



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

# **Masterarbeit**

## **Abwahl durch Bürgerentscheid – Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon?**

Fachbereich: Berlin School of Economics and Law  
Studiengang: MPA  
Name: Andrea Schulz  
Matrikelnummer: 77232905879  
Bearbeitungszeitraum: SS 2023

Erstgutachter: Prof. Dr. Stephan Tomerius  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus Schroeder

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
Tabellenverzeichnis.....	V
Abbildungsverzeichnis.....	V
1 Einleitung.....	1
1.1 Zielstellung und Inhalt der Arbeit.....	3
1.2 Die These.....	5
1.3 Gang der Untersuchung.....	7
1.4 Begriffsbestimmungen .....	9
2 Historie der Instrumente direkter Bürgerbeteiligung seit 1945 und die besondere Rolle des Bürgermeisters als kommunaler Wahlbeamter auf Zeit.....	12
2.1 Instrumente direkter Bürgerbeteiligung 1945 -1990 .....	12
2.2 Entwicklung direkter Bürgerbeteiligung seit 1990 bis heute .....	16
2.3 Die besondere Rolle des Bürgermeisters als kommunaler Wahlbeamter .....	18
3 Demokratische Instrumente auf Kommunalebene in Sachfragen .....	22
3.1 Bürgerantrag/Einwohnerantrag und Bürgerversammlung .....	22
3.2 Die Bürgerinitiative (Einwohnerinitiative).....	25
3.3 Das Bürger-, Ratsbegehren und der Bürgerentscheid .....	25
3.3.1 Bürgerentscheid durch Beschluss der Gemeindevertretung (Ratsbegehren) .....	27
3.3.2 Bürgerentscheid durch Bürgerbegehren .....	27
4 Demokratische Instrumente auf Kommunalebene in Personalfragen .....	28
4.1 Die Direktwahl des Bürgermeisters und ihre Aspekte .....	29
4.1.1 Bürgerbeteiligung.....	30
4.1.2 Einfluss von Parteien und politischen Mehrheiten.....	31
4.1.3 Gegenseitige Blockade der Organe der Gemeinde .....	32
4.1.4 Der gestärkte Bürgermeister als Risiko oder Chance .....	33
4.2 Die Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid.....	33
4.2.1 Der Recall als Vorbild für die deutschen Abwahlregelungen.....	35
4.2.2 Die Einleitung des Bürgerentscheids durch die Gemeindevertretung .....	38
4.2.3 Die Einleitung des Bürgerentscheids durch die Bürger in Form des Bürgerbegehrens.....	39
4.2.4 Der Bürgerentscheid über die Abwahl .....	40
4.2.5 Ausgestaltung der Abwahlmodalitäten.....	41

4.2.6	Die Bedeutung der Abwahlmodalitäten .....	43
4.2.7	Die Zustimmungsquoren und die Auswirkungen auf die Anzahl der Abwahlverfahren in den einzelnen Bundesländern.....	46
4.3	Die Besonderheiten in Bayern und Baden-Württemberg .....	49
4.4	Die Institutionelle Stärke des Bürgermeisters in den einzelnen Bundesländern in Abhängigkeit von der Möglichkeit der Abwahl durch Bürgerentscheid .....	54
4.5	Zwischenfazit .....	58
5	Wahl und Abwahl - Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon .....	61
5.1	Zusammenfassung der Fakten zur Wahl .....	62
5.2	Zusammenfassung der Fakten zur Abwahl.....	64
5.3	Online-Umfrage „Abwahl durch Bürgerentscheid – Demokratieparadoxon?“ .	65
5.4	Die Folgen des Abwahlverfahrens für den Bürgermeister .....	69
5.5	Die Folgen der Abwahl für die Gemeinde .....	74
5.6	Gegenüberstellung Wahl und Abwahl und Feststellung möglicher Stellschrauben.....	78
6	Zusammenfassung - Fazit.....	81
6.1	Ausblick.....	89
	Literatur- und Quellenverzeichnis .....	IV
	Verzeichnis der zitierten gesetzlichen Grundlagen und deren Fassung: .....	VII
	Anhang .....	VIII

## Abkürzungsverzeichnis

BayGO	Bayrische Gemeindeordnung
BaWüGO	Gemeindeordnung für das Land Baden-Württemberg
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BbgBeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz für das Land Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung für das Land Brandenburg
BbgKWahlG	Kommunalwahlgesetz für das Land Brandenburg
BeamStG	Beamtenstatus Gesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
HGO	Hessische Gemeindeordnung
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz für das Saarland
KWG LSA	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
LkrO	Landkreisordnung für das Land Bayern
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NRWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Rh-PfGO	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz
RND	Redaktionelles Netzwerk Deutschlands
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
Schl-HolGO	Gemeindeordnung für das Land Schleswig-Holstein
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
ThürKO	Kommunalordnung für das Land Thüringen

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1	Die einzelnen Abwählerfordernisse der Bundesländer im Überblick	44
Tabelle 2	Zahlenmäßige Erfassung aller Abwahlverfahren seit 1993	46
Tabelle 3	Erfolgreiche Abwahlverfahren in Abhängigkeit der Zustimmungsquoren	47
Tabelle 4	Institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit der Abwahlmodalitäten	56
Tabelle 5	Institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit der erfolgreich durchgeführten Abwahlverfahren	57
Tabelle 6	Gegenüberstellung Wahl und Abwahl	80

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1	Auswertung Frage 3 der Online-Umfrage	67
Abbildung 2	Auswertung Frage 5 der Online-Umfrage	68
Abbildung 3	Auswertung Frage 10 der Online-Umfrage	69

## 1 Einleitung

Instrumente direkter Demokratie sind inzwischen auf kommunaler Ebene in allen Kommunalverfassungen der Bundesländer<sup>1</sup> verankert. Hierzu gehören insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, bei denen die Bürger eine Entscheidung zu bestimmten Sachfragen herbeiführen können und damit in die Kommunalpolitik eingreifen können.

Ebenso gehört die direkte Wahl der Bürgermeister<sup>2</sup> durch den Bürger zu den direktdemokratischen Instrumenten. Interessant ist dabei, dass häufig die Kandidaten obsiegen, deren Partei zum Zeitpunkt der Bürgermeisterwahl nicht die Mehrheit in der Gemeindevertretung<sup>3</sup>, welche ebenfalls von den Bürgern gewählt wird, innehat<sup>4</sup>. Ob dieser Widerspruch bereits einen Hinweis auf die Legitimität des Instrumentes der Abwahl, initiiert durch die Gemeindevertretung, als Korrektiv für die politische Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister gibt, gilt es unter anderem im Folgenden zu klären.

Das Instrument der Abwahl durch direktes Votum der Bürger in Form eines Bürgerentscheids ist das Gegenstück zur Direktwahl. Mit der Abwahl durch Bürgerentscheid wird dem Bürger die Möglichkeit gegeben, durch direktes Votum den Bürgermeister vor Ablauf seiner regulären Amtszeit aus dem Amt zu entfernen.

Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene war in Deutschland nicht immer selbstverständlich und basiert auf langjährigen Diskussionen und juristischen Auseinandersetzungen. Hintergrund waren zunehmende Partei- und Politikverdrossenheit bei den Bürgern.

Gegenstand der Diskussionen war u.a. die Beteiligung der Bürger an Sachfragen durch verschiedene Instrumente. Auf Landesebene wurde z.B. über Volksbegehren und Volksentscheide, auf kommunaler Ebene über Bürgerbefragungen, Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente direkter Demokratie diskutiert.

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Regelungen der Flächenländer. Berlin, Bremen und Hamburg haben spezielle Regelungen, da dort Landes- und Kommunalrecht ineinanderfließen.

<sup>2</sup> In der vorliegenden Arbeit wird zur besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich, sofern nicht anders gekennzeichnet auf alle Geschlechter. Darüber hinaus wird im Folgenden der Begriff Bürgermeister für den vom Volk direkt gewählten (ober) Bürgermeister verstanden. Nachrangige Positionen des ersten Bürgermeisters oder Beigeordneten werden nicht betrachtet.

<sup>3</sup> Der Begriff Gemeindevertretung wird gleichbedeutend für Gemeinderat, Rat, Stadtverordnetenversammlung, Stadtrat etc. verwendet. Gemeint ist immer die direkt gewählte Vertretung auf kommunaler Ebene.

<sup>4</sup> Lenhof, S. 37

Auf kommunaler Ebene spielte dabei zunehmend auch die Beteiligung der Bürger an Personalentscheidungen eine Rolle. Zunächst ging es dabei nur um die Direktwahl der Bürgermeister, später wurde auch die Abwahl diskutiert.<sup>5</sup>

Als Vorbilder für die Abwahlregelungen in Deutschland gelten die Modelle der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika (USA). In den USA haben sechzehn Staaten den so genannten „Recall“ als direktdemokratisches Instrument zur Abwahl von Amtsträgern installiert (vgl. auch Abschnitt 4.2.1).

In Deutschland gibt es über eine Abwahl hinaus verschiedene Möglichkeiten, die Amtszeit des Bürgermeisters vorzeitig zu beenden. Möglichkeiten des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Amt sind u.a. der Rücktritt des Bürgermeisters, die Abberufung durch die Gemeindevertretung und die Amtsenthebung infolge eines Disziplinarverfahrens.

Erst in den neunziger Jahren wurde in den deutschen Flächenländern – mit Ausnahme Bayerns und Baden-Württembergs – neben der Direktwahl auch das neue direktdemokratische Instrument der Abwahl eingeführt, mit dem ebenfalls die Amtszeit des Bürgermeisters unter Beteiligung der Bürger vorzeitig beendet werden kann. In Bayern und Baden-Württemberg haben direktdemokratische Instrumente die mit Abstand längste Tradition. In beiden Bundesländern gibt es jedoch bis heute kein Instrument zur Abwahl des Bürgermeisters durch das Volk. Warum das so ist und ob dies damit zu tun hat, dass die Abwahl des zuvor direkt gewählten Bürgermeisters durch dasselbe Wahlvolk ein kommunalpolitisches Demokratieparadoxon, also ein Widerspruch in sich ist, kann möglicherweise im Rahmen dieser Arbeit aufgeklärt werden.

Die Autorin dieser Arbeit ist Brandenburgerin. Das ist insofern interessant, als dass in Brandenburg mit Abstand am häufigsten vom Instrument der Abwahl des Bürgermeisters Gebrauch gemacht wird. Seit 2020 ist in Brandenburg wieder eine besondere Dynamik zu spüren. Abwahlverfahren werden häufig in den Medien thematisiert und aus den Diskussionen gewinnt man den Eindruck, dass die Bürger sich in Bezug auf ihre Wahlentscheidung nicht ernst genommen fühlen, wenn die Gemeindevertretung ein Abwahlverfahren initiiert, oder aber sich andere Lösungen wünschen, um politische Konflikte in der Gemeinde zu klären. Bisher gibt es keine wissenschaftliche Studie, die sich ausdrücklich mit den Instrumenten Wahl und Abwahl

---

<sup>5</sup> Lenhof, S. 39

im Kontext bzw. im Widerspruch beschäftigt. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

### **1.1 Zielstellung und Inhalt der Arbeit**

Die kommunalpolitische Beteiligung der Bürger gehört mittlerweile zu den wichtigsten Themenfeldern in der empirisch-sozialwissenschaftlichen Forschung im Bereich der Gemeinden. Die Gründe hierfür liegen in der historischen Verwurzelung der kommunalen Selbstverwaltung und die Nähe der Kommunalpolitik zur Bürgerschaft.

Mit der Direktwahl und der Abwahl der Bürgermeister bzw. der Verwaltungsspitzen haben zwei Elemente direktdemokratischer Beteiligung den Weg in die Kommunalverfassungen gefunden, für die es bislang noch nicht sehr viele Forschungsbestrebungen gibt.<sup>6</sup> Ziel dieser Arbeit ist es u.a., sich kritisch mit dem Instrument Abwahl auseinanderzusetzen und dieses ins möglicherweise widersprüchliche Verhältnis zur Direktwahl zu setzen.

Deutschlandweit gibt es darüber hinaus keine einheitliche statistische Erfassung von Abwahlverfahren hauptamtlicher Bürgermeister. Der Grund dafür liegt vor allem in der fehlenden Berichtspflicht der betroffenen Kommunen gegenüber den übergeordneten Stellen bzw. den Wahlbehörden. Die Erhebung der Anzahl der Abwahlverfahren stützt sich daher über die Anfragen bei allen Landeswahlleitungen hinaus auf eine ausgiebige Medienrecherche in Internet und Archiven der regionalen Zeitschriften und auf die bereits erfolgte zahlenmäßige Erfassung bis 2008 durch Daniel Fuchs.

Der jährliche Bürgerbegehrensbericht des Vereins Mehr Demokratie e.V. erfasst zwar zahlen- und themenmäßig alle durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Sachfragen, aber keine Bürgerentscheide zur Abwahl von Bürgermeistern.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass es in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Regelungen und historische Entwicklungen zu den Formen der Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen gibt. So ist es zum Beispiel nicht in allen Bundesländern möglich, den hauptamtlichen Bürgermeister abzuwählen. Besonders interessant ist dabei, dass ausgerechnet in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg mit der ältesten Tradition der direkten Demokratie, einschließlich der Direktwahl, bis heute nicht die Möglichkeit der Abwahl von Bürgermeistern vorgesehen ist. Auch dieser Besonderheit soll in der vorliegenden Arbeit auf den

---

<sup>6</sup> Böhme, S. 11

Grund gegangen werden, insbesondere mit Blick auf den vermeintlichen Widerspruch – dem Paradoxon – zwischen Wahl und Abwahl.

In der Vergangenheit haben sich bereits Hellmut Wollmann (2001), Jan Witte (2001), Daniel Fuchs (2007)<sup>7</sup>, Doris Böhme (2008) und Annemarie Lenhof (2013) mit dem Thema direkte Demokratie, insbesondere mit dem Instrument Abwahl durch Bürgerentscheid, beschäftigt. Die Aufsätze dieser Autoren dienen als Ausgangslage und Quellen für die Anzahl der Abwahlfälle bis zum Jahr 2008<sup>8</sup>. Die bereits untersuchten Abhängigkeiten wie die institutionelle Stärke der Bürgermeister und die Abwahlmodalitäten in den einzelnen Bundesländern werden ebenfalls als Grundlage für die vorliegende Untersuchung verwendet und um neue Aspekte erweitert.

Alle fünf Autoren haben sich bereits auf die deutschlandweite zahlenmäßige Erhebung und Auswertung der Abwahlverfahren konzentriert und auch verschiedene Zusammenhänge untersucht. In der vorliegenden Arbeit soll die zahlenmäßige Erfassung daher für die letzten fünfzehn Jahre fortgesetzt werden und nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die These von Annemarie Lenhof soll dabei etwas vertiefender betrachtet werden, indem beide Instrumente – Wahl und Abwahl – aus folgenden drei Dimensionen betrachtet werden: die unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Sicht des Bürgers und die Folgen für die Rolle des Bürgermeisters.

Herausgestellt haben alle Autoren, dass es direktdemokratische Bürgerbeteiligung schon sehr viel länger gibt als die beiden Instrumente Wahl und Abwahl. Das Interesse der vorliegenden Arbeit liegt darin zu klären, ob es Zusammenhänge zwischen der institutionellen Stärke des Bürgermeisters und der Häufigkeit der Abwahlverfahren in den einzelnen Bundesländern gibt. Hierfür ist die Grundlage von Björn Egner mit „Einstellungen deutscher Bürgermeister“ von 2007 gelegt worden. Er hat dabei einen Index entwickelt, mit dem die institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit verschiedener Faktoren, unter anderem Wahl und Abwahl, berechnet werden kann. Er hat dabei jedoch nur die Möglichkeit der Abwahl in die Berechnung einbezogen, nicht jedoch die Anzahl der durchgeführten Abwahlverfahren.

Die Sicht der Bürger soll durch eine Online-Umfrage, die möglichst deutschlandweit zufällig Teilnehmer akquiriert, abgebildet werden. Eine solche Umfrage wird keine empirische Tiefe erreichen können, aber zumindest eine Stimmung wiedergeben. Sie

---

<sup>7</sup> Böhme, S. 12

<sup>8</sup> Danach ist keine deutschlandweite Erhebung mehr erfolgt

wird aber auch als Grundlage dienen, dem Paradoxon auf den Grund zu gehen. Ist es denn tatsächlich ein Widerspruch, dass der durch das Volk direkt gewählte Bürgermeister vor Ablauf der gesetzlich – aus gutem Grund - festgelegten Amtszeit auch durch das Volk wieder abgewählt werden kann? Auch der Frage nach dem möglichen Widerspruch zwischen Beamtenrecht und direktdemokratischem Instrument auf kommunalrechtlicher Grundlage soll auf den Grund gegangen werden. An dieser Stelle soll auch hinterfragt werden, weshalb die beiden Bundesländer mit der längsten Erfahrung auf dem Gebiet der direkten Bürgerbeteiligung bis heute die Möglichkeit der Abwahl als direktdemokratisches Instrument konsequent ausschließen.

Am Ende soll die Frage „Abwahl durch Bürgerentscheid – Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon?“ unter verschiedenen Aspekten diskutiert werden und nach möglichen Stellschrauben in den Anpassungen der kommunalen Gesetzgebung oder übergeordneter Gesetzgebung gesucht werden. Die gewonnenen Erkenntnisse zum Phänomen der Abwahl werden zusammengefasst. Weiter sollen die Folgen der Abwahl für den Bürgermeister und die Gemeinde betrachtet werden, um das Problem der Abwahl der Gemeindeg Spitze in einen weiteren Kontext für den Bürger als Gemeindegmitglied und Steuerzahler zu bringen. Daraus werden sich Empfehlungen für zukünftige empirische Untersuchungen zu diesem Thema ergeben. Mit dreißig Jahren Anwendungspraxis handelt es sich bei der Abwahl um ein noch junges (direkt-) demokratisches Instrument, welches sich mindestens gleichbleibender Beliebtheit erfreut. Auch in Baden-Württemberg gibt es immer wieder politische Bestrebungen, die Möglichkeit der Abwahl von Bürgermeistern durch die Bürger einzuführen. Die Autorin geht daher davon aus, dass sich auch mit dieser Arbeit das Thema nicht erschöpfend untersuchen lässt und sich auch künftig weitere Forschungsthemen aufzeigen werden.

## **1.2 Die These**

Ein Paradoxon ist eine auf den ersten Blick widersprüchliche Aussage. Das Paradoxon (griechisch: *parádoxos* = unerwartet, entgegen der gewöhnlichen Meinung) bezeichnet eine Erscheinung oder eine Aussage, die dem allgemein Erwarteten zuwiderläuft oder beim üblichen Verständnis der Begriffe zu einem Widerspruch führt. Analysiert man

das Paradoxon, kann dies zu einem tieferen Verständnis der Aussage führen und den Widerspruch im besten Fall auflösen.<sup>9</sup>

Auf den ersten Blick wirken die Begrifflichkeiten Wahl und Ab-Wahl widersprüchlich.. Um sich den tieferen Sinn des Widerspruchs zu erschließen, muss man die Begriffe in ihrem demokratischen Kontext betrachten und interpretieren.

Fest steht sicherlich, dass es nur wenige Dinge gibt, die ganz eindeutig und auf den ersten Blick bewertet werden können. Es gibt also nicht nur schwarz und weiß. Stattdessen kann auch ein vermeintlich logisches Prinzip durch ein Paradoxon anders bewertet werden. So können sich für den Leser ganz neue Perspektiven auf das Thema ergeben.

In der vorliegenden Arbeit sollen demokratische Instrumente betrachtet werden, die sich scheinbar gegenseitig aufheben, die in einem Widerspruch zueinander stehen. Ein durch die Bürger direkt gewählter Bürgermeister kann durch dieselben Bürger auch wieder abgewählt werden. Wahl und Abwahl, für den Kandidaten und gegen den Kandidaten – paradox?

Aus einer anderen Perspektive – der Perspektive der Bürger – betrachtet, erscheint es noch paradoxer. Nur in fünf Bundesländern ist die Einleitung der Abwahl tatsächlich direkt durch den Bürger über ein Bürgerbegehren möglich. In allen anderen Bundesländern (ausgenommen Bayern und Baden-Württemberg) kann die Abwahl nur durch die Gemeindevertretung, welche ihre Legitimation ebenfalls durch die demokratische Wahl der Bürger erhalten hat, eingeleitet werden. In diesen Ländern wird also die direktdemokratische Wahl des Bürgermeisters durch Beschluss der Gemeindevertretung wieder rückgängig gemacht, bzw. zunächst erstmal die Wahl der Bürger in Frage gestellt – paradox? Die Möglichkeit, die Wahl der Gemeindevertreter in Frage zu stellen, gibt es hingegen in keinem Bundesland und war auf politischer Ebene auch selten Gegenstand der Diskussionen. Was sagen die Bürger selbst dazu? Um diesem Paradoxon auf den Grund zu gehen, bedarf es jedoch zunächst mehrerer Begriffsbestimmungen und einer Identifikation der einzelnen demokratischen Instrumente sowie deren historischen Ursprungs. Um sich der These zu nähern, sollen im Verlauf der Arbeit folgende Fragen geklärt werden:

- Was versteht man unter direkter Demokratie und welche direktdemokratischen Instrumente gibt es in Deutschland?

---

<sup>9</sup> Wörterbuch der Philosophischen Begriffe

- Sind Wahl und Abwahl als direktdemokratische Instrumente vergleichbar?
- Warum gibt es die Möglichkeit der Abwahl durch Bürgerentscheid nicht in Baden-Württemberg und Bayern, den beiden Bundesländern, die als Wiege der direkten Demokratie gelten?
- Gibt es Vergleichbares in anderen Ländern, z.B. den „Recall“ in den USA?
- Welche Wirkung hat die Abwahl auf die unmittelbare Legitimation und die institutionelle Stärke des Bürgermeisters und welche Folgen hat ein solches Verfahren für das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister?
- Wie ist das Instrument der Abwahl vereinbar mit Art. 33 GG und wie steht es im Verhältnis zum Beamtenrecht?
- Am Ende steht die Frage nach dem Paradoxon: Abwahl durch Bürgerentscheid – ein Widerspruch zur Direktwahl durch die Bürger?

### **1.3 Gang der Untersuchung**

Trotz einiger Herausforderungen ist es gelungen, alle Abwahlfälle bis Juni 2023 in den deutschen Kommunen in Ergänzung der bis 2008 im Rahmen der bereits erwähnten Studien erfassten Verfahren zusammenzutragen. Die zahlenmäßige Erhebung der Abwahlverfahren stützt sich besonders auf eine ausgiebige Medienrecherche im Internet und in den Archiven regionaler Zeitungen. Darüber hinaus wurden alle Landeswahlleiter angeschrieben, die ihrerseits die Anfragen im besten Fall an die Wahlleiter der Landkreise weitergeleitet haben. Im Idealfall konnten diese, trotz fehlender Berichtspflicht, die Gemeinden nennen, in denen Abwahlverfahren stattfanden. Einige Landeswahlleiter konnten nur lückenhafte Informationen zur Verfügung stellen, doch selbst diese erleichterten die Recherche. Geantwortet haben alle angefragten Landeswahlleiter bzw. die Wahlleiter auf kommunaler Ebene. Die daraus gewonnenen Informationen wurden mit den eigenen medialen Rechercheergebnissen abgeglichen.

Im Ergebnis der Literatur- und Medienrecherche, der Informationen der Landeswahlleiter und der Ergebnisse der Studien von Wollmann, Witte, Fuchs, Böhme und Lenhof handelt es sich bei der deutschlandweiten Erfassung der Anzahl der Abwahlverfahren um eine Vollerhebung aller Abwahlfälle in der Bundesrepublik. Dabei wurden alle Abwahlverfahren zusammengetragen, bei denen die Initiierung (durch

Beschluss der Gemeindevertretung oder Bürgerbegehren) erfolgreich war und es zum Bürgerentscheid kam.

Hellmut Wollmann erfasste in seinem Aufsatz von 2001 die bundesweite Anwendungspraxis der Abwahlregelung bis 1998 und stellte eine auffällige Diskrepanz im Anwendungsverhalten zwischen den neuen und den alten Bundesländern fest.<sup>10</sup> Doris Böhme setzte die Analyse von Wollmann fort und legte den Schwerpunkt auf den Vergleich der Anwendungspraxis in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern. Daniel Fuchs konzentrierte sich auf die zahlenmäßige Erfassung und den Vergleich zwischen den Bundesländern. Faktoren für diesen Vergleich waren bei ihm insbesondere die (unterschiedlichen) rechtlichen Voraussetzungen und die unterschiedlichen Quoren und damit die Hürden zur Einleitung der Bürgerentscheide zur Abwahl. Annemarie Lenhof hingegen setzte die Häufigkeit der Abwahlverfahren ins Verhältnis zur institutionellen Stärke der Bürgermeister.

Bisher in keine Arbeit einbezogen wurde die Sicht der Bürger. Dies ist vor dem Hintergrund dieses sehr komplexen, diffusen und nicht statistisch verlässlich erfassten Themas und des schwindenden politischen Interesses im Allgemeinen bzw. der Ermüdung der Bürger bei politischen Themen eine besondere Herausforderung, der sich in der vorliegenden Arbeit mit einer Online-Umfrage genähert werden soll. Die Umfrage ist bewusst kurzgefasst, um die Motivation zur Teilnahme und den Zugang zum Thema zu erleichtern. Die Verbreitung und so die Beteiligung möglichst vieler Bevölkerungsschichten aus allen Bundesländern stellt dabei die größte Herausforderung dar. Die wissenschaftliche Tiefe der Umfrageergebnisse ist daher eher flach und soll nur ergänzend zu den Ergebnissen der Literaturrecherche die These verstärken bzw. entkräften.

Die Auswertung und Bewertung der Umfrageergebnisse wird in Abschnitt 5.3 abgebildet.

Für die Darstellung der Besonderheiten in Bayern und Baden-Württemberg gibt es bisher bis auf die Drucksache 12/3348 aus dem Jahr 1998 für Baden-Württemberg keinerlei dokumentierte Untersuchungen. Aus diesem Grund wurden beide Innenministerien am 30. Mai 2023 per E-Mail kontaktiert. Die Antworten beider Innenministerien liegen vor, sind als Anlagen dieser Arbeit beigelegt und werden im Abschnitt 4.3 ausgewertet.

---

<sup>10</sup> Böhme, S. 13

Um auch die Folgen einer Abwahl für die Gemeinde und den Bürgermeister darzustellen, bedurfte es einer Recherche der unterschiedlichen beamtenrechtlichen Vorschriften und der Erhebung von Informationen in betroffenen Gemeinden.

Im Rahmen der Recherche ergab sich, dass aktuell nur zwei Bürgermeister und eine Bürgermeisterin deutschlandweit in drei Bundesländern (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern) im Amt sind, die ein Abwahlverfahren überstanden haben und zum Teil sogar wiedergewählt wurden. Ihre persönliche Erfahrung in Bezug auf die politische Stimmung vor und nach dem Abwahlverfahren, die Bedeutung für die Gemeinde, die Folgen für das Amt des Bürgermeisters und die Kosten für die Gemeinde sind für die Autorin von unschätzbarem Wert. An alle drei wurde eine Interviewanfrage gestellt, welche zwei der Befragten auch sehr gern annahmen. Die entsprechende Auswertung schlägt sich insbesondere in den Abschnitten 5.4 und 5.5 nieder.

#### **1.4 Begriffsbestimmungen**

Die für diese Arbeit relevanten Begriffe wie Demokratie, direkte Demokratie, Bürgerbeteiligung, Kommunalverfassung, Bürgermeister, sowie Wahl und Abwahl sollen im Folgenden näher erläutert werden und so in einen entsprechenden Zusammenhang gebracht werden.

**Demokratie:** Ausgehend von der ursprünglichen Wortbedeutung von Demokratie - Macht oder Herrschaft des Volkes - folgert Giovanni Sartori: „*Demokratie ist die Macht des Volkes über das Volk.*“<sup>11</sup> Demokratie ist also die Grundlage einer vom Volk ausgehenden bzw. legitimierten Regierung bzw. Organisation des Volkes bzw. der Bürger.

**Direkte Demokratie:** Eine allgemein gültige Definition für direkte Demokratie gibt es bisher nicht. Je nach Vorliebe der Autoren bzw. des Kontextes wird dieser Begriff für die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung der Bürger verwendet. Nach Lenhof wird hierunter die unmittelbare Herrschaftskompetenz des Volkes verstanden. Insbesondere die Mitentscheidung der Bürger über Sach- und Personalfragen dürften dazu gehören.<sup>12</sup> Diese Form der Mitwirkung findet sich auf der kommunalen Ebene in Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden oder Referenden. Unzweifelhaft auch zur direkten Demokratie gehören direkte Wahlen der Repräsentanten, wie Bürgermeister

---

<sup>11</sup> Giovanni Sartori: *Demokratiethorie*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1997, S. 40.

<sup>12</sup> Lenhof, S. 46

und Landräte. Umstritten ist jedoch, ob auch die Abwahl von Bürgermeistern zu den unmittelbaren Beteiligungsrechten der Bürger gezählt werden kann.<sup>13</sup> Dagegen spricht, dass Personalentscheidungen keinen Eingriff des Bürgers in konkret politische Sachfragen bedeuten, sondern nur einen Eingriff in das Repräsentativsystem darstellen. Dafür spricht hingegen, dass mit der Abwahl den Bürgern Beteiligungsrechte eingeräumt werden, die über das normale Maß an Mitwirkungsmöglichkeiten hinausgehen. Der Bürger kann auf diese Weise die Legislaturperiode vorzeitig beenden und Neuwahlen herbeiführen.<sup>14</sup>

**Bürgerbeteiligung:** Im Bürgerbeteiligungsportal Baden-Württemberg findet man dazu folgende Definition: *„Der Begriff Bürgerbeteiligung zielt auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ab. ... Dabei unterscheidet man zwei grundsätzliche Wege der politischen Beteiligung:*

*1. Der „formale“ Weg*

*Bei ihm handelt es sich um Verfahren der direkten Demokratie und gesetzlich verankerte Beteiligungsprozesse. Beispiele für diesen Weg sind Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ...*

*2. Der „informelle“ Weg*

*Er umfasst verschiedene dialogorientierte, beratende Verfahren, bei denen Bürgerinnen und Bürger zur Meinungsbildung oder Entscheidungsfindung zusammenkommen. Es geht dabei darum, dass die Bürgerschaft und Entscheidungsträgerinnen und -träger frühzeitig über einen politischen Prozess ins Gespräch kommen, Argumente austauschen und im Idealfall zu einer gemeinschaftlichen Entscheidung finden. Beispiele für diesen Weg sind BürgerInnenräte, Bürgergutachten oder Mediationsverfahren.“<sup>15</sup>*

Die vorliegende Arbeit befasst sich ausschließlich mit den formalen Bürgerbeteiligungsformen, da hier Wahl und Abwahl der Bürgermeister einzuordnen sind.

**Bürgermeister bzw. kommunaler Wahlbeamter:** In der Literatur werden für die Verwaltungsspitze der Gemeinde unterschiedliche Begriffe wie Hauptverwaltungsbeamte oder Vollzugsorgan verwendet. Auch Landräte gehören zu

---

<sup>13</sup> Magin/Eder in Direkte Demokratie in den Bundesländern, S. 152

<sup>14</sup> ebenda

<sup>15</sup> Bürgerbeteiligungsportal Baden-Württemberg

den kommunalen Wahlbeamten und werden direkt durch den Bürger gewählt. Ihnen kommt im politischen Gefüge eine besondere Stellung zu, da sie ihr Amt durch direkte Wahl der Bürger erhalten. Neben dem politischen (Wähler-) Auftrag erfüllen sie Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung sowie staatliche Aufgaben und sie unterliegen dem Beamtenrecht. Der Begriff „kommunaler Wahlbeamter“ findet sich in der Rechtsprechung und in der Literatur vor allem im Zusammenhang mit dem Instrument der Abwahl wieder.<sup>16</sup> Aus Gründen der Eindeutigkeit und besseren Lesbarkeit werden in der vorliegenden Arbeit die kommunalen Wahlbeamten unter dem Begriff Bürgermeister zusammengefasst.

**Wahl und Abwahl:** Nach dem Wörterbuch bedeutet *Wahl* „die Entscheidung zwischen zwei oder mehreren Möglichkeiten“.

Den Begriff „Abwahl“ umschreibt das Wörterbuch mit „*jmdn. durch eine Wahl aus seiner Funktion entfernen*“. Die Abwahl ist eine von mehreren Möglichkeiten, die Amtszeit des Bürgermeisters vorzeitig, also vor Ablauf der regulären Amtszeit, zu beenden.

Von *Abwahl* wird dann gesprochen, wenn es sich um das demokratische Verfahren handelt, an dem die Bürger einer Gemeinde beteiligt sind.<sup>17</sup> Die einzelnen Regelungen zu den Abwahlmöglichkeiten variieren in den einzelnen Bundesländern sehr stark. In Bayern und Baden-Württemberg gibt es diese Möglichkeit trotz einer langjährigen Bürgerbeteiligungsgeschichte gar nicht.

**Gemeindevertretung:** Wenn in der vorliegenden Arbeit von Gemeindevertretung die Rede ist, sind damit alle politischen, direkt gewählten Vertretungen auf kommunaler Ebene eingeschlossen. Sie stellt die Vertretung der Gemeindebürger (kommunale Volksvertretung) dar und wird je nach der landesrechtlichen Kommunalverfassung für vier, fünf oder sechs Jahre gewählt. Es gibt in den Bundesländern die unterschiedlichsten Bezeichnungen dafür, welche auch abhängig sind vom Status der Gemeinde. So heißt die Gemeindevertretung einer Stadt z.B. Stadtverordnetenversammlung (in Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen). Eine andere, häufig in den alten Bundesländern verwendete Bezeichnung ist Gemeinderat .

**Kommunalverfassung:** Sie ist in Deutschland die gesetzliche Grundlage für die Gemeinden, um die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener

---

<sup>16</sup> Lenhof, S. 45

<sup>17</sup> Böhme, S. 8

Verantwortung und freier Selbstverwaltung zu regeln. Es handelt sich um Landesgesetze, die auf der Grundlage von Art. 70 GG von den Landesparlamenten der Bundesländer erlassen werden. Inhaltlich sind sie von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Andere Bezeichnungen sind Gemeindeordnung oder Ratsverfassung. In der vorliegenden Arbeit wird sich auf den Begriff Kommunalverfassung beschränkt.

## **2 Historie der Instrumente direkter Bürgerbeteiligung seit 1945 und die besondere Rolle des Bürgermeisters als kommunaler Wahlbeamter auf Zeit**

Die historische Entwicklung direkter Demokratie auf kommunaler Ebene nach dem zweiten Weltkrieg lässt sich in mindestens zwei Phasen (auf die sich im Folgenden konzentriert werden soll) unterteilen:

Die erste Phase beinhaltet die Reformbemühungen um mehr Beteiligung der Bürger vor 1990. Die zweite Phase beginnt mit der Wiedervereinigung beider deutscher Länder 1990. Mit der Wiedervereinigung setzte ein Trend zur Einführung direkter Demokratie auf kommunaler Ebene ein, der bis heute andauert.

### **2.1 Instrumente direkter Bürgerbeteiligung 1945 -1990**

Die heute praktizierten Instrumente direkter Bürgerbeteiligung sind eingebunden in die Kommunalverfassungen der Bundesländer und damit Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Die Entwicklungen der Kommunalverfassungen in der BRD und der DDR gestalteten sich nach 1945 vor dem Hintergrund der grundsätzlich verschiedenen politischen Systeme völlig unterschiedlich.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hegte man in Deutschland eine breite Skepsis gegenüber direktdemokratischen Instrumenten und hielt sich bei deren Einführung zurück. Das war sicher zum Teil ein Ergebnis der Entwicklungen zu Zeiten der Weimarer Republik. Auch die Alliierten sahen große Teile der deutschen Bevölkerung als mitverantwortlich an den Verbrechen der Nationalsozialisten an. Nicht von ungefähr sahen die Siegermächte die Notwendigkeit einer umfangreichen „Re-education“<sup>18</sup>. Zu den gemeinsamen Zielen der Besatzungsmächte zählten die

---

<sup>18</sup> Mit der Re-Education verfolgten die Alliierten in der Nachkriegszeit das Ziel, Deutschland vom nationalsozialistischen Gedankengut zu lösen und demokratisch zu erziehen. (vgl. [www.geschichte-abitur.de](http://www.geschichte-abitur.de))

sogenannten 5 Ds<sup>19</sup> der Potsdamer Konferenz. Die dazu gehörende Demokratisierung erwies sich als große Herausforderung. Auch die neu gegründeten Bundesländer sahen mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern davon ab, in ihren Kommunalverfassungen direktdemokratische Instrumente einzuführen. Baden-Württemberg führte im Jahr 1956 als erstes Bundesland Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für Entscheidungen in Sachfragen auf kommunaler Ebene ein und blieb damit bis in die späten achtziger Jahre ein Einzelfall. Auch in Bezug auf das Element der Direktwahl kann Deutschland nicht auf eine lange Tradition zurückblicken. Die Mehrheit der Kommunalverfassungen der Länder sah über 40 Jahre lang vor, den Bürgermeister durch die Gemeindevertretung wählen zu lassen. Die Direktwahl des Bürgermeisters gab es nach 1945 nur in Bayern (erstmalig 1952) und seit 1956 auch in Baden-Württemberg. Aufgrund der in Baden-Württemberg geltenden „Süddeutschen Ratsverfassung“ mit einer klaren Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Vertretung und Bürgermeister kam diesem dort eine besonders starke Stellung zu, die durch die Einführung der Direktwahl zusätzlich unterstrichen wurde. Über Jahrzehnte blieben diese beiden Bundesländer die einzigen mit dem demokratischen Instrument der Direktwahl auf kommunaler Ebene. In den sechziger und siebziger Jahren nahm die Kritik an den repräsentativ-demokratischen Strukturen und Verfahren auf allen Ebenen der Bundesrepublik zu, der außerparlamentarische Druck wuchs. Trotz der Reformbemühungen und Protestaktionen dieser Zeit fielen die Veränderungen jedoch eher schwach aus.<sup>20</sup>

Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurde zwar in der Öffentlichkeit und in den Landtagen oft diskutiert, aber nicht realisiert.

Auch in Baden-Württemberg ging die Einführung direktdemokratischer Instrumente nicht ohne Diskussion und Gegenargumente vonstatten. Eine wesentliche Befürchtung war, dass durch die Einführung direktdemokratischer Elemente die Grundsätze der repräsentativen Demokratie verletzt würden, weil die Gemeindevertretung sich ihrer Verantwortung entziehen könnte. Auch fürchtete man die Beeinträchtigung der Arbeit der Gemeindevertretung durch Querulanten.<sup>21</sup>

Diese Argumente spielten auch in der bundesweiten Diskussion Jahrzehnte später eine Rolle.

---

<sup>19</sup> Demilitarisierung, Demontage, Dezentralisierung, Denazifizierung, Demokratisierung

<sup>20</sup> Böhme, S. 16

<sup>21</sup> Lenhof, S. 53

Letztlich schlugen sich in Baden-Württemberg diese Bedenken in den vielen Voraussetzungen nieder, die erfüllt sein mussten, bevor es zu einer endgültigen Entscheidung durch die Bürger kommen konnte. Beispielsweise wurde der Regierungsvorlage ein Negativkatalog mit einer darin enthaltenden Übersicht wichtiger Gemeindeangelegenheiten hinzugefügt.<sup>22</sup>

Die Erfahrungen aus Baden-Württemberg verdeutlichten, dass sich die größten Bedenken gegen die direktdemokratische Beteiligung der Bürger in Sachfragen nicht erfüllt hatten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide führten nicht dazu, dass sich die Organe der Gemeinde aus ihrer Verantwortung flüchteten. Sie stellten auch keine Behinderung langfristiger Planungen der Gemeindevertretung dar. Die Ergebnisse waren jedoch dahingehend überzeugend, dass es den Bürgern wenigstens ab und zu gelang, überzogene Prestigeobjekte zu stoppen. Es finden sich auch keine durch Querulanten blockierte Entscheidungen oder die rechtsmissbräuchliche Anwendung der Instrumente durch die Opposition.<sup>23</sup>

Trotz der problemlosen Praxis der direktdemokratischen Instrumente in Baden-Württemberg blieben die übrigen Bundesländer bei ihrer restriktiven Haltung gegenüber der Schaffung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger. In den Bundesländern der alten Bundesrepublik konnten sich Formen der direkten Bürgerbeteiligung trotz der positiven Erfahrungen in Baden-Württemberg und Bayern nicht durchsetzen. Selbst die in aller Munde verwendete „Politikverdrossenheit“ konnte die Entwicklung nicht beschleunigen.

Die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters als Instrument der Gemeindevertretung wurde dagegen in allen früheren Kommunalverfassungen, mit Ausnahme Bayerns und Baden-Württembergs, installiert. Es war jedoch lange Zeit ein ausschließliches Instrument der Gemeindevertretung für den Fall der fehlenden Gleichgestimmtheit zwischen Vertretung und Bürgermeister. In diesen Ländern wurde der Bürgermeister bis dahin auch nicht durch den Bürger gewählt, sondern durch die Gemeindevertretung. Erst nach der deutschen Wiedervereinigung wurden in den Kommunalverfassungen der übrigen Bundesländer direktdemokratische Instrumente zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung fest verankert.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Lenhof, S. 53

<sup>23</sup> Lenhof, S. 55

<sup>24</sup> Lenhof, S. 64

In der DDR wurde 1946 die „Demokratische Gemeindeordnung“ erlassen.<sup>25</sup> Sie war durchaus hinsichtlich der Regelungen zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden mit denen der Länder der Bundesrepublik vergleichbar. Im Herbst 1946 fanden in der DDR die ersten Kommunalwahlen statt. Die Gemeinden und Landkreise wurden als „Selbstverwaltungskörper“ bezeichnet.<sup>26</sup> Mit dem fortschreitenden Vormachtstreben der SED und dem Ausbau der Diktatur wurde die Gewährleistung der Selbstverwaltung schrittweise wieder beseitigt. Bei den Kommunalwahlen am 15. Oktober 1950, die auch gleichzeitig die letzten Landtagswahlen der DDR waren, wurde den Bürgern bereits die Möglichkeit genommen, zwischen verschiedenen politischen Kandidaten zu wählen. In der Publikation „Wissenschaftliche Dienste“ des Deutschen Bundestages (Nr.12/14 vom 05. Mai 2014) werden diese Wahlen auch „Scheinwahlen“ genannt. Die Kandidaten wurden auf Einheitslisten der Nationalen Front<sup>27</sup> präsentiert. 1952 wurden die Bundesländer der DDR aufgelöst. Durch das „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht“ vom 18. Januar 1957 wurde den Gemeinden die Selbstverwaltung genommen, da fortan gemäß § 1 des Gesetzes „... die Volkskammer die örtlichen Volksvertretungen anleitet, die Aufsicht über ihre Tätigkeit ausübt ... ,“ und „... ihnen Hilfe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ...“ leistet.<sup>28</sup> Damit wurde den Gemeinden der eigene Wirkungsbereich und die Rechtsfähigkeit genommen. Abgelöst wurde das Gesetz von 1957 durch das „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 12. Juli 1973, dieses wiederum durch das „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 4. Juli 1985. Mit diesen Gesetzen wurde der 1957 normierte Rechtszustand der Gemeinden fortgeschrieben.<sup>29</sup> Im Zuge der Maueröffnung 1989 wurde auch das Kommunalverfassungsrecht der DDR reformiert und dem politischen Umbruch oder besser Aufbruch mit dem „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)“ vom 17. Mai 1990 Rechnung getragen.

---

<sup>25</sup> Demokratische Gemeinde-Verfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands vom September/Oktober 1946

<sup>26</sup> Schrammeyer, S 38, Rn. 22

<sup>27</sup> Die Nationale Front der Deutschen Demokratischen Republik war ein Zusammenschluss der Parteien und Massenorganisationen in der DDR

<sup>28</sup> Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957, § 1 Abs. 2

<sup>29</sup> Schrammeyer, S. 38, Rn. 22

## 2.2 Entwicklung direkter Bürgerbeteiligung seit 1990 bis heute

Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 galt nach dem Einigungsvertrag als Landesrecht für die fünf neuen Bundesländer fort. Es gab den Gemeinden mit § 2 die Selbstverwaltungsgarantie zurück. Die wesentlichste Errungenschaft dieses Gesetzes im Sinne der vorliegenden Arbeit findet sich in § 18 mit den Regelungen zu Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren wieder. Ähnlich gelagerte Regelungen bzw. Rechte zur politischen Mitwirkung der Bürger fanden sich in den zuvor geltenden Gesetzen der DDR nirgends wieder. Die Aufnahme dieser direkt-demokratischen Instrumente in die Kommunalverfassung der DDR kann mit Blick auf die zähen Bemühungen in den Bundesländern der Bundesrepublik durchaus als revolutionär bezeichnet werden. Ganz sicher war dies der Ausgangspunkt für die deutschlandweite Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und der demokratischen Instrumente in Sachfragen.

Nach eher zaghaften Versuchen um mehr direkte Mitbestimmung für die Bürger bis Ende der achtziger Jahre erfolgte auch in der Bundesrepublik um 1990 eine Trendwende. Direktdemokratische Verfahren gewannen an Bedeutung und wurden verstärkt in die Verfassungen der Bundesländer integriert. In den neunziger Jahren wurden in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als kommunale Form von Volksbegehren und Volksentscheiden (auf Landesebene) eingeführt.<sup>30</sup>

Es werden verschiedene Auslöser für diese Welle der Einführung direktdemokratischer Elemente vermutet. Als Anstoß gilt laut Doris Böhme die Novellierung der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein 1990, die als Reaktion auf die Barschel-Affäre interpretiert wird.<sup>31</sup> Als Auslöser für Reformbewegungen in den Kommunalverfassungen wird auch der Wunsch der Bürger nach mehr Beteiligung angeführt. Dabei gilt auch, wie bereits erwähnt, die deutsche Wiedervereinigung als Auslöser für Systemkritik. Die sich nach der Wiedervereinigung anschließenden Gesetzgebungsverfahren in den ostdeutschen Ländern begannen 1991 und waren im Februar 1994 mit der neuen Kommunalverfassung von Mecklenburg-Vorpommern abgeschlossen. Die ostdeutschen Kommunalverfassungen zeichnen sich durch eine

---

<sup>30</sup> Böhme, S. 17

<sup>31</sup> Böhme, S. 18

starke Betonung direktpartizipatorischer Elemente aus, indem sie beispielsweise allesamt die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorsehen.<sup>32</sup>

Auch in den alten Bundesländern war nach 1990 eine neue Dynamik in den Reformbemühungen zu erkennen. Insbesondere die Direktwahl und die Abwahl der Bürgermeister durch die Bürger wurde mit den Änderungen der Kommunalverfassungen eingeführt. Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Sachfragen wurden als direktdemokratische Instrumente aufgenommen.

Insgesamt stellt sich die Situation um die direkte Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen nach der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vollständig neu dar. Es sind in allen Bundesländern auf kommunaler Ebene Direktwahlen, Abwahlen (mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern), Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als demokratische Instrumente zur Beteiligung der Bürger fest installiert.<sup>33</sup> Insbesondere bei der Abwahl müssen aber direktdemokratisch betrachtet Abstriche gemacht werden. Zunächst lag es nur in drei Bundesländern tatsächlich in der Hand der Bürger, ein Abwahlverfahren durch ein Bürgerbegehren einzuleiten – in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Am 18. Mai 2011 hat der nordrhein-westfälische Landtag den Gesetzentwurf zur Änderung des § 66 GO NRW in zweiter Lesung angenommen und verabschiedet. Nach einer kontroversen Diskussion im Kommunalausschuss des Landtags ist nun auch in Nordrhein-Westfalen die Einleitung eines Abwahlverfahrens durch die Bürger gegen einen amtierenden Bürgermeister möglich. Ebenso wurde 2016 in die Thüringer Kommunalverfassung die Möglichkeit der Einleitung des Abwahlverfahrens durch ein Bürgerbegehren eingeführt, sodass zum heutigen Zeitpunkt lediglich in fünf von elf Bundesländern die Abwahl des Bürgermeisters direkt durch den Bürger eingeleitet werden kann.

Das demokratische Instrument der Abwahl, welches im Vergleich zur Direktwahl oder zu den sachpolitischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bisher in der wissenschaftlichen Betrachtung wenig Aufmerksamkeit erfahren hat, wird nach dem späten Eingang in die Kommunalverfassungen der Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß in den Kommunen angewendet.<sup>34</sup> Darauf wird im Einzelnen im Abschnitt 4.2.7

---

<sup>32</sup> Böhme, S. 18

<sup>33</sup> Lenhof, S. 62

<sup>34</sup> Böhme, die direkte Abwahl von Bürgermeistern, 2012, S. 58

eingegangen. Vergleicht man die Erhebungen der Jahre 1993 bis 2008 und 2008 bis heute, dann ist in der Anwendungshäufigkeit kein signifikanter Unterschied zu erkennen.

### **2.3 Die besondere Rolle des Bürgermeisters als kommunaler Wahlbeamter**

Der Bürgermeister wird mittlerweile in allen Bundesländern von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl im Sinne des Art. 38 GG gewählt. Der Bürgermeister ist der Leiter der Verwaltung. Im Grundgesetz gibt es keine speziellen Vorgaben für die kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsleitung. Die Kommunalverfassungen unterliegen nur Art. 28 GG.<sup>35</sup> Der Bürgermeister<sup>36</sup> ist kommunaler Wahlbeamter. Der gewählte Bürgermeister wird nach den Regeln des Beamtenrechtes zum Beamten auf Zeit ernannt. Die Bezeichnung, die Wahl, die Amtszeit und die Aufgaben sind in den einzelnen Kommunalverfassungen unterschiedlich geregelt, die Amtszeit variiert zwischen fünf Jahren (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) und neun Jahren (Mecklenburg-Vorpommern).

In Deutschland gibt es ca. 11.500 Bürgermeister, davon ca. 3.500 im Hauptamt und 8.000 im Ehrenamt.<sup>37</sup>

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen ist der Bürgermeister obligatorisch der Vorsitzende der Gemeindevertretung. In Niedersachsen ist der Vorsitz in der Gemeindevertretung für den Bürgermeister fakultativ, in den übrigen Bundesländern ist der Vorsitz für den Bürgermeister nicht vorgesehen.<sup>38</sup> Die Wählbarkeitsvoraussetzungen sind mittlerweile weitestgehend einheitlich normiert. Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Bürgermeister sind allgemein, dass der Bewerber am Wahltag Deutscher im Sinne Art. 116 GG ist, bzw. die Staatsangehörigkeit eines europäischen Mitgliedstaates hat, volljährig ist, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist und die Gewähr für die Einhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bietet. Eine besondere fachliche Eignung muss der zur Wahl stehende Bewerber nur noch in Schleswig-Holstein vorweisen.

Bezüglich der fachlichen Anforderungen bestehen recht unterschiedliche Auffassungen, insbesondere mit Blick auf die Komplexität der Verwaltung und der

---

<sup>35</sup> Gern/Brüning, S. 252, Rn. 466

<sup>36</sup>Die Ausführungen beziehen sich allesamt auf den Bürgermeister im Allgemeinen, unabhängig vom ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Status.

<sup>37</sup>Dr. David H. Gehne, S. 14

<sup>38</sup> Schrameyer, Tabelle 2, S. 57

vielfältigen Anforderungen an eine Führungskraft. Der Verzicht auf fachliche Anforderungen ist laut Schrameyer jedoch verfassungsrechtlich unbedenklich. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Stellung der kommunalen Wahlbeamten in erster Linie durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmt wird und dass dadurch das Leistungsprinzip des Art. 33 GG durch das Demokratieprinzip zurückgedrängt wird.<sup>39</sup> Eingeschränkt wird die Vereinbarkeit mit Art. 33 GG durch die verfassungsrechtlich festgestellte Unvereinbarkeit mit Abs. 5. So hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Mai 2008 - 2 BvL 11/07 – entschieden, dass die Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit unvereinbar ist mit Art. 33 Abs. 5 GG, weil dies den Kernbereich des Lebenszeitprinzips verletzt.<sup>40</sup> Als anerkannte Ausnahme von diesem hat sich im deutschen Kommunalrecht vor allem der kommunale Wahlbeamte als Beamter auf Zeit entwickelt.<sup>41</sup>

Innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit nimmt der hauptamtliche Bürgermeister eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht. Die Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde wird in erster Linie durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmt, und dieses beeinflusst damit notwendig auch das Dienstrecht des Bürgermeisters als Beamten auf Zeit. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde in einem anderen, viel unmittelbarerem Sinn als jeder andere Beamte seinen "Dienstherrn". Durch den Bürgermeister tritt die Gemeinde handelnd erst in Erscheinung. Bei Erfüllung der kommunalen Aufgaben kann er weitgehend frei und schöpferisch gestaltend tätig sein. Aber gerade das kann er nur, wenn er in stetem Einvernehmen mit der Gemeindevertretung bleibt. Auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit ihr ist er angewiesen<sup>42</sup>.

Am stärksten äußert sich die Einwirkung des Kommunalverfassungsrechts auf das Dienstrecht des hauptamtlichen Bürgermeisters in den Abweichungen von hergebrachten Grundsätzen des allgemeinen Beamtenrechts. So gibt es keine Laufbahnvorschriften, und weder eine bestimmte Vorbildung noch die Ableistung eines Vorbereitungsdienstes oder das Bestehen entsprechender Prüfungen ist vorgeschrieben. Das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters soll den Angehörigen aller Schichten der Bevölkerung offenstehen, sofern sie das Vertrauen der Gemeinde

---

<sup>39</sup> Schrameyer, S. 83, Rn. 82

<sup>40</sup> BVerfGE 121, 205-233 Beschluss vom 28. Mai 2008 2 BvL 11/07

<sup>41</sup> BVerfGE 7, BVERFGE Jahr 7 Seite 155, 163

<sup>42</sup> BVerfGE 7, 155 (164) BVerfGE 7, 155 (165)

genießen.<sup>43</sup> Allein entscheidend für seine Berufung ist dementsprechend die Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger.

Es liegt auf der Hand, dass der Bürgermeister niemals in gleicher Weise und in gleichem Maße unabhängig sein kann wie der Beamte im Allgemeinen; sowohl die sachliche Notwendigkeit guter Zusammenarbeit wie auch der Wunsch, wiedergewählt zu werden, bringen ihn in eine gewisse Abhängigkeit von der Gemeindevertretung und der Bürgerschaft. Wenn auch das Instrument der Abwahl vor Ablauf der Amtszeit dem älteren Recht fremd gewesen ist, so bedeutet doch schon die Berufung ins Amt durch Wahl und die zeitliche Begrenzung des Amtes eine Schmälerung der Unabhängigkeit. Im Kern besitzt der Bürgermeister in allen Bundesländern ähnliche Kompetenzen.

Zunächst ist der Bürgermeister in den meisten Bundesländern der alleinige Leiter der Verwaltung. Er führt vor allem die laufenden Geschäfte der Verwaltung, also alle routinemäßigen, wiederkehrenden Aufgaben. Darüber hinaus ist er als Dienstvorgesetzter Führungskraft für alle Bediensteten der Verwaltung.

Der Bürgermeister ist weiterhin zur rechtlichen Überprüfung der Beschlüsse der Gemeindevertretung verpflichtet und muss zum Wohle der Gemeinde rechtswidrige Beschlüsse beanstanden.

Schließlich ist der Bürgermeister der rechtliche Repräsentant der Gemeinde, d.h. er vertritt die Gemeinde nach außen.<sup>44</sup> Mit Blick auf das Kernthema dieser Arbeit – direktdemokratische Instrumente - Wahl und Abwahl als kommunalpolitisches Demokratieparadoxon - ist an dieser Stelle eine Untersuchung Björn Egners interessant.

Im Rahmen der Herausgabe des Buches „Bürgermeister in Deutschland – Problemsichten - Einstellungen - Rollenverständnis“ wurde 2015/2016 eine deutschlandweite Befragung von Bürgermeistern zu verschiedenen kommunalrechtlichen Fragestellungen vorgenommen. Unter anderem näherte sich Egners der Frage des Demokratieverständnisses deutscher Bürgermeister. Interessant ist hierbei insbesondere die Einschätzung der Bürgermeister zur Wirksamkeit einzelner Instrumente, um herauszufinden, was Bürger denken,<sup>45</sup> und die Vorstellung der Bürgermeister, wie lokale Demokratie funktionieren sollte<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> BVerfGE 7, 155 - Hauptamtlicher Bürgermeister

<sup>44</sup> Björn Egners, „Bürgermeister in Deutschland“, S 19

<sup>45</sup> Egners, 2018, Tabelle 43, S. 95

<sup>46</sup> Egners, 2018 Tabelle 30, S. 73

Danach stimmten mit 58,1 Prozent nur etwas mehr als die Hälfte der 564 befragten Bürgermeister zu, dass Einwohner aktiv und direkt an wichtigen kommunalen Entscheidungen teilhaben sollen. Hingegen waren mehr als 70 Prozent dafür, dass die Einwohner ihre Sichtweisen darlegen können, bevor wichtige kommunale Entscheidungen getroffen werden. Dafür, dass Bürger außerhalb von Wahlen keine Möglichkeit erhalten sollen, die lokale Politik zu beeinflussen, waren hingegen nur 6,4 Prozent, was ein deutliches Bekenntnis der Bürgermeister zur direkten Bürgerbeteiligung darstellt.

In Bezug auf die Möglichkeit zur Abbildung eines Meinungsbildes der Bürger durch einzelne demokratische Instrumente empfinden interessanterweise nur 49,9 Prozent der befragten Bürgermeister Wahlen als effektiv bzw. sehr effektiv. Im Gegenzug dazu empfinden 92 Prozent den direkten Kontakt zu einzelnen Bürgern effektiv bzw. sehr effektiv, um herauszufinden, was Bürger denken. Hieraus kann durchaus eine Bestätigung für die Einführung der Direktwahl durch die Bürger und die damit verbundene Bürgernähe abgeleitet werden.

Es ist auf der kommunalen Ebene in Deutschland zu beobachten, dass die Bürgermeister bei den Bürgern eine recht hohe Wertschätzung genießen. Das hat sicherlich verschiedene Ursachen, wie die besondere Kompetenzausstattung des Bürgermeisters als Leiter der Verwaltung. Hinzu kommt als wesentliches Element die Direktwahl des Bürgermeisters. Die Direktwahl bedeutet nicht nur ein Mehr an bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten, sie verstärkt auch erheblich die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters, der vor die Gemeindevertretung mit dem Anspruch treten kann, seine politischen Ziele unter Berufung auf den Willen der Bürger durchzusetzen. Im Hinblick auf diese Stärkung lässt sich die kommunalpolitische Entwicklung im Kräftedreieck von Bürgermeister, Gemeindevertretung und Verwaltung durchaus als Weg zur Dominanz des Bürgermeisters charakterisieren. Mit den kommunalen Reformen zu verstärkter Bürgerbeteiligung wurde auch die Qualität der Kommunalpolitik insgesamt verbessert. Ein durch die Direktwahl gestärkter und durch die Bürger legitimierter Bürgermeister kann mehr Verantwortlichkeit und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses ermöglichen. Es gibt sicherlich auch Bürgermeister, denen die Amtsführung mit der verbundenen Verantwortung nicht gut gelingt, aber viele Bürgermeister agieren doch erfolgreich, verfügen dabei über verwaltungsrechtlichen Sachverstand, zeigen ein angemessenes Führungsverhalten und repräsentieren dazu auch noch politische Glaubwürdigkeit. Die Bedeutung des

Bürgermeisters ist nicht zu unterschätzen: Schließlich tragen die Amtsinhaber ihren Teil dazu bei, die Demokratie auf kommunaler Ebene in ihrer Funktionsfähigkeit zu erhalten und oft sogar zu verbessern.<sup>47</sup> Das Instrument der Abwahl unterbricht diesen „Weg zur Dominanz“ des direkt gewählten Bürgermeisters, da die politische Unabhängigkeit durch den Wunsch zur gleichgestimmten Zusammenarbeit mit der Gemeindevertretung und dem Bestreben, erneut ins Amt gewählt zu werden, gleichzeitig durch den Wunsch, nicht vorzeitig aus dem Amt gewählt zu werden, geschmälert wird.

### **3 Demokratische Instrumente auf Kommunalebene in Sachfragen**

Die Grundlage für direkte Demokratie auf kommunaler Ebene ist Art. 28 GG<sup>48</sup>. Die darin manifestierte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und das Mitgestaltungspotenzial der Bürger fördert Zufriedenheits- und Identifikationseffekte mit der Verwaltung, löst aber auch gleichzeitig eine größere Schwerfälligkeit und finanzielle Ineffektivität kommunalen Wirkens aus (Bürgerbeteiligung benötigt Zeit und finanziellen Aufwand). Die bürgerschaftliche Beteiligung in Form der heute existierenden demokratischen Instrumente haben Praxis und Gesetzgeber in vielfältige Formen gegossen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die kommunale Selbstverwaltung sich mit ihrem verfassungsrechtlich verankerten Ursprung in Art. 28 GG ihrer Funktion nach als eine Form integrativer örtlicher Demokratie verstehen lässt.<sup>49</sup>

In den folgenden Abschnitten sollen zunächst die demokratischen Instrumente zur Bürgerbeteiligung in Sachfragen genauer betrachtet werden, ehe in Abschnitt 4 die für diese Arbeit relevanten demokratischen Instrumente zur Beteiligung der Bürger in Personalfragen untersucht werden.

#### **3.1 Bürgerantrag/Einwohnerantrag<sup>50</sup> und Bürgerversammlung**

Der *Bürgerantrag* bzw. der *Einwohnerantrag* beinhaltet das Recht der Bürger, das zuständige Beschlussgremium, also die Gemeindevertretung, zur Befassung mit einer bestimmten Angelegenheit zu bringen. Es ist ein Instrument direkter Demokratie,

---

<sup>47</sup> Andreas Kost in Gehne, Vorwort

<sup>48</sup> Grundgesetz, Kommentar, 2014, Art. 28, Rn. 40

<sup>49</sup> Gern/Brüning, S. 366, Rd.Nr. 760

<sup>50</sup> Bei Bürgern handelt es sich um die Wahlberechtigten Einwohner der Gemeinde, Einwohner sind alle im Gebiet der Gemeinde lebenden Personen. Nach der Beschränkung auf die Teilnahmeberechtigung richtet sich die Bezeichnung des demokratischen Instrumentes. Die inhaltliche Ausgestaltung ist jedoch identisch.

welches in allen Kommunalverfassungen<sup>51</sup> der Flächenländer mit Ausnahme von Hessen<sup>52</sup> geregelt ist.

Die Anforderungen an einen solchen Antrag sind in den Ländern jedoch sehr unterschiedlich geregelt. Insbesondere die Altersbegrenzung bzw. der Zugang der Bürger bzw. Einwohner ist in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden. So dürfen in Bayern alle Einwohner ohne Altersbegrenzung, in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen alle Einwohner ab dem 14. Lebensjahr und in Baden-Württemberg, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt und Sachsen alle Bürger ab dem 16. Lebensjahr an einem Bürgerantrag mitwirken bzw. ihn unterzeichnen.<sup>53</sup>

Ein Bürgerantrag darf nur Angelegenheiten der Verbandskompetenz der Gemeinde zum Gegenstand haben, für die die Gemeindevertretung in ihrer Organkompetenz zuständig ist. Teilweise sind in den einzelnen Bundesländern über das Alter hinaus weitere einschränkende Voraussetzungen gegeben. In den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein darf über die betreffende Angelegenheit im vorhergehenden Jahr nicht bereits ein Bürgerantrag gestellt worden sein. In Baden-Württemberg beträgt diese Sperrfrist sechs Monate und in Rheinland-Pfalz zwei Jahre.<sup>54</sup>

Für die Einreichung eines Bürgerantrages/Einwohnerantrages bedarf es folgender formeller Voraussetzungen<sup>55</sup>:

Der Antrag muss schriftlich eingereicht werden, er muss hinreichend bestimmt sein und eine Begründung sowie in einzelnen Bundesländern auch einen Finanzierungsvorschlag enthalten.

Die Kommunalverfassungen fordern darüber hinaus auch bestimmte Unterschriften-Quoren, welche zwischen einem Prozent und zehn Prozent variieren.

Ob der Antrag zulässig ist, entscheidet in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen,

---

<sup>51</sup> § 20 b Abs. 1 BaWüGO; Art. 18b Abs. 1 BayGO; § 14 Abs. 1 BbgKVerf; § 18 KV M-V; §§ 31 ff NKomVG; § 25NRWGO; § 17 Rh-PfGO; § 21 SaarlKSVG; § 23 SächsGemO, § 24 GO LSA; § 16f Schl-HolGO; § 15 ThürKO

<sup>52</sup> Dort gibt es nur das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid, vgl. § 8b HGO

<sup>53</sup> Gern/Brüning, S. 368, Rd.Nr. 765

<sup>54</sup> Gern/Brüning, S. 369, Rd.Nr. 765

<sup>55</sup> Vgl. § 20b Abs. 2 GO -Baden-Württemberg; § 14 Abs. 2 BbgKVerf -Brandenburg; § 18 Abs. 2 KV – Mecklenburg-Vorpommern; § 31 Abs. 2 KomVG – Niedersachsen; § 25 Abs. 2 GO – Nordrhein-Westfalen; § 17 Abs. 2 GO – Rheinland-Pfalz; § 21 Abs. 2 KSVG – Saarland; § 23 iVm § 22 Abs. 2 GO – Sachsen; § 25 Abs. 4 KVG – Sachsen-Anhalt; § 16f Abs. 2 GO – Schleswig-Holstein; § 7 Abs. 2 EBBG - Thüringen

Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen die Gemeindevertretung durch Verwaltungsakt, in Niedersachsen entscheidet der Verwaltungsausschuss und im Saarland der Bürgermeister. Sofern der Bürgerantrag zulässig ist, hat die Gemeindevertretung sich innerhalb einer bestimmten Frist mit der Angelegenheit zu befassen.<sup>56</sup>

Ein weiteres Instrument der direkten Demokratie ist die *Bürgerversammlung (Einwohnerversammlung)*. Sie dient vor allem der Information der Bürger und Einwohner. Dieses Instrument gibt es in allen Bundesländern. Die Versammlungen dienen vor allem dem Zweck, die Einwohner der Gemeinde über wichtige Angelegenheiten aus dem Selbstverwaltungsbereich der Gemeinde zu unterrichten, die Meinungen, Vorschläge oder Anregungen zu dieser Angelegenheit entgegenzunehmen und im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Grundsätzlich sind bei den Versammlungen alle Einwohner zugelassen, teilweise auch nur die Bürger. Grundsätzlich ist die Einberufung einer Versammlung fakultativ ausgestaltet, in einigen Kommunalverfassungen ist jedoch in bestimmten Angelegenheiten eine Einberufungspflicht vorgesehen. Die Pflicht zur Einberufung besteht u.a., wenn ein bestimmter Prozentsatz der Bürger die Einberufung verlangt. Daraus geschlussfolgert steht dem einzelnen Bürger kein Recht auf Einberufung einer Bürger-/Einwohnerversammlung zu.

Die Bürgerversammlung/Einwohnerversammlung ist kein beschließendes Organ. Die aus der Versammlung resultierenden Anregungen und Vorschläge sollen bei der Entscheidung über die Angelegenheit vom zuständigen Organ (Gemeindevertretung bzw. Bürgermeister) Berücksichtigung finden.<sup>57</sup>

Die in diesem Abschnitt beschriebenen Formen der Bürgerbeteiligung ermöglichen den Bürgern und Einwohnern allerdings weder eine direkte Teilnahme an der Entscheidung noch die Möglichkeit einer eigenen Entscheidung auf dem Gebiet der Gemeindevertretung. Sie erzwingen bestenfalls die Behandlung eines Themas durch die Gemeindevertretung.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Gern/Brüning, S. 369, Rd.Nr. 767

<sup>57</sup> Gern/Brüning, S. 367, Rd.Nr. 762 - 764

<sup>58</sup> Lenhof, S. 66

### **3.2 Die Bürgerinitiative (Einwohnerinitiative)**

Viele Entscheidungen auf kommunaler Ebene haben ihren Ursprung nicht in der Gemeindevertretung oder der Verwaltung, sondern sind auf die Initiative der Einwohner der Gemeinde zurückzuführen. Nach teilweise längeren Anlaufphasen und Diskussionen im privaten oder gesellschaftlichen Bereich formiert und artikuliert sich die Meinung vieler Einwohner im Rahmen einer Bürgerinitiative/Einwohnerinitiative. Diese Initiativen verfolgen individuelle und gemeinsame, die Verbandskompetenz der Gemeinde betreffende Interessen. Die Gründung der Initiativen steht unter dem Schutz des Art. 9 Abs. 1 GG<sup>59</sup> (Vereinigungsfreiheit). Im Rahmen der Kommunalverfassungen der Länder stehen den Initiativen jedoch keine spezifischen Beteiligungsrechte zu. Sie können jedoch aus ihrer Initiative heraus Bürgeranträge stellen oder Bürgerbegehren zur Durchführung von Bürgerentscheiden einreichen.

In Sachsen-Anhalt gab es als einziges Bundesland in der Zeit von 1997 bis 2005 mit dem damaligen § 24 a GO a.F. eine eigenständige Regelung für die Bürgerinitiativen, die diesen ausdrücklich das Recht einräumte, an der Willens- und Entscheidungsfindung mitzuwirken, der Gemeindevertretung Vorschläge zu unterbreiten sowie über die Behandlung des Anliegens informiert zu werden.

Auch in § 17 Abs. 1 der Kommunalverfassung der DDR von 1990 waren Bürgerinitiativen normiert, allerdings nur mit der lapidaren Feststellung, dass sich „die Bürger in den Gemeinden zu Bürgerinitiativen zusammenschließen können“.<sup>60</sup>

### **3.3 Das Bürger-, Ratsbegehren und der Bürgerentscheid**

Im Unterschied zu den unter 3.1 und 3.2 beschriebenen Instrumenten räumen die Instrumente Bürger- und Ratsbegehren sowie der Bürgerentscheid den Bürgern der Gemeinde Möglichkeiten ein, auch zwischen den Kommunalwahlterminen aus ihrer Sicht wichtige Gemeindeangelegenheiten aufzugreifen und direkt und abschließend darüber zu entscheiden.

Ein Bürgerentscheid kommt entweder durch einen Beschluss (vgl. auch Ratsbegehren), also auf Veranlassung der Gemeindevertretung, zustande, indem diese den Bürgern eine Sachfrage zur Entscheidung überträgt (Ratsreferendum oder ratsinitiiertes Bürgerentscheid).<sup>61</sup> Der andere Weg zu einem Bürgerentscheid erfolgt auf Veranlassung der Bürger über ein Bürgerbegehren.

---

<sup>59</sup> Grundgesetz, Kommentar, 2014, Art. 9, Rn. 4

<sup>60</sup> Gern/Brüning, S. 367, Rd.Nr. 761

<sup>61</sup> Lenhof, S. 67

Das *Bürgerbegehren* ist ein Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung, sich mit einem bestimmten Thema in der Vertretung zu befassen. Mit Blick auf den Inhalt bzw. auf das Ziel eines Begehrens ist in Korrektur- und Initiativbegehren zu unterscheiden. Ein Korrekturbegehren richtet sich gegen einen bereits gefassten Beschluss der Gemeindevertretung und bezweckt, diesen aufheben, also korrigieren zu lassen. Mit einem Initiativbegehren können neue Themen auf die Tagesordnung der Gemeindevertretung gesetzt werden, die Initiative zur Beratung eines Sachthemas geht also von den Bürgern aus. Hellmut Wollmann hingegen charakterisiert noch eine dritte Form von Bürgerbegehren, und zwar präventive Begehren. Diese Form des Bürgerbegehrens zielt darauf ab, einen bereits vorbereiteten Beschluss der Gemeindevertretung zu verhindern.<sup>62</sup> Ein Bürgerbegehren ist in nahezu allen Kommunalverfassungen verankert.<sup>63</sup>

Der *Bürgerentscheid* in Folge eines Beschlusses (Ratsbegehren) bzw. eines Bürgerbegehrens ist die Abstimmung der Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage. Ein Bürgerentscheid folgt einem Beschluss der Gemeindevertretung, eine Entscheidung über eine Sache den Bürgern zu überlassen oder dem Begehren der Bürger, über eine Sachfrage eine Entscheidung herbeizuführen. Mit der Stimmabgabe bei einem Bürgerentscheid üben die Bürger ein Entscheidungsrecht aus.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Instrumente zur Mitwirkung an kommunalen Sachentscheidungen unterscheiden sich hinsichtlich der Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse. Das Bürgerbegehren ist ein rechtlich gegebenes Artikulations- oder Initiativrecht, dessen Ziel es ist, ein kommunales Anliegen auf die politische Agenda der Gemeindevertretung zu setzen. Ein Bürgerentscheid hingegen hat die Wirkung eines rechtskräftigen Beschlusses der Gemeindevertretung und kann auch nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.<sup>64</sup>

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchdringen das Entscheidungsmonopol der gewählten Vertreter der Gemeinde und richten sich gegen gefällte oder vernachlässigte Entscheidungen der politischen Organe Gemeindevertretung und Bürgermeister.

---

<sup>62</sup> Böhme, S. 21

<sup>63</sup> Gern/Brüning, 2019, S. 370, Rn. 768,769

<sup>64</sup> Gern/Brüning, 2019, S. 378, Rn. 780 und § 21 Abs. 8 GO Baden-Württemberg, § 24 Abs. 4 SächsGemO, § 15 Abs.5 BbgKVerf, § 20 Abs. 1 KV M-V, § 33 Abs. 4 KomVg Niedersachsen, § 28 Abs. 8 GO NRW, § 21a Abs. 7 KSVG Saarland, § 16g Abs. 8 GO Schleswig-Holstein, § 18 a Abs. 13 GO Bayern, § 27 Abs. 4 KVG Sachsen-Anhalt

Bei einem *Ratsbegehren* (Beschluss zur Durchführung eines Bürgerentscheides) handelt es sich dagegen nicht um ein direktdemokratisches Instrument im engeren Sinne. Hier erfolgt die Beteiligung der Bürger also nicht direkt, sondern indirekt über den Umweg des Beschlusses.

### **3.3.1 Bürgerentscheid durch Beschluss der Gemeindevertretung (Ratsbegehren)**

In den Fällen eines durch die Gemeindevertretung initiierten Bürgerentscheides („ratsinitiiertes Bürgerentscheid“) beschließt die Gemeindevertretung, eine bestimmte Sachfrage der Bürgerschaft zur Entscheidung per Abstimmung vorzulegen. Damit gibt die Gemeindevertretung ihr Entscheidungsrecht im Einzelfall in die Zuständigkeit der Bürger zurück. Unter diesem Aspekt betrachtet, ist auch die durch Beschluss der Gemeindevertretung eingeleitete Abwahl des Bürgermeisters zu den Ratsbegehren zu zählen, denn auch hier initiiert die Gemeindevertretung per Beschluss einen Bürgerentscheid, dessen Inhalt jedoch keine Sachfrage, sondern eine Personalangelegenheit betrifft.

Formelle Einleitungsvoraussetzung für den Beschluss ist in der Regel die Zweidrittelmehrheit der Gemeindevertretung. Inhaltlich beschränkt sich die Zulässigkeitsvoraussetzung wie bei den durch Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheiden auf die Zuständigkeit der Gemeinde (Selbstverwaltungsangelegenheiten) für die entsprechende Sachfrage.<sup>65</sup>

### **3.3.2 Bürgerentscheid durch Bürgerbegehren**

Die durch Bürgerbegehren herbeigeführten Bürgerentscheide beschränken sich auf bestimmte kommunale Zuständigkeiten, insbesondere auf kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten. Das bedeutet, ein Bürgerentscheid ist nur in solchen Angelegenheiten zulässig, die in den Aufgabenbereich der Gemeindevertretung fallen. Aufgaben, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister zugewiesen sind, bzw. Weisungsaufgaben sind demnach von Bürgerentscheiden ausgenommen.<sup>66</sup> Die jeweiligen Kommunalverfassungen sehen vor, dass eine bestimmte Anzahl von (wahlberechtigten) Bürgern das Bürgerbegehren unterzeichnen

---

<sup>65</sup> Lenhof, S. 67

<sup>66</sup> Lenhof, S. 68

muss.<sup>67</sup> Dabei reichen diese Antrags Quoren von drei Prozent bis siebzehn Prozent der Einwohner. In Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind die Antrags Quoren nach der Größe der Gemeinden gestaffelt.<sup>68</sup>

Die zweite Stufe des Verfahrens (jeweils bei Ratsbegehren und Bürgerbegehren identisch) ist der Bürgerentscheid. Der Bürger hat dabei die Möglichkeit, über die gestellte Sachfrage abzustimmen und eine Entscheidung herbeizuführen. Der Bürgerentscheid ist erfolgreich, wenn die Mehrheit der abstimmenden Bürger dafür stimmt und ein bestimmtes (in den Bundesländern unterschiedlich zwischen zehn Prozent und dreißig Prozent der Abstimmungsberechtigten) festgelegtes Quorum erreicht.<sup>69</sup>

#### **4 Demokratische Instrumente auf Kommunalebene in Personalfragen**

Neben der direktdemokratischen Beteiligung in Sachfragen haben, wie im Rahmen der historischen Betrachtung bereits dargestellt, auch die direktdemokratischen Instrumente in Personalfragen in Form der Direktwahl des Bürgermeisters und der Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den vergangenen 30 Jahren an Bedeutung gewonnen und sich etabliert. Wahl und Abwahl unterscheiden sich von den Entscheidungen in Sachfragen, weil sie einzigartig im politischen Gefüge der Bundesrepublik sind und zudem Auswirkungen auf das kommunalpolitische System haben. Während für die Entscheidungen in Sachfragen, wie zuvor im Abschnitt 3 dargelegt, eine Reihe von institutionellen Voraussetzungen in Form und Inhalt vorgesehen sind, ist zwischen Wahl und Abwahl deutlich zu differenzieren. Die Direktwahl durch den Bürger folgt den Regeln des einstufigen repräsentativen Verfahrens. Im Gegensatz dazu orientiert sich die Abwahl an den für die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geltenden Rahmenbedingungen in einem zweistufigen Verfahren. Gemeinsam ist beiden, dass die letztliche Entscheidung direkt durch den Bürger getroffen wird.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Baden-Württemberg: § 21 BaWüGO, Bayern: Art. 18 BayGO, Brandenburg: § 15 BbgKVerf, Hessen: § 8b HGO, Mecklenburg-Vorpommern: § 20 KV-MV, Niedersachsen: § 33 NKomVG, Nordrhein-Westfalen: § 26 NRWGO, Rheinland-Pfalz:

§ 17a Rh-PfGO, Saarland: § 21a SaarlKSVG, Sachsen: §§ 24, 25 SächsGemO, Sachsen-Anhalt: § 27 KVG, Schleswig-Holstein: § 16g Schl-HolGO, Thüringen: § 17 ThürKO .

<sup>68</sup> Lenhof, S. 69

<sup>69</sup> Lenhof, S. 69

<sup>70</sup> Lenhof, S. 74

Im Folgenden soll zunächst die Direktwahl und daran anschließend das Abwahlverfahren näher betrachtet werden. Insbesondere wird die zahlenmäßige Erfassung der Abwahlverfahren vervollständigt, Abhängigkeiten von verschiedenen Parametern und die Folgen für Gemeinde und Bürgermeister untersucht, um sodann eine Bewertung hinsichtlich der These vorzunehmen.

#### **4.1 Die Direktwahl des Bürgermeisters und ihre Aspekte**

Die Direktwahl des Bürgermeisters wurde über viele Jahrzehnte nur in Baden-Württemberg und Bayern, quasi als Sondermodell, durchgeführt. Inwiefern diese Praxis Einfluss auf die politischen Diskussionen in den anderen Bundesländern hatte, ist nicht bekannt.

Inzwischen hat sich die Situation grundlegend geändert und die direkte Wahl des Bürgermeisters hat sich, insbesondere nach der Wiedervereinigung, flächendeckend etabliert.<sup>71</sup>

Der Weg dahin war jedoch, ähnlich wie bei den direktdemokratischen Instrumenten zu Sachfragen, von Vorbehalten und Zweifeln geprägt. Auch die jahrelangen Erfahrungen in Baden-Württemberg und Bayern konnten daran nichts ändern.

Letztlich gab wohl den entscheidenden Impuls der hessische Ministerpräsident Walter Wallmann, der einen Volksentscheid zur Einführung der Direktwahl durchführen ließ. Am 20. Januar 1991 stimmten die Bürger in Hessen in der Volksabstimmung mit einer überragenden Mehrheit für die Einführung der Direktwahl.<sup>72</sup> Dabei stimmten von 4.278.151 Stimmberechtigten

3.028.821 im Rahmen des Volksentscheides „*über das Gesetz zur Änderung des Art. 138 und Einfügung des Art. 161 in die Verfassung; unmittelbare Wahl der Bürgermeister und Landräte, in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern der Oberbürgermeister durch die Bürgerinnen und Bürger*“ ab. Im Ergebnis gab es 2.276.425 JA-Stimmen und 500.689 NEIN-Stimmen. Es waren also mehr als 75 Prozent dafür, den Bürgermeister direkt durch das Volk und nicht mehr durch die Gemeindevertretung wählen zu lassen.<sup>73</sup>

Die Auswirkungen dieses Ergebnisses spiegelten sich in den jeweiligen Bundesländern ähnlich wider: Die Opposition entdeckte das Thema „Direktwahl“ für

---

<sup>71</sup> Lenhof S. 75

<sup>72</sup> Lenhof S. 75

<sup>73</sup> Wahlen in Hessen, Übersicht der Volksabstimmungen seit 1946 <https://wahlen.hessen.de/landtagswahlen-und-abstimmungen/volksabstimmung/uebersicht-der-volksabstimmungen-seit-1946>

sich und „drohte“ Volksentscheide zur Einführung an. So wurden die Landtage entgegen aller Bedenken „in die Knie gezwungen“ und das Konzept der Direktwahl des Bürgermeisters wurde übernommen.<sup>74</sup>

In elf der dreizehn Bundesländer verläuft das Wahlverfahren nach den gleichen Regeln. Danach ist zum Bürgermeister gewählt, wer im ersten Wahlgang mehr als 50 Prozent der gültigen Stimmen erhält. Gelingt das keinem Kandidaten, kommt es zur Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang. In Brandenburg genügt es nicht, wenn der Bewerber mehr als 50 Prozent der gültigen Stimmen hat. Diese müssen zusätzlich 15 Prozent der Wahlberechtigten ausmachen. Sollte das keinem Bewerber im zweiten Wahlgang gelingen, dann geht das Recht zur Wahl des Bürgermeisters gemäß § 72 Abs. 2 Satz 5 BbgKWahlG auf die Vertretung über.

In Baden-Württemberg existiert wiederum keine Beschränkung für den zweiten Wahlgang. Es können also alle Bewerber am zweiten Wahlgang teilnehmen, sowie auch neue Bewerber. Hier genügt dann für den Wahlsieg die einfache Mehrheit.<sup>75</sup>

Die Einführung der Direktwahl ist unter verschiedenen Aspekten, insbesondere der Bedeutung und Wirkung dieser direkten Form der Bürgerbeteiligung auf die kommunalen Organe Gemeindevertretung und Bürgermeister und auf das System der kommunalen Selbstverwaltung, zu betrachten. In den folgenden Unterabschnitten sollen mit Blick auf den Schwerpunkt der Arbeit vor allem die Aspekte der Bürgerbeteiligung, die Auswirkungen auf den Einfluss von Parteien, die mögliche gegenseitige Blockade der Organe und nicht zuletzt mit Blick auf die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg die gestärkte Position des Bürgermeisters als Risiko oder Chance näher betrachtet werden.

#### **4.1.1 Bürgerbeteiligung**

Ohne Zweifel ist die Direktwahl des Bürgermeisters eine direktdemokratische Form der Bürgerbeteiligung. Die Bürger haben die Möglichkeit, das repräsentative Organ der Gemeinde genau wie auch die Gemeindevertretung nach ihren Vorstellungen direkt zu wählen. Der Einfluss der Bürger auf die Politik der Gemeinde, die Mitverantwortung, das Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsrecht werden durch dieses Instrument

---

<sup>74</sup> Lenhof S. 75

<sup>75</sup> Egner, 2007, S. 78

gestärkt. Die gewählten Vertreter sowie der Bürgermeister werden durch den Bürger demokratisch legitimiert.

Im Umkehrschluss ist der gewählte Bürgermeister als Leiter der Verwaltung an einer bürgerfreundlichen Verwaltung interessiert, da die direkte Außenwirkung der Dienstleistungen der Verwaltung Einfluss auf eine mögliche Wiederwahl haben wird. Für die Befürworter einer bürgernahen und bürgeroffenen Verwaltung dürfte damit die Bürgerbeteiligung und die damit gewonnene Bürgernähe des Bürgermeisters das überzeugendste Argument für die Direktwahl sein.<sup>76</sup>

#### **4.1.2 Einfluss von Parteien und politischen Mehrheiten**

Durch die Mitwirkung der Bürger an der Entscheidung über das Verwaltungsoberhaupt der Gemeinde wird gleichzeitig der Einfluss der agierenden Parteien geschwächt, die vorher kraft ihrer Mehrheiten den Kandidaten ihrer Wahl entsprechend positionieren konnten. Mit der Direktwahl entfällt die Wahlfunktion der Fraktionen als wichtiges machtpolitisches Instrument der Gemeindevertretung. Der politische Einfluss bei dieser Personalentscheidung beschränkt sich auf die Auswahl der Kandidaten für die Wahlvorschläge. Hier kommt es hin und wieder zu Überraschungen. Die Erfahrungen zeigen, dass durch den Bürger gerade die Kandidaten mit der größten Distanz zu den dominierenden Parteien gewählt werden oder auch die, die gerade nicht einer Partei angehören.<sup>77</sup> Dabei ist der „offene“ bzw. fast uneingeschränkte Zugang, also ohne besondere Voraussetzungen und Qualifikationen, zum Amt des Bürgermeisters erwähnenswert.<sup>78</sup> So ist es sicher auch kein Zufall, dass die einzigen drei Bürgermeister, die ein Abwahlverfahren überstanden haben und aktuell noch im Dienst sind bzw. sogar wiedergewählt wurden, parteilos sind. (vgl. Abschnitt 5.4 und 5.5 ).

Insbesondere auch die unterschiedlichen Wahlperioden von Gemeindevertretung und Bürgermeister verschaffen dem Bürgermeister eine weniger mittelbare demokratische Legitimation, wenn er von der Gemeindevertretung gewählt wird, da diese während der Amtszeit des Bürgermeisters mindestens einmal neu gewählt wird.

Während durch die Direktwahl eine größere Nähe zwischen Bürger und Bürgermeister bzw. Verwaltung entsteht, entsteht zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister eine größere Unabhängigkeit. Er kann sich politisch distanzieren, was durchaus in der

---

<sup>76</sup> Lenhof, S. 76

<sup>77</sup> Lenhof S. 213

<sup>78</sup> Lenhof S. 76

Vergangenheit häufiger problematisiert wurde, ihm aber seine Rolle als Verwaltungsleiter und Beamter leichter ausfüllen lässt.<sup>79</sup>

#### **4.1.3 Gegenseitige Blockade der Organe der Gemeinde**

Direkt aus der größeren Unabhängigkeit des Bürgermeisters gegenüber der Gemeindevertretung heraus folgt das Argument bzw. die Befürchtung der gegenseitigen Blockade der beiden Organe. Dies gilt besonders dann, wenn der Bürgermeister nicht der politischen Mehrheit der Gemeindevertretung angehört. Hier steht zu befürchten, dass die Arbeit des Bürgermeisters deutlich erschwert werden könnte. Insbesondere dann gehört es zum täglichen Geschäft des Bürgermeisters, Mehrheiten zu finden.

Die Bürger machen ihre Wahl des Bürgermeisters offensichtlich nicht von den gleichen Kriterien abhängig wie bei den Wahlen zur Gemeindevertretung, sondern nutzen unter Umständen auch die Direktwahl des Stadtoberhauptes als Protest gegen die aktuelle Politik der Mehrheiten der Gemeindevertretung. Dies führt nachvollziehbar häufig dazu, dass die für eine gute Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister erforderliche Gleichgestimmtheit schwer zu realisieren ist. Hinzu kommt die oftmals unterschiedliche Amtsdauer der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters. Diese asynchronen Wahlperioden bergen zusätzlich das Risiko fehlender Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister.<sup>80</sup>

Einige Bundesländer haben in den vergangenen Jahren diesen Bedenken mit der Anpassung ihrer Kommunalverfassungen Rechnung getragen. Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und abgeschwächt auch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben sich an dem „süddeutschen Modell“ orientiert und als Gegengewicht zu dem aufgrund der größeren Unabhängigkeit und der direkten Legitimation durch die Bürger „erstarkten“ Bürgermeister ihre Kommunalverfassungen dahingehend geändert, dass die Gemeindevertretung und die Ausschüsse eigene Vorsitzende mit entsprechenden Befugnissen haben bzw. haben können. Zuvor war diese Position allein dem Bürgermeister vorbehalten. Ebenso „schwächend“ auf die Rolle des Bürgermeisters wirkt die Befugnis der Gemeindevertretung, ein Abwahlverfahren gegen den Bürgermeister einzuleiten.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Lenhof S. 77

<sup>80</sup> Lenhof S. 214

<sup>81</sup> Lenhof S. 78

Erlaubt sei hier die Frage, weshalb erst die Stellung des Bürgermeisters durch die Direktwahl gestärkt wird, um sie dann mit entsprechenden „Gegenmaßnahmen“ wieder zu schwächen bzw. die direkte Legitimation durch den Bürger zu umgehen und sogar in Frage zu stellen. Dieser Frage wird sich in dieser Arbeit an anderer Stelle vertiefend gewidmet, unter anderem, wenn es darum geht, weshalb Bayern und Baden-Württemberg genau diese „Gegensteuerung“ nicht vornehmen.

#### **4.1.4 Der gestärkte Bürgermeister als Risiko oder Chance**

Die direkte Wahl des Bürgermeisters wird erst dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch eine funktionale Stärkung des Amtes erfolgt. Aufgrund der fehlenden persönlichen Voraussetzungen (soziale, fachliche und persönliche Kompetenzen) gelingt es sicher nicht jedem Bürgermeister, mit der gestärkten Stellung dieses Amtes adäquat umzugehen. Durch die Möglichkeit der Abwahl wird dieses „Risiko“ scheinbar minimiert. Die Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Bayern zeigen jedoch, dass auch ohne Abwahlmöglichkeit das beiderseitige Bemühen um die Sache und nicht die Konfrontation die Regel darstellt.<sup>82</sup> Darüber hinaus gibt es neben der Möglichkeit der Abwahl auch Möglichkeiten im Rahmen der Beamten Gesetze, Dienstpflichtverletzungen der Bürgermeister entsprechend zu regulieren.

Die Chancen des direkt gewählten und durch diese Legitimation gestärkten Bürgermeisters bestehen darin, ohne politische Ansehensverluste korrigierend eingreifen zu können, wenn die Gemeindevertretung z.B. kostenintensive, prestigeträchtige Projekte plant oder populistische, nicht umsetzbare Beschlüsse fasst. Er kann hier sachgerecht und pflichterfüllend eingreifen und steht dabei nicht in einer Abhängigkeit zur Gemeindevertretung. Er ist einzig und allein der Gemeinde und den Bürgern verpflichtet.<sup>83</sup>

#### **4.2 Die Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid**

In den meisten Kommunalverfassungen ist die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters vor Ablauf seiner regulären Amtszeit inzwischen verankert.<sup>84</sup> Bayern und Baden-Württemberg, die Ursprungsländer der süddeutschen Kommunalverfassungen und der Direktwahl, kennen sie nicht. Alle weiteren

---

<sup>82</sup> Lenhof S. 79

<sup>83</sup> Lenhof S. 79

<sup>84</sup> Gern/Brüning, 2019, S. 267

Bundesländer haben sie in ihren Kommunalverfassungen<sup>85</sup> verankert: die Möglichkeit der Abwahl des unmittelbar gewählten Bürgermeisters durch die Bürger der Gemeinde vor Ablauf der Amtszeit.<sup>86</sup>

Bis zur Wiedervereinigung war die Abwahl in den alten Bundesländern ein ausschließliches Instrument der Gemeindevertretung für den Fall, dass die Gleichgestimmtheit zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung nicht mehr gegeben war.

Erst nach der Wiedervereinigung wurden die Kommunalverfassungen der Bundesländer im Sinne verstärkter Bürgerbeteiligung reformiert. Die Wahl und die Abwahl der Bürgermeister erfolgt nunmehr per Bürgerentscheid durch die Bürger.<sup>87</sup>

In Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen besteht neben der Abwahl der hauptamtlichen Bürgermeister auch die Möglichkeit, ehrenamtliche Bürgermeister vor Ablauf ihrer Amtszeit abzuwählen.<sup>88</sup>

Das Verfahren zur Abwahl lässt sich in zwei Phasen einteilen: die Einleitung (Initiativphase) und die Durchführung des Bürgerentscheids. Die Einleitung ist entweder durch einen Beschluss (Ratsbegehren) der Gemeindevertretung oder durch ein Bürgerbegehren möglich. In den meisten Bundesländern liegt die Einleitung ausschließlich in den Händen der Gemeindevertretung. Nur in den Bundesländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist die Einleitung durch die Bürger über ein Bürgerbegehren möglich (vgl. Abschnitt 4.2.3).

Die Möglichkeit der Einleitung des Abwahlverfahrens allein durch die Gemeindevertretung wird auch als „repräsentativ-demokratische Einstiegshürde“ bezeichnet.<sup>89</sup> In diesem Zusammenhang kann es sich hierbei nicht unmittelbar um ein direktdemokratisches Instrument handeln. Die Bürgerbeteiligung erfolgt nur mittelbar – nach einer vorausgehenden Initiative der Gemeindevertretung, ähnlich dem Verfahren bei Ratsbegehren in Sachfragen.

Kann die Abwahl erfolgreich initiiert werden, folgt in der zweiten Phase die Durchführung des Abwahlverfahrens durch einen Bürgerentscheid, welcher im Ablauf

---

<sup>85</sup> Die jeweiligen Rechtsgrundlagen finden sich für Brandenburg in §§ 53 Abs. 2 BbgKVerf i.V.m. 81 BbgKWahlG; für Hessen in § 76 Abs. 4 HGO; für Niedersachsen in § 82 NKomVG; für Nordrhein-Westfalen in § 66 GO NRW; für Rheinland-Pfalz; für das Saarland in § 58 SaarlKSVG; für Sachsen in § 51 Abs. 7 SächsGemO; für Sachsen-Anhalt in §§ 64 KVG LSA i.V.m. 31 KWG LSA; für Schleswig-Holstein in §§ 57 d , 61 Abs. 1 GO SH; für Thüringen in § 28 Abs. 6 ThürKO.

<sup>86</sup> Schrammeyer, S. 183

<sup>87</sup> Lenhof, S. 64

<sup>88</sup> Böhme, S. 30

<sup>89</sup> Böhme, S. 31

mit einer Direktwahl vergleichbar ist. Dabei gelten die Modelle in der Schweiz und den USA als Vorläufer bzw. Vorbild für die deutschen Abwahlregelungen.

Das Abwahlverfahren ist in allen Bundesländern mit Blick auf die frühe Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Vereinbarkeit der Abwahlmöglichkeit in § 54 der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung vom 24. Januar 1950 (SchIHGO) mit Art. 33 GG schon immer besonderen rechtsstaatssichernden Abwahlmodalitäten (insbesondere Quoren bei der Beteiligung) unterworfen. Das BVerfG führte in seiner Entscheidung vom 17. Oktober 1957 wie folgt aus: „... Die Erfordernisse wiederholter Abstimmung und qualifizierter Mehrheiten verhüten übereilte, von ‚Stimmungen‘ diktierte Entscheidungen. Auch die finanzielle Belastung der Gemeinde mit der lebenslänglichen Pensionszahlung erschwert die Abwahl. So ist die Gewähr gegeben, dass eine solche Maßnahme wohl überlegt und nur beschlossen wird, wenn die Gemeindevertretung überzeugt ist, dass die finanzielle Belastung, die sie den Bürgern aufbürdet, aufgewogen wird durch die Befreiung von der Zusammenarbeit mit einem Bürgermeister, dem sie nicht mehr vertraut...“<sup>90</sup>

Danach erscheinen die Abwahlmöglichkeiten im Rahmen des Demokratieprinzips verfassungsrechtlich unbedenklich. Bemerkenswert ist, dass im demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland außer dem Bürgermeister (also dem Oberhaupt auf der kommunalen Ebene) kein anderer Repräsentant direkt gewählt werden kann, ganz zu schweigen von der Möglichkeit einer Abwahl durch den Bürger. Nachdem die Voraussetzungen für die demokratischen Entscheidungen in Sachfragen als recht hoch einzuschätzen sind, die Anforderungen an die Direktwahl dagegen als eher gering zu bewerten sind, stellt sich die Frage, wie sich die Abwahl in das System der direkten Bürgerbeteiligung einordnen lässt. Es erscheint paradox, dass zunächst die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt wird, um deren institutionelle Position durch die direkte Legitimation zu stärken, und gleichzeitig als Korrektiv die Abwahlmöglichkeit einer „übermäßigen Stärkung“ entgegenwirken soll.

#### **4.2.1 Der Recall als Vorbild für die deutschen Abwahlregelungen**

In keinem Staat der Welt werden die Bürger an so vielen Sachentscheidungen beteiligt wie in den USA. Zwar gibt es dort auf Bundesebene keine direktdemokratischen Instrumente, sehr wohl aber in den 27 Bundesstaaten, in 15 der 20 größten Städte und in den meisten Gemeinden. Dabei sind die Ausgestaltung und die Anwendung

---

<sup>90</sup> BVerfGE 7, 17.10.1957 - 1 BvL 1/57, Rn. 50,

direktdemokratischer Instrumente so vielfältig wie die politischen Strukturen.<sup>91</sup> Die Geschichte der direkten Demokratie in den USA geht zurück bis auf die Zeit der Pilgerväter (Mayflower-Vertrag 1620). Deren Traditionen leben bis heute weiter in den *town meetings*, die immer noch in einigen Staaten existieren.<sup>92</sup> In den USA nennt sich die direktdemokratische Abwahl „Recall“. In achtzehn Bundesstaaten ist der so genannte „Recall“ als direktdemokratische Abwahl von Amtsträgern etabliert. Erstmals wurde der Recall im Wahlprogramm der Socialist Labor Party im Jahr 1892 gefordert. Los Angeles führte die Abwahl als erste Stadt bereits 1903 auf kommunaler Ebene ein. 1906 folgte der Bundesstaat Kalifornien. Kurz darauf folgte Oregon 1908 und ging noch einen Schritt über die bisherige Anwendbarkeit hinaus. Oregon verankerte den Recall auch für Ämter auf Staatsebene. Washington D.C. und Georgia führten den Recall 1978 ein und sind bislang die letzten Staaten, die dieses direktdemokratische Element in ihre Verfassungen aufnahmen. Seit Einführung des „Recall“ in den USA gab es ca. 5.000 Recalls. Bei etwa der Hälfte der Verfahren wurde der Amtsinhaber abgewählt. Die meisten Abwahlverfahren finden auf der kommunalen Ebene statt. Hier haben durch den Recall bisher ca. 2.000 kommunale Amtsträger ihren Posten verloren. Dabei handelt es sich jedoch nicht nur um Bürgermeister, sondern auch um Gemeinderäte oder Mitglieder von Schul- und Zweckverbänden (diese Möglichkeit gibt es in Deutschland bisher überhaupt nicht). 1921 wurde mit Lynn Frazier, dem Gouverneur von North Dakota, in den USA erstmals ein Gouverneur mit einem Recall abgewählt. In Kalifornien musste sich zuletzt der Amtsinhaber Gavin Newsom 2021 einem Recall stellen. Das Abwahlverfahren gegen Newsom wurde durch die Republikaner angestrengt. Der damals 53-Jährige wurde von konservativer Seite unter anderem wegen seiner liberalen Einwanderungspolitik und strikten Corona-Vorschriften kritisiert. In diesem Zusammenhang hatte er sich einen gewaltigen Fehltritt geleistet, als er kurz zuvor im Edelrestaurant "French Laundry" in der Weinregion Napa Valley speiste - ohne Maske, ohne Abstand, und damit entgegen seinen eigenen strengen Vorgaben.

Dass sich ein Gouverneur einem Recall stellen muss, ist selten. In der Geschichte der USA war Newsom erst der vierte Gouverneur, der einem Recall ausgesetzt war. Zwei Mal in der Geschichte des Landes wurde ein Gouverneur auf diese Weise aus seinem Amt gewählt – einmal davon in Kalifornien: 2003 schaffte der Filmstar Arnold

---

<sup>91</sup> Freitag, Wagschal, S. 19

<sup>92</sup> Freitag/Wagschal, Moeckli, S. 20

Schwarzenegger durch einen Recall den Sprung ins Gouverneursamt des Westküstenstaates. Die Wähler haben bei der Abstimmung im Recall zwei Fragen zu beantworten: Wollen sie, dass der Amtsinhaber vorzeitig abberufen wird? Und wer sollte ihn im Fall einer Abwahl für den Rest der Amtszeit ersetzen? Auch diese perspektivische Entscheidung für den Fortgang in der Gemeinde nach der Abwahl fehlt in Deutschland völlig.

Um sich auf seinem Posten zu halten, brauchte Newsom mindestens 50 Prozent der Wähler auf seiner Seite. Stimmten mehr als 50 Prozent für die Abwahl, würde er vorzeitig abgelöst, und der Alternativkandidat mit den meisten Stimmen – egal, wie viele Stimmen das sind – würde Gouverneur. Rein theoretisch könnte jemand auf diese Weise mit 25 Prozent der Stimmen oder weniger ins Gouverneursamt aufrücken.<sup>93</sup> Bei jenem Recall in Kalifornien 2021 stimmte die Mehrheit der Wähler für den Verbleib von Newsom im Amt.<sup>94</sup>

Im Vergleich zu Deutschland hat die Abwahl von direkt gewählten Amtsträgern in den USA eine deutlich längere Tradition und ist zahlenmäßig wesentlich etablierter.<sup>95</sup> Inwiefern diese viel intensivere Anwendung direktdemokratischer Instrumente zu „anderen“ Politikergebnissen führt, ist Silvano Moeckli in seinem Aufsatz „Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA“<sup>96</sup> auf den Grund gegangen und kommt in seinem Fazit zu der interessanten Feststellung: *„Festzuhalten ist, dass die direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten bislang keine substantiellen ‚schädlichen Wirkungen‘ hatte und dass sie unter dem Strich eher im Interesse ‚der meisten, nicht der wenigen‘ wirksam war.“* Dieser Feststellung ging eine umfassende Untersuchung aller direktdemokratischen Instrumente, deren Anwendungshäufigkeit und Erfolge voraus und das Argument, dass die direktdemokratischen Instrumente in den USA deshalb so gut funktionieren, weil das politische System in den USA insgesamt funktions- und lernfähig ist.

Ein echter internationaler Vergleich der direktdemokratischen Elemente auf nationaler Ebene ist schwierig, da in Deutschland auf der nationalen Ebene keine direktdemokratischen Instrumente vorgesehen sind. Denkbar ist ein Vergleich höchstens auf Landes- und Kommunalebene mit einigen föderalistischen Staaten, wie

---

<sup>93</sup> Stern, Politik, vom 14.09.2021, 21:30, "RECALL" IN KALIFORNIEN

„Was für die Demokraten bei der Abwahl von Gouverneur Gavin Newsom auf dem Spiel steht“

<sup>94</sup> Spiegel.de, Ausland, „Recall Wahl in Kalifornien, Pleite für die Trumpisten“, 15.09.21

<sup>95</sup> Böhme S. 8

<sup>96</sup> In Freitag/Wagschal, S.19 ff.

z.B. der USA, aber auch der Schweiz oder Österreich. Dabei ergeben sich für die deutschen Bundesländer jedoch Schwierigkeiten hinsichtlich der geringen Fallzahlen und der fehlenden konsequenten und vollständigen Datenlage.<sup>97</sup>

#### **4.2.2 Die Einleitung des Bürgerentscheids durch die Gemeindevertretung**

Das Instrument der Abwahl von Bürgermeistern ist keine neue Erfindung. Es ist vor allem kein Instrument, dass sich im Zusammenhang mit direktdemokratischen Mitwirkungsformen entwickelt hat. Die Abwahl von Bürgermeistern wurde bereits in den fünfziger und sechziger Jahren in einzelnen Kommunalverfassungen der Bundesländer geregelt.<sup>98</sup> Die Erforderlichkeit des Instruments wurde damit begründet, dass Konflikte zwischen dem Bürgermeister und der Gemeindevertretung entstehen können, die mit Mitteln aus dem Disziplinarrecht nicht geregelt werden können.<sup>99</sup> Die Aufgaben der Gemeindevertretung begründeten eine gewichtige Verschränkung der Tätigkeit des kommunalen Wahlbeamten mit der politischen Willensbildung in den Vertretungsorganen der Gemeinde und setzten eine Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister voraus.<sup>100</sup>

Da der Bürgermeister auch im Schnittpunkt zwischen politischer Willensbildung und fachlicher Verwaltung gesehen wurde, war die Abwahlmöglichkeit durch die Gemeindevertretung politisch, aber vor allem auch rechtlich umstritten.

Die Rechtsprechung hat jedoch die Rechtmäßigkeit der Abwahl durch die Gemeindevertretung bei Beachtung bestimmter Grundsätze inzwischen mehrfach anerkannt.<sup>101</sup> Die durch die Rechtsprechung für die Abwahl des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung formulierten Grundsätze bilden die Grundlage für die heutige Ausgestaltung der Abwahlregelungen – auch bei Beteiligung der Bürger.

Von direkt-demokratischen Instrumenten kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht die Rede sein, wenn die Initiative bzw. die Übertragung der Entscheidung erst durch die Gemeindevertretung erfolgt. Bedenklich ist, dass der zuvor direkt gewählte Bürgermeister – also durch die bewusste Entscheidung des Bürgers ins Amt berufen – durch die Initiative der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und der Bürger aufgefordert wird, seine Entscheidung zu „überdenken“, ohne wie bei der Direktwahl eine Alternative in Form eines neuen Kandidaten zu haben. So besteht rein theoretisch

---

<sup>97</sup> Freitag/Wagschal, Adrian Vatter, S. 71

<sup>98</sup> Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, vgl. Lenhof, S. 57

<sup>99</sup> Lenhof, S. 58

<sup>100</sup> Vgl. ebenda

<sup>101</sup> BVerfGE 7, S. 155ff, 8, S. 332ff

die Möglichkeit, dass der abgewählte Bürgermeister sich bei der erforderlichen Neuwahl als einziger Kandidat wieder zur Wahl stellt. Das ist paradox. Dies ist in den USA durch die gleichzeitige mit der Abwahlentscheidung verbundene Entscheidung über den Nachfolger ausgeschlossen.

#### **4.2.3 Die Einleitung des Bürgerentscheids durch die Bürger in Form des Bürgerbegehrens**

In den Bundesländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen ist neben der Einleitung des Abwahlverfahrens durch die Gemeindevertretung auch die Einleitung durch die Bürger direkt über ein Bürgerbegehren möglich. Diese Bundesländer haben die Einleitungsmöglichkeit des Abwahlverfahrens durch die Bürger angelehnt an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Sachfragen geregelt. Das bedeutet konkret, dass das Bürgerbegehren zur Abwahl des Bürgermeisters der formellen Unterstützung der Bürger der Gemeinde bedarf, indem eine bestimmte Anzahl (Quorum) der Bürger das Bürgerbegehren unterzeichnen muss. Diese Form der Einleitung kann aus Sicht der Autorin ohne weiteres als direktdemokratisches Instrument eingeordnet werden, da hier die Entscheidung der Bürger über das Verbleiben des Bürgermeisters direkt durch die Bürger herbeigeführt wird. Paradox erscheint es dennoch, da das Ergebnis der Direktwahl, und damit die Legitimation des Bürgermeisters durch das Volk, relativ einfach korrigiert bzw. rückgängig gemacht werden kann. Mit Blick auf die fehlenden fachlichen, sozialen und persönlichen Kompetenzen, die zur Ausführung des Amtes gefordert sind, fehlt es augenscheinlich auch an sachlichen Gründen, die zu einer eignungsbezogenen Kritik an der Person des Bürgermeisters, die die zuvor getroffene Wahlentscheidung in Frage stellen können.

In Brandenburg wird seit Einführung der Abwahl als Instrument der Bürgerbeteiligung am regesten davon Gebrauch gemacht. Allein 57 der insgesamt 160 in den vergangenen 30 Jahren eingeleiteten Abwahlverfahren fanden in Brandenburg statt. In der öffentlichen Diskussion wurde sogar der Begriff des „Bürgermeisterkegelns“ geprägt. Auch die Berliner Zeitung suchte 2006 mit dem Artikel „Es geht wieder los - das Bürgermeisterkegelns“ vom 24. Juli Gründe für die seinerzeit wieder vermehrt auftretenden Abwahlfälle.

Demnach war Mitte der 1990er Jahre Brandenburg für das „Bürgermeisterkegelns“ schon einmal bekannt gewesen. Aufgrund niedriger Prozenzhürden in der

Kommunalverfassung mussten sich zahlreiche Amtsinhaber einem Abwahlverfahren stellen, welches mitunter nur durch die Unzufriedenheit einer Minderheit begründet wurde.<sup>102</sup>

Auch die 1998 erfolgte Erhöhung der anfangs sehr niedrigen Einstiegshürde für das Bürgerbegehren mit 10 Prozent der Bürger als Unterschriftserfordernis auf nun bis zu 25 Prozent konnten daran nichts ändern.<sup>103</sup> Umso mehr Brisanz erhielten die Verfahren von 2006, da es in Cottbus, Eberswalde und Forst zu konkreten Missständen und entsprechenden Vorwürfen an die Amtsinhaber gekommen war. Die Berliner Zeitung nannte diese Häufung auch „Überdemokratisierung“.<sup>104</sup> Der zahlenmäßigen Erfassung ist zu entnehmen, dass auch in den letzten 15 Jahren mehr als 33 Prozent aller deutschlandweiten Abwahlverfahren in Brandenburg stattfanden. Bis 2008 waren es sogar 37 Prozent. Diese Häufung in Brandenburg kann aber nicht allein auf die Möglichkeit der Einleitung des Verfahrens durch ein Bürgerbegehren zurückgeführt werden, denn dann müsste das für die übrigen vier Bundesländer gleichfalls gelten. Gerade in Sachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ist dieser Trend aber nicht zu erkennen. Doris Böhme begründete die Häufung in Brandenburg mit dem besonders niedrigen Zustimmungsquorum für das Bürgerbegehren von gerade mal 10 Prozent. Dieses Initiativquorum wurde in der Folge auf bis zu 25 Prozent erhöht<sup>105</sup>. Aber auch danach ist in den vergangenen 15 Jahren kein anderer Trend in Brandenburg erkennbar. Folglich kann die Abwahlhäufigkeit nicht allein auf die rechtlichen Rahmenbedingungen reduziert werden, sondern wird von individuellen Verhältnissen in der Gemeinde bestimmt.

#### **4.2.4 Der Bürgerentscheid über die Abwahl**

Die Abwahl an sich erfolgt inzwischen wie die Wahl direkt durch die Bürger der Gemeinde im Rahmen des Bürgerentscheids – somit in der 2. Phase des Abwahlverfahrens. Die Frage zur Abwahl des Bürgermeisters, welche ausschließlich mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist und nicht wie in den USA beim Recall durch die Entscheidung für den potenziellen Nachfolger begleitet wird, bildet das Ende des Abwahlprozesses.

---

<sup>102</sup> Berliner Zeitung, „Es geht wieder los - das Bürgermeisterkegeln“ vom 24.07.2006

<sup>103</sup> Lenhof S. 85

<sup>104</sup> Berliner Zeitung, „Es geht wieder los - das Bürgermeisterkegeln“ vom 24.07.2006

<sup>105</sup> Böhme, S. 67

Während die Wahl des Bürgermeisters jedoch ausschließlich von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen abhängt und unabhängig von der Wahlbeteiligung ist,<sup>106</sup> orientiert sich die Abwahl an den Formalien des Bürgerentscheids in Sachfragen. Danach bedarf es für eine erfolgreiche Abwahl der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens eine festgelegte Anzahl der Abstimmungsberechtigten – das Zustimmungsquorum.<sup>107</sup> Die Quoren sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich – vgl. hierzu Tabelle 1, Abschnitt 4.2.6. Diese besonderen Anforderungen sind insofern interessant, als dass sie bei der Wahl nicht gefordert sind. Das heißt auch, dass bei der Abwahl automatisch die Nichtwähler für den Verbleib des Amtsinhabers stimmen, hingegen bei der Wahl des Bürgermeisters keine Rolle spielen. Den Nichtwählern kommt somit ausschließlich bei der Abwahl eine bedeutende Rolle zu. Das deutet auf eine besondere Relevanz der Zustimmungsquoren für das Ergebnis der Abwahlverfahren hin.<sup>108</sup>

Das durch den Wahlausschuss festgestellte amtliche (Ab-)Wahlergebnis besitzt die gleiche Kraft und Rechtswirkung wie ein Beschluss der Gemeindevertretung und muss durch die Verwaltung umgesetzt werden. Am Ende gibt es nur zwei Varianten: Der Bürgermeister wird nicht abgewählt und setzt seine Amtszeit fort, oder der Bürgermeister wird abgewählt und die Verwaltung muss die Vorkehrungen für eine neue Bürgermeisterwahl treffen. Der abgewählte Bürgermeister hat dabei die Möglichkeit, sich erneut zur Wahl zu stellen.<sup>109</sup>

Das Scheitern der Abwahl kann grundsätzlich mit der erforderlichen Stimmenmehrheit für den Verbleib des Bürgermeisters im Amt begründet werden oder das notwendige Zustimmungsquorum wird nicht erreicht.

#### **4.2.5 Ausgestaltung der Abwahlmodalitäten**

Die Abwahlmodalitäten in den einzelnen Bundesländern unterschieden sich ursprünglich nur geringfügig voneinander. Sie stimmten darin überein, dass keinerlei sachliche Voraussetzungen für die Abwahl vorgeschrieben waren. Es genügte ein Ereignis, dass zu einem Vertrauensbruch zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung führte.

---

<sup>106</sup> Mit Ausnahme von Brandenburg, hier gilt nach § 72 Abs. 2 BbgKWahlG: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der wahlberechtigten Personen umfasst.“

<sup>107</sup> Lenhof, S. 84

<sup>108</sup> Lenhof S. 85

<sup>109</sup> Fuchs, S. 29

Es war von Beginn an in allen Bundesländern ein zweistufiges Verfahren mit bestimmten qualifizierten Mehrheiten vorgeschrieben. In der ersten Stufe musste ein Antrag auf Abwahl in der Gemeindevertretung gestellt werden. Dieser Antrag bedurfte bereits bestimmter festgelegter Mehrheiten. In Niedersachsen musste der Antrag von mindestens Dreiviertel der gesetzlichen Anzahl der Vertreter, in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland von der Hälfte und in Nordrhein-Westfalen mit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Vertreter eingereicht werden. In Schleswig-Holstein war für den Antrag eine Mehrheit von zwei Drittel erforderlich.<sup>110</sup>

Nach Überwinden dieser erforderlichen Mehrheiten erfolgte nach Einhalten einer gesetzlich geregelten Frist von zwei bis sechs Wochen die Beschlussfassung über den Antrag in der Gemeindevertretung. Diese Fristen werden auch „Abkühlungsfristen“ genannt.

Der Beschluss über den Abwahantrag erfolgte ohne Aussprache in öffentlicher Sitzung. Aufgrund der erheblichen Bedeutung des Beschlusses waren auch hier bestimmte qualifizierte Mehrheiten festgeschrieben. In Niedersachsen war auch hierfür eine Dreiviertelmehrheit, in allen anderen Bundesländern eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.<sup>111</sup>

Nach der Öffnung der Kommunalverfassungen für die direktdemokratische Beteiligung der Bürger auch in Personalfragen können nunmehr in elf Bundesländern die hauptamtlichen Bürgermeister durch die Bürgerschaft über einen Bürgerentscheid abgewählt werden. Entsprechende Rahmenbedingungen in Ausgestaltung der erforderlichen qualifizierten Mehrheiten wurden von den Abwahlverfahren in der Gemeindevertretung übernommen.

Grundsätzlich erfolgt das Abwahlverfahren immer noch in zwei Stufen, der Initiierung und der Durchführung. Die Initiierung kann dabei durch die Gemeindevertretung per Beschluss oder in fünf Bundesländern auch direkt durch die Bürger über ein Bürgerbegehren erfolgen.

Ist die Initiierung des Abwahlbegehrens erfolgreich, findet der Bürgerentscheid statt. Der Bürgerentscheid, bei dem die Bürger mit Ja oder Nein darüber abstimmen, ob der Bürgermeister im Amt verbleiben soll, findet an einem Wahlsonntag statt und bildet den Abschluss des Verfahrens. Danach muss der Bürgermeister sein Amt niederlegen, wenn folgende zwei Stimmerfordernisse erfüllt werden: Zum einen muss die Mehrheit

---

<sup>110</sup> Lenhof, S. 58

<sup>111</sup> Lenhof, S. 59

der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger für die Abwahl des Bürgermeisters stimmen und zum anderen muss diese Mehrheit einen bestimmten Prozentsatz der wahlberechtigten Bürger der Gemeinde betragen. Ziel der doppelten Hürde im Abstimmungsquorum ist es, Zufalls- oder Bagatellmehrheiten zu verhindern. Diese doppelte Hürde ist auch zugleich der größte und relevanteste Unterschied zur Direktwahl des Bürgermeisters.

Den Nichtwählern kommt hierbei eine besondere Rolle zu. In den elf Bundesländern sind für den Erfolg eines Abwahlentscheids fünf verschiedene Quoren vorgesehen. Am höchsten liegen die Zustimmungsquoren in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. In Sachsen müssen sich 50 Prozent der Stimmberechtigten gegen den Bürgermeister aussprechen, und in Mecklenburg-Vorpommern müssen 33,3 Prozent der wahlberechtigten Bürger für die Abwahl sein. In Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen reicht eine einfache Mehrheit, wenn diese 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen muss eine Mehrheit von 30 Prozent der Wahlberechtigten gegen den Verbleib des Bürgermeisters im Amt stimmen. In Schleswig-Holstein reicht eine Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten (vgl. Tabelle 1, Abschnitt 4.2.6). Durch diese vorgegebenen Quoren stimmen die Nichtwähler automatisch für den Verbleib des Bürgermeisters im Amt. Bei der Direktwahl des Bürgermeisters zählen die Nichtwähler hingegen gar nicht beim Wahlergebnis mit.

Mit der Abwahl tritt der Bürgermeister in den einstweiligen Ruhestand.<sup>112</sup>

#### **4.2.6 Die Bedeutung der Abwahlmodalitäten**

Die vorgeschriebenen Abwahlmodalitäten haben zunächst die Aufgabe, den Bürgermeister vor zu großen Abhängigkeiten von der Gemeindevertretung zu schützen und die Kontinuität der Verwaltung gegenüber politisch emotionalisierten, stimmungsgeladenen und unüberlegten spontanen Entscheidungen zu wahren, die andernfalls nicht mit dem beamtenrechtlichen Status des Bürgermeisters bzw. mit seiner Stellung als eigenständiges Organ der Gemeinde zu vereinbaren wären.<sup>113</sup>

Die insbesondere aufgrund der Rechtsprechung formulierten Mehrheitserfordernisse (Quoren) sollen das erforderliche Mindestmaß an Unabhängigkeit gewährleisten, überstürzte Unmutsreaktionen der Gemeindevertreter möglichst ausschließen und

---

<sup>112</sup> Böhme, S 33

<sup>113</sup> Lenhof, S. 59

dem staatlichen Interesse an gemeindlicher Verwaltungskontinuität Rechnung tragen.<sup>114</sup>

Die folgende Tabelle gibt ein Überblick über die aktuellen Abwahlmodalitäten in den einzelnen Bundesländern:

Tabelle 1: Die einzelnen Abwählerfordernisse der Bundesländer im Überblick

Bundesland	Abwahl möglich?	Abkühlungsfrist zwischen Antrag und Beschluss der GV	Antrag GV?/ Quorum	Antrag Bürger (Bürgerbegehren) /Quorum?	Bürgerentscheid Quorum?
Baden-Württemberg	Nein				
Bayern	Nein				
Brandenburg <sup>115</sup>	Ja	1 – 3 Monate	Antrag 50 % Beschluss 2/3 der GV	Ja, 15% - 25% der Wahlberechtigten <sup>116</sup>	Mehrheit, mindestens 25 % der Wahlberechtigten
Hessen <sup>117</sup>	Ja	Keine	Antrag 50 % Beschluss 2/3 der GV	nein	Mehrheit, mindestens 30 % der Wahlberechtigten
Mecklenburg-Vorpommern <sup>118</sup>	Ja	keine	Beschluss 2/3 der GV	nein	2/3 der Abstimmenden Mindestens 33,33 % der Wahlberechtigten <sup>119</sup>
Niedersachsen <sup>120</sup>	Ja	keine	Antrag $\frac{3}{4}$ der GV Beschluss $\frac{3}{4}$ der GV	nein	Mehrheit, mindestens 25 % der Wahlberechtigten
Nordrhein-Westfalen <sup>121</sup>	Ja	Mindestens 2 Wochen	Antrag 50 % Beschluss 2/3 der GV	Ja, 15% - 20% der Wahlberechtigten <sup>122</sup>	Mehrheit, mindestens 25 % der Wahlberechtigten
Rheinland-Pfalz <sup>123</sup>	Ja	Mind. 2 Wochen	Antrag 50 % Beschluss 2/3 der GV	nein	Mehrheit, mindestens 30 % der Wahlberechtigten
Saarland <sup>124</sup>	Ja	Mind. 2 Wochen	Antrag 50 % Beschluss 2/3 der GV	nein	Mehrheit, mindestens 30 % der Wahlberechtigten

<sup>114</sup> BVerfGE 7, S. 155

<sup>115</sup> § 81 BbgKWahlG

<sup>116</sup> §§ 53 Abs. 2 BbgKVerf, 81 Abs. 2 Ziff.1 BbgKWahlG, Quorum für Unterschriften ist abhängig von der Einwohnerzahl

<sup>117</sup> § 76 Hessische Gemeindeordnung (HGO)

<sup>118</sup> Gern/Brüning, S. 269, Rd.Nr. 514

<sup>119</sup> Fuchs, S. 34

<sup>120</sup> Gern/Brüning, S. 269, Rd.Nr. 514

<sup>121</sup> § 66 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW GO)

<sup>122</sup> In Abhängigkeit von der Einwohnerzahl

<sup>123</sup> § 55 der Rheinland-Pfälzischen Gemeindeordnung (GemO)

<sup>124</sup> Gern/Brüning, S. 269, Rd.nr. 514

Sachsen <sup>125</sup>	Ja	keine	Beschluss ¾ der GV	Ja 1/3 der Wahl- berechtigten	Mehrheit, mindestens 50 % der Wahlberechtigten
Sachsen- Anhalt <sup>126</sup>	Ja	3 Tage	Antrag 2/3 der GV Beschluss ¾ der GV	nein	Mehrheit, mindestens 30 % der Wahlberechtigten
Schleswig- Holstein <sup>127</sup>	Ja	keine	1 Mitglied der GV Beschluss 2/3 der GV	Ja, 20 Prozent der Wahl- berechtigten	Mehrheit, mindestens 20 % der Wahlberechtigten
Thüringen <sup>128</sup>	Ja	Mind. 2 Wochen	1 Mitglied Beschluss 2/3 der GV	Ja, 35 % der Wahlberechtig- ten (seit 2016)	Mehrheit, mindestens 30 % der Wahlberechtigten

Vergleicht man die bisherige Literatur, stellt man fest, dass sich seit der Einführung der Abwahlmöglichkeiten die Voraussetzungen kaum verändert haben. Lediglich die Möglichkeit der Abwahl durch Initiative der Bürger über ein Bürgerbegehren wurde in den vergangenen zehn Jahren neu in zwei weiteren Bundesländern (Nordrhein-Westfalen und Thüringen) eingeführt. Damit gibt es diese Möglichkeit der direkten Demokratie nun in fünf der elf Bundesländer mit Abwahlmöglichkeiten.

Die Bedeutung der Abwahlmodalitäten wurde bereits in einigen Arbeiten aufgegriffen. So hat z.B. Doris Böhme die einzelnen Variablen (u.a. die verschiedenen Quoren für die Anträge, Beschlüsse, Bürgerentscheid, Einführung der Abwahlmöglichkeit und Bundesland an sich<sup>129</sup>) ins Verhältnis zu den Abwahlen gestellt.

Während sich die Wahl des Bürgermeisters ausschließlich nach der Mehrheit der tatsächlich abgegebenen Stimmen richtet, hängt der Erfolg der Abwahl durch Bürgerentscheid, ähnlich wie bei den Bürgerentscheiden in Sachfragen, zusätzlich von der Zustimmung einer festgelegten Mindestanzahl von Abstimmungsberechtigten ab. Insofern ist das Zustimmungsquorum für das Instrument der Abwahl von besonderer Bedeutung und soll daher im folgenden Abschnitt genauer betrachtet werden.

<sup>125</sup> § 51 sächsische Gemeindeordnung

<sup>126</sup> § 64 Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA

<sup>127</sup> § 57d Abs. 1 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein

<sup>128</sup> § 28 Abs. 6 Thüringer Kommunalordnung - ThürKO i.V.m. § 11 Abs. 2 EBBG (Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene Vom 7. Oktober 2016)

<sup>129</sup> Böhme, Anhang 2

#### 4.2.7 Die Zustimmungsquoren und die Auswirkungen auf die Anzahl der Abwahlverfahren in den einzelnen Bundesländern

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Zustimmungsquoren als „rechtsstaatsichernde Maßnahme“ und der Anzahl der Abwahlverfahren gibt. Hierzu wurde zunächst die zahlenmäßige Erfassung der Abwahlverfahren seit 1993 bis heute – also über einen Zeitraum von 30 Jahren - vervollständigt.

Tabelle 2: Zahlenmäßige Erfassung aller Abwahlverfahren seit 1993

Bundesland	Abwahlverfahren Bis 2008 <sup>130</sup>	Nach 2008	Erfolgreich		Gescheitert	
			2008	bis heute	2008	bis heute
Brandenburg	34	23 (plus 1) <sup>131</sup>	23	12	11	11
Hessen	9	12 <sup>132</sup>	7	11	2	1
Mecklenburg- Vorpommern	2	3 <sup>133</sup>	1	0	1	3
Niedersachsen	2	0 <sup>134</sup>	2	0	0	0
Nordrhein- Westfalen	3	7 <sup>135</sup>	2	3	1	4
Rheinland-Pfalz	2	3 <sup>136</sup>	1	2	1	1
Saarland	0 <sup>137</sup>	2	0	1	0	1
Sachsen	11	3 <sup>138</sup>	4	0	7	3
Sachsen-Anhalt	19	8 <sup>139</sup>	11	6	8	2
Schleswig- Holstein	2	0	0	0	2	0
Thüringen	6	9 <sup>140</sup>	4	3	2	6
Gesamt	90	70	55	38	35	32

Wenn man von der frühesten Einführung der Abwahlmöglichkeit im Jahr 1993 ausgeht, dann sind die jeweils betrachteten Zeiträume von 15 Jahren vergleichbar.

<sup>130</sup> Vgl. Böhme, Anhang1, S. 96 ff., Lenhof, S. 86, beide aus 2008, Die Zusammenstellung von Fuchs ist aus 2007 und damit älter.

<sup>131</sup> Aktuell läuft ein Bürgerbegehren gegen den BM der Stadt Wandlitz, die anderen 23 entstammen der Arbeit von Kelly Schröter aus 2018, Anhang 6, der eigenen Recherche sowie der E-Mail-Abfragen bei den Ländern und Gemeinden.

<sup>132</sup> Hessenschau, 3.6.22, Bürgermeisterabwahlverfahren

<sup>133</sup> Kelly Schröter, 2018, Anhang 6

<sup>134</sup> Keine Rückmeldung und keine Rechercheergebnisse, ebenso bei Schleswig-Holstein

<sup>135</sup> NRW.Mehr-Deomkratie.de, Themen, Wahlen, Abwahl Archiv

<sup>136</sup> E-Mail aus Innenministerium Rheinland-Pfalz vom 3.4.23

<sup>137</sup> Böhme und Lenhof haben für das Saarland kein Verfahren vermerkt, Fuchs, S. 53 erwähnt 1, laut E-Mail des Innenministeriums vom 5.04.23 gab es bisher 2 Verfahren (2010 und 2021)

<sup>138</sup> Kelly Schröter 2018, Anhang 6

<sup>139</sup> E-Mail Innenministerium S.-A. vom 4.4.23

<sup>140</sup> Kelly Schröter, 2018, Anhang 6

Insbesondere bei Brandenburg wird deutlich, dass hier sowohl bis 2008 als auch in dem Zeitraum danach gut ein Drittel aller Abwahlverfahren durchgeführt wurden. Insgesamt waren es seit 2008 bis heute mit 70 Verfahren etwas weniger als in dem Zeitraum davor. Erfolgreich waren bis 2008 55 der 90 Verfahren, also 61 Prozent. Im Zeitraum von 2008 bis 2023 waren 38 der 70 Verfahren erfolgreich. Mit 54 Prozent ist damit die Erfolgsquote der Abwahlverfahren in der jüngeren Vergangenheit etwas niedriger.

Durch Zusammenführung der Tabellen 1 und 2 soll veranschaulicht werden, ob ein Zusammenhang zwischen den unterschiedlich hohen Quoren und der Anzahl der erfolgreichen Abwahlverfahren dargestellt werden kann.

Tabelle 3: Erfolgreiche Abwahlverfahren in Abhängigkeit der Zustimmungsquoren

Quorum für Einleitung des Abwahlverfahrens	Bundesländer	Anzahl eingeleiteter Verfahren	Quorum Durchführung (Abwahl)	Bundesländer	Anzahl erfolgreicher Abwahlen
Kein, bzw. 1 Antrag, Beschluss 2/3	Mecklenburg-Vorpommern	5	Mehrheit der Abstimmenden, mind. 20 Prozent der Wahlberechtigten	<b>Schleswig-Holstein</b>	0
	<b>Schleswig-Holstein</b>	2			
	<b>Thüringen</b>	15			
Kein Antrag, Beschluss 3/4	<b>Sachsen</b>	14	Mehrheit der Abstimmenden, mind. 25 Prozent der Wahlberechtigten	<b>Brandenburg</b>	35 (61,4%)
				Niedersachsen	2 (100%)
				<b>Nordrhein-Westfalen</b>	5 (50%)
Antrag 1/2, Beschluss 2/3	<b>Brandenburg</b>	57	Mehrheit der Abstimmenden, mind. 30 Prozent der Wahlberechtigten	Hessen	18 (85,7%)
	Hessen	21		Rheinland-Pfalz	3 (60%)
	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	10		Saarland	1 (50%)
	Rheinland-Pfalz	5		Sachsen-Anhalt	17 (63%)
	Saarland	2		<b>Thüringen</b>	7 (46,7%)
Antrag 2/3 Beschluss 3/4	Sachsen-Anhalt	27	2/3 der Abstimmenden, 33,33 Prozent der Wahlberechtigten	Mecklenburg-Vorpommern	1 (20%)
Antrag 3/4 Beschluss 3/4	Niedersachsen	2	Mehrheit der Abstimmenden, 50 Prozent der Wahlberechtigten	<b>Sachsen</b>	4 (28,6%)

Auf den ersten Blick kann kein Zusammenhang zwischen den Hürden im Einleitungsverfahren und der Anzahl der Abwahlverfahren abgeleitet werden. Die Ursache liegt auf der Hand: Um abzuleiten, ob die Höhe der erforderlichen Quoren im Zusammenhang mit den tatsächlich eingeleiteten Abwahlverfahren steht, bedürfte es einer Analyse der gescheiterten Einleitungsversuche. Es bedürfte dafür einer statistischen Erhebung der an fehlenden Unterschriften der Gemeindevertreter gescheiterten bzw. am Abstimmungsergebnis bei der Beschlussfassung gescheiterten Anträge. Da schon die Ermittlung der durchgeführten Abwahlverfahren aufgrund der fehlenden statistischen Erhebung eine große Herausforderung darstellt, erscheint die Ermittlung der gescheiterten Abwahlinitiativen aussichtslos. Gleiches gilt für die Einleitung durch Bürgerbegehren. Auch hier gibt es keine (vollständige) Erfassung der Bürgerbegehren, welche aufgrund fehlender Unterschriften nicht zu einem Bürgerentscheid geführt haben.

Allenfalls kann im zweiten Schritt untersucht werden, ob ein Zusammenhang zwischen dem geforderten Quorum beim Bürgerentscheid (Spalte 4) und den erfolgreich verlaufenen Abwahlverfahren (Spalte 6) erkennbar ist. Da die Anzahl der Verfahren an sich sehr unterschiedlich ist, wird ergänzend zur absoluten Zahl der Verfahren der Anteil der erfolgreichen Verfahren in Prozent angegeben

Hier kann zumindest für die beiden Bundesländer mit den höchsten Abwählerfordernissen – Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – festgestellt werden, dass sie mit Abstand die niedrigste Erfolgsquote bei den Abwahlverfahren haben. Sehr auffällig ist Niedersachsen. Hier gilt es, bereits für die Einleitung des Abwahlverfahrens die höchsten Hürden zu nehmen. Es müssen drei Viertel der Gemeindevertreter den Antrag zu Abwahl einbringen und mit derselben Anzahl auch beschließen. Diese hohen Hürden lassen durchaus einen Rückschluss darauf zu, wieso die Anzahl von durchgeführten Verfahren mit zwei ausgesprochen gering ist. Interessant ist dabei, dass beide Verfahren erfolgreich, also mit der Abwahl des Amtsinhabers, endeten. Die höchsten Erfolgsquoten nach Niedersachsen haben Hessen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Das sind gleichzeitig auch die drei Bundesländer mit den meisten Abwahlverfahren an sich. Sie vereinen allein 105 der 160 durchgeführten Verfahren der letzten 30 Jahre. In allen vier Bundesländern ist eine Zustimmung zur Abwahl von weniger als einem Drittel der Wahlberechtigten erforderlich. Ein Zusammenhang zwischen geforderter Höhe der Quoren und dem Erfolg des Abwahlverfahrens kann also bejaht werden.

Ein weiterer interessanter Aspekt bei dieser Betrachtung ist, dass für die fünf Bundesländer<sup>141</sup> mit der direktdemokratischen Einleitungsmöglichkeit durch ein Bürgerbegehren keinerlei Gemeinsamkeiten in der Häufigkeit der Verfahren und der Erfolgsquote zu erkennen ist. Im Gegenteil, Schleswig-Holstein und Sachsen stechen mit einer niedrigen Anzahl bzw. mit einer sehr niedrigen Erfolgsquote heraus. Das ist, gemessen am besonderen direktdemokratischen Zugang zu diesem Instrument paradox.

### 4.3 Die Besonderheiten in Bayern und Baden-Württemberg

Die Amtszeit eines Bürgermeisters kann auch in Bayern und Baden-Württemberg vorzeitig für beendet erklärt werden, allerdings nicht durch den Bürger. Das erstaunt schon deshalb, weil in diesen beiden Bundesländern die direkte Demokratie ihre Wurzeln hat (Baden-Württemberg) bzw. bis heute die meisten Bürgerentscheide stattfinden (Bayern).<sup>142</sup>

Die Entscheidung über das vorzeitige Ende der Amtszeit des Bürgermeisters fällt in Baden-Württemberg das Verwaltungsgericht. Beantragen kann dies das Regierungspräsidium als obere Rechtsaufsichtsbehörde. Die Kriterien für den Antrag zur vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters sind in § 128 GemO für Baden-Württemberg sehr allgemein festgelegt. Danach ist ein Antrag dann gerechtfertigt, „ ... wenn der Bürgermeister den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht wird und dadurch solch erhebliche Missstände in der Verwaltung eintreten, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist.“

Die Abwahl eines Bürgermeisters – also die Verkürzung seiner regulären Amtszeit durch eine vorzeitig initiierte Abwahl durch Bürgerentscheid – ist sowohl in Baden-Württemberg als auch in Bayern nicht möglich. Die mögliche Schaffung eines Abwahlrechtes war Gegenstand einer kleinen Anfrage im Landtag Baden-Württembergs vom 15. Oktober 1998.<sup>143</sup> Mit der Drucksache 12 /3348 vom 26. November 1998 antwortete das Innenministerium auf diese Anfrage.

Insbesondere die Fragen „ ... 6.a) Wie beurteilt die Landesregierung die Möglichkeit der Bürgermeisterabwahl? ... ” und „ ... 6.b) Inwieweit stellt die Landesregierung Überlegungen an, angesichts verschiedener Vorfälle im Land, wie zum Beispiel in

---

<sup>141</sup> Die Bundesländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sind in der Tabelle fett gedruckt dargestellt

<sup>142</sup> Daniel Fuchs, S. 31

<sup>143</sup> Kleine Anfrage zur Abwahl von Bürgermeistern ([https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP12/Drucksachen/3000/12\\_3348\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP12/Drucksachen/3000/12_3348_D.pdf)) (PDF-Datei)

*Kenzingen, in Baden-Württemberg ebenfalls die Möglichkeit der Bürgermeisterabwahl zu schaffen, und welcher Art sind diese Überlegungen? ... “ sind für diese Arbeit interessant.*

*Die Antwort des Innenministeriums lautete damals: „ ... Zu 6: a) Die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Abwahl des Bürgermeisters in Baden-Württemberg ist insbesondere aus folgenden Gründen abzulehnen:*

*1. Das zentrale Merkmal der über Jahrzehnte gewachsenen und bewährten Gemeindeverfassung in Baden-Württemberg ist eine starke Stellung des Bürgermeisters. Der Bürgermeister ist nach § 23 GemO neben dem Gemeinderat als Hauptorgan ein selbständiges Verwaltungsorgan der Gemeinde, das dem Gemeinderat unabhängig gegenübersteht. Durch die enge Verzahnung und die gegenseitigen Kontrollfunktionen ist ein sinnvolles Zusammenwirken dieser Organe sichergestellt. Eine deutliche Veränderung in der Stellung des Bürgermeisters würde das sorgfältig austarierte Gleichgewicht dieser Gemeindeorgane beeinträchtigen und den Bürgermeister erheblich schwächen. Der Bürgermeister kann seine Verantwortlichkeiten gegenüber dem Gemeinderat wirksamer wahrnehmen, wenn er nicht mit der Einleitung eines Abwahlverfahrens durch den Gemeinderat rechnen muss.*

*2. Abwahlmöglichkeiten, die auch von Minderheiten initiiert werden können, bergen immer die Gefahr des Missbrauchs in sich. Als Vorsitzender des Gemeinderats muss der Bürgermeister auf einen Ausgleich der gegensätzlichen politischen Interessen im Gemeinderat hinwirken. Er ist dabei stets den kommunalpolitischen Auseinandersetzungen der einzelnen politischen Gruppierungen ausgesetzt. Oft ist er Mitglied einer Partei oder von politischen Gruppierungen bei seiner Wahl unterstützt worden. Politische Gegner könnten den Bürgermeister aus diesem Grund in den Mittelpunkt ihrer Auseinandersetzungen rücken und durch Abwahlinitiativen für ihren Zweck missbrauchen. In der Gemeinde würde dadurch erhebliche kommunalpolitische Unruhe erzeugt werden.*

*3. Die Abwahlmöglichkeit würde die Rechtsstellung des Bürgermeisters schwächen. Bereits jetzt wird häufig beklagt, dass sich zu wenig qualifizierte Bewerber um das Amt des Bürgermeisters bewerben. Es wäre zu erwarten, dass die mit der Einführung der Abwahlmöglichkeit verbundene erhebliche Schwächung der Rechtsstellung des Bürgermeisters sich negativ auf die Bereitschaft auswirken würde, sich um dieses Amt zu bewerben.*

*Zu 6 b) Aus den in Buchstabe a) genannten Gründen bestehen keine Überlegungen, in Baden-Württemberg die Möglichkeit der Bürgermeisterabwahl einzuführen. Die Kontrolle durch den Gemeinderat und die Möglichkeiten der Rechtsaufsichtsbehörde (förmliche Disziplinarverfahren einschließlich der vorläufigen Dienstenthebung, Bestellung eines Beauftragten nach § 124 GemO und vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters nach § 128 GemO) reichen aus, um in Einzelfällen einer nachweisbar mangelhaften Amtsführung des Bürgermeisters zu begegnen. Dr. Schäuble Innenminister“*

Auch in Bayern können Bürgermeister nicht abgewählt werden. „*Sie sind Beamte und Beamtinnen der jeweiligen Gemeinde im Sinne des Kommunal-Wahlbeamten-Gesetzes.*“, erläuterte eine Sprecherin des bayerischen Innenministeriums auf KOMMUNAL-Anfrage. Sie wird weiterhin zitiert: „*... Das Beamtenverhältnis kann vor Ablauf der sechsjährigen Amtszeit nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe beendet werden, die im Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz in Verbindung mit dem Beamtenstatusgesetz abschließend normiert sind ...*“. Danach ist die vorzeitige Beendigung des Beamtenverhältnisses möglich bei Dienstunfähigkeit, Entfernung aus dem Dienst aus disziplinarrechtlichen Gründen und dem Verlust der Beamtenrechte durch ein rechtskräftiges Strafurteil.<sup>144</sup>

Da die Anfrage in Baden-Württemberg bereits mehr als 25 Jahre zurückliegt und für Bayern keine weiteren Informationen dokumentiert sind, wurden beide Innenministerien mit Datum vom 30. Mai 2023 per E-Mail durch die Autorin um eine entsprechende Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

Bayern:

1. Aus welchen Beweggründen heraus haben ausgerechnet die beiden Bundesländer, die als Erste direktdemokratische Instrumente zur Bürgerbeteiligung in ihren Verfassungen installiert haben, die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters durch den Bürger nicht vorgesehen?

2. Gab es bisher Bestrebungen (etwa durch Anfragen, Petitionen, Bürgerbegehren) aus der Bürgerschaft oder Politik, die Abwahlmöglichkeit für Bürgermeister einzuführen?<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Kommunal.de, „Wie werden Bürgermeister in Deutschland abgewählt?“

<sup>145</sup> Das vollständige Interview ist in Anlage 1 im Anhang dieser Arbeit abgebildet

Baden-Württemberg:

1. Bildet die Antwort aus der Drucksache 12/3348 aus dem Jahr 1998 auch aktuell den Standpunkt des Innenministeriums Baden-Württembergs ab?

2. Gab es seither weitere Bestrebungen aus der Bürgerschaft oder der Politik, z.B. in Form von Anfragen, Petitionen oder Bürgerbegehren, zur Einführung der Abwahlmöglichkeit der Bürgermeister durch Bürgerentscheid? <sup>146</sup>

Die Antworten beider Ministerien sind insbesondere mit Blick auf die Thesen dieser Arbeit sehr aufschlussreich. Die Antwort des bayrischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration, vertreten durch Herrn Markus Weißmüller, ist insbesondere dahingehend interessant, dass sich das Ministerium darauf stützt, dass „... die Verankerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung durch das ‚Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids‘ auf dem Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 beruht.“

Die darin enthaltenen Negativkataloge der Art. 18a Abs. 3 GO und Art. 12a Abs. 3 LKrO schließen u.a. Entscheidungen über das Rechtsverhältnis des Bürgermeisters aus. Da diese bestehenden Regelungen der direktdemokratischen Beteiligung der Bürger in der Kommunalpolitik durch Volksentscheide geschaffen wurden, bekennt sich das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration dazu und „... ist generell eher zurückhaltend, soweit es um Initiativen geht, durch Volksentscheide geschaffene Regelungen zu ändern.“

Weiter führt Weißmüller aus: „Parlamentarische Initiativen zur Einführung einer Abwahlmöglichkeit für erste Bürgermeister und – konsequenterweise – Landräte und Bezirkstagspräsidenten gab es hierzu, soweit bekannt, bisher nicht.“

Abschließend bekennt sich das bayrische Staatsministerium zu den durch das Innenministerium Baden-Württembergs im Rahmen der kleinen Anfrage vom 15. Oktober 1998 genannten Vorbehalte und bezeichnet diese als in der Sache „... jedenfalls plausibel ...“.

Die Antwort des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Referat 22 Kommunales Verfassungsrecht und Dienstrecht, vertreten durch Herrn Hermann Königsberg, ist vor allem dahingehend bemerkenswert, dass es nach 1998 im Jahr 2017 einen weiteren konkreten parlamentarischen Versuch gab, die Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters ins Gespräch zu bekommen.

---

<sup>146</sup> Das vollständige Interview ist in Anlage 2 im Anhang dieser Arbeit abgebildet

Davor und danach gab es wiederholt parlamentarische Initiativen zur Einführung einer Abwahlmöglichkeit. *„Der Landtag hat eine solche Regelung aber bisher nicht für erforderlich gehalten. Zuletzt hat ein diesbezüglicher Änderungsantrag der SPD-Fraktion zu dem vom Landtag am 29. März 2023 beschlossenen Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften keine parlamentarische Mehrheit gefunden.“*

Zu der aktuellen Haltung der Landesregierung wird auf die Landtagsdrucksache zu der Anfrage aus dem Jahr 2017 mit dem Aktenzeichen DS 16 / 1700 24. 02. 2017<sup>147</sup> verwiesen. Diese nimmt Bezug auf die seinerzeitige Antwort des Innenministers Schäuble aus dem Jahr 1998 und bestätigt die darin getroffenen Aussagen. Dazu ergänzend begründet das Ministerium die Nichteinführung von Bürgerentscheiden zur Abwahl mit zahlreichen anderweitig bestehenden Kontrollmechanismen und Möglichkeiten, die Amtszeit des Bürgermeisters bei Pflichtverstößen vorzeitig zu beenden. Konkret führt es dazu wie folgt aus: *„Nach § 128 GemO kann – wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen – die Amtszeit des Bürgermeisters für beendet erklärt werden, wenn der Bürgermeister den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht wird und dadurch so erhebliche Missstände in der Verwaltung eintreten, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist. Die Entscheidung trifft das Verwaltungsgericht auf Antrag der oberen Rechtsaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium). Außerdem unterliegen Bürgermeister als Beamte auf Zeit den Bestimmungen über die Beendigung des Beamtenverhältnisses nach Beamten- und Disziplinarrecht. Die Rechtsaufsichtsbehörde nimmt nach § 92 Nummer 1 des Landesbeamtengesetzes die Aufgaben der für die Ernennung zuständigen Stelle, der obersten Dienstbehörde und für bestimmte beamtenrechtliche Entscheidungen des Dienstvorgesetzten und nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 des Landesdisziplinargesetzes die Aufgaben der Disziplinarbehörde wahr. Alle danach in Betracht kommenden Maßnahmen bedürfen der Prüfung und Abwägung durch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden. Die Rechtsaufsichtsbehörde trifft die gebotenen Entscheidungen in eigener Zuständigkeit. Die Bürger können sich allein oder in Gemeinschaft mit Anderen schriftlich mit Beschwerden oder mit Bitten, Maßnahmen gegen den Bürgermeister einzuleiten, an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde*

---

<sup>147</sup> Da diese Drucksache nicht online abrufbar ist, ist sie dieser Arbeit als Anlage 2a beigelegt

wenden (Artikel 17 des Grundgesetzes). Sie haben jedoch keinen Anspruch darauf, dass die Rechtsaufsichtsbehörde in der gewünschten Weise tätig wird.“

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass es in absehbarer Zeit keine Änderung an der Sonderstellung der Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg in Bezug auf die Möglichkeit der Abwahl von Bürgermeistern geben wird. In den beiden Ländern mit der mit Abstand ältesten Tradition in direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, insbesondere mit der jahrzehntelangen Alleinstellung hinsichtlich der Direktwahl der Bürgermeister, erachtet man die Einführung einer Abwahlmöglichkeit durch Bürgerentscheid als überflüssig und durch andere weitreichende Möglichkeiten, die Amtszeit des Bürgermeisters zu beenden, hinreichend geregelt. Vor allem sähe man darin eine Gefährdung bzw. Umkehr der durch die Direktwahl gewonnenen institutionellen Stärke der Bürgermeister sowie eine negative Auswirkung auf die Bereitschaft, sich um dieses Amt zu bewerben.<sup>148</sup> Beide Länder sehen in Direktwahl und Abwahl durch Bürgerentscheid einen Widerspruch – oder auch ein Paradoxon.

#### **4.4 Die Institutionelle Stärke des Bürgermeisters in den einzelnen Bundesländern in Abhängigkeit von der Möglichkeit der Abwahl durch Bürgerentscheid**

Da gerade die Bundesländer ohne Abwahlverfahren die Einführung der Direktwahl als institutionelle Stärkung des Bürgermeisters ansehen und u.a. aus diesem Grund das Instrument der Abwahl nicht einführen, soll im Rahmen dieser Arbeit, insbesondere mit Blick auf die These des Demokratieparadoxons, auch dieser Aspekt genauer untersucht werden. Björn Egner hat bereits 2007 verschiedene Indexe entwickelt, um die Position des Bürgermeisters mittels institutioneller Unterscheidungsmerkmale in den einzelnen Bundesländern zu vergleichen. Der Index besteht insgesamt aus basalen Merkmalen von Bürgermeistern, nämlich der Wahl und der Abwahl, der allgemeinen Kompetenzverteilung und dem Binnenverhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung.<sup>149</sup> Die Stärke des Bürgermeisters hat er dabei auch von der Möglichkeit der Abwahl in Abhängigkeit gebracht und zusätzlich die erforderlichen Zustimmungsquoren berücksichtigt. Dafür hat er folgende Kodierung festgelegt:

---

<sup>148</sup> Schäuble im Rahmen seiner Antwort auf die DS 12/3348 aus dem Jahr 1998

<sup>149</sup> Egner, „Bürgermeister in Deutschland“, 2017, S. 23

1. Kann die Gemeindevertretung eine Abwahl einleiten, besitzt der Bürgermeister eine schwächere Position, das ergibt den Wert „0“. Im Gegensatz dazu erhält der Bürgermeister, der nicht durch Beschluss der Gemeindevertretung abgewählt werden kann, den Wert „1“ für eine starke Position.
2. Reicht für den Antrag die Hälfte der Gemeindevertreter oder ist für den Antrag an sich gar kein Quorum vorgesehen, ist der Bürgermeister in einer schwächeren Position (Wert „0“), als seine Kollegen, bei denen zwei Drittel (Wert „0,5“) oder gar drei Viertel (Wert „1“) erforderlich sind.
3. Die gleiche Kodierung gilt für den durch die Gemeindevertretung zu fassenden Beschluss: je höher das erforderliche Quorum, desto stärker die Position des Bürgermeisters.
4. Kann das Abwahlverfahren auch durch die Bürger über ein Bürgerbegehren eingeleitet werden, besitzt der Bürgermeister wiederum eine schwächere Position („0“), als der, der nicht durch ein Bürgerbegehren abgewählt werden kann („1“).
5. Schließlich gibt es auch für den entscheidenden Bürgerentscheid unterschiedliche Quoren, und auch hier gilt: je höher das erforderliche Quorum, desto stärker der Bürgermeister. Egner vergibt für eine einfache Mehrheit den Wert „0“, für die erforderliche zwei Drittel-Mehrheit den Wert „0,5“ und für die grundsätzlich fehlende Möglichkeit wiederum den Wert „1“.
6. Letztlich bedarf es in den meisten Bundesländern auch der Zustimmung zur Abwahl durch eine bestimmte Anzahl an Wahlberechtigten. Hier gilt, je höher die erforderliche Zustimmungsquote, desto stärker der Bürgermeister. Bei einem sehr hohen Quorum von 50 Prozent vergibt Egner den Wert „1“, bei einem Quorum von einem Drittel liegt der Wert bei „0,5“. Bei einem niedrigeren Quorum sitzt nach Egner der Bürgermeister „... *faktisch auf dem Schleudersitz*“

... <sup>150</sup>

Da sich die Rechtslage in den letzten 15 Jahren in einigen Bundesländern verändert hat, soll zunächst an dieser Stelle die institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit der Abwahlmodalitäten auf der Grundlage von Egners Index in der Tabelle 4 dargestellt werden:

---

<sup>150</sup> Egner, „Einstellungen deutscher Bürgermeister“, S.81

Tabelle 4: institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit der Abwahlmodalitäten

Bundesland	1.	2.	3.	4.	5.	6.	Stärkeindex in Bezug auf die Abwahl	Stärkeindex in Bezug auf die Wahl
Baden- Württemberg	1	1	1	1	1	1	1,00	1,00
Bayern	1	1	1	1	1	1	1,00	0,00
Brandenburg	0	0	0,5	0	0	0	0,08	1,00
Hessen	0	0	0,5	1	0	0,5	0,33	0,75
Mecklenburg- Vorpommern	0	0	0,5	1	0,5	0,5	0,42	1,00
Niedersachsen	0	1	1	1	0	0	0,50	0,50
Nordrhein- Westfalen	0	0	0,5	0	0	0	0,08	0,50
Rheinland-Pfalz	0	0	0,5	1	0	0,5	0,33	1,00
Saarland	0	0	0,5	1	0	0,5	0,33	1,00
Sachsen	0	0	1	0	0	1	0,33	1,00
Sachsen-Anhalt	0	0,5	1	1	0	0,5	0,5	1,00
Schleswig-Holstein	0	0	0,5	0	0	0	0,08	1,00
Thüringen	0	0	0,5	0	0	0,5	0,17 <sup>151</sup>	0,75 <sup>152</sup>

Diese Stärke-Schwäche-Kodierung hat Egner auch für die Modalitäten zur Wahl der Bürgermeister vorgenommen. Das Ergebnis ist in der letzten Spalte der Tabelle 4 dargestellt. Dabei hat er einmal betrachtet, inwiefern die Wahlperioden von Bürgermeister und Gemeindevertretung einheitlich oder unabhängig voneinander mit unterschiedlicher Dauer sind, verbunden mit der Variable der Amtszeit. Als zweiten Index hat er die Möglichkeit der von Parteien unabhängigen Kandidatur betrachtet.<sup>153</sup> Die Innenminister der Länder Baden-Württemberg und Bayern betonen im Rahmen ihrer Antworten, dass die Einführung des Instrumentes Abwahl die durch die Direktwahl gewonnene Stärke der Bürgermeister schwächen würde. Bringt man die beiden Stärke-Indexe für die Wahl und die Abwahl zusammen mit den tatsächlich erfolgreich durchgeführten Abwahlverfahren in den vergangenen 30 Jahren, ergibt sich das in Tabelle 5 dargestellte Bild.

Dabei werden die Stärkewerte durch die Autorin wie folgt festgelegt:

<sup>151</sup> In Nordrhein-Westfalen und Thüringen wurde 2011 bzw. 2016 die Möglichkeit der Einleitung der Abwahl durch Bürgerbegehren eingeführt.

<sup>152</sup> Egner, „Einstellungen deutscher Bürgermeister“, 2007, Tabelle 13, S. 80

<sup>153</sup> Egner, „Einstellungen deutscher Bürgermeister“, 2007, S. 78 ff.

kein erfolgreiches Abwahlverfahren = 1; 1 bis 10 = 0,5; mehr als 10 = 0

Tabelle 5 institutionelle Stärke der Bürgermeister in Abhängigkeit der erfolgreich durchgeführten Abwahlverfahren

Bundesland	Stärkeindex in Bezug auf die Abwahl	Stärkeindex in Bezug auf die Wahl	Stärkeindex in Bezug auf erfolgreiche Abwahlverfahren <sup>154</sup>	Stärkeindex gesamt
Baden-Württemberg	1,00	1,00	1	1,00
Bayern	1,00	0,00	1	0,67
Brandenburg	0,08	1,00	0	0,36
Hessen	0,33	0,75	0	0,36
Mecklenburg-Vorpommern	0,42	1,00	0,5	0,64
Niedersachsen	0,50	0,50	0,5	0,50
Nordrhein-Westfalen	0,08	0,50	0,5	0,36
Rheinland-Pfalz	0,33	1,00	0,5	0,61
Saarland	0,33	1,00	0,5	0,61
Sachsen	0,33	1,00	0,5	0,61
Sachsen-Anhalt	0,5	1,00	0	0,50
Schleswig-Holstein	0,08	1,00	1	0,69
Thüringen	0,17	0,75	0,5	0,47

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die institutionelle Stärke der Bürgermeister in Baden-Württemberg und Bayern insbesondere aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Abwahl am stärksten ist und dass vor allem die Bürgermeister in den Bundesländern, in denen die Abwahlverfahren auch durch die Bürger direkt eingeleitet werden können, die geringste institutionelle Stärke aufweisen. Eine Ausnahme bildet Schleswig-Holstein. Hier resultiert der starke Wert insbesondere aus der fast nicht vorhandenen Abwahlpraxis, obwohl die Hürden hier besonders gering sind.

Brandenburg hingegen fällt insbesondere dadurch auf, dass hier die Modalitäten zur Wahl des Bürgermeisters dessen Position besonders stärken. Diese Stärke wird offensichtlich durch die Schwächung aufgrund der Abwahlmodalitäten und die Häufigkeit der erfolgreichen Durchführung von Abwahlverfahren vollständig wieder aufgehoben. Gemessen an der historischen Idee der Einführung der Direktwahl und der gewollten direktdemokratischen Bürgerbeteiligung sowie der daraus

<sup>154</sup> Die zugrunde gelegten Zahlen für die erfolgreichen Abwahlverfahren stammen aus Tabelle 2

resultierenden Bürgernähe des direkt gewählten Bürgermeisters kann dieses Phänomen der „Stärkeumkehr“ durch die Abwahlmöglichkeit durchaus als Demokratieparadoxon bezeichnet werden.

Die Antwort des Innenministeriums Baden-Württemberg auf die kleine Anfrage zur Abwahlmöglichkeit aus dem Jahr 1998 unterstreicht deutlich, je ausgeprägter die institutionelle Stärke des Bürgermeisters ist, desto höher ist auch die Anziehungskraft auf das Amt. Gestaltungsspielraum, Machtfülle und Wahlmodus haben erheblichen Einfluss darauf, wer Bürgermeister werden will und es auch tatsächlich wird.<sup>155</sup>

#### **4.5 Zwischenfazit**

Erst seit den 1990er Jahren gibt es in Deutschland flächendeckend mit der Direktwahl des Bürgermeisters und der Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid direktdemokratische Instrumente in Personalfragen. Ausnahmen bilden die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern. Hier gibt es schon seit den 1950er bzw. 1970er Jahren die Möglichkeit der Direktwahl des Bürgermeisters. Beide Bundesländer gelten als die Wiege der direkten Demokratie in Deutschland und beide Bundesländer sehen bis heute nicht die Notwendigkeit zur Einführung des Instrumentes Abwahl durch Bürgerentscheid.

Der Ursprung des Instrumentes Abwahl ist nicht in der direkten Bürgerbeteiligung zu finden. Grundlage ist vielmehr die Auslegung des Verhältnisses zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister, und bis zur Einführung der Abwahl durch Bürgerentscheid war sie nur durch die Gemeindevertretung selbst möglich. Das Kräfteverhältnis zwischen Vertretung und Bürgermeister sollte und soll damit ausbalanciert werden. Durch die hohen formalen Anforderungen ist es weniger als machtpolitisches Instrument als vielmehr als Möglichkeit gedacht, eine Blockade aufgrund fehlender Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister aufzuheben. Zumindest kann dies als Ursprungsgedanke bei der Einführung des Instrumentes Abwahl unterstellt werden.

Betrachtet man die rechtliche Ausgestaltung der Abwahlregelungen, so sind Gemeinsamkeiten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Sachfragen zu erkennen. Gleichzeitig stellen diese Abwahlmodalitäten den größten Unterschied zur Direktwahl dar. Die Einleitungsbefugnis für das Abwahlverfahren unterscheidet sich jedoch zu den Entscheidungen in Sachfragen deutlich. Im Gegensatz dazu liegt bei

---

<sup>155</sup> Landeskunde Baden-Württemberg, Bürgermeister/Bürgermeisterin in Baden-Württemberg

den Abwahlverfahren mehrheitlich die Einleitungsbefugnis ausschließlich bei der Gemeindevertretung. Immerhin gibt es inzwischen in fünf der elf Bundesländer die Möglichkeit der Einleitung durch Bürgerbegehren. Die deutliche Abweichung gerade an dieser Stelle ist bemerkenswert, da die Abwahl in kausalem Zusammenhang mit einer zuvor von den Bürgern direkt getroffenen Personalentscheidung steht. Der Grund für diese beschnittene Kompetenz der Bürger durch das Initiativrecht der Gemeindevertretung ist nicht offensichtlich. Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters wird allgemein als Stärkung der Rolle des Bürgermeisters angesehen. Durch die direkte Legitimation durch den Bürger ist mit der Rolle des Bürgermeisters eine größere Bürgernähe verbunden und der Dienstleistungscharakter der Verwaltung wird verstärkt.

Die Rahmenbedingungen für die Wahl und die Abwahl haben Einfluss auf die institutionelle Stärke des Bürgermeisters. Am größten ist die institutionelle Stärke der Bürgermeister in den Bundesländern ohne Abwahlmöglichkeit. In einigen Bundesländern wird trotz niedriger Hürden vom Instrument der Abwahl nur sehr wenig Gebrauch gemacht. Die Ursachen dafür könnten Bestandteil einer weiteren Untersuchung sein.

Eine Abhängigkeit der Erfolgsquote der Abwahlverfahren von den Zustimmungsquoren konnte nur ansatzweise nachgewiesen werden.

Die drei Bundesländer mit den meisten Abwahlverfahren Hessen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg haben die höchsten Erfolgsquoten und zugleich die niedrigste erforderliche Zustimmungquote. Sie vereinen allein 105 der 160 durchgeführten Verfahren der letzten 30 Jahre. In diesen drei Bundesländern ist eine Zustimmung zur Abwahl von weniger als einem Drittel der Wahlberechtigten erforderlich.

Ein interessantes Ergebnis der Betrachtung der Abwahlmodalitäten ist, dass für die fünf Bundesländer mit der direktdemokratischen Einleitungsmöglichkeit durch ein Bürgerbegehren keinerlei Gemeinsamkeiten in der Häufigkeit der Verfahren und der Erfolgsquote zu erkennen ist. Im Gegenteil, Schleswig-Holstein und Sachsen stechen mit einer niedrigen Anzahl an Verfahren und mit einer sehr niedrigen Erfolgsquote heraus. Das ist, gemessen am besonderen direktdemokratischen Zugang über das Bürgerbegehren zum Instrument der Abwahl, paradox.

Die sehr unterschiedliche Anwendungshäufigkeit des Instruments Abwahl bildet kein schlüssiges Erklärungsmuster. Dies lässt auch den Rückschluss zu, dass die unterschiedliche Anwendungshäufigkeit auf länderspezifische Ursachen

zurückzuführen ist. Mögliche Erklärungen für die Unterschiede in der Häufigkeit der Abwahlverfahren können in mehreren Komponenten gesehen werden. Faktoren wie die berufliche Qualifikation des Bürgermeisters, die Persönlichkeit des Bürgermeisters und die politische (Un-)Gleichgestimmtheit mit der Gemeindevertretung, die wirtschaftliche Situation und die politische Stimmung in der Gemeinde können die Anwendungshäufigkeit der Abwahl beeinflussen. Speziell die große Anzahl an Abwahlverfahren in den neuen Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) lassen vermuten, dass finanzielle, personelle und strukturelle Herausforderungen bei der Häufigkeit der Abwahlverfahren eine Rolle spielen.<sup>156</sup>

Daniel Fuchs kommt im Rahmen seiner Untersuchung im Jahr 2007 in diesem Zusammenhang zu folgendem Ergebnis: Die Erfolgchancen eines Abwahlverfahrens sind größer:

- in kleinen Kommunen,
- bei hoher Abstimmungsbeteiligung,
- bei einem einstimmigen Einleitungsbeschluss des Rates,
- wenn im gleichen Bundesland bereits erfolgreiche Abwahlverfahren stattgefunden haben,
- wenn die Bürger über die Gründe für die Abwahl überzeugend informiert wurden und
- wenn Wahlbeteiligung und Zustimmungsquoren nicht zu weit auseinanderliegen.

Allein die Möglichkeit, einen Bürgermeister abzuwählen, bzw. erfolgreich durchgeführte Abwahlverfahren können dazu führen, dass Amtsinhaber sich um mehr Bürgernähe und eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Gemeindevertretung bemühen.<sup>157</sup>

Als Vorbild für direktdemokratische Entscheidungen in Personalfragen, insbesondere zur Abwahl, gilt unter anderem der Recall in den USA. Im Vergleich zu Deutschland hat die Abwahl von direkt gewählten Amtsträgern in den USA eine erheblich längere Tradition, ist zahlenmäßig deutlich etablierter und ist dort nicht nur auf kommunaler Ebene möglich. Ein echter internationaler Vergleich der direktdemokratischen Elemente auf nationaler Ebene ist jedoch schwierig, da in Deutschland auf Bundes- und Landesebene keine direktdemokratischen Instrumente vorgesehen sind.

---

<sup>156</sup> Lenhof S. 100

<sup>157</sup> Fuchs, S. 105

## 5 Wahl und Abwahl - Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon

In einem Zitat von Gern/Brüning heißt es:

„Soweit das Volk die Verwaltungsleitung abwählt, handelt es sich bei der Abwahl um einen **Rechtsakt sui generis (actus contrarius zur Wahl)**“<sup>158</sup>

Der lateinische Begriff „Actus contrarius“ - gegenteiliger Akt, gegenteilige Rechtshandlung - ist ein juristischer Fachbegriff für eine Handlung, mit der eine frühere Handlung (actus primus) rückgängig gemacht bzw. das Gegenteil erreicht werden soll.<sup>159</sup>

Zutreffender könnte man den Zusammenhang oder auch den Widerspruch zwischen Wahl und Abwahl nicht beschreiben. Auf den ersten Blick stellen Wahl und Abwahl also ein Paradoxon dar, etwas, das sich auf den ersten Blick widerspricht, sich gegenseitig aufhebt bzw. beim üblichen Verständnis der jeweiligen Instrumente Wahl und Abwahl zu einem Widerspruch führt. Direktwahl und Abwahl gibt es nur auf der kommunalpolitischen Ebene. Beides sind demokratische Instrumente zur (direkten) Bürgerbeteiligung in Personalfragen – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon also?

Die Analyse von Paradoxien kann zu einem tieferen Verständnis der Instrumente führen, was den Widerspruch im besten Fall auflöst.

Stellt man heraus, weshalb die Direktwahl der Bürgermeister in den 1990er Jahren in den meisten Bundesländern eingeführt wurde – nämlich zur Befriedigung der Politikverdrossenheit, der Herstellung von Bürgernähe zur Verwaltung und vor allem zur direkten Legitimation des Bürgermeisters und damit zur Stärkung seiner Position, dann scheint es tatsächlich paradox, dass zeitgleich die Möglichkeit der Abwahl (und zwar zunächst fast ausschließlich auf Initiative der Gemeindevertretung) eingeführt wurde, um diese Stärkung des Bürgermeisters wieder rückgängig zu machen.

Um sich der These des Demokratieparadoxons zu nähern, sollen zunächst die bisher gewonnen Erkenntnisse zu Wahl und Abwahl zusammengefasst werden und die Sicht der Bürger aus der Online-Umfrage sowie der direkt betroffenen Bürgermeister in die Betrachtung einbezogen werden. Nicht unwesentlich sind auch die Auswirkungen auf die Gemeinde und den Bürgermeister selbst, die ein Abwahlverfahren nach sich zieht. Auch in der Rolle des Bürgermeisters an sich erscheint ein Paradoxon zwischen kommunalpolitisch direkt gewähltem Vertreter und dem Beamten auf Zeit, der den

---

<sup>158</sup> Gern/Brüning, S. 270, Rd.Nr. 515

<sup>159</sup> <https://www.juraforum.de/lexikon/actus-contrarius>

beamtenrechtlichen Bestimmungen unterliegt. Dieses Paradoxon ist zwar nicht Gegenstand dieser Arbeit, soll aber mit Blick auf die Vereinbarkeit des Instruments der Abwahl mit Art. 33 GG nicht ganz außer Acht gelassen werden. Bereits im Abschnitt 2.3 wird ausführlich auf die besondere Rolle des Bürgermeisters eingegangen. Sie beruht auf seiner Grenzposition zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht.

Das spiegelt sich auch in der Kontroverse um die Vereinbarkeit von Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf Beamte auf Zeit mit Art. 33 GG wider. So wird für den Bürgermeister als kommunalem Wahlbeamten auf Zeit ebenso wie für leitende Beamte der Verwaltung verfassungsgerichtlich die Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 4, dem Funktionsvorbehalt von hoheitlichen Aufgaben für Beamte, bejaht, die Vereinbarkeit mit Abs. 5, den althergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, jedoch für leitende Beamte der Verwaltung verneint. Für den Bürgermeister als kommunalen Wahlbeamten, dessen Berufung durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn er nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll, wurde die Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG hingegen bejaht.<sup>160</sup>

Das Widersprüchliche spiegelt sich auch bei der Betrachtung der Rolle des Bürgermeisters an sich wider. So ist er zwar bei Erfüllung seiner Aufgaben weitgehend frei und kann gestaltend tätig sein, aber gerade dafür ist er auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Gemeindevertretung angewiesen.

Es liegt daher auf der Hand, dass der Bürgermeister niemals in gleicher Weise und in gleichem Maße unabhängig sein kann wie der Beamte im Allgemeinen. Sowohl die sachliche Notwendigkeit einer guten Zusammenarbeit wie auch der Wunsch, wiedergewählt zu werden, bzw. die Furcht vor einer vorzeitigen Abwahl, bringen ihn in eine gewisse Abhängigkeit von der Gemeindevertretung und der Bürgerschaft. Die direkte Legitimation durch die Wahl macht ihn „frei“ und stark, die Befürchtung vor einer möglichen Abwahl, als zusätzliches Instrument zum ohnehin bestehenden Disziplinarrecht, schränken ihn ein und schwächen die Position des Bürgermeisters.

### **5.1 Zusammenfassung der Fakten zur Wahl**

Die Wahl des Bürgermeisters basiert auf Art. 38 GG und erfolgt nach den Wahlrechtsgrundsätzen allgemein, unmittelbar, frei, geheim und gleich. Die Voraussetzungen, an die die Wählbarkeit geknüpft ist, sind in den jeweiligen Landeswahlgesetzen geregelt, unterscheiden sich aber kaum. Für das Amt des

---

<sup>160</sup> BVerfGE 7, BVERFGE Jahr 7 Seite 155, 166

Bürgermeisters sind keine fachlichen, sozialen oder persönlichen Kompetenzen Voraussetzung. Bis auf Bayern und Baden-Württemberg wurde der Bürgermeister bis in die 1990er Jahre durch die Gemeindevertretungen gewählt. Seit der Reformation des Kommunalverfassungsrechts, insbesondere nach der Wiedervereinigung, erfolgt die Wahl des Bürgermeisters in allen Bundesländern direkt durch den Bürger. Laut den Verfassungen der Bundesländer und mit Blick auf die historische Entwicklung dient die Direktwahl der Bürgermeister vor allem größerer Bürgernähe, kann aber bei unklaren politischen Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung zu Problemen und eingeschränkter Handlungsfähigkeit des Bürgermeisters führen.<sup>161</sup>

Die direktdemokratische Wahl des Bürgermeisters kann ein Gegengewicht zu dem Alleinvertretungsanspruch der politischen Parteien darstellen. Der politische Einfluss bei den Wahlen beschränkt sich nur noch auf die Auswahl der Kandidaten für die Wahlvorschläge. Deshalb wird auch die Direktwahl gleichzeitig als Schwächung der Gemeindevertretung und als Stärkung des Bürgermeisters angesehen.

Die durch die Direktwahl gewonnene Legitimation und die damit verbundene Stärkung des Bürgermeisters in seiner Position bietet jedoch auch Konfliktpotenzial. Der Bürgermeister kann Erwartungen der Bürger nicht erfüllen, sie gar enttäuschen und wird für Missstände in der Gemeinde verantwortlich gemacht. Ihren Ursprung können solche Konflikte aber auch in der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung haben. Vor allem dann, wenn die Bürger einen Bürgermeister wählen, der eben nicht von den die politische Mehrheit in der Gemeindevertretung innehabenden Parteien zur Wahl gestellt wurde. Dies wird häufig beobachtet, wenn die Bürger mit der Kommunalpolitik unzufrieden sind und sich durch einen politischen Wechsel an der Spitze der Gemeinde eine Verbesserung erhoffen. Ohne die erforderlichen Mehrheiten in der Gemeindevertretung wird es jedoch für den Bürgermeister schwer, seine politischen Ziele umzusetzen. Er ist auf politische Mehrheiten in der Gemeindevertretung für die Durchsetzung seiner politischen Ziele für die Gemeinde angewiesen.

Hier könnte das Instrument der Abwahl durchaus als korrigierendes Instrument zwischen Gemeindevertretung, Bürgern und Bürgermeister ausgleichende und nicht widersprüchliche Wirkung entfalten.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> J. Bogumil, D. Gehne, L. Holtkamp: Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich (Memento vom 2. Februar 2014 im Internet Archive). Informationen für Rat und Verwaltung, Heft 10/2003, S. 339.

<sup>162</sup> Lenhof, S. 79

## 5.2 Zusammenfassung der Fakten zur Abwahl

Während der Amtszeit eines Bürgermeisters kann es zu gravierenden Konflikten zwischen dem Amtsinhaber, der Gemeindevertretung oder den Bürgern kommen. Falsche politische Entscheidungen, persönliche Unnahbarkeit oder Untätigkeit in wichtigen Fragen können die Gleichgestimmtheit zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung zerstören. Besonders empfindlich reagieren kommunalpolitische Akteure auf nicht sachgemäßen Umgang mit Finanzmitteln, bis hin zum Verdacht der Korruption, oder auf rechtswidriges Verhalten eines Bürgermeisters, der seine gesetzlich festgelegten Kompetenzen überschreitet.<sup>163</sup>

Das demokratische Instrument der Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid gibt es seit Mitte der 1990er Jahre in allen Flächenländern der Bundesrepublik mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern. Das Abwahlverfahren verläuft in zwei Phasen, der Einleitung und der Durchführung. Die Einleitung kann in allen 11 Bundesländern durch Beschluss der Gemeindevertretung erfolgen, in fünf Bundesländern (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) auch direkt demokratisch durch ein Bürgerbegehren. Zusätzlich gibt es Unterschiede hinsichtlich der Abwahlmodalitäten bei der Einleitung des Verfahrens und der Zustimmungsquoren beim Bürgerentscheid zur Abwahl. Die Durchführung des Abwahlverfahrens erfolgt in allen Bundesländern in Form eines Bürgerentscheids. Der Bürger hat dabei die Frage zum Verbleib des Amtsinhabers mit Ja oder Nein zu beantworten. Die gleichzeitige Wahl eines Nachfolgers, wie beim Recall in den USA, haben die Bürger in der Bundesrepublik nicht. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen ist es nach wie vor im Wesentlichen ein Instrument der Gemeindevertretung, ohne deren Beschluss in den meisten Bundesländern kein Bürgerentscheid zur Abwahl stattfinden kann.

Die Abwahl stellt sich nach 30 Jahren Praxis als (direkt-)demokratisches Instrument dar, welches auch in den Bundesländern mit dem Initiativrecht der Bürger durch Bürgerbegehren vor allem durch die Gemeindevertretungen genutzt wird. Aus den Untersuchungen von Fuchs und Böhme, aber auch aus der Untersuchung in den Abschnitten 4.2.6 und 4.2.7 wird deutlich: Allein die Möglichkeit der Einleitung der Abwahl durch Bürgerbegehren führt nicht zu mehr Abwahlverfahren.<sup>164</sup> Abwahlverfahren scheitern allerdings auch häufig, weil es den initiierenden Parteien

---

<sup>163</sup> Fuchs, S. 99

<sup>164</sup> Lenhof, S. 99

nicht gelingt, den Bürgern die Gründe für die geforderte Abwahl transparent und nachvollziehbar zu vermitteln. Selbst bei einem einvernehmlich und parteiübergreifend gefassten Beschluss in der Gemeindevertretung ist der Bürgerentscheid nicht immer erfolgreich. Das resultiert sicher nicht immer nur aus der mangelnden Transparenz oder den Kommunikationsdefiziten, sondern die Bürgernähe und die im Rahmen der Wahl erfolgte Legitimation durch die Bürger sichern dem Bürgermeister den Verbleib im Amt.<sup>165</sup>

An dieser Stelle sei ein Vorgriff auf das Ergebnis der Online-Umfrage erlaubt. Danach haben sich 70 Prozent der Befragten im Rahmen des Abwahlverfahrens nicht anders entschieden als bei der Wahl und 59 Prozent der Befragten fühlten sich über die Abwahlgründe nicht umfassend informiert.<sup>166</sup>

In Zahlen stellen sich die Abwahlverfahren der letzten 30 Jahre (1993 bis 2023) wie folgt dar: Insgesamt sind 160 Verfahren dokumentiert. Davon fanden 90 Verfahren in den ersten 15 Jahren bis 2008 statt und 70 Verfahren in den Jahren 2008 bis 2023. 93 Verfahren waren erfolgreich – endeten also mit der Abwahl des Amtsinhabers – und 67 Verfahren scheiterten. Das Scheitern des Abwahlversuchs ist neben der deutlichen Bestätigung der Amtsinhaber häufig auf das Nichterreichen der erforderlichen Quoren zurückzuführen.<sup>167</sup>

Die Möglichkeit der Abwahl der gewählten Vertreter in der Gemeindevertretung besteht, im Gegensatz zu den USA, deutschlandweit nicht.

### **5.3 Online-Umfrage „Abwahl durch Bürgerentscheid – Demokratieparadoxon?“**

Im Rahmen einer Online-Umfrage wurden den Teilnehmern nach einer kurzen Einführung in das Thema sieben bzw. zehn Fragen zum Thema Abwahl durch Bürgerentscheid gestellt. Nach sieben Fragen war für die Teilnehmer Schluss, die selbst noch an keinem Bürgerentscheid zur Abwahl eines Bürgermeisters teilgenommen hatten. Die Gruppe, die schon Erfahrungen mit einem Bürgerentscheid in Personalfragen hatte, hatte drei weitere Fragen zu beantworten.

Die Fragen lauteten:

1. Wie alt sind Sie?
2. In welchem Bundesland leben Sie?

---

<sup>165</sup> Lenhof, S. 218

<sup>166</sup> Online-Umfrage, Fragen 8 und 9, vgl. Anlage 4

<sup>167</sup> Böhme, S. 44 ff.

3. Was passt am Ehesten, wenn Sie an die Möglichkeit denken, dass die Wahl des Bürgermeisters durch einen Beschluss der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und Sie vorzeitig erneut für oder gegen den Bürgermeister stimmen sollen?
4. Stehen für Sie die Instrumente Wahl und Abwahl im Widerspruch zueinander?
5. Die Abwahl des Bürgermeisters ... (hier standen mehrere Antwortmöglichkeiten zur Auswahl – vgl. Abbildung 2)
6. Nach einer erfolgreichen Abwahl folgt eine Neuwahl des Bürgermeisters. Macht die erfolgte Abwahl des Vorgängers den Posten des Bürgermeisters für Bewerber attraktiver oder schreckt das eher ab?
7. Haben Sie schon einmal an einem Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters teilgenommen?
8. Haben Sie sich bei der Abwahl anders entschieden als bei der Wahl?
9. Fühlten Sie sich über die Gründe zur Abwahl gut informiert?
10. Welche der folgenden Möglichkeiten hätten Sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht bzw. für sinnvoller erachtet?<sup>168</sup>

Die Umfrage lief im Zeitraum vom 28. April 2023 bis 31. Mai 2023.

Sie erreichte 921 Personen deutschlandweit, von denen 251, also 27,3 Prozent, an der Umfrage teilnahmen. 204 Personen, 81,3 Prozent, schlossen den Fragebogen vollständig ab.<sup>169</sup>

Die Teilnehmer waren im Durchschnitt 43,8 Jahre alt. Die jüngsten Teilnehmer waren 20 Jahre, der älteste 80 Jahre alt. Die Teilnehmer kamen aus allen Bundesländern, die meisten mit 68,1 Prozent aus Brandenburg, die wenigsten mit 0,43 Prozent aus dem Saarland. Die hohe Teilnehmerzahl aus Brandenburg ist sicherlich dem Ursprung der Umfrage in Brandenburg geschuldet, spiegelt im Ergebnis mit dem Saarland aber auch die Häufigkeit der durchgeführten Abwahlverfahren wider.

---

<sup>168</sup> Abwahl durch Bürgerentscheid - Demokratieparadoxon?- vollständiger Fragenbogen, Anlage 3

<sup>169</sup> Die vollständige Auswertung ist als Anlage 4 zu dieser Arbeit zu finden

**Was passt für Sie am ehesten, wenn Sie an die Möglichkeit denken, dass die Wahl des Bürgermeisters durch einen Beschluss der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und Sie vorzeitig erneut für oder gegen den Bürgermeister stimmen sollen?**

Anzahl Antworten: 228

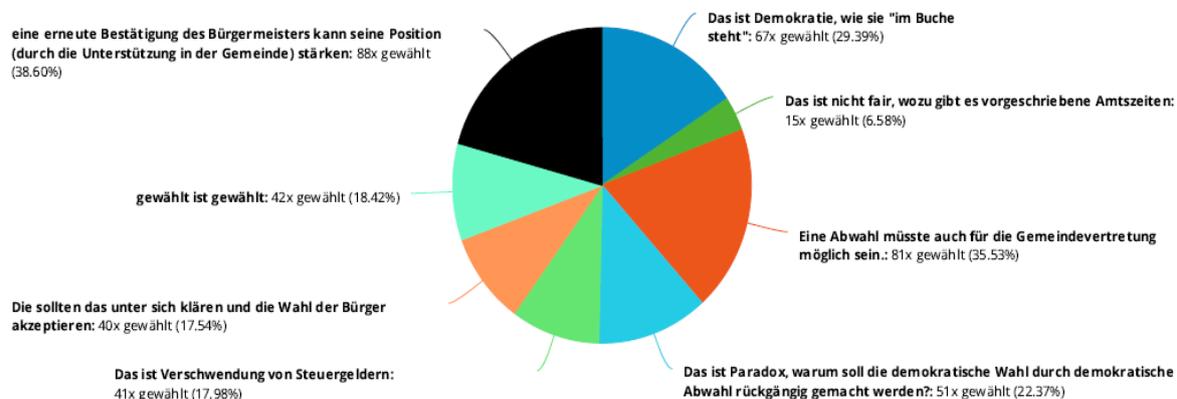


Abb. 1 – Auswertung Frage 3 der Online – Umfrage

Zur Frage 3 (Abb. 1) gab es mehrere Antwortmöglichkeiten, die auch die Kernfragen dieser Arbeit abbilden. So finden immerhin 22,37 Prozent der Gefragten die Abwahl des Bürgermeisters auf Beschluss der Gemeindevertretung paradox und 35,53 Prozent sind der Meinung, dass es dieses demokratische Instrument auch zur Abwahl der Gemeindevertretung geben sollte. Immerhin 38,60 Prozent der Gefragten sehen in einem gescheiterten Abwahlverfahren eine Bestätigung und damit die Stärkung des Bürgermeisters. 29,39 Prozent sehen das Abwahlverfahren als „Demokratie, wie sie im Buche steht“. Aber auch der finanzielle Aspekt wurde von 17,98 Prozent ausgewählt.

Das Ergebnis zu Frage 4 fällt überraschend eindeutig aus. Danach sehen 67 Prozent Wahl und Abwahl nicht im Widerspruch zueinander. Nur 33 Prozent sehen darin einen Widerspruch.

Abbildung 2 bildet die Antworten zu Frage 5 ab. Sehr auffallend ist die Meinung von über 60 Prozent, dass die Abwahl des Bürgermeisters ausschließlich direkt-demokratisch, also auf Initiative der Bürger möglich sein sollte. In der Praxis ist dies genau andersherum - nur in fünf Bundesländern besteht die Möglichkeit, das Abwahlverfahren über ein Bürgerbegehren einzuleiten.

## Die Abwahl des Bürgermeisters:

Anzahl Antworten: 233

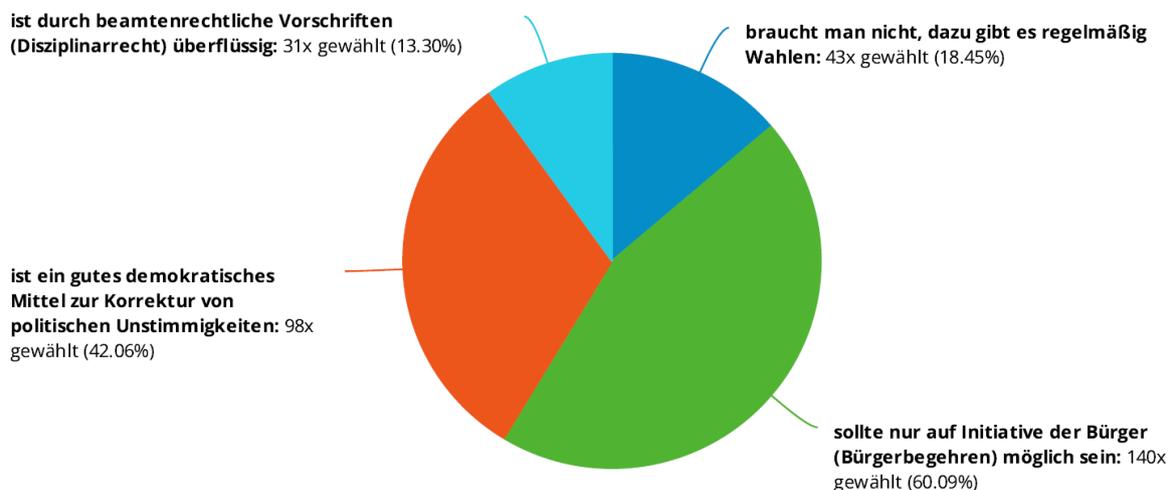


Abb. 2 Auswertung Frage 5 der Online-Umfrage

Danach gefragt, ob ein erfolgreiches Abwahlverfahren den Posten des Bürgermeisters für kommende Wahlen attraktiver macht oder eher abschreckend wirkt, entschieden nur 5,6 Prozent, dass es den Posten attraktiver macht, 37,5 Prozent hingegen gehen davon aus, dass die Abwahl des Vorgängers auf potenzielle Bewerber abschreckend wirkt. Die Mehrheit (56,9 Prozent) konnten sich bei dieser Frage nicht festlegen. Dieses Umfrageergebnis ist insofern interessant, als dass diese Frage neben der Schwächung des Amtes ein Kernargument des Baden-Württembergischen Innenministeriums dafür ist, die Abwahlmöglichkeit dort nicht einzuführen.

58 Befragte (knapp 30 Prozent) haben bereits an einem Abwahlverfahren teilgenommen und sich mit den Fragen acht bis zehn auseinandergesetzt. Besonders auffallend ist hier das Ergebnis zu der Frage, ob sich die Teilnehmenden beim Bürgerentscheid anders entschieden haben als bei der Wahl. Mehr als 70 Prozent haben geantwortet, dass sie sich nicht anders entschieden haben, das heißt, dass sie den Bürgermeister, den sie gewählt haben, auch beim Bürgerentscheid bestätigt haben.

## Welche der folgenden Möglichkeiten hätten Sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht bzw. für sinnvoller erachtet?

Anzahl Antworten: 57

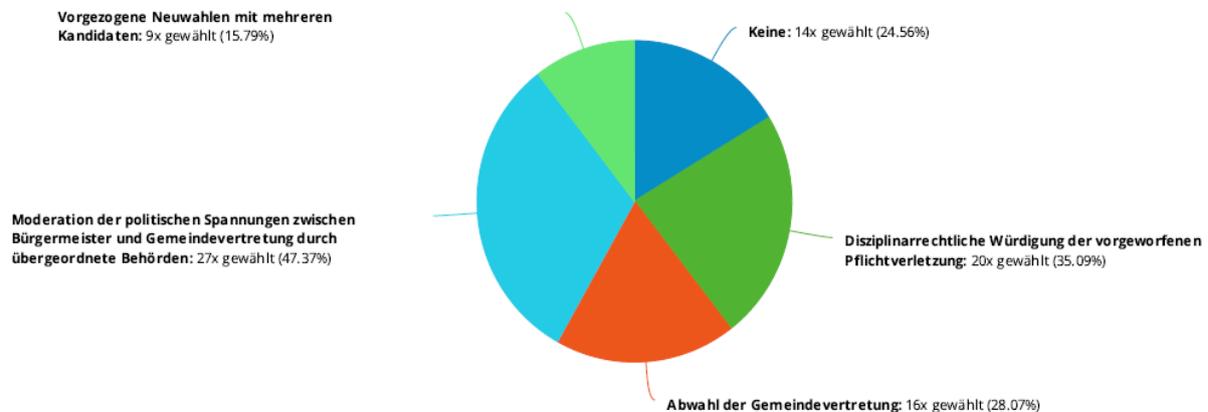


Abb. 3 Auswertung Frage 10 der Online-Umfrage

Die letzte Frage ist insbesondere vor dem Hintergrund der Perspektive der Bürger bei der Betrachtung des Instruments Abwahl interessant. Hier wünschten sich 75 Prozent der Bürger, die schon an einem Bürgerentscheid zur Abwahl teilgenommen haben, dass eine andere Möglichkeit für die Lösung der offensichtlich bestehenden Unstimmigkeiten gewählt worden wäre, wie zum Beispiel die Moderation der politischen Spannungen durch übergeordnete Instanzen oder aber die disziplinarrechtliche Würdigung der vorgeworfenen Pflichtverletzung. Auch hier finden sich Parallelen zu den Argumenten der Innenministerien der Länder Bayern und Baden-Württemberg. Das Instrument der Abwahl erscheint im Rahmen dieser Umfrage zumindest aus Sicht der Bürger nicht als das alternativlose Allheilmittel für die Korrektur von politischen Spannungen und fehlender Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung, Bürgern und Bürgermeister.

### 5.4 Die Folgen des Abwahlverfahrens für den Bürgermeister

Vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Arbeit sollen nicht nur die Folgen einer erfolgreichen, sondern auch die Folgen einer gescheiterten Abwahl betrachtet werden. Das gilt sowohl für den Blick auf den Bürgermeister als zentrale Person in diesem Verfahren als auch für den Blick auf die Gemeinde als Verband der beiden Hauptakteure im Abwahlverfahren (vgl. Abschnitt 5.5).

Zunächst sind es die finanziellen Folgen für den Bürgermeister, die bei einer erfolgreichen Abwahl, also mit dem vorzeitigen Ausscheiden des Bürgermeisters aus dem Amt, durch gesetzliche Regelungen klar definiert sind.

Wird der Bürgermeister vor Ablauf der Amtszeit abgewählt oder verzichtet er nach der Einleitung auf die Durchführung des Abwahlverfahrens, erhält er für den Monat, in dem er aus dem Amt ausscheidet sowie für die folgenden drei Monate noch die Dienstbezüge. Im Anschluss daran erhält der ehemalige Bürgermeister Versorgung bis zum Ablauf der regulären Amtszeit. Das Ruhegehalt beträgt während der ersten fünf Jahre 71,75 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Besoldungsgruppe, in der sich der Bürgermeister zur Zeit seiner Abwahl befunden hat. Die ruhegehaltfähige Dienstzeit erhöht sich dabei um die Zeit, in der der Bürgermeister dieses Ruhegehalt erhält, längstens um fünf Jahre. Nach dem Ende der regulären Amtszeit erhält der ehemalige Bürgermeister im Regelfall eine beamtenrechtliche Versorgung.<sup>170</sup>

Nach Ablauf des Zeitraums, für den nach § 14 Abs. 6 i.V.m § 66 Abs. 8 BeamtVG ein erhöhtes Ruhegehalt zu zahlen ist, wird das „reguläre“ Ruhegehalt gewährt, das sich auf Grundlage der bis dahin erreichten ruhegehaltfähigen Amtszeit ergibt. Sofern der Bürgermeister nicht die Voraussetzung für den Ruhestand nach dem Beamtenversorgungsgesetz erfüllt und nicht das Alter für den regulären Renteneintritt der gesetzlichen oder privaten Rentenversicherung erreicht hat, stehen ihm nach Ablauf der regulären Amtszeit bzw. fünf Jahre nach dem Abwahlverfahren, sofern diese früher enden, keine Versorgungsansprüche mehr zu.

Abgesehen von den finanziellen Auswirkungen hat solch ein Verfahren selbstredend auch Auswirkungen auf das persönliche Ansehen, im schlimmsten Fall auch für die Familienangehörigen, sofern sie in der Gemeinde die Schule besuchen oder arbeiten. Ein Abwahlverfahren ist in der Regel von wahlkampfähnllicher Propaganda begleitet, die nicht schadlos an den Beteiligten vorbeigehen kann. Im Gegensatz zum Wahlkampf kann der vom Abwahlverfahren Betroffene dem nichts entgegensetzen.

Auch für den beruflichen Neuanfang bedeutet solch ein Abwahlverfahren eine schwer zu überwindende Hürde. Die durchlebte Amtszeit mit dem vorzeitigen Ende ist in der Vita des abgewählten Bürgermeisters für immer dokumentiert. Was nach der Abwahl

---

<sup>170</sup> § 66 Abs. 8 BeamtVG, diese gesetzliche Regelung auf Bundesebene findet sich in den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen inhaltsgleich wieder

bleibt, ist der dokumentierte Abwahlkampf in den Medien. Da wird einem Bürgermeister in Königs Wusterhausen beispielsweise „... *Kompromissunfähigkeit und Hetze ...*“ oder „... *Rechtswidriges Verhalten mit Symbolcharakter ...*“<sup>171</sup> vorgeworfen. Nachweise bedarf es dafür keiner, auf eine Gegendarstellung hat der Betroffene keinen Anspruch. Bei dem aktuellen Abwahlverfahren in der Gemeinde Wandlitz in Brandenburg, für das zurzeit (Juni/Juli 2023) das Bürgerbegehren läuft, werden dem Bürgermeister durch die Initiatoren unter anderem im Rahmen der Berichterstattung der Märkischen Oder-Zeitung (MOZ) vom 31. Mai 2023 „...*Architekturwettbewerbe mit enormen Kosten für die Bürger, rechtswidrige Suspendierung der Führung der Schönwalder Feuerwehr, ein rauer Umgangston in der Verwaltung sowie unprofessioneller Umgang mit dem Schwarzwasser...*“<sup>172</sup> vorgeworfen. Letztlich wird es für die Betroffenen schwierig, mit solchen, öffentlich diskutierten Vorwürfen, ob nun wahr oder nicht, nach der Zeit im politischen Amt die Chance für einen beruflichen Neustart außerhalb des öffentlichen Lebens zu finden. Auch ein erfolgloses Abwahlverfahren geht nicht spurlos am Bürgermeister vorbei. Im Rahmen der zahlenmäßigen Erhebung der Abwahlverfahren der letzten 15 Jahre wurde deutlich, dass nur wenige der Bürgermeister, die nicht durch den Bürgerentscheid abgewählt wurden, tatsächlich noch im Amt sind bzw. das Amt bis zum Ende ihrer regulären Amtszeit innehatten. Deutschlandweit sind zwar 32 der 70 Abwahlverfahren in den vergangenen 15 Jahren gescheitert, im Dienst sind aber nur noch drei hauptamtliche Bürgermeister. In den anderen Fällen wurde die Amtszeit auf dem Wege des Disziplinarrechts oder Strafrechts beendet, die Bürgermeister suspendiert (so z.B. Bad Lobenstein, Bürgermeister Weigelt 2022<sup>173</sup>) oder die „Abwahl“ erfolgte dann bei der nächsten regulären Direktwahl. Einige beendeten ihre Amtszeit nach der gescheiterten Abwahl auch durch einen Rücktritt, vermutlich wegen der andauernden politischen Angespanntheit, so z.B. Peter Wolff (FDP), Gersfeld (Fulda), 2014, Joachim Heller (parteilos), Leun (Lahn-Dill), 2017, Berndt Happel (unabhängig), Siegbach (Lahn-Dill), 2020.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> „Ja zu KW“, die Hintergründe zur Abwahl am 7.03.21

<sup>172</sup> MOZ.de, lokales,bernau/buergerbegehren-in-wandlitz-reaktionen-auf-initiative-zur-abwahl-von-buergermeister-borchert vom 31.Mai 2023

<sup>173</sup> MDR THÜRINGEN, Stand: 31. August 2022, 13:28 Uhr, Bad Lobenstein: Bürgermeister Weigelt vorläufig des Dienstes enthoben

<sup>174</sup> Hessenschau.de , Bürgermeister-Abwahlverfahren - Schon für 18 Rathaus-Chefs in Hessen war vorzeitig Schluss, veröffentlicht am 03.06.22

Die drei noch aktiven Bürgermeister, die ein Abwahlverfahren überstanden haben, wurden angefragt, ob sie für ein schriftliches Interview zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei um den Bürgermeister der Stadt Fürstenwalde in Brandenburg, Herrn Matthias Rudolph (gescheitertes Abwahlverfahren im Sommer 2022); die Bürgermeisterin der Gemeinde Weilerswist in Nordrhein-Westfalen, Frau Anna-Katharina Horst (gescheitertes Abwahlverfahren 2016, inzwischen 2020 erneut zur Bürgermeisterin gewählt) und den Bürgermeister der Gemeinde Teterow in Mecklenburg-Vorpommern, Herrn Andreas Lange (gescheitertes Abwahlverfahren 2022).<sup>175</sup> Alle drei sind interessanterweise parteilos. Frau Horst und Herr Rudolph standen für das Interview zur Verfügung.<sup>176</sup>

Zu den Folgen eines erfolglosen Abwahlverfahrens berichten die Bürgermeisterin Frau Horst (Weilerswist, NRW) und der Bürgermeister Herr Rudolph (Fürstenwalde/Spree, Brb.)<sup>177</sup> recht unterschiedlich. So betont Frau Horst, ihre „... *Position war durch das Bürgervotum gestärkt ...*“, was sich auch in ihrer Wiederwahl im Jahr 2020 widerspiegelte. Herr Rudolph hingegen macht deutlich, dass es vorkommt, dass die Gemeindevertreter auch nach der gescheiterten Abwahl die Wahl des Bürgers nicht respektieren. Er sagt dazu: „*So, wie die Gemeindevertreter meine Wahl 2018 als ‚Unfall‘ dummer Wähler, die einem Populisten ohne jegliche Kompetenz auf den Leim gegangen sind, betrachten, wird nunmehr weiter versucht, mich mit juristischen Mitteln unter Druck zu setzen, zu Fehlern im Amt zu verleiten und auf diese Weise das demokratische Ergebnis von 2018 zu revidieren. Mehr Respekt und eine Stärkung im Amt sind nicht zu spüren.*“ Der deutliche Unterschied in der Auswirkung der erfolglosen Verfahren kann darin liegen, dass in Weilerswist der Bürgerentscheid tatsächlich durchgeführt wurde, weil der Beschluss der Gemeindevertretung das erforderliche Quorum erreichte. In Fürstenwalde/Spree hingegen scheiterte der erste Versuch am Nichterreichen des Zustimmungsquorum und der daraufhin folgende zweite Versuch über ein Bürgerbegehren (allerdings auch durch Mitglieder der Gemeindevertretung initiiert) an zu wenig Unterschriften. Der Bürger kam also hier gar nicht dazu, sein Votum erneut abzugeben und dem Bürgermeister mit der Bestätigung im Amt den Rücken zu stärken. Nicht auszuschließen ist, dass Herr Rudolph als Bürgermeister und in der Folge auch die Stadt Fürstenwalde/Spree das vorhandene politische

---

<sup>175</sup> Die Informationen entstammen allesamt der Internetrecherche in regionalen Tageszeitungen

<sup>176</sup> Beide Interviews sind in vollständig in den Anlage 6 und 7 abgebildet

<sup>177</sup> Vgl. Anlagen 6 und 7 für die vollständigen Interviews und die Ausführungen unter Abschnitt 5.5

Ungleichgewicht und die fehlende Gleichgestimmtheit zwischen den Organen durch eine Blockade der inhaltlichen Arbeit zu spüren bekommt. Auch wird der Bürgermeister in seiner Amtsführung stark eingeschränkt, da durch die Dienstvorgesetzeneigenschaft der Gemeindevertretung ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis besteht.

Frau Horst führt darüber hinaus aus: *„Wesentlich mehr zur Stärkung meiner Position trug das deutschlandweite und regionale mediale Interesse bei.“* Das ist besonders vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Auswirkungen auf den abgewählten Bürgermeister und seine Familie interessant. Denn Frau Horst hatte durch das starke Votum der Bürgerschaft im Rahmen des Bürgerentscheids die Möglichkeit, gegen die vorherige negative Berichterstattung vorzugehen. Sie berichtet: *„In der Zeit vor dem Abwahlverfahren hatte sich die Lokalpresse positioniert, und zwar gegen mich. Bei einem von mir angefragten Gespräch mit dem Chefredakteur wurde von seiner Seite ganz klar die Meinung vertreten, dass ich als Bürgermeisterin zurücktreten müsse, wenn der Rat nicht mit mir arbeiten wolle.“* Hier hat also die Presse politisch Stellung bezogen. Dagegen wehrte sie sich anschließend mit einem Brief an die Zentralredaktion in Köln. Für die Position des Bürgermeisters einer Gemeinde kann also ein gescheitertes Abwahlverfahren stärkend wirken. Das wiederum ist mit Blick auf den eigentlichen Sinn des Instruments – als Gegenstück zur stärkenden Direktwahl – paradox. Wie bereits erwähnt, wurden auch die Bürger im Rahmen der Online-Umfrage dazu befragt, welche Wirkung ein Abwahlverfahren auf das Amt des Bürgermeisters hat. Nur 5,6 Prozent der Befragten meinen, der Posten wird dadurch attraktiver, 37,5 Prozent sind der Meinung, ein durchgeführtes Abwahlverfahren wirkt abschreckend. Man kommt also auch an diesem Punkt wieder zu dem Ergebnis, dass Schäuble mit seiner Argumentation 1998 dicht an der Realität lag, indem er gegen die Einführung der Abwahl argumentierte, weil er fürchtete, *„...die Abwahlmöglichkeit würde die Rechtsstellung des Bürgermeisters schwächen“*. Aus seiner Sicht wäre es *„...zu erwarten, dass die mit der Einführung der Abwahlmöglichkeit verbundene erhebliche Schwächung der Rechtsstellung des Bürgermeisters sich negativ auf die Bereitschaft auswirken würde, sich um dieses Amt zu bewerben.“*<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Schäuble als Innenminister Baden-Württembergs, Antwort auf die Anfrage im Landtag Drucksache 12 / 3348 12. Wahlperiode 15. 10. 98

## 5.5 Die Folgen der Abwahl für die Gemeinde

Auch zu den Folgen des Abwahlverfahrens für die Gemeinde wurden die zwei bereits zitierten Bürgermeister interviewt. Hierbei geht es vor allem darum, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung, insbesondere mit dem Bürgermeister, nach dem gescheiterten Abwahlversuch gestaltet hat.

Auf die Frage, wie die ersten Reaktionen der Initiatoren der Abwahl nach dem gescheiterten Abwahlverfahren waren und ob einzelne Vertreter Konsequenzen zogen, bzw. es innerhalb der Parteien Veränderungen gab, antwortete Frau Horst:

*„Obwohl aus der Bürgerschaft die Forderung bestand, dass die Hauptprotagonisten des Abwahlverfahrens zurücktreten sollten, hat keiner der einzelnen Vertreter Verantwortung übernommen und Konsequenzen gezogen. Erkennbare Änderungen innerhalb der Parteien gab es nicht. Drei Parteien schlossen sich zusammen mit dem Ziel, bei der nächsten Kommunalwahl einen gemeinsamen Gegenkandidaten zu finden und zu positionieren, um mich aus dem Amt zu verdrängen.“* Die Antwort von Herrn Rudolph lautete: *„In meinem Fall wurde seitens der Gemeindevertretung der Antrag zur Einleitung eines Abwahlverfahrens nach § 81 Absatz 2 Nr. 2 BbgKWahlG gestellt, welcher zwar eine Mehrheit, aber nicht das nötige Quorum erreichte. Daraufhin erfolgte auf Initiative der gleichen Stadtverordneten und unter deren Mitwirkung die Initiative eines Bürgerbegehrens mit Unterschriftensammlung nach § 81 Abs. 2 Nr. 1 BbgKWahlG. Dieses scheiterte ebenfalls an der notwendigen Anzahl der Unterschriften. Die Initiatoren fühlen sich weiterhin im Recht, haben die Unterschriftenlisten nie prüfen lassen, behaupten aber weiterhin, dass sie nur knapp gescheitert sind. Weitere Konsequenzen gibt es bislang nicht. Im Gegenteil, es wird seitens der Protagonisten weiterhin in völliger Absenz von Unrechtsbewusstsein an meinem Stuhl gesägt.“* Die Antworten ähneln sich dahingehend, dass seitens der Gemeindevertretung keinerlei Überlegungen angestellt werden, ob ihrerseits eventuell Handlungsbedarf besteht, um die Zusammenarbeit im Sinne der Gemeinde zu verbessern. Es scheint jeweils nur den einen Weg zur Befriedung der Konflikte zu geben: den Bürgermeister auszutauschen. Interessant ist hier der Ansatz, dass sich 67 Prozent der Teilnehmer an der Online-Umfrage wünschten, dass die Möglichkeit der Abwahl auch für die Gemeindevertreter bestünde. Das könnte Einfluss auf das Agieren der Gemeindevertreter im Sinne der Gemeinde, aufgrund der für die Vertreter entstehende Abhängigkeit von der Gunst der Wähler, haben. Auch hier wäre der Recall in den USA als mögliches Vorbild hilfreich.

Im Rahmen der Untersuchung konnten nur zwei Gemeinden ausfindig gemacht werden, in denen mehr als einmal ein Abwahlverfahren gegen einen Bürgermeister durchgeführt wurde<sup>179</sup>. Es handelt sich dabei um die Stadt Eberswalde (1995 und 2006) und Kyritz (1996 und 2002), bei in Brandenburg. Alle Verfahren waren erfolgreich. Bei der geringen Anzahl ist jedoch nicht nachweisbar, ob der Wiederholungsfall Zufall ist, oder ob hier tatsächlich auf die positiven Erfahrungen mit einem erfolgreichen Abwahlverfahren zurückgegriffen wurde.

Mit Blick auf die Folgen des Abwahlverfahrens, unabhängig vom Erfolg oder Scheitern, wurde den beiden Interviewpartnern auch die Frage gestellt, ob sie den Eindruck gewonnen haben, dass das Abwahlverfahren zu einer gewissen Resignation oder Politikverdrossenheit bei den Wählern geführt hat. Frau Horst führte dazu unter anderem aus, *„... den Rückmeldungen der BürgerInnen war die Empörung zu entnehmen, dass der Rat das Bürgervotum für die Bürgermeisterin nicht akzeptiert, damit erhebliche Kosten verursacht und nach dem Scheitern keine personellen Konsequenzen seitens der Ratsmitglieder gezogen wurden.“* Sie hat außerdem den Eindruck, dass *„... das Verhalten einzelner Ratsmitglieder in den letzten Jahren/Jahrzehnten dazu geführt [hat], dass der Rat in unserer Gemeinde ein schlechtes Image hat.“* Das hat wiederum zur Folge, dass *„... es fast unmöglich ...“* ist, *„... Nachwuchs, insbesondere Frauen, für die Ratsarbeit zu gewinnen. Insofern kann dies als Politikverdrossenheit gesehen werden.“*

Herr Rudolph wurde noch deutlicher in seiner Antwort: *„Mein Eindruck ist, dass die BürgerInnen es zunehmend leid sind. Aber es ist auch zu sehen, dass die massiven (Schmutz-)Kampagnen gegen die amtierenden Bürgermeister dazu führen, dass sich eine Stimmung in der Bevölkerung verbreitet, die den Respekt gegenüber der Politik generell und gegenüber dem Amt der BürgermeisterIn zunehmend infrage stellt. Wenn schon die Stadtverordneten die Ergebnisse von demokratischen Wahlen nicht anerkennen, warum sollten es dann Bürger tun? Immerhin sind Landräte und Bürgermeister die höchsten direkt gewählten Ämter in Deutschland.“*

Auch die Antwort der Teilnehmer der Online-Umfrage auf die Frage, welche anderen Möglichkeiten sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht bzw. für sinnvoller erachtet hätten, lässt vermuten, dass die Bürger eher andere Stellen in der Pflicht sehen, politische Konflikte oder fehlende Gleichgestimmtheit zwischen

---

<sup>179</sup> Nicht gemeint sind hier die Fälle, in denen mehrere Male derselbe Bürgermeister abgewählt werden soll, wie z.B. in Genthin, wo aktuell das 4. Abwahlverfahren gegen Bürgermeister Mathias Günther läuft.

Gemeindevertretung und Bürgermeister aufzulösen. So sehen mit 47 Prozent fast die Hälfte der Befragten die Moderation der politischen Spannungen zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung durch übergeordnete Behörden bzw. 35 Prozent die disziplinarrechtliche Würdigung der vorgeworfenen Pflichtverletzung als mögliche Handlungsalternativen an. Die konkreten demokratischen Folgen eines Abwahlverfahrens für eine Gemeinde lassen sich nicht messen. Dies wäre sicherlich ein interessantes Thema für eine weitere Studie im psychosozial-empirischen Bereich. Die finanziellen Folgen eines Abwahlverfahrens für die Gemeinde lassen sich hingegen darstellen. Hierzu wurden ebenfalls die Bürgermeister im Rahmen des Interviews befragt.

Es konnte jedoch nur Frau Horst (Weilerswist) dazu Auskunft geben, da nur in ihrem Fall die Durchführung des Abwahlverfahrens im Rahmen des Bürgerentscheids stattfand. Im Fall der Stadt Fürstenwalde/Spree scheiterten beide Abwahlversuche im Jahr 2022 an der Initiierung über den Beschluss der Gemeindevertretung bzw. an den fehlenden Unterschriften für das Bürgerbegehren. Die Antwort von Herrn Rudolph zu der Frage ist dennoch nicht uninteressant und soll deshalb an dieser Stelle Erwähnung finden. Er antwortete auf die Frage nach den Kosten wie folgt: *“... Außer sehr viel Unruhe innerhalb der Verwaltung (das Verfahren wurde von der Ankündigung bis zum Ende der Unterschriftensammlung über fast 6 Monate gezogen) und damit verbundenen Arbeitsausfällen durch viele Gespräche zu dem Thema während der Arbeitszeit sind kaum Kosten entstanden. Im Ergebnis hat das Verfahren sogar dazu geführt, so mein Eindruck, dass die Verwaltung insgesamt näher zusammengedrückt ist. Was meine Position zumindest innerhalb der Verwaltung gestärkt zu haben scheint.“*

Zu den Kosten in der Gemeinde Weilerswist führte Frau Horst aus: *„ Die Kosten sind genauso hoch wie bei einer anderen Wahl. Der gesamte Ressourceneinsatz kann laut Aussage des Kämmers mit ca. 50.000 Euro bewertet werden.“*<sup>180</sup>

Im Rahmen des Abwahlverfahrens des Bürgermeisters der Stadt Königs Wusterhausen (Brandenburg)<sup>181</sup> im Jahr 2021 erfolgte gleichsam eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen durch den Kämmerer in Zusammenarbeit mit der Wahlleiterin der Stadt, welche sich im Rahmen einer Stellungnahme im

---

<sup>180</sup> Die Gemeinde Weilerswist, Landkreis Euskirchen, Nordrhein-Westfalen hat ca. 18.000 Einwohner

<sup>181</sup> Die Stadt Königs Wusterhausen, Landkreis Dahme-Spreewald, Brandenburg, hat ca. 38.500 Einwohner

Ratsinformationssystem zum Abwahlbeschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 8. Januar 2021 finden lässt.<sup>182</sup>

Danach belaufen sich die Kosten für den Bürgerentscheid (ohne Personalkosten) unter der Annahme, dass die Stimmzettel in der hauseigenen Druckerei gedruckt werden, auf ca. 38.000 Euro. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass der Aufgabenzuwachs innerhalb der Verwaltung durch die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerentscheids als erheblich eingeschätzt wird.

Mit Blick auf die möglicherweise erforderliche Neuwahl (immerhin bei 93 der 160 durchgeführten Abwahlverfahren der Fall) ging die Wahlleiterin der Stadt Königs Wusterhausen bei der Annahme einer Stichwahl von den doppelten Kosten aus. In Summe stellte sie für Königs Wusterhausen 114.000 Euro in Aussicht. Zu einer Stichwahl kam es nicht. Die neue Bürgermeisterin wurde im ersten Wahlgang gewählt. Letztlich stellen beide Aussagen heraus, dass die Kosten und der Aufwand für das Abwahlverfahren genau so hoch einzuschätzen sind wie bei einer regulären Wahl und sich mindestens auf einen mittleren fünfstelligen Betrag summieren, den Personalaufwand in der Verwaltung nicht mitgerechnet.

Viel weitreichender sind die Kosten, die der Gemeinde für den Versorgungsanspruch des abgewählten Bürgermeisters entstehen. Dazu führt die Verwaltung der Stadt Königs Wusterhausen in der besagten Stellungnahme wie folgt aus:

*„Zusätzlich zu der Besoldung des Amtsnachfolgers bestehen für den abgewählten Bürgermeister bis zum Ablauf der Wahlperiode 10/2025 Versorgungsansprüche gegenüber der Stadt Königs Wusterhausen in Höhe von ca. 375.000 € (inklusive Familienzuschlag, jedoch ohne Tarifsteigerungen).“*

Das bedeutet gleichzeitig, dass im Zeitraum Juli 2021 (Amtsantritt der neugewählten Bürgermeisterin) bis Oktober 2025 (Ablauf der regulären Amtszeit des abgewählten Bürgermeisters) zuzüglich zum Bürgermeistergehalt und den Pensionsrückstellungen 375.000 Euro an den ehemaligen Bürgermeister gezahlt werden. Denn erst nach Ablauf der regulären Amtszeit greifen die Pensionsansprüche, die mit den durch die Gemeinde gebildeten Pensionsrückstellungen abgegolten sind.

Insgesamt hat das Abwahlverfahren die Stadt Königs Wusterhausen also 78.000 Euro (für Abwahl und Neuwahl) plus 345.000 Euro Versorgungsanspruch = 423.000 Euro gekostet.

---

<sup>182</sup> Beschluss 10-20-295, „Stellungnahme der Verwaltung“ Anlage 8

Wie aufgewühlt die Stimmung in der Gemeinde auch nach einem gescheiterten Abwahlverfahren ist, macht dieser kurze Auszug aus dem Artikel des Kölner Stadt-Anzeiger unmittelbar nach der gescheiterten Abwahl bzw. dem Sieg der Bürgermeisterin Horst deutlich.

*„... Sie strahlen, klatschen, jubeln. Manche sind auch wütend auf die Fraktionen, die dieses Verfahren in die Wege geleitet haben. ... Einigen reicht das Ergebnis noch nicht. Sie wollen die, die Horst aus dem Rathaus verjagen wollten, nun aus dem Rat verjagen. ‚Wenn die Herren noch ein bisschen Rückgrat haben, räumen sie ihre Ratssitze.‘, sagt einer ihrer Anhänger ... Nußbaum [Chef der CDU-Fraktion, einziger im Saal anwesender Gemeindevertreter] blickt immer sparsamer auf das an die Wand projizierte Wahlergebnis. Ein Gesicht wie nach einer Wurzelbehandlung. Wie konnten er und seine Mitstreiter so krachend untergehen?, Das frage ich mich auch‘, sagt der 61-Jährige ratlos. Und jetzt? Rücktritt? ‚Nein, warum denn? Ich stand doch nicht zur Abwahl.‘ ...“<sup>183</sup>*

Der Artikel schließt mit dem Satz: *„Es scheint noch etwas zu dauern, bis Weilerswist wieder zur Ruhe kommt“.*

## **5.6 Gegenüberstellung Wahl und Abwahl und Feststellung möglicher Stellschrauben**

Zu Beginn dieses Abschnittes soll die Gegenüberstellung der Wahl und der Abwahl mit einigen Zahlen den Blick mit etwas mehr Abstand zulassen.

In Deutschland gibt es ca. 11.500<sup>184</sup> Bürgermeister. Wenn von einer durchschnittlichen Amtszeit der Bürgermeister von 6 Jahren ausgegangen wird, dann gab es in dem betrachteten 30-Jahres-Zeitraum von 1993 bis 2023 jeweils fünfmal Bürgermeisterwahlen. Das heißt, in Deutschland wurden in den letzten 30 Jahren circa 57.500 Bürgermeister gewählt. Für die Gegenüberstellung der Anzahl der Wahl und Abwahlverfahren bleiben die gewählten Bürgermeister Baden-Württembergs und Bayerns außen vor, da es in diesen Bundesländern bekanntlich keine Abwahlverfahren gibt. Insgesamt sind für Baden-Württemberg und für Bayern 3.157 Gemeinden mit insgesamt ca. 15.785 Bürgermeisterwahlen herauszurechnen.

---

<sup>183</sup> Kölner Stadtanzeiger, 7.1.2017, „Bürgermeisterin Horst bleibt im Amt Von Bernd Zimmermann und Michael Schwarz“

<sup>184</sup> Gehme, S. 14

Es bleiben für die übrigen Bundesländer, in denen es seit Mitte der 1990er Jahre die Möglichkeit der Abwahl der Bürgermeister durch die Bürger gibt, 8.343 Gemeinden mit ca. 41.715 Bürgermeisterwahlen in den vergangenen 30 Jahren.

Im selben Zeitraum gab es insgesamt 160 Abwahlverfahren. Das sind 0,38 Prozent gemessen an den Wahlen. Erfolgreich waren davon 93 Verfahren, also wurden effektiv 0,22 Prozent aller gewählten Bürgermeister vor Ablauf ihrer Amtszeit abgewählt.

Aus allen bisherigen Erhebungen sticht ein Bundesland besonders heraus – Brandenburg. Betrachtet man Brandenburg isoliert, so wurden in den vergangenen 30 Jahren in 416 Gemeinden ca. 2.080 Bürgermeister gewählt. In Brandenburg gab es in diesem Zeitraum 57 Abwahlverfahren. Das entspricht 2,74 Prozent. Erfolgreich waren davon 34 Abwahlverfahren, es wurden also ca. 1,63 Prozent der Bürgermeister vor Ablauf ihrer Wahlzeit aus dem Amt gewählt.<sup>185</sup> Auch wenn in Brandenburg mit 1,63 Prozent mehr als sieben Mal so viele Bürgermeister abgewählt wurden als im Bundesdurchschnitt, ist die Zahl immer noch verschwindend gering.

Die geringe Anzahl von Abwahlverfahren, gemessen an den Wahlen, bringt aus Sicht der Autorin zum Ausdruck, dass es sich um einen speziellen, einzelfallbezogenen Prozess handelt und das Instrument kein übliches und häufiges Instrument der Bürgerbeteiligung darstellt, auch wenn es sich in Brandenburg so anfühlt.

In Tabelle 6 sind die wesentlichen Unterschiede zwischen Wahl und Abwahl aufgeführt. Danach wird deutlich, dass beide Verfahren doch sehr unterschiedlich in der Durchführung sind. Direktdemokratisch kann ohne Einwände wohl nur die Wahl des Bürgermeisters genannt werden. Die Abwahl hingegen erfolgt zum einen in den meisten Bundesländern nur indirekt durch den Bürger, und zwar über eine Initiative der Gemeindevertretung, zum anderen ist sie nur über unterschiedlich hohe Zustimmungsquoren möglich. Zudem gibt es die Abwahl in Deutschland ausschließlich für die Bürgermeister als Verwaltungsspitzen auf kommunaler Ebene. Weder die kommunale Vertretung noch politische Vertreter auf Landes- oder Bundesebene können abgewählt werden.

---

<sup>185</sup>Statista.de <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1253119/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-bundeslaendern/> für die Zahlen der Gemeinden

Die durchschnittliche Amtszeit von 6 Jahren wurde aus den unterschiedlichen Amtszeiten zwischen 4 und 9 Jahren gebildet. Mit Blick auf Gemeindegebietsreformen sind auch die Angaben der Gemeinden nur ein Durchschnittswert. Für die Relativierung und die Darstellung des Verhältnisses sollen diese Angaben aber genügen.

Tabelle 6: Gegenüberstellung Wahl und Abwahl

Wahl	Abwahl
Einstufiges Verfahren	Zweistufiges Verfahren
Direkte Entscheidung durch den Bürger	Indirekte Beteiligung der Bürger durch Initiative der Gemeindevertretung, nur in fünf Bundesländern direkt durch den Bürger über Bürgerbegehren
Wahl zwischen mehreren Kandidaten	Keine Kandidaten, nur Ja oder Nein
Stärkt den Bürgermeister	Schwächt den Bürgermeister
In allen Bundesländern installiert	Nur in 11 Bundesländern
Einheitliche Zugangsvoraussetzungen	Unterschiedliche Zustimmungsquoren
Gemeindevertreter werden auch vom Bürger gewählt	Gemeindevertreter können nicht abgewählt werden
Anzahl in den letzten 30 Jahren: <b>41.715<sup>186</sup></b>	Anzahl in den letzten 30 Jahren: <b>160</b>

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Abwahl durch Bürgerentscheid in den vergangenen 30 Jahren in das System (direkter) Demokratie auf kommunaler Ebene integriert worden ist. Die Anwendungshäufigkeit ist insgesamt gering, wenn auch in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Dringender Reformbedarf besteht hinsichtlich der Einleitungsbefugnis. Diese ist noch in der Mehrheit ausschließlich der Gemeindevertretung vorbehalten. Auch der Fachverband „Mehr Demokratie“ sprach sich im Rahmen der Abwahl des Oberbürgermeisters von Frankfurt dafür aus, „...*, dass die Menschen in der Gemeinde selbst bestimmen können, wann sie ein Abwahl-Begehren für notwendig halten. Sonst besteht die Gefahr, dass Abwahlverfahren zum Instrument der Parteipolitik werden*“.<sup>187</sup> Den Bürgern sollte also in allen Kommunalverfassungen das Initiativrecht eingeräumt werden, in denen das bisher noch nicht erfolgt ist.

Ein weiterer Ansatz zur stärkeren Etablierung wäre die Vereinheitlichung der differenzierten Quoren und eine gleichmäßige Ausgestaltung der Verfahrensvorschriften. So kann zum einen den hohen formalen Anforderungen des

<sup>186</sup> Es wurde die Zahl der Wahlen in den 11 Bundesländern mit Abwahlmöglichkeit geschätzt

<sup>187</sup> Beck, [mehr-demokratie.de/presse/ zur-abwahl-in-frankfurt-gewaehlte-sollten-auch-abgewaehlt-werden-koennen-elf-bundeslaender-kennen-abwahl-buergerentscheide](http://mehr-demokratie.de/presse/zur-abwahl-in-frankfurt-gewaehlte-sollten-auch-abgewaehlt-werden-koennen-elf-bundeslaender-kennen-abwahl-buergerentscheide)

Verfassungsgerichtes<sup>188</sup> Rechnung getragen werden, und zum anderen ermöglicht es vergleichende wissenschaftliche Untersuchungen mit mehr Aussagekraft.

Ein weiterer Aspekt für Reformansätze ist die Einführung der Abwahl auch für die gewählten kommunalpolitischen Vertreter der Gemeindevertretung. Das ist nicht nur Wunsch der Bürger aus der Online-Umfrage, sondern könnte auch stabilisierend auf fehlende politische Gleichgestimmtheit zwischen Vertretung und Bürgermeister wirken.

Wenn man den Recall in den USA als Vorbild für das Abwahlverfahren auswählt, dann ist ein interessanter Ansatz für das deutsche Modell, auch hier bereits beim Bürgerentscheid zur Abwahl mögliche Nachfolger zur Wahl zu stellen. Nur dann hat der Bürger eine echte Wahl zwischen dem Verbleib des Amtsinhabers und dem, was danach kommt. Die Autorin hält dies für einen Ansatz, der durchaus Potenzial für weiterführende wissenschaftliche Untersuchungen in sich birgt.

## **6 Zusammenfassung - Fazit**

Vom Instrument der Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid wird in der Praxis gleichbleibend Gebrauch gemacht. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen ist es nach wie vor in der Mehrheit der Bundesländer ein ausschließliches Instrument der Gemeindevertretung, was nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei Fachverbänden auf Kritik stößt. Die Möglichkeit der Einleitung eines Abwahlverfahrens durch den Bürger ist nur in fünf Bundesländern möglich und nimmt daher immer noch eine eher untergeordnete Rolle ein, obwohl nur diese Möglichkeit die Definition eines direkt-demokratischen Instrumentes erfüllen kann.

Das Instrument der Abwahl wird durch die Gemeindevertretung vorwiegend dann genutzt, wenn eine vertrauensvoll gleichgestimmte Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister nicht mehr möglich erscheint. Häufig scheitern Abwahlverfahren daran, dass es den Initiatoren nicht gelingt, den Bürgern die Motive nachvollziehbar zu vermitteln.<sup>189</sup>

Dieser Eindruck wird durch das Ergebnis der Online-Umfrage bestätigt, wonach sich knapp 60 Prozent der Befragten im Rahmen des Abwahlverfahrens nicht gut informiert fühlten.

---

<sup>188</sup> BVerfGE 7, S. 155

<sup>189</sup> Lenhof, S. 218

70 Prozent der Befragten entschieden sich im Rahmen des Bürgerentscheids identisch zur Wahl für den amtierenden Bürgermeister. Offensichtlich lassen sich die Bürger bei der Abwahl in ihrer Entscheidungsfindung nicht durch politische Motive der Abwahlinitiatoren beeinflussen. Im Ergebnis ist es als positiv zu bewerten, dass am Ende des Verfahrens immer die Bürger darüber zu entscheiden haben, ob der Bürgermeister im Amt bleibt oder nicht. Gemessen an dem finanziellen Aufwand, an den Folgen für die Gemeinde und für das Bürgermeisteramt sowie an der Anzahl der Abwahlverfahren im Vergleich zu der Anzahl der Direktwahlen ist es jedoch angebracht zu hinterfragen, ob das Instrument der Abwahl tatsächlich benötigt wird, um politische Unstimmigkeiten auszugleichen.

Vielmehr ist zu kritisieren, dass in der Mehrheit der Bundesländer dieses Instrument, welches nichts anderes als die Korrektur der Wahl des Bürgermeisters bedeutet, nicht direkt durch die Bürger initiiert werden kann. An dieser Stelle wird es zum kommunalpolitischen Demokratie-Paradoxon. Es ist ein Widerspruch, dass die direkt-demokratisch getroffene Entscheidung durch die Wahl nur auf Initiative der Kommunalpolitik – quasi indirekt-demokratisch – korrigiert werden soll. Oder anders formuliert, möglicherweise war es genau der Wille der Bürger, mit der Wahl des Bürgermeisters, der nicht der politischen Mehrheit der Gemeindevertretung angehört, einen politischen Umbruch oder Neuanfang in der Gemeinde zu organisieren. Mit der Einleitungsbefugnis des Abwahlverfahrens gibt der Gesetzgeber jedoch der Gemeindevertretung die Chance, die vom Bürger gewählte politische Neuausrichtung zu blockieren. Dazu bedarf es nicht einmal der tatsächlichen Einleitung, allein die Möglichkeit schafft ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung, welches mit der Einführung der Direktwahl eigentlich aufgehoben werden sollte.

Gleichzeitig bedeutet diese „neue“ Abhängigkeit eine Relativierung der durch die Direktwahl gewonnenen Legitimierung des Bürgermeisters durch das Volk. Diese Befürchtung hält auch Bayern und Baden-Württemberg bis heute davon ab, das Instrument der Abwahl in ihren Kommunalverfassungen zu installieren. Das Zitat von Schäuble als Innenminister Baden-Württembergs aus dem Jahr 1998, „...*die Machtstellung des Bürgermeisters durch direkte Wahlen wird durch die Möglichkeit der Abwahl relativiert...*“, wird durch die vorliegenden Untersuchungsergebnisse bestätigt und bestärkt beide Bundesländer, an der Sichtweise auch heute noch festzuhalten.

Brandenburg fällt insbesondere dadurch auf, dass hier die Modalitäten zur Wahl des Bürgermeisters dessen Position institutionell besonders stärken. Diese Stärke wird offensichtlich durch die Schwächung aufgrund der Abwahlmodalitäten und die Häufigkeit der erfolgreichen Durchführung von Abwahlverfahren vollständig wieder aufgehoben<sup>190</sup> – gemessen an der historischen Idee der Einführung der Direktwahl und der gewollten direktdemokratischen Bürgerbeteiligung sowie der daraus resultierenden Bürgernähe des direkt gewählten Bürgermeisters kann dieses Phänomen der „Stärkeumkehr“ durch die Abwalmöglichkeit durchaus als kommunalpolitisches Demokratieparadoxon bezeichnet werden.

Hinzu kommt, dass die Möglichkeit der Abwahl ausschließlich für den Bürgermeister in Frage kommt; andere direkt gewählte Vertreter, wie die Gemeindevertretung, können einem solchen Verfahren nicht unterzogen werden, obwohl auch sie durch die Wahl der Bürger in ihr Amt berufen werden. Ralf-Uwe Beck, Vorstandssprecher des Fachverbands „Mehr Demokratie“ wird dazu auf der Internetseite des Verbandes wie folgt zitiert: *„Wer durch die Bürgerinnen und Bürger in ein Amt gewählt wurde, sollte auch von ihnen abgewählt werden können.“*<sup>191</sup>

Auch im Rahmen der Online-Umfrage wurde diese Frage aufgeworfen. Knapp 36 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass es die Möglichkeit der Abwahl auch für die Gemeindevertretung geben sollte.<sup>192</sup> Die USA macht es vor. Hier haben durch den Recall bisher ca. 2.000 kommunale Amtsträger ihren Posten verloren. Dabei handelt es sich jedoch nicht nur um Bürgermeister, sondern auch um Gemeinderäte.<sup>193</sup> Auch, wenn es darum geht, im Rahmen des Abwahlverfahrens über die Zukunft der Gemeinde bzw. über eine echte Perspektive zu entscheiden, gemessen an den politischen Gründen für die Abwahl, kann der Recall eine gute Vorlage für eine Reformation des Instruments sein. Die Wähler haben bei der Abstimmung im Recall zwei Fragen zu beantworten: Wollen sie, dass der Amtsinhaber vorzeitig abberufen wird? Und wer sollte ihn im Fall einer Abwahl für den Rest der Amtszeit ersetzen? Diese perspektivische Entscheidungsmöglichkeit für den politischen Fortgang in der Gemeinde nach der Abwahl fehlt in Deutschland völlig.

---

<sup>190</sup> Vgl. Berechnung der institutionellen Stärke des Bürgermeisters in Abhängigkeit von Wahl und Abwahl, Tabellen 4 und 5

<sup>191</sup> Beck, [mehr-demokratie.de/presse/zur-abwahl-in-frankfurt-gewaehlte-sollten-auch-abgewaehlt-werden-koennen-elf-bundeslaender-kennen-abwahl-buergerentscheide](http://mehr-demokratie.de/presse/zur-abwahl-in-frankfurt-gewaehlte-sollten-auch-abgewaehlt-werden-koennen-elf-bundeslaender-kennen-abwahl-buergerentscheide), 7.11.22

<sup>192</sup> Vgl. Online-Umfrage, Anlage 4

<sup>193</sup> Freitag, Wagschal, S. 19

Zur Annäherung an die These des kommunalpolitischen Demokratieparadoxons waren verschiedene Fragestellungen zu untersuchen.

Beginnend mit der Definition direkter Demokratie und der Einordnung der Instrumente Wahl und Abwahl in die gesamte Landschaft demokratischer Instrumente zur Beteiligung der Bürger in Sach- und Personalfragen, kann abschließend festgehalten werden, dass Wahl und Abwahl jeweils eine Entscheidung in einer Personalangelegenheit der Gemeinde herbeiführen. Sie sind also beide als demokratische Instrumente auf kommunaler Ebene einzuordnen. Von direkter Demokratie kann bei der Direktwahl ohne weiteres gesprochen werden. Das Instrument der Abwahl erfüllt dieses Kriterium nur bedingt, und zwar dann, wenn das Abwahlverfahren durch die Bürger über ein Bürgerbegehren initiiert wird. Dies ist jedoch nur eingeschränkt in fünf Bundesländern möglich. Beide Instrumente unterscheiden sich in ihrem Ergebnis. Bei der Wahl hat der Bürger eine Wahl zwischen mehreren Kandidaten mit unterschiedlichen politischen Zielen für die Gemeinde. Der Bürger wählt, indem er sich für eine bestimmte Person entscheidet, die fortan die Verwaltung der Gemeinde leiten soll und die Gemeinde repräsentiert. Bei der Abwahl entscheidet der Bürger jedoch ausschließlich über den Verbleib des amtierenden Bürgermeisters, ohne die Alternative zu kennen. Für die Besetzung des Amtes ist zusätzlich eine Wahl erforderlich.

Der personelle und finanzielle Aufwand für die Gemeinde ist bei der Durchführung von Wahl und Abwahl identisch, bei der Abwahl kommen die Versorgungsansprüche des abgewählten Bürgermeisters hinzu. Diese belasten die Gemeinde neben dem Gehalt für den neu gewählten Bürgermeister zusätzlich. Die Direktwahl findet als einstufiges Verfahren statt, die Abwahl erfolgt in zwei Stufen, der Initiierung durch die Gemeindevertretung bzw. durch ein Bürgerbegehren und der Durchführung über den Bürgerentscheid. Beide Instrumente sind also als demokratische Instrumente zur Bürgerbeteiligung in Personalfragen einzuordnen, direktdemokratisch ist ohne Abstriche nur die Direktwahl. Vergleichbar sind beide Instrumente allenfalls hinsichtlich der Abläufe in der entscheidenden Phase und dem damit verbundenen personellen und finanziellen Aufwand. Darüber hinaus ist keine Vergleichbarkeit gegeben.

Der Frage, warum es nicht in allen Bundesländern die Möglichkeit der Abwahl gibt, wurde im Abschnitt 4.3 ausführlich auf den Grund gegangen. Baden-Württemberg und Bayern sind die Bundesländer mit der längsten Tradition hinsichtlich direkter Bürgerbeteiligung bei politischen Entscheidungen in Sachfragen, und beide

Bundesländer haben bereits Jahrzehnte vor den anderen Bundesländern die Direktwahl des Bürgermeisters in ihren Kommunalverfassungen installiert. Beide Bundesländer haben jedoch bis heute nicht die Möglichkeit der Abwahl eingeführt. Es ist auch anhand der Antworten beider Innenministerien für die kommenden Jahrzehnte eine Änderung dieser Praxis nicht absehbar. Beide sehen im Instrument der Direktwahl eine institutionelle Stärkung des Bürgermeisters, die diesen auf Augenhöhe mit der ebenfalls vom Bürger gewählten Gemeindevertretung hebt. Beide Innenministerien folgen auch heute noch der Auffassung, dass „...*die Kontrolle durch den Gemeinderat und die Möglichkeiten der Rechtsaufsichtsbehörde (förmliche Disziplinarverfahren einschließlich der vorläufigen Dienstenthebung, Bestellung eines Beauftragten nach § 124 GemO und vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters nach §128 GemO) ausreichen, um in Einzelfällen einer nachweisbar mangelhaften Amtsführung des Bürgermeisters zu begegnen*“. (Zitat Dr. Schäuble, ehemaliger Innenminister Baden-Württemberg, 1998). Auch die Teilnehmer der Online-Umfrage wünschten sich zur Konfliktlösung andere Möglichkeiten, insbesondere die Moderation des Konfliktes durch übergeordnete Behörden oder aber eine Überprüfung im Rahmen disziplinarrechtlicher Maßnahmen.<sup>194</sup> Im Rahmen der Reformation des Kommunalverfassungsrechts Mitte der neunziger Jahre folgten insbesondere die neuen Bundesländer dem Vorbild der süddeutschen Ratsverfassung. Es ist aus Sicht der Autorin daher nicht abwegig, den Gedanken aufzuwerfen, ob nicht auch mit Blick auf das Instrument der Abwahl dem süddeutschen Modell gefolgt werden sollte. Auch der Blick in andere Länder (im Rahmen dieser Arbeit wurde diese Betrachtung auf den Recall in den USA begrenzt) lohnt sich. Hier gibt es Ansätze, die das Instrument der Abwahl auch in Deutschland attraktiver, der Direktwahl vergleichbarer und auch insgesamt zielführender gestalten können. Gäbe es z.B. die Möglichkeit der Abwahl nicht nur für den Bürgermeister, sondern auch für die Gemeindevertreter, würde das die Position des Bürgermeisters gegenüber der Gemeinde verbessern, da beide Organe um die politische Gleichgestimmtheit bemüht wären und die Abhängigkeit von der Gunst der Bürger der Gemeinde nunmehr nicht nur den Bürgermeister in seinem Handeln leiten würde. Ein weiterer herausstechender Aspekt des Recall-Verfahrens ist, dass gleichzeitig mit der Entscheidung über die Abwahl des

---

<sup>194</sup> Vgl. Online-Umfrage, Frage 10, Anlage 4

Amtsinhabers über den potenziellen Nachfolger entschieden würde. Die Bürger hätten also eine echte Entscheidungsmöglichkeit über die politische Zukunft der Gemeinde. Die Wirkung der Abwahl auf die unmittelbare Legitimation des Bürgermeisters und die Folgen des Abwahlverfahrens für das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister wurden in den Abschnitten 5.4 und 5.5 eingehend betrachtet und mithilfe von Interviews mit betroffenen Bürgermeistern dargestellt. Für die Person des Bürgermeisters bedeutet die Abwahl, sofern sie erfolgreich verläuft, finanzielle Einbußen und öffentlichen Ansehensverlust, den er hinnehmen muss und der ihm bei einem beruflichen Neustart Grenzen setzt. Erwartbar ist auch, dass ein erfolgreich durchgeführtes Abwahlverfahren abschreckend auf potenzielle künftige Kandidaten wirkt. Zumindest gehen davon 37,5 Prozent der Umfrageteilnehmer aus. Nur 5,6 Prozent sind der Meinung, dass der Posten dadurch attraktiver wird. Auch die Innenministerien Bayerns und Baden-Württembergs gehen davon aus, dass die Möglichkeit einer Abwahl die Suche nach geeigneten Bewerbern für das Bürgermeisteramt zusätzlich erschwert. Die Machtposition des Amtes wird geschwächt. Das senkt die Attraktivität des Postens. Ein erfolgloses Abwahlverfahren hingegen kann die Position des Bürgermeisters stärken. Die Wahl der Bürger wird bestätigt. Dies unterstreicht die Bürgermeisterin von Weilerswist (NRW), Frau Anne-Kathrin Horst. Sie sagt, ihre Position wurde durch das Bürgervotum gestärkt. Die Auswirkungen für die Gemeinde sind zum einen finanzieller Natur. Die Kosten für das Abwahlverfahren sind vergleichbar mit den Kosten einer Wahl, ebenso wie der personelle Aufwand. Daneben ist es vor allem Unruhe, die solch ein Verfahren in die Verwaltung und in die Gemeinde bringt. Auch hierzu sind die Aussagen der interviewten Bürgermeisterin Horst und des Bürgermeisters Rudolph deckungsgleich mit den Berichten in den Medien. Da heißt es u.a. von Frau Horst: *„... den Rückmeldungen der BürgerInnen war die Empörung zu entnehmen, dass der Rat das Bürgervotum für die Bürgermeisterin nicht akzeptiert, damit erhebliche Kosten verursacht und nach dem Scheitern keine personellen Konsequenzen seitens der Ratsmitglieder gezogen wurden.“* Darüber hinaus ist es ihr Eindruck, dass *„... das Verhalten einzelner Ratsmitglieder in den letzten Jahren/Jahrzehnten dazu geführt [hat], dass der Rat in unserer Gemeinde ein schlechtes Image hat.“*<sup>195</sup> Auch Herr Rudolph beschreibt *„... sehr viel Unruhe innerhalb der Verwaltung (das Verfahren*

---

<sup>195</sup> Vgl. Interview mit Frau Horst, Anlage 6

wurde von der Ankündigung bis zum Ende der Unterschriftensammlung über fast 6 Monate gezogen)“.

Der Artikel des Kölner Stadtanzeigers zum gescheiterten Abwahlverfahren in Weilerswist endet mit dem Satz: „*Es scheint noch etwas zu dauern, bis Weilerswist wieder zur Ruhe kommt*“.<sup>196</sup>

Betrachtet man das ursprüngliche Ziel eines Abwahlverfahrens – die Herstellung der politischen Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister -, so gibt es keine Belege, die beweisen, dass dieses Ziel mit den 93 erfolgreich durchgeführten Abwahlverfahren zum einen erreicht wurde und zum anderen, ob es nicht in diesen 93 Fällen auch eine andere Möglichkeit gegeben hätte, den bestehenden Konflikt zu lösen. Allenfalls die Tatsache, dass nur in zwei Gemeinden Deutschlands mehr als ein Abwahlverfahren durchgeführt wurde, lässt Vermutungen in diese Richtung zu. Es könnte darauf hinweisen, dass ein Abwahlverfahren tatsächlich nur dann initiiert wird, wenn kein anderer Ausweg gesehen wird oder dass es sich jeweils um individuelle personelle Einzelfälle handelt – worauf auch die insgesamt geringe Anzahl hinweist. Das Ziel, die Wahl aufzuheben, wird auf jeden Fall erreicht, wenn der Bürgermeister abgewählt wird.

Bei der Frage nach Vereinbarkeit des Instrumentes Abwahl mit Art. 33 GG geht es insbesondere um die Frage nach der besonderen Rolle des Bürgermeisters als Beamter auf Zeit. Er wird nach kommunalrechtlichen Grundlagen ins Amt gewählt, wird dann aber als Beamter auf Zeit ernannt, für den die beamtenrechtlichen Vorschriften, einschließlich des Disziplinarrechts, gelten. Die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem GG ist nicht einheitlich zu beantworten. Verfassungsgerichtlich wurde hierzu abschließend geurteilt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dabei die Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs.4 GG – dem Funktionsvorbehalt von Ämtern mit hoheitlichen Aufgaben für Beamte und die damit verbundene Garantie des Berufsbeamtentums - bejaht, die Vereinbarkeit mit den althergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG aber verneint. Die Vereinbarkeit mit Abs. 4 hat das Verfassungsgericht an Auflagen geknüpft, die sich heute in den unterschiedlichen Abwahlmodalitäten bzw. Zustimmungsquoren wiederfinden, um die Hürden für die Entfernung des Beamten aus dem Amt so hoch wie möglich zu legen. Die Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG hat das BVerfG für leitende Beamte der Verwaltung verneint, da die Übertragung von Ämtern mit leitender

---

<sup>196</sup> Kölner Stadtanzeiger, 7.1.2017, „Bürgermeisterin Horst bleibt im Amt“

Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit mit dem Leistungsprinzip unvereinbar ist, weil dies den Kernbereich des Lebenszeitprinzips verletzt.

Als anerkannte Ausnahme von diesem Grundsatz hat sich im deutschen Kommunalrecht vor allem der kommunale Wahlbeamte als Beamter auf Zeit entwickelt.<sup>197</sup> Seine Stellung wird jedoch charakterisiert durch seine politische Funktion, die den Grund für die zeitliche Befristung bildet. Seine Berufung erfolgt durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn er nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll.<sup>198</sup>

Weiterhin stellt sich die Frage, wie sich das Instrument der Abwahl in das System der direkten Bürgerbeteiligung einordnen lässt. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen, dass die Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid mit dem System der direkten Demokratie grundsätzlich vereinbar ist und das System der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene – das politische Gefüge der Gemeinde aus Gemeindevertretung und Bürgermeister – nicht gefährdet, aber punktuell und zeitlich befristet doch ins Wanken bringt.

Gemessen an anderen demokratischen Instrumenten, insbesondere der Direktwahl und den direktdemokratischen Instrumenten in Sachfragen (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid), werden Abwahlverfahren sehr selten durchgeführt, gibt es sie nicht in allen Bundesländern, hat es unverhältnismäßig hohe persönliche und finanzielle Konsequenzen für eine einzelne Person, gibt es für das Instrument der Abwahl auch gesetzlich geregelte Alternativen, vor allem aus dem Beamtenrecht heraus, und es hebt ein anderes demokratisches Instrument – die Direktwahl – wieder auf.

Die Einführung des Instrumentes Abwahl durch die Bürger erfolgte in den betreffenden elf Bundesländern im Rahmen der grundlegenden Reformen der Kommunalverfassungen Mitte der 1990er Jahre ohne umfangreiche Diskussionen und Begründungen.

Die bisherige Praxis der vergangenen 30 Jahre zeigen die Abwahl des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid als eher selten genutztes demokratisches Instrument auf kommunaler Ebene, unabhängig von den Einleitungsbefugnissen.

Die besondere Rolle der Instrumente Wahl und Abwahl besteht darin, dass die Bürger zunächst auf direktdemokratischem Wege den obersten Repräsentanten der

---

<sup>197</sup> BVerfGE 7, BVERFGE Jahr 7, Seite 155, 163

<sup>198</sup> BVerfGE 7, BVERFGE Jahr 7, Seite 155, 166

Gemeinde wählen und ihm durch die Abwahl die erteilte Legitimation vor Ablauf der Amtszeit wieder entziehen können.

Zwei Instrumente also, die sich bei der ersten Betrachtung widersprechen, sich gegenseitig aufheben. Dieser Widerspruch löst sich bei näherer Untersuchung unerwarteterweise jedoch auf – das ist ein kommunalpolitisches Demokratieparadoxon. Sie widersprechen sich nicht – sie heben sich gegenseitig auf. Wahl und Abwahl sind vielmehr ein Actus Contrarius.

## **6.1 Ausblick**

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden Fragen und Anregungen aufgeworfen, die an dieser Stelle noch einmal aufgegriffen werden sollen, da deren abschließende Untersuchung im vorgegebenen Rahmen möglich waren:

- Hat sich das Instrument Abwahl des Bürgermeisters bewährt oder ist es aufgrund der geringen Anwendungszahlen und noch geringeren Erfolgszahlen durch bestehende beamtenrechtliche Möglichkeiten der Konfliktlösung ersetzbar und damit überflüssig?
- Wie viele Bürgermeister wurden in Baden-Württemberg und Bayern aufgrund von Verfehlungen im Amt vorzeitig aus dem Dienst entfernt wurden. Diese Zahl im Verhältnis zu den erfolgreichen Abwahlverfahren erscheint für eine tiefere Betrachtung möglicher Alternativen interessant.
- Den Bürgern sollte in allen Bundesländern das Initiativrecht für das Abwahlverfahren zugesprochen werden. Erst dann kann auch die Abwahl als direktdemokratisches Instrument betrachtet werden.
- Bei der Frage nach der Abwahl des Bürgermeisters sollte auch gleichzeitig die Wahl potenzieller Nachfolgekandidaten erfolgen (vgl. Modell des Recall in den USA). Zumindest die Diskussion dieser Möglichkeit auf politischer Ebene erscheint sinnvoll.
- Abwahlverfahren sollten wie die Direktwahlen statistisch erfasst und ausgewertet werden. Das vereinfacht wissenschaftliche Untersuchungen. Dies könnte Antworten auf die Frage nach der sehr unterschiedlichen Anwendungshäufigkeit erleichtern.
- Die Abwahl sollte auch für die Gemeindevertreter möglich sein. Oder gibt es im demokratischen System liegende Gründe für das Fehlen dieser Möglichkeit?

Die genauere Betrachtung dieser Themenfelder hätte den vorgegebenen Rahmen gesprengt. Sie sind jedoch geeignet, im Rahmen weiterer Untersuchungen aufgeklärt oder an die Landesgesetzgeber herangetragen zu werden.

Abschließend soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass es auch zahlreiche Argumente gibt, die dafürsprechen, dass das politische Gefüge auch ohne das Instrument der Abwahl bei Ungleichgestimmtheit oder bei Verfehlungen des Bürgermeisters, die zum Schaden der Gemeinde sind, durch gesetzlich normierte Alternativen stabil gehalten werden kann. Die Gemeinden Bayerns und Baden-Württembergs leben das seit Jahrzehnten vor.

Eine Vereinheitlichung der Abwahlmodalitäten in den Bundesländern ist nur auf Landesebene und in enger Abstimmung mit den Landesparlamenten möglich.

Damit das Instrument Abwahl auch den beamtenrechtlichen Grundsätzen gerecht wird, ist zum Beispiel auch eine zusätzliche zeitliche Hürde denkbar, die der Gesetzgeber zum Schutz des kommunalen Wahlbeamten einführen könnte. Mit einer Sperre von 3 Jahren nach Amtsantritt könnte zum Beispiel die Versorgung bis zum Ende der regulären Amtszeit sichergestellt werden, mit einer Sperre von 5 Jahren könnte die Mindestversorgung nach Ablauf der regulären Amtszeit sichergestellt werden. Das könnte dafür sorgen, dass die Position des Bürgermeisters auch mit dem Instrument der Abwahl wieder gestärkt wird und die Attraktivität des Amtes trotz der Möglichkeit der Abwahl gefördert wird.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

**Berliner Zeitung**, „Es geht wieder los - das Bürgermeisterkegeln“ vom 24.07.2006 , online: <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/es-geht-wieder-los-das-buergermeisterkegeln/> , 29.06.23

**Beteiligungsportal** Baden-Württemberg, online unter <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/was-ist-buergerbeteiligung/> 16.05.23

**Böhme**, Doris, „Die Abwahl von Bürgermeistern – Institution und Praxis“ in Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 38, Universität Bamberg 2008, ISBN: 978-3-939469-91-9

**Böhme**, Doris, „Die direkte Abwahl von Bürgermeistern“, DÖV 2012, S. 55 ff, online <http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2fzeits%2fDOEV%2f2012%2fcont%2fDOEV.2012.H2.htm> , 25.07.23

**Bogumil, J.**, Gehne, D., Holtkamp, L. „Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich“ , Informationen für Rat und Verwaltung, Heft 10/2003, S. 339.

**BVerfGE 7**, 17.10.1957 - 1 BvL 1/57, Rn. 50, online: <https://opiniojuris.de/entscheidung/1002> , 2.07.23

**BVerfGE 121**, 205-233 Beschluss vom 28. Mai 2008 2 BvL 11/07, online: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/120ff/liste\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/120ff/liste_node.html) , 5.07.2023

**Demokratische Gemeinde-Verfassung** für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands, online: <https://www.verfassungen.de/mv/gemeindeverfassung46.htm> vom September/Okttober 1946, 29.06.23

**Egner**, Björn, „Einstellungen deutscher Bürgermeister“, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage 2007 (S. 80 Abwahl BM ), ISBN 978-3-8329-3155-1

**Freitag**, Markus; **Wagschal**, Uwe, „Direkte Demokratie“, LITVerlag Dr. W. Hopf Berlin, 2007, ISBN: 978-3-8258-0589-0

**Fuchs**, Daniel, „Die Abwahl von Bürgermeistern–ein bundesweiter Vergleich“, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, 7/2007, ISBN 978-3-939469-91-9

**Gehne**, Dr. David H., „Bürgermeister - Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung“, 2012 Richard Boorberg Verlag, ISBN 978-3-415-04875-1

**Gern/Brüning**, „Deutsches Kommunalrecht“, 4. Neu bearbeitete Auflage 2019, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ISBN: 978-3-8329-7475-6

**Gesetz** über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957, 04.07.23 online:

<https://www.verfassungen.de/ddr/kommunalverfassung57.htm> , 04.07.23

**Heinelt, Egner, Richter, Vetter, Kuhlmann, Seyfried**, „Bürgermeister in Deutschland – Problemsichten-Einstellungen-Rollenverständnis“, 1. Auflage, 2018, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ISBN 978-3-8487-5170-9

**Hessenschau.de**, Politik, 2.06.22, „Bürgermeister-Abwahlverfahren Schon für 18 Rathaus-Chefs in Hessen war vorzeitig Schluss“ Veröffentlicht am 03.06.22 um 09:36 Uhr, online (PDF), <https://www.hessenschau.de/politik/schon-fuer-18-rathaus-chefs-in-hessen-war-vorzeitig-schluss,buergermeister-abwahlverfahren-100.html>, 23.01.23

„Ja zu KW“, die Hintergründe zur Abwahl am 7.03.21, online: <https://jazukw.de/die-hintergr/> , 05.07.23

**Kleine Anfrage** zur Abwahl von Bürgermeistern, online: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP12/Drucksachen/3000/12\\_3348\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP12/Drucksachen/3000/12_3348_D.pdf) (PDF-Datei), 25.04.23

**Kölner Stadtanzeiger**, 7.1.2017, „Bürgermeisterin Horst bleibt im Amt Von Bernd Zimmermann und Michael Schwarz“, online: <https://www.ksta.de/region/euskirchen-eifel/weilerswist/abwahl-in-weilerswist-verhindert-buergermeisterin-horst-bleibt-im-amt-207317>, 07.07.23

**Kommunal.de**, „Wie werden Bürgermeister in Deutschland abgewählt?“, VON GUDRUN MALLWITZ ,Redakteurin | KOMMUNAL,15. NOVEMBER 2022, PDF online: <https://kommunal.de/buergermeister-abwahl-regeln>, 23.04.23

**Landeskunde** Baden-Württemberg, online unter: <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/buergermeister>, 30.05.23

**Lenhof**, Annemarie, „Die Abwahl des Bürgermeisters – Ein Beispiel direkter Demokratie auf kommunaler Ebene“, Internationaler Verlag der Wissenschaften Frankfurt am Main 2013, ISBN 978-3-631-62805-8

**Lexikon-Nachkriegszeit**, Geschichte, Education, <https://www.geschichte-abitur.de/lexikon/uebersicht-nachkriegszeit>, 24.07.23

**Magin/Eder**, „Direkte Demokratie in den Bundesländern, Grundlagen, Institutionen, Anwendungen“ in „Direkte Demokratie“ von Freitag/Wagschal (hgg.), LitVerlag, Berlin 2007, ISBN 978-3-8258-0589-0

**MDR THÜRINGEN**, Stand: 31. August 2022, 13:28 Uhr, Bad Lobenstein: Bürgermeister Weigelt vorläufig des Dienstes enthoben, online:

<https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ost-thueringen/saale-orka/bad-lobenstein-buergermeister-weigelt-dienst-enthoben-100.html>, 05.07.23

**Mehr Demokratie**, Beck, 2022, online: <https://www.mehr-demokratie.de/presse/einzelansicht-pms/mehr-demokratie-zur-abwahl-in-frankfurt-gewaehlte-sollten-auch-abgewaehlt-werden-koennen-elf-bundeslaender-kennen-abwahl-buergerentscheide>, 07.07.23

**MOZ.de**, Lokales, Bernau, Bürgerbegehren in Wandlitz, Online Artikel vom 31.Mai 2023, online: <https://www.moz.de/lokales/bernau/buergerbegehren-in-wandlitz-reaktionen-auf-initiative-zur-abwahl-von-buergermeister-borchert-70758487.html?refreshSession=1>, 05.07.23

**NRW.Mehr-Demokratie.de**, <https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/wahlen/abwahl-archiv>, online, 02.06.23

**Sartori**, Giovanni, „Demokratiethorie“, Aus dem Englischen übersetzt von Hermann Vetter - Herausgegeben von Rudolf, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1997, ISBN: 3534136403

**Schmidt-Bleibtreu**, Hofmann, Henneke, „Grundgesetz-Kommentar“, 13.Auflage, Carl-Heymanns Verlag 2014, ISBN: 978-3-452-28045-9

**Schrameyer**, Marc, Dr., EMBA, „Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung, Erich Schmidt Verlag GmbH, 2006, ISBN: 3-503-09391-5

**Schröter**, Kelly, Bachelorarbeit 2018, Abwahl von Bürgermeistern – eine vergleichende rechtliche Betrachtung zwischen den ostdeutschen Bundesländern, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) des Freistaates Sachsen, PDF, online: <https://opus.bsz-bw.de/hsf/frontdoor/deliver/index/docId/191/file/Schr%c3%b6ter,+Kelly+-+Bachelorarbeit.pdf>, 08.07.23

**Spiegel**, „Recall-Wahl in Kalifornien - Pleite für die Trumpisten“ vom 15.09.21, von Roland Nelles, online: <https://www.spiegel.de/ausland/recall-wahl-in-kalifornien-pleite-fuer-die-trumpisten-a-245f0e8b-b011-4063-b7d6-bbe0a1ccc4ff>, 29.06.23

**Statista**, „Gemeinden in Deutschland“ von Sarah Keller, online: 31.01.23  
<https://de.statista.com/themen/8358/gemeinden-in-deutschland/#topicOverview>

**Stern**, Politik, vom 14.09.2021, 21:30, "RECALL" IN KALIFORNIEN  
Was für die Demokraten bei der Abwahl von Gouverneur Gavin Newsom auf dem Spiel steht“, online: <https://www.stern.de/politik/ausland/-recall--in-kalifornien--was-fuer-die-us-demokraten-auf-dem-spiel-steht-30740114.html>, 29.06.23

**Wahlen in Hessen**, Übersicht der Volksabstimmungen seit 1946, online:  
<https://wahlen.hessen.de/landtagswahlen-und-abstimmungen/volksabstimmung/uebersicht-der-volksabstimmungen-seit-1946> ,  
29.06.23

**Wörterbuch der Philosophischen Begriffe**, Arnim Regenbogen, Uwe Meyer.,  
Hamburg: Meiner 1997, ISBN 978-3-7873-1325-9.

**Verzeichnis der zitierten gesetzlichen Grundlagen und deren Fassung:**

BayGO	in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796) BayRS 2020-1-1-I
BaWüGO	in der Fassung vom 24. Juli 2000 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. April 2023 (GBl. S. 137)
BBesG	Neugefasst durch Bek. v. 19.6.2009 I 1434; zuletzt geändert durch Art. 73 G v. 20.8.2021 I 3932
BbgBeamtVG	vom 20. November 2013 (GVBl.I/13, [Nr. 32], S.77) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. Oktober 2022 (GVBl.I/22, [Nr. 23], S.5)
BbgKVerf	vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juni 2022 (GVBl.I/22, [Nr. 18], S.6)
BbgKWahlG	In der Fassung vom 9. Juli 2009 (GVBl.I/09, [Nr. 14], S.326) zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2021 (GVBl.I/21, [Nr. 28])
BeamStG	Vom 7. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) Letzte Änderung durch: Art. 2 G vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250, 2252)
BeamtVG	Neugefasst durch Bek. v. 24.2.2010 I 150; zuletzt geändert durch Art. 20g G v. 22.11.2021 I 4906
Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht	vom 18. Januar 1957, zuletzt geändert 17. April 1963 (GBl. S. 89)
Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik	vom 4. Juli 1985 aufgehoben durch Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. Mai 1990 (GBl. I S. 225)
GG	Grundgesetz
GO LSA	In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009[2] (GVBl. LSA S. 383) BS LSA 2020.10 Zuletzt geändert durch Art. 14 Abs. 4 G zur Änd. dienstrechtlicher Vorschriften vom 13.6.2018 (GVBl. LSA S. 72)
HGO	in der Fassung vom 7. März 2005 zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Februar 2023 (GVBl. S. 90, 93)
KV-MV	Vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777) (1) Geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 467)
KWG LSA	vom 27. Februar 2004 (GVBl. LSA S. 92)

	Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. April 2023 (GVBl. LSA S. 209)
LkrO	vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2022 (GVBl. S. 674) geändert
NKomVG	Vom 17. Dezember 2010 (Nds.GVBl. S. 576 - VORIS 20300 -) (1) Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juni 2023 (Nds. GVBl. S. 111)
NRWGO	vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 490)
Rh-PfGO	vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153) Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 133)
SaarlKSVG	vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682) Zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Januar 2023 (Amtsbl. I S. 204)
SächsGemO	vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 705) geändert
Schl-HolGO	vom 28. Februar 2003 zuletzt geändert Art. 2 Ges. v. 30.05.2023, GVOBl. S. 279
ThürKO	vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2023 (GVBl. S. 127)

## Anhang

- Anlage 1 Anfrage und Antwort des Innenministeriums Bayern
- Anlage 2 Anfrage und Antwort des Innenministeriums Baden-Württemberg
- Anlage 2a kleine Anfrage Landtag BW, 2017, DS 16 / 1700 24. 02. 2017
- Anlage 3 Fragebogen Online Umfrage „Abwahl durch Bürgerentscheid – Demokratieparadoxon?“
- Anlage 4 vollständige Auswertung der Online-Umfrage
- Anlage 5 Interviewanfrage an die Bürgermeister
- Anlage 6 Antwort der Bürgermeisterin Frau Horst (Weilerswist, NRW)
- Anlage 7 Antwort des Bürgermeisters Herrn Rudolph (Fürstenwalde/Spree, Brb.)
- Anlage 8 Stellungnahme der Verwaltung der Stadt Königs Wusterhausen zum Beschluss 10-20-295,

**Anlage 1 Anfrage und Antwort des Innenministeriums Bayern**Sachgebiet-B1 (StMI) <[sachgebiet-b1@stmi.bayern.de](mailto:sachgebiet-b1@stmi.bayern.de)>

6.6.2023 16:22

**[EXT] AW: Anfrage im Rahmen meiner Masterarbeit, betrifft Sachgebiet A1 und B1 im Innenministerium**An [s\\_schulza21@stud.hwr-berlin.de](mailto:s_schulza21@stud.hwr-berlin.de) <[s\\_schulza21@stud.hwr-berlin.de](mailto:s_schulza21@stud.hwr-berlin.de)>

Sehr geehrte Frau Schulz,

die Verankerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung durch das „Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids“ beruht auf dem Volksentscheid vom 1. Oktober 1995. Die Einzelheiten zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurden ebenfalls durch die Volksgesetzgebung in Art. 18a der Gemeindeordnung (GO) und Art. 12a der Landkreisordnung (LKrO) festgelegt. Die Negativkataloge der Art. 18a Abs. 3 GO und Art. 12a Abs. 3 LKrO schließen bereits Entscheidungen über die Rechtsverhältnisse der Bürgermeister und Landräte aus. Man wird demnach davon ausgehen können, dass der Volksgesetzgeber auch bewusst keine Abwahlmöglichkeit per Bürgerentscheid einrichten wollte.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration ist generell eher zurückhaltend, soweit es um Initiativen geht, durch Volksentscheide geschaffene Regelungen zu ändern.

Parlamentarische Initiativen zur Einführung einer Abwahlmöglichkeit für erste Bürgermeister und – konsequenterweise – Landräte und Bezirkstagspräsidenten gab es hierzu, soweit bekannt, bisher nicht.

In der Sache erscheinen die auf die kleine Anfrage vom 15. Oktober 1998 durch das Innenministerium Baden-Württembergs geäußerten Vorbehalte jedenfalls plausibel.

Mit freundlichen Grüßen

**Markus Weißmüller**

---

Bayer. Staatsministerium des  
Innern, für Sport und Integration  
Sachgebiet B1  
Dienstgebäude: Klosterhofstraße 1, 80331 München  
Postanschrift: Odeonsplatz 3, 80539 München  
80539 München  
Tel.: +49(0)89/2192-4414  
Fax: +49(0)89/2192-14414  
E-Mail: [Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de](mailto:Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de)

**Von:** Andrea Schulz <[s\\_schulza21@stud.hwr-berlin.de](mailto:s_schulza21@stud.hwr-berlin.de)>**Gesendet:** Dienstag, 30. Mai 2023 09:59**An:** Poststelle (StMI) <[Poststelle@stmi.bayern.de](mailto:Poststelle@stmi.bayern.de)>**Betreff:** Anfrage im Rahmen meiner Masterarbeit, betrifft Sachgebiet A1 und B1 im Innenministerium**Priorität:** Hoch

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich studiere im Masterstudiengang - Master of Public Administration (MPA) - an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Im Moment befinde ich mich in der Masterphase und schreibe an meiner Masterarbeit mit dem Titel "**Abwahl durch Bürgerentscheid – Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon**".

Dabei geht es um die Abwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern in Deutschland. Obwohl Bayern mit Baden-Württemberg als Wiege der Bürgerbeteiligung in Sachfragen gilt - Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren jahrzehntelang nur in Ihren Kommunalverfassungen vorgesehen-, gibt es bis heute die Beteiligung der Bürger in Personalfragen, konkret als der Abwahl durch Bürgerentscheid in Bayern und Baden-Württemberg nicht. In Baden-Württemberg gab es 1998 dazu eine kleine Anfrage im Landtag. Die entsprechende Antwort des damaligen Innenministers Schäuble war dazu sehr eindeutig und aus meiner persönlichen Erfahrung heraus nachvollziehbar. Die entsprechende Drucksache ist dieser E-Mail beigelegt.

Für Bayern konnte ich in meinen Recherchen zu diesem Thema keine Statements finden.

Für die Untersuchung meiner These ist es vor allem interessant,

**aus welchen Beweggründen heraus ausgerechnet die beiden Bundesländer, die als erste direktdemokratische Instrumente zur Bürgerbeteiligung in ihren Verfassungen installiert haben, die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters durch den Bürger nicht vorsehen?**

**Auch interessant ist die Frage, ob es Bestrebungen (etwa durch Anfragen, Petitionen, Bürgerbegehren) aus der Bürgerschaft oder Politik gab, die Abwahlmöglichkeit für Bürgermeister einzuführen.?**

Sie würden mir sehr weiterhelfen, wenn Sie mir zu diesen Fragen die Sicht des Innenministeriums des Freistaates Bayern auf diesem Wege nahelegen können.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gern zur Verfügung, telefonisch unter 016096793321, oder per E-Mail über diese Adresse.

Über eine Antwort in den nächsten 4 Wochen würde ich mich sehr freuen.

Mit freundlichen Grüßen  
Andrea Schulz, SOAR a.D.



- 
- kleine Anfrag BW, Antwort Inneministerium.pdf (107 KB)

**Anlage 2 Anfrage und Antwort des Innenministeriums Baden-Württemberg**

Königsberg, Hermann (IM) &lt;hermann.koenigsberg@im.bwl.de&gt;

13.6.2023 11:47

**[EXT] AW: EXTERN: Anfrage im Rahmen meiner Masterarbeit,  
Referat Kommunales Verfassungsrecht und Dienstrecht**

An s\_schulza21@stud.hwr-berlin.de &lt;s\_schulza21@stud.hwr-berlin.de&gt;

---

Sehr geehrte Frau Schulz,

vielen Dank für Ihre Anfrage, die von der Bürgerreferentin hierher weitergeleitet wurde.

Forderungen/Initiativen/Fragen zur Einführung einer Abwahlmöglichkeit von Bürgermeistern werden immer wieder in unregelmäßigen Abständen an das Innenministerium herangetragen, meist anlässlich von Einzelfällen, die auf ein besonderes Medieninteresse gestoßen sind.

Die Haltung der Landesregierung können Sie der beigelegten Landtagsdrucksache zu einer Kleinen Anfrage aus 2017, die ebenfalls auf die von Ihnen genannte Kleine Anfrage von 1998 Bezug nimmt, entnehmen.

In den vergangenen Jahrzehnten gab es wiederholt parlamentarische Initiativen zur Einführung einer Abwahlmöglichkeit. Der Landtag hat eine solche Regelung aber bisher nicht für erforderlich gehalten. Zuletzt hat ein diesbezüglicher Änderungsantrag der SPD-Fraktion zu dem vom Landtag am 29. März 2023 beschlossenen Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften keine parlamentarische Mehrheit gefunden. Das Plenarprotokoll mit Hinweis auf die entsprechenden Drucksachen finden Sie auf den Internetseiten des Landtags.

Mit freundlichen Grüßen  
Hermann Königsberg

-----  
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg  
- Referat 22 Kommunales Verfassungsrecht und Dienstrecht -  
Willy-Brandt-Straße 41, 70173 Stuttgart  
Telefon: 0711/231-3225  
Telefax: 0711/231-3299  
Mail: [Hermann.Koenigsberg@im.bwl.de](mailto:Hermann.Koenigsberg@im.bwl.de)

*Informationen zum Schutz Ihrer personenbezogenen Daten finden Sie im Internet unter <https://im.baden-wuerttemberg.de/datenschutz>*

---

**Von:** Andrea Schulz <[s\\_schulza21@stud.hwr-berlin.de](mailto:s_schulza21@stud.hwr-berlin.de)>

**Gesendet:** Dienstag, 30. Mai 2023 10:17

**An:** Innenministerium (Poststelle) <[Poststelle@im.bwl.de](mailto:Poststelle@im.bwl.de)>

**Betreff:** EXTERN: Anfrage im Rahmen meiner Masterarbeit, Referat Kommunales Verfassungsrecht und Dienstrecht

**Priorität:** Hoch

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich studiere im Masterstudiengang - Master of Public Administration (MPA) - an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Im Moment befinde ich mich in der Masterphase und schreibe an

meiner Masterarbeit mit dem Titel "**Abwahl durch Bürgerentscheid – Kommunalpolitisches Demokratieparadoxon?**".

Dabei geht es um die Abwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern in Deutschland. Obwohl Baden-Württemberg und Bayern als Wiege der Bürgerbeteiligung in Sachfragen gelten - Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren jahrzehntelang nur in Ihren Kommunalverfassungen vorgesehen-, gibt es bis heute die Beteiligung der Bürger in Personalfragen, konkret zur Abwahl von Bürgermeistern durch Bürgerentscheid in Baden-Württemberg und Bayern nicht. In Baden-Württemberg gab es 1998 dazu eine kleine Anfrage im Landtag. Die entsprechende Antwort des damaligen Innenministers Schäuble war dazu aus meiner Sicht sehr eindeutig und aus meiner persönlichen Erfahrung heraus nachvollziehbar und unterstreicht meine These. Die entsprechende Drucksache ist dieser E-Mail beigelegt.

Seit 1998 sind jedoch schon mehr als 25 Jahre vergangen.

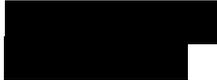
Deshalb bin ich sehr daran interessiert, zu erfahren, **ob die Antwort aus der beigelegten Drucksache auch aktuell den Standpunkt des Innenministeriums Baden-Württembergs abbildet und ob es seither weitere Bestrebungen aus der Bürgerschaft oder der Politik, z.B. in Form von Anfragen, Petitionen oder Bürgerbegehren, zur Einführung der Abwahlmöglichkeit der Bürgermeister durch Bürgerentscheid gab?**

Sie würden mir sehr weiterhelfen, wenn Sie mir zu diesen Fragen die Sicht des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg auf diesem Wege nahelegen können.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gern zur Verfügung, telefonisch unter 016096793321, oder per E-Mail über diese Adresse.

Über eine Antwort in den nächsten 4 Wochen würde ich mich sehr freuen.

Mit freundlichen Grüßen  
Andrea Schulz, SOAR a.D.



---

•

## Landtag von Baden-Württemberg

16. Wahlperiode

Drucksache 16 / 1700

24. 02. 2017

### Kleine Anfrage

des Abg. Thomas Axel Palka AfD

und

### Antwort

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

### Bürgermeister und Gemeinderäte in Baden-Württemberg

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Möglichkeit haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder organisiert in einer Bürgerinitiative oder ähnlichem, um massive Steuerverschwendung von Bürgermeister und Gemeinderatsmehrheit zu verhindern bzw. beschleunigt zu beenden?
2. Welche Möglichkeiten haben sie, um einen Bürgermeister oder Gemeinderäte für bereits erfolgte massive Steuerverschwendung in die Verantwortung zu nehmen, insbesondere finanziell?
3. Welche Möglichkeiten haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder in Gruppen organisiert, um einen Bürgermeister vorzeitig seines Amtes zu entheben?
4. Welche Möglichkeiten haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder in Gruppen organisiert, um Stadtratsmitglieder vorzeitig ihres Amtes zu entheben?
5. Was unternimmt sie, um die Abwahl von Bürgermeistern zu ermöglichen, ähnlich wie es in den meisten anderen Bundesländern längst möglich ist?
6. Was genau müssen Bürger oder Bürgerinitiativen dafür tun, um eine vorzeitige Amtszeit-Beendigung über das Verwaltungsgericht zu erreichen, die das Regierungspräsidium einleiten muss (gemäß § 128 Gemeindeordnung [GemO])?
7. Was empfiehlt sie Bürgermeistern bezüglich des Umgangs mit kritischen Bürgern, gibt es dazu beispielsweise Seminare wie für Beamte (siehe Bericht der Stuttgarter Zeitung vom 6. März 2015 über Seminare für Ministerialbeamte zum Umgang mit „schwierigen Bürgeranfragen“)?

Eingegangen: 24.02.2017 / Ausgegeben: 26.04.2017

Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

8. Was hat sich bezüglich den Ausführungen in Drucksache 12/3348 bis heute geändert?
9. In wie vielen Fällen kann sie bei den wenigen Abwahanträgen, die es in anderen Bundesländern gegen Bürgermeister gab und die in Drucksache 12/3348 erwähnt wurden, einen Missbrauch der Abwahlmöglichkeit erkennen, immerhin eine von der damaligen Regierung befürchtete Missbrauchsmöglichkeit?

24.02.2017

Palka AfD

#### Begründung

In äußerst seltenen Fällen, den Zahlen aus anderen Bundesländern in Drucksache 12/3348 nach weit unter 1 Prozent, ist es sinnvoll, wenn der Bevölkerung als oberstem Souverän die Möglichkeit zur Abwahl eines Bürgermeisters zusteht. Die Amtsdauer von Bürgermeistern ist in Baden-Württemberg nahezu die Höchste, was es natürlich zusätzlich erschwert, wenn ein Bürgermeister von den Bürgern keinen Rückhalt mehr hat. Zudem ist in fast allen Bundesländern eine Abwahl selbstverständlich möglich.

#### Antwort

Mit Schreiben vom 23. März 2017 Nr. 2-2203.5/71 beantwortet das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche Möglichkeit haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder organisiert in einer Bürgerinitiative oder ähnlichem, um massive Steuerverschwendung von Bürgermeister und Gemeinderatsmehrheit zu verhindern bzw. beschleunigt zu beenden?*

Zu 1.:

Die Gemeinde handelt durch ihre demokratisch gewählten Organe Gemeinderat und Bürgermeister. In der Gemeindeordnung (GemO) sind verschiedene Möglichkeiten der Einwohner und Bürger geregelt, auf Entscheidungen unmittelbaren Einfluss zu nehmen. So können Bürger unter den Voraussetzungen des § 21 Absatz 3 GemO über Angelegenheiten aus dem Wirkungskreis der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist und die nicht unter den Negativkatalog in § 21 Absatz 2 GemO fallen, mit einem Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid beantragen. Je nach Fallkonstellation und Verfahrensstand ist es möglich, mit einem Bürgerentscheid ein vom Gemeinderat beabsichtigtes oder beschlossenes Vorhaben, das von der Mehrzahl der Bürger abgelehnt wird, zu verhindern.

2. *Welche Möglichkeiten haben sie, um einen Bürgermeister oder Gemeinderäte für bereits erfolgte massive Steuerverschwendung in die Verantwortung zu nehmen, insbesondere finanziell?*

Zu 2.:

Der Bürgermeister und die Gemeinderäte unterliegen der demokratischen Kontrolle durch die Bürgerschaft, da ihre Amtszeit befristet ist und sie sich danach erneut dem Votum der Wähler stellen müssen. Eine Möglichkeit für die Bürger-

schaft, die Gemeindeorgane rechtlich in Haftung zu nehmen, besteht nicht. Über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte und des Bürgermeisters ist kein Bürgerentscheid möglich (§ 21 Absatz 2 Nummer 3 GemO). Ansprüche der Gemeinde gegen Gemeinderäte und gegen den Bürgermeister werden nach § 126 Absatz 1 GemO von der Rechtsaufsichtsbehörde geltend gemacht. Voraussetzung ist, dass Ansprüche der Gemeinde öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art (z. B. Schadenersatzansprüche) bestehen. Die politische Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane für die von ihnen rechtmäßig getroffenen Entscheidungen wird davon nicht erfasst.

*3. Welche Möglichkeiten haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder in Gruppen organisiert, um einen Bürgermeister vorzeitig seines Amtes zu entheben?*

Zu 3.:

Nach § 128 GemO kann – wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen – die Amtszeit des Bürgermeisters für beendet erklärt werden, wenn der Bürgermeister den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht wird und dadurch so erhebliche Missstände in der Verwaltung eintreten, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist. Die Entscheidung trifft das Verwaltungsgericht auf Antrag der oberen Rechtsaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium).

Außerdem unterliegen Bürgermeister als Beamte auf Zeit den Bestimmungen über die Beendigung des Beamtenverhältnisses nach Beamten- und Disziplinarrecht. Die Rechtsaufsichtsbehörde nimmt nach § 92 Nummer 1 des Landesbeamtengesetzes die Aufgaben der für die Ernennung zuständigen Stelle, der obersten Dienstbehörde und für bestimmte beamtenrechtliche Entscheidungen des Dienstvorgesetzten und nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 des Landesdisziplinargesetzes die Aufgaben der Disziplinarbehörde wahr.

Alle danach in Betracht kommenden Maßnahmen bedürfen der Prüfung und Abwägung durch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden. Die Rechtsaufsichtsbehörde trifft die gebotenen Entscheidungen in eigener Zuständigkeit. Die Bürger können sich allein oder in Gemeinschaft mit Anderen schriftlich mit Beschwerden oder mit Bitten, Maßnahmen gegen den Bürgermeister einzuleiten, an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde wenden (Artikel 17 des Grundgesetzes). Sie haben jedoch keinen Anspruch darauf, dass die Rechtsaufsichtsbehörde in der gewünschten Weise tätig wird.

*4. Welche Möglichkeiten haben die Bürger einer Gemeinde, als Einzelpersonen oder in Gruppen organisiert, um Stadtratsmitglieder vorzeitig ihres Amtes zu entheben?*

Zu 4.:

Die Gemeinderäte sind demokratisch gewählte Volksvertreter, die zur Ausübung dieses Ehrenamts verpflichtet sind. Eine Amtsenthebung von Gemeinderäten ist nicht möglich.

*5. Was unternimmt sie, um die Abwahl von Bürgermeistern zu ermöglichen, ähnlich wie es in den meisten anderen Bundesländern längst möglich ist?*

Zu 5.:

Die Einführung einer Möglichkeit zur Abwahl von Bürgermeistern ist nicht beabsichtigt.

6. *Was genau müssen Bürger oder Bürgerinitiativen dafür tun, um eine vorzeitige Amtszeit-Beendigung über das Verwaltungsgericht zu erreichen, die das Regierungspräsidium einleiten muss (gemäß § 128 Gemeindeordnung [GemO])?*

Zu 6.:

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

7. *Was empfiehlt sie Bürgermeistern bezüglich des Umgangs mit kritischen Bürgern, gibt es dazu beispielsweise Seminare wie für Beamte (siehe Bericht der Stuttgarter Zeitung vom 6. März 2015 über Seminare für Ministerialbeamte zum Umgang mit „schwierigen Bürgeranfragen“)?*

Zu 7.:

Für die Bürgermeister als Vertreter der Gemeinde und Leiter der Gemeindeverwaltung mit zahlreichen Verwaltungszuständigkeiten ist der Umgang mit Bürgern alltäglicher Bestandteil ihres Amtes. Sie benötigen hierzu keine Ratschläge der Landesregierung. Seminare zur Konfliktbewältigung werden in unterschiedlichen Ausgestaltungen von Fortbildungseinrichtungen und Beratungsunternehmen angeboten. Über die Teilnahme an Fortbildungen muss jeder Bürgermeister für sich selbst entscheiden.

8. *Was hat sich bezüglich den Ausführungen in Drucksache 12/3348 bis heute geändert?*

Zu 8.:

Es hat sich nichts daran geändert, dass eine Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters in allen Flächenbundesländern außer in Bayern und Baden-Württemberg besteht.

9. *In wie vielen Fällen kann sie bei den wenigen Abwahanträgen, die es in anderen Bundesländern gegen Bürgermeister gab und die in Drucksache 12/3348 erwähnt wurden, einen Missbrauch der Abwahlmöglichkeit erkennen, immerhin eine von der damaligen Regierung befürchtete Missbrauchsmöglichkeit?*

Zu 9.:

Anlässlich der Kleinen Anfrage (Drucksache 12/3348) wurden die Fallzahlen bei den Innenministerien der betreffenden Länder erfragt. Die zugrundeliegenden Einzelfälle sind der Landesregierung nicht bekannt, sodass bezüglich eines möglichen Missbrauchs der Abwahlmöglichkeit in anderen Bundesländern keine Aussage getroffen werden kann.

Strobl

Minister für Inneres,  
Digitalisierung und Migration

## Abwahl durch Bürgerentscheid - Demokratieparadoxon?

### Abwahl durch Bürgerentscheid - Demokratieparadoxon?

Dieser Frage möchte ich mit meiner Masterarbeit auf den Grund gehen. Mein Name ist Andrea Schulz, ich wohne in Golßen/Brandenburg und studiere an der HWR Berlin im Masterstudiengang MPA. Direkte Bürgerbeteiligung in Sachfragen ist in Deutschland seit den 1990er Jahren in allen Bundesländern kommunalverfassungsrechtlich verankert. In Personalfragen ist der Bürger auf der kommunalen Ebene im Rahmen der Direktwahl der Bürgermeister und der Gemeindevertretung gefragt.

Mit der Möglichkeit der Abwahl durch Bürgerentscheid hat der Bürger die Möglichkeit die direktdemokratische Wahl des Bürgermeisters vor Ablauf der Amtszeit wieder rückgängig zu machen. In 9 von 11 Bundesländern kann ein Bürgerentscheid zur Abwahl nur durch die Gemeindevertretung angestoßen werden. Die Gemeindevertretung selbst kann nicht abgewählt werden.

Es gibt zum Thema Abwahl viele Meinungen, aber noch keine Dokumentation. Eine statistische Erfassung von Bürgerentscheiden zu Personalfragen erfolgt in fast keinem Bundesland. Die Umfrage ist anonym. Die Ergebnisse werden ausschließlich für die Masterarbeit verwendet. Mit Ihrer Teilnahme helfen Sie dabei, das Instrument Abwahl kritisch zu hinterfragen bzw. als demokratisches Mittel zu konkretisieren.

#### Wie alt sind Sie

0 Jahre

100 Jahre

50

#### In welchem Bundesland leben Sie?

#### Was passt für Sie am ehesten, wenn Sie an die Möglichkeit denken, dass die Wahl des Bürgermeisters durch einen Beschluss der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und Sie vorzeitig erneut für oder gegen den Bürgermeister stimmen sollen?

Sie können mehrere Optionen auswählen.

Das ist Demokratie, wie sie "im Buche steht"

Das ist nicht fair, wozu gibt es vorgeschriebene Amtszeiten

Eine Abwahl müsste auch für die Gemeindevertretung möglich sein.

Das ist Paradox, warum soll die demokratische Wahl durch demokratische Abwahl rückgängig gemacht werden?

Das ist Verschwendung von Steuergeldern

Die sollten das unter sich klären und die Wahl der Bürger akzeptieren

gewählt ist gewählt

eine erneute Bestätigung des Bürgermeisters kann seine Position (durch die Unterstützung in der Gemeinde) stärken

**Stehen für Sie die Instrumente Wahl und Abwahl im Widerspruch zueinander?**

Ja

Nein

**Die Abwahl des Bürgermeisters:**

Sie können mehrere Optionen auswählen.

braucht man nicht, dazu gibt es regelmäßig Wahlen

sollte nur auf Initiative der Bürger (Bürgerbegehren) möglich sein

ist ein gutes demokratisches Mittel zur Korrektur von politischen Unstimmigkeiten

ist durch beamtenrechtliche Vorschriften (Disziplinarrecht) überflüssig

**Nach einer erfolgreichen Abwahl, folgt eine Neuwahl des Bürgermeisters. Macht die erfolgte Abwahl des Vorgängers den Posten des Bürgermeisters für Bewerber attraktiver oder schreckt das eher ab?**

der Posten wird attraktiver

die erfolgte Abwahl schreckt Bewerber ab

weder noch

**Haben Sie schon einmal an einem Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters teilgenommen?**

Ja

Nein

**Haben Sie sich bei der Abwahl anders entschieden, als bei der Wahl?**

Ja

Nein

**Fühlten Sie sich über die Gründe zur Abwahl gut informiert?**

Ja

Nein

**Welche der folgenden Möglichkeiten hätten Sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht, bzw. für sinnvoller erachtet?**

Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine

Disziplinarrechtliche Würdigung der vorgeworfenen Pflichtverletzung

Abwahl der Gemeindevertretung

Moderation der politischen Spannungen zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung durch übergeordnete Behörden

Vorgezogene Neuwahlen mit mehreren Kandidaten

Vielen Dank für Ihre Teilnahme! Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie Familie, Freunde, Nachbarn und Kollegen ebenfalls für die Umfrage gewinnen könnten. Ihre Andrea Schulz, Studentin an der HWR Berlin im Studiengang Master of Public Administration  
**Für Nutzer von SurveyCircle ([www.surveycircle.com](http://www.surveycircle.com)): Der Survey Code lautet: 39HK-LLEY-1CJC-NZ96**

## Abwahl durch Bürgerentscheid - Demokratieparadoxon?

### Wie alt sind Sie

Anzahl Antworten: 218

Schiebereglerposition	Gewählt	Prozentsatz
0 (0 Jahre)	0	0%
10	0	0%
20	13	5.96%
30	41	18.81%
40	68	31.19%
50	54	24.77%
60	28	12.84%
70	12	5.5%
80	1	0.46%
90	0	0%
100 (100 Jahre)	0	0%
Ø	43.82	
±	12.72	

## In welchem Bundesland leben Sie?

Anzahl Antworten: 232

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Baden-Württemberg	3	1.29%
Bayern	7	3.02%
Brandenburg	158	68.1%
Hessen	6	2.59%
Mecklenburg-Vorpommern	6	2.59%
Niedersachsen	5	2.16%
Nordrhein-Westfalen	6	2.59%
Rheinland-Pfalz	3	1.29%
Saarland	1	0.43%
Sachsen	4	1.72%
Sachsen-Anhalt	3	1.29%
Schleswig-Holstein	6	2.59%
Thüringen	2	0.86%
Berlin	20	8.62%
Hamburg	2	0.86%

**Was passt für Sie am ehesten, wenn Sie an die Möglichkeit denken, dass die Wahl des Bürgermeisters durch einen Beschluss der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und Sie vorzeitig erneut für oder gegen den Bürgermeister stimmen sollen?**

Anzahl Antworten: 228

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Das ist Demokratie, wie sie "im Buche steht"	67	29.39%
Das ist nicht fair, wozu gibt es vorgeschriebene Amtszeiten	15	6.58%
Eine Abwahl müsste auch für die Gemeindevertretung möglich sein.	81	35.53%
Das ist Paradox, warum soll die demokratische Wahl durch demokratische Abwahl rückgängig gemacht werden?	51	22.37%
Das ist Verschwendung von Steuergeldern	41	17.98%
Die sollten das unter sich klären und die Wahl der Bürger akzeptieren	40	17.54%
gewählt ist gewählt	42	18.42%
eine erneute Bestätigung des Bürgermeisters kann seine Position (durch die Unterstützung in der Gemeinde) stärken	88	38.6%

**Stehen für Sie die Instrumente Wahl und Abwahl im Widerspruch zueinander?**

Anzahl Antworten: 233

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Ja	77	33.05%
Nein	156	66.95%

## Die Abwahl des Bürgermeisters:

Anzahl Antworten: 233

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
braucht man nicht, dazu gibt es regelmäßig Wahlen	43	18.45%
sollte nur auf Initiative der Bürger (Bürgerbegehren) möglich sein	140	60.09%
ist ein gutes demokratisches Mittel zur Korrektur von politischen Unstimmigkeiten	98	42.06%
ist durch beamtenrechtliche Vorschriften (Disziplinarrecht) überflüssig	31	13.3%

## Nach einer erfolgreichen Abwahl, folgt eine Neuwahl des Bürgermeisters. Macht die erfolgte Abwahl des Vorgängers den Posten des Bürgermeisters für Bewerber attraktiver oder schreckt das eher ab?

Anzahl Antworten: 232

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
der Posten wird attraktiver	13	5.6%
die erfolgte Abwahl schreckt Bewerber ab	87	37.5%
weder noch	132	56.9%

## Haben Sie schon einmal an einem Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters teilgenommen?

Anzahl Antworten: 236

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Ja	58	24.58%
Nein	178	75.42%

## Haben Sie sich bei der Abwahl anders entschieden, als bei der Wahl?

Anzahl Antworten: 58

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Ja	17	29.31%
Nein	41	70.69%

## Fühlten Sie sich über die Gründe zur Abwahl gut informiert?

Anzahl Antworten: 58

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Ja	24	41.38%
Nein	34	58.62%

## Welche der folgenden Möglichkeiten hätten Sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht, bzw. für sinnvoller erachtet?

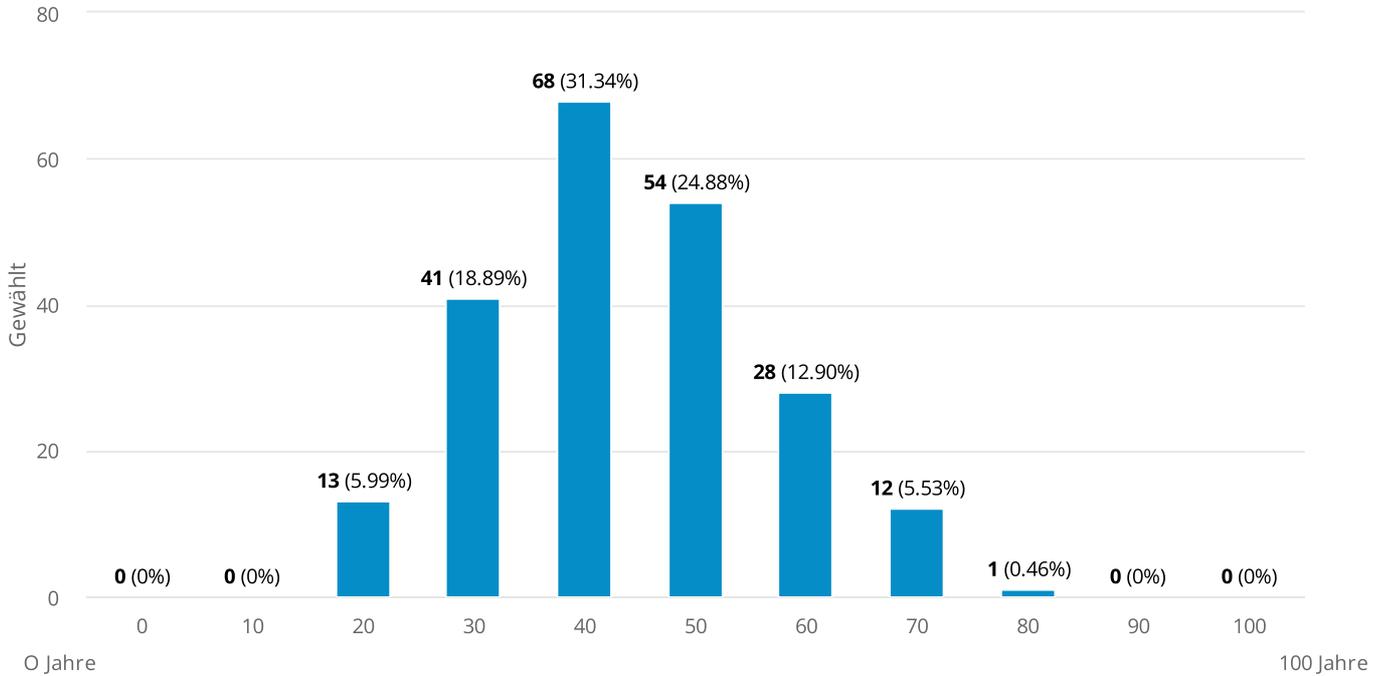
Anzahl Antworten: 57

Antwort	Gewählt	Prozentsatz
Keine	14	24.56%
Disziplinarrechtliche Würdigung der vorgeworfenen Pflichtverletzung	20	35.09%
Abwahl der Gemeindevertretung	16	28.07%
Moderation der politischen Spannungen zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung durch übergeordnete Behörden	27	47.37%
Vorgezogene Neuwahlen mit mehreren Kandidaten	9	15.79%

# Abwahl durch Bürgerentscheid - Demokratieparadoxon?

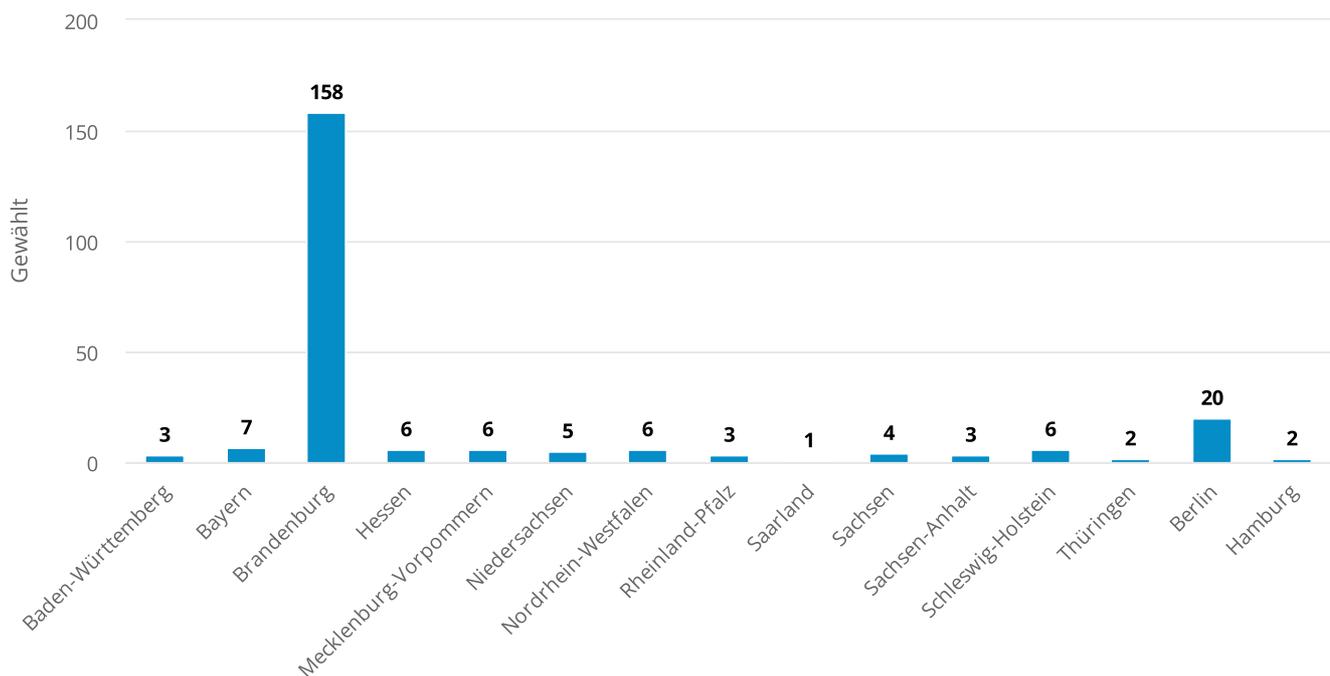
## Wie alt sind Sie

Anzahl Antworten: 218



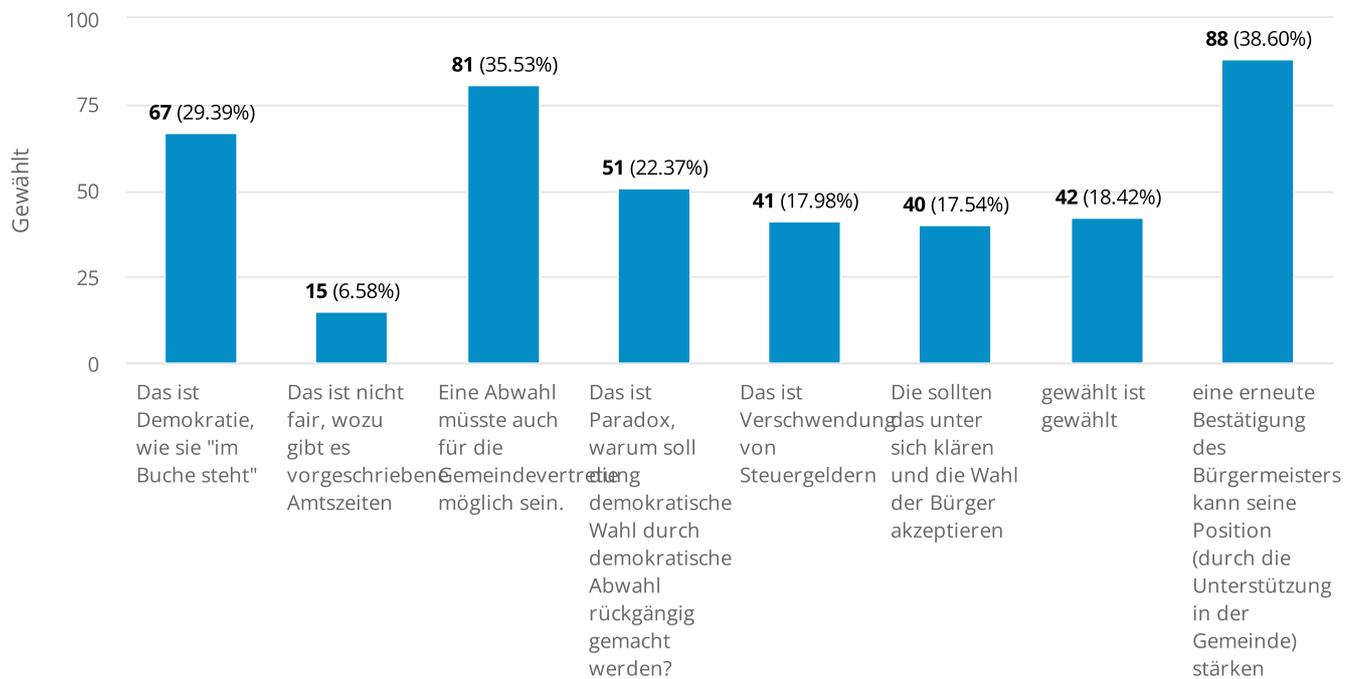
## In welchem Bundesland leben Sie?

Anzahl Antworten: 232



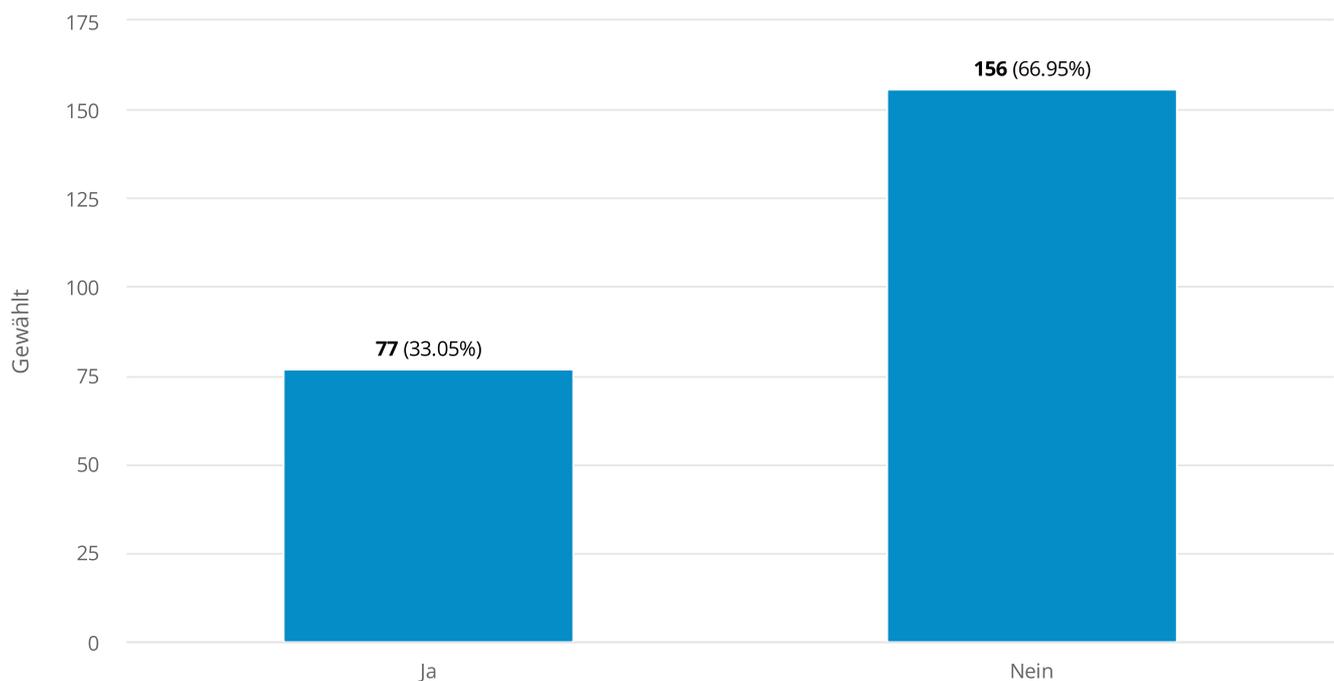
## Was passt für Sie am ehesten, wenn Sie an die Möglichkeit denken, dass die Wahl des Bürgermeisters durch einen Beschluss der Gemeindevertretung in Frage gestellt wird und Sie vorzeitig erneut für oder gegen den Bürgermeister stimmen sollen?

Anzahl Antworten: 228



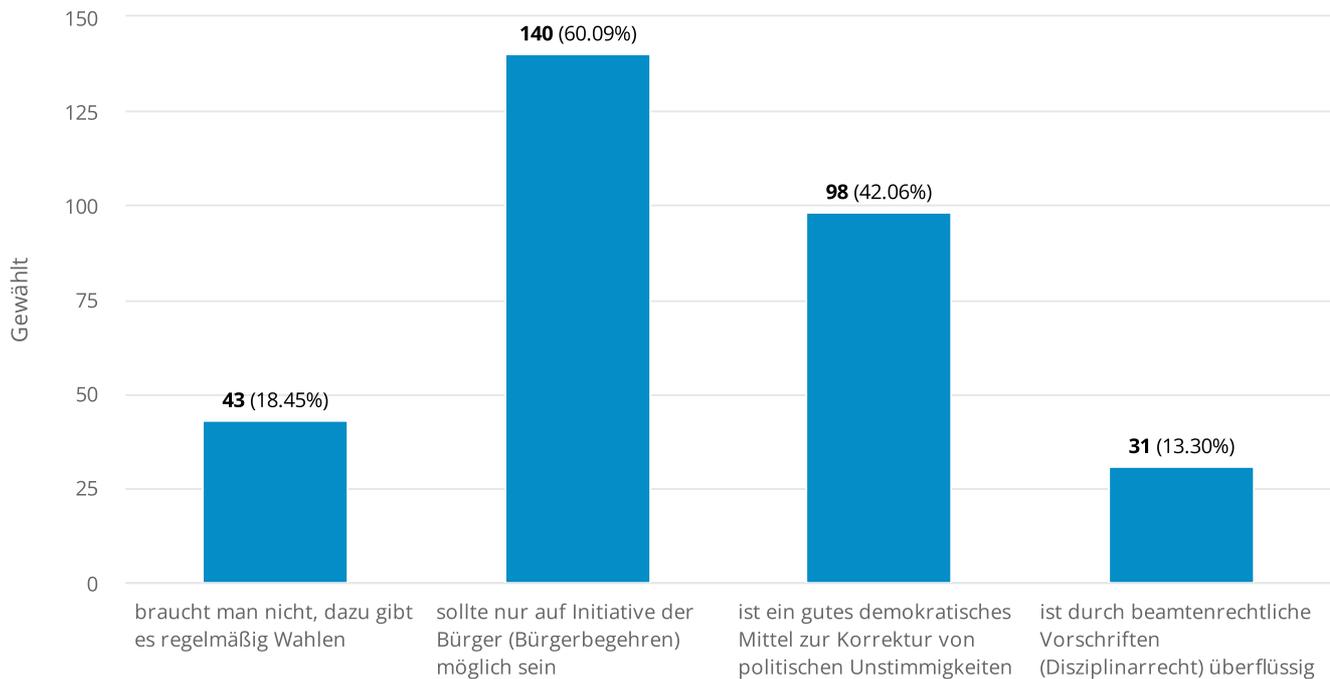
## Stehen für Sie die Instrumente Wahl und Abwahl im Widerspruch zueinander?

Anzahl Antworten: 233



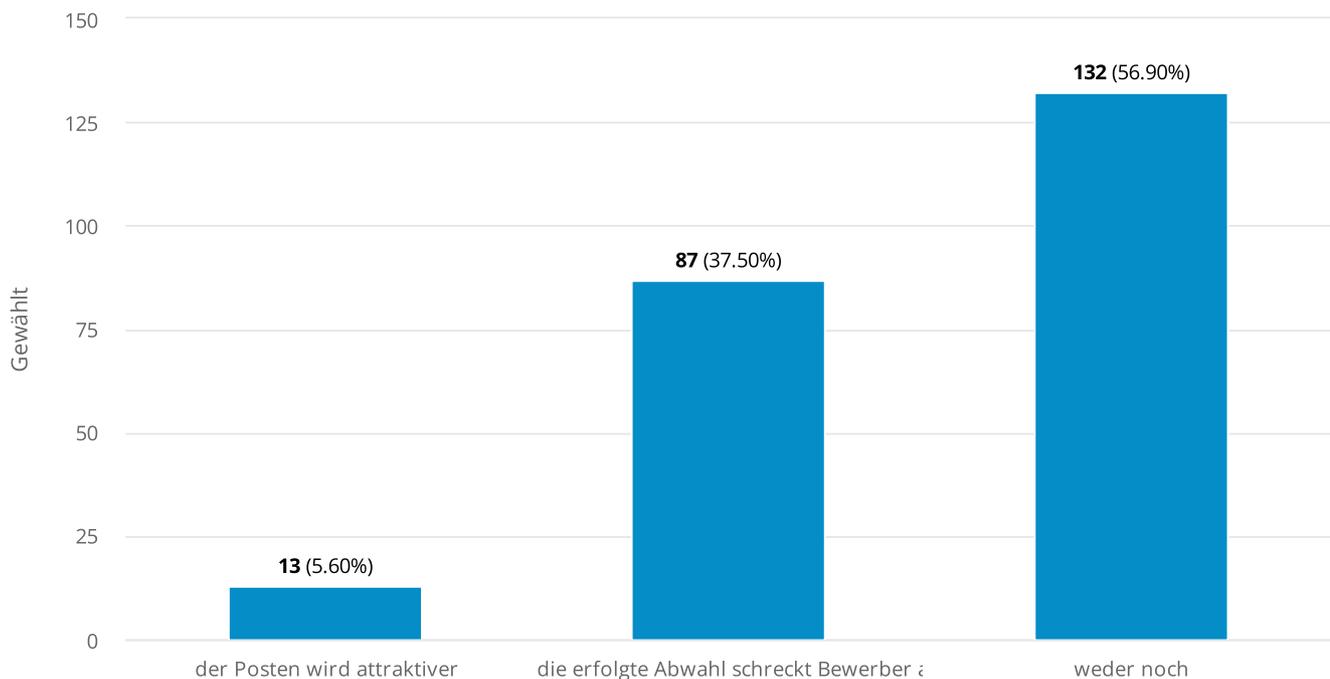
## Die Abwahl des Bürgermeisters:

Anzahl Antworten: 233



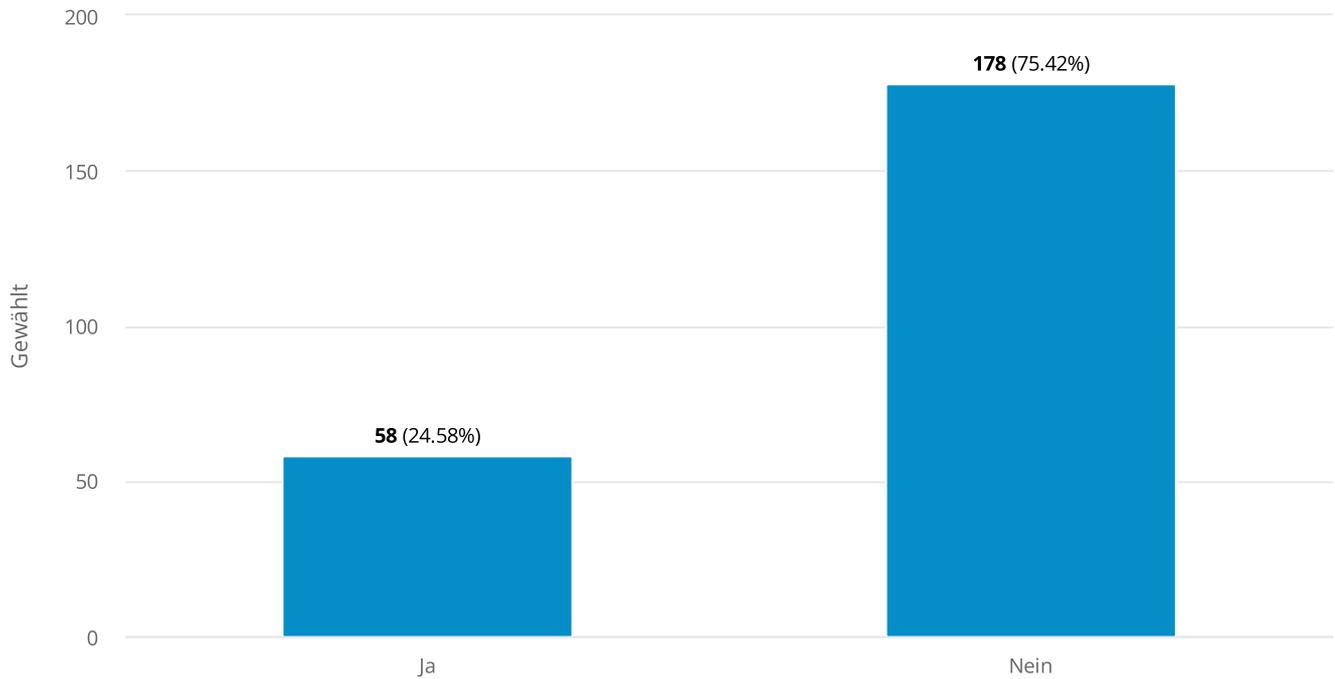
## Nach einer erfolgreichen Abwahl, folgt eine Neuwahl des Bürgermeisters. Macht die erfolgte Abwahl des Vorgängers den Posten des Bürgermeisters für Bewerber attraktiver oder schreckt das eher ab?

Anzahl Antworten: 232



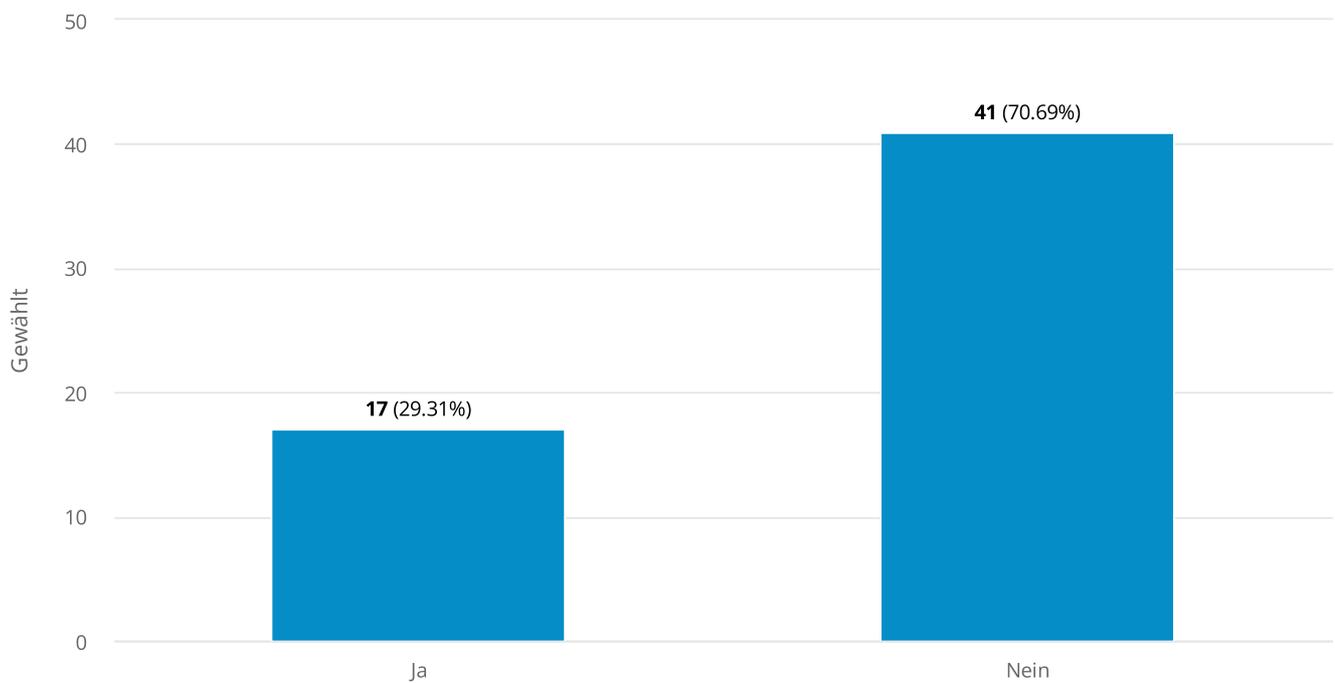
## Haben Sie schon einmal an einem Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters teilgenommen?

Anzahl Antworten: 236



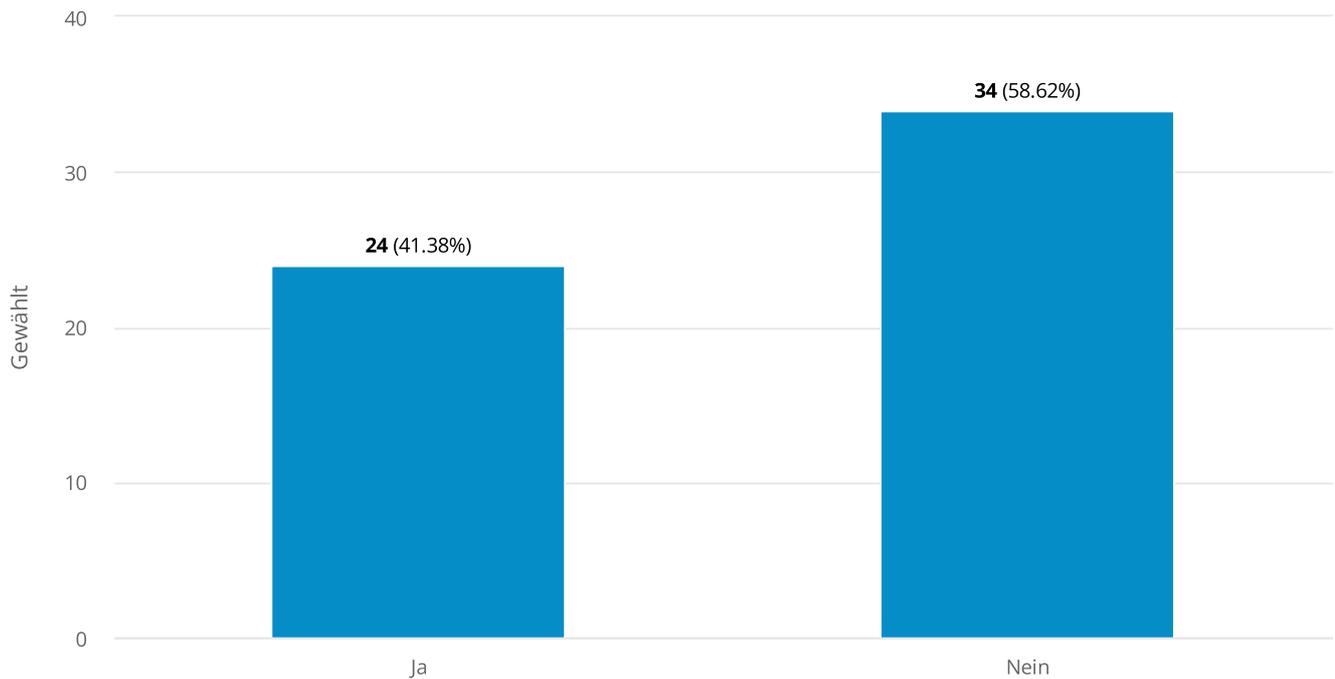
## Haben Sie sich bei der Abwahl anders entschieden, als bei der Wahl?

Anzahl Antworten: 58



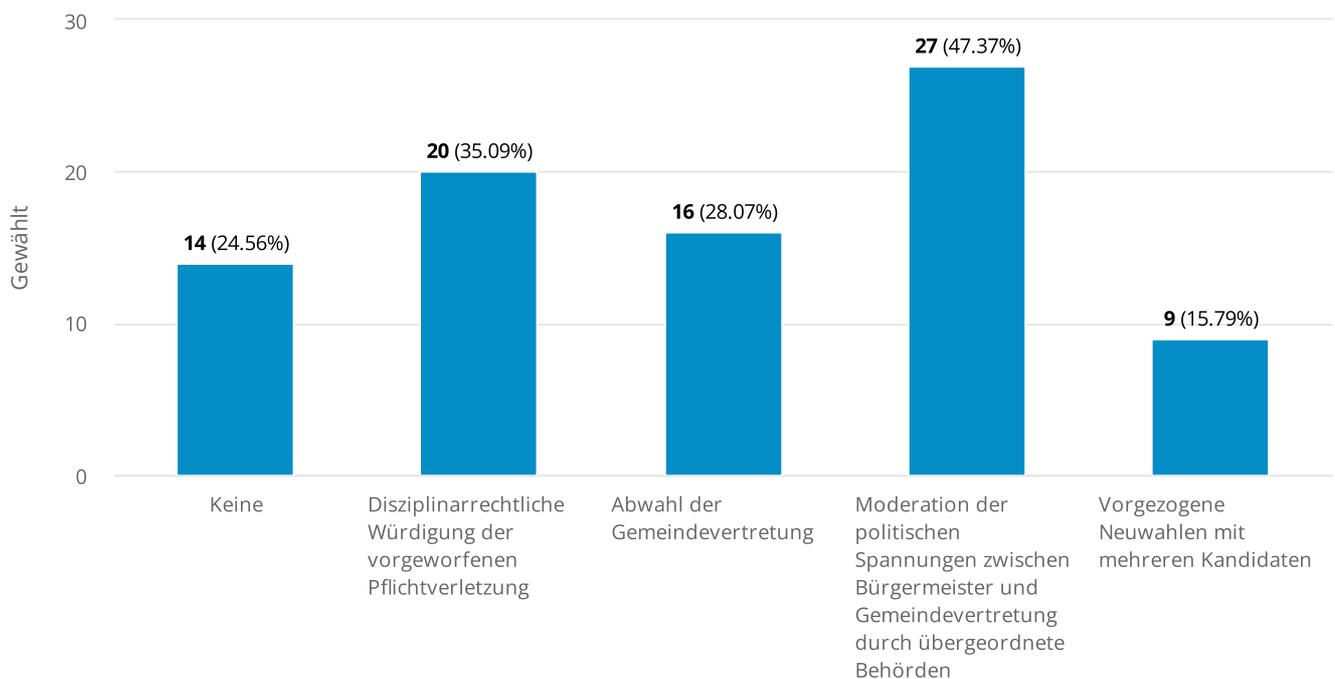
## Fühlten Sie sich über die Gründe zur Abwahl gut informiert?

Anzahl Antworten: 58



## Welche der folgenden Möglichkeiten hätten Sie sich anstelle des Abwahlverfahrens gewünscht, bzw. für sinnvoller erachtet?

Anzahl Antworten: 57



## Anlage 5 Interviewanfrage an die Bürgermeister

Sehr geehrte/r Frau/Herr Bürgermeister/in.....,

zunächst vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich diesem Interview zu stellen.

Das Thema meiner Masterarbeit lautet:

„Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“.

Ich möchte Sie zunächst mit wenigen Worten in die Thematik einführen, in der Praxis ist Ihnen das Thema ja bekannt.

Die Möglichkeit für Bürger, in Personalfragen auf kommunalpolitischer Ebene einzugreifen, ist in den meisten Bundesländern erst seit Anfang der 90er Jahre möglich. Das heißt, erst seit dieser Zeit werden Oberbürgermeister/Bürgermeister und Landräte direkt durch das Volk gewählt. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sind die Bundesländer mit der längsten Tradition in der demokratischen Bürgerbeteiligung. Dort sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Sachfragen schon seit den späten 50er Jahren möglich. Die Einführung der Direktwahl der kommunalen Verwaltungsoberhäupter sehen diese beiden Bundesländer als Stärkung der Position der Bürgermeister an und sehen damit eine politische Auseinandersetzung zwischen Rat und Verwaltung auf Augenhöhe.

Unter anderem aus diesem Grund gibt es in diesen beiden Bundesländern bis heute keine Möglichkeit der Abwahl der Bürgermeister durch die Bürger. (Zitat damaliger Innenminister W. Schäuble, 1998, DS 12/3348: *„Eine deutliche Veränderung in der Stellung des Bürgermeisters würde das sorgfältig austarierte Gleichgewicht dieser Gemeindeorgane beeinträchtigen und den Bürgermeister erheblich schwächen. Der Bürgermeister kann seine Verantwortlichkeiten gegenüber dem Gemeinderat wirksamer wahrnehmen, wenn er nicht mit der Einleitung eines Abwahlverfahrens durch den Gemeinderat rechnen muss.“* )

In allen anderen Bundesländern folgte fast unmittelbar nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister zwischen 1993 und 1999 die Einführung der Abwahlmöglichkeit durch Bürgerentscheid. In den meisten Bundesländern ist bis heute die Einleitung des Abwahlverfahrens nur durch die Gemeindevertretung (Gemeinderat) möglich. In zunächst drei, inzwischen in fünf Bundesländern ist die Einleitung des Abwahlverfahrens durch den Bürger direkt über ein Bürgerbegehren möglich.

In den vergangenen 30 Jahren gab es deutschlandweit 160 Abwahlverfahren, davon waren 93 erfolgreich und 67 scheiterten – oftmals durch das fehlende Erreichen der erforderlichen Quoren. In den meisten gescheiterten Abwahlverfahren endeten die Amtszeiten der betreffenden Bürgermeister dennoch durch Rücktritt, Disziplinarverfahren oder Strafverfahren. Mit Abstand die meisten der Abwahlverfahren ( 57 Verfahren = 35,6 %) fanden in Brandenburg statt. Die wenigsten ( 2 Verfahren) fanden im Saarland und Schleswig-Holstein statt.

Aktuell gibt es deutschlandweit nur drei BürgermeisterInnen in drei unterschiedlichen Bundesländern, die ein Abwahlverfahren überstanden haben und noch im Dienst sind, bzw. danach sogar wiedergewählt wurden. Dazu gehören Sie.

Abhängig von den Ergebnissen eines Bürgerentscheides und die darin gesetzten Erwartungen sind Reaktionen aller kommunalen Beteiligten zu erwarten. Die Parteien müssen entweder einen neuen Kandidaten finden oder mit dem im Amt bestätigten Bürgermeister weiterarbeiten. Vor allem die letztere Variante kann verschiedene Konsequenzen in der weiteren kommunalen Politik haben. Da es, wie bereits erwähnt, aktuell nur drei Bürgermeister gibt, die diese Variante erlebt haben und darüber berichten können, möchte ich diese Gelegenheit nutzen und Ihre Erfahrungen in meine Arbeit einbeziehen.

Ich habe daher folgende Fragen an Sie:

1. Der Bürgerentscheid zur Abwahl wurde durch einen Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt. Wie waren die ersten Reaktionen der Initiatoren nach dem gescheiterten Bürgerentscheid? Zogen einzelne Vertreter Konsequenzen oder gab es innerhalb der Parteien Veränderungen?
2. Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Ihnen nach dem Abwahlverfahren, bzw. haben Sie das Gefühl, dass die Gemeindevertretung die Entscheidung der Bürger respektiert und Ihre Position als BürgermeisterIn dadurch gestärkt wurde?
3. Haben Sie den Eindruck gewonnen (vielleicht in Gesprächen mit den Bürgern oder Mitarbeitern der Verwaltung), dass das Abwahlverfahren zu einer gewissen Resignation oder Politikverdrossenheit bei den Wählern geführt hat, oder akzeptieren die Wähler das Instrument des Bürgerentscheids durch die „Anwendung“ zunehmend?
4. Können Sie beziffern, welche finanziellen und personellen Ressourcen das Abwahlverfahren Ihrer Stadt/Gemeinde gekostet hat und ob es Einfluss auf die sonstigen Verwaltungstätigkeiten hatte?
5. Haben Sie den Eindruck, dass das Abwahlverfahren Einfluss auf die kommenden Wahlen hat /hatte?
6. Was denken Sie spontan, wenn Sie den Titel meiner Masterarbeit: „Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“ lesen?

Wenn Sie über diese Fragen hinaus noch Informationen oder Erfahrungen gemacht haben, die Sie mir für die Arbeit mitgeben möchten, dann sind Sie dazu ausdrücklich eingeladen. Es gibt nicht viele wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema, mit meinem Schwerpunkt noch gar keine. Daher ist jede Information aus „erster Hand“ von unschätzbarem Wert.

Ich danke Ihnen, für Ihre Unterstützung und würde mich freuen, **wenn ich Ihre Antworten bis zum 03.07.23 zurückbekomme.**

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Schulz, SOAR a.D.  
E-Mail: s\_schulza21@stud.hwr-berlin.de



## Anlage 6 Antwort der Bürgermeisterin Frau Horst (Weilerswist, NRW)

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Horst,

zunächst vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich diesem Interview zu stellen.

Das Thema meiner Masterarbeit lautet:

„Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“.

Ich möchte Sie zunächst mit wenigen Worten in die Thematik einführen, in der Praxis ist Ihnen das Thema ja bekannt.

Die Möglichkeit für Bürger, in Personalfragen auf kommunalpolitischer Ebene einzugreifen, ist in den meisten Bundesländern erst seit Anfang der 90er Jahre möglich. Das heißt, erst seit dieser Zeit werden Oberbürgermeister/Bürgermeister und Landräte direkt durch das Volk gewählt. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sind die Bundesländer mit der längsten Tradition in der demokratischen Bürgerbeteiligung. Dort sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Sachfragen schon seit den späten 50er Jahren möglich. Die Einführung der Direktwahl der kommunalen Verwaltungsoberhäupter sehen diese beiden Bundesländer als Stärkung der Position der Bürgermeister an und sehen damit eine politische Auseinandersetzung zwischen Rat und Verwaltung auf Augenhöhe.

Unter anderem aus diesem Grund gibt es in diesen beiden Bundesländern bis heute keine Möglichkeit der Abwahl der Bürgermeister durch die Bürger. (Zitat damaliger Innenminister W. Schäuble, 1998, DS 12/3348: *„Eine deutliche Veränderung in der Stellung des Bürgermeisters würde das sorgfältig austarierte Gleichgewicht dieser Gemeindeorgane beeinträchtigen und den Bürgermeister erheblich schwächen. Der Bürgermeister kann seine Verantwortlichkeiten gegenüber dem Gemeinderat wirksamer wahrnehmen, wenn er nicht mit der Einleitung eines Abwahlverfahrens durch den Gemeinderat rechnen muss.“* )

In allen anderen Bundesländern folgte fast unmittelbar nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister zwischen 1993 und 1999 die Einführung der Abwahlmöglichkeit durch Bürgerentscheid. In den meisten Bundesländern ist bis heute die Einleitung des Abwahlverfahrens nur durch die Gemeindevertretung (Gemeinderat) möglich. In zunächst drei, inzwischen in fünf Bundesländern ist die Einleitung des Abwahlverfahrens durch den Bürger direkt über ein Bürgerbegehren möglich.

In den vergangenen 30 Jahren gab es deutschlandweit 160 Abwahlverfahren, davon waren 93 erfolgreich und 67 scheiterten – oftmals durch das fehlende Erreichen der erforderlichen Quoren. In den meisten gescheiterten Abwahlverfahren endeten die Amtszeiten der betreffenden Bürgermeister dennoch durch Rücktritt, Disziplinarverfahren oder Strafverfahren. Mit Abstand die meisten der Abwahlverfahren ( 57 Verfahren = 35,6 %) fanden in Brandenburg statt. Die wenigsten ( 2 Verfahren) fanden im Saarland und Schleswig-Holstein statt.

Aktuell gibt es deutschlandweit nur drei BürgermeisterInnen in drei unterschiedlichen Bundesländern, die ein Abwahlverfahren überstanden haben und noch im Dienst sind, bzw. danach sogar wiedergewählt wurden. Dazu gehören Sie.

Abhängig von den Ergebnissen eines Bürgerentscheides und die darin gesetzten Erwartungen sind Reaktionen aller kommunalen Beteiligten zu erwarten. Die Parteien müssen entweder einen neuen Kandidaten finden oder mit dem im Amt bestätigten Bürgermeister weiterarbeiten. Vor allem die letztere Variante kann verschiedene Konsequenzen in der weiteren kommunalen Politik haben. Da es, wie bereits erwähnt, aktuell nur drei Bürgermeister gibt, die diese Variante erlebt haben und darüber berichten können, möchte ich diese Gelegenheit nutzen und Ihre Erfahrungen in meine Arbeit einbeziehen.

Ich habe daher folgende Fragen an Sie:

1. Der Bürgerentscheid zur Abwahl wurde durch einen Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt. Wie waren die ersten Reaktionen der Initiatoren nach dem gescheiterten Bürgerentscheid? Zogen einzelne Vertreter Konsequenzen oder gab es innerhalb der Parteien Veränderungen?

Obwohl aus der Bürgerschaft die Forderung bestand, dass die Hauptprotagonisten des Abwahlverfahrens zurücktreten sollten, hat keiner der einzelnen Vertreter Verantwortung übernommen und Konsequenzen gezogen.

Erkennbare Änderungen innerhalb der Parteien gab es nicht.

Drei Parteien schlossen sich zusammen mit dem Ziel, bei der nächsten Kommunalwahl einen gemeinsamen Gegenkandidaten zu finden und zu positionieren, um mich aus dem Amt zu verdrängen.

2. Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Ihnen nach dem Abwahlverfahren, bzw. haben Sie das Gefühl, dass die Gemeindevertretung die Entscheidung der Bürger respektiert und Ihre Position als BürgermeisterIn dadurch gestärkt wurde?

Meine Position war durch das Bürgervotum gestärkt. Allerdings wurde von einzelnen Ratsvertretern die Meinung geäußert, dass sich die Bürgerschaft mit ihrem Votum zum wiederholten Male geirrt hätte. Daraus schließe ich, dass nach wie vor das Votum der Bürgerschaft nicht von allen respektiert wird. Wesentlich mehr zur Stärkung meiner Position trug das deutschlandweite und regionale, mediale Interesse bei.

Als Hintergrundinformation: in der Zeit vor dem Abwahlverfahren hatte sich die Lokalpresse positioniert, und zwar gegen mich. Bei einem von mir angefragten Gespräch mit dem Chefredakteur wurde von seiner Seite ganz klar die Meinung vertreten, dass ich als Bürgermeisterin zurücktreten müsse, wenn der Rat nicht mir arbeiten wolle. In diesem Sinne erfolgte dann auch die „Berichterstattung“. Dagegen habe ich mich mit einem Schreiben an die Zentralredaktion in Köln gewehrt.

3. Haben Sie den Eindruck gewonnen (vielleicht in Gesprächen mit den Bürgern oder Mitarbeitern der Verwaltung), dass das Abwahlverfahren zu einer gewissen Resignation oder Politikverdrossenheit bei den Wählern geführt hat, oder akzeptieren die Wähler das Instrument des Bürgerentscheids durch die „Anwendung“ zunehmend?

Den Rückmeldungen der BürgerInnen war die Empörung zu entnehmen, dass der Rat das Bürgervotum für die Bürgermeisterin nicht akzeptiert, damit erhebliche Kosten verursacht und nach dem Scheitern keine personellen Konsequenzen seitens der Ratsmitglieder gezogen wurden. Leider hat das Verhalten einzelner Ratsmitglieder in den letzten Jahren/Jahrzehnten dazu geführt, dass der Rat in unserer Gemeinde ein schlechtes Image hat. In Folge ist es fast unmöglich Nachwuchs, insbesondere Frauen, für die Ratsarbeit zu gewinnen. Insofern kann dies als Politikverdrossenheit gesehen werden, jedoch nicht bezogen auf das Instrument des Bürgerentscheids.

Ich persönlich habe viele positive Rückmeldungen zu meinem Durchhaltevermögen erhalten.

4. Können Sie beziffern, welche finanziellen und personellen Ressourcen das Abwahlverfahren Ihrer Stadt/Gemeinde gekostet hat und ob es Einfluss auf die sonstigen Verwaltungstätigkeiten hatte?

Bis auf den Zeitaufwand bei der Auszählung ist das Abwahlverfahren mit demselben Aufwand verbunden wie eine andere Wahl. Die Daten lasse ich noch zusammenstellen.

5. Haben Sie den Eindruck, dass das Abwahlverfahren Einfluss auf die kommenden Wahlen hat /hatte?

Ja, aufgrund der relativ hohen Beteiligung beim Bürgerentscheid, dem für mich guten Ergebnis und den damit verbundenen starken Rückhalt in der Bürgerschaft haben drei Parteien in der folgenden Kommunalwahl einen gemeinsamen Kandidaten aufgestellt.

6. Was denken Sie spontan, wenn Sie den Titel meiner Masterarbeit: „Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“ lesen?  
Abwahl durch Bürgerentscheid verletzt demokratische Regeln und sorgt für ein machtpolitisches Ungleichgewicht zweier gleichgestellter kommunaler Organe, so gesehen ein Systemfehler.

Wenn Sie über diese Fragen hinaus noch Informationen oder Erfahrungen gemacht haben, die Sie mir für die Arbeit mitgeben möchten, dann sind Sie dazu ausdrücklich eingeladen. Es gibt nicht viele wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema, mit meinem Schwerpunkt noch gar keine. Daher ist jede Information aus „erster Hand“ von unschätzbarem Wert.

Ich danke Ihnen, für Ihre Unterstützung und würde mich freuen, **wenn ich Ihre Antworten bis zum 03.07.23 zurückbekomme.**

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Schulz, SOAR a.D.  
E-Mail: s\_schulza21@stud.hwr-berlin.de  
Tel.: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Golßen, den 12.06.2023

Per E-Mail vom 23.06.23, 8.32 Uhr erfolgte die Ergänzung der finanziellen Auswirkungen durch Frau Horst:

Guten Morgen Frau Schulz,

Heute die versprochene Rückmeldung zu dem Kosten eines Abwahlverfahrens. Die Kosten sind genauso hoch wie bei einer anderen Wahl. Der gesamte Ressourceneinsatz kann laut Aussage es Kämmerers mit ca. 50.000 Euro bewertet werden.

Viele Grüße  
Anne Horst

## Anlage 7 Antwort des Bürgermeisters Herrn Rudolph (Fürstenwalde/Spree, Brb.)

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Rudolph,

zunächst vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich diesem Interview zu stellen.

Das Thema meiner Masterarbeit lautet:

„Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“.

Ich möchte Sie zunächst mit wenigen Worten in die Thematik einführen, in der Praxis ist Ihnen das Thema ja bekannt.

Die Möglichkeit für Bürger, in Personalfragen auf kommunalpolitischer Ebene einzugreifen, ist in den meisten Bundesländern erst seit Anfang der 90er Jahre möglich. Das heißt, erst seit dieser Zeit werden Oberbürgermeister/Bürgermeister und Landräte direkt durch das Volk gewählt. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sind die Bundesländer mit der längsten Tradition in der demokratischen Bürgerbeteiligung. Dort sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Sachfragen schon seit den späten 50er Jahren möglich. Die Einführung der Direktwahl der kommunalen Verwaltungsoberhäupter sehen diese beiden Bundesländer als Stärkung der Position der Bürgermeister an und sehen damit eine politische Auseinandersetzung zwischen Rat und Verwaltung auf Augenhöhe.

Unter anderem aus diesem Grund gibt es in diesen beiden Bundesländern bis heute keine Möglichkeit der Abwahl der Bürgermeister durch die Bürger. (Zitat damaliger Innenminister W. Schäuble, 1998, DS 12/3348: *„Eine deutliche Veränderung in der Stellung des Bürgermeisters würde das sorgfältig austarierte Gleichgewicht dieser Gemeindeorgane beeinträchtigen und den Bürgermeister erheblich schwächen. Der Bürgermeister kann seine Verantwortlichkeiten gegenüber dem Gemeinderat wirksamer wahrnehmen, wenn er nicht mit der Einleitung eines Abwahlverfahrens durch den Gemeinderat rechnen muss.“* )

In allen anderen Bundesländern folgte fast unmittelbar nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister zwischen 1993 und 1999 die Einführung der Abwahlmöglichkeit durch Bürgerentscheid. In den meisten Bundesländern ist bis heute die Einleitung des Abwahlverfahrens nur durch die Gemeindevertretung (Gemeinderat) möglich. In zunächst drei, inzwischen in fünf Bundesländern ist die Einleitung des Abwahlverfahrens durch den Bürger direkt über ein Bürgerbegehren möglich.

In den vergangenen 30 Jahren gab es deutschlandweit 160 Abwahlverfahren, davon waren 93 erfolgreich und 67 scheiterten – oftmals durch das fehlende Erreichen der erforderlichen Quoren. In den meisten gescheiterten Abwahlverfahren endeten die Amtszeiten der betreffenden Bürgermeister dennoch durch Rücktritt, Disziplinarverfahren oder Strafverfahren. Mit Abstand die meisten der Abwahlverfahren ( 57 Verfahren = 35,6 %) fanden in Brandenburg statt. Die wenigsten ( 2 Verfahren) fanden im Saarland und Schleswig-Holstein statt.

Aktuell gibt es deutschlandweit nur drei BürgermeisterInnen in drei unterschiedlichen Bundesländern, die ein Abwahlverfahren überstanden haben und noch im Dienst sind, bzw. danach sogar wiedergewählt wurden. Dazu gehören Sie.

Abhängig von den Ergebnissen eines Bürgerentscheides und die darin gesetzten Erwartungen sind Reaktionen aller kommunalen Beteiligten zu erwarten. Die Parteien müssen entweder einen neuen Kandidaten finden oder mit dem im Amt bestätigten Bürgermeister weiterarbeiten. Vor allem die letztere Variante kann verschiedene Konsequenzen in der weiteren kommunalen Politik haben. Da es, wie bereits erwähnt, aktuell nur drei Bürgermeister gibt, die diese Variante erlebt haben und darüber berichten können, möchte ich diese Gelegenheit nutzen und Ihre Erfahrungen in meine Arbeit einbeziehen.

Ich habe daher folgende Fragen an Sie:

1. Der Bürgerentscheid zur Abwahl wurde durch einen Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt. Wie waren die ersten Reaktionen der Initiatoren nach dem gescheiterten Bürgerentscheid? Zogen einzelne Vertreter Konsequenzen oder gab es innerhalb der Parteien Veränderungen?

In meinem Fall wurde seitens der Gemeindevertretung der Antrag zur Einleitung eines Abwahlverfahrens nach §81 Absatz 2 Nr. 2 BbgKWahlG gestellt, welcher zwar eine Mehrheit aber nicht das nötige Quorum erreichte. Daraufhin erfolgte auf Initiative der gleichen Stadtverordneten und unter deren Mitwirkung die Initiative eines Bürgerbegehrens mit Unterschriftensammlung nach §81 Abs 2 Nr. 1 BbgKWahlG. Dieses scheiterte ebenfalls an der notwendigen Anzahl der Unterschriften. Die Initiatoren fühlen sich weiterhin im Recht, haben die Unterschriftenlisten nie prüfen lassen, behaupten aber weiterhin, dass sie nur knapp gescheitert sind. Weitere Konsequenzen gibt es bislang nicht. Im Gegenteil, es wird seitens der Protagonisten weiterhin in völliger Absenz von Unrechtsbewusstsein an meinem Stuhl gesägt.

2. Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Ihnen nach dem Abwahlverfahren, bzw. haben Sie das Gefühl, dass die Gemeindevertretung die Entscheidung der Bürger respektiert und Ihre Position als BürgermeisterIn dadurch gestärkt wurde?

Siehe letzter Satz unter 2.

So wie die Gemeindevertreter meine Wahl 2018 als „Unfall“ dummer Wähler, die einem Populisten ohne jegliche Kompetenz auf den Leim gegangen sind, betrachten, wird nunmehr weiter versucht mich mit juristischen Mitteln unter Druck zu setzen, zu Fehlern im Amt zu verleiten und auf diese Weise das demokratische Ergebnis von 2018 zu revidieren. Mehr Respekt und eine Stärkung im Amt ist nicht zu spüren.

3. Haben Sie den Eindruck gewonnen (vielleicht in Gesprächen mit den Bürgern oder Mitarbeitern der Verwaltung), dass das Abwahlverfahren zu einer gewissen Resignation oder Politikverdrossenheit bei den Wählern geführt hat, oder akzeptieren die Wähler das Instrument des Bürgerentscheids durch die „Anwendung“ zunehmend?

Die Rückmeldungen, welche mich ziemlich genau ein Jahr nach der Abstimmung in der SVV noch immer erreichen, drehen sich stets darum, dass die SVV endlich die demokratische Wahl anerkennen und zur Sacharbeit zurückkehren sollen. Die meisten mit denen ich gesprochen habe, verstehen nicht was diese Aktion soll, da man mir ja für 8 Jahre das Vertrauen ausgesprochen hatte. Man soll mich machen lassen und nach 8 Jahren zur nächsten Wahl wird abgerechnet. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass ich mir ja nichts zu Schulden kommen lassen habe, das einen Schaden für die Stadt mit sich gebracht hatte. Allgemeine Unzufriedenheit mit meiner Amtsführung durch Stadtverordnete schein jedenfalls kein valider Grund für ein erfolgreiches Abwahlbegehren zu sein. Heute muss ich davon ausgehen, dass die Stadtverordneten davon ausgegangen waren, dass das exzessive Stellen von Anträgen auf Einleitung von Disziplinarverfahren beim Landrat zum Erfolg führt. Diese Sachverhalte haben jedoch ebenso wenig Substanz, wie die vorgetragenen Sachverhalte zum Abwahantrag bzw. der anschließenden Unterschriftensammlung. Mein Eindruck ist, dass die BürgerInnen es zunehmend leid sind. Aber es ist auch zu sehen, dass die massiven (Schmutz-)Kampagnen gegen die amtierenden Bürgermeister dazu führen, dass sich eine Stimmung in der Bevölkerung verbreitet, die den Respekt gegenüber der Politik generell und gegenüber dem Amt der BürgermeisterIn zunehmend infrage stellt. Wenn schon die Stadtverordneten die Ergebnisse von demokratische Wahlen nicht anerkennen, warum sollten es dann Bürger tun? Immerhin sind Landräte und Bürgermeister die höchsten direkt gewählten Ämter in Deutschland.

4. Können Sie beziffern, welche finanziellen und personellen Ressourcen das Abwahlverfahren Ihrer Stadt/Gemeinde gekostet hat und ob es Einfluss auf die sonstigen Verwaltungstätigkeiten hatte?

Dadurch, dass der Abwahlantrag keinen Erfolg hatte und die Unterschriftensammlung nicht eingereicht wurde, mussten weder die Unterschriften geprüft noch eine Abstimmung durchgeführt werden. Außer sehr viel Unruhe innerhalb der Verwaltung (das Verfahren würde von der Ankündigung bis zum Ende der Unterschriftensammlung über fast 6 Monate gezogen) und damit verbundenen Arbeitsausfällen durch viele Gespräche zu dem Thema während der Arbeitszeit sind kaum Kosten entstanden. Im Ergebnis hat das Verfahren sogar dazu geführt, so mein Eindruck, dass die Verwaltung insgesamt näher zusammengerückt ist. Was meine Position zumindest innerhalb der Verwaltung gestärkt zu haben scheint.

5. Haben Sie den Eindruck, dass das Abwahlverfahren Einfluss auf die kommenden Wahlen hat /hatte?

Ich hoffe es sehr. Einerseits hoffe ich, dass es das Wahlergebnis für die konstruktiven demokratischen Kräfte und damit deren Position verbessert. Andererseits besteht das Risiko, dass unerwünschte Kräfte aus Protest noch stärker werden.

6. Was denken Sie spontan, wenn Sie den Titel meiner Masterarbeit: „Abwahl durch Bürgerentscheid – kommunalpolitisches Demokratieparadoxon“ lesen?

Mir ist beim ersten Lesen nicht klar, was mit „Demokratieparadoxon“ gemeint ist.

Wenn Sie über diese Fragen hinaus noch Informationen oder Erfahrungen gemacht haben, die Sie mir für die Arbeit mitgeben möchten, dann sind Sie dazu ausdrücklich eingeladen. Es gibt nicht viele wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema, mit meinem Schwerpunkt noch gar keine. Daher ist jede Information aus „erster Hand“ von unschätzbarem Wert.

Ich stehe für vertiefende Informationen gern auch telefonisch zur Verfügung. In einem persönlichen Gespräch ergeben sich sicher noch andere Aspekte, die für Sie interessant sein könnten.

Ich danke Ihnen, für Ihre Unterstützung und würde mich freuen, **wenn ich Ihre Antworten bis zum 03.07.23 zurückbekomme.**

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Schulz, SOAR a.D.  
E-Mail: s\_schulza21@stud.hwr-berlin.de  
Tel.: xxxxxxxxxxxxxxxx

Golßen, den 12.06.2023

Beschlussgegenstand:



## Antrag zur Einleitung eines Bürgerentscheides über die Abwahl des Bürgermeisters der Stadt Königs Wusterhausen

### I. Rechtliche Würdigung, Informationen zur Durchführung eines Bürgerentscheides

Vorliegend handelt es sich um einen Antrag gemäß § 81 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzes über die Kommunalwahlen des Landes Brandenburg zur Einleitung eines Bürgerentscheides nach § 15 BbgKVerf.

Dabei handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren; der Einleitung eines Bürgerentscheids nach § 81 Abs. 2 bis 6 BbgKWahlG durch ein Bürgerbegehren oder durch Beschluss der SVV (wie vorliegend beantragt) und dem Bürgerentscheid gemäß § 81 Abs. 7 bis 10 BbgKWahlG, der die eigentliche Abwahl beinhaltet. Kommunalverfassungsrechtlich verankert ist diese besondere Form der Einwohnerbeteiligung im § 15 BbgKVerf.

Anders als das „Ziel“ des Antrages vermuten lässt, handelt es sich hierbei also um **keine Wahl, sondern um einen Bürgerentscheid**.

Für die Durchführung bzw. Organisation des Bürgerentscheides gelten die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes. Die materielle Rechtsgrundlage findet sich jedoch in der Kommunalverfassung.

Danach hat jede Bürgerin und jeder Bürger mit Vollendung des 18. Lebensjahres das Recht, sich an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beteiligen. Die Vorbereitung des Bürgerentscheides obliegt dem Wahlleiter der Stadt Königs Wusterhausen.

Durch Bürgerentscheid ist die gestellte Frage gemäß § 15 Abs. 4 Satz 2 in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 % der Stimmberechtigten ausmacht. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet (vgl. auch § 39 Abs. 2), weshalb es auf die sorgfältige Formulierung der Fragestellung besonders ankommt.<sup>1</sup>

Die Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung obliegen dem Gemeindevahlleiter und erfolgen **auf Kosten der Gemeinde**. Dabei hat sie unparteiisch zu agieren. Der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit verlangt, dass die oder der Abstimmende in einem freien, offenen Prozess der Willensbildung zu seiner Entscheidung finden kann. Dem kann eine dem Sachlichkeitsgebot genügende Information der Gemeindeorgane vor dem Abstimmungstag dienen.

<sup>1</sup> § 15 BbgKVerf – Muth – Seite 36g – Lfg. 73 – 01.02.2020 RdNr. 112

Abstimmungsempfehlungen würde demgegenüber über eine bloße Information hinausgehen. Nicht verlangt werden kann daher, dass die Stadt durch ihre Organe (SVV und Bürgermeister) für den Bürgerentscheid durch Darstellung deren Auffassung aus dem Antrag wirbt.<sup>2</sup>

Denn diese Informationen sind sachlich und objektiv und mit der gebotenen Zurückhaltung in Bezug auf politischen Meinungskampf zu erteilen; dabei muss das Verbot der Wahlwerbung beachtet werden.<sup>3</sup> Im Übrigen gelten für solche Informationen die bereits dargelegten Grundsätze – das Verbot der Wahlwerbung, das Gebot der Sachlichkeit, der Objektivität<sup>4</sup> und der Zurückhaltung in Bezug auf den politischen Meinungskampf.<sup>5</sup>

Der Willensbildungsprozess der Stadtverordnetenversammlung ist mit der Beschlussfassung über die Einleitung des Bürgerentscheides abgeschlossen.<sup>6</sup>

Für die Durchführung des Bürgerentscheides gelten gemäß § 81 Abs. 6 Satz 1 BbgKVerf die Vorschriften über die Wahl der Bürgermeister im Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz und die aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Rechtsvorschriften entsprechend. Die Gemeinde hat bei der Entscheidung darüber wie ein Bürgerentscheid durchzuführen ist, kein Ermessen.<sup>7</sup>

Das Ergebnis des Bürgerentscheides ist öffentlich bekannt zu machen. Abs. 4 Satz 4 klärt durch Verweisung auf § 81 Abs. 9 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz, dass der Wahlausschuss das Ergebnis des Bürgerentscheides feststellt. Sodann unterrichtet der Wahlleiter die Vertretung unverzüglich über das festgestellte Ergebnis und macht es öffentlich bekannt.

Die Feststellung des Abstimmungsergebnisses ist keine Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles mit unmittelbarer Außenwirkung. Deshalb handelt es sich wie bei der Feststellung eines Wahlergebnisses nicht um einen Verwaltungsakt. Rechtsschutz gegen eine fehlerhafte Feststellung des Ergebnisses kann der Bürger in entsprechender Anwendung der Vorschriften über das Wahlprüfungsverfahren geltend machen.

Jenseits der datenschutzrechtlichen Bestimmungen steht die Durchführung des Bürgerentscheides auch unter Strafrechtsschutz. Nach § 108d Satz 1 StGB hat der Bundesgesetzgeber für Abstimmungen des Volkes in den Gemeinden und Gemeindeverbänden die §§ 107 bis 108c StGB für anwendbar erklärt. Besonders relevant erscheinen die Straftatbestände der Abstimmungsbehinderung (§ 107 StGB), der Abstimmungsfälschung (§ 107a StGB), der

<sup>2</sup> § 15 BbgKVerf – Muth – Seite 36g – Lfg. 73 – 01.02.2020 RdNr. 119

<sup>3</sup> Zum Bürgerentscheid: vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1994 – 6 TG 3125 –; VG Darmstadt, Beschl. v. 17.01.2002, a.a.O.; Bennemann, a.a.O., Rn. 163; BremStGH, Entsch. v. 29.07.1996, a.a.O.

<sup>4</sup> (Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1994 – 6 TG 3125 –; VG Darmstadt, Beschl. v. 17.01.2002, a.a.O.; Bennemann, a.a.O., Rn. 163; BremStGH, Entsch. v. 29.07.1996, a.a.O.)

<sup>5</sup> vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 11.08.2011 – Az. 3 K 1480/10.DA, Darin heißt es: „... Somit konnten die Publikationen objektiv nicht mehr Belangen der Fraktion dienen, da weder die Fraktionen, noch ihre Mitglieder als Stadtverordnete am anstehenden Bürgerentscheid mitwirkten. Die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung insgesamt gegen einen Bürgerentscheid zu verteidigen oder aber als Opposition für einen Bürgerentscheid zu werben, ist somit keine Angelegenheit der Fraktionen.“

<sup>6</sup> vgl. auch Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit einer kommunalen Fraktion im Rahmen eines Bürgerentscheides VG Darmstadt, Urteil vom 11.08.2011 – Az. 3 K 1480/10.DA

<sup>7</sup> § 15 BbgKVerf – Muth – Seite 36g – Lfg. 73 – 01.02.2020 RdNr. 120

Fälschung von Abstimmungsunterlagen (§ 107b StGB) sowie der Täuschung und Bestechung von Stimmberechtigten (§§ 108a, b StGB).<sup>8</sup>

An dieser Stelle ergeht verwaltungsseitig der Hinweis, dass die Anwendbarkeit der Plakatierungssatzung der Stadt Königs Wusterhausen nicht gegeben ist, da keine Wahl im Sinne des § 1 der Plakatierungssatzung ansteht. Auf die vorstehenden Ausführungen hinsichtlich der Beteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit bei der Durchführung eines Bürgerentscheides wird verwiesen.

## II. Informationen der Wahlleiterin

### II.1 Zeitplan Bürgerentscheid

Nach Bekanntwerden der Beschlussvorlage hat die Wahlleiterin einen potentiellen Zeitplan erstellt, der sich an einer Beschlussfassung pro Bürgerentscheid in einer SVV am Montag, den 11.01.2021 orientierte. Der angegebene Tag des Bürgerentscheides (07.03.2021) ist lediglich beispielhaft gewählt, um die daran zu orientierenden Abläufe besser darstellen zu können. Der Abstimmungstag wird letztlich durch die Stadtverordnetenversammlung bestimmt.

Möglichst frühzeitig sollten die Prüfung und die Einteilung in Wahlbezirke (hier WB 31 hinsichtlich der Größe) durch die zuständige Wahlbehörde erfolgen.

- |            |   |
|------------|---|
| 11.01.2021 | Die Herbeiführung eines Beschlusses über den Bürgerentscheid obliegt der Zuständigkeit der SVV.   |
| 18.01.2021 | Spätester Termin für schriftliche Verzichtserklärung des Bürgermeisters; keine Minderung oder Wegfall von Versorgungsleistungen, danach unverzüglich Beschaffung von Stimmzetteln (empfohlen: Eigendruck), Wahlbrief- und Stimmzettelumschlägen (Wahlleitung) sowie Auftrag zum Druck und Verteilung Wahlbenachrichtigungen sowie Vereinbarung mit Post für Wahlbriefe (Wahlbehörde),<br>Reservierung, Anmietung und Klärung Einrichtung Wahllokale; zuständig Wahlbehörde<br>Bestimmung zur Einbeziehung Briefwahlergebnisse; zuständig Wahlleitung<br>Berufung Wahlvorstände; zuständig Wahlleitung |
| 20.01.2021 | Bekanntmachung zu Bürgerentscheid/Abstimmungstag und Aufruf an alle Parteien, Verbänden etc. zur Benennung von Wahlhelfern; zuständig Wahlleitung, öffentliche Bekanntmachung zu Widerspruchsrecht; zuständig Wahlbehörde   |
| 24.01.2021 | Anlegung und Aufnahme ins Wählerverzeichnis und frühester Termin Ausgabe Briefwahlunterlagen (abhängig von Beschaffung unter 2); zuständig Wahlbehörde  |

<sup>8</sup> § 15 BbgKVerf – Muth – Seite 36g – Lfg. 73 – 01.02.2020 RdNr. 121 -123

- 11.02.2021 Spätester Termin für Bekanntmachung Einsicht Wählerverzeichnis - Wahlbehörde; zuständig Wahlbehörde
- 14.02.2021 Spätester Tag Zustellung Wahlbenachrichtigungen; zuständig Wahlbehörde
- 22.02.2021 Spätester Termin auf Information an Altenpflegeheime etc. gem. § 60 Abs. 6 BbgKWahlV; zuständig Wahlbehörde
- 01.03.2021 Spätester Termin Bekanntmachung Zeit, Ort usw.; zuständig Wahlbehörde
- 07.03.2021 Möglicher Tag eines Bürgerentscheides
- 10.03.2021 Möglicher Termin Wahlausschuss zur Feststellung Abwahlergebnis; zuständig Wahlleitung
- 17.03.2021 Bekanntgabe Abwahlergebnis; zuständig Wahlleitung
- 31.03.2021 Letzter Termin Wahleinsprüche bei Wahlleitung oder durch Wahlleitung; zwei Wochen nach Bekanntgabe Wahlergebnis, Wahlprüfungsentscheidung in Folge ab April; zuständig SVV, Vorbereitung Wahlleitung

## II.2 Zeitplan Neuwahl Bürgermeister

Unter Berücksichtigung des o.g. Termins des Wahlausschusses muss die Neuwahl eines Bürgermeisters in einem Zeitraum der nächsten fünf Monate liegen. Den Wahltag muss die Aufsichtsbehörde festlegen und diesen spätestens am 102. Tag vor Ende der 5-Monatsfrist mitteilen. Die zu erledigenden Aufgaben ergeben sich analog zur Darstellung für die Abwahl entsprechend der gesetzlichen Fristen und unter Bezugnahme des tatsächlich festgelegten Wahltermins.

Demnach wäre der 01.08.2021 der letztmögliche Wahltermin.

Eine Stichwahl muss zwischen dem zweiten und fünften Sonntag nach der Hauptwahl stattfinden, also der Beispielsrechnung folgend frühestens am 15.08.2021, spätestens am 05.09.2021.

## II. 3 Kosten Bürgerentscheid

Wahlbrief- und Stimmzettelumschläge sowie Versandhülle <sup>9</sup>	1.527 € <sup>10</sup>
Briefumschläge geschätzt	2.000 € <sup>11</sup>
Produktion Wahlbenachrichtigungen	1.700 €
Beförderungsentgelte Wahlbenachrichtigungen, -briefe	14.300 €
Transportkosten SBH	2.300 €
Mietkosten Wahllokale	400 €
Erfrischungsgelder	15.000 €

<sup>9</sup> Ausgehend von der Kommunalwahl 2019 und der Anzahl von Wahlberechtigten, die an einer Briefwahl teilgenommen haben, wird mit ca. 5.000 Briefwählern gerechnet.

<sup>10</sup> Nettopreise

<sup>11</sup> Nettopreise

Unter der Annahme, dass der Druck der Stimmzettel in der hauseigenen Druckerei erfolgen kann, könnten die Kosten des Bürgerentscheids bei **ca. 38.000 €** liegen. Der Personalaufwand im Rathaus ist davon nicht abgedeckt.

Der Aufgabenzuwachs für die Wahlbehörde für das Jahr 2021 wird als erheblich eingeschätzt und wird größere Personalressourcen der Stadtverwaltung binden; mitten in der Corona-Pandemie und der stark eingeschränkten Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Auf mögliche Auswirkungen in der Erledigung anderer Aufgaben wird hingewiesen.

#### II. 4 Kosten Neuwahl Bürgermeister

Hier fallen mit Verweis auf die Ausführungen unter II. 3 für Hauptwahl und Stichwahl jeweils ca. 38.000 € an. Mithin **76.000 €**. Einsparungen sind möglich, wenn Wahlbenachrichtigungen nur einmal versandt werden.

#### III. Versorgungsansprüche des abgewählten Bürgermeisters

Zusätzlich zu der Besoldung des Amtsnachfolgers bestehen für den abgewählten Bürgermeister bis zum Ablauf der Wahlperiode 10/2025 Versorgungsansprüche gegenüber der Stadt Königs Wusterhausen in Höhe von ca. **375.000 €** (inklusive Familienzuschlag, jedoch ohne Tarifsteigerungen).

#### IV. Hinweis der Kämmerei

Im aktuellen Entwurf der Haushaltssatzung 2021 sind die Kosten für drei zusätzliche „Wahltermine“ und die zusätzlichen Versorgungsansprüche des Hauptverwaltungsbeamten nicht dargestellt.

#### V. Sonstiges

Der Bürgerentscheid und eventuell die Bürgermeisterwahl/en werden unter „Corona-Bedingungen“ durchzuführen sein. Die finanziellen Auswirkungen von zu beachtenden organisatorischen Maßnahmen können noch nicht abgeschätzt werden. Diese Frage wird noch durch die Wahlleiterin zu beantworten sein.

29. DEZ. 2020

Renè Klaus

Allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters

