

Europäische Hochschulschriften

Rechtswissenschaft



Annemarie Lenhof

Die Abwahl des Bürgermeisters

Ein Beispiel direkter Demokratie
auf kommunaler Ebene

Einführung

Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene sind inzwischen in allen Kommunalverfassungen der Bundesländer¹ durchweg gesetzlich verankert. Hierzu gehören zunächst Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, bei denen die Bürger eine Entscheidung über bestimmte Sachfragen herbeiführen können, und die Möglichkeit der direkten Wahl von Bürgermeistern/innen und Oberbürgermeistern/innen (im nachfolgenden der Bürgermeister genannt) durch die Bürger. Hierbei ist festzustellen, dass nicht selten bei Direktwahlen Kandidaten/Kandidatinnen obsiegen, deren Partei zum Zeitpunkt der Wahl nicht die Mehrheit im Stadt- oder Gemeinderat stellt. Vielfach sind die Persönlichkeit und das persönliche Wahlprogramm des Kandidaten/der Kandidatin für das Votum der Bürger entscheidend. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass sich in der Direktwahl eine besondere Nähe zwischen Wähler und Gewählten dokumentiert.

In diesem Zusammenhang ist jedoch bemerkenswert, dass kein/e anderer/e Repräsentant/in auf Landes- und Bundesebene über eine derartige direkte Basislegitimation verfügt. Üblicherweise wählen die Bürger lediglich die Volksvertreter, die wiederum – insbesondere auf Bundes- und Landesebene – die staatlichen Repräsentanten (Bundespräsident, Bundestagspräsident, Bundeskanzler, Ministerpräsidenten, etc.) wählen. Durch die direkte Wahl kommt daher den Bürgermeistern im demokratischen Gefüge eine besondere Stellung zu.

Das Instrument der direkten Wahl korrespondiert mit dem Instrument der Abwahl durch direktes Votum der Bürger. Hierbei wird den Bürgern die Möglichkeit eröffnet – nach Erfüllung entsprechender Voraussetzungen – durch direktes Votum einen Repräsentanten vor Ablauf der Amtsperiode aus dem Amt zu entfernen. Auch dies ist im politischen System der Bundesrepublik einzigartig.

Die Einführung direkt-demokratischer Elemente auf kommunaler Ebene ist Folge langjähriger öffentlicher Diskussionen und juristischer Auseinandersetzungen. Bereits in den siebziger Jahren wurde in der Bundesrepublik eine allgemein- und rechtspolitische Diskussion über eine Verstärkung direkt-demokratischer Elemente auf Bundes-, Landes- und insbesondere auf Kommunalebene begonnen.²

1 Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Regelungen der Flächenländer. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg besitzen keine speziellen Gemeindeordnungen. Hier fließen Landes- und Kommunalrecht ineinander. Stober, KommR, S. 23. Wegen dieser Sonderstellung werden die Stadtstaaten nicht in die weitere Betrachtung einbezogen.

2 v. Arnim, DÖV 1990, S. 85 (94f.); Hoffmann, DÖV 1994, S. 621 (626).

Hintergrund dieser Diskussion war die Wahrnehmung einer zunehmenden Partei- und Politikverdrossenheit sowie der Versuch, dieser Entwicklung entgegenzusteuern.³ Es wurde zum einen die dominierende Rolle von Parteien und Fraktionen thematisiert,⁴ zum anderen deren Bürgerferne und mangelnde Fähigkeit zur Lösung von Gegenwartsproblemen kritisiert.⁵ Insbesondere auf kommunaler Ebene wurde das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung, zwischen Demokratie und Bürokratie, problematisiert.⁶ Als Gegengewicht gegen die empfundene Übermacht der politischen Parteien wurde die verstärkte Einführung „direkt-demokratischer“ Elemente empfohlen. Dies allerdings nicht als Alternative zum repräsentativen System, sondern als dessen Ergänzung.⁷

Bereits im Jahr 1974 befassete sich die Enquêtekommission Verfassungsreform des Bundestages mit der Frage einer Ergänzung des Grundgesetzes um unmittelbare Entscheidungsformen.⁸ Auf Landesebene setzte sich 1978 insbesondere die Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts mit den Fragen einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung auseinander. Als Argument für die Notwendigkeit einer erweiterten Bürgerbeteiligung auf Kommunalebene wurde die „Oligopolisierung“ der politischen Willens- und Entscheidungsbildung zugunsten von etablierten Großorganisationen im Parteien-, Verbands- und Medienwesen genannt. Parallel dazu wurde ein Verlangen der Bürger nach verstärkter Teilnahme an der politischen Willensbildung erkannt. Nach Auffassung der Kommission kommt darin eine geänderte Haltung der Bürger zur Politik zum Ausdruck.⁹ Als Konsequenz daraus haben sich (nicht nur) in der niedersächsischen Kommunallandschaft grundlegende Änderungen vollzogen. Diese betreffen nicht allein Änderungen des Kommunalwahlrechts, sondern auch die politischen Befugnisse der Bürger/innen bei der Gestaltung der Inneren Gemeindeverfassung.¹⁰

Insbesondere in den achtziger Jahren wurden zunehmend Defizite im politisch-repräsentativen System der Bundesrepublik thematisiert, die als Akzeptanzprobleme interpretiert wurden. Es wurde vermutet, dass sich die Bürger

3 Steinberg, Die Verwaltung 16 (1983), S. 465 (469) m.w.N.

4 v. Arnim, DÖV 1985, S. 593 (594ff); Henneke, Der Landkreis 1997, S. 1ff.

5 Lehmann-Grube, DÖV 1985, S. 1 (9).

6 Wallerath, DÖV, 1986, S. 533 ff.; Banner, DÖV 1984, S. 364ff.

7 Steinberg, Die Verwaltung 1983, S. 465 (466); Streinz, Die Verwaltung 1983, S. 291 (293); Weber, DÖV 1985, S. 178; v. Arnim, DÖV 1985, S. 593 (603).

8 Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform, Schlussbericht der Enquêtekommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil I, in: Zur Sache 3/76, S. 51; Klages/Paulus, S. 21; Steinberg, Die Verwaltung 1983, S. 465 (469).

9 Niedersächsische Sachverständigenkommission, S. 54.

10 Detjen, S. 11.

unzureichend repräsentiert fühlten.¹¹ Als Indizien hierfür galten die wachsende Zahl der Nichtwähler, Stimmeinbußen der etablierten Parteien, politische Radikalisierung, Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverluste der Parteien und Politiker, sinkende Mitgliederzahlen und Überalterung in der Mitgliederstruktur der Parteien sowie die Zunahme von Affären und Skandalen.¹²

Eine Konsequenz aus zahlreichen Analysen war die Forderung nach einer Stärkung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung. Um der „Politikverdrossenheit“ entgegen zu wirken, sollten die Bürger unmittelbarer an der Politik „vor Ort“ beteiligt und es sollte ihnen eine stärkere Einbindung bei der Entscheidungsfindung ermöglicht werden.

Gegenstand der Diskussion waren sowohl die Beteiligung der Bürger an Sachfragen durch verschiedene Instrumente auf Landesebene, wie Volksbegehren und Volksentscheid, sowie auf Kommunalebene die Beteiligung durch Bürgerbefragung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Referenden auf nationaler Ebene spielten hingegen eher eine nachrangige Rolle.

Auf kommunaler Ebene wurde zunehmend auch die direkte Beteiligung der Bürger an Personalentscheidungen gefordert. Zunächst stand die Frage der Direktwahl des Bürgermeisters im Vordergrund, später aber auch seine Abwahl unmittelbar durch die Bürger. Eine unmittelbare Wahl der Verwaltungsspitze war zuvor nur in den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs und Bayerns möglich.¹³ Allerdings gab es in diesen Bundesländern das Instrument der Abwahl nicht und es wurde auch nie ernsthaft diskutiert. Es galt der Grundsatz „gewählt ist gewählt“ und eine ggf. erforderliche Entfernung aus dem Amt erfolgte durch die Dienstaufsichtsbehörde bei disziplinarrechtlich relevanten Verfehlungen. An dieser rechtlichen Situation hat sich bis heute nichts geändert.

Bürgerentscheide waren – seit 1955 – nur in baden-württembergischen Städten und Gemeinden möglich. Allerdings wurden diese Möglichkeiten nur selten genutzt und auch nur mit geringem Erfolg.¹⁴ Zwei Gründe führten zum häufigen Scheitern dieser Instrumente: die entsprechenden Quoren wurden nicht erreicht oder der Gegenstand des Begehrens entsprach nicht den gesetzlichen Anforderungen.¹⁵ Ansonsten blieben die Instrumente der Bürgerbeteiligung in den gesetzlichen Regelungen der anderen Bundesländer und Gemeinden weitgehend unberücksichtigt.

Es dauerte allerdings Jahrzehnte, bis die verschiedenen Instrumente der direkten Beteiligung der Bürger an Sachfragen und die Direktwahl und Abwahl von

11 Klages/Paulus, S. 22f.

12 Klages/Paulus, S. 23 m.w.N.

13 Henneke, Der Landkreis, 1997, S. 1.

14 Henneke, Der Landkreis, 1997, S. 1.

15 s. dazu die Anmerkungen unter A., II., 5. b).

Bürgermeistern in den anderen Bundesländern gesetzlich verankert wurden. Im Zuge der Reformen der Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen nach der deutschen Vereinigung wurden zahlreiche Instrumente der direkten Bürgerbeteiligung – so auch das der direkten Wahl und Abwahl des Bürgermeisters – eingeführt.

Elemente der direkten Bürgerbeteiligung waren und sind im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland nicht prägend, sondern Ausnahmetatbestände. Sie ergänzen das repräsentative System, indem sie punktuell die Möglichkeit der Reaktion auf Entwicklungen bieten. In der Bundesrepublik Deutschland sind zudem die Instrumente der unmittelbaren Demokratie unterschiedlich nach den Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden geregelt.

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen und die Entwicklungen zusammengefasst dargestellt:

Bundesebene

Auf Bundesebene ist die demokratische Mitbestimmung des Volkes im Wesentlichen darauf beschränkt, die Mitglieder des Bundestages zu wählen. Die direkte Einflussnahme der Bürger auf die personelle Zusammensetzung des Gremiums ist eingeschränkt durch die Vorgabe, dass nur etwa die Hälfte der Abgeordneten des Bundestags durch Direktwahl bestimmt werden kann; der Rest erhält über zuvor von den Parteien festgelegte Listen sein Mandat. Eine Direktwahl der Repräsentanten, also des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten, findet nicht statt.¹⁶ Das Grundgesetz schließt unmittelbare Entscheidungen über Sachfragen – abgesehen vom Sonderfall der Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29, 128 GG) – aus.¹⁷

Landesebene

In den Landesverfassungen sind jedoch – ergänzend zur normalen Parlamentsgesetzgebung – einige direkt-demokratische Elemente, wie Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid, vorgesehen. Allerdings können die Bereiche Staatshaushalt, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen – als die ureigensten Bereiche des Parlamentes als gesetzgebendes Organ – nicht Gegenstand sein.¹⁸

16 Als Vertreter in der Bundesversammlung zur Wahl des Bundespräsidenten können die Landtage auch „einfache“ Bürger (d.h. ohne Abgeordnetenmandat) bestimmen. Diese nehmen dann an der Wahl des Bundespräsidenten teil.

17 v. Arnim, DÖV, 1990, S. 85; Spies, S. 60.

18 v. Arnim, DÖV, 1990, S. 85; Knemeyer, S. 13 ff., S. 77.

Kommunalebene

Direkt-demokratische Mitwirkungselemente auf der Gemeindeebene weisen in der Bundesrepublik eine sehr große Vielfalt auf.

In allen Bundesländern wurde inzwischen die direkte Volkswahl des Bürgermeisters gesetzlich verankert. Auch das Instrument des Bürgerentscheids ist inzwischen durchgängig eingeführt. Nur teilweise sind dagegen die Instrumente des Kumulierens und Panaschierens eingeführt.¹⁹

Eine besondere Stellung kommt bei den Elementen der direkten Bürgerbeteiligung dem Instrument der Abwahl des Bürgermeisters durch Votum der Gemeindebürger zu. Während Instrumente wie Bürgerentscheid, Bürgerbegehren u.a. die Möglichkeit der direkten Entscheidung über Sachfragen bieten, die sonst vom Gemeinderat/Stadtrat entschieden werden, eröffnet die Abwahl eines zuvor direkt gewählten Repräsentanten durch Votum der Gemeindebürger eine einzigartige Möglichkeit zur Einflussnahme auf eine Personalentscheidung.

Die Möglichkeit der direkten Wahl und Abwahl eines Bürgermeisters durch die Bürger (und die damit verbundene basisdemokratische Kontrolle) stellt eine im demokratischen System der Bundesrepublik einzigartige Konstellation dar. Kein anderer Repräsentant auf Landes- und Bundesebene verfügt nämlich über eine gleichwertige direkt-demokratische Legitimation und kann andererseits von den Bürgern wieder aus dem Amt entfernt werden. Im Allgemeinen schließt das deutsche Verfassungsrecht eine vorzeitige Abwahl aus. Zu nennen sind die Wahl der Bundestagsabgeordneten gem. Art. 39 Abs. 1 GG; des Bundestagspräsidenten gem. Art. 40 GG i. V. m. § 2 der Geschäftsordnung des Bundestages; des Bundesrats-präsidenten gem. Art. 52 Abs. 1 GG; des Bundespräsidenten gem. Art. 54 Abs. 2 GG und der Bundesverfassungsrichter gem. Art. 94 Abs. 1 GG i. V. m. § 4 BVerfGG.²⁰

In der direkten Wahl und insbesondere in der Abwahl des Bürgermeisters könnte insoweit eine Abweichung von dem durch das Grundgesetz normierten Prinzips der repräsentativen Demokratie gesehen werden.

Erkenntnisinteresse

Es stellt sich daher grundsätzlich die Frage, wie sich das Instrument der Abwahl in das Gefüge der direkt-demokratischen Elemente auf Kommunal- und Landesebene einordnen lässt. Gibt es Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Besonderheiten?

Von Interesse ist auch, wie sich das Instrument der Abwahl in das System der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes und der Verfassungen der Länder einfügt. Inwieweit gelten die parlamentarischen Grundsätze des Bundes und

19 v. Arnim, DÖV, 1990, S. 85.

20 Stober, S. 28.

der Länder auch für die Ebene der Kommunen, bzw. gibt es für die kommunale Ebene Gründe für eine differenzierte Betrachtung dieser Grundsätze, nach denen sich auf Gemeindeebene das demokratische System „anders“ entwickelt hat?

In diesem Kontext ist auch zu analysieren, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für das Instrument der Abwahl des Bürgermeisters zu beachten sind.

Von Interesse sind die Erfahrungen aus der Praxis von Instrumenten direkter Demokratie. Welche Erkenntnisse und Rückschlüsse lassen sich ziehen? Für das Instrument der Abwahl gilt es zudem zu beurteilen, wie es sich in das „System“ direkt-demokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene einfügt.

Untersuchungsleitende Thesen

Wie bereits dargestellt, ist es bemerkenswert, dass sich insbesondere auf kommunaler Ebene eine Vielfalt direkt-demokratischer Elemente finden lassen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der deutlich antiplebiszitären Haltung des Grundgesetzes.²¹ Dieses sieht Bürgerentscheidungen in Personalfragen gar nicht und solche über Sachfragen nur in Ausnahmefällen vor. Auf der Ebene der Länder sehen die Verfassungen hohe formale und rechtliche Hürden für eine Mitbestimmung in Sachfragen vor.²² Die Mitwirkung in Personalfragen auf Landesebene ist ebenfalls ausgeschlossen. Auf Kommunalebene hingegen reicht das Spektrum von der Möglichkeit zur direkten Entscheidung von Sachfragen bis zur Personalentscheidung in Form der Direktwahl und Abwahl des Bürgermeisters.

Die darauf bezogene vorliegende Untersuchung wird von folgenden Thesen geleitet: Instrumente direkter Demokratie stellen kein spezifisches Risiko für die Stabilität der demokratischen Grundordnung und die Funktionsfähigkeit der repräsentativ-demokratischen Institutionen, insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung, dar. Den Kommunen kommt im staatlichen Gefüge eine besondere Stellung zu, die (auch) aus der Nähe zwischen Wählenden und Gewählten sowie einer stärkeren direkten Betroffenheit bei Sachfragen resultiert. Die Instrumente direkter Demokratie sind – geprägt von Bedenken einer Destabilisierung des repräsentativen Systems – restriktiv ausgestaltet, was sich auf deren Nutzung und Erfolgsschancen auswirkt. Dem Instrument der Abwahl kommt – als einzigm Instrument dieser Art – im System der direkten Demokratie eine besondere Rolle zu.

Abfolge der Darstellung

Der Gang der Untersuchung wird grundsätzlich von o.g. Fragestellungen geleitet.

Zunächst befasst sich diese Arbeit in Teil A. mit Fragen der Begriffsbestimmung und Definition. Sodann werden die Grundlagen der Bürgerbeteiligung

21 s. dazu ausführlich Teil C., I., 2.

22 s. Teil B., IV.

und die traditionell besondere Stellung der Städte in Deutschland skizziert. Es folgt die beispielhafte Darstellung unterschiedlicher Regelungen in Süddeutschland (verglichen mit den übrigen Bundesländern). Ein besonderes Augenmerk gilt dem Institut der Abwahl des Kommunalen Wahlbeamten als Instrument des Gemeinderates in den „frühen“ Kommunalordnungen. Die Abwahl aufgrund fehlender Gleichgestimmtheit zwischen Bürgermeister und Gemeinderat hat – geschichtlich gesehen – keinen Bezug zu Formen direkter Bürgerbeteiligung. Im Anschluss daran erfolgt eine kurze Darstellung der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik nach 1989.

In Teil B. werden die inzwischen flächendeckend eingeführten unterschiedlichen direkt-demokratischen Instrumente auf Kommunal- und Landesebene beschrieben. Zur Beurteilung der Relevanz von Bürgerbeteiligungselementen wird auch die Frage geprüft, inwieweit diese Instrumente tatsächlich genutzt werden und wo deren Schwachstellen zu sehen sind. Lassen sich „Grundmuster“ bzw. einheitliche Tendenzen erkennen? Von besonderem Interesse sind hier die Regelungen zur Direktwahl und der Abwahl des Bürgermeisters durch die Bürger. Bei diesen liegt auch das besondere Augenmerk auf der Fragestellung, in welchem Bezug sie zu den direkt-demokratischen Instrumenten über Sachfragen stehen. Von besonderem Interesse ist aber auch die Thematik, welche Anwendungserfahrungen erkennbar sind und welche Rückschlüsse sich für das Instrument der Abwahl daraus ziehen lassen.

Anschließend geht es in Teil C. um das Verhältnis direkt-demokratischer Elemente zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Grundgesetzes einerseits und andererseits zu den verfassungsmäßigen Ordnungen der Länder. Welche Auswirkungen haben diese Grundsätze für direkt-demokratische Instrumente auf kommunaler Ebene? Zu prüfen ist im Weiteren, welche Bedeutung ihnen bei dem Instrument der Abwahl des Bürgermeisters zukommt und wie sich das Instrument in das System direkter Demokratie einfügt, insbesondere, welche Aufälligkeiten – auch im Hinblick auf die Praxis – zu konstatieren sind.

Der Teil D. widmet sich dem Thema, inwieweit das Instrument der Abwahl mit beamtenrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. Der direkt gewählte Bürgermeister nimmt sowohl Aufgaben der staatlichen Verwaltung (übertragene Aufgaben) als auch Aufgaben der Kommunalverwaltung wahr und ist Beamter auf Zeit. Insoweit ist von Interesse, inwieweit das Instrument der Abwahl mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums kompatibel ist bzw. ob es sich hier um einen ganz speziellen Typ des (kommunalen) politischen Beamten handelt, dessen rechtliche Behandlung im Grenzbereich zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht anzusiedeln ist und daher eine eigene rechtliche Einordnung bedingt! Hierzu ist zu untersuchen und zu erörtern, welche Rolle und Stellung dem Bürgermeister im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung zukommt und

ob und inwieweit sich Veränderungen durch die Direktwahl ergeben haben. In diesem Zusammenhang wird auch erkundet, welche Faktoren das Instrument der Abwahl in der Praxis kennzeichnen.

Im abschließenden Teil E. werden die Erkenntnisse dieser Arbeit in zusammenfassenden Thesen stichpunktartig resümiert.