



# Kommunalpolitik

## Akteure:

Bürgermeister,  
Gemeinderat,  
Bürgerschaft

lpb

Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg



# Bürgermeister

## §42 Rechtsstellung des Bürgermeisters

- Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung. Er vertritt die Gemeinde nach außen.
- Seine starke Stellung beruht darauf, dass er in seinem Amt und in seiner Person drei zentrale Führungsfunktionen vereinigt.



## Der **Bürgermeister**

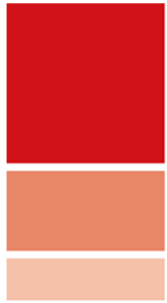
- ist stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und aller seiner Ausschüsse.
- ist Chef einer auf ihn zugespitzten Verwaltung. Selbst die vom Gemeinderat gewählten Beigeordneten sind rechtlich Untergebene des Bürgermeisters.
- ist Vertreter der Gemeinde nach außen.
- ist in allen drei Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses entscheidend präsent.



# Kommunale Selbstverwaltung

## Artikel 28 GG

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sind, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs [...] das Recht der Selbstverwaltung. [...] Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung [...].



# Kommunale Selbstverwaltung

Das Selbstverwaltungsrecht umfasst sechs Tätigkeitsfelder:

- Personalhoheit
- Organisationshoheit
- Planungshoheit
- Rechtsetzungshoheit
- Finanzhoheit
- Steuerhoheit



# Kommunaler Entscheidungsprozess

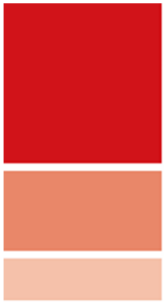
- Phase der Entscheidungsvorbereitung:

Er erteilt Vorbereitungsaufträge an die Mitglieder „seiner“ Verwaltung, die er mit inhaltlichen Weisungen verbinden kann. Bevor die Unterlagen an den Gemeinderat gehen, trifft er die Auswahl der Alternativen. Zur Vorbereitung von Beschlüssen gehört auch, dass er als Vertreter der Gemeinde Verhandlungen mit staatlichen Stellen und privaten Unternehmen führt und zum Abschluss bringt.



- Phase der Vorbereitung und rechtsgültigen Entscheidung:

In der Phase der Vorbereitung in den Ausschüssen und der Entscheidung im Gemeinderat ist er vollberechtigter Mitberatender und Mitentscheidender. Hinzu kommen der Vorsitz im Gemeinderat, das Recht der Sitzungsleitung sowie der Möglichkeit, die Tagesordnung aufzustellen. Zudem kann er gegen Beschlüsse des Gemeinderats Widerspruch einlegen.



- **Phase der Entscheidungsausführung:**

In der Phase der Entscheidungsausführung ist er als Chef der Verwaltung allein zuständig.

Die zunehmende Komplexität zu regelnder Materien verlangt in der Ausführungsphase einen erheblichen Ermessensspielraum für die Verwaltung (und deren Chef).





# Bürgermeister

Als Verwaltungschef hat er gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderats zwei Vorteile:

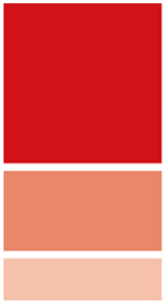
- Er ist hauptamtlich für die Kommunalpolitik da, er steht als „Profi“ den „Feierabendpolitikern“ des Gemeinderats gegenüber.
- Er verfügt über einen Apparat von „Profis“, der ihm zuarbeitet oder entsprechend seinen Anweisungen handelt.



# Bürgermeister

## §45 Wahlgrundsätze

Der Bürgermeister wird von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.



# Bürgermeister

- Diese „Volkswahl“ ist ein echtes Plebiszit. Die Wähler handeln in dem Bewusstsein, über das politische Geschick einer Person zu befinden.
- Plebiszite verleihen dem Amtsinhaber eine „höhere Weihe“ und damit mehr Macht. So Gewählte fühlen sich „höher legitimiert“.



# Wer wird Bürgermeister?

- Die Bevölkerung wünscht einen Bürgermeister, der möglichst parteipolitisch unabhängig ist und als Bürgermeister „aller“ Bürger „über den Parteien“ steht.
- Er soll in erster Linie ein Verwaltungsfachmann sein.
- Regionale Unterschiede gibt es dennoch: In Württemberg trifft man auf den „unpolitischen“ Bürgermeister, in Baden eher auf die „politischen“ Bürgermeister.



# Wer bleibt Bürgermeister?

- Wer einmal im Amt ist, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder gewählt, weshalb die Amtszeiten durchweg lang sind.
- Rund 60% der Amtsinhaber treten wieder an; nur ein Viertel der Wahlen verspricht spannend zu werden, weil es einen ernsthaften Herausforderer gibt.
- „Nicht-Wieder-Wahlen“ nehmen zu, betreffen aber weniger als 5 Prozent der Amtsinhaber.



Statistisch gesehen wird die Luft dünner...

## **Nicht-Wieder-Wahlen**

- 1973-1975: 7
- 1975-1985: 35
- 1985-1995: 51
- 1995-2003: 70
- 2010-2015: 40



## Identifikation und Projektion:

- Jeder Bürgermeister muss ein Begriffspaar repräsentieren: das von „Identifikation“ und „Projektion“.

(1) Die Wähler möchten sich mit „ihrem“ Bürgermeister identifizieren. Er muss sich als „einer von uns“ zeigen.

(2) Der Bürgermeister muss „uns allen Anführer und Vorbild“ sein.



## Wie man das Amt verlieren kann:

- Bürgermeister leben ziemlich „sicher“. Die Wiederwahl (zu über 95%) ist die Regel.
- Von „Abwahlen“ waren überwiegend hauptamtliche Amtsinhaber betroffen.
- Mit zunehmender Einwohnerzahl (bis 20.000) steigt die Gefahr der Nicht-Wieder-Wahl.
- Bei „Abwahlen“ war die Wahlbeteiligung der Bevölkerung sehr hoch.





## Mögliche Gründe einer Nichtwahl:

- Ein auswärtiger erster Wohnsitz;
- auswärtige Bürgermeisterkandidaturen;
- ein als zu intensiv wahrgenommenes überörtliches Engagement;
- ein als zu häufig empfundenes Fehlen bei lokalen Veranstaltungen, Festen oder anderen Jubiläen;
- ein als zu einseitig wahrgenommenes parteipolitisches Engagement.



## Mögliche Gründe einer Nichtwahl:

- Aus dem Gebot der „Projektion“ resultiert die Hauptverantwortung für den innergemeindlichen Frieden.
- Viele „Abwahlen“ lassen sich dadurch erklären, dass es den Bürgermeister\*innen nicht gelang, den Gemeindefrieden dauerhaft zu gewährleisten.



# Bürgermeisterinnen

- Erste weibliche Bürgermeisterin war Beate Weber in Heidelberg, die im Dezember 1990 gewählt wurde.
- Aktuell (09/2017) sind 83 Frauen im Amt (7 OB, 76 BM).
- Frauen waren in größeren Gemeinden erfolgreicher als in kleineren Kommunen.
- 2014/2015 wurden 67% der Bürgermeisterinnen erstmalig ins Amt gewählt, 27% zum zweiten Mal und 6% konnten eine dritte Amtsperiode antreten.



# Gemeinderat

## **§24: Rechtsstellung und Aufgaben**

Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist [...] Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister.



## Wie stark ist der Gemeinderat?

- Die Stärke des Bürgermeisters ist die Schwäche des Gemeinderats – und umgekehrt.
- Das Dasein als „Feierabendpolitiker“ beeinträchtigt die Problemverarbeitungskapazität und die Kontrolltätigkeit.
- Der Trumpf in der Hand der Gemeinderäte ist ihre starke Position in der Phase der rechtsgültigen Entscheidung. Auch ein starker Bürgermeister braucht Mehrheiten!



## Wer wird gewählt?

- Die Wahl erfolgt personenorientiert. Gewählt wird, wenn man kennt und wer etwas gilt.
- Die Gemeinderäte sind zumeist Honoratiorenclubs.
- Die Ratsmitglieder gehören durchweg zu den Besserverdienenden.
- Ein Großteil verfügt über das eigene Heim, ggf. über weiteren Grundbesitz. Auffällig ist zudem eine lange Wohndauer in der Gemeinde.



# Der Frauenanteil ist immer noch gering:

- Bei den Wahlen 2014 belief sich der Anteil an Gemeinderätinnen auf 23,9 Prozent. Gewählt wurden 14.264 Männer, hingegen nur 4.490 Frauen.
- Mit der Gemeindegröße nahm auch der Frauenanteil zu. In Ulm betrug der Frauenanteil 47,5 Prozent.
- Neben Stuttgart lag der Anteil in Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Ulm und Reutlingen mit mehr als 30% über dem Landesdurchschnitt.
- In Baden-Württemberg gibt es immer noch 26 Gemeinderäte, in denen keine Frau vertreten ist!



## Sozialprofil der Stadt- und Gemeinderäte:

- Alter:

Die Mehrheit der Stadträte ist 45 bis 55 Jahre alt (32,9%), bei den Gemeinderäten sind es 35 Prozent. Fast ein Viertel der Stadträte ist zwischen 55 und 65 Jahre alt, bei den Gemeinderäten stellt diese Altersgruppe 30 Prozent.

- Familienstand:

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





## Sozialprofil der Stadt- und Gemeinderäte:

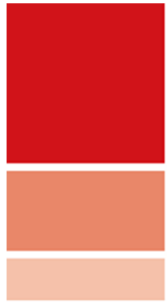
- Schulbildung:

Nahezu drei Viertel der Stadträte haben das Abitur oder die Fachhochschulreife. Bei den Gemeinderäten hingegen sind es 50 Prozent. In kleinen und mittelgroßen Gemeinden haben rund ein Viertel der Befragten die Mittlere Reife oder den Hauptschulabschluss.



## Sozialprofil:

<b>Beruf/Tätigkeitsbereich</b>	<b>SR</b>	<b>GR</b>
Freiberufler/in	22,2%	10,8%
Selbstständige/r	14,3%	20,0%
Lehrer/in	4,8%	8,6%
Angestellte/r	31,3%	34,1%
Beamter/in	11,1%	13,6%
Facharbeiter/in	1,6%	2,6%
Arbeiter/in	-	0,6%
Landwirt/in	-	7,0%



## Sozialprofil:

<b>Monatliches Bruttoeinkommen</b>	<b>SR</b>	<b>GR</b>
kein eigenes Einkommen	2,6%	2,8%
bis 2000 EUR	27,0%	21,9%
2000-4000 EUR	32,0%	45,2%
4000-5000 EUR	11,5%	13,4%
über 5000 EUR	26,9%	16,7%



## ... und die Bürger?

- Die Gemeindeordnung billigt der Bürgerschaft (und zwar über die Wahl von Gemeinderat und Bürgermeister) eine aktive Rolle zu.
- Die Bürgerschaft kann an die Stelle des Gemeinderats treten und eine Abgelegenheit endgültig entscheiden.



# ... und die Bürger?

## **§ 20 Einwohnerantrag, Einwohnerversammlung**

- Die einfachste Form bürgerschaftlicher Mitwirkung ist der Einwohnerantrag (früher: Bürgerantrag), d.h. Einwohner einer Kommune können beantragen, dass der eine bestimmte Angelegenheit behandelt.
- Die Bürgerschaft kann eine Einwohnerversammlung (früher: Bürgerversammlung) beantragen, um wichtige Angelegenheiten öffentlich zu erörtern. „Kluge“ Bürgermeister führen regelmäßig von sich aus Einwohnerversammlungen durch, um die Bürgerschaft im Vorfeld wichtiger Entscheidungen mit ins Boot zu holen.



# ... und die Bürger?

## **§21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit [...] der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). [...] Über eine Angelegenheit [...] der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).



## ... und die Bürger?

### **§21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

- Bürgerbegehren und -entscheid als direktdemokratische Elemente gibt es seit 1955.
- Bürger können einen Bürgerentscheid beantragen. Dafür benötigen sie die Unterschriften von 7 (früher 10) Prozent aller Wahlberechtigten. Gemeinderat und Verwaltung müssen das Bürgerbegehren prüfen und zulassen. Erst dann kommt es zum Bürgerentscheid.
- Ein Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden und zugleich mindestens 20 (davor 25) Prozent der Wahlberechtigten dafür aussprechen.