

## Kommunale Verfassung: Die Gemeinde – Aufgaben, Strukturen, Demokratie

Von Oliver Stirböck

Was ist „Gemeinde“? .....	2
Der Bürger in der Gemeinde .....	3
Die Parteien in der Gemeinde .....	3
Was ist Kommunale Selbstverwaltung? .....	4
Was sind die Selbstverwaltungsaufgaben? .....	6
Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung .....	9
Verfassung und Kommunalverfassung .....	10
Grundgesetz als Antwort auf den Verlust kommunaler Selbstverwaltung .....	10
Gemeindeordnungen und Wahlgesetz .....	11
Kommunale Verfassungstypen in Deutschland .....	12
Süddeutsche Ratsverfassung .....	12
Bürgermeisterverfassung .....	13
Norddeutsche Ratsverfassung .....	13
Magistratsverfassung .....	14
Aktuelle Gemeindeordnungen .....	16
Wahlrecht bei der Bürgermeisterwahl .....	17
Eilentscheidungsrechte .....	18
Wahlrecht .....	20
Unterschiedliche Wahlverfahren .....	21
Sperrklauseln .....	24
Sitzzuteilungsverfahren/"Auszählverfahren" .....	25
Bürgerbeteiligung in der Kommune .....	30
Resümee .....	34

## Was ist „Gemeinde“?

Das Interesse an Kommunalpolitik geht zurück. So zeigte eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes Allensbach, dass 1993 noch 50 Prozent aller Bundesbürger sich an Kommunalpolitik interessiert zeigten. Im Jahre 2000 waren es noch 42 Prozent. Trotzdem bleibt sie von großer Bedeutung. Kommunalpolitische Entscheidungen beeinflussen das direkte Umfeld des Bürgers, den privaten Lebensraum. Dieser Lebensraum wird vom Begriff der „Gemeinde“ umfasst. Als *Lebensraum* stellt sie die örtliche Gemeinschaft dar mit ihren alltäglichen Lebensbezügen und ihrer sozialen, kulturellen, und geschichtlichen Identität. Die Gemeinde organisiert die staatliche Verwaltung und das politische Gemeinwesen, die politischen Prozesse vor Ort. Rechtlich ist die Gemeinde eine „Verwaltungseinheit. Als *Verwaltungseinheit* ist sie politisch unabhängig, räumlich begrenzt, staatsrechtlich definiert und selbstverwaltet. Dabei kann sich ihre räumliche Fixierung auch in der Geschichte ändern und können sich etwa einzelne Gemeinden zu einer neuen, größeren Gemeinde zusammenschließen.

Der Begriff Gemeinde wird oft für die „unterste Verwaltungseinheit“ genutzt, während der Begriff „Kommune“ auch die nächsthöhere politische Gliederungsebene, die Landkreise, beinhaltet. So definiert etwa ausdrücklich der Art. 87 Abs. 1 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt mit dem Begriff Kommunen die Gemeinden und Landkreise.

Die kreisfreien Städte nehmen neben gemeindlichen Aufgaben auch die übergemeindlichen Aufgaben der Landkreise wahr, größere Städte eines Kreises nehmen oft einzelne Aufgaben der Kreisebene auf ihrem Hoheitsgebiet wahr. Die hessische Verfassung etwa kennt dafür den Begriff der "Sonderstatus-Städte". Dort steht dann an der Spitze der Gemeindevertretung ebenso wie in den kreisfreien Städten ein Oberbürgermeister und nicht ein „Verwaltungschef“ mit dem Titel „Bürgermeister“.

## Der Bürger in der Gemeinde

Dem Gemeindegänger billigen die Gesetze besondere Rechte zu, die dem Nicht-Bürger verwehrt bleiben. Als Bürger einer Gemeinde definiert das Gesetz grundsätzlich einen mindestens 16- oder 18-jährigen deutschen Staatsbürger oder EU-Bürger, der mindestens 3-6 Monate in der Gemeinde (mit erstem Wohnsitz) lebt.<sup>1</sup> Damit sind bestimmte Bürgerrechte verbunden – das aktive und passive Wahlrecht<sup>2</sup>, die Zulassung zu sämtlichen Ehrenämtern oder die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, aber auch sehr begrenzte besondere Bürgerpflichten (wie zum Beispiel das Ehrenamt des Wahlhelfers auszuüben). Alle Einwohner einer Gemeinde – unabhängig vom Status eines Bürgers – dürfen aber sämtliche öffentliche Einrichtungen nutzen und etwa an Bürgerversammlungen sowie an der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauplanung teilnehmen. Sie sind daher auch steuer-, abgaben- und gebührenpflichtig.

## Die Parteien in der Gemeinde

Die Parteien sollen in der Gemeinde bei der politischen Willensbildung der Bürgerschaft mitwirken. Sie sind zugleich Übermittler der Positionen der Bürgerschaft als auch Vermittler politischer Beschlüsse gegenüber dem Bürger.

Trotz immer stärkerer Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger – etwa über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – bleibt das Gemeinwesen der Bundesrepublik Deutschland durch indirekte, d.h. repräsentative Demokratie bestimmt. Das bedeutet: Nicht der Bürger fällt die politischen Entscheidungen selbst, sondern die Entscheidungen werden in der Regel durch gewählte Vertreter getroffen.

---

<sup>1</sup> Die Spannen ergeben sich durch unterschiedliche Landesgesetzgebungen

<sup>2</sup> Das passive Wahlrecht unterscheidet sich bei Kommunal- und Landtagswahlen allerdings von Bundesland zu Bundesland. Ebenso gibt es ein meist höheres Mindestalter für Bürgermeisterkandidaturen. Während es kein Höchstalter für Wahlen zu Parlamenten gibt, regeln Wahlordnungen der Länder das Höchstalter für die Wahlen zum Wahlbeamten (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat) oft angelehnt an die Pensionsgrenze.

Bei der Wahl dieser Vertreter spielen die Parteien und Wählergemeinschaften<sup>3</sup> über die Aufstellung der Listen zu den Wahlen eine bedeutende, möglicherweise auch wachsende Rolle. Die gewählten Listenbewerber einer Partei schließen sich wiederum zu Fraktionen zusammen soweit sie über Fraktionsstärke verfügen.<sup>4</sup> In der Tagespolitik verfügen meist die Fraktionen über mehr Einfluss als die Parteien. Der Einfluss der Parteien konzentriert auf eindringliche Parteivorstands- oder Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungsbeschlüsse. Die Partei kann aber keine Sanktionen gegenüber missliebigen Fraktionsmitgliedern beschließen. In aller Regel sind die Fraktionsmitglieder allerdings daran interessiert, sich nicht zu weit von der Partei zu entfernen, im oft prestigeträchtigen Parteivorstand vertreten zu sein, um bei kommenden Listenaufstellungen wieder gut platziert zu werden.

## Was ist Kommunale Selbstverwaltung?

Kommunale Selbstverwaltung ist die in bestimmten Bereichen selbstbestimmte Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Zu dieser Selbstverwaltung gehören:

- Personalhoheit (Einstellungen)
- Organisationshoheit (Verwaltungsstruktur)
- Planungshoheit (Bauleitplanung)
- Rechtssetzungshoheit (Satzungen)
- Finanzhoheit (Haushaltsgestaltung)
- Steuerhoheit (Steuererhebungsrecht)

Der Gedanke der Selbstverwaltung im Rechtssinne versteht unter Selbstverwaltung die Erfüllung öffentlicher Angelegenheiten durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die dem Staat eingegliedert sind, im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung durch eigene Organe unter Aufsicht des Staates. Die Selbstverwaltungskörperschaft ist zwar durch Staatsaufsicht eingebunden und gesetzlich reglementiert. Viele öffentliche Aufgaben erledigen die selbstverwalteten Institutionen jedoch eigenverantwortlich, d. h. frei von staatlichen Weisungen. Dieser dezentrale Aufbau soll

---

<sup>3</sup> Das Parteiengesetz definiert den Begriff der Partei für Organisationen, die an Wahlen auf Landes- oder Bundesebene mitwirken. Sie müssen vom Wahlleiter zugelassen werden. Neben den Parteien gibt es in „Vereinsform“ organisierte politische Gruppierungen in der Regel ohne überregionalen Anspruch.

<sup>4</sup> Dies ist abhängig vom Landesrecht. In Hessen gibt es keine Mindestfraktionsstärke in infolgedessen auch 1-Mensch-Fraktionen. Da damit auch teilweise bestimmte Privilegien in der Finanz-, Personal- und Raumausstattung sowie andere Rechte verbunden sind, wird derzeit diskutiert, wieder Mindestfraktionsstärken einzuführen – möglicherweise gestaffelt nach Einwohnerzahl.

im Sinne des Subsidiaritätsprinzips<sup>5</sup> bürgernähere Entscheidungen vor Ort ermöglichen, die Bürger stärker beteiligen und zentral gesteuerte, uneffiziente „bürokratische Monstren“ verhindern. Zudem gilt die kommunale Selbstverwaltung – ebenso wie der Föderalismus – auch als Teil der so genannten „vertikalen Gewaltenteilung“<sup>6</sup>, ohne freilich über dieselben Mitwirkungsmöglichkeiten wie die Länder zu verfügen. So gibt es keine „Kommunalkammer“ (gleichwertig zum Bundesrat). Nicht zu verhehlen ist, dass finanzielle<sup>7</sup> und gesetzliche Restriktionen den Gedanken der Selbstverwaltung mehr als ausgehöhlt haben.

---

<sup>5</sup> Begriff aus der katholischen Soziallehre, wonach im Staat auf der obersten Ebene nur das geregelt werden soll, was von der unteren Ebene nicht gewährleistet werden kann (Gegenprinzip zum „Demokratischen Zentralismus“ a la DDR).

<sup>6</sup> im Unterschied zur horizontalen Gewaltenteilung, die Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Regierung/Verwaltung) und Judikative (Rechtssprechung) trennt

<sup>7</sup> siehe dazu auch das Handbuch „Kommunale Haushalte“

## Was sind die Selbstverwaltungsaufgaben?

Das Aufgabenspektrum der Gemeinden ist stark ausdifferenziert und wenig übersichtlich. Es gehören dazu grundlegend folgende Bereiche:

### Technische Versorgung

Wasser, Strom, Gas, ÖPNV, Abwasser, Müllabfuhr, Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung

### Kulturelle Tätigkeit

Schulen, Erwachsenenbildung, Büchereien, Theater, Museen

### Soziale Aufgaben

Kinderbetreuung, Altenheime, Gesundheitspflege, Krankenhäuser, Sport, Sozial- und Jugendhilfe

### Bautätigkeit und Planung

Straßenbau, Förderung des Wohnungsbaus, Stadt- und Verkehrsplanung

### Ordnungsfunktionen

Meldewesen, Feuerwehr, polizeiliche Aufgaben

Die einzelnen Aufgabenbereiche unterscheiden sich vor allem nach der Möglichkeit der Gemeinden, auf den jeweiligen Bereich einzuwirken. Die Länderinnenminister und die kommunalen Spitzenverbände haben die Aufgaben daher nach der abgestuften Einwirkungsmöglichkeit durch die Gemeinden kategorisiert und katalogisiert. Im groben unterscheiden die Länderinnenminister nach *freiwilligen Aufgaben*, deren Erfüllung ganz nach Facon der Gemeinden erfolgt und *Pflichtaufgaben*, die die Gemeinde erfüllen muss und staatlichen Aufgaben, bei denen die Gemeinde gleichsam als staatliche Unterbehörde fungiert. Die Pflichtaufgaben werden weiter ausdifferenziert in Pflichtaufgaben *ohne Weisung* (die Gemeinde muss die Aufgabe erfüllen – wie bleibt aber ihr überlassen) und Pflichtaufgaben *mit Weisung* (Art und Weise der Durchführung ist vorgeschrieben). Für alle Aufgaben gilt der „Gesetzesvorbehalt“. Die staatliche Rechtsaufsicht – meist der Landesinnenminister o-

der nachgeordnete Behörden wie Regierungspräsidien – wacht über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

Freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben		Staatliche Aufgaben  (Für den Bund oder das jeweilige Bundesland; nur in einem Teil der Bundesländer – ansonsten Pflichtaufgaben mit Weisung)
	<i>ohne Weisung</i>	<i>mit Weisung</i>	
Allgemeine staatliche Rechtsaufsicht – eigener Wirkungskreis	Staatliche Rechtsaufsicht – eigener Wirkungskreis mit gesetzlichem Auftrag <sup>8</sup>	Staatliche Rechts- und Fachaufsicht	Staatliche Rechts- und Fachaufsicht
Aufgaben, die völlig in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen oder wofür sie sich zuständig fühlt. Die Ausführung dieser Aufgaben ist ganz in das Belieben der jeweiligen Gemeinde gestellt. Hier können sich weder Bund noch Land einmischen.	Die Gemeinde muss diese Aufgaben auf jeden Fall übernehmen, aber sie hat Entscheidungsspielräume, wie sie das tun will.	Die Gemeinden müssen diese Aufgaben nicht nur erledigen, hier gibt es auch klare Anweisungen, wie es zu tun ist.	Die Gemeinden sind hier die untere Verwaltungsbehörde.
Ob ein Gemeindezentrum oder eine Turnhalle gebaut werden soll, entscheidet die betreffende Gemeinde ganz allein. Ebenso, wie groß das Gebäude wird und wie es aussehen soll. Falls die Gemeinde aber feststellt, dass dies ihre Finanzkraft übersteigt, liegt es auch im Ermessen der Gemeinde, das Projekt zu streichen.  Weitere Beispiele: Freizeiteinrichtungen, Theater, Büchereien, Musik- und Kunstschulen, Sportplätze, Schwimmbäder, Altenheime, Pflege der Grünanlagen, Verkehrsbetriebe, Versorgungsunternehmen, Stadien, Gewerbeansiedlungen, Wirtschaftsförderung	Die Gemeindliche Gliederungsebene muss Schulgebäude bereitstellen, aber wie diese gestaltet sind, ist ihre Sache.  Beispiele: Bauleitplanung Jugendhilfe Schulträgerschaft Kindergärten Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung Städtebauliche Sanierung Unterhalt Ortsstraßen (Ortsdurchfahrten, Verbindungsstraßen)	Die Gemeinde muss etwa für die Rettungsdienste sorgen. Es gibt klare Anweisungen wie dies zu erfolgen hat.  Beispiele: Verwaltung der Sozialhilfe Gemeindewahlen Bewilligung der Auszahlung von Wohngeld/Wohnungsbauförderung Bauordnungswesen Gewerbeaufsicht) Melderecht bestimmte Ordnungsbehördliche Aufgaben	Beispiel: Ordnungsverwaltung Polizei Zivilschutz Wehrerfassung

Zunehmender Einfluss von Bund und Land

Die Gemeinde erledigt ihre Aufgaben mithilfe der Gemeindeverwaltung. Wie die Gemeinde die Aufgaben strukturiert, bleibt ihr überlassen. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat aber einen Rahmenplan entwickelt, der sich in vielen Gemeinden durchgesetzt hat. Dabei ist das Amt die zentrale Institution der Verwaltung. Häufig werden mehrere Ämtern Dezernaten zugeordnet. Größere Gemeinde unterteilen die Ämter wiederum in kleinere Einheiten, in Abteilungen und Sachgebiete. Kleinere Gemeinden lassen mehrere Ämter von einem Amtsleiter leiten.

<sup>8</sup> unterliegt gegebenenfalls dem staatlichen Zwang, die Aufgabe auch wirklich zu erfüllen.

## Verwaltungsgliederungsplan (Rahmenplan)

Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

Allgemeine Verwaltung	10 Hauptamt	11 Personalamt 12 Statistisches Amt 13 Presseamt 14 Rechnungsprüfungsamt
Finanzverwaltung	20 Kämmerei	21 Kasse 22 Steueramt 23 Liegenschaftsamt 24 Amt für Verteidigungslasten
Rechts- Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	30 Rechtsamt	31, 32 Ordnungsamt 33 Einwohnermeldeamt 34 Standesamt 35 Versorgungsamt 36, 37 Feuerwehr 38 Zivilschutz
Schul- und Kulturverwaltung	40 Schulverwaltungsamt	41 Kulturamt 42 Bibliothek 43 Volkshochschule 44 Musikschule 45 Museum 46 Theater 47 Archiv
Sozial-, Jugend und Gesundheitsverwaltung	50 Sozialamt	51 Jugendamt 52 Sportamt 53 Gesundheitsamt 54 Krankenhäuser 55 Ausgleichsamt
Bauverwaltung	60 Bauverwaltungsamt	61 Stadtplanungsamt 62 Vermessungsamt 63 Bauordnungsamt 64 Wohnungsförderungsamt 65 Hochbauamt 66 Tiefbauamt 67 Grünflächenamt
Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	70 Stadtreinigungsamt	71 Schlacht-/Viehhof 72 Marktamt
Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr	80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung	81 Eigenbetriebe 82 Forstamt

## Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung

Die traditionelle Definition des Selbstverwaltungsbegriffes wurde vor allem durch die staatsrechtlichen Theorien des 19. Jahrhunderts entwickelt und setzt sich aus zwei unterschiedlichen Elementen zusammen:

- politische oder bürgerschaftliche Selbstverwaltung,
- Selbstverwaltung im Rechtssinne.

Ohne theoretischen Überbau gab es die „Selbstverwaltung“ wohl schon immer. Denn die Organisation des menschlichen Zusammenlebens beginnt dort, wo die Dinge, über die entschieden werden soll und auch der Verlauf der Willensbildung, noch überschaubar sind.

Bereits germanische Stämme trafen sich regelmäßig zum „Thing“, eine Ratsversammlung die über die Belange des Dorfes oder des ganzen Stammes diskutierte und abgestimmte. Zwischen 1200 u. 1300 begannen sich dann bereits Gemeinden mit Aufgabenteilung und Ämtern zu entwickeln, aus denen dann unsere Gemeindeverwaltung entstand. Die Preußische Gemeinde und Städteordnung von 1808 revolutionierte diesen Prozess mit einer weitgreifenden – wie man es heute nennen würde – Verwaltungsreform. Carl von u. zum Stein (1757 - 1831) wurde damit zum Namensgeber der „Steinschen Kommunalverwaltung“.

Die politische oder bürgerschaftliche Selbstverwaltung begründete Rudolf von Gneist, der die Selbstverwaltung als „Verwaltung durch Ehrenämter“ definierte. In engem Zusammenhang steht dieses Selbstverwaltungsverständnis mit dem Dualismus zwischen Bürgertum und Obrigkeitsstaat: Die preußischen Rechtsliberalen sahen in einer bürgerschaftlich bestimmten Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände den Ersatz für die fehlende Durchsetzung des bürgerlichen Reformstrebens im Gesamtstaat und die Schaffung von Freiräumen gegenüber dem Ministerialdespotismus des Obrigkeitsstaates.

Möglicherweise geriet der Selbstverwaltungsgedanke auch deshalb in der Weimarer Republik eine Krise, weil der Staat nun insgesamt demokratisch strukturiert war und sich die bürgerschaftliche Selbstverwaltung nicht mehr mit der Schaffung gesellschaftlicher Freiräume gegenüber einem Ob-

rigkeitsstaat begründen ließ. Folgerichtig verlagerte die Theorie den Selbstverwaltungsbegriff einseitig auf sein juristisches Element und beschränkte damit den Wert der Selbstverwaltung auf das formale Moment der Verwaltungsrationalisierung. Im Nazi-Deutschland wurden die Gemeinden dem Führerprinzip unterworfen.

## Verfassung und Kommunalverfassung

### Grundgesetz als Antwort auf den Verlust kommunaler Selbstverwaltung

Als Antwort auf Führerprinzip der NS-Diktatur und den Bedeutungsverlust der Gemeinden in der Weimarer Republik haben die Väter des Grundgesetzes die Stellung der Gemeinden in der Verfassung staatsrechtlich fixiert. Der Artikel 28 Absatz 2 legt fest, dass die Bevölkerung nicht nur im Bund und den Ländern, sondern auch in den Kreisen und Gemeinden Vertretungen haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen sind.

**Artikel 28 Grundgesetz**

***Absatz 2***

*>> Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln <<*

Des Weiteren schreibt die Verfassung vor, dass den Gemeinden das Recht gewährt werden muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinde (im Rahmen der Gesetze und damit auch finanzieller Restriktionen) in eigener Verantwortung zu regeln. Innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs haben die Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung. Die Einzelheiten der kommunalen Verwaltung werden durch die Gesetze der einzelnen Länder bestimmt. Dadurch unterscheiden sich die Regelungen und die Bezeichnungen von Bundesland zu Bundesland teilweise deutlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer Entscheidung aus dem Jahre 1960 (BVerfGE 11, 260 ff.) mit dem Selbstverwaltungsbegriff befasst, ihn ebenfalls von der funktionalen Definition der Weimarer Staatsrechtler abgegrenzt und ihm dabei wieder mehr materielle Fundierung gegeben, indem es ausführte:

*>> "Kommunale Selbstverwaltung" - wie sie heute verstanden wird - bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.<<*

Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art. 28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise durch eigene Organe, die von den wahlberechtigten Einwohnern unmittelbar oder mittelbar gewählt werden, dient nicht zuletzt dem "Aufbau der Demokratie von unten nach oben" (so ausdrücklich Art. 82 Abs. 4 Bayr.Verf.). Ist eine Kommune der Auffassung, Bundes- oder Landesrecht verstoße gegen diese Verfassungsgarantien, so kann sie das Bundesverfassungsgericht bzw. den Staatsgerichtshof des Landes Hessen anrufen (Kommunale Verfassungsbeschwerde). Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ist neben der Rechtskontrolle die Hauptaufgabe der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden und Landkreise (so etwa § 11 HGO; § 10 HKO). In kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten darf die staatliche Aufsicht lediglich überprüfen, ob Rechtsverletzungen begangen worden sind; Zweckmäßigkeitüberlegungen sind ihr insoweit verwehrt (Art. 137 Abs. 3 HVerf.).

## **Gemeindeordnungen und Wahlgesetz**

Als "Kommunalverfassung" werden die Gesetze bezeichnet, welche die Grundregeln für die kommunale Selbstverwaltung und die vor Ort gelebte Demokratie erhalten: Gemeindeordnung und Wahlgesetz. Nach unterschiedlichen Traditionen variieren diese stark. Der Kommunalverfassung kommt hohe gesellschaftliche und politische Bedeutung zu. Sie gibt den Gemeinden und Landkreisen nicht nur den rechtlichen Rahmen für ihre Organisation vor und regelt ihren Status und ihre Stellung innerhalb des staatlichen Gesamtgefüges, sondern gestaltet auch die bürgerschaftliche Teilhabe am kommunalen Willensbildungsprozess. Die Kommunalverfassung muss daher sorgsam gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Ziel ist dabei stets, den Gemeinden und Landkreisen optimale Rahmenbedingungen zu geben, damit sie ihre Angelegenheiten eigenverant-

wortlich verwalten können. Die einzelnen Gemeindeordnungen repräsentieren unterschiedliche kommunale Verfassungstypen, die sich aus der deutschen Tradition und – signifikant am „britischen Modell“ in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – aus dem Einfluss der Siegermächte heraus ergeben haben.

## Kommunale Verfassungstypen in Deutschland

Die kommunalen Verfassungstypen verteilen Kompetenzen und Macht der beteiligten Organe – vor allem der „Volkvertretung“ und der hauptamtlichen Verwaltung unterschiedlich. Außerdem unterscheiden sich die Wahlformen des Bürgermeisters. Kriterien zur Definition der „Verfassungstypen“ sind daher:

- Wahl des Bürgermeisters („direkt oder durch den Rat“?)
- Wahlrecht („starre oder freie Listen“?)
- Rats- und Verwaltungsspitze („getrennt oder einheitlich“?)
- Form der Verwaltungsspitze ("monokratisch" oder "kollegial")?
- Eilentscheidungsrechte („Bürgermeister alleine oder im benehmen mit anderen?“)
- Führungsfunktionen:
  - Ratsvorsitz – wer beruft die Sitzungen des Rats ein, stellt die Tagesordnung auf, leitet die Sitzungen?
  - Leitung der Verwaltung – wer setzt die Beschlüsse des Rates um? Wer ist Vorgesetzter der Gemeindebediensteten?
  - Vertretung der Gemeinde nach außen, einerseits im Sinne von Repräsentation: wer eröffnet Gemeindeveranstaltungen, begrüßt prominente Gäste, gratuliert Jubilaren? Andererseits auch von Rechtsvertretung: wer spricht und verhandelt im Namen der Gemeinde und schließt verbindliche Rechtsgeschäfte ab?

## Süddeutsche Ratsverfassung

Die Süddeutsche Ratsverfassung zeichnet sich durch die starke Stellung des direkt vom Volk gewählten hauptamtlichen Oberbürgermeisters bzw. Bürgermeisters (im folgenden: Bürgermeisters) aus. Er bündelt alle drei eben genannten Führungsfunktionen in seinem Amt und in seiner Person. Er ist stimmberechtigter Vorsitzender des Rats und aller seiner Ausschüsse, Chef einer monokrati-

schen (d.h. auf ihn hierarchisch zugespitzten) Verwaltung, und Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde. Verbunden ist dies mit der Direktwahl des Bürgermeisters, die ihm eine besondere Autorität verleiht. Die Parteien spielen dabei eine weniger bedeutende Rolle, zumal die Wähler die Wahlvorschläge der Parteien durch „Häufeln“ ihrer Stimmen auf einen Bewerber (kumulieren) und Verteilung ihrer Stimmen auf mehrere Listen (also Parteivorschläge) verändern und durcheinander wirbeln kann. Die Süddeutsche Ratsverfassung findet man in unterschiedlichen Varianten in Bayern und Baden-Württemberg in „Reinkultur“. Da die Süddeutsche Ratsverfassung seit Anfang der 1990er Jahre einen einmaligen Siegeszug in nahezu allen Bundesländern erlebte, wird auf ihre Komponenten später gesondert eingegangen.

## Bürgermeisterverfassung

Bei der Bürgermeisterverfassung, früher in Rheinland-Pfalz, Saarland und kleineren Gemeinden von Schleswig-Holstein angewandt, wird der Bürgermeister dagegen vom Rat gewählt, er übernahm bzw. übernimmt dann aber auch den Ratsvorsitz und verfügt über ähnlich Rechte wie der Bürgermeister der Süddeutschen Ratsverfassung. Inzwischen haben aber auch Rheinland-Pfalz und das Saarland die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt.<sup>9</sup>

## Norddeutsche Ratsverfassung

Charakteristisch für die Norddeutsche Ratsverfassung ist im Unterschied zur Bürgermeisterverfassung und zur Süddeutschen Ratsverfassung die „Allzuständigkeit“ des Rates und die Doppelspitze aus ehrenamtlichem vom Rat gewählten Ratsvorsitzenden mit dem prestigeträchtigen Titel (Ober-)

---

<sup>9</sup> In Rheinland-Pfalz gibt es in Gemeinden mit mehr als zwei hauptamtlichen Beigeordneten (ab 15000 Einwohnern) einen formellen Stadtvorstand, der aus dem (Ober-)Bürgermeister und den Beigeordneten besteht. Der Stadtvorstand muss unter anderem der Tagesordnung des Rats (die der Bürgermeister vorbereitet) zustimmen, er bereitet diejenigen Ratsbeschlüsse vor, die den Haushaltsplan, Satzungen (das sind die Gesetze der Gemeinde), Personalangelegenheiten, Bauleitplanung, Sanierung betreffen (also die besonders wichtigen Angelegenheiten). Auch für Eilentscheidungen bedarf der Bürgermeister der Zustimmung des Stadtvorstands. Abgestimmt wird im Stadtvorstand mit Mehrheit (mit Stichentscheid des Bürgermeisters bei Stimmgleichheit). Genau besehen vollzieht die Einführung des Stadtvorstands in Rheinland-Pfalz, zum Teil wenigstens, nur das rechtlich nach, was überall in größeren Städten faktisch gegeben ist, unabhängig vom Typ der Gemeindeverfassung. Regelmäßige (wöchentliche) Besprechungen der Gemeindegremien sind zweckdienlich und üblich, zur wechselseitigen Information und Abstimmung des Verwaltungshandelns. Teilnehmer sind dementsprechend die Dezentralen und Amtsleiter mit Querschnittsfunktionen (z.B. Hauptamt als zentrales Steuerungsamt der Gemeindeverwaltung, Rechtsamt).

Bürgermeister und vom Rat gewählter hauptamtlicher Verwaltungsspitze (Gemeinde-Stadtdirektor bzw. Oberstadtdirektor). Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen galten als Prototypen dieser Form. Die drei Führungsfunktionen sind somit auf zwei Amtsinhaber aufgeteilt. Unabhängig von der Ortsgröße ist der Bürgermeister ehrenamtlich tätig und erhält dafür eine Aufwandsentschädigung. Für die Repräsentation der Gemeinde ist der Bürgermeister zuständig, für die Rechtsvertretung der Verwaltungschef. Die kommunale Verfassungswirklichkeit sah in den Gemeinden mit Norddeutscher Ratsverfassung recht verschieden aus. In kleineren Gemeinden war die Durchsetzungskraft des Verwaltungsprofis gegenüber den "Feierabendpolitikern" des Rats so groß, dass er letztlich die kommunalpolitische Szene beherrschte. In den größeren Städten dominierte entweder der Oberbürgermeister oder der Oberstadtdirektor. Bei starken Räten spielten dann auch die Fraktionsvorsitzenden (der Mehrheitsfraktionen) eine wesentliche Rolle in einem Geflecht, das auch für den berühmten „Kölschen Klüngel“ mitverantwortlich zeichnete. In jedem Fall waren „klare Verantwortlichkeiten“ und „Transparenz“ nicht immer gegeben. Auch wer der „konkrete Ansprechpartner“ der Bürger ist, war nicht immer offensichtlich.

In Niedersachsen bestand bereits in der Zeit der Norddeutschen Ratsverfassung innerhalb des Rates ein Verwaltungsausschuss zur Koordination der politischen Arbeit – vor allem der Ausschüsse – unter Vorsitz des ehrenamtlichen Bürgermeisters. Der Verwaltungschef gehörte ihm nur mit beratender Stimme an. Auch nach Abschaffung der Norddeutschen Ratsverfassung ist in Niedersachsen der Verwaltungsausschuss beibehalten worden, er tagt aber jetzt unter Vorsitz des neuen hauptamtlichen Bürgermeisters. Nordrhein-Westfalen hat erst im Rahmen seiner Kommunalreform einen solchen koordinierenden Ratsausschuss geschaffen: den Hauptausschuss unter Vorsitz des Bürgermeisters, der hier auch ein Stimmrecht besitzt. Der Hauptausschuss hat die Arbeiten aller Ausschüsse aufeinander abzustimmen und ein Eilentscheidungsrecht (s.u.)

## **Magistratsverfassung**

In der Magistratsverfassung wie man sie früher in Reinkultur in Hessen, Bremerhaven sowie größeren Städten von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vorfand, wählt der Rat nicht nur den hauptamtlichen Bürgermeister sowie einen eigenen Ratsvorsitzenden, sondern auch den Magistrat

als kollektives Leitungsgremium der Verwaltung. Er umfasst unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters oder Bürgermeisters ehrenamtliche Ratsmitglieder (entsprechend der Fraktionsstärke im Rat gewählt) sowie hauptamtliche Beigeordnete (Leiter der Verwaltungsdezernate).

Die in Hessen immer noch aktuelle, wenn auch um süddeutsche Elemente bereicherte Magistratsverfassung beruht auf dem Modell der Gewaltenteilung mit einer Stadtverordnetenversammlung als „Parlament“ und Volksvertretung und dem Magistrat mit dem (Ober-)Bürgermeister an der Spitze als „Stadtregierung“. Die Stadtverordnetenversammlung wählt ihren eigenen Vorsitzenden, in Hessen den „Stadtverordnetenvorsteher“. Der Magistrat besteht aus hauptamtlichen und einer höchstens gleich großen Zahl ehrenamtlicher Beigeordneten. In vielen Bundesländern sind unterhalb des Verwaltungschefs Dezernaten/Referatchefs als Beigeordnete angesiedelt, entweder beamtet oder ehrenamtlich, entweder als Wahlbeamter auf Zeit oder Karrierebeamter auf Lebenszeit. Für die Magistratsverfassung in Hessen gilt, dass hier die Beigeordneten keine Untergebenen des Verwaltungschefs innerhalb eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus sind, sondern nahezu gleichberechtigte Mitglieder eines regierungsähnlichen Gremiums (eben des Magistrats) unter Vorsitz des Bürgermeisters als „primus inter pares“ ohne Richtlinienkompetenz. Die zentralen Aufgabenfelder bleiben in der Regel dem Bürgermeister und den hauptamtlichen Beigeordneten vorbehalten. Die ehrenamtlichen Beigeordneten werden von der Stadtverordnetenversammlung nach Proporz gewählt, damit sind (fast) alle Fraktionen vertreten. In Hessen gilt anders als in Schleswig Holsten die Inkompatibilität der Mitgliedschaft in Stadtverordnetenversammlung und Magistrat, d.h. wer aus dem Parlament in den Magistrat gewählt worden ist, muss seinen Sitz in der Stadtverordnetenversammlung aufgeben. Da vielen die parlamentarische Fraktionsarbeit wichtiger erscheint als die Repräsentanz im ehrenamtlichen Magistrat, senden die Fraktionen oft ihre verdienten, aber nicht (mehr) in erster Reihe stehenden Mitglieder in dieses Gremium. Dies ist häufig ein Fehler, denn die Informationen aus dem Magistrat können – trotz aller Vertraulichkeitspflichten – für die praktische Arbeit der Fraktion von enormer Bedeutung sein. Daher sollten die Mitglieder des ehrenamtlichen Magistrats auf jeden Fall nach dem Bestenprinzip und nicht dem Gesäßprinzip ausgewählt werden.

Hessen hat die „Steinsche Magistratsverfassung“ mittlerweile an mehreren Stellen aktuellen Entwicklungen angepasst. In der klassischen Magistratsverfassung konnte der Gemeinderat einzelne Magistratsmitglieder nicht abwählen und die Amtszeit von Magistrat und Bürgermeister überstieg

die der Stadtverordnetenversammlung (früher 4 Jahre Rat, jetzt 5 Jahre Rat; 6 Jahre Bürgermeister und Magistratsmitglieder). Damit sollte die Kontinuität gewahrt werden. In der Praxis erwachsen daraus im Zuge der Politisierung der Kommunalpolitik Konflikte zwischen „unterschiedlichfarbigem“ Parlament und Bürgermeister. Daher erlaubt die Hessische Gemeindeordnung inzwischen, in Gemeinden über 50.000 Einwohnern (Großstädte und so genannte Sonderstatustädte) innerhalb von sechs Monaten nach Zusammentritt der neuen Stadtverordnetenversammlung Magistratsmitglieder mit einfacher Mehrheit abzuwählen und durch neue zu ersetzen.

Seit 1993 wählt das Volk den Bürgermeister (und den Landrat) direkt und kann diese(n) auch (auf Antrag einer 2/3 Mehrheit des Parlamentes) wieder abwählen. Allerdings kann man nicht von einer völligen Übernahme des süddeutschen Modells reden. So ist der Bürgermeister nach wie vor eng in den Magistrat eingebunden. Dort kann er überstimmt werden und muss dessen Beschlüsse ausführen. Er kann allerdings den einzelnen hauptamtlichen Magistratskollegen Aufgabenbereiche zuweisen und sie entziehen. Außerdem darf er mittlerweile seine unterschiedliche Auffassung dokumentieren. Einen Einfluss auf die Tagesordnung der Stadtverordnetenversammlung hat er rechtlich nicht, er kann auch als Bürgermeister keine eigenen Anträge in der Stadtverordnetenversammlung stellen. Letzteres bleibt dem Magistrat vorbehalten.

## **Aktuelle Gemeindeordnungen**

In den letzten Jahren ist es zwar einerseits zu einem fast flächendeckenden Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung gekommen. In allen Bundesländern (mit Ausnahme Bremerhaven und der kleinen Gemeinden Schleswig-Holsteins) wählen die Bürger den Bürgermeister nun direkt. Andererseits hat kaum ein Bundesland die süddeutsche Ratsverfassung komplett kopiert, was sich etwa an der im Vergleich schwächeren Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters zeigt. So wählen die Gemeindevertreter etwa in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern trotz relativ Süddeutscher Ratsverfassung einen eigenen „Ratsvorsitzenden“. Außerdem ist „Kumulieren und Panaschieren“ nicht überall eingeführt worden. Im Gegenzug wurde auch die Süddeutsche Ratsverfassung nicht unmodifiziert gelassen, da auch dort die Politisierung der Kommunalpolitik zugenommen hat. So werden – mit Fraktionspräsentationsrecht – mittlerweile auch in Baden-

Württemberg „Beigeordnete“ gewählt, die „Ministern“ ebenso ähnlich sind wie die „Dezernenten“. Daher finden sich nun in den meisten Ländern keine eindeutigen Verfassungstypen, sondern Mischformen, die – positiv ausgedrückt – unterschiedliche Verfassungstraditionen berücksichtigen, aber – negativ ausgedrückt – nicht immer konsistent sind.

## Wahlrecht bei der Bürgermeisterwahl

Kandidieren zum Amt des Bürgermeisters kann jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzt, wenn er oder sie ein bestimmtes Mindestalter aufweist (in Baden-Württemberg und Bayern 25 Jahre). Außer in Bayern und Sachsen können inzwischen in allen Bundesländern auch Ausländer aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu deutschen Bürgermeistern gewählt werden. In Bayern muss der Kandidat zudem von einer Partei oder Parteienverbindung oder einer Wählervereinigung, den Wahlvorschlagsträgern, präsentiert werden. Verliert ein Bürgermeister das Vertrauen von Teilen „seiner Fraktion“, kommt es häufig zu Partei- und Fraktionsneugründungen. So entstanden gerade viele Freie Wählergemeinschaften.<sup>10</sup>

Die Direktwahl des Bürgermeisters verknüpfen die meisten Länder mit einem Präsentationsrecht der Parteien.<sup>11</sup> Typisch ist auch die oft vorgenommene zeitliche Parallelisierung von Bürgermeisterwahl und Ratswahl, damit wollte der Gesetzgeber verhindern, dass die Wähler ihre Wahlentscheidung bei den „Bürgermeisterwahlen“ völlig unabhängig von der Wahlentscheidung zum „Parlament“ treffen. In der Praxis hat es sich aber gezeigt, dass Bürgermeisterkandidaten ihr Wahlergebnis durchaus vom Abschneiden der Partei vor Ort entkoppeln können.

---

<sup>10</sup> Überhaupt entstehen die meisten Freien Wählergemeinschaften aus geschassten Mitgliedern von Alt-Parteien, nicht aus „besseren Menschen“, die von Parteipolitik „angewidert“ sind.

<sup>11</sup> In Baden-Württemberg haben die Parteien ein Präsentationsrecht für Beigeordnete, die dort für acht Jahre gewählt werden.

## Eilentscheidungsrechte

Ein Eilentscheidungsrecht kennen alle Gemeindeordnungen. Es ist dazu gedacht, dringende Angelegenheiten – anstelle des Rates – zu entscheiden, die nicht bis zur nächsten (auch formlos einberufenen) Gemeinderatssitzung Zeit haben. Beispiel: ein günstiges Grundstücksangebot, bei dem man auf der Stelle zupacken muss. Die Entscheidenden sind jeweils verpflichtet, in der nächsten Sitzung den Rat zu informieren. Auch wenn der Rat im Nachhinein die Eilentscheidung missbilligt, kann sie die Gemeinde gegenüber Dritten rechtlich binden. Ein solches Instrument lässt sich missbrauchen, ganz gleich, ob es dem Verwaltungschef allein zusteht (wie in den meisten Fällen), einem Gremium oder dem Ratsvorsitzenden zuzüglich einem weiteren Ratsmitglied (wie in Nordrhein-Westfalen).

Gemeindeordnungen (GO) in den einzelnen Bundesländern			
Bundesland	Abkürzung	Verfassungstyp	Bezeichnung "Parlament"
Baden-Württemberg	GemO	Süddeutsche Ratsverfassung (S.R.)	Gemeinderat Stadtrat
Bayern	GO	Süddeutsche Ratsverfassung	Gemeinderat Stadtrat
Berlin	BezO	keine echte GO	Bezirksverordnetenversammlung <sup>12</sup>
Brandenburg	GO	Mischform in Richtung S.R.	Gemeindevertretung Stadtverordnetenversammlung
Bremen	VerfBrhv	nur Bremerhaven Mag. Verf.	Stadtverordnetenversammlung (Bremerhaven) Bremische Bürgerschaft (Bre- men/Bremerhaven) <sup>13</sup>
Hessen	HGO	Magistratsverfassung mit S.R. Einfluss	Gemeindevertretung Stadtverordnetenversammlung
Hamburg	HVerf., BVWG	keine echte GO!	Bürgerschaft Bezirksversammlung <sup>14</sup>
Mecklenburg- Vorpommern	GO	Mischform in Richtung S.R.	Gemeindevertretung Stadtvertretung
Niedersachsen	NGO	Norddeutsche Ratsverfassung mit S.R. Einfluss	Gemeinderat Stadtrat
Nordrhein- Westfalen	GO	Süddeutsche Ratsverfassung mit S.R. Einfluss	Gemeinderat Stadtrat
Rheinland-Pfalz	GemO	ehem. Bürgermeisterverfassung, Jetzt S.R.	Gemeinderat Stadtrat
Sachsen	SächsGemO	Mischform in Richtung S.R.	Gemeinderat Stadtrat
Sachsen-Anhalt	GO LSA	Mischform in Richtung S.R.	Gemeinderat Stadtrat
Schleswig-Holstein	GO	Magistratsverfassung mit S.R. Einfluss	Gemeindevertretung Stadtverordnetenversammlung
Thüringen	ThürKO	Süddeutsche Ratsverfassung	Gemeinderat Stadtrat

<sup>12</sup> Die Berliner „BVV“ bestimmt die Grundzüge der Verwaltung des Bezirks, hat aber kein allgemeinpolitisches Mandat und ist dem Landesrecht unterworfen. Die BVV wählt das Bezirksamt aus Bezirksbürgermeister und Bezirksstadträten. Das Land hat weitgehende Aufsichts- und Eingriffsrechte.

<sup>13</sup> zusätzlich gibt es Ortsbeiräte und Ortsämter mit begrenzten Befugnissen

<sup>14</sup> Formal besteht eine parlamentarische Dreistufigkeit: Regionalausschuss, (Ortsamtsbereiche), BVV, Bürgerschaft („Landtag“), der Regionalausschuss wird aber von der BVV gewählt und die Bezirksversammlung ist nur eine Art Verwaltungsausschuss, dass die weitgehend entmachteten Bezirke kontrolliert.

## Wahlrecht

Alle demokratischen Länder dieser Welt haben im Detail unterschiedliche Wahlverfahren. Um das Wahlrecht gibt es oft erbitterte Kämpfe. Kein Wunder: es entscheidet oft Wahlen. Einer breiten Öffentlichkeit wurde dies bewusst als bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2000 das Wahlmännersystem (jedem Staat stehen eine bestimmte Anzahl Wahlmänner zu, die den Auftrag haben den Präsidentschaftskandidaten zu wählen, der in ihrem Land die meisten Stimmen hatte) dazu führte, dass der Kandidat der Demokraten Al Gore zwar die meisten US-Bürger hinter sich versammeln konnte, aber nicht die meisten Wahlmänner. Präsident wurde somit der mit ihm konkurrierende Kandidat der Republikaner George Bush jr. Trotzdem ist das Wahlsystem natürlich nicht undemokratisch, da jeder Bewerber die gleichen Chancen hat. Das gilt auch für das Wahlsystem in Griechenland, bei dem die Partei, die die Mehrheit erzielt, noch einen Bonus an Sitzen erhält, damit ihre Mehrheit stabilisiert wird. Weniger „fein“ allerdings, dass diesen gewünschten Disproportionalitätseffekt die damals regierende Sozialistische Partei einführte, da sie aufgrund von Umfragen siegesgewiss war und ihren Vorsprung in Sitzen auszubauen gedachte. In Frankreich änderten in den 80er Jahren die Sozialisten – je nach politischer Stimmungslage – zwischen Mehrheitswahlsystem<sup>15</sup> und Verhältniswahlsystem<sup>16</sup>, weil beim Mehrheitswahlsystem Siege in der Regel deutlicher und beim Verhältniswahlsystem Niederlagen weniger schmerzlich ausfallen. Denn beim Mehrheitswahlsystem erringt in einem Wahlkreis nur der Gewinner ein Mandat, die anderen Stimmen fallen bei der Sitzverteilung unter den Tisch, während bei der Verhältniswahl grundsätzlich alle Stimmen mit ausgewertet werden.

Zu den Kommunalwahlen gehören die Wahlen zu den parlamentarischen Vertretungen der Städte und Gemeinden (Gemeinderäte, Stadträte, Stadtverordnetenversammlung), die Wahlen zu übergemeindlichen Gremien also vor allem der Kreistage in den Landkreisen sowie die Direktwahlen des (Ober-) Bürgermeisters sowie des Landrates.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Bei der Mehrheitswahl wird das Wahlgebiet in so viele Wahlkreise eingeteilt, wie Mandate zu vergeben sind. Gewählt sei der Kandidat, der die meisten Stimmen erhält.

<sup>16</sup> Bei der Verhältniswahl wird die Sitzverteilung so durchgeführt, dass jede Partei so viele Mandate bekommt, wie es ihrem Stimmenanteil im Wahlgebiet entspricht.

Die Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen werden nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts durchgeführt. Persönlichkeitswahlen wie Bürgermeisterwahlen folgen allerdings naturgemäß dem Mehrheitssystem – meist gemildert durch die Notwendigkeit im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erzielen zu müssen – im zweiten treten dann nach den meisten Wahlordnungen nur noch die beiden stimmstärksten Kandidaten an.<sup>18</sup> Allerdings unterscheiden sich die Wahlsysteme und Auszählverfahren/Sitzzuteilungsverfahren bei den unterschiedlichen Wahlen deutlich.

#### Artikel 28 Grundgesetzes

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. 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 Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

## Unterschiedliche Wahlverfahren

Bei den Wahlverfahren treten auf kommunaler Ebene grundsätzlich folgende Wahlsysteme auf

### *a. Verhältniswahl mit starren Listen*

Die Parteien und Wählervereinigungen wählen auf Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen eine Anzahl von Personen in eine bestimmte Reihenfolge (Liste). Je nachdem wie viele Sitze eine Liste aufgrund des Wahlergebnisses erhält, so viele Personen von der Liste ziehen in der gewählten Reihenfolge ein. Scheidet ein Parlamentarier aus, rückt der nächstplatzierte Kandidat der Liste nach.<sup>19</sup>

### *b. Verhältniswahl mit starren Listen und Wahlbezirken/Wahlkreisen*

<sup>17</sup> In Baden-Württemberg und Brandenburg wird der Landrat nicht direkt gewählt.

<sup>18</sup> In Baden-Württemberg dürfen dagegen im zweiten Wahlgang alle Bewerber des ersten Wahlgangs und sogar neue Bewerber antreten.

<sup>19</sup> Ausnahme: der Kandidat tritt aus der Partei aus. Er kann dann nach bestimmten Wahlgesetzen vom Vertrauensmann der Liste aus der Liste der Nachrücker entfernt werden.

In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gibt es eine „personalisierte Verhältniswahl“. Der Gewinn eines Wahlbezirks (NRW) bzw. Wahlkreises (SH) führt zum Einzug der Siegers in das Parlament. Dieses Mandat wird aber von den nach dem Prinzip der Verhältniswahl vergebenen Mandaten abgezogen. Dabei bleiben die Stimmen jener Wähler unberücksichtigt, die einen erfolgreichen Wahlkreiskandidaten gewählt haben, der keiner zugelassenen Liste angeschlossen ist. Es gibt jeweils so genannte Ausgleichsverfahren, wenn eine Partei durch errungene Wahlkreis- bzw. Wahlbezirkserfolge mehr Mandate erzielt hat als ihr nach dem Prinzip der Verhältniswahl zustehen.

c. *Verhältniswahl mit offenen Listen (z.B. „Kumulieren und Panaschieren“)*

„Kumulieren und Panaschieren“ wird ein Verfahren bei Kommunalwahlen genannt, das es dem Wähler ermöglicht, nicht nur auf die politische, sondern auch auf die personelle Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums Einfluss zu nehmen. Der Wähler hat dabei eine festgelegte Anzahl an Stimmen (in Thüringen etwa 3, in Hessen etwa so viele wie Sitze im jeweiligen Parlament zu vergeben sind). Mit diesen Stimmen kumuliert und panaschiert der Wähler dann.

*Kumulieren* bedeutet dabei soviel wie „Anhäufen“. Der Wähler kann dabei eine festgelegte Anzahl an Stimmen mehrere (in der Regel bis zu drei) Stimmen nur einem einzelnen Kandidaten geben. Die Möglichkeit, Stimmen auf die Kandidaten verschiedener Listen aufzuteilen, wird „*Panaschieren*“ genannt. Will der Wähler nicht das ganze Stimmenkontingent für einzelne Kandidaten verwenden, kann zusätzlich meist eine Liste angekreuzt werden. Entsprechend der verbliebenen Stimmenzahl erhalten dann die in der Liste aufgeführten Kandidaten in der Reihenfolge ab Platz Eins je eine Stimme. Die Anzahl der Sitze einer Partei oder Wählergemeinschaft in der Vertretung richtet sich nach der Zahl der Gesamtstimmen, die diese Partei oder Wählergemeinschaft erreicht hat. Die so errechneten Sitze erhalten jeweils die Kandidaten der Partei oder Wählergemeinschaft, die innerhalb ihrer Liste die meisten Stimmen bekommen haben.

Das Kumulieren und Panaschieren wird derzeit auf kommunaler Ebene in unterschiedlicher Ausgestaltung in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklen-

burg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen angewandt.

**Stimmzettel** für die Wahl zur  
**Gemeindevertretung Musterdorf**  
Am 18. März 2001  
**Sie haben 15 Stimmen!**

Sie können die Stimmen wie folgt abgeben: - Sie können alle 15 Stimmen an Bewerber eines oder mehrerer Wahlvorschläge vergeben, dabei können Sie einem Bewerber, auch einem mehrfach benannten Bewerber, höchstens 3 Stimmen geben (kumulieren, ☒☐☐ oder ☒☒☐ oder ☒☒☒),  
oder - Sie können, wenn Sie nicht alle 15 Stimmen einzeln vergeben wollen, in der Kopfzeile einen Wahlvorschlag ankreuzen ☐ mit der Folge, daß die restlichen Stimmen den Bewerbern des angekreuzten Wahlvorschlages zugute kommen,  
oder - Sie können auch nur den Wahlvorschlag, den Sie wählen wollen, in der Kopfzeile ankreuzen ☐ mit der Folge, daß jedem der aufgeführten Bewerber eine Stimme zugeteilt wird.

Wahlvorschlag 1 ABC Partei Deutschlands	ABC	Wahlvorschlag 2 DEF Partei Deutschlands	DEF	Wahlvorschlag 3 GHI Partei Deutschlands	GHI	Wahlvorschlag 4 XYZ Partei Deutschlands	XYZ
1 Heinemann, Heinrich	<input type="checkbox"/>	1 Sperling, Werner	<input type="checkbox"/>	1 Wohlfarth, August	<input type="checkbox"/>	1 Oelle, Uwe	<input type="checkbox"/>
2 Haumüller, Regine, Anita	<input type="checkbox"/>	2 Meister, Herbert	<input type="checkbox"/>	2 Beritz, Armin	<input type="checkbox"/>	2 Storm, Peter	<input type="checkbox"/>
3 Saftig, Klaus	<input type="checkbox"/>	3 Müller, Adolf	<input type="checkbox"/>	3 Homburg, Fritz	<input type="checkbox"/>	3 Schneider, Daniela	<input type="checkbox"/>
4 Reinhardt, Eva	<input type="checkbox"/>	4 Schweinsberg, Elise	<input type="checkbox"/>	4 Frisch, Brigitte	<input type="checkbox"/>	4 Huth, Dirk	<input type="checkbox"/>
5 Köppler, Thorsten	<input type="checkbox"/>	5 Bausch, Helmuth	<input type="checkbox"/>	5 Herbig, Ralf	<input type="checkbox"/>	5 Ranzbach, Eberhard	<input type="checkbox"/>
6 Jungblut, Bernd	<input type="checkbox"/>	6 Hird, Tobias	<input type="checkbox"/>	6 Roffke, Karl-Heinz	<input type="checkbox"/>	6 Frieschauer-Schulze, Eva	<input type="checkbox"/>
7 Radler, Roman	<input type="checkbox"/>	7 Schaller, Ludwig	<input type="checkbox"/>	7 Hardt, Walter	<input type="checkbox"/>	7 Werner, Ina	<input type="checkbox"/>
8 Köpfer, Heinz	<input type="checkbox"/>	8 Grimme, Heinz-Peter	<input type="checkbox"/>	8 Rehwild, Meike	<input type="checkbox"/>	8 Großkopf, Michael	<input type="checkbox"/>
9 Waldhoven, Peter	<input type="checkbox"/>	9 Pfeifer, Ulf	<input type="checkbox"/>	9 Backer, Roland	<input type="checkbox"/>	9 Möller, Volker	<input type="checkbox"/>
10 Felder, Kai	<input type="checkbox"/>	10 Risch, Wilfried	<input type="checkbox"/>			10 Hacht, Gundelme	<input type="checkbox"/>
11 Mühl, Alexander	<input type="checkbox"/>	11 Warbs, Helmut	<input type="checkbox"/>			11 Schulz, Manfred	<input type="checkbox"/>
12 Graminski, Sven	<input type="checkbox"/>	12 Hirsch, Michaela	<input type="checkbox"/>			12 Mai, Heinz-Bert	<input type="checkbox"/>
13 Sauber, Beate	<input type="checkbox"/>	13 Löser, Egon	<input type="checkbox"/>			13 Höfler, Reiner	<input type="checkbox"/>
14 Sommer, Christian	<input type="checkbox"/>	14 Röller, Werner	<input type="checkbox"/>			14 Oliv, Volker	<input type="checkbox"/>
15 Heide, Theo	<input type="checkbox"/>	15 Lichtenbusch, Manfred	<input type="checkbox"/>			15 Krazik, Gemard	<input type="checkbox"/>

*Stimmzettelmuster Kumulieren und Panaschieren in Hessen*

## Sperrklauseln

Eine Sperrklausel soll verhindern, dass zu viele kleine Parteien im Parlament vertreten sind und es so zu einer zu großen „Zersplitterung“ und damit zu fragilen Mehrheitsbündnissen aus vielen Parteien kommt. Im Nachkriegs-Deutschland sollten Sperrklauseln „Weimarer Verhältnisse“ verhindern. Die „Väter der Wahlgesetze“ hatten die zeitweilig zweistellige Anzahl von Parteien im Weimarer Parlament als bedeutenden Grund für das Scheitern der Weimarer Republik ausgemacht. Für den ersten Bundestag 1949 galt eine bundeslandweite 10-Prozent-Hürde, die einen Stimmanteil von 10 Prozent zur Voraussetzung für den Einzug in den Bundestag erhob. Seit 1953 gilt die 5-Prozent-Hürde bundesweit. Auf kommunaler Ebene gibt es nur noch in wenigen Ländern eine 5-Prozentklausel. Im Siegeszuge von „Kumulieren und Panaschieren“ fiel in den meisten Ländern auch die 5-Prozentklausel.<sup>20</sup> Hessen diskutiert allerdings über die Wiedereinführung einer 3-Prozent-

<sup>20</sup> In Nordrhein-Westfalen hat das Landesverfassungsgericht die 5-Prozentklausel für ungültig erklärt, aber entgegen anderen Gerüchten und Behauptungen den Weg für eine moderate Sperrklausel offen gehalten.

Klausel. In Rheinland-Pfalz gibt es eine traditionsbedingte 3,03-Prozent-Hürde (eindreißigstel der gültigen Gesamtstimmen).

Neben diesen expliziten Klauseln existiert eine faktische Sperrklausel, die aus dem Berechnungsverfahren, der Anzahl der zu vergebenden Sitze, der Anzahl der Beteiligten Parteien und des Stimmenanteils der anderen Parteien entsteht. Diese faktische Sperrklausel divergiert im übrigen von den durchschnittlichen Stimmen pro Sitz. Oft reichen deutlich weniger Stimmen, um in ein Parlament einzuziehen, vor allem bei bestimmten Sitzzuteilungsverfahren.

## Sitzzuteilungsverfahren/"Auszählverfahren"

Nicht nur das Wahlergebnis, auch das Verfahren, dass einer erzielten Stimmanzahl für eine Partei die Anzahl der Sitze zurechnet, ist von Bedeutung für die Anzahl der erreichten Sitze. Hare-Niemayer und Sainte Laguë etwa führen bei kleineren Parteien zu deutlich besseren Ergebnissen als d'Hondt, welches die großen Parteien – mathematisch übermäßig – begünstigt.

### a) d'Hondt'sches Höchstzählverfahren

Die Stimmen der Parteien werden durch 1, 2, 3, ... n dividiert und die Sitze in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt.<sup>21</sup>

Beispiel:

Gesamtzahl der gültigen Stimmen: 10.200    Anzahl der Sitze: 12

Ergebnis:

	A	B	C
1:	4560 (1)	3380 (2)	2260 (4)
2:	2280 (3)	1690 (5)	1130 (8)
3:	1520 (6)	1126 (9)	753,3
4:	1140 (7)	845 (11)	615
5:	912 (10)	676	492
6:	760 (12)	563	410
	6 Sitze	4 Sitze	2 Sitze

<sup>21</sup> Schleswig-Holstein nutzt eine andere Variante von d'Hondt – nach *Hagenbach-Bischoff*, danach erfolgt im ersten Schritt die *Grundverteilung*: Die Stimmen der Parteien werden durch die um Eins erhöhte Gesamtstimmenzahl dividiert und mit der um Eins erhöhten Gesamtsitzzahl multipliziert. Die abgerundeten Zahlen werden als Sitzzahlen direkt zugeteilt. Im zweiten Schritt die *Restsitzverteilung*: Soweit Restsitze zu verteilen sind, werden die Stimmenzahlen der Parteien durch die um 1, 2, 3, ... erhöhte schon zugeteilte Sitzzahl dividiert und Restsitze nach größten Höchstzahlen zugeteilt.

b) Hare-Niemeyer

1. Schritt: Grundverteilung

Die Stimmen der Parteien werden durch die Gesamtstimmenzahl aller Parteien dividiert und mit der Gesamtsitzzahl multipliziert (=Quote). Der abgerundete Teil der Quote wird als Sitzzahl direkt zugeteilt.

2. Schritt: Restsitzverteilung

Die Restsitze werden in der Reihenfolge der größten Nachkommateile der Quoten den Parteien zugeteilt. Dabei kann die Restsitzverteilung so angepasst werden, dass eine Partei mit mehr als der Hälfte aller Stimmen einen Restsitz immer dann erhält, wenn sie ohne diesen Sitz nicht die Mehrheit im Parlament hätte (z.B. Mehrheitsklausel im Bundeswahlgesetz – Paragraph 6, Absatz 3).

Beispiel

Gesamtzahl der gültigen Stimmen: 10.200	Ergebnis:
Anzahl der Sitze: 12	
Partei A: 4560 Stimmen	Partei A: $(4560 \cdot 12) / 10200 = 5,364$ entspricht 5 Sitze
Partei B: 3380 Stimmen	Partei B: $(3380 \cdot 12) / 10200 = 3,976$ entspricht 4 Sitze
Partei C: 2260 Stimmen	Partei C: $(2260 \cdot 12) / 10200 = 2,658$ entspricht 3 Sitze

Vergleich der Ergebnisse

Wahlverfahren	d'Hondt (Sitzanzahl)	Hare-Niemeyer (Sitzanzahl)
Partei		
A	6	5
B	4	4
C	2	3

c) Sainte Laguë

Es gibt unterschiedliche Varianten des Wahlsystems nach Sainte Laguë. Das Land Bremen nutzt das es als Divisorverfahren mit Standardrundung.<sup>22</sup> Das Verfahren Sainte Laguë gilt unter Fachleuten

<sup>22</sup> „Der Stimmengewinn einer jeden Partei wird durch einen gemeinsamen Divisor geteilt. Der erhaltene Quotient wird zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Ist der gebrochene Rest des Quotienten kleiner als 0,5, wird zur nächsten ganzen Zahl abgerundet; ist er größer als 0,5, wird zur nächsten ganzen Zahl aufgerundet. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los. Der allen beteiligten Parteien gemeinsame Divisor ist so zu bestimmen, dass die verfügbaren Mandate vollständig vergeben werden. Dazu werden alle gültigen Stimmen durch die Zahl der Mandate dividiert. Ist nach dieser Rechenoperation eine endgültige Zuteilung der Mandate noch nicht möglich, wird die Diskrepanz durch Hinzufügen oder Entfernen eines Mandats schrittweise abgebaut. Der Quotient aus Stimmenzahl und Divisor muss nach der Standardrundung die Mandatszahl ergeben. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.“ (Bremisches Wahlgesetz)

als das „im Sinne der Verhältniswahl“ gerechteste Verfahren und damit sogar Hare-Niemeyer überlegen. Möglicherweise wird es auch noch in weiteren Ländern eingeführt. Daher hier eine kurze Vorstellung einer möglichen Variante:

Grundsätzlich wird bei diesem Verfahren die Stimmzahl einer Partei durch einen Divisor geteilt und auf eine „ganze Zahl“ auf - oder abgerundet – je nach dem ob die Nachkommastelle einen Wert unter 0,5 oder über 0,5 liegt (wenn gleich 0,5 entscheidet das Los). Die ermittelte ganze Zahl bildet dann die Sitzzahl. Beispiel (aus [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de)):

Partei	Stimmen
A	4160
B	3380
C	2460
Gesamt	10000

mit Divisor 980 (wenn bekannt):

Partei	Division	Sitze (Standardrunden)
A:	$4160/980 = 4,24$	4
B:	$3380/980 = 3,44$	3
C:	$2460/980 = 2,51$	3

Das Problem ist, dass der Divisor im Allgemeinen nicht bekannt ist. Er wird also im ersten Schritt geschätzt. In der sich daraus ergebenden Sitzverteilung werden im zweiten Schritt fehlende Sitze zugefügt, bzw. zu viele Sitze wieder abgezogen.

Dazu nutzt man iterative Verfahren

*Beispiel:*

*Verteilung durch Standardrundung mit erster Wahlzahl*

Erste Wahlzahl:  $(4160+3380+2460)/10$  Sitze = 1000

Partei	
A	$4160/1000=4,16$
B	$3380/1000=3,28$
C	$2460/1000=2,24$

$4+3+2=9$  Mandate im ersten Schritt verteilt.

Wenn die Mandatszähl nicht mit der Gesamtmandatszähl übereinstimmt werden weitere Mandate verteilt bzw. zuviel zugeteilte abgezogen.

In diesem Fall muss ein weiterer Sitz zugeteilt werden, da 10 Sitze zu verteilen sind.

*Höchstzahlenberechnung für das jeweils nächste Mandat:*

Stimmen / (schon zugeteilte Mandate +0,5)

Partei

A:  $4160/4,5= 924$

B:  $3380/3,5= 965$

C:  $2460/2,5= 984$  (\*)

Das letzte Mandat geht an Partei C.

Müssen weitere Mandate verteilt werden, wird nach jeder Mandatzuteilung die nächste Höchstzahl der gerade bedachten Partei berechnet.

Im Beispiel also für Partei C  $2460/3,5=702$  und das 11te Mandat ginge an Partei B.

Sollten im ersten Schritt zu viele Mandate verteilt worden sein, werden die Höchstzahlen der zuletzt zugeteilten Sitze berechnet ( $\text{Stimmen}/[\text{schon zugeteilte Sitze}-0,5]$ ) und die niedrigsten Höchstzahlen analog gestrichen.

Das Auszählverfahren ist auch für die *Vergabe von Sitzen in Ausschüssen, Aufsichtsräten, Betriebskommissionen und anderen Gremien* wichtig soweit die Gemeindeordnung, Geschäftsordnung oder die Gesetze eine Beschickung der jeweiligen Gremien durch das Parlament nach dem Prinzip der Verhältniswahl vorsehen. Dort sind dann auch „gemeinsame Listen“ möglich – etwa mit dem Ziel, einem oder mehreren Beteiligten Fraktionen einen zusätzlichen Sitz in dem entsprechenden Gremium zukommen zu lassen oder einer Fraktionen einen Sitz zukommen zulassen, die aus eigener Kraft nie einen Sitz erhalten hätte. Erfolgreich wurden durch diese Methode auch häufig Vertreter radikaler Parteien aus entsprechenden Gremien ferngehalten. Oft wird dies jedoch auch missbraucht, um kleine missliebige Oppositionsparteien von Informationen fern zu halten.

**Kommunales Wahlsysteme in unterschiedlichen Bundesländern Stand 19.02.2004**

(Quelle: [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de))

Bundesland	Wahlperiode	Wahlrecht ab aktiv/passiv	Wahlsystem	Listenform	Stimmzahl	Sperrklausel	Sitzteilungsverfahren	Besonderheiten
Baden-Württemberg	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	d'Hondt	Unechte Teilortswahlen <sup>23</sup>
Bayern	6 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	d'Hondt	
Brandenburg	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	nein	Hare-Niemeyer	
Bremen	4 Jahre	18/18	Verhältniswahl	geschlossen	1	5%	Sainte Laguë	
Hessen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	Hare-Niemeyer	Wahlrechtsreform
Mecklenburg-Vorpommern	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	nein	Hare-Niemeyer	
Niedersachsen	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	nein	d'Hondt	
Nordrhein-Westfalen	5 Jahre	16/18	Personalisierte Verhältniswahl <sup>24</sup>	geschlossen	1	nein	Hare-Niemeyer	Sperrklausel durch Verfassungsgerichtshof gekippt
Rheinland-Pfalz	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	= Zahl der zu vergebenden Sitze	3,03 %	Hare-Niemeyer	
Saarland	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl	geschlossen	1	5 %	d'Hondt	
Sachsen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	nein	d'Hondt	
Sachsen-Anhalt	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	nein	Hare-Niemeyer	
Schleswig-Holstein	5 Jahre	16/18	Personalisierte Verhältniswahl <sup>16</sup>	geschlossen	= Zahl der zu vergebenden Direktmandate <sup>25</sup>	5 % oder ein Direktmandat	d'Hondt	bis zu sieben Direktmandate pro Wahlkreis
Thüringen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. freien Listen	frei	3	5 %	Hare-Niemeyer	

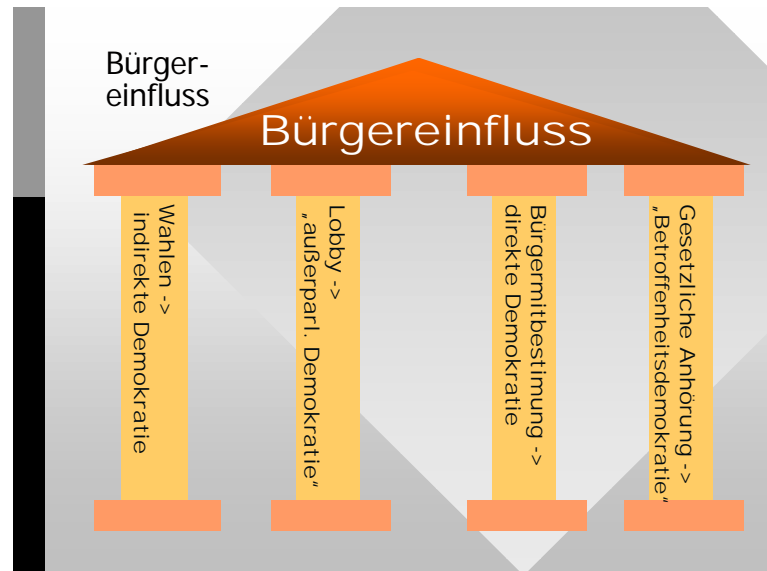
<sup>23</sup> Die unechte Teilortswahl wurde nach der Kommunalreform 1972 eingeführt, als sehr viele Klein- und Kleinst-Gemeinden in größere Einheiten eingegliedert wurden. Bei Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können – wenn die Gemeinde das will – "die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke" besetzt werden. Es dürfen dann aber nicht nur die Wähler in einem Wohnbezirk über ihre Kandidaten abstimmen, sondern alle Wähler der Gemeinde stimmen über die Kandidaten aller Wohnbezirke mit ab. Mit diesem speziellen Wahlverfahren will man sicherstellen, dass möglichst alle Gemeindeteile angemessen im Gemeinderat repräsentiert sind (deshalb Teilortswahl), ohne gleichzeitig Gefahr zu laufen, dass sich Wählergruppen zur Wahl stellen, die nur die Interessen eines einzelnen Dorfes oder Straßenzuges vertreten (deshalb unecht).

<sup>24</sup> Bei personalisierter Verhältniswahl gibt es zusätzlich Wahlkreise. Der Gewinn eines Wahlkreises führt zum Einzug der Siegers in das Parlament. Dieses Mandat wird aber von den nach dem Prinzip der Verhältniswahl vergebenen Mandaten abgezogen.

<sup>25</sup> Als einziges Bundesland, in dem es mehr als eine Stimme gibt, können in Schleswig-Holstein nicht Stimmen auf einen Bewerber kumuliert werden.

## Bürgerbeteiligung in der Kommune

Der Bügereinfluss in der Gemeinde fußt auf 4 Säulen: Wahlen, gesetzliche Anhörungen, Lobbyismus und direkte Demokratie. „Wahlformen“ sind in diesem Handbuch schon ausführlich analysiert worden, „gesetzliche Anhörungen“ sind Teil des Handbuchs „Kommunale Planung“, Formen „außerparlamentarischer Demokratie“ können hier zwar nicht ausführlich behandelt werden.



Es ist allerdings unumstritten, dass einflussreiche Multiplikatoren vor Ort, etwa Verbände und Bürgerinitiativen, via Hintergrundgesprächen mit Politikern, Medien, Demonstrationen und andere Formen der Öffentlichkeitsarbeit entscheidenden Einfluss auf die Politik nehmen können. Diese „Verbändedemokratie“ wird vielfach kritisiert, ist aber konstituierendes Element einer Konkurrenzdemokratie.

Ein wichtiges Mittel direkter Demokratie können etwa Bürgerinitiativen verstärkt seit Beginn der 90er Jahre in vielen deutschen Bundesländern nutzen: Beeinflusst von der starken Stellung der Bürgerbewegungen beim Umsturz in der DDR, wurden fast flächendeckend Möglichkeiten geschaffen, auf kommunalpolitische Themen Einfluss zu nehmen: über *Volksbegehren* und *Volksentscheide*. Rechtsgrundlage ist die jeweilige Gemeindeordnung. Antragsteller sind jedoch nicht Bürgerinitiativen oder Parteien, sondern Bürger. Parteien unterstützen oft die Bürgerentscheide - in der Schweiz, in der Bürgerabstimmungen an der Tagesordnung sind, hat sich für die Abstimmungsempfehlung der Parteien der Begriff „Ja-Parole“ bzw. „Nein-Parole“ eingeprägt

Allerdings müssen die Bürgerbegehren/Bürgerentscheide bestimmten, in den unterschiedlichen Ländern unterschiedlichen Voraussetzungen folgen (eine Übersicht gibt die Tabelle). In der Regel sind folgende Voraussetzungen zu beachten:

Das Bürgerbegehren ist schriftlich einzureichen, es ist eine Ja/Nein-Entscheidungsfrage zu formulieren. Die Position muss begründet werden.

Ebenfalls erforderlich: ein Kostendeckungsvorschlag und eine bestimmte Anzahl von Vertrauenspersonen.

Bestimmte Themen sind in aller Regel ausgeschlossen „Negativliste“ – etwa Fragen der inneren Organisation der Gemeinde sowie Tarife, Gebühren, Steuern und Haushaltsfragen.

In einigen Ländern kann auch der Rat Themen zur Abstimmung stellen („Ratsbegehren“).

## Verfahren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern (Quelle: www.mehr-demokratie.de)

Stand: Februar 2003

Bundesland	Themen ?	Bürgerbegehren	Bürgerentscheid	Fairness
	Anwendungsbereich ooo weit oo eng o punktuell	Unterschriftenhürde	Zustimmungsquorum	Verfahren bürgerfreundlich? <sup>26</sup>
Baden-Württ.	o	5 - 10%	30%	NEIN
Bayern	ooo	3 - 10%	10 - 20%	JA
Berlin (Bezirke)	-	-	-	-
Brandenburg	oo	10%	25%	NEIN
Bremen (Stadt)	oo	10%	25%	NEIN
Stadt Bremerhaven	o	15%	30%	NEIN
Hamburg (Bezirke) <sup>27</sup>	ooo	2 - 3%	Nein	JA
Hessen	ooo	10%	25%	NEIN
Mecklenburg-Vorp.	o	2,5 - 10%	25%	NEIN
Niedersachsen	oo	5-10%	25%	NEIN
NRW	oo	3 - 10%	20%	NEIN
Rheinland-Pfalz	o	6 - 15%	30%	NEIN
Saarland	oo	5 - 15%	30%	NEIN
Sachsen	ooo	(5 - )15% <sup>28</sup>	25%	NEIN
Sachsen-Anhalt	o	6 - 15%	30%	NEIN
Schleswig-Holstein	oo	10%	20%	NEIN
Thüringen	o	13-17%	20-25%	NEIN

<sup>26</sup> Die Gesamtbeurteilung der Verfahren bezieht noch weitere Aspekte ein, die in der Tabelle nicht aufgeführt sind (z.B. Fristen).

<sup>27</sup> Da die Hamburger Stadtbezirke deutlich weniger Kompetenzen haben als Gemeinden, sind die Anwendungsbereiche nur bedingt vergleichbar.

<sup>28</sup> Die Unterschriftenhürde für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5% gesenkt werden

Beim Bürgerbegehren handelt sich um ein zweistufiges Verfahren. Zuerst wird das Bürgerbegehren offiziell gestartet. In der Regel nach einer gewissen Frist muss eine bestimmte Prozentzahl der Bürger der Gemeinde das Bürgerbegehren unterschrieben haben. Ist diese Prozentzahl erreicht, ist das Bürgerbegehren erfolgreich. Dann entscheidet der Rat, über die formale Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, ob zum Beispiel die auf der „Negativliste“ beschriebenen Bereiche von dem Bürgerbegehren betroffen sind. Hält der Rat das Bürgerbegehren nicht für zulässig, so steht den Bürgern der Weg vor dem Verwaltungsgerichtshof offen, um die Gültigkeit des Bürgerbegehrens einzuklagen. Hat der Rat oder das Gericht dann das Begehren für formal korrekt beurteilt und der Rat hat mittlerweile auch nicht selbst das Begehren „aufgenommen“ und rechtsgültig beschlossen, findet ein Bürgerentscheid – also eine Volksabstimmung – statt, bei der eine Mehrheit zustimmen muss. Zusätzlich ist aber ein Zustimmungsquorum von der Gesamtzahl der Wahlberechtigten zu erreichen, das bei einer geringen Wahlbeteiligung eine oft unüberwindbare Hürde darstellt. Erfolgreiche Bürgerentscheide setzen also ein hohes allgemeines Interesse am Thema voraus. Bürgerentscheide sind daher gerade in großen Städten ein schwieriges Unterfangen.

## Gemeindeverfassung in Deutschland (Übersicht)

(nach: Kommunalpolitik in deutschen Ländern, Rost/Wehling 2003; aktualisierte und verbesserte Version 2005)

Land	Gemeinderat			Gemeindevorstand											direkte Demokr. <sup>29</sup> A = <sup>30</sup> Bürgerantrag B = Bürgerbegehren R = <sup>31</sup> Ratsbegehren E = Bürgerentscheid		
	Wahl-Periode	System	Sperrklausel	Name	Modus	Amtszeit	Abwählen?	Vorsitz Rat	Vorsitz Ausschuss	Polit-Reprä-sen-tanz	Vertretung Verpflichtungs-geschäften	Beanstandung von Rats- oder Ausschussbeschlüssen	Eilentscheidungsrecht	Rekrutierung Verwaltungspersonal			
												wg. Rechts-widrigkeit	wg. Gemeinwohl-verstoß	innere Willensbildung	Ab-schlie-ßen nach außen		
Baden-Württemberg	5	k&tp	nein	OB; B	Volks-wahl	8	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja	B o. Rat	B	ABRE
Bayern	6	k&tp	nein	1. B oder OB	Volks-wahl	6	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein	Ja	Rat	Rat	B <sup>32</sup> RE
Brandenburg	5	k&tp <sup>29</sup>	nein	OB; B	Volks-wahl	5/8 <sup>33</sup>	ja	nein	nein	ja	B mit Ratsvors.	ja	nein	Mit Ratsvors.	Haupt-aussch.	B	ABE
Bremerhaven	4	Verh.wahl	5%	Mag. mit OB	Volks-wahl	8	ja	nein	nein	Rats-vors. mit B	ja	ja	nein	OB für Mag	Mag.	Mag	ABRE
Hessen	4	k&tp	nein	Gemeinde-vorstand (OB, B und Dezern. Beigeordn.)	Volks-wahl des OB, oder B	6	ja	nein	nein	Rats-vors.	B und weiteres Mitglied des GemV	ja	ja	BM für GemV	GemV	GemV	BE
Mecklen-burg-Vorpommern	5	k&tp <sup>29</sup>	5%	OB; B	Volks-wahl	5/7-9 <sup>34</sup>	ja	nein	ja	B und Rats-vors.	B mit Stellv.	ja	ja	bei gro-ßer Dringl.	B o Haupt-auss.	B	ABRE
Nieder-sachsen	5	k&tp <sup>29</sup>	nein	OB; B	Volks-wahl	5	ja	nein	nein	ja	ja	ja	nein	Verw.A	B mit Rat o. VerwA.	B	ABE
NRW	5	person. Verhält-niswahl	nein	OB; B	Volks-wahl	5	ja	ja	nein	ja	B mit Beamten	ja	ja	Mit ein-tem Ratsmit.	B	B	ABE
Rheinland-Pfalz	5	k&tp	3,03	OB; B	Volks-wahl <sup>35</sup>	5/8 <sup>24</sup>	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	Beneh-men mit Beigeord.	B ggf. mit Rat <sup>36</sup>	B	ABE
Saarland	5	Verh.wahl	5%	OB; B	Volks-wahl	8	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	B und Rat	B	ABE
Sachsen	5	k&tp <sup>29</sup>	nein	OB; B	Volks-wahl	7	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	B und Rat	B	ABRE
Sachsen-Anhalt	5	k&tp <sup>29</sup>	nein	OB; B	Volks-wahl	7	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	B und Rat	B	ABRE
Schleswig-Holstein (Landgem.)	4	person. Verhält-niswahl	5% <sup>37</sup>	B	Volks-wahl/ Ratsw.	6-8	ja	nein	nein	B	B	ja	ja	ja	B	B	ABRE
Schleswig-Holstein (Städte)	4	person. Verhält-niswahl	5 %	OB; B	Volks-wahl/ Ratsw.	6-8	ja	nein	nein	B	B	ja	ja	ja	B	B	ABRE
Thüringen	5	K&tp <sup>38</sup>	5%	OB; B	Volks-wahl <sup>39</sup>	5/6	ja	ja <sup>40</sup>	nein	ja	ja	ja	ja	ja	B ggf. mit Rat <sup>26</sup>	B	ABE

Hier verwandte Abkürzungen: K&tp = kumulieren und panaschieren, OB = Oberbürgermeister, B = Bürgermeister, VerwA = Verwaltungsausschuss, Mag = Magistrat, GemV = Gemeindevorstand

<sup>29</sup> Siehe dazu auch die entsprechende Tabelle im Kapitel „Bürgerbeteiligung“.

<sup>30</sup> Bürgerantrag: in einigen Bundesländern erlaubt die Gemeindeordnung, Bürgern Anträge ins Gemeindeparlament einzubringen.

<sup>31</sup> Ratsbegehren: der Rat kann in einigen Bundesländern selbst Themen zur Abstimmung stellen.

<sup>32</sup> In Bayern gibt es keinen wirklichen Bürgerantrag – Empfehlungen von Bürgerversammlungen muss der Rat allerdings innerhalb von drei Monaten beraten.

<sup>33</sup> Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre, die hauptamtlichen 8 Jahre – alle Angaben über die Rechtsstellung des Bürgermeisters beziehen sich auf hauptamtliche.

<sup>34</sup> Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre, für die des hauptamtlichen gibt es eine Wahlzeit zwischen 7 und 9 Jahren.

<sup>35</sup> Der ehrenamtliche Bürgermeister wird vom Rat gewählt, der hauptamtliche vom Volk. Ehrenamtlich verwaltet werden bei den Landgemeinden auch amtsangehörige Gemeinden, Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern und sonstige Gemeinden mit bis zu 5000 Einwohnern, bei denen die Hauptsatzung die ehrenamtliche Verwaltung vorsieht. Die Angaben dieser Zeile beziehen sich auf die Rechtsstellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters, die des hauptamtlichen Bürgermeisters sind mit Schleswig-Holstein (eine Zeile weiter unten) vergleichbar.

<sup>36</sup> Für Personalentscheidungen bezüglich Beamter im höheren und gehobenen Dienst benötigt der Bürgermeister die Zustimmung des Rats.

<sup>37</sup> oder Direktmandat.

<sup>38</sup> Jeder Bürger hat drei Stimmen, mit denen er kumulieren und panaschieren kann.

<sup>39</sup> Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre, die hauptamtlichen 6 Jahre – alle Angaben über die Rechtsstellung des Bürgermeisters beziehen sich auf hauptamtliche.

<sup>40</sup> Die Hauptsatzung kann zu Beginn der Amtszeit des Gemeinderats bestimmen, dass den Vorsitz ein gewähltes Gemeinderatsmitglied führt.

## Resümee

Die Rolle der Gemeinden hat sich in ihrer Geschichte verändert. Zentrale Eigenschaften sind aber geblieben:

a) Kommunale Selbstverwaltung erschöpft sich nicht in administrativer Dezentralisation und wurzelt nicht in erster Linie in verwaltungstechnischer Rationalität.

b) Leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip, wirkt übermäßiger Machtkonzentration entgegen und gewährleistet ein in Stufen gegliedertes demokratisches Gemeinwesen.

c) Die kommunale Selbstverwaltung hat eine wichtige staatspolitische Funktion. Sie bewirkt unter anderem:

- Beteiligung des Bürgers an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben,
- Integration des Bürgers in politische Gemeinschaften,
- Verbreiterung der Basis für ein politisches Engagement,
- Hinführung zu Toleranz und anderen demokratischen Verhaltensweisen,
- sachgerechte und selbstverantwortliche Lösung von Zielkonflikten,
- Berücksichtigung örtlicher und regionaler Besonderheiten,
- Erfolgskontrolle von Fehlerquellen in der öffentlichen Verwaltung, Entlastung des Staates durch zusätzliche Kapazitäten der Konfliktverarbeitung,
- Erfolgskontrolle von Fehlerquellen in der öffentlichen Verwaltung, Entlastung des Staates durch zusätzliche Kapazitäten der Konfliktverarbeitung,
- Beitrag zum politischen Pluralismus, zur Vielfalt, Wettbewerb der Ideen,
- Beiträge zur Gesamtplanung und Gesetzgebung,
- politische Gestaltung der lokal bezogenen Lebensverhältnisse in bürgerschaftlicher Mitverantwortung: Herausbildung von politischen Eliten.

d) In Zeiten der Parteienverdrossenheit ist es kein Wunder, dass bei der Modernisierung des Kommunalwahlrechts in den Ländern immer stärker Formen direkter Demokratie Einzug halten. Mit der Direktwahl der Bürgermeister, dem Absenken von Quoren für Bürgerbegehren- und Bürgerentscheide sowie mit Kumulieren und Panaschieren kann die Politik an den Bürger Verantwortung zurück übertragen und ihn an Entscheidungsprozessen partizipieren lassen.

- e) Verwaltungsstraffung und Bürgerfreundlichkeit sowie die Erstellung kommunaler Dienstleistungen durch Private sind das Gebot der Stunde
- f) Die Gleichheit der Lebensbedingungen wird durch die Überregionale Politik gewährleistet. Die Gemeinden sorgen für die Anpassung an die Gegebenheiten vor Ort.
- g) Trotz allen Pluralismus und trotz aller Vielfalt hat Homogenität kommunalen der Systeme – gerade der Wahlsysteme zugenommen.