

Kommunalpolitik in Baden-Württemberg

Hans-Georg Wehling

Die Kompetenz zur Ausgestaltung der Gemeindeordnungen überlässt das Grundgesetz (GG) dem jeweiligen Landesgesetzgeber. Art. 28 Abs. 2 GG schreibt lediglich vor, dass die Länder den Gemeinden kommunale Selbstverwaltung zu gewähren haben (institutionelle Garantie). Das „Wie“ bleibt demgegenüber offen – abgesehen vom Erfordernis einer demokratisch gewählten Volksvertretung (Art. 28 Abs. 1 GG). Diese Gestaltungsfreiheit ist von den einzelnen Ländern unterschiedlich wahrgenommen worden: gemäß den jeweiligen heimischen Traditionen oder gemäß den Vorstellungen der Besatzungsmacht nach 1945. An die Traditionen, die in ihrem Gebiet vorgefunden wurden, haben die Gemeindeordnungen von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und – zumindest teilweise – Rheinland-Pfalz und des Saarlandes angeknüpft. Durch die (britische) Besatzungsmacht bestimmt wurden die Gemeindeordnungen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Schleswig-Holstein hat sich 1952 vom britischen System abgewandt und ist zur preußischen Magistratsverfassung in den Städten und zur Bürgermeisterverfassung in den Landgemeinden zurückgekehrt.

Jahrzehntelang bestimmten dann in der alten Bundesrepublik vier Typen kommunaler Verfassungssysteme das Bild:

- Norddeutsche Ratsverfassung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit einem starken Rat und einer Doppelspitze aus Bürgermeister als ehrenamtlichem Ratsvorsitzenden und Gemeinderepräsentanten sowie aus dem Gemeindedirektor (bzw. Stadt- oder Oberstadtdirektor je nach Gemeindegröße) als Verwaltungschef;
- Magistratsverfassung in Hessen und in den Städten Schleswig-Holsteins mit einer förmlichen Gemeinderegierung (Magistrat);
- Süddeutsche Ratsverfassung in Baden-Württemberg und Bayern mit einem mächtigen volksgewählten Bürgermeister und

- Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und den Landgemeinden Schleswig-Holsteins, die sich von der Süddeutschen Ratsverfassung im Wesentlichen dadurch unterschied, dass hier die Bürgermeister vom Rat, nicht aber direkt von den Bürgern gewählt wurden.

Seit den 1990er Jahren hat sich das Bild gründlich verändert. In allen Flächenländern herrscht nunmehr ein kommunaler Verfassungstyp vor, der sich am Vorbild der Süddeutschen Ratsverfassung orientiert. Hauptmerkmal ist die Direktwahl des Bürgermeisters, der über umfangreiche Kompetenzen verfügt. Denn es macht wenig Sinn, einen Bürgermeister vom Volk wählen zu lassen, der wenig zu sagen hat: Der Bürger hat gewisse Erwartungen gegenüber einem Amtsträger, den er selbst unmittelbar bestimmt. Lediglich Hessen hat seine Magistratsverfassung beibehalten, trotz Direktwahl des Bürgermeisters. Darin steckt ein gewisser Widerspruch: Die Volkswahl hebt den Amtsträger hervor und belädt ihn programmatisch mit entsprechenden Bürgererwartungen. Gleichzeitig aber bindet die Magistratsverfassung ihn in ein Gremium Gleicher ein, das ihn überstimmen kann. Hessen ist offenbar vor einem abrupten Systemwechsel zurückgeschreckt und hat sich für eine schrittweise Stärkung des Bürgermeisters entschieden, wie in den letzten Jahrzehnten zu beobachten war.

Die Diskussion über die „beste“ Kommunalverfassung ist nahezu so alt wie die rechtliche Verankerung der dargestellten Verfassungstypen selbst. Doch Änderungen scheiterten regelmäßig an den Interessen von Amtsinhabern und Parteien, die sich zusammen mit den Verfassungstypen etabliert hatten. Der Durchbruch wurde erzielt, als sich die Popularität der Volkswahl des Bürgermeisters nicht mehr übersehen ließ: Bei der Volksabstimmung über die Einführung der Direktwahl am 20. Januar 1991 in Hessen entschieden sich etwa 82 Prozent dafür. Von nun an bot sich dieses Thema für die jeweilige Opposition in den Landtagen geradezu an. Hinzu kam, dass nach der deutschen Vereinigung in den fünf neuen Ländern die Verankerung direktdemokratischer Elemente wie Volkswahl des Bürgermeisters und Bürgerentscheid selbstverständlich war, da es nach allgemeiner Meinung die Bürger selbst waren, die das Ende des Regimes („Wir sind das Volk!“) und die deutsche Vereinigung („Wir sind ein Volk!“) herbeigezwungen hatten. Wenn sich die Bürger in den neuen Ländern nach mehr als vierzig Jahren Diktatur als reif für mehr Demokratie erwiesen hatten, konnte man diese

direkten Mitwirkungsrechte den Bürgern in den alten Bundesländern nach mehr als vierzig Jahren Einübung in Demokratie kaum verweigern. Hinzu kam, dass die Wissenschaft mit empirischen Studien zur Effektivität kommunaler Verfassungssysteme Argumentationshilfe leisten konnte. Dabei kam der Typ der Süddeutschen Ratsverfassung mit seinem starken Bürgermeister und dessen direkter Rückkopplung an die Bürgerschaft besonders gut weg. Jedes Land hat allerdings Modifizierungen vorgenommen, so dass ein völlig einheitlicher kommunaler Verfassungstyp nicht entstanden ist. Die Abweichungen vom baden-württembergischen Modell machen deutlich, dass Amtsinhaber und jeweils regierende Parteien ihre überkommenen Machtpositionen nicht vollständig räumen wollten.

Ratsverfassung mit „Bürgermeistersuprematie“

„Hauptorgan der Gemeinde“ ist auch nach der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg der Gemeinderat als Volksvertretung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 GemO). Ihm kommen umfassende Zuständigkeiten zu, so dass das kommunale Verfassungssystem Baden-Württembergs als Ratsverfassung bezeichnet werden kann. Zu beachten ist, dass der Gemeinderat kein Parlament, sondern ein Verwaltungsorgan ist. Er legt nicht nur Rechtsvorschriften (Satzungen) fest, wählt Führungspersonal und kontrolliert die Verwaltung (wie das die Aufgabe von Parlamenten ist), sondern fällt Einzelfallentscheidungen, weist die Verwaltung an, stellt das gesamte Gemeindepersonal ein (sofern diese Aufgabe nicht, bis zu einer gewissen Gehaltsgruppe etwa, dem Bürgermeister übertragen wird).

Die Domänen des Bürgermeisters sind demgegenüber „die Geschäfte der laufenden Verwaltung“ (§ 44 Abs. 2 GemO). Hinzu kommen Aufgaben, die dem Bürgermeister von Gesetzes wegen ausdrücklich übertragen worden sind. Zusätzlich kann der Gemeinderat an den Bürgermeister einzelne Aufgaben delegieren.

Diese Dominanz des Gemeinderates nach der Kompetenzverteilung durch die Gemeindeordnung entspricht indessen nicht der kommunalen Verfassungswirklichkeit. Vielmehr ist hier die Stellung des Bürgermeisters so stark, dass es sinnvoll erscheint, eher von einer „Ratsverfassung mit Bürgermeis-

tersuprematie“ in Baden-Württemberg zu sprechen.¹ Die Gründe dafür sind teilweise bereits in der Gemeindeordnung selbst angelegt. Es wäre jedoch verfehlt, die Kompetenzverteilung isoliert zu betrachten. Gesetzmäßigkeiten der Alltagspraxis kommen hinzu. Schließlich wirken sich auf die lokalen Machtverhältnisse auch Traditionen, gesamtgesellschaftliche politische und ökonomische Entwicklungen aus.

Die starke Stellung des Bürgermeisters

Die starke Stellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg beruht darauf, dass er in seinem Amt und in seiner Person die drei zentralen Führungsfunktionen vereint (vgl. § 42 Abs. 1 GemO):

- Er ist stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderates und aller seiner Ausschüsse.
- Er ist Chef einer monokratisch strukturierten Verwaltung, die auf ihn zugespitzt ist. Selbst die vom Gemeinderat gewählten Beigeordneten sind rechtlich Untergebene des Bürgermeisters.
- Er ist Vertreter der Gemeinde nach außen.

Als einziges Mitglied des Gemeinderates ist der Bürgermeister in allen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses präsent, und zwar entscheidend: in der Phase der Entscheidungsvorbereitung, in der Phase der Vorberatung und rechtsgültigen Entscheidung im Gemeinderat und in der Phase der Entscheidungsausführung.

Erstens: In der Phase der Entscheidungsvorbereitung erteilt der Bürgermeister Vorbereitungsaufträge an Mitglieder „seiner“ Verwaltung, die er mit inhaltlichen Weisungen verbinden kann. Bevor dann Vorlagen an den Gemeinderat gehen, trifft er die Alternativenauswahl. Sie kann so getroffen werden, dass dem Rat nur ein einziger, als optimal bezeichneter Vorschlag als Verwaltungsvorlage unterbreitet wird. Wünscht der Gemeinderat ausdrücklich Entscheidungsalternativen, kann der Verwaltungschef die Alter-

¹ Hans Peter Biege/Georg Fabritius/H.-Jörg Siewert/Hans-Georg Wehling: Zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung, Kronberg/Taunus 1978, S. 19.

nativenauswahl so treffen, dass neben dem von ihm bevorzugten Vorschlag nur wenig realistische und mit vielen Nachteilen behaftete Alternativen platziert werden. Zur Vorbereitung von Gemeinderatsbeschlüssen gehört auch, dass der Bürgermeister kraft seiner Eigenschaft als Vertreter der Gemeinde Verhandlungen mit staatlichen Stellen und privaten Unternehmen führt und zum Abschluss bringt, deren Ergebnisse vom Gemeinderat dann nur noch als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden können.

Zweitens: In der Phase der Vorberatung in den Ausschüssen und der rechts-gültigen Entscheidung im Gemeinderat (oder in seinen Beschließenden Ausschüssen; § 39 GemO) ist der Bürgermeister vollberechtigter Mitberater und Mitentscheidender wie jedes andere Gemeinderatsmitglied auch, sogar mit Stichtscheid. Hinzu kommt, dass der Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderates ist, mit dem Recht der Sitzungsleitung einschließlich der Möglichkeit, die Tagesordnung aufzustellen. Das Gleiche gilt für Beratende wie Beschließende Ausschüsse. Seit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahre 1975 kann jedoch ein „Ältestenrat“ gebildet werden, „der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderates *berät*“ (§ 33a GemO; Hervorhebung H.-G. Wehling). Vorsitzender ist auch hier der Bürgermeister. Wer je selbst einmal Sitzungen vorbereitet und geleitet hat, weiß, dass die Aufstellung einer Tagesordnung und die Leitung einer Sitzung Steuerungs-, wenn nicht gar Manipulationsmöglichkeiten bietet. So platziert man zum Beispiel wichtige Tagesordnungspunkte gerne an den Schluss, in der Hoffnung, dass die Sitzungsteilnehmer sich bei den vorangegangenen weniger wichtigen Tagesordnungspunkten müde diskutiert haben und sie inzwischen nach Hause drängen. Wer dann einer Frage noch peinlich auf den Grund gehen will, wird nur allzu leicht als Störenfried empfunden.

Gegen Beschlüsse des Gemeinderates, mit denen er nicht einverstanden ist, kann der Bürgermeister nicht nur aus rechtlichen Bedenken Widerspruch einlegen. Er kann es auch, „wenn er der Auffassung ist, dass sie für die Gemeinde nachteilig sind“ (§ 43 Abs. 2 GemO). Ein Widerspruch, der nicht aus rechtlichen Bedenken erfolgt, hat allerdings nur aufschiebende Wirkung. Die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg räumt dem Bürgermeister zudem das Recht ein, „anstelle des Gemeinderates“ zu entscheiden, und zwar „in dringenden Angelegenheiten (...), deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung (...) aufge-

schoben werden kann“ (§ 43 Abs. 4 GemO). Zwar muss der Bürgermeister die Gründe dafür und die „Art der Erledigung“ den Gemeinderäten „unverzüglich“ mitteilen, aber erst hinterher. Dann kann die Entscheidung bereits rechtskräftig geworden und nicht mehr rückgängig zu machen sein.

Drittens: In der Phase der Entscheidungsausführung ist der Bürgermeister als Chef der Verwaltung wieder allein zuständig. Da mit zunehmender Kompliziertheit der zu regelnden Materien immer weniger in der formalen Entscheidungsphase vorweg programmiert werden kann, bleibt in der Ausführungsphase vielfach ein erheblicher Ermessensspielraum für die Verwaltung und ihren Chef, den Bürgermeister.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Gemeinderat zwar Hauptverwaltungsorgan der Gemeinde ist, aber nur in der Phase der rechtsgültigen Entscheidung innerhalb des dreiphasigen Entscheidungsprozesses formal beteiligt ist. Der Bürgermeister hingegen hat an allen drei Phasen bestimmenden Anteil.

Die „höhere Weihe“ der Volkswahl

Im Geltungsbereich der Süddeutschen Ratsverfassung wird der Bürgermeister seit eh und je unmittelbar von den Gemeindebürgern gewählt (vgl. §§ 45 bis 47 GemO). Diese Volkswahl des Bürgermeisters ist ein echtes Plebiszit, eine Abstimmung über Personen. Und sie wird von den Wählern auch so wahrgenommen. Auch jene Wähler, denen die Parteizugehörigkeit der Kandidaten als Orientierung gilt, handeln in dem Bewusstsein, über das politische Geschick einer Person zu befinden.

Plebiszite verleihen dem jeweiligen Amtsinhaber im allgemeinen Verständnis eine höhere Weihe und damit mehr Macht: Der so Gewählte fühlt sich „höher legitimiert“ als die einzelnen Mitglieder des Gemeinderats und wird auch so angesehen. Der Bürgermeister kann sich auch darauf berufen, dass er mehr Stimmen als jedes Gemeinderatsmitglied erhalten hat, mehr als die Hälfte der Stimmen, bei Wiederwahl sogar nicht selten „Traummehrheiten“, die bis über 90 Prozent gehen können. Entsprechend kann er vor dem Gemeinderat seinen Durchsetzungsanspruch begründen. Geschwächt werden kann ein solcher Wahlsieg allenfalls durch eine nied-

rige Wahlbeteiligung. Die „kritische Grenze“ dürfte hier zwischen 20 und 30 Prozent liegen.

Durch den Wahlmodus ist der volksgewählte Bürgermeister in seiner politischen Existenz vom Gemeinderat unabhängig. Unterstrichen wird diese Unabhängigkeit in Baden-Württemberg noch dadurch, dass seine Amtszeit (acht Jahre) – anders als in anderen Ländern – unabhängig von der des Gemeinderates (fünf Jahre) ist. Das bedeutet für den Bürgermeister auch Unabhängigkeit von den Wahlkampferefordernissen (s)einer Partei.

Der Bürgermeister als Geldbeschaffer

Finanziell leben die Gemeinden von eigenen Steuereinnahmen, von Finanzzuweisungen des Landes, des Bundes und zum Teil auch von der Europäischen Union (EU) sowie von Einnahmen, denen eine konkrete Gegenleistung gegenübersteht (Verwaltungsgebühren, Erschließungsgebühren, Eintrittsgelder, Mieteinnahmen, Verkäufe von Grundstücken, Holz u. a.). Im Schnitt, der jedoch erhebliche Abweichungen kennt, ist jede dieser drei Einnahmearten zu je einem Drittel an den Gemeindeeinnahmen beteiligt. Ihr Wert ist nicht zuletzt dadurch bestimmt, in welchem Ausmaß die Einnahmehöhe durch die Kommunalpolitik beeinflusst werden kann (wie „selbstverwaltungsfreundlich“ die Einnahmequellen sind).

Eine der wichtigsten Einnahmequellen stellt die Gewerbesteuer dar, die vom Ertrag der am Ort ansässigen Unternehmen zu zahlen ist. Das bedeutet auch: Die Gemeinde muss sich um die Ansiedlung von Unternehmen bemühen und diese dann auch entsprechend „pflegen“. Hier kommt es auf das Gespür, die Kontaktfähigkeit, das Verhandlungsgeschick des Bürgermeisters an sowie auf die Fähigkeit, die erforderlichen Genehmigungsverfahren, Grundstücksäufe und Ähnliches effektiv und vor allem auch schnell durchzuführen.

Zudem wird der Bürgermeister versuchen, für konkrete Vorhaben in der Gemeinde – zum Beispiel bei der Ortssanierung – Geld von „außen“ zu bekommen, von Land, Bund oder gar von der EU. Es handelt sich hierbei um projektgebundene Finanzzuweisungen, im Gegensatz zu allgemeinen Zuweisungen, die ohne Bedingungen gewährt werden, damit die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können. Voraussetzung ist, dass der Bürgermeister

das Angebot überschaut. Dazu bedarf es eines umfassenden Informationssystems, was eben auch heißt: eines persönlichen Kontaktgeflechts. Nur so ist es möglich, frühzeitig jene Töpfe aufzuspüren, aus denen Geld zu holen ist. Das setzt wiederum auch voraus, dass der Bürgermeister rechtzeitig bezuschussungsfähige Pläne präsentieren kann. Da die Mittel durchweg knapp sind, gilt hier das „Windhundprinzip“: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst. Dazu braucht man eine schnell und gut arbeitende Verwaltung sowie beizeiten Informationen über die Zuschusskriterien. Somit ist der Bürgermeister also auch hier derjenige, der die Gemeinde vertritt, für sie handelt und damit für die Gemeindefinanzen, für Arbeitsplätze und das Infrastrukturangebot seiner Gemeinde sorgen kann.

Für den Gemeinderat besteht dann nur die Möglichkeit, anzunehmen oder abzulehnen, was bei der Finanzknappheit der Gemeinden oft keine echte Wahlmöglichkeit darstellt. Bei den zweckgebundenen Finanzzuweisungen sind die Folgen noch viel weitgehender: Da diese nur gegeben werden, wenn die Gemeinde selbst einen Eigenanteil aufbringt, wird durch die Annahme solcher Finanzzuweisungen der finanzielle Entscheidungsspielraum der Gemeinde und damit des Gemeinderats beschnitten.

Die „Profis“ und die „Feierabendpolitiker“

Der Bürgermeister als Verwaltungschef hat gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderates zwei Vorzüge, deren Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann:

1. Er ist hauptamtlich für die Kommunalpolitik da, er steht also als „Profi“ den „Feierabendpolitikern“ des Gemeinderates gegenüber.
2. Er verfügt über einen Apparat von „Profis“, der ihm zuarbeitet oder entsprechend seinen Anweisungen in seinem Namen handelt. Je komplexer ein System, je größer also eine Gemeinde und je komplizierter die Aufgabenfülle und Aufgabenverschränkung wird, desto entscheidender wird die Verfügungsgewalt über den Apparat.

Profi-Dasein und Verfügung über einen Apparat erlauben dem Bürgermeister einen Informationsvorsprung gegenüber dem Gemeinderat. Zudem bie-

ten sie ihm Möglichkeiten, die weit über den Informationsvorsprung hinausgehen.

Hauptamtlichkeit und die Verfügung über einen Apparat sind Vorteile, die nicht nur für den Bürgermeister gelten. Auch die Beigeordneten (in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern) sind die Nutznießer: Die Macht des Bürgermeisters und der Beigeordneten samt der ihnen unterstehenden Amtsleiter verdichtet sich für den Gemeinderat zur „Macht der Verwaltung“, der gegenüber sich das einzelne Gemeinderatsmitglied gelegentlich ziemlich hilflos vorkommen kann. Doch diese Verwaltung ist nicht durchweg ein Monolith, eine geschlossen dastehende Macht. Die Regel ist, dass zumindest die größeren Fraktionen „ihren“ Beigeordneten haben, wie das ja auch die Gemeindeordnung nahelegt (§ 50 Abs. 2): „Sieht die Hauptsatzung mehrere Beigeordnete vor, sollen die Parteien und Wählervereinigungen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Sitze im Gemeinderat berücksichtigt werden.“ Diese Beigeordneten sind die Ansprechpartner der Fraktionen, sind jeweils „ihr Mann“ (seltener: „ihre Frau“) in der Verwaltung, an den man sich um Unterstützung wendet und der vorzeitig Informationen herauslässt. Sie sind sichtbarer Ausdruck der Allparteienregierung auf dem Rathaus, der das Gegenüber von Regierung und Opposition zumindest in formaler Hinsicht fremd ist. Auch wenn diese herausgehobene Stellung die Beigeordneten nicht von ihrer Loyalität gegenüber ihrem Bürgermeister entbindet, kann dieses System dafür sorgen, dass die Macht des Bürgermeisters nicht in den Himmel wächst. Sind die Dezernenten der Gemeinde keine Karrierebeamten, sondern politisch bestellte Beigeordnete, dann kann aus der formal monokratischen Verwaltung – wo letztlich alles auf das Kommando des Bürgermeisters hört – zu einem Teil wenigstens eine kollegiale Stadtregierung werden, in der sich Bürgermeister und Beigeordnete gegenseitig kontrollieren, im Sinne eines machtbegrenzenden Verwaltungspluralismus. Das gilt vornehmlich für die größeren Städte.

Wer wird Bürgermeister?

Machtfülle und Wahlmodus sind von erheblichem Einfluss darauf, wer Bürgermeister wird. Das ist das Ergebnis mehrerer empirischer Untersu-

chungen.² Die Machtfülle, die sich als Gestaltungsspielraum und Unabhängigkeit darstellt, übt eine erhebliche Anziehungskraft auf starke und eigenwillige Persönlichkeiten aus. Und ihre Chance, tatsächlich auch gewählt zu werden, ist groß.

Unter den Bedingungen der Wahl des Verwaltungschefs durch den Gemeinderat war das Amt des Bürgermeisters vielfach die letzte Sprosse einer kommunalpolitischen Karriereleiter innerhalb einer Partei. Die Bevölkerung hingegen wünscht zumeist einen Bürgermeister, der möglichst parteipolitisch unabhängig ist und als Bürgermeister „aller“ Bürger „über den Parteien“ steht. Er soll in erster Linie ein erfahrener Verwaltungsfachmann sein. Entsprechend sieht der Bürgermeister unter den Bedingungen der Volkswahl aus. Zwar ist es mit zunehmender Gemeindegröße schwerer, ohne die organisatorische und finanzielle Unterstützung einer Partei – oder aber auch mehrerer Parteien und Wählervereinigungen – Bürgermeister zu werden, doch müssen die Parteien den Unabhängigkeitsvorstellungen der Bürger Rechnung tragen. Allerdings sind hier noch Unterschiede zwischen Baden und Württemberg festzustellen: In Württemberg trifft man durchweg auf den („unpolitischen“) Fachbürgermeister, in Baden gelegentlich noch auf den „politischen“ Bürgermeister.

Einmal im Amt, kann der Job des Bürgermeisters eine Lebensstellung sein, vorausgesetzt man ist fachlich gut, unbestechlich, unabhängig, bürgernah und weiß, wie es mit der Gemeinde weitergehen soll. Die Bürger sind zwar kritischer und anspruchsvoller, wohl auch schwieriger geworden. So sind seit der Gemeindereform 1975 bis heute rund 180 Bürgermeister nicht wiedergewählt worden. Doch angesichts der Gesamtzahl von Bürgermeisterwahlen sind das weniger als fünf Prozent, die gegen ihren Willen ihr Amt verloren haben.³

Frauen sind im Kommen

Von Bürgermeistern in der männlichen Form zu sprechen, ist in Baden-Württemberg leider nur allzu berechtigt: In den 1 101 Gemeinden (ohne

2 RolfRichard Grauhan: Politische Verwaltung, Freiburg i. Br. 1970; Hans-Georg Wehling/H.-Jörg Siewert: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2. Aufl. 1987.

3 Timm Kern: Warum werden Bürgermeister abgewählt?, Stuttgart, 2. Aufl. 2008.

den Gutsbezirk Münsingen als „gemeindefreies Gebiet“) gibt es Anfang 2009 nur 35 hauptamtliche (Ober-)Bürgermeisterinnen. Zehn davon sind Oberbürgermeisterinnen. Bei insgesamt 100 Oberbürgermeistern sind das immerhin zehn Prozent, gegenüber 3,3 Prozent hauptamtlichen Bürgermeisterinnen insgesamt. Sechs weitere befinden sich nicht mehr im Amt. Wenn man bedenkt, dass bis zur Wahl von Beate Weber in Heidelberg 1990 Baden-Württemberg überhaupt keine hauptamtliche Bürgermeisterin gekannt hat, ist das immerhin ein Anstieg von null auf 41 innerhalb von 18 Jahren! Vom Sozialprofil unterscheiden sich die Bürgermeisterinnen wenig von ihren männlichen Kollegen, sind jedoch eher älter ins Amt gekommen und öfter alleinstehend. Auffällig ist auch, dass sie häufiger einen bisherigen Amtsinhaber verdrängt haben (wohl weil kein männlicher Kandidat es gewagt hat, gegen den Amtsinhaber zu kandidieren). Bei neun der insgesamt 41 gewählten Bürgermeisterinnen war das der Fall (= 22 Prozent).

Übersehen werden sollte aber nicht, dass in den Rathäusern – sprich: in den Kommunalverwaltungen – längst Frauen dominieren, manchmal sogar mit einer Zweidrittelmehrheit, und das nicht nur in den unteren Chargen. Auch Amtsleiter und deren Stellvertreter sind zunehmend Frauen. Darin spiegelt sich auch, dass an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg rund zwei Drittel der Studierenden Frauen sind, möglicherweise auch eine Folge davon, dass den Eltern ein solches Studium, für das das Land bislang eine Unterhaltsentschädigung zahlt, für die Töchter besonders attraktiv erscheint. Provozierend formuliert: Für die Söhne zahlt die Familie das Jurastudium, die Töchter werden auf die Fachhochschule geschickt. Für die Kommunalverwaltung ist das durchaus vorteilhaft, sind die Frauen doch überdurchschnittlich qualifiziert.

Für das Amt des Bürgermeisters bedeutet das, dass hier ein großes und qualifiziertes Reservoir zur Verfügung steht, gut und praxisnah an der Fachhochschule ausgebildet, mit Erfahrungen, die in der Kommunalverwaltung gesammelt werden. Auch wenn gegenwärtig die Zahl der Bürgermeisterinnen im Land immer noch zu gering ist: Änderungen sind absehbar. Bislang liegt es zudem weniger an den Wählerinnen und Wählern, sondern eher daran, dass sich immer noch zu wenig qualifizierte Kandidatinnen bewerben, da Familie und Beruf in diesem Amt nur sehr schwer unter einen Hut zu bringen sind. Denn so attraktiv die Gestaltungsmöglichkeiten des Bürgermeisters hierzulande sind, mit dem Verzicht an Frei-

zeit und Privatheit ist der Preis dafür besonders hoch. Das schreckt Frauen mehr ab als Männer.

Wie stark ist der Gemeinderat?

Zugespitzt ließe sich sagen: Die Stärke des Bürgermeisters ist die Schwäche des Gemeinderates – und umgekehrt. Das Dasein als „Feierabendpolitiker“ beeinträchtigt nicht nur die Problemverarbeitungskapazität der Gemeinderatsmitglieder. Auch ihre Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung, die ja eigentlich nicht viel mehr als der verlängerte Arm und die ausführende Hand des Gemeinderates sein soll, wird dadurch eingeschränkt. Das gilt umso mehr, je größer die Gemeinde ist. Denn es besteht ein, wenn auch verständliches, Paradox: Je größer die Gemeinde, desto mehr Aufgaben hat sie zu erfüllen, desto umfangreicher auch die Verwaltung. Mit zunehmender Größe jedoch nimmt, relativ gesehen, die Zahl der Gemeinderatsmitglieder ab: In der kleinsten Gemeindegrößenklasse bis 1 000 Einwohner entfällt auf 125 Einwohner ein Gemeinderatsmitglied, in Gemeinden mit mehr als 400 000 Einwohnern kommt ein Gemeinderatssitz auf 6 666 und mehr Einwohner (vgl. § 25 Abs. 2 GemO). In der Landeshauptstadt Stuttgart, mit 593 034 Einwohnern (Stand vom 1.1.2009) auch die größte Stadt des Landes, sind es 10 000 Einwohner pro Ratsmandat. Entsprechend verschlechtert sich trotz Aufgabenzuwachses das Zahlenverhältnis zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten mit zunehmender Ortsgröße.

Zwar darf nicht übersehen werden, dass sich die Zahl der Kontrolleure durch die Einrichtung von Bezirksbeiräten (möglich in Gemeinden über 100 000 Einwohnern; vgl. §§ 64 bis 66 GemO) bzw. von Ortschaftsräten in räumlich getrennten Ortsteilen (vgl. §§ 67 bis 73 GemO) erhöhen kann. Mag auch sein, dass die Qualifikation der Gemeinderäte mit zunehmender Ortsgröße zunimmt. Das skizzierte Bild vom Kontrollproblem wird dadurch jedoch nur zum Teil korrigiert. In kleineren Gemeinden gibt es durchaus die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, in größeren Gemeinden sind vor allem die Massenmedien, insbesondere die Lokalpresse, gefordert. Darüber hinaus funktioniert durchaus auch eine verwaltungsinterne Kontrolle.

Der Trumpf in der Hand der Gemeinderäte ist ihre beherrschende Position in der Phase der rechtsgültigen Entscheidung innerhalb des kommunalen Entscheidungsprozesses. Denn auch ein starker Bürgermeister braucht Mehrheiten im Rat. So wird er frühzeitig zumindest die Meinungsführer in den Fraktionen in seine Überlegungen einbeziehen und zusammen mit ihnen Vorentscheidungen treffen, um seinen Vorlagen den Erfolg zu sichern. Zum Zweck solcher Konsensbildung existieren vielerorts informelle Gremien. Darüber hinaus sind alle Ratsmitglieder einerseits wichtige Ansprechpartner für die Bürger und andererseits Informationsquellen für den Bürgermeister, der ohne ihren Rat und ihre Hinweise auf Interessen und Stimmungen in der Bevölkerung allzu leicht die „Bodenhaftung“ verlieren könnte – mit dem Risiko der Nichtwiederwahl.

Das durchlässige Kommunalwahlsystem begünstigt Honoratioren

Das baden-württembergische Kommunalwahlsystem zeichnet sich dadurch aus, dass es ungewöhnlich durchlässig ist für die Wünsche und Vorstellungen der Wähler: Sie können bei den Wahlen zum Gemeinderat nach Belieben Kandidaten von einer Liste auf eine andere übertragen (panaschieren) und den Kandidaten jeweils bis zu drei Stimmen geben (kumulieren). Von dieser Möglichkeit wird ausgiebig Gebrauch gemacht. Die Auswahl erfolgt ausgesprochen personenorientiert. Gewählt wird, wen man kennt und wer etwas gilt. Erwartet wird, dass Kandidaten und Mandatsträger gegenüber der eigenen Partei distanziert auftreten. Eine zu enge parteipolitische Ausrichtung, die sich beispielsweise in Parteiämtern niederschlägt, wird demgegenüber vom Wähler nicht honoriert. So konnte aufgezeigt werden, dass profilierte Parteipolitiker in „feindlichen“ Milieus schlechter und dass populäre parteipolitische Außenseiter wesentlich besser abschnitten als ihre Parteiliste im Durchschnitt.⁴ Vom Kumulieren und Panaschieren profitieren

4 Berthold Löffler/Walter Rogg: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Dissertation an der Universität Tübingen 1985; vgl. auch Berthold Löffler/Walter Rogg: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, 3. Aufl. 2000, S. 109–136.

insbesondere die Freien Wähler, die das „Prinzip der besten Köpfe“ pflegen, nach dem Motto: „Die Person ist das Programm“, und denen es ihrem eigenen Selbstverständnis nach darum geht, sachgerechte Lösungen vor Ort zu treffen, unabhängig von übergeordneten Parteiprogrammen.⁵

Den „Listenschmiedern“ von Parteien und Wählervereinigungen sind die Wählerpräferenzen bekannt – und sie richten sich danach: Erfolgreiche Listen sind solche, die die speziellen Wählervorlieben bereits im Vorhinein berücksichtigen. Der Effekt des Wahlsystems wirkt sich also doppelt aus: bei der Wahl selbst wie schon bei der Kandidatenaufstellung zuvor.

Unpolitische Auswahlkriterien haben einen eher unpolitischen Gemeinderat zur Folge (nicht nur, aber vor allem im Sinne von Parteipolitik). Die parteipolitische Loyalität im Gemeinderat ist eher gering, die Kooperationsbereitschaft mit dem Bürgermeister und über die Parteigrenzen hinweg ist groß. In gewisser Weise ist das funktional, wenn man bedenkt, dass die Zahl der Gruppierungen in den Räten hoch ist. Die Gemeinden bleiben damit „regierbar“. Diese eher sachorientierte Einstellung der Ratsmitglieder erlaubt es den Bürgermeistern, über die Parteigrenzen hinweg eigene Mehrheiten für ihre Vorhaben zustande zu bringen. Das ist von zentraler Bedeutung, wenn man in Betracht zieht, dass ungefähr jeder zweite Bürgermeister in Baden-Württemberg parteilos ist und immer wieder auch ein Bürgermeister sogar einer Minderheitspartei am Ort angehört. Mit zunehmender Ortsgröße nimmt die Parteipolitik im Rathaus allerdings zu. Es bestehen aber auch in Großstädten, bislang wenigstens, erkennbare Unterschiede zu den entsprechenden Gemeinden in anderen deutschen Ländern. Selbst Stuttgart hat Gemeinderatsmitglieder, die acht verschiedenen Gruppierungen angehören.

Entsprechend den unpolitischen Auswahlkriterien der Wähler, die das kommunale Wahlsystem ziemlich ungehindert durchlässt, sieht die Zusammensetzung der Gemeinderäte in Baden-Württemberg aus. Nicht zufällig stellen die Freien Wähler nach den Wahlen von 2004 mit 42,2 Prozent den höchsten Anteil der kommunalen Mandatsträger (CDU 30,7 %; SPD 14,1 %; Grüne 2,8 %; FDP 1,4 %; hinzukommen 8,6 % sonstige freie Listen einschließlich gemeinsame Listen). In diesen Mandatszahlen spiegelt sich wider, dass Baden-Württemberg ein Land der kleineren und mittleren Gemeinden ist, in denen – bezogen

5 Oliver Stortz: Das Prinzip der besten Köpfe. Die Freien Wähler in Baden-Württemberg. Unveröffentlichte Magisterarbeit an der Universität Tübingen, 2008.

auf die Zahl der Einwohner – mehr Mandate zu vergeben sind als in den größeren Gemeinden. Und je kleiner die Gemeinde, desto größer die Chancen der Freien Wähler, die – jedenfalls mehr als die Parteien – von der lokalen Verwurzelung und Bekanntheit ihrer Kandidaten leben. Selbst in Stuttgart stellen die Freien Wähler noch sechs von sechzig Ratsmitgliedern.

Nicht nur im Hinblick auf ihr Verhältnis zu den Parteien sind Gemeinderäte in Baden-Württemberg weitgehend Honoratiorenversammlungen (und das umso mehr, je kleiner die Gemeinde ist).⁶ Das heißt: Vorherrschend sind die Selbstständigen mit lokalem Kundenkreis wie Kaufleute, Handwerker, Rechtsanwälte, Ärzte, Apotheker, Beamte und Angestellte, Lehrer eingeschlossen. Durchweg gehören die Ratsmitglieder zu den Besserverdienenden. Ein Großteil verfügt nicht nur über das eigene Heim, sondern auch über weiteren Grundbesitz. Auffällig ist ferner eine lange Wohndauer in der Gemeinde. Die Mehrheit ist dort sogar aufgewachsen.

Zum lokalen Honoratiorendasein, das einen für den Gemeinderat wählbar macht, gehören also die lokale Verwurzelung, der lokale Arbeitsplatz, der Grundbesitz, das hohe Einkommen, aber nicht unbedingt das Studiertsein, auf jeden Fall aber die Verankerung im lokalen Vereinswesen. Auf der anderen Seite bedeutet das die Untervertretung von Arbeitern, jungen Menschen, nicht zuletzt auch von Frauen.

Auch in den Räten immer noch zu wenig Frauen

Nicht nur im Amt des Bürgermeisters, sondern auch bei kommunalen Mandatsträgern sind Frauen immer noch unterrepräsentiert, obwohl sie in Baden-Württemberg rund 52 Prozent der Wahlberechtigten ausmachen. Zwar ist die Zahl weiblicher Mandatsträger über die letzten zwei Jahrzehnte ständig angestiegen, beträgt aber nach der Kommunalwahl von 2004 immer noch nur 21 Prozent (vgl. Übersicht). Dabei steigt der Frauenanteil an den Mandaten mit der Gemeindegröße an, sowohl bei den letzten wie

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

auch bei den vorhergehenden Wahlen. Spitzenreiter sind die großen Städte einschließlich Stuttgart und vor allem die Universitätsstädte.

Tab. 1 Gewählte Gemeinderätinnen in Baden-Württemberg (in %)

1984	9,5 Prozent
1989	13,2 Prozent
1994	17,5 Prozent
1999	18,6 Prozent
2004	21,0 Prozent

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Auffällig ist, dass die Anteile der Frauen an den Mandaten je nach Partei oder Gruppierung sehr unterschiedlich ausfallen: Die höchsten Anteile weisen Grüne (44,6 %) und SPD (30,0 %) auf, geringere dagegen die Freien Wähler (20,1 %), die FDP (17,8%) und die CDU (17 %). Das Gutachten von Infratest Burke, vom baden-württembergischen Ministerium für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst in Auftrag gegeben, leitet aus solchen Befunden die Schlussfolgerung ab: „Offenbar muss die eher konservative Wählerschaft von CDU und Wählervereinigungen sehr deutliche Signale ihrer Parteien erhalten, um den politischen Willen zu einer Erhöhung des Frauenanteils zu realisieren und darauf positiv zu reagieren.“⁷

Solche Signale sind nach Meinung des Gutachtens dann gegeben, wenn Frauen auf guten Listenplätzen vertreten sind. Eigene Frauenlisten haben insofern durchaus einen positiven Einfluss, weil sich dadurch die anderen Parteien und Gruppierungen herausgefordert fühlen. So ist der Erfolg der Frauenlisten nicht allein an ihrer Zahl – rund fünfzig bei den Kommunalwahlen 2004 mit einem Mandatsanteil von 0,5 Prozent – zu messen. Denn um die mögliche Konkurrenz beizeiten abzuwehren, bemühen sich die anderen Gruppierungen am Ort, Frauen verstärkt und gut platziert aufzustellen.

7 Infratest Burke: Erfolg von Frauen bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst Baden-Württemberg, Stuttgart 1995, S. 70f.

Zumindest in den Gemeinden ab 50 000 Einwohnern wird man nicht mehr ohne weiteres davon sprechen können, dass Frauen in der Kommunalpolitik eigentlich nicht dazugehören. Hier könnte sich das baden-württembergische kommunale Wahlsystem positiv bemerkbar gemacht haben, das es erlaubt, einen öffentlichen Bewusstseinswandel zügig und ziemlich ungefiltert in Mandate zu verwandeln. Die Frauen ihrerseits können nicht zuletzt auch in kleinen Gemeinden einiges dazu beitragen, dass die Zusammensetzung der Räte sich noch mehr zu ihren Gunsten ändert, indem sie gezielt den Männern Konkurrenz machen, etwa durch Frauenlisten in welcher Form auch immer. Das Wahlsystem bietet die Hand dazu.

Der prozentuale Anteil in den Gemeinderäten sagt jedoch nicht genügend über die tatsächliche Rolle von Frauen im kommunalen Entscheidungsprozess aus. Es scheint immer noch so, dass Frauen selten gewichtige Funktionen innerhalb der Ratshierarchien einnehmen. Auch im informellen Entscheidungsprozess scheinen sie weniger präsent zu sein, in den „Tabakskollegien“, „Nachsitzungen“ und den „Pinkelpausen des Entscheidungsprozesses“ (wie der Soziologe Niklas Luhmann das drastisch und zutreffend genannt hat).

Kooperation und Konsens statt Konfrontation

Nicht nur bei der Bestellung der Verwaltungsspitze (Beigeordnete) durch den Gemeinderat, bei der alle Gruppierungen im Rat entsprechend ihrer Stärke ein Zugriffsrecht haben, gilt hierzulande das Gesetz der Allparteienkoalition. Auch sonst zeichnet eher Kooperation denn Konfrontation den Verlauf der öffentlichen Gemeinderatssitzungen aus, wie die Kommunalpolitik insgesamt. Die meisten Abstimmungen erfolgen nahezu einstimmig. Es gibt nur wenige Bereiche der Kommunalpolitik, die auch für den Außenstehenden sichtbar kontrovers sind. Dazu gehören Personalentscheidungen, Festsetzung der Höhe der Gewerbesteuer, gelegentlich auch Zuschüsse an freie Einrichtungen und Vereine. Ansonsten werden strittige Fragen zumeist vorab geklärt und in informellen Gesprächen, auch in nichtöffentlichen Sitzungen einvernehmlich geregelt. Für den Besucher wirken deshalb Gemeinderatssitzungen vielfach langweilig. Auch aus der Lokalpresse ist nicht

immer genug über Streitpunkte zu erfahren, die nicht in der öffentlichen Gemeinderatssitzung aufgetreten sind.

Darin hebt sich Baden-Württemberg deutlich ab von der kommunalpolitischen Realität anderer Länder, in denen sich der Gemeinderat eher als „Kommunalparlament“ begreift und nur allzu gerne „Bundestag im Kleinen“ spielt, mit Regierung und Opposition, mit förmlichen Koalitionsverträgen und einem harten Debattenstil. Dieser spezifisch baden-württembergische Zuschnitt von Kommunalpolitik ist sicherlich eine Folge der seit langem bewährten Kommunalverfassung, die die Kooperation belohnt, die Konfrontation eher bestraft; mit der Direktwahl des Bürgermeisters, unabhängig von den Ratswahlen und nur aufgrund einer individuellen Bewerbung; mit Kumulieren und Panaschieren, das es in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten gibt, und mit dem Bürger und Parteien gleichermaßen umzugehen gelernt haben. Hinzu kommen Besonderheiten der politischen Kultur Baden-Württembergs.⁸

Der Verband Region Stuttgart

Um die Probleme im Umland der Stadt Stuttgart mit rund zwanzig Prozent der Gesamteinwohnerschaft des Landes besser in den Griff zu bekommen – namentlich was Siedlungsentwicklung, Infrastruktur einschließlich Verkehr, Umweltschutz und Wirtschaftsförderung angeht –; um eine bessere Kooperation, Koordination und Bündelung der Kräfte zu erreichen; letztlich auch um die Region Stuttgart im internationalen Wettbewerb zu stärken, hat der Landesgesetzgeber 1994 den Verband Region Stuttgart geschaffen. Er besteht aus der Stadt Stuttgart, 179 weiteren Gemeinden und fünf Landkreisen (Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis).

Hauptorgan ist die achtzigköpfige Regionalversammlung, die unmittelbar von der Bevölkerung in der Region gewählt wird, zusammen mit den Ge-

8 Hans-Georg Wehling: Politische Kultur, Wahlverhalten und Parteiensystem in Baden-Württemberg, in: Michael Eilfort (Hrsg.): Parteien in Baden-Württemberg, Stuttgart 2003, S. 199–216.

meinderäten und Kreistagen. Auffallend jedoch ist, dass der Landesgesetzgeber hier vom Modell der baden-württembergischen Kommunalverfassung abgewichen ist: Zum einen ist das System „zweiköpfig“, bestehend aus dem ehrenamtlichen Präsidenten der Regionalversammlung als dem Verbandsvorsitzenden und Repräsentanten der Region einerseits, dem hauptamtlichen Regionaldirektor als Leiter der Geschäftsstelle des Verbandes und Rechtsvertreter andererseits. Beide werden von der Regionalversammlung gewählt (der Regionaldirektor wie ein Bürgermeister auf acht Jahre). Zum andern werden die Mitglieder der Regionalversammlung aufgrund starrer Listen gewählt, also ohne die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren. Einen solchen Regionalverband, der nicht nur Planungsaufgaben hat (wie die anderen elf Regionalverbände des Landes), sondern auch Planungen umsetzt und Träger von Verbandseinrichtungen ist (wie zum Beispiel der S-Bahn), gibt es in Baden-Württemberg nur für die Region Stuttgart – bislang jedenfalls, wie die einen hoffen und die anderen befürchten.

Aufgrund von Ausgleichsmandaten kann die Regionalversammlung mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Mitgliederzahl umfassen. Nach der Regionalwahl vom 13. Juni 2004 hat die neue Regionalversammlung insgesamt 93 Mitglieder. Über eine starke Stellung in der Regionalversammlung verfügen als Mitglieder die kommunalen Wahlbeamten (Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte) sowie die Mandatsträger aus den Gemeinderäten und Kreistagen des Verbandsgebietes. Hinzu kommen Landtagsabgeordnete, die auch für die Regionalversammlung ein Mandat errungen haben. Einerseits will man mitreden, wenn es um Belange der gesamten Region geht, die auch Gemeinden und Landkreise bis ins Detail betreffen. Vielleicht will man auf diese Weise andererseits auch verhindern, dass der Verband allzu mächtig wird und die kommunale Autonomie einschränkt. Dazu gehört, dass man die Höhe der Umlagen für die Finanzierung der Region in Grenzen hält. Natürlich kann die Kumulation von Mandaten auch die eigene Position zusätzlich absichern.

Der Bürger tritt in der Kommunalpolitik nicht nur bei Wahlen auf

Der Bürger rangiert in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, der Anordnung nach, vor Gemeinderat und Bürgermeister. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die kommunalen Institutionen für den Bürger da sind, sich nur legitimieren können unter Berufung auf ihn, auf seinen Auftrag und auf die Leistungen, die für ihn erbracht werden.

Die baden-württembergische Gemeindeordnung billigt der Bürgerschaft eine aktive Rolle zu, und zwar über die Wahl von Gemeinderat und Bürgermeister hinaus. So kann sie an die Stelle des Gemeinderats treten und an seiner statt eine Angelegenheit endgültig entscheiden (§ 21 Abs. 1 und 2 GemO). Ein solcher Bürgerentscheid kann einmal vom Gemeinderat selbst herbeigeführt werden (Ratsbegehren), zum andern von einer qualifizierten Minderheit von Bürgern gegen den Willen des Gemeinderats erzwungen werden (Bürgerbegehren, Art. 21 Abs. 3 und 4 GemO). Bürgerentscheid und Bürgerbegehren als Elemente direkter Demokratie gibt es in Baden-Württemberg seit Verabschiedung der Gemeindeordnung am 25. Juli 1955. Über Jahrzehnte hinweg gab es dieses Instrument direkter Demokratie ausschließlich in Baden-Württemberg. Inzwischen haben im Laufe des Reformprozesses alle Länder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt, und zwar weniger restriktiv, als es das Vorbild zunächst war. Mit der Novellierung der Gemeindeordnung vom 28. Juli 2005 sind auch in Baden-Württemberg die Möglichkeiten erweitert und das Quorum gesenkt worden (§ 21 GemO).

Somit sind nunmehr Bürgerentscheide grundsätzlich in allen Angelegenheiten möglich, für die der Gemeinderat zuständig ist. Erhalten blieb jedoch ein Negativkatalog. Darin sind insbesondere alle Angelegenheiten aufgelistet, die mit dem Haushalt der Gemeinde zu tun haben. Neu hinzugekommen sind Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften. Wichtig ist vor allem, dass das Quorum für einen erfolgreichen Bürgerentscheid von 30 auf 25 Prozent herabgesetzt worden ist. Das heißt, für einen erfolgreichen Entscheid genügt die Mehrheit der Abstimmenden nicht, wenn sie nicht zugleich mindestens 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten ausmacht.

Die Zahl der erfolgreichen Bürgerentscheide war in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt deshalb so gering, weil das zuvor geltende Quorum von 30

Prozent nicht erreicht worden ist. Auffallend war dabei, dass Ratsbegehren deutlich höhere Erfolgchancen aufwiesen als Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren. Auch wenn die Zahl von erfolgreichen Bürgerentscheiden (137 in den Jahren 1976 bis 2006) insgesamt gering ist, so sollte doch ihr prophylaktisches Potenzial nicht übersehen werden: Allein die Existenz des Instruments zwingt den Rat zu mehr Bürgernähe und zu „besseren“ Entscheidungen. Die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kann somit als Instrument zur Qualitätssicherung von Kommunalpolitik angesehen werden.

Abschließend bleibt festzuhalten: In kommunalpolitischen Angelegenheiten hat der Bürger in Baden-Württemberg ziemlich viel Macht:

- Er entscheidet unmittelbar, wer Bürgermeister wird.
- Er hat, mittels Panaschieren und Kumulieren, einen starken Einfluss darauf, wer in den Gemeinderat kommt.
- Er kann, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, den Gemeinderat in seiner Entscheidung notfalls „zurückpfeifen“.

Damit sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche und bürgernahe Kommunalpolitik in Baden-Württemberg nicht schlecht.