neuregelung in dem Sinne positiv auswirken, wie es in der Gesetzesbegründung intendiert ist. In 226 Gemeinden hingegen – also bei fast allen Gemeinden dieser Größenklasse – wäre die Auswirkung dysfunktional im Sinne des bei (b) diskutierten unerwünschten Effekts. Deshalb erscheint es nicht als sinnvoll, dieses lediglich in acht Gemeinden

auftretende Problem in der Weise lösen zu wollen, dass schematisch der Schwellenwert von 3000 auf 5000 Einwohner erhöht wird, weil die nicht intendierten Folgen in der großen Mehrheit der anderen Gemeinden den eigentlich beabsichtigten Effekt bei weitem übertreffen.

Sinnvoll dürfte ein anderer Ansatz sein: Die Möglichkeit von Wahlvorschlägen mit doppelter Bewerber:innenzahl sollte nicht an die Einwohnerzahl einer Gemeinde gebunden werden, sondern daran, dass nur ein einziger zulässiger Wahlvorschlag vorliegt und somit eine Mehrheitswahl durchzuführen ist. Das kann im Gesetz dergestalt geregelt werden, dass in allen Gemeinden (also unabhängig von der Einwohnerzahl) zunächst einmal Wahlvorschläge ohne Begrenzung der Bewerber:innenzahl eingereicht werden können. Stellt der Gemeindevwahlausschuss fest, dass mehr als ein zulässiger Wahlvorschlag fristgerecht eingereicht wurde, wird die Zahl der zuzulassenden Bewerber:innen pro Wahlvorschlag auf die Zahl der Gemeinderatsmandate durch Kappung ab dem entsprechenden Listenplatz begrenzt. Stellt der Gemeindevwahlausschuss hingegen fest, dass nur ein einziger zulässiger Wahlvorschlag eingereicht wurde, wird die Zahl der zuzulassenden Bewerber:innen für diesen Wahlvorschlag auf das doppelte der Gemeinderatsmandate durch Kappung ab dem entsprechenden Listenplatz begrenzt. Im Übrigen ist in fast allen Gemeinden für Ortskundige schon in der Vorbereitungsphase einer Wahl unschwer vorauszusehen, ob nur einer oder mehrere Wahlvorschläge eingereicht werden.

In diesem Sinne könnte § 26 Absatz 4 Satz 1 GemO so gefasst werden:

„Werden mehrere zulässige Wahlvorschläge eingereicht, so darf jeder Wahlvorschlag höchstens so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Wird nur ein zulässiger Wahlvorschlag eingereicht, so darf dieser höchstens doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Eingereichte Wahlvorschläge mit zu vielen Bewerbern werden entsprechend gekürzt.“ (EW)

Erster regionaler Klima-Bürgerrat in Freiburg

4000 Bürger:innen der Stadt Freiburg im Breisgau und aus 15 umliegenden Gemeinden wurden Anfang 2022 angeschrieben, um am deutschlandweit ersten interkommunalen Klima-Bürgerrat für eine größere Region teilzunehmen. Davon schafften es 91, in den Bürgerrat aufgenommen zu werden, um dessen repräsentative Zusammensetzung abzusichern. In fünf Sitzungen, die öffentlich stattfanden, wurden unter Beteiligung von Experten 48 konkrete Vorschläge für Klimaschutz-Maßnahmen der Gemeinden der Region erarbeitet. Sie wurden am 20.9.2022 erstmals in Freiburg präsentiert und werden in den kommenden Wochen auch in den

Gemeinderäten aller beteiligten Gemeinden vorgestellt. Bemerkenswert an diesem Projekt ist einerseits die für Bürgerräte bislang unerprobte regionale Perspektive, andererseits, dass die Initiierung „von unten“ aus der Zivilgesellschaft erfolgte, dann aber rasch die organisatorische Unterstützung einer größeren Zahl an Gemeindeverwaltungen fand. Auch Mehr Demokratie e.V. hat für die Arbeit dieses Bürgerrats einen Zuschuss von 5000 Euro zur Verfügung gestellt. Ausführlichere Informationen sind unter www.buergerrat-regionfreiburg.de verfügbar. (CA)

Landesweites Volksbegehren zur Ermöglichung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren auf Landkreisebene, ausgehend vom Landkreis Göppingen

Ein neues Volksbegehren klopft an die Pforten des Landtages, das seinen Ausgangspunkt im Kreis Göppingen hat. Mehrere Gemeinden im östlichen Teil des Landkreises, darunter die Große Kreisstadt Geislingen an der Steige, fühlten sich durch verschiedene Beschlüsse des Kreistages (u.a. zur Schließung der Helfensteinklinik, aber auch zum ÖPNV) derart benachteiligt, dass die Gemeinderäte einstimmige Beschlüsse fassten, einen Wechsel der Landkreiszugehörigkeit anzustreben. In Geislingen und Böhmenkirch bestätigten am 26.9.2021 bei Bürgerentscheiden, die von den Stadtverwaltungen selbst initiiert wurden, große Teile der Abstimmenden (82% bzw. 72%) bei hoher Beteiligung (57% bzw. 74%), dass sie den Wechsel in einen anderen Landkreis wünschen.

Kenner der Landespolitik wissen, dass der Landtag dem Ansinnen auf Landkreiswechsel niemals zustimmen wird, weil zu befürchten wäre, dass diese Präzedenzfälle eine Lawine ähnlicher Anträge aus anderen Landkreisen auslösen könnten. Es handelt sich bei den Anträgen der Gemeinden auf Landkreiswechsel also um ohnmächtige Formen des Protests, die im Ergebnis leerlaufen und somit die Frustration nur noch weiter steigern werden.

Die Bürgerschaft hätte sich im vorliegenden Fall viel lieber konkret zu den strittigen Sachfragen direkt an den Kreistag wenden wollen, durch einen Einwohnerantrag oder ein Bürgerbegehren. Doch das ist im Unterschied zu fast allen anderen Bundesländern in Baden-Württemberg bis jetzt gesetzlich nicht vorgesehen. Dieses Defizit der Landkreisordnung führt im Kreis Göppingen zu einer zunehmenden Desintegration des Landkreises, weil sich Wünsche des Mitwirkens bei unmittelbar betreffenden

Kreisangelegenheiten nicht durch Einwohneranträge oder Bürgerbegehren an den Kreistag artikulieren können. So wird in dieser Ohnmacht die destruktive Austrittsforderung aus dem Landkreis laut, was letztlich Gift für die Demokratie ist.

Eine Bürgerinitiative in Geislingen hat das erkannt und deshalb nun ein landesweites Volksbegehren initiiert, das mit einem Gesetzentwurf die Ermöglichung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren auf Landkreisebene nach dem Vorbild anderer Bundesländer vorsieht. 10.000 gültige Unterschriften sind hier für die erste Verfahrensstufe notwendig, den sog. Zulassungsantrag auf Durchführung eines landesweiten Volksbegehrens. Danach haben sämtliche Rathäuser in Baden-Württemberg die Unterschriftenlisten für das Volksbegehren öffentlich auszulegen und es beginnt eine landesweite Mobilisierung. 8500 der benötigten 10000 Unterschriften sind inzwischen gesammelt (Stand November 2022). Sobald die Unterschriftenzahl komplett ist, beginnt die Zertifizierungsphase auf den Rathäusern, denn die Stimmberechtigung aller Unterzeichnenden muss beglaubigt werden. Danach erfolgt die Einreichung in Stuttgart.

Ob die Landesregierung wie beim Volksbegehren „Arten-schutz“ 2019 dem vorher abhelfen möchte, indem sie jetzt den Dialog sucht und eine eigene Initiative zur Berücksichtigung des berechtigten Anliegens ergreift, ggf. auch mit einer eigenen Ausgestaltungsvariante, bleibt abzuwarten. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens kann auch beim Landesbüro von Mehr Demokratie e.V. angefordert werden. (PD)

Bürgerentscheide in den Ferien? – Rechtsprechung, Praxiserfahrungen und gesetzlicher Reformbedarf

Im September 2022 hat ein neues Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg Eingang in die „*Entscheidungssammlung zum Kommunalwahlrecht Baden-Württemberg*“ gefunden (Urteil „E55“ zu § 21 GemO). Es ging um die Frage, ob der Termin eines Bürgerentscheids in die Ferienzeit gelegt werden dürfe.

Vorausgegangen war folgende Konstellation: Im Sommer 2021 hatten insgesamt 18 Gemeinden in Baden-Württemberg die Möglichkeit, einen anstehenden Bürgerentscheid mit dem Tag der Bundestagswahl am 26.9.2021 zusammenzulegen. Davon machten 17 der 18 Gemeinden Gebrauch. Nur die Stadt Ettenheim scherte aus und legte den durch ein Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheid, ob die sog. Badwiese bebaut werden solle, sogar in die Zeit der Schulferien (1.8.2021), obwohl auch andere terminliche Möglichkeiten bestanden hätten. Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens

beschwerten sich und zogen im Eilverfahren vor das Verwaltungsgericht, weil sie sich durch den Ferientermin benachteiligt fühlten. In der Ferienzeit sei die Abstimmungsbeteiligung erwartbar geringer, deshalb das Erreichen des Quorums schwieriger und somit eine Ungültigkeit des Bürgerentscheids zum Nachteil der Bürgerinitiative wahrscheinlicher.

Diese Befürchtung bestätigte sich: Alle am Tag der Bundestagswahl durchgeführten 17 Bürgerentscheide erreichten das Quorum deutlich, nur beim Ettenheimer Ferien-Bürgerentscheid wurde es verfehlt. In der Konsequenz beschloss der Gemeinderat die Bebauung der Wiese trotzdem, obwohl die Mehrheit der Abstimmenden beim Bürgerentscheid dies abgelehnt hatte (sog. „unechtes Scheitern“).

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg und auch anschließend des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Würt-

temberg (1 S 2402/21 vom 30.7.2021, also unmittelbar vor dem Bürgerentscheid) war angesichts der eindeutigen Rechtslage alles andere als überraschend: Die Klage wurde verworfen, weil das Kommunalwahlgesetz keinen Ausschluss von Bürgerentscheiden in der Ferienzeit enthält und die Terminfestsetzung insofern durch den Ermessensspielraum des Gemeinderats gedeckt ist.

Ebenfalls nicht überraschend – aber lehrreich – war die weitere Entwicklung: Nachdem die Befürworter des Erhalts der Badwiese sich durch den Ferientermin auf unfaire Weise gefoult fühlten, wurde nach der durch den ungünstigen Termin provozierten Ungültigkeit des Bürgerentscheids nun gerichtlich gegen den Bauantrag selbst vorgegangen. Bis heute – über ein Jahr nach dem ungültigen Bürgerentscheid – ist diese Klage anhängig und der weitere Fortgang des Projekts dadurch blockiert.

Die Statistiken von Mehr Demokratie e.V. bestätigen: Am Quorum gescheiterte und deshalb ungültige Bürgerentscheide führen oft zu Rechtsstreitigkeiten, die Projekte über Jahre aufhalten können. Bei gültigen Bürgerentscheiden hingegen, auch wenn sie zu Ungunsten der jeweiligen Bürgerinitiative ausgehen, ist dies so gut wie nie der Fall, das Abstimmungsergebnis wird respektiert. So auch hier: Von den 17 am Tag der Bundestagswahl 2021 durchgeführten Bürgerentscheiden führte kein einziger zu Rechtsstreitigkeiten. In allen Fällen schritt die weitere Umsetzung entsprechend dem Ergebnis des jeweiligen Bürgerentscheids zügig voran.

Anders beim Ferien-Bürgerentscheid in Ettenheim. Die Verwaltung und der Gemeinderat von Ettenheim hat dies durch eine gravierende Fehleinschätzung selbst verschuldet. In der Beratungsvorlage zur Gemeinderats-

sitzung wurde die Ferien-Terminempfehlung damit begründet, dass so ein zügiger Fortgang des Projekts erreicht werden solle. Tatsächlich erreicht wurde damit aber das genaue Gegenteil – das Ausbleiben der bei gültigen Bürgerentscheiden meist rasch eintretenden Befriedung und Klärung sowie eine länger andauernde rechtliche Blockade. Glücklicherweise sind dies Einzelfälle, weil heute nur noch etwa 10 % aller baden-württembergischen Bürgerentscheide am Quorum scheitern und damit solche Konflikt dynamiken hervorrufen.

Gemeinden sollten daraus lernen, dass es generell nicht sinnvoll ist, das Risiko eines Scheiterns am Quorum zu erhöhen (z.B. indem der Abstimmungstermin in die Ferien gelegt wird), weil dies eine Befriedung nach dem Bürgerentscheid torpediert und zu erheblichen Blockaden führen kann, im Unterschied zu gültigen Bürgerentscheiden, die das Quorum erreicht haben.

Aber auch der Landtag als Gesetzgeber sollte sich fragen, ob daraus nicht *de lege ferenda* Konsequenzen gezogen werden sollten. Eine Vorgabe im Kommunalwahlgesetz, die Bürgerentscheide in der Zeit der Schulferien ausschließt, wäre eine sinnvolle und komplikationslose gesetzgeberische Maßnahme. Noch weitergehender und besser wäre eine Regelung, die Gemeinden verpflichtet, Bürgerentscheide mit Bundes-, Landes- oder Kommunalwahlen zusammen zu legen, falls der mögliche Zeitraum des Bürgerentscheids einen Wahltermin beinhaltet oder die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens dies beantragen. Das würde derartige Blockaden und Rechtsstreitigkeiten vermeiden und die befriedende Wirkung von Bürgerentscheiden verbessern. (EW)

Impressum

Herausgeber:



**MEHR
DEMOKRATIE**

**Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg**

Rotebühlstr. 86/1, 70178 Stuttgart

Tel. 0711-5091010

info@mitentscheiden.de

www.mitentscheiden.de

Erscheinungsort: Stuttgart

Redaktion: Dr. Edgar Wunder

Autoren:

(CA) Dr. Christian Ante, Bürgermeister von Merzhausen, Kreisverbandsvorsitzender des baden-württembergischen Gemeindetages im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, sowie Mitglied des

Landesvorstands von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg.

Kontakt: ante@merzhausen.de

(PD) Dr. Philipp Deeg, bis zum 31.8. Geschäftsstelle des Gemeinderates der Stadt Sindelfingen, seit dem 1.9. Redakteur der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“, sowie Mitglied des Landesvorstands von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg.

Kontakt: philipp.deeg@mehr-demokratie.de

(EW) Dr. Edgar Wunder, Wissenschaftlicher Referent am Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD, Gemeinde-, Kreis- und Regionalrat im Rhein-Neckar-Kreis, sowie Landesvorsitzender von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg.

Kontakt: edgar.wunder@mitentscheiden.de

ISSN 2939-9300

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 Mehr Demokratie e.V.