

KWI-Arbeitshefte 14

Daniel Fuchs

**Die Abwahl von Bürgermeistern –
ein bundesweiter Vergleich**

Kommunalwissenschaftliches Institut
der Universität Potsdam

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Park Babelsberg 14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
E-Mail: kwi@uni-potsdam.de
Internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
E-Mail: ubpub@uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 7/2007

ISBN 978-3-939469-91-9

ISSN 1616-8127

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	6
1. Einleitung.....	7
2. Direkte Demokratie in der Kommune	10
2.1. Das Abwahlverfahren – ein direktdemokratisches Instrument?	10
2.2. Ursachen des Abwahlprozesses	14
2.3. Theoretische Betrachtung der Abwahl	17
2.4. Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde und die Wirkung auf den Abwahlprozess	19
2.5. Politische Kultur im Rahmen des Abwahlverfahren	22
2.6. Organisatorische Einordnung der untersuchten Bürgermeister	22
3. Kommunalen Entscheidungsprozess	26
3.1. Rechtliche Ausgestaltung der Abwahl in den einzelnen Bundesländern	27
3.1.1. Ratsbegehren	27
3.1.2. Bürgerbegehren	29
3.1.3. Bürgerentscheid	29
3.1.4. Nichtabwahl des Bürgermeisters	31
3.1.5. Übersicht zu den gesetzlichen Grundlagen der Abwahl	34
3.2. Kommunale Akteure	35
3.2.1. Politische Entscheidungsträger	38
3.2.2. Wirtschaftliche Unternehmungen	40
3.2.3. Soziale Interessengruppen	41
3.2.4. Medien	42
3.2.5. Übersicht zu den Interessen und Handlungsalternativen der kommunalen Akteure im Abwahlprozess	44
3.3. Auswirkungen der Bürgerbegehren und -entscheide im lokalen Entscheidungssystem.....	45
3.3.1. Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheides	45
3.3.2. Instrumentelle Konsequenzen auf die lokale Öffentlichkeit	47
3.3.3. Erhöhung der Legitimität und Effektivität des Abwahlprozesses	50

4.	Betrachtung der bundesweiten Abwahlverfahren	52
4.1.	Untersuchungskonzept	52
4.2.	Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen	53
4.2.1.	Beurteilung der gesetzlichen Quoren zum Abwahlverfahren	57
4.2.2.	Häufigkeit der bundesweiten Abwahlverfahren in Abhängigkeit der Quoren	58
4.2.3.	Einfluss des Zustimmungsquorums auf das Abwahlverfahren	60
4.3.	Erfolgreiche Abwahlverfahren	61
4.3.1.	Brandenburg	63
4.3.2.	Hessen	67
4.3.3.	Niedersachsen	71
4.3.4.	Nordrhein-Westfalen	71
4.3.5.	Rheinland-Pfalz	72
4.3.6.	Sachsen	72
4.3.7.	Sachsen-Anhalt	76
4.3.8.	Thüringen	79
4.4.	Erfolglose Abwahlverfahren	82
4.4.1.	Gescheiterte Verfahren in der Initiativphase	84
4.4.2.	Erfolglose Abwahlprozesse im Bürgerentscheid	85
4.4.2.1.	Brandenburg	86
4.4.2.2.	Hessen	87
4.4.2.3.	Mecklenburg-Vorpommern	88
4.4.2.4.	Nordrhein-Westfalen	89
4.4.2.5.	Sachsen	89
4.4.2.6.	Sachsen-Anhalt	90
4.4.2.7.	Schleswig-Holstein	92
4.4.2.8.	Thüringen	92
4.5.	Abwahlwahrscheinlichkeit vs. Amtsdauer des Bürgermeisters	93
5.	Zusammenfassung	94
6.	Literaturverzeichnis	106
7.	Abbildungsverzeichnis	108

Geleitwort

Herr Daniel Fuchs war Student an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und legte im Wintersemester 2006/2007 seine Diplomarbeit im Studiengang der Verwaltungswissenschaften vor.

Er befasst sich in der hier nachfolgenden Diplomarbeit mit dem Problem der Abwahl von Bürgermeistern im bundesdeutschen Vergleich. Damit wendet er sich einer Fragestellung zu, die bisher nur geringe wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Sein Verdienst besteht darin, Abwahlprozesse in den einzelnen Bundesländern vergleichend analysiert zu haben.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse dieser Arbeit von Herrn Fuchs auf das Interesse der kommunalen Praxis stoßen. Herrn Fuchs sei für seinen Beitrag im KWI-Arbeitsheft 14 herzlich gedankt.

Dr. C. Büchner

Geschäftsführende wiss. Mitarbeiterin des KWI

1. Einleitung

Aufgrund der Tatsache, dass in der politikwissenschaftlichen Forschung die direkte Demokratie einen zunehmenden Platz eingenommen und steigende Aufmerksamkeit erhalten hat, soll ein Element näher betrachtet werden, das dennoch nur höchst selten Anwendung in der wissenschaftlichen Diskussion findet. Dieses Instrument der direkten Demokratie, die Abwahl von Bürgermeistern¹, wird in der vorliegenden Arbeit spezifisch untersucht. Die Fallanalyse konzentriert sich daher auf die kommunalpolitische Ebene und lässt die Bundes- und Landesebene weitgehend außen vor. Dabei ist zunächst darauf einzugehen, warum es sich bei der Abwahl des Bürgermeisters um ein direktdemokratisches Mittel handelt. Ausgehend von der Unterteilung der lokalen Demokratie in eine repräsentative und direkte Komponente² soll danach die Bürgermeisterabwahl nach politischen, juristischen und persönlichen Motiven eingeordnet werden. Zwar ist die Möglichkeit der Abwahl des Amtsinhabers bei vielen Bundesländern (11) in der Gemeindeordnung bzw. den einzelnen Kommunalwahlgesetzen verankert, aber die Anwendung wird nur selten vom Stadt-/Gemeinderat oder der Stadtverordnetenversammlung sowie den Bürgern praktiziert. Aus diesem Grund wird versucht, die bisherige Anwendung der Abwahl eines Bürgermeisters, in den betreffenden Bundesländern einerseits statistisch zu erfassen und andererseits akteurszentriert zu beschreiben.

Die bisherige geringe wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass diese Abwahlverfahren nur ungenügend statistisch erfasst werden. Eine Sammlung und Archivierung der Daten zu Abwahlen von Bürgermeistern (Wahlbeteiligung, Wahlergebnisse im Rat und beim Bürgerentscheid, Gründe für die Abwahl etc.) ist in vollem Maße ungenügend. Folgt man den Ausführungen von Kösters³, so sind die Voraussetzungen zur Erhebung von Ergebnissen, die bei einer Abwahl des Bürgermeisters entstehen, mehr als schwierig. Die Statistik- und Berichtspflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den gesamten Bundesländern lassen eine zunehmende Ernüchterung aufkommen. „Die meisten Innenministerien [...] verneinen die Frage, ob eine Berichtspflicht der Kommunen zur Meldung durchgeführter Verfahren besteht; dies sind Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Nur Hessen und Mecklenburg-Vorpommern bejahen diese Frage.“⁴ Aufgrund dieser

¹ Im folgenden wird der Begriff Bürgermeister für den vom Volk direkt gewählten (Ober)Bürgermeister verstanden. Nachrangige Positionen des ersten Bürgermeisters bzw. Beigeordnete entfallen der Betrachtung.

² Massing, Peter: Direkte Demokratie, Wochenschau Verlag, Schwalbach, 2005, S. 5.

³ Kösters, Jens: Statistik- und Dokumentationspflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in: Verwaltungsrundschau, 2006, Jg. 52, Heft 7, S. 217-223.

⁴ Kösters, Jens: Statistik- und Dokumentationspflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in: Verwaltungsrundschau, 2006, Jg. 52, Heft 7, S. 218.

Tatsache soll sich dem Thema in vier Schritten genähert werden. Erstens sollen zur inhaltlich kompletten Erfassung der Abwahl des Bürgermeisters einige Begriffsdefinitionen von verschiedenen Autoren veranschaulicht werden. Im Anschluss daran wird das Abwahlverfahren als direktdemokratisches Instrument sachlich eingeordnet. Zweitens wird ein Überblick zu den rechtlichen Möglichkeiten in den einzelnen Bundesländern verschafft, d.h. in welchen Flächenländern können die Bürger den Amtsinhaber abwählen, welche Beschränkungen gibt es, bevor der Souverän eine Entscheidung treffen kann und in welchen Bundesländern ist eine Abwahl der Bürgermeister grundsätzlich nicht vorgesehen.

Drittens wird eine bundesweite Zusammenfassung der bisher stattfindenden Abwahlverfahren angefertigt. Dabei sollen die bestehenden länderspezifischen Kommunalverfassungen näher betrachtet und Rückschlüsse auf die Abwahlverfahren in den einzelnen Bundesländern gezogen werden. Die Hauptthese dabei ist, dass in den Bundesländern mit der Möglichkeit des Bürgerbegehrens als Initiativrecht zur Abwahl des Bürgermeisters eine höhere Häufigkeit von Abwahlverfahren zu verzeichnen ist, als in Bundesländern wo die Abwahl nur durch vorheriges Ratsbegehren möglich ist. Der Grund dafür liegt darin, dass die Bürger die Möglichkeit der direkten Entscheidungsfindung vermehrt suchen, um etwaige Missstände auf der politischen Ebene zu verändern. Entscheidend hierbei ist das grundsätzliche Interesse der Bevölkerung an der lokalen Politik und speziell der Umgang mit dem Element des Bürgerbegehrens und -entscheid. Für das Beispiel USA kommt Heußner zu dem Ergebnis, dass „sich ein starkes Bedürfnis im Volk [ausdrückt], die politische Klasse bei Entscheidungen in eigener Sache auch außerhalb von Wahlen und eines eventuellen innerparteilichen Engagements kontrollieren zu können.“⁵ Wie stark ist dieses Bedürfnis beim deutschen Souverän verankert?

Nach einer Befragung der Bertelsmann-Stiftung sind die Bürger in der Stadt oder Gemeinde diesem Instrument gegenüber sehr aufgeschlossen. Unabhängig vom einzelnen Sachthema, „wollen – ohne große regionale Differenzen – mit einem Anteil von 79 Prozent beinahe vier von fünf Befragten an der Entscheidung beteiligt werden. Nur 20 Prozent überlassen diese lieber den hierfür gewählten Politikern.“⁶ Das Ergebnis lässt annehmen, dass vor allem in den drei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein), wo die Initiative zur Abwahl auch durch das Volk initiiierend möglich ist (näheres dazu im Kapitel 3.1.2.), verstärkt auftritt. Außerdem können Ratsbegehren, im Gegensatz zu Bürgerbegehren, im Vorfeld der Initiative stärker von den politischen Entscheidungsträgern kontrolliert werden. Diese Machtbeschränkung entfällt bei der Initiative im Rahmen des Bürgerbegehrens und lässt

⁵ Heußner, Hermann K.: Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide. Erfahrungen aus dem Ausland: Das Beispiel: USA, in: Hirscher, Gerhard / Huber, Roman (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide, München, 2006, S.44.

⁶ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politische Partizipation in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2004, S.90.

somit vermuten, dass in den betreffenden Flächenländern eine sehr hohe Anzahl von Abwahlverfahren zu erwarten ist.

Eine Nebenthese, die es zudem zu untersuchen gilt, ist, dass in Bundesländern wo nur das Ratsbegehren als Initiativrecht vorherrscht, dort mehr Abwahlverfahren durchgeführt werden, wo die Quoren (sowohl beim Ratsbegehren, als auch beim anschließenden Bürgerentscheid) geringer sind. Konkret ist die Frage, „ob die Abwahl des Bürgermeisters durch ein Abwahlquorum von 33% aller Wahlberechtigten in der Praxis eher ermöglicht wird, als bei einem Quorum von 50% oder beide Quoren hoch genug sind, daß sie eine Abwahl zuverlässig verhindern.“⁷

Darüber hinaus soll eine weitere Nebenthese von Harald Hofmann mit in die Betrachtung einbezogen werden. Er vermutet, dass „je länger ein Bürgermeister im Amt ist, desto wahrscheinlicher kommt es zum Streit und zu politischen Auseinandersetzungen im Stadtrat“⁸. In der allgemeinen Betrachtung dieser Aussage könnte man demzufolge annehmen, dass Entscheidungen über die Abwahl von Bürgermeistern in Bundesländern mit längerer Amtszeit häufiger stattfinden, als in Bundesländer mit kürzeren Amtsperioden für die Amtsinhaber. Hofmann begründet dies damit, dass „die Mehrheit im Stadtrat und der Bürgermeister [...] politisch auseinanderdriften“⁹ könnten. Die entscheidende Variable, ob ein Abwahlverfahren häufiger angewendet wird, wäre damit die Amtszeit des Bürgermeisters. Angenommen werden muss für diesen Fall aber auch, dass die Amtsdauer in der Gemeindeordnung über einen längeren Zeitraum konstant bleibt,¹⁰ um dadurch eine wissenschaftlich fundierte Untersuchung durchführen zu können. Betrachtet man die Amtszeiten in den elf Bundesländern, wo ein Abwahlverfahren grundsätzlich möglich ist (siehe Abbildung 1), dann müssten in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (nur ehrenamtliche Bürgermeister) sowie in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen kaum bzw. wenige Abwahlverfahren stattgefunden haben. In Hessen besteht im Vergleich zu den anderen Bundesländern eine mittlere Wahrscheinlichkeit, dass ein Bürgermeister aufgrund der Dauer seiner Amtszeit abgewählt wird. In den übrigen Flächenländern wird ein Abwahlverfahren möglicherweise häufiger praktiziert. Inwiefern diese These, je länger die Amtszeit desto wahrscheinlicher wird die Abwahl, mit den tatsächlich aufgetretenen Fällen in Einklang steht, wird im Kapitel 4.5. näher ausgeführt.

Ein zusätzliches Interesse liegt, in Verbindung zum erweiterten Erkenntnis der Arbeit, viertens in den kommunalen Entscheidungsprozessen. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, welche

⁷ Buß, Annette: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung, Nomos, Baden-Baden, 2000, S.79.

⁸ Heiser, Sebastian: Bürgermeisterabwahl leicht gemacht, in: TAZ vom 18.03.2006.

⁹ Heiser, Sebastian: Bürgermeisterabwahl leicht gemacht, in: TAZ vom 18.03.2006.

¹⁰ In Nordrhein-Westfalen gibt es zur Zeit Gespräche zur Verlängerung der Amtszeit von 5 auf 8 Jahren.

10 Die Abwahl von Bürgermeisern - ein bundesweiter Vergleich

Möglichkeiten es grundsätzlich für die einzelnen Akteure gibt, um den Entscheidungsprozess einer Abwahl zu beeinflussen und wer dieses Verfahren in welcher Art und Weise prägt. Entscheidend dabei gilt es herauszufinden, welche Gruppierungen ein Abwahlverfahren auslösen, wie die Auswirkungen des Instrument „Bürgerbegehren und -entscheid“ auf kommunale Entscheidungsprozesse sind und wie dieser Entscheidungsprozess in seinem Verlauf beeinflusst wird. Einzuwenden ist aber, dass abhängig von den Gemeindeordnungen die Initiierung grundsätzlich nicht immer durch alle Akteure möglich ist (siehe hierzu Kapitel 3.1.). Diese rechtliche Begrenzung auf bestimmte, in der Regel politische Akteure (z.B. Parteien im Stadt- oder Gemeinderat, die einen Antrag auf Abwahl stellen können), stellt zudem eine entscheidende Ungleichmäßigkeit bei der Gesamtbetrachtung aller Bundesländer dar.

Abbildung 1: Amtszeiten der haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeister und Abwahlhäufigkeit

Bundesländer	Amtszeit in Jahren ¹¹		Wahrscheinlichkeit der Abwahlhäufigkeit
	ehrenamtlich	hauptamtlich	
Brandenburg	5	8	gering (ehrenamtlich) häufig (hauptamtlich)
Hessen	6	6	mittel
Mecklenburg-Vorpommern	5	7 bis 9	gering (ehrenamtlich) häufig (hauptamtlich)
Niedersachsen	5	5	gering
Nordrhein-Westfalen	5	5	gering
Rheinland-Pfalz	5	8	gering (ehrenamtlich) häufig (hauptamtlich)
Saarland	8	8	häufig
Sachsen	7	7	mittel/häufig
Sachsen-Anhalt	7	7	mittel/häufig
Schleswig-Holstein	6 bis 8	6 bis 8	mittel/häufig
Thüringen	5	6	gering/mittel

Fünftens sollen weitere Fragen im Zusammenhang mit dem Ende der Abwahl des Bürgermeister untersucht werden. Dabei steht vor allem im Vordergrund, welche Auswirkungen der Abwahlprozess auf die zukünftige Kommunalpolitik hatte. Mögliche Folgen könnten sein, dass sich die Initiatoren, abhängig vom Ausgang des Bürgerentscheids, von den lokalen Angelegenheiten aus Enttäuschung abwenden oder weiter engagiert einsetzen. Weiterhin denkbar ist, dass sich parteiliche Veränderungen in der Vertretungskörperschaft aufgrund von Rücktritten ergeben könnten.

¹¹ Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern - eine Einführung, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2003.

Bevor auf die einzelnen länderrechtlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen und Kommunalwahlgesetzen eingegangen wird (Kapitel 3), soll zuerst das Instrument der Bürgermeisterabwahl definiert und in den direktdemokratischen Gesamtkontext dieser Arbeit eingeordnet werden. Anschließend wird eine theoretische Betrachtung der Abwahl vorgenommen, wobei näher auf die politische Kultur in den einzelnen Bundesländern im Zusammenhang mit dem Abwahlprozess eingegangen wird.

2. Direkte Demokratie in der Kommune

Um sich dem Instrument der Bürgermeisterabwahlverfahren thematisch zu nähern, erscheint eine Abgrenzung von sachspezifischen Begriffen sinnvoll. In der kommunalen Betrachtung von Bürgermeisterwahlen werden die Direktwahl und Abwahl meist in einem Atemzug genannt. Im folgenden sollen jedoch einige Aspekte aufzeigen, dass die verwendete Veranschaulichung dieser Begriffe auf wenig gemeinsames verweisen kann. Die Unterschiede zwischen der Urwahl des Bürgermeisters und der Abwahl eines aktuellen Amtsinhabers sind in der folgenden Abbildung aufgeführt.

Abbildung 2: Unterschiede zwischen Urwahl der Bürgermeister und Abwahlverfahren

	Direktwahl	Abwahl
Akteure	Bürger	Kommunalvertretung und Bürger (teilweise)
Entscheidungsspielraum	Kandidatenauswahl	Ja-/Nein-Abstimmung über 1 Person
Legitimationswirkung	hoch	gering (Zweifel an der Person)
Verfahrensablauf	einstufiges Verfahren	mehrstufiges Verfahren

Nach der konkreten Abgrenzung des Abwahlverfahrens von der Urwahl des Bürgermeisters wird im folgenden Abschnitt das rechtliche Instrument der Gemeindeordnung eingeordnet. Es gilt die grundlegende Frage zu klären, ob es sich beim Abwahlprozess um ein direkt- oder repräsentativdemokratisches Mittel handelt.

2.1. Das Abwahlverfahren – ein direktdemokratisches Instrument?

Witte beschreibt das Abwahlverfahren, in der amerikanischen Literatur Recall genannt, als „actus contrarius“¹² zur bestehenden Direktwahl. Auch Kost sieht die Abwahl als Komplementär zur Direktwahl und „in einigen Bundesländern bestehende Möglichkeit der Bürger, die Amtszeit des Bürgermeisters durch Bürgerentscheid zu beenden.“¹³ Bezieht man sich auf den historischen Ursprung des Recall, wird er als ein Abberufungsverfahren von politischen Entscheidungsträgern angesehen, das durch die Bürger initiiert wird. Die Anwendung des Recall fand in den USA sowohl auf der lokalen Ebene, als auch auf der Staatenebene seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts statt. Er wird immer als direktdemokratisches Element angesehen, weil der Souverän die auslösende Instanz ist. Aufgrund dieser Tatsache ist eine objektive Annäherung und Vergleichbarkeit mit Deutschland generell auszuschließen, da ein Bürgerbegehren zur Abwahl eines Bürgermeisters nur in drei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein) möglich ist. Die Einordnung des Begriffes in die deutschsprachige Literatur gestaltet sich zunehmend schwieriger, weil nicht nur das Volk, sondern auch die Vertretungskörperschaft (z.B. der Stadt- oder Gemeinderat) ein Abwahlverfahren einleiten kann. Grundsätzlich ist zwar „bei den Formen direkter Demokratie [...] zwischen Sach- und Personalplebisziten zu unterscheiden“¹⁴, aber dabei stellt sich nun die Frage, ob die Abwahl von Personen einen repräsentativ-demokratischen oder direktdemokratischen Charakter hat.

Marschall sieht diese Diskussion wie folgt: „Bei direkten Personalvoten, zum Beispiel bei der unmittelbaren Wahl eines Bürgermeisters, handelt es sich um eine Erweiterung repräsentativer Mechanismen, die innerhalb der Funktionslogik der Repräsentation verbleibt.“¹⁵ Die Abwahl als Element der personenunmittelbaren Demokratie wird somit der repräsentativen Demokratie zugeordnet. Einzig und allein die Sachentscheidungen sieht er als unmittelbare Demokratie an. Unterstützt wird diese These auch von Schiller, in dem er argumentiert, dass „direkte Demokratie [...] sich auf all diejenigen Beteiligungsformen [bezieht], die durch einen Auslösungsakt von unten für Sachentscheidungen ein Entscheidungsverfahren mit Stimmrecht aller Bürgerinnen und Bürger eröffnen.“¹⁶ Zwar wird bei dieser

¹² Witte, Jan: Der kommunale Recall in Deutschland – erste Anwendungserfahrungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32. Jahrgang, 2001, S.57.

¹³ Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.370.

¹⁴ Hartleb, Florian / Jesse, Eckhard: Direkte Demokratie in der BRD, in: Direkte Demokratie, Wochenschau Verlag, Schwalbach, 2005, S.14.

¹⁵ Marschall, Stefan: Ist das unmittelbare Personenvotum ein „direktdemokratisches“ Verfahren?, in Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7. Jahrgang, 3/1997, S. 852.

¹⁶ Schiller, Theo / Mittendorf, Volker: Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker, Direkte Demokratie, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S.11.

Definition eine deutliche Trennung zwischen der repräsentativen und direkten Demokratie vorgenommen, aber sie geht nicht auf den entscheidenden Charakter der direkten Demokratie, nämlich die Einleitung des Verfahrens durch das Volk, ein. Denn bei der Abwahl von Bürgermeisern ist in drei Bundesländern ein Bürgerbegehren als auslösendes Element möglich und wurde wie weiter unten zu sehen ist in der Praxis schon vermehrt angewandt. Die Frage ist nun, wie das Instrument „Abwahlverfahren“ mit seinen verschiedenen rechtlichen Ausgestaltungen in eine generell anwendbare direktdemokratische Definition veranschaulicht werden kann. Heußner macht den Versuch, direkte Demokratie als „allgemein alle Beteiligungsformen, in denen das Volk als Staatsorgan Sach- oder Personalentscheidungen selbst trifft bzw. unmittelbar daran mitwirkt“¹⁷ zu bezeichnen. Die Problematik versteckt sich aber wieder dahinter, dass die Beteiligungsform der Direktwahlen als repräsentatives Element angesehen wird. Für die weitere Anwendung in dieser Arbeit soll direkte Demokratie nach Weixner verstanden werden. „Die direkte Demokratie oder unmittelbare, nicht-vermittelte Demokratie stellt den Bürger ins Zentrum der Betrachtung. Seine unmittelbare Teilhabe an politischen Prozessen prägt den Begriff und Inhalt dieser Ausprägung von Demokratie.“¹⁸ Die klare Trennung von Wahlen, als konstant auftretende Verfahren, einerseits, die dem repräsentativdemokratischen Gedanken entspringen und die direktdemokratischen Abwahlverfahren, als „außerplanmäßige Entscheidungen von hohem sachlich-politischem Wert“¹⁹ und der unmittelbaren Beteiligung des Bürgers an der politischen Entscheidung andererseits ist für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ein elementarer Bestandteil.

Zusammenfassend kann man zu dem Bürgermeisterabwahlverfahren sagen, dass dieser Begriff der direkten Demokratie zugeordnet wird. Ein Grund dafür ist, dass alle Bürger daran unmittelbar beteiligt sind und diese Entscheidung für den kommunalen Entscheidungsprozess rechtlich bindend ist. Außerdem ist für dieses nun direktdemokratisch verstandene Instrument charakteristisch, dass es sich an den gesetzlichen Richtlinien für alle möglichen Formen von Bürgerentscheiden (Sach- oder Personenentscheidungen) orientiert. Den direktdemokratischen Charakter der Bürgermeisterabwahl drückt Kost wie folgt aus: „Zu den Elementen der direkten Demokratie dürfen auch weitere Instrumente gezählt werden, die den Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Partizipation am politischen Prozess oder einen Einfluss auf die Auswahl des politischen Personals ermöglichen.“²⁰ Diese Definition wird in Zusammenhang mit der Einschätzung von Wehling, dass bei Elementen der direkten Demokratie „die Möglichkeiten der Bürger verstanden werden, anstelle der Volksvertretung endgültig zu entscheiden, über Personen (Plebiszit) und Sachfragen (Referendum),“²¹ als Grundlage für das Abwahlverfahren der Bürgermeister festgehalten.

¹⁷ Heußner, Hermann K.: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln, 1994, S. 11.

¹⁸ Weixner, Barbara: Direkte Demokratie in den Bundesländern, Opladen, 2002, S.21.

¹⁹ Weixner, Barbara: Direkte Demokratie in den Bundesländern, Opladen, 2002, S.93.

²⁰ Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.373.

²¹ Wehling, Hans-Georg: Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr.242, 1998, S.31.

2.2. Ursachen des Abwahlprozesses

Nachdem im letzten Abschnitt geklärt wurde, warum das Abwahlverfahren eines Bürgermeisters einen direktdemokratischen Charakter hat, soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Gründe für die Verkürzung der Amtszeit eines Bürgermeisters verantwortlich sind? Hinsichtlich der Aufgaben- und Personenbezogenheit in der Ausübung des Bürgermeisterpostens, können entweder politische Fehlhandlungen (evtl. verbunden mit einer strafrechtlichen Verfolgung) oder persönliche Differenzen verantwortlich sein. Zudem besteht die generelle Möglichkeit, dass sich im Laufe der Amtsausübung die politischen Machtverhältnisse zu Ungunsten des aktuellen Amtsinhabers verschieben. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn andere Parteien ihre Unterstützung aus der einstigen Direktwahl entziehen oder die eigene Partei einen „personellen Umbruch“ favorisiert. Daraus schließend ist bei den Abwahlmotiven zwischen:

- a) politischen Gründen,
- b) strafrechtlichen Ursachen oder
- c) persönlichen Motiven

zu unterscheiden. Im folgenden sollen diese drei Arten näher beschrieben und auf ihre Relevanz im Abwahlprozess eingegangen werden. Aufgrund der Annahme, die Abwahl als politischen Willensbildungsprozess einzuordnen, kann dem gewählten Amtsvertreter kein juristisches Fehlverhalten nachzuweisen sein und ein möglicherweise strafrechtliches Verfahren wird nicht eingeleitet. Die politischen Motive, z.B. ein Vertrauensverlust oder Spannungen zwischen dem Bürgermeister und dem Stadt- oder Gemeinderat, sowie die fehlende Basis in der eigenen Partei können demnach der Auslöser für einen Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters sein. Auch Detjen sagt, dass „das Instrument des Abwahantrages [...] vielmehr rein politischer Natur“²² ist.

Betrachtet man diesen Kontext aber unter juristischen Gesichtspunkten, so sollte eine strafrechtliche Anklage (z.B. Korruptions- oder Bestechungsvorwürfe) mit der Einleitung des Abwahlverfahren einher gehen.²³ Dem Bürgermeister wird ein konkreter Sachverhalt vorgeworfen, für den er sich in einer Gerichtsverhandlung verantworten muss. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auch wenn der Bürgermeister strafrechtlich verurteilt wird, eine automatische Entlassung aus dem Amt nicht gegeben ist. Ehlers schlägt in Anwendung der niedersächsischen Praxis vor, dass „ein Verlust des Amtes in schwerwiegenden, von den §§ 37 NGO, 32 NLO nicht erfassten Fällen“²⁴ in Betracht kommen sollte.

²² Detjen, Joachim: Beteiligungsrechte und Beteiligungsmöglichkeiten, Hannover, 2000, S.80.

²³ Zu den rechtlichen Möglichkeiten sei hingewiesen auf Ehlers, Dirk: Die Verantwortung der kommunalen Mandatsträger, in: Henneke, Hans-Günter / Meyer, Hubert: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, Boorberg-Verlag, Stuttgart, 2006, S.194-205.

²⁴ Ehlers, Dirk: Die Verantwortung der kommunalen Mandatsträger, in: Henneke, Hans-Günter / Meyer, Hubert: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, Boorberg-Verlag, Stuttgart, 2006, S.205.

Konträr zu dieser These sind in der folgenden Abbildung die Bürgermeister aufgeführt, die trotz ihrer rechtlichen Verurteilung das Amt weiterhin ausgeübt haben bzw. noch ausüben.

Abbildung 3: Nicht abgewählte Bürgermeister trotz Verurteilung

Stadt	Bürgermeister	Verhältnisse in der Vertretungskörperschaft	Grund	Ergebnis
Saarbrücken	Hajo Hoffmann (SPD)	Ratsbeschluss 34 zu 28 Stimmen(eigene Partei unterstützte den Bürgermeister)	Verurteilung wegen Unteue in zwei Fällen	Abwahl im Stadtrat gescheitert
Wuppertal	Horst Kremendahl (SPD)	Ratsbeschluss 39 zu 24 Stimmen, 1 Enthaltung (eigene Partei unterstützte den Bürgermeister)	Vorteilsnahme	Abwahl im Stadtrat gescheitert
Dresden	Ingolf Roßberg (FDP)	Ratsbeschluss 29 zu 24 Stimmen (3/4-Mehrheit verfehlt)	Untreue und Beihilfe zum Bankrott	Abwahl im Stadtrat gescheitert

Als dritte Möglichkeit des Auslösen eines Abwahlbegehrens könnten zudem persönliche Motive eine entscheidende Rolle spielen. Darin werden private Verfehlungen in der Person des Bürgermeisters gesehen, die nicht von strafrechtlichem Belang sein können und von stark subjektiver Einschätzung sind. Diese Gründe sind z.B. eklatante Führungs- und Repräsentationsschwächen sowie der Vorwurf an fehlender Bürgernähe. Es wird in der Untersuchung der verschiedenen Abwahlverfahren aufzuzeigen sein, welche Motive für die Abwahl eines Bürgermeisters eher in Betracht kommen.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass diese Betrachtungsweise (politische, juristische oder persönliche Gründe) sehr stark von der Tatsache abhängig ist, wie die Rolle des gewählten Amtsvertreters verstanden wird. Nimmt man an, dass der Bürgermeister als Stellvertreter des Volkes anzusehen ist und die politischen Entscheidungen nach den Vorstellungen des Souveräns trifft, dann ist die Abwahl primär als politisch-motiviert zu sehen. Im Gegensatz dazu kann der Bürgermeister aber auch als Delegierter verstanden werden, der seine eigenen Kompetenzentscheidungen fällt. In diesem Sinne muss das direktdemokratische Instrument der Abwahl eher als juristisch-motiviert verstanden werden. Die persönlich-orientierten Gründe bilden hierbei wohl eine Initiativfunktion bevor eine Entscheidung in Richtung politische oder juristische Motive getroffen werden kann. Die Akteure mit Abwahlinteressen werden möglicherweise die individuellen Verfehlungen des Amtsinhabers in das kommunale Entscheidungssystem einbringen. Daraus entstehen dann tatsächliche juristische Untersuchungsvorwürfe oder die Spannungen zwischen dem Bürgermeister und den politischen, wirtschaftlichen sowie sozialen Akteuren (z.B. Verwaltung, Stadt- oder Gemeinderat, einzelne Parteien oder Bürgerinitiativen sowie

große Industrieunternehmen) nehmen zu. Daher gilt es herauszufinden, ob vor Einleitung des Verfahrens spezifische Gründe für die Abwahl angegeben werden oder inwieweit die Abwahl juristisch überprüft wurde? Grundsätzlich bleibt für den weiteren Verlauf festgehalten, dass die Abwahl primär als ein politisch-motiviertes Verfahren anzusehen ist. Die Gründe dafür liegen darin, wie auch näher im Kapitel 3.1. zu sehen ist, dass in den meisten Bundesländern (8) nur die politischen Akteure (Parteien im Stadt- oder Gemeinderat) ein Abwahlverfahren einleiten können. Die juristischen Entscheidungsträger können nur die Schuldfrage des Amtsinhabers klären, sind aber aufgrund der Gemeindeordnungen (mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern) nicht dazu in der Lage die Amtszeit des Bürgermeisters vor dessen regulärem Ablauf zu beenden. In Ansätzen kann man die Abwahl noch als persönlich-motiviert betrachten. Dabei muss aber die Möglichkeit bestehen, wie in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein, dass die Bürger eine individuelle Einflussnahme besitzen um die Abwahl zu initiieren und davon auch regelmäßig Gebrauch machen. Grundsätzlich kann, historisch gesehen, auch eine gewisse Verschiebung in der Auswahl von Abwahlgründen stattgefunden haben. „Waren es früher bei Abgewählten meist politische Dissonanzen, die dann zu Abwahl oder Rückzug führten, so sind es bei der Oberbürgermeisterin [Margret Härtel] für uns eindeutige Verfehlungen, die hoffentlich auch staatsanwaltschaftlich zu entsprechenden Konsequenzen führen.“²⁵ Die starke Stellung der Bürgermeister aufgrund der Kommunalverfassung führt möglicherweise zu einer Zunahme an juristischen Delikten und einer Ausweitung der Abwahl unter strafrechtlichen Motiven. In Hessen waren bisher in drei Fällen staatsanwaltschaftliche Ermittlungen eingeleitet wurden.²⁶ Dennoch bleibt die Beantwortung der Frage offen, ob die Abwahl des Bürgermeisters aus politischen Fehlern begründet sein soll oder nur juristische Gründe eine Enthebung aus dem Amt legitimieren.

Betrachtet man in den Kommunalverfassungen die mögliche Angabe von Gründen zur Einleitung eines Abwahlverfahren so ist i.d.R. zu sehen, dass eine gewisse Entscheidungsfreiheit vorzufinden ist. Warum die Vertretungskörperschaft den Prozess zur Abwahl des Bürgermeisters initiiert, muss nicht explizit genannt werden. Zwar ist anzunehmen, dass konkrete Gründe oder detaillierte Tatbestände, die Abwahlentscheidung positiv beeinflussen, aber welche faktischen Motive für die politischen Entscheidungsträger den Ausschlag geben, ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Es wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit aufzuzeigen sein, ob der Abwahlprozess vorwiegend unter politischen Gesichtspunkten initiiert wurde, inwieweit juristische bzw. strafrechtliche Motive eine entscheidende Rolle zur Einleitung des Abwahlprozesses gespielt haben oder ob persönliche Verfehlungen des Bürgermeisters den Ausschlag gaben. Zuvor soll die Annahme, dass der Bürgermeister eine starke Stellung in der Stadt bzw. Gemeinde besitzt, im folgenden anhand der bestehenden Gemeindeordnungen unter Beachtung der Abwahl eines kommunalen Wahlbeamten festgestellt werden.

²⁵ Diez, Elmar: Abwahl von Oberbürgermeisterin Margret Härtel, gehalten in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung Hanau am 10.02.2003.

²⁶ Drucksache 16/1833 Hessischer Landtag 21.04.2004

2.3. Theoretische Betrachtung der Abwahl

Die gesamte theoretische Behandlung ist unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland sowohl Groß-, Mittel- und Kleinstädte umfasst, aber auch sehr kleine Kommunen bzw. Gemeinden dazugehören. Durch dieses gespaltene System wirken zudem die direktdemokratischen Instrumente, z.B. ein Abwahlverfahren, aufgrund der verschiedenen Rahmenbedingungen nicht einheitlich. Das theoretische Hauptaugenmerk liegt primär auf dem Dreieck zwischen Politik, Verwaltung und Bürger. Die gegenseitigen Abhängigkeiten sowie wechselseitige Beeinflussungen in diesem Beziehungsdreieck, speziell beim Abwahlverfahren, sollen für die theoretische Grundlage dieser Arbeit thematisiert werden. Im Rahmen der Politik werden die politischen Akteure, d.h. ausschließlich die Ratsparteien und andere ortsansässige Parteien oder freie Wählervereinigungen angesprochen. Die Verwaltungsspitze stellt der aktuelle Bürgermeister dar und die aktive Bürgerschaft spiegeln die Abstimmungsberechtigten im Rahmen eines Abwahlverfahrens wieder.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass verschiedene Reformprozesse, speziell die Einführung der Abwahlmöglichkeit durch den Bürger, die Rollen der Politik, Verwaltung und des Souverän verändert haben. Vor allem das Rollenverständnis des Bürgermeisters ist durch die Einführung der Direktwahl und damit einer Erhöhung der Legitimität des aktuellen Amtsinhabers stärker in den Blickpunkt der Betrachtung gerückt. In Bezug auf die Machtverteilung im kommunalen Entscheidungsprozess stellt Bogumil fest, dass sich „alle Städte [...] nun mehr oder weniger zu einem Modell exekutiver Führerschaft“²⁷ orientieren. Die exekutive Führerschaft, als ein Typ der politischen Verwaltungsführung von Grauhan, meint „die Dominanz der vorentscheidenden Verwaltung gegenüber dem durch die Parteien geprägten Rat.“²⁸ Der Bürgermeister, aufgrund der Responsivität mit dem Bürger, drängt den Einfluss von Parteien in der Kommunalpolitik zurück und die Nähe zum Souverän kommt stärker zur Geltung. Diese Tatsache beruht darauf, dass ein Abwahlverfahren als plebiszitäre Abstimmung abläuft und die Bürger somit den Bereich der Entscheidungsfindung für sich beanspruchen. Im Klartext werden die Parteien, im Rahmen des Beziehungsdreiecks und unter der besonderen Berücksichtigung des Abwahlprozesses, an Einflussnahme verlieren. Hinterfragt man das komplette Abwahlverfahren, mit der Initiierung, der Beschlussfassung und dem Entscheid, ist jedoch der angesprochene Bedeutungsverlust zu relativieren.

Den Parteien als politische Akteure obliegen grundsätzlich entscheidende Handlungsspielräume. Mit der mehrheitlichen Entscheidung in der Kommunalvertretung leiten sie in den meisten Bundesländern

²⁷ Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2001, S.187.

²⁸ Kersting, Norbert: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Leske+Budrich, Opladen, 2002, S.141.

das Abwahlverfahren ein. Dieses Privileg der Ratsparteien schwächt den Ansatz der Tendenz zur exekutiven Führerschaft im Rahmen des Abwahlprozesses entscheidend ab. Innerhalb dieses komplexen Entscheidungssystem haben die Parteien eine Initiativfunktion. Sie bestimmen ausschließlich, in den meisten Bundesländern, ob und wann eine Abwahl des aktuellen Bürgermeisters in Gang gesetzt wird. Die Verwaltungsspitze kann, nur unter Berücksichtigung der gesetzlichen Quoren, die Richtigkeit der Verfahrensregeln kontrollieren. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der abzuwählende Bürgermeister innerhalb des gesamten Verfahrensablauf keine Möglichkeit zur aktiven Entscheidungsbeeinflussung hat. Mit Abstrichen kann diese Schlussfolgerung auch für die Möglichkeit der Initiierung einer Abwahl durch Bürgerbegehren in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein gelten. Zwar werden bei dieser Variante die politischen Akteure zunächst nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden, aber durch die Anwesenheit der Ortsvereine in den Kommunen, sind die politischen Entscheidungsträger aktiv beteiligt.

Sekundär soll die Theorie von George Tsebelis²⁹, dass die Policy-Stabilität zunimmt, wenn die Anzahl der vorhandenen Vetospieler steigt, am kommunalpolitischen Entscheidungssystem im Allgemeinen und für das Abwahlverfahren eines Bürgermeisters sehr speziell betrachtet werden. Die Vetospieler-Theorie versucht Aussagen über die Veränderungsfähigkeit politischer Systeme zu treffen. Sie wird nicht aus den Strukturen heraus erklärt, sondern aus dem Handeln der Akteure in diesen Strukturen. Die konkrete Fragestellung lautet, welche individuellen und kollektiven sowie institutionellen oder parteilichen Akteure (Vetospieler) müssen bei Entscheidungen zustimmen, bevor der Status Quo einer Policy verändert werden kann? Als Policy im weiteren Sinne wird im folgenden die Personalpolitik der jeweiligen Kommune, konkret die Besetzung des Bürgermeisterpostens, angesehen.

Die Vetospieler sind, nach der Theorie von Tsebelis, einerseits die Anzahl der beschließenden Ratsparteien und andererseits der Souverän. Aufgrund dieser Tatsache, bildet die Gesamtheit der abstimmungsberechtigten Bürger einen Vetospieler und die beschlussfähigen Parteien der Kommunalvertretung vertreten die zweite Gruppe. Abhängig von der Zusammensetzung in der Vertretungskörperschaft ist die Anzahl der kollektiven, parteilichen Vetospieler variabel, wobei die Anzahl der Abstimmungsberechtigten von der Gemeindegröße abhängig ist. Beide Vetospieler müssen jedoch, für das Wirksamwerden einer Abwahl des aktuellen Amtsinhabers, qualifizierte Entscheidungen anhand der notwendigen gesetzlichen Quoren treffen. Abschließend wird die These aufgestellt, dass je mehr Parteien im Stadt- bzw. Gemeinderat vertreten sind, eine Abwahl schwieriger wird, weil die verschiedenen Standpunkte und Meinungen der parteilichen Vetospieler unvermittelbar sind und demzufolge die

²⁹ Tsebelis, George: *Veto Players - How Political Institutions Work*, Sage-Verlag, Princeton, 2002.

³⁰ Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*, Leske+Budrich, Opladen, 2002, S.47.

vorhandenen hohen Beschlussquoten unerreichbar bleiben. Im Kapitel 4.3. „Erfolgreiche Abwahlverfahren“ soll dieser theoretische Ansatz mit den vorliegenden praktischen Daten untersucht werden.

Tertiär werden neue theoretische Ansätze der Kommunalpolitik (Konzept der Bürgerkommune und Neues Steuerungsmodell) im Rahmen des direktdemokratischen Instruments der Abwahl von Bürgermeistern betrachtet. „Auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren“³⁰ wird mit dem Begriff der „Bürgerkommune“ zusammengefasst. Die Reformen führen zu einer höheren Transparenz auf der kommunalpolitischen Ebene und weisen den politischen Verantwortungsträgern ein politisches, juristisches oder persönliches Fehlverhalten konsequent zu. Grundsätzlich bleibt anzumerken, dass die „Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen [...] insgesamt gesehen offenbar keine nennenswerten Effekte auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem“³¹ haben.

2.4. Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde und die Wirkung auf den Abwahlprozess

Nach entscheidenden Veränderungen der Gemeindeordnungen in den 90er Jahren wird im folgenden Kapitel der Zusammenhang zwischen der Stellung des Bürgermeisters in der Kommune und seiner möglichen Beeinflussung des Abwahlprozesses veranschaulicht. Die Machtverteilung zwischen dem Bürgermeister und der Stadt- bzw. Gemeindevertretung geht aus den Kommunalverfassungen hervor. Aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern ist auszuschließen, dass die Gemeindeordnungen in gleicher Art und Weise ausgestaltet sind. Die Tatsache ist, dass die für diese Arbeit relevanten Richtlinien (generelle Möglichkeit zur Abwahl, Initiatoren zur Abwahl des Bürgermeisters, Festlegung der Quoren für Antrag, Beschluss und Bürgerentscheid etc.) einen sehr unterschiedlichen Charakter haben.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass wenn der aktuelle Amtsinhaber aufgrund der Kommunalverfassung eine starke Position einnimmt, auch die Initiierung eines Abwahlverfahren stärker in seinem Sinne beeinflussen kann. Zudem sind die Kontrollmöglichkeiten des Rates in bestimmten Bundesländern geringer und Auskunfts- bzw. Akteneinsichtsrechte der Kommunalvertretung gegenüber dem Bürgermeister differenziert geregelt. Je nach deren Ausprägung in den Kommunalverfassungen sind diese Gesetzmäßigkeiten für die Stellung des Amtsinhabers entscheidend. In Thüringen beziehen sich „die Kontrollbefugnisse des Gemeinderates [...], wie im Saarland, lediglich auf Angelegenheiten, die

³¹ Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S.92.

seiner Beschlussfassung unterliegen. Im übrigen bleibt der Bürgermeister von jeder Kontrolle durch den Rat verschont.³² Meist, vor allem in Bundesländern mit geringen Überwachungsfunktionen, sind mögliche Verfehlungen des Bürgermeisters nur schwer nachzuvollziehen und das Treffen von Konsequenzen aus seinem „falschen“ Handeln nicht auf den ersten Blick möglich. Völlig unabhängig von dieser Tatsache sind jedoch die initiativen Bürgerbegehren in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein sowie der eigentliche Bürgerentscheid. Wie gestaltet sich nun die Stellung des Bürgermeisters in den einzelnen Flächenländern?

Bogumil stellt fest, dass in den deutschen Flächenländern zwischen drei kommunalen Verfassungstypen (unechte Magistratsverfassung, duale Rat-Bürgermeisterverfassung unter einer Spitze und mit zwei Spitzen) unterschieden werden kann.³³ Diese Aufteilung bietet einen ersten Anstoß zur Vergleichbarkeit der rechtlichen Stellung des Bürgermeisters in den einzelnen Bundesländern. Holtkamp konkretisiert diesen Ansatz, in dem er anhand von fünf Faktoren die Stellung des Bürgermeisters für die einzelnen Bundesländer untersucht.³⁴ Dabei kommt er zu der Feststellung, dass die Bürgermeister in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet sind. Im Gegensatz dazu kann man „für die hauptamtlichen Bürgermeister in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Brandenburg [...] eine deutlich geringere institutionelle Machtbasis registrieren.“³⁵

Bovenschulte und Buß versuchen die institutionelle Macht der Bürgermeister anhand von fünf Faktoren (Unabhängigkeit der Position, Stellung in der Vertretung, Umfang der Vorbehaltskompetenzen, Organisation der Verwaltungsleitung und Kontrollrechte der Vertretung) messbar zu machen.³⁶ Nach Auswertung dieser Untersuchung ergibt sich für die Stellung der direkt gewählten Bürgermeister, mit einer Schwächung ihrer Position nach unten, die folgende Einteilung³⁷:

- a) starke plebiszitäre Bürgermeisterverfassung (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern)
- b) schwächere Form der plebiszitären Bürgermeisterverfassung (Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern)

³² Bovenschulte, Andreas / Buß, Annette: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden, 1996, S.44.

³³ Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2001, S.175.

³⁴ Holtkamp, Lars: Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.19-22.

³⁵ Holtkamp, Lars: Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.22.

³⁶ Bovenschulte, Andreas / Buß, Annette: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden, 1996, S.74.

³⁷ in Anlehnung an: Bovenschulte, Andreas / Buß, Annette: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden, 1996, S.75.

- c) plebiszitäre Bürgermeister-Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Brandenburg)
- d) plebiszitäre Bürgermeister-Magistratsverfassung (Hessen)

Bezieht man diese Einordnung der einzelnen Flächenländern auf den o.g. Zusammenhang der starken Position des Bürgermeisters und dem geringeren Zustandekommen des Ratsbegehren, so sind, unter Nichtbeachtung aller anderen Aspekte, in Hessen, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Abwahlverfahren sehr häufig vorzufinden. Sollte die rechtliche Stellung des Bürgermeisters eine so ausgeprägte Bedeutung auf das Abwahlverfahren haben, sind sie in den Bundesländern mit einer plebiszitären Bürgermeisterverfassung eher unwahrscheinlich. Dennoch gilt anzumerken, dass diese Variable „rechtliche Stellung des Bürgermeisters“ nicht überbewertet werden sollte. Erstens besteht in drei Bundesländern die Möglichkeit selbstinitiiert einen Bürgerentscheid herbeizuführen, d.h. die Beeinflussung des Bürgermeisters auf die Vertretungskörperschaft ist nicht von Bedeutung. Zweitens steht bei tatsächlichen strafrechtlichen Verfehlungen des aktuellen Amtsinhabers seine Stellung aufgrund der Kommunalverfassung außer Frage. Darüber hinaus sind die politischen Entscheidungsträger der Kommunalvertretung drittens keinem Weisungsrecht unterbunden, sondern können bei Anträgen und Abstimmungen frei entscheiden.

Viertens wird dem Bürgermeister im Rahmen des Abwahlverfahrens keine entscheidende Beeinflussung des kommunalen Entscheidungssystems zugewiesen. Zwar hat er im Rahmen seiner Amtsausführung die personellen und monetären Ressourcen seine Unschuld in gewissen Anklagepunkten zu beweisen, aber die Vermittlung dieser komplexen Strukturen auf die Ebene des Bürger ist schwierig. Der Souverän ist, vor allem auch zeitlich, nur in der Lage auf bereits komprimierte Standpunkte zurückzugreifen (z.B. Medien oder persönliche Gespräche). Die daraus gewonnenen Erfahrungen werden dann bei der Abstimmung umgesetzt. Diese Problematik, der Erzeugung einer objektiven Aufarbeitung zur Arbeit des Bürgermeisters, kann den Schlüssel für Erfolg bzw. Misserfolg im Abwahlverfahren darstellen.

2.5. Politische Kultur im Rahmen des Abwahlverfahren

Um zu erkennen, welche Voraussetzungen bei den Abwahlverfahren des Bürgermeisters vorherrschen, muss auch die politische Kultur in den Bundesländern betrachtet werden. Unter dem Begriff „Politische Kultur“ werden, in Bezug auf eine Studie von Almond/Verba, „die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber verschiedenen Objekten des politischen Systems“³⁸ verstanden. „Bei diesen Einstellungen kann es sich um Kenntnisse, Gefühle und Bewertungen handeln, und diese können sich auf verschiedene Ebenen der Politik beziehen.“³⁹ Es wird demnach der Frage nachgegangen, welche Erfahrungen die Bürger mit dem Abwahlprozess gemacht haben. Dabei wird ausschließlich auf den Einführungszeitpunkt dieses direktdemokratischen Instruments eingegangen. Im Zusammenhang mit der Möglichkeit des Bürgerentscheides, der plebiszitäre Veränderungschancen der lokalen Politik ermöglicht, wird die politische Kultur der Bundesländer an diesem konkreten Ansatz betrachtet.

Die institutionellen Voraussetzungen, Initiierung durch Ratsbegehren und anschließender Bürgerentscheid, sind in den betreffenden Bundesländern grundsätzlich identisch. Nur in drei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein) existiert eine weitere Form der Einleitung durch das Bürgerbegehren. In diesen Länder können, aufgrund dieses zusätzlichen kommunalrechtlichen Elements, mehr Abwahlverfahren stattgefunden haben.

Darüber hinaus ist der Abwahlprozess an die gesetzlichen Kriterien zum Bürgerentscheid angelehnt. In Folge dessen ist interessant, ab wann und wie oft die Bürger in den jeweiligen Bundesländern die Möglichkeit zur Mitbestimmung im Rahmen des Bürgerentscheid wahrnehmen. Die These, dass in Flächenländern mit längerer Anwendungsmöglichkeit auch mehr Abwahlverfahren stattgefunden haben, soll im Rahmen der Untersuchung (Kapitel 4) näher skizziert werden. Aufgrund der ausreichenden Erkenntnisse mit diesem direktdemokratischen Instrument wenden die Bürger ein Abwahlverfahren vermehrt an. Die Grundvoraussetzung für diese Annahme ist, dass die gemachten Einsichten überwiegend positiver Natur waren. Im Gegensatz kann die Behauptung aufgestellt werden, dass der Souverän in Form von Bürgerbegehren und -entscheiden schon einen direkten Einfluss auf die kommunale Politik nehmen kann. Demzufolge sieht er es nicht für notwendig, dass der Bürgermeister abgewählt werden muss, weil auch unabhängig von seiner Person eine Mitwirkung effektiv ist. In der folgenden Übersicht sind die Einführungszeitpunkte und Anwendungshäufigkeiten aufgeführt.

³⁸ Vetter, Angelika: Einstellungen zur lokalen und nationalen Politik in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, S.17.

³⁹ Vetter, Angelika: Einstellungen zur lokalen und nationalen Politik in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, S.17.

Abbildung 4: Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene bis Ende 2001⁴⁰

Bundesländer	Einführung des Instruments	Bürgerbegehren	Bürgerbegehren - wie oft pro Gemeinde?	Bürgerentscheide
Bayern	1995	1019	alle 14 Jahre	594
Nordrhein-Westfalen	1994	205	alle 15 Jahre	70
Hessen	1993	164	alle 23 Jahre	63
Sachsen	1993	165	alle 42 Jahre	80
Schleswig-Holstein	1990	240	alle 57 Jahre	126
Brandenburg	1993	144	alle 93 Jahre	24
Niedersachsen	1996	54	alle 115 Jahre	18
Saarland	1997	2	alle 130 Jahre	1
Baden-Württemberg	1956	325	alle 157 Jahre	140
Rheinland-Pfalz	1994	78	alle 236 Jahre	27
Sachsen-Anhalt	1990	57	alle 273 Jahre	33
Thüringen	1993	23	alle 412 Jahre	24
Mecklenburg-Vorpommern	1993	23	alle 418 Jahre	21

Grundsätzlich wurde die Möglichkeit der Bürgermitbestimmung, mit der Ausnahme von Baden-Württemberg (1956) zu Beginn der neunziger Jahre eingeführt. Die meisten Bundesländer legten diese Mitwirkungschance auf den Zeitraum zwischen 1993 und 1995.

Der Einsatz von Bürgerbegehren und -entscheiden ist in den einzelnen Flächenländern sehr differenziert. Einerseits kommt es in einigen Ländern (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein) zu einer häufigen Praxis und andererseits sind in sechs Ländern (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern) eine Anzahl von 18-33 Bürgerentscheiden abgelaufen. Nur im Saarland ist die direkte Demokratie in dieser Form bisher faktisch kaum vorhanden. Laut der vorliegenden Statistik sind nur zwei Bürgerbegehren initiiert wurden, von denen ein Entscheid vollzogen wurde. Die Kenntnisse aus der Praxis des Verfahrens sind nur in den erstgenannten Bundesländern ausreichend vorhanden. Eine gewisse Erfahrungsbreite hat die zweite

⁴⁰ Kampwirth, Ralf: Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern auf Kommunalebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2003, S.657-665.

Gruppe von Ländern. Im Saarland ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Fertigkeit im Umgang mit Bürgerbegehren und -entscheiden nicht vorhanden ist.

Die Gefühle und Erwartungen des Souveräns im Rahmen dieser Mitwirkungsrechte sind nur durch eine empirische Analyse möglich. Eine weitere Möglichkeit ist die Erfolgswahrscheinlichkeit von Bürgerentscheiden. Wenn die meisten Verfahren erfolgreich abgeschlossen werden, ist davon auszugehen, dass die Bürger eine positive Einstellung zu diesem kommunalverfassungsrechtlichen Element haben. Anhand der vorliegenden Sammlung von Bürgerbegehren und -entscheiden bis 2001 ist zu erkennen, dass in den überwiegenden Fällen ein wirksamer plebiszitärer Beschluss zwischen 30 und 60% aller Begehren stattfindet.

Bevor auf die Praxisfälle der Abwahlverfahren genauer eingegangen wird, muss zunächst der betreffende Personenkreis werden. Können nur die hauptamtlichen Bürgermeister abgewählt werden oder sind auch ehrenamtliche Amtsinhaber von einer Amtsenthebung durch plebiszitäre Entscheidung betroffen. Zudem kann es möglich sein, dass in bestimmten Bundesländern nur eine Gattung von diesem kommunalen Entscheidungsprozess betroffen ist.

2.6. Organisatorische Einordnung der untersuchten Bürgermeister

In der vorliegenden Untersuchung sollen, aufgrund des möglicherweise größeren öffentlichen Interesses, nicht nur Abwahlverfahren von hauptamtlichen Bürgermeistern im Vordergrund stehen, sondern auch die Verkürzung von Amtszeiten der ehrenamtlichen Amtsinhaber dargestellt werden. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass ein Auftreten des Abwahlprozesses möglicherweise häufiger in kleineren Gemeinden vorzufinden ist, da dort die Bürger stärker ihre politische Mitwirkung ausüben können und wollen. Die mögliche Abwahl von Landräten, als landkreisliches Pendant zu den Bürgermeistern, wird nicht betrachtet. Aufgrund der gewählten Untersuchungseinheit (haupt- und ehrenamtliche Bürgermeister) müssen zu Beginn jedoch ein paar Einschränkungen gemacht werden.

Die Möglichkeit zur Abwahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters ist nicht in allen Bundesländern (z.B. Rheinland-Pfalz) möglich.⁴¹ Des Weiteren ist die Anwendung des direktdemokratischen Instruments auf die ehrenamtlichen Bürgermeister später hinzugekommen.⁴² Zudem wird die Annahme getroffen, dass die Professionalisierung und Vergütung des Bürgermeisters in Bezug auf seine Aufgabenausübung

⁴¹ Siehe hierzu: Schefold, Dian / Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung, Birkhäuser, Basel, 1996, S.62.

⁴² In Thüringen können die ehrenamtlichen Bürgermeister seit 2004 abgewählt werden.

keine entscheidende Rolle bei einem Abwahlprozess spielt. Der grundlegende Unterschied liegt primär in der Bezahlung der wahrgenommenen Aufgaben nach dem Beamtenbesoldungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes (hauptamtlich) bzw. der überwiegend völlig fehlenden Bezahlung des Bürgermeisters in den zahlreichen kleineren Städten und Gemeinden (ehrenamtlich). Der hauptamtliche Bürgermeister ist hauptberuflich als kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tätig und darf keinen anderen Beruf neben dem Bürgermeisteramt ausüben. Dennoch ist anzunehmen, dass bei den ehren- oder hauptamtlichen Bürgermeistern keine Unterschiede in Bezug auf ihre Interessenneigung oder Handlungsabsichten auftreten. Einzuwenden ist, dass ein hauptamtlicher Bürgermeister eine höhere (meist finanzielle, aber auch karrierepolitische) Abhängigkeit aufgrund seines Amtes besitzt und somit stärker gegen eine bevorstehende Abwahl interveniert. Dieser Gesichtspunkt kann etwas entschärft werden, indem man die persönlichen Möglichkeiten der aktuellen Amtsinhaber betrachtet. Wird die Abwahl von den Bürger initiiert sind keine Einflusschancen vorhanden. Bei der Initiative durch die Vertretungskörperschaft sind potentielle Chancen einer Abwahl zu umgehen sehr stark von der Zusammensetzung im Kommunalparlament abhängig. Wenn die Voraussetzungen ungünstig sind, d.h. die Opposition hat die Möglichkeit mit ihrer Stimmenanzahl das Quorum zu erreichen, hilft nur noch das Hoffen auf den Souverän. Die Möglichkeiten des Bürgermeisters im Amt zu bleiben und einem Bürgerentscheid zu entgehen sind erfolgsversprechender, wenn die eigene Partei eine Stimmenmehrheit im Hinblick auf das jeweilige Quorum besitzt. Dann hängt die berufliche Zukunft des aktuellen Amtsinhabers von seinem Status in der Partei ab.⁴³ Die Variable „haupt- oder ehrenamtlich“ fällt somit aus der näheren Betrachtung heraus und wird in dieser Arbeit nur für statistische Zwecke weiter verwendet. Entscheidend für die weitere Untersuchung des Abwahlverfahren eines Bürgermeisters sind:

- a) die Abwahlmotive (Kapitel 2.2.),
- b) die Typen der Gemeindeordnung (Kapitel 2.4.),
- c) die festgelegten Quoren im Abwahlprozess (Kapitel 3.1.5.) und
- d) die beteiligten Akteure (Kapitel 3.2.).

Die Untersuchung der Abwahlverfahren beschränkt sich nur auf die (Ober)Bürgermeister der einzelnen Städte und Gemeinden und die Ortsbürgermeister. Die Vorsitzenden des Ortsbeirates (Ortsbürgermeister), kommen bei Gemeinden in räumlich getrennten Ortsteilen vor und werden, parallel zu den Richtlinien der hauptamtlichen Bürgermeister, nach den Bestimmungen der jeweiligen Gemeindeordnung gewählt bzw. abgewählt. Die ersten Bürgermeister bzw. Beigeordneten fallen aus der kompletten Betrachtung heraus. Der Grund dafür ist, dass dieser Personenkreis nicht den gesetzlichen Richtlinien des Abwahlverfahrens unterliegt, sondern einen anderen Regelungshintergrund hat. Der

⁴³ Eine ausführliche Betrachtung der Akteursinteressen und Handlungsabsichten ist im Kapitel 3.2. zu finden.

Abwahantrag eines Beigeordneten muss in der Vertretungskörperschaft nicht beraten und beschlossen werden, um im Anschluss daran einen Bürgerentscheid einzuleiten. In diesem Fall ist es ausreichend, dass im Gremium selbst über den Verbleib entschieden wird.

3. Kommunalen Entscheidungsprozess

Nachdem im letzten Abschnitt die verschiedenen Motive einer Abwahl und die Stellung des Bürgermeisters in der Gemeindeordnung erläutert wurden, gilt es nun herauszufinden, welche Arten von Akteuren (Kapitel 3.2.) zwingend innerhalb des kommunalen Entscheidungsprozess mitwirken und wie dieser grundsätzlich aufgebaut ist. Naßmacher lässt diesen Vorgang „in die Aspekte „„Vorbereitung einer Vorlage““ und „„Entscheidung über eine Vorlage““ gliedern.“⁴⁴ Zwar sind beide Punkte vollkommen unstrittig, doch unter Berücksichtigung des Ratsbegehren (siehe Kapitel 3.1.1.) und den gesetzlichen Quoren dazu, soll dieser Ansatz erweitert werden. Funktionalistisch betrachtet lässt sich der kommunale Entscheidungsprozess daher erstens in:

- a) das Initiativrecht (Abwahantrag),
- b) die Vorauswahl von Beschlussalternativen (Abwahlbeschluss) und
- c) die formelle Beschlussfassung (plebiszitäre Entscheidung)

untergliedern. Zweitens wird die lokale Entscheidungsfindung auch unter akteurszentrierten Merkmalen angesehen. Naßmacher nimmt für diesen Ansatz die rechtliche Grundlage in Anspruch, in dem sie sagt, dass sich „aus der Gemeindeordnung des jeweiligen Bundeslandes [...] die wesentlichen Akteure und wichtige normative Aussagen für deren Gewichtung“⁴⁵ ergeben. Aufgrund dessen sollte der erste Blick auf die Ausgestaltung der einzelnen Gemeindeordnungen gehen. Möglicherweise sind darin schon entscheidende Hinweise enthalten, die auf bestimmte Akteure hinweisen, welche rechtlich dazu legitimiert sind, ein Abwahlverfahren einzuleiten bzw. welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssen.

Drittens ist auf die Wichtigkeit des Abwahlprozesses, im Gegensatz zu anderen kommunalen Entscheidungsprozessen, hinzuweisen. Die Tatsache, dass der Bürgermeister eine entscheidende Rolle in der Kommunalpolitik einnimmt, lässt den Prioritätsgrad des Abwahlverfahrens als hoch erscheinen. Gisevius merkt diesbezüglich an, dass „je größer ein gesellschaftliches Problem ist, desto größer ist der Konflikt verschiedener Interessen und desto vielfältiger sind die Versuche, auf den Entscheidungsprozeß Einfluß zu nehmen.“⁴⁶ Diese einzelnen Handlungsabsichten der Akteure werden im Kapitel 3.2. eingehend dargestellt.

⁴⁴ Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, Leske und Budrich, Opladen, 1999, S.307.

⁴⁵ Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, Leske und Budrich, Opladen, 1999, S.273.

⁴⁶ Gisevius, Wolfgang: Leitfaden durch die Kommunalpolitik, Dietz-Verlag, Bonn, 1997 S.83.

Vorher soll ein erster Überblick auf die formellen Abwahlrichtlinien (Rats- und Bürgerbegehren sowie Bürgerentscheid) verschafft werden.

3.1. Rechtliche Ausgestaltung der Abwahl in den einzelnen Bundesländern

Grundsätzlich existieren in den deutschen Flächenländern, wie schon in der Einleitung skizziert, drei Phasen zur Abwahl eines Bürgermeisters. Beginnend mit der Initiative eines Abwahantrags, über die Beschlussfassung zur Durchführung eines Bürgerentscheid und der letztlich stattfindenden Abgabe der einzelnen Wählerstimmen, sollen die verschiedenen Bestandteile des Abwahlverfahren ausführlich erläutert werden. Die Initiativphase (unterteilt in Antrag und Beschluss) ist entweder durch das Ratsbegehren (3.1.1.) oder ein Bürgerbegehren (3.1.2.) gekennzeichnet. Im Anschluss an das Rats- oder Bürgerbegehren können die Bürger, wie es das direktdemokratische Prinzip verlangt, in einem Bürgerentscheid (3.1.3.) über den weiteren Verbleib des direkt gewählten Bürgermeisters abstimmen. Darüber hinaus besteht in zwei Bundesländern (Bayern und Baden-Württemberg) die generelle Nichtabwählbarkeit des Bürgermeisters (3.1.4.). Die kommunalrechtlichen Regelungen, basierend auf den Gemeindeordnungen und Kommunalwahlgesetzen, werden zusammenhängend im Kapitel 3.1.5. zusammengefasst. Zum weiteren Verständnis der einzelnen Merkmale des Abwahlprozesses, werden fortlaufend die notwendigsten Begriffsdefinitionen kurz erläutert.

3.1.1. Ratsbegehren

Wie im weiteren Verlauf zu sehen ist, wird das Ratsbegehren eine große Rolle bei der Abwahl eines Bürgermeisters spielen. Diese Art der Bürgermeisterabwahl ist in elf Bundesländern rechtlich festgeschrieben und wird ausschließlich von der Vertretungskörperschaft in Gang gebracht. „Ratsbegehren sind die Bürgerentscheide, die aus Gemeindevertretungen heraus initiiert werden.“⁴⁷ Der zweistufige Aufbau des Ratsbegehren unterteilt sich erstens in die Erreichung eines bestimmten Quorums zur Beantragung der Abwahl im Stadt- oder Gemeinderat (nicht in allen Bundesländern erforderlich) und zweitens in eine notwendigen Mehrheit von Stimmen die dem Antrag zur Abwahl des Bürgermeisters, nach Einhaltung einer bestimmten Frist, zustimmen. Die Antragsinitiative muss in einigen Flächenländern (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) mindest eine Unterschrift eines Gemeinde- bzw. Stadtratmitglieds enthalten. In einer Vielzahl der Länder genügt die Zustimmung der Hälfte der Mitglieder in der Vertretungskörperschaft. In Sachsen-Anhalt (2/3-Mehrheit) und Niedersachsen (3/4-Mehrheit) sind qualifizierte Mehrheiten, schon zur Initiierung eines

⁴⁷ Kersting, Norbert: Die Zukunft der lokalen Demokratie, Campus, Frankfurt/M., 2004, S.157.

Antrags, notwendig. Eine Angabe von Gründen zur Einleitung des Abwahlverfahren ist aus den verschiedenen Gemeindeordnungen nicht ersichtlich und „dem Bürgermeister müssen also keine sachlichen oder rechtlichen Fehler unterlaufen sein.“⁴⁸

Beim Entschluss der Vertretungskörperschaft, zur Durchführung eines Abwahlverfahren mit dem dazugehörigen Bürgerentscheid, sind die Quoren von höherer Qualität. Die Stimmenmehrheit bzw. die Anzahl der Sitze in der jeweiligen Vertretungskörperschaft müssen mit einer 2/3-Mehrheit (acht Bundesländer) oder sogar mit einer 3/4-Mehrheit (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) dem Antrag auf Abwahl zustimmen. Kritische Äußerungen zu den Beschlussquoren in der Vertretungskörperschaft treten vermehrt auf. So wird in Bezug auf die sächsischen Quoren gemeint, dass „angesichts dieser Quoren scheint es fraglich, ob die Abwahlregelung praktikabel ist oder nicht eher eine Scheinmöglichkeit darstellt.“⁴⁹ Komplementär dazu ist die Aussage zur Regelung in der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts, dass „ein solches Verfahren [...] allenfalls in Extremfällen praktikabel sein“⁵⁰ kann.

Inwieweit diese „Praxisschwäche“ von nachhaltigem Charakter ist, gilt es herauszufinden. Nach dem erfolgreichen Beschluss in der Kommunalvertretung kommt es, nach Einhaltung bestimmter Fristen, zur Entscheidung der Bürger über die Abwahl des Amtsinhabers. Kommt die quantitative Betrachtung zu dem Schluss, dass in den betreffenden Bundesländern (Sachsen und Sachsen-Anhalt) weniger Praxisfälle vorzufinden sind, ist von einer gewissen Entfremdung der Theorie von der Praxis zu sprechen. Tritt der Fall ein, dass zahlreiche Abwahlprozesse aufgetreten sind, dann müssen die verschiedenen Regelungen (Höhe des Beschlussantrag, Mehrheitsvoraussetzung beim Einleitungsentscheid des Kommunalparlament und die Rolle des Zustimmungsquorums) detailliert betrachtet werden. Das Ergebnis dabei ist, ein Auftreten von Mängeln im Abwahlverfahren bzw. die Nichtanwendbarkeit institutioneller Voraussetzungen zu bestimmen. Möglicherweise werden, in den betreffenden Ländern, grundsätzlich mehr Ratsbegehren angewendet als Bürgerbegehren. Ein weiterer Ansatz kann sein, dass die Höhe des Zustimmungsquorums eine Auswirkung auf die Quantität und Qualität der Abwahlprozesse hat.

⁴⁸ Detjen, Joachim: Beteiligungsrechte und Beteiligungsmöglichkeiten, Hannover, 2000, S.80.

⁴⁹ Schefold, Dian / Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung, Birkhäuser, Basel, 1996, S.36.

⁵⁰ Schefold, Dian / Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung, Birkhäuser, Basel, 1996, S.41.

3.1.2. Bürgerbegehren

Die Variante, dass die Bürger direkt eine Abwahl des aktuellen Amtsinhabers initiieren, ist nur in drei Bundesländer rechtlich vorgesehen. Während in allen anderen Flächenländern eine Abwahl nur durch den Stadt- oder Gemeinderat möglich ist, kann in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein auch der Souverän das Abwahlverfahren eines Bürgermeisters in Gang bringen. Die Voraussetzungen dafür sind zwar in allen drei Ländern generell verschieden, aber in der fallabhängigen Betrachtung identisch. Zieht man die Quoren in Sachsen heran, so ist zu erkennen, dass für das erfolgreiche Begehren eines Antrags eine gesetzliche Hürde von $33 \frac{1}{3}$ der Wahlberechtigten⁵¹ notwendig ist. In Schleswig-Holstein liegt dieses Quorum bei 20% der Wahlberechtigten und in Brandenburg sind für das Initiativbegehren der Bürger, abhängig von der Einwohneranzahl, 25% (bis 20.000 EW), 20% (bis 60.000 EW) oder 15% aller Wahlberechtigten (mehr 60.000 EW) notwendig. Nachdem die festgeschriebenen Quoren erreicht wurden, kann im Anschluss eine Abstimmung unter den Bürgern stattfinden. Diese plebiszitäre Entscheidung soll im kommenden Abschnitt näher beschrieben werden.

3.1.3. Bürgerentscheid

Die Frage zur Abwahl eines Bürgermeisters, welche mit „ja“ oder „nein“ beantwortet wird, stellt dann das Ende des Abwahlprozesses dar. Das amtliche Endergebnis besitzt den gleichen Charakter wie eine Entscheidung der Vertretungskörperschaft und muss von der Verwaltung umgehend umgesetzt werden. Die zwei Alternativen sind ein Weiterführen der Amtsgeschäfte des derzeitigen Bürgermeisters, bei einer gescheiterten Abwahl, oder das Treffen von Vorkehrungen einer neuen Bürgermeisterwahl mit den dazugehörigen Kandidaten. Der abgewählte Bürgermeister besitzt in der Regel die Möglichkeit sich bei einer Neuwahl wieder aufstellen zu lassen.

Das Scheitern der Abwahl kann grundsätzlich folgende Gründe haben:

- a) die Bürger stimmen mehrheitlich für den Verbleib des Amtsinhaber oder
- b) das notwendige Zustimmungsquorum wird nicht erreicht.

Ein Zustimmungsquorum ist der „Mindestanteil der Stimmen aller stimmberechtigten Bürger, der erreicht werden muss, damit ein [...] Bürgerentscheid zu einer rechtskräftigen Entscheidung gelangt.“⁵²

⁵¹ In der Hauptsatzung der Gemeinden >100.000 Einwohner kann ein niedrigeres Quorum, jedoch mindestens 20% der Wahlberechtigten, festgelegt werden.

⁵² Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.378.

30 Die Abwahl von Bürgermeisern - ein bundesweiter Vergleich

Grundsätzlich gibt es in allen Flächenländern bestimmte Hürden, die erreicht werden müssen, damit der Bürgerentscheid eine geltende Wirkung erhält. Betrachtet man die gesetzlichen Richtlinien in den Gemeindeordnungen, so gliedern sich die Zustimmungsquoren in fünf Gruppen:

- a) 20% der Wahlberechtigten (Schleswig-Holstein),
- b) 25% der Wahlberechtigten (in Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen),
- c) 30% der Wahlberechtigten (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen),
- d) 50% der Wahlberechtigten (Sachsen) und
- e) Mecklenburg-Vorpommern.⁵³

Die Besonderheit beim Abwahlverfahren ist, dass nicht nur die abstimmenden Bürger eine Entscheidung abgeben, sondern auch die Wahlberechtigten, welche an der Abwahlentscheidung nicht teilnehmen. Sie stimmen automatisch für den Verbleib des Amtsinhabers, da zum Erreichen des Zustimmungsquorum nur die Stimmen gezählt werden, die tatsächlich für den aktuellen Bürgermeister votieren. Auch diese Besonderheit, im Gegensatz zum klassischen Wahlverständnis, wird in den weiteren Ausführungen (Kapitel 4) eine Rolle spielen.

Konträr zu den Abwahlmöglichkeiten des Rats- und Bürgerbegehrens steht eine generelle Nichtabwählbarkeit der Bürgermeister in Baden-Württemberg und Bayern. Welche Alternativen in den beiden Bundesländern in Erwägung kommen, um den Bürgermeister abzuwählen, wird im nächsten Abschnitt veranschaulicht. Außerdem wird der Frage nachgegangen, warum in bestimmten Bundesländern, trotz der rechtlichen Legitimation in der Gemeindeordnung, noch kein Abwahlverfahren stattgefunden hat.

⁵³ In Mecklenburg-Vorpommern ist das Zustimmungsquorum etwas differenzierter ausgestaltet. §20 GO besagt, dass zur Gültigkeit eines Bürgerentscheidens mind. 1/3 der Wahlberechtigten teilnehmen müssen. Stimmen dann mind. 2/3 aller Abstimmenden gegen den Verbleib des Bürgermeisters ist er rechtmäßig abgewählt.

3.1.4. Nichtabwahl des Bürgermeisters

Nicht in allen bundesdeutschen Flächenländern ist die vermutlich logische Konsequenz, dass der direkt gewählte Bürgermeister auch wieder vom Volk in Form eines Bürgerentscheides abgewählt werden kann, die gesetzliche Realität. Zusätzlich kann es die kommunalpolitischen Betrachter erstaunen, dass in den Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg und Bayern diese Möglichkeit fehlt. Schon aufgrund der Tatsache, dass in diesen Bundesländern die direkte Demokratie ihre Wurzeln hat (Baden-Württemberg) bzw. in der heutigen Zeit die meisten Bürgerentscheide stattfinden (Bayern), lässt eine anderen Status Quo vermuten. Wie werden nun die bayrischen und baden-württembergischen Bürgermeister effektiv kontrolliert?

Betrachtet man die Kommunalverfassung des Landes Baden-Württemberg, so ist die vorzeitige Beendigung zwar Titel eines Paragraphen, aber es sind keine Richtlinien über ein mögliches Rats- oder Bürgerbegehren mit dem daran anschließenden Bürgerentscheid enthalten. Es wird lediglich der Hinweis gegeben, dass die Amtszeit des Bürgermeisters durch die obere Rechtsaufsichtsbehörde unter Einleitung eines förmlichen Verfahrens beendet werden kann. Darüber hinaus werden keine genauen Motive, z.B. juristischer Natur genannt, wann ein solches Verfahren initiiert wird. Das kommunalrechtliche Entscheidungsmerkmal, der Bürgermeister wird „den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht und [es] treten dadurch so erhebliche Missstände in der Verwaltung ein, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist, kann, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, die Amtszeit des Bürgermeisters für beendet erklärt werden“⁵⁴, enthält viel Raum für Spekulationen und keine klaren Handlungsanweisungen. Insbesondere bleibt völlig außen vor, welche konkreten Vorwürfe gegenüber dem Bürgermeister vorliegen müssen, damit er seinen Aufgaben entbunden werden kann. Zudem ist die obere Rechtsaufsichtsbehörde der einzige Akteur um die Amtszeit zu beenden. Im Vergleich zum Ratsbegehren, wo nur das Kommunalparlament beschlussfähig ist, stellt das zunächst keinen entscheidenden Unterschied dar. Der Stadt- oder Gemeinderat setzt sich aber in der Regel aus verschiedenen Parteien zusammen, die sich wechselseitig kontrollieren. Ein falsches Verhalten des Bürgermeisters, aus politischen oder strafrechtlichen Gründen, wird durch eine größere Anzahl von Akteuren beurteilt. Im Anschluss daran können Sanktionen, z.B. die Antragstellung zur Abwahl, in den Fraktionen diskutiert werden. Bei Einhaltung der unterschiedlichen Richtlinien (siehe Kapitel 3.1.) wird ein Abwahlverfahren unter formalen Merkmalen in Gang gebracht. Die Formalität geht in der Formulierung zur vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters völlig unter. Konträr ist, dass zwar auf das öffentliche Interesse verwiesen wird, aber die Möglichkeit zur Befragung der Öffentlichkeit nicht vorhanden ist. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es sehr schwierig objektiv feststellen zu können, inwieweit das öffentliche Interesse durch den aktuellen Amtsinhaber betroffen ist.

⁵⁴ Gemeindeordnung B-W §128

Weiterhin wird im Paragraf 128 der baden-württembergischen Gemeindeordnung auf die Vorschriften des förmlichen Disziplinarverfahrens und der vorläufigen Dienstenthebung verwiesen. Von daher stellt sich nun die Frage, ob und wie oft eine Anwendung dieses Paragrafen, seit der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, stattgefunden hat. Laut Auskunft des baden-württembergischen Innenministeriums sind keine Fälle bekannt, in denen ein förmliches Disziplinarverfahren oder eine vorläufige Dienstenthebung eines Bürgermeisters stattgefunden hat. Die Voraussetzungen für eine bisherige Anwendung lagen bislang vor bzw. andere (vorrangige) Maßnahmen waren ausreichend. Diese Schritte sind anfangs Gespräche seitens der Rechtsaufsichtsbehörden mit den Betroffenen. Ergänzend dazu können gesetzlich vorgesehene Rechtsakte dieser Akteure (z.B. §121 GO – Beanstandungen oder §122 GO – Anordnungen) eingeleitet werden. Genauere Angaben zu praktischen Gegebenheiten sind nur über die Auskünfte der einzelnen Regierungspräsidien in Baden-Württemberg zu erhalten.

Vergleichbar zu den Ausführungen in der baden-württembergischen Kommunalverfassung ist ein Abwahlverfahren durch den Rat oder die Bürger in Bayern nicht möglich. Ein bayrischer Bürgermeister kann zwar nicht durch einen Bürgerentscheid abgewählt werden, aber dennoch gibt es eine gesetzliche Richtlinie für den Umgang mit Bürgermeistern, die aus bestimmten Gründen ihr Amt nicht mehr wahrnehmen dürfen oder wollen. „Weigert sich der erste Bürgermeister oder ist er aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verhindert, [...] so beauftragt die Rechtsaufsichtsbehörde die weiteren Bürgermeister in ihrer Reihenfolge, für die Gemeinde zu handeln, solange es erforderlich ist.“⁵⁵ Sollte der Fall eintreten, dass keine weiteren Bürgermeister vorhanden sind, dann handelt die Rechtsaufsichtsbehörde für die kommunalen Belange. Es handelt sich hierbei jedoch um keinen Fall der vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des ersten Bürgermeisters. Eine zwangsweise Beendigung des aktuellen Amtsinhabers ist nur durch Entfernung aus dem Dienst im förmlichen Disziplinarverfahren nach §48 Absatz 3 im Gesetz über kommunale Wahlbeamte möglich. Die Frage, ob die Entbindung eines Bürgermeisters von seinen Aufgaben, in den bayerischen Städten und Gemeinden bereits vorgekommen ist konnte nur eingeschränkt geklärt werden. Nach Auskunft des Bayerischen Staatsministerium des Innern liegen demzufolge keine Erkenntnisse zur Bestellung von Beauftragten nach § 114 GO vor.⁵⁶

Aufgrund der Tatsache, dass die Beteiligungsmöglichkeiten in Bayern sehr gut ausgebaut sind, können möglicherweise die Bürger ihre kommunalen Interessen effizient wahrnehmen. Eine Konfrontation mit der Person des aktuellen Amtsinhabers wird in Form von Bürgerbegehren und -entscheiden wirksam durchgeführt. Das Nichtvorhandensein einer Abwahlmöglichkeit steht somit für die Bürger im Hintergrund der Handlungsperspektiven. Diese Option kann aufgrund der Gemeindeordnung nicht

⁵⁵ Gemeindeordnung Bayern §114

⁵⁶ Schriftliche Mitteilung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 18.09.2006

genutzt werden, aber im Ausgleich dafür stehen entscheidungsfähige Alternativen (Bürgerbegehren und -entscheid mit sehr niedrigen gesetzlichen Quoren) zur Auswahl. Parallel zur rechtlich festgelegten Nichtabwählbarkeit des Bürgermeisters in Baden-Württemberg und Bayern ist die generell nicht stattfindende Abwahl im Ergebnis gleichzusetzen. Trotz der institutionellen Verankerung in der Gemeindeordnung machen die politischen Entscheidungsträger von diesem Instrument keinen Gebrauch. Warum eine Anwendung des Abwahlverfahrens nicht in Betracht kommt, wird in der Zusammenfassung angerissen.

Grundsätzlich kann die Aussage getroffen werden, dass seit der Einführung dieses direktdemokratischen Instruments bisher in allen Bundesländern Initiativen zur Bürgermeisterabwahl gegeben hat. Der zweite Schritt, der Beschluss zur Einleitung eines Bürgerentscheids im Kommunalparlament, wurde im Saarland noch nicht durchgeführt. In allen anderen Bundesländern hat es, unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten, mindestens ein vollständig abgeschlossenes Abwahlverfahren gegeben (siehe hierzu Kapitel 4).

Die Gründe für die Nichtabwahl eines Bürgermeisters, trotz der Verankerung in der Kommunalverfassung, können von unterschiedlicher Natur sein. Hervorzuheben sind folgende Möglichkeiten:

- a) der Bürgermeister wird direkt gewählt und genießt somit eine höhere Akzeptanz bei seinen Wählern,
- b) er nimmt eine starke Vermittlerrolle in Konfliktsituationen ein (hohe Kooperations- und Kompromissbereitschaft),
- c) der aktuelle Amtsinhaber vertritt primär die Wünsche aller Bürger, erst sekundär die Parteiinteressen,
- d) die Bürger haben noch keine bzw. geringe Erfahrungen bei der Anwendung des direktdemokratischen Instrument der Bürgermeisterabwahl oder
- e) die gesetzlichen Quoren sind zu hoch (ein bestehendes Missverhältnis zwischen erfolgreichen und gescheiterten Abwahlen ist existent).

3.1.5. Übersicht zu den gesetzlichen Grundlagen der Abwahl

In der nachfolgenden Übersicht soll der Versuch unternommen werden, die zuvor bereits abgesprochenen gesetzlichen Richtlinien zum Abwahlverfahren in den einzelnen Bundesländern, in einer übersichtlichen Form zusammenzufassen. Das Hauptaugenmerk sollte dabei auf mögliche Gemeinsamkeiten in den verschiedenen Gemeindeordnungen gelegt werden. Aufbauend auf diese Bildung von Clustern mit identischen institutionellen Voraussetzungen (Beschlussmehrheit im Rat und Höhe des Zustimmungsquorums) ist dann eine empirische Untersuchung der vorhandenen praktischen Abwahlverfahren möglich.

Abbildung 5: Gesetzliche Regelungen zum Abwahlverfahren in den Gemeindeordnungen der Bundesländer

Bundesland	Abwahl	Ratsbegehren		Bürgerbegehren	
		Antragsinitiative im Rat muss unterzeichnet werden von	Beschluss im Rat	Einleitungsquorum	Zustimmungsquorum
				Anzahl der Wahlberechtigten	in % der Wahlberechtigten
Baden-Württemberg	nein	-	-	-	-
Bayern	nein	-	-	-	-
Brandenburg	ja	1/2-Mehrheit (mind. Hälfte der Stadträte)	2/3-Mehrheit	25% (bis 20.000 EW) 20% (bis 60.000 EW) 15% (ab 60.000 EW)	25
Hessen	ja	1/2-Mehrheit	2/3-Mehrheit	-	30
Mecklenburg Vorpommern	ja	1 Mitglied	2/3-Mehrheit	-	33,33 (2/3 der Abstimmenden müssen für die Abwahl stimmen)
Niedersachsen	ja	3/4-Mehrheit	3/4-Mehrheit	-	25
Nordrhein-Westfalen	ja	1/2-Mehrheit	2/3-Mehrheit	-	25
Rheinland-Pfalz	ja	1/2-Mehrheit	2/3-Mehrheit	-	30
Saarland	ja	1/2-Mehrheit	2/3-Mehrheit	-	30

Sachsen	ja	1 Mitglied	3/4-Mehrheit	33,33%	50
Sachsen-Anhalt	ja	2/3-Mehrheit	3/4-Mehrheit	-	30
Schleswig-Holstein	ja	1 Mitglied	2/3-Mehrheit	20%	20
Thüringen	ja	1 Mitglied	2/3-Mehrheit	-	30

3.2. Kommunale Akteure

Bevor auf die Interessen der kommunalen Akteure bei einem Abwahlverfahren des Bürgermeisters eingegangen werden kann, müssen die an diesem Prozess entscheidend beteiligten Akteure erfasst werden. Die Herangehensweise kann unter den Aspekten von Akteursstrategien (Scharpf/Benz), der Aufzählung vorhandener kommunaler Akteure, die sich am kommunalen Entscheidungsprozess beteiligen (Wehling/Naßmacher), oder auf welche Personengruppen ein Bürgerentscheid eine Wirkung entfaltet (Lackner), erfolgen. Im Gegensatz dazu können empirische Studien aufzeigen, welche Initiatoren bei Bürgerbegehren faktisch auftreten.⁵⁷

Beim akteurstheoretischen Ansatz und den Ausführungen zum akteurszentrierten Institutionalismus folgend, werden die Akteure im Staat, zu dem zweifelsohne auch die Kommunalpolitik gehört, in individuelle und kollektive Akteure unterschieden.⁵⁸ Benz konkretisiert diese klassische Einteilung, indem er den beiden Gruppen konkrete Individuen bzw. Organisationen zuordnet. Er sieht die Bürger und Amtsträger (Politiker und Beamte) zu den individuellen Akteuren zugehörig und siedelt die Organisationen des Staates (Regierungen und Verwaltungen) sowie die Parteien und Verbände bei den kollektiven Akteuren an.⁵⁹

Steht vielmehr die Frage im Vordergrund, welche Akteure grundsätzlich in der Kommunalpolitik in Erscheinung treten und kommunale Entscheidungen beeinflussen, so nennt Wehling die Parteien und freien Wählergruppen sowie die Vereine, Bürgerinitiativen und wirtschaftliche Interessen als entscheidende Akteure.⁶⁰ Auch die detaillierte Betrachtung des kommunalpolitischen Entscheidungssystem von Naßmacher weist eine Vielzahl von Akteuren auf. Dabei stehen die Verwaltung

⁵⁷ Rehmet, Frank / Weber, Tim / Pavlovic, Dragan: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.147.

⁵⁸ Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske und Budrich, Opladen, 1997, S.180.

⁵⁹ Benz, Arthur: Der moderne Staat. Grundlagen der politikologischen Analyse, Oldenbourg-Verlag, München, 2001, S.141.

⁶⁰ Wehling, Hans-Georg: Gesellschaftliche Akteure in der Kommune, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr.242, 1998, S.33-36.

und der Rat als gleichgestellte Partner im Mittelpunkt.⁶¹ In diesem Modell üben die Wirtschaftsunternehmen einen direkten Einfluss auf den Rat aus und die überörtlichen Verwaltungen des Bundes, Landes und Kreises handeln direkt mit der Verwaltung. Darüber hinaus werden die Vertretungskörperschaft und die Verwaltung von den ortsansässigen Parteien, verschiedenen Initiativen, Vereinen und Verbänden sowie der Presse, der lokalen Öffentlichkeit und den Bürgern in ihren Entscheidungen beeinflusst.

Im Gegensatz zur äußeren Struktur ist auch der innere Aufbau der Verwaltung durch die Aufteilung in Bereiche und Fachämter, bei der Entstehung und Fassung von Entscheidungen zu beachten. Auf der Ebene des Rates sind dabei die einzelnen Fachausschüsse hervorzuheben. Frey sieht das kommunale Entscheidungssystem und die dazugehörigen Kommunikationszusammenhänge in einem ähnlich Kontext.⁶² Darin sind wiederum der Rat und die Verwaltung, inklusive der Parteien, auf einer Ebene der Gemeinde angeordnet. Zwischen diesen zwei Akteuren und dem Bürger stehen die Presse, Vereine und Verbände sowie Bürgerinitiativen. Die Bürger üben in dieser Mustervorstellung eine Willensbildung auf den Rat und die Verwaltung aus und im Umkehrschluss erfährt der Souverän die politischen Entscheidungen. Zwar geht diese Denkweise noch zum Zeitpunkt der doppelten Spitze (Verwaltungschef und Bürgermeister) in den einzelnen Gemeindeordnungen hervor, aber die grundlegende Aussage und die Existenz der verschiedenen Akteure ist noch immer in der gegenwärtigen Kommunalpolitik vorzufinden. Bei Betrachtung der unterschiedlichen kommunalen Akteure unter dem Aspekt des Wirkungskreises von Bürgerentscheiden, so ist zu differenzieren zwischen „die nicht-organisierten, in viele Teilöffentlichkeiten gruppierten Bürger [und] andererseits auf diejenigen Akteure, die im repräsentativdemokratischen Willensbildungsprozeß als Vermittlungsinstanzen wirken. Damit sind Lokalparteien, Vereine, Verbände und die Presse angesprochen.“⁶³

Eine Ordnung der Vielfalt von Akteuren nach formalen Gesichtspunkten lässt die folgende Kategorisierung nach gesellschaftlichen Merkmalen entstehen. Es gibt vier Arten von Akteuren, die einen direkten Einfluss auf den kommunalen Entscheidungsprozess haben:

- a) politische Entscheidungsträger,
- b) wirtschaftliche Unternehmungen,
- c) soziale Interessenvertreter (Bürger, Vereine und Verbände ec.) und
- d) die Medien.

⁶¹ Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, Leske und Budrich, Opladen, 1999, S.299.

⁶² Frey, Rainer: Allgemeine Übersichten und Grafiken zum kommunalen Entscheidungsfeld und -umfeld in: Kommunale Politik, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1978, S. 99.

⁶³ Lackner, Stefanie: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.74.

Diese kommunalen Akteure werden in den nächsten Abschnitten konkret beschrieben. Dabei soll verstärkt auf ihre Eigeninteressen im Zusammenhang mit dem Abwahlverfahren eingegangen werden. Die Frage ist, welche zu erwartenden Vor- und Nachteile haben diese Individuen und Organisationen bei einer Abwahl des Bürgermeisters. Im Gegensatz zu anderen Autoren⁶⁴ wird in diesem Kontext nur von Akteurszielen gesprochen und Ziele, welche die Gemeinde gesamtheitlich betreffen, zunächst ausgeklammert. Diese sogenannten Systemziele (Effizienz, Effektivität und Legitimität) werden im Zusammenhang mit der Wirkungsweise von Bürgerentscheiden im Kapitel 3.3.3. ausführlich betrachtet.

Von entscheidender Bedeutung bei den lokalen Akteursinteressen ist, dass bei der Abwahl des Bürgermeisters immer einer sorgfältigen Überlegung und Abwägung der Meinungslagen im Rahmen der weiteren Handlungsfähigkeit und Entwicklung der Kommune Rechnung getragen wird. Besonders die Sicherstellung dauerhafter kommunalpolitischer Machtverhältnisse muss im Mittelpunkt der Abwahlüberlegungen stehen. Vor allem die gesetzlich legitimierten Abwahlinitiatoren, bestehend aus Mandatsträgern und der Bürgerschaft, stehen dabei in der lokalen Verantwortung.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Akteure nicht völlig unabhängig voneinander ein Abwahlverfahren einleiten. Es ist vorstellbar, dass sich hinter reinen Bürgerinitiativen sachkundige politische Akteure verstecken oder die Oppositionsparteien mit wirtschaftlichen Interessen zusammenarbeiten. Diese Verflechtungen machen dann Sinn, wenn die politischen Mehrheitsverhältnisse noch nicht konkret herausgeprägt sind. Sollte der Entscheidungsprozess erfolglos bleiben, haben die verschiedenen Abwahlbefürworter nicht öffentlich Stellung bezogen und sind unter Umständen in der Lage mit dem bestätigten Bürgermeister kooperativ weiter zu arbeiten. Im Umkehrschluss ist die weitere Arbeit im Kommunalparlament von großem Misstrauen geprägt, wenn die öffentliche Abneigung der Mandatsträger gegenüber dem Bürgermeister zum Ausdruck gekommen ist. Eine konstruktive Zusammenarbeit in allen sachpolitischen Fragen scheint für die zukünftige Kommunalpolitik undenkbar. Konkret werden im folgenden Abschnitt die Interessen, Motive und Handlungsabsichten der kommunalen Akteure im Rahmen des Abwahlprozesses vorgestellt. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, welche Vor- und Nachteile die einzelnen Entscheidungsträger (politische Akteure, wirtschaftliche Unternehmungen, soziale Interessengruppen und Medien) bei einer Abwahl des aktuellen Amtsinhabers haben.

⁶⁴ Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kibler, Leo: Kooperative Demokratie, Campus-Verlag, Frankfurt/Main, 2006, S. 106f.

3.2.1. Politische Entscheidungsträger

Die politischen Akteure in der Kommunalpolitik sind die Parteien, welche in der Vertretungskörperschaft Sitze beanspruchen, bzw. andere ortsansässige Parteien, die kein Mandat im Stadt- oder Gemeinderat haben. Zuerst muss den Fragen nachgegangen werden, wann die Parteien im Abwahlverfahren grundsätzlich die Möglichkeit haben ihren Interessen nachzugehen (Phase der Ratsinitiative und des Ratsentscheid) und wie sie Entscheidungen des Bürgers mit ihren Interessen in Einklang bringen können (Phase des Bürgerentscheid). Abhängig von den gesetzlichen Richtlinien und der konkreten Zusammensetzung des Stadt- oder Gemeinderates sind die Strategien der verschiedenen Parteien orientiert. Paust gliedert das kommunale Parteiensystem in vier Gruppen⁶⁵:

- einem (in der Regel direkt gewählten und mit eigener Machtfülle versehenen) Bürgermeister,
- einer Partei resp. Wählergruppe, die die Mehrheit im Gemeinderat hat,
- Parteien/Wählergruppen, die im Gemeinderat in der Minderheit sind, und
- Parteien, die zwar am kommunalpolitischen Geschehen mitwirken, aber keine Mandate in den politischen Gremien innehaben.

Die einfachste Annahme ist, dass die Partei des aktuellen Bürgermeisters, aufgrund ihrer parteilichen Interessenlage, dem Antrag zur Einleitung der Abwahl nicht zustimmt und alle anderen Fraktionen diesen unterschreiben. Ähnlich könnte es bei der anschließenden Beschlussfassung sein, wobei die meist deutlich höheren Quoren (2/3- bis 3/4-Mehrheit) eine zunehmende Bedeutung haben. Vereinfacht ausgedrückt besitzt die Partei des Bürgermeisters im Stadt- oder Gemeinderat eine mögliche Sperrminorität (Anzahl der Sitze), wenn die Fraktionsmitglieder der Partei geschlossen abstimmen. Komplexer betrachtet kann auch aus der eigenen Partei eine Abwahlneigung gegen den aktuellen Amtsinhaber entstehen. Die Wünsche der Partei des Amtsinhabers, der in einem Abwahlverfahren unter Umständen seine Position verlieren kann, sind demzufolge von ambivalenter Natur. Formell betrachtet könnte die eigene Partei für den Erhalt des Amtes eintreten oder es wird, bei einer möglichen Neuwahl, die Platzierung eines neuen Kandidaten im Vordergrund stehen. In der ersten Denkweise besteht die Möglichkeit, dass die eigene Partei dem aktuellen Bürgermeister offiziell den „Rücken stärkt“ und dadurch bei den Bürgern für Vertrauen in die Leitung der Stadt- bzw. Gemeindeangelegenheiten wirbt. Dabei wird die „Bürgermeisterpartei“ versuchen eine Legitimation der früheren Politik herzustellen, damit der stattfindende Bürgerentscheid eine Bestätigung im Amt zur Folge hat. Andererseits ist auch denkbar, dass ein politischer Neuanfang nach persönlichen oder juristischen Verfehlungen des eigenen Bürgermeisters als innerparteilicher Schwerpunkt angesehen

⁶⁵ Paust, Andreas: Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem, in: Schiller, Theo / Mittendorf (Hrsg.): Direkte Demokratie, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S.219.

wird. Der aktuelle Amtsinhaber erscheint somit untragbar für die Partei (vor allem in kleineren Städten vorstellbar) und die kompletten Ressourcen werden in die Aufstellung eines Kandidaten für die kommende Neuwahl investiert.

Schon beim Zustandekommen des Ratsbegehren, aber vor allem in der Phase nach dem Ratsbeschluss sind die konkreten Interessen der Oppositionsparteien im Stadtrat und anderer engagierter Parteien vor Ort äußerst vielschichtig. Erstens können diese Akteure, bei einer möglichen Abwahl des parteifremden Bürgermeisters, eine Chance auf die Besetzung des neu gewählten Bürgermeisters sehen. Zweitens ist zu erwarten, dass ein Abwahlverfahren auch das Vertrauen der Bevölkerung in alle politischen Entscheidungsträger möglicherweise negativ verändert. Die Oppositionsparteien könnten den Anspruch für sich aufrecht erhalten, dass sie mit dem alten Bürgermeister parteipolitisch keine Gemeinsamkeiten haben und die Möglichkeit sehen, auf diesem Wege neue Wählerstimmen zu gewinnen. Gleichzeitig wäre dies ein weiterer Schritt zur Verhinderung der Politikverdrossenheit in der Kommunalpolitik. Durch eine umfassende Aufklärung der politischen Verfehlungen des parteifremden Bürgermeisters ist ein Ansteigen in der Wählergunst vorstellbar. Drittens ist das politische Handeln im Interesse der Partei auch an zurückliegende Aussagen gebunden. Wurde der zwar parteifremde, aber im letzten Wahlkampf unterstützte Bürgermeister von einer anderen Partei geduldet und in Form eines Parteienbündnisses mit aufgestellt, tritt wieder eine zweiseitige Situation auf. Einerseits sieht die Parteibasis, unter der Voraussetzung es gibt einen geeigneten parteiinternen Kandidaten, die Chance auf den Posten des Bürgermeisters. Andererseits könnte der Souverän es als Vertrauensverlust ansehen, dass sich diese Partei nun aus der Verantwortung schleicht. Viertens ist anzunehmen, dass ein Abwahlverfahren immer ein Instrument der Opposition ist, um den parteifremden Bürgermeister vom Volk abwählen zu lassen. Wird ein Abwahlprozess nur von den Oppositionsparteien initiiert, vorausgesetzt sie erreichen das notwendige Quorum, so kann man mit dieser Vermutung übereinstimmen. Sollte der Fall eintreten, dass in der überwiegenden Anzahl von Fällen auch die Partei des aktuellen Bürgermeisters ihre Zustimmung zur Einleitung einer Abwahl gibt, muss diese Überlegung verworfen werden. Im Gesamtüberblick zu den bundesweiten Abwahlverfahren (siehe Kapitel 4) wird darauf näher eingegangen.

Zusammenfassend betrachtet ist die entscheidende Ebene bei den parteilichen Interessen der Bürger, da der Souverän die Abwahlentscheidung trifft. Zudem steht die Generierung von Wählerstimmen über dem Parteidenken im politischen Tagesgeschäft und dem Bilden von Mehrheiten in der Vertretungskörperschaft. In Bezug auf die Frage, welche Rolle (positiv, negativ oder neutral) die politischen Akteure, im Zusammenhang mit der Bürgermeisterabwahl während des kompletten Zeitraums (Initiative bis Bürgerentscheid) eingenommen haben, ist auf die Ausführungen von Schmehl zu verweisen.

„Sie [die Gemeindevertretung] kann also nach dem Gesetz keine neutrale Position einnehmen, sondern bezieht unweigerlich für ihr eigenes Anliegen Stellung.“⁶⁶ Zwar besitzen die einzelnen Parteien das Recht dem Beschluss zur Einleitung des Abwahlverfahren nicht zu verneinen bzw. ihre Stimme zu enthalten oder der Abstimmung fernzubleiben, aber die Vertretungskörperschaft als Organ nimmt, unter Voraussetzung des Abwahlbeschlusses immer die Position zur Befürwortung der Abwahl ein. Die Voraussetzung dafür ist natürlich, dass der Beschluss die notwendige gesetzliche Mehrheit erreicht. Beispielhaft für die idealisierten Vorstellungen der politischen Akteure soll eine öffentliche Erklärung der Antragsteller des Erfahrens zur Abwahl von Bürgermeister Arno Kowalski in Barsbüttel stehen. Die Gemeinde ist nur dann effektiv und effizient zu steuern,

- wenn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Selbstverwaltung und dem Bürgermeister als hauptverantwortlichem Verwaltungschef stattfindet
- wenn die hierzu unverzichtbare Information und Einbeziehung der Selbstverwaltung in alle grundlegenden Aufgaben und Probleme erfolgt
- wenn vonseiten des Bürgermeisters die Bereitschaft zu einem offenen Dialog mit den gewählten Mandatsträgern besteht und
- wenn im Rathaus ein Klima des kollegialen Miteinanders geschaffen wird.⁶⁷

3.2.2. Wirtschaftliche Unternehmungen

Natürlich haben in der lokalen Politik, vor allem große Unternehmen, verschiedene Ansprüche an den Bürgermeister einer Gemeinde oder Stadt. Als Arbeitgeber und Anbieter von einer entscheidenden Anzahl an Arbeitsplätzen sowie als Zahler eines nicht unerheblichen kommunalen Steueranteils versuchen die privaten Unternehmungen ihre Wirtschaftsinteressen zu legitimieren. Ein grundsätzliches Motiv dieser Akteursinteressen ist das Vertrauen in eine dauerhafte Politik, um langjährige Investitionen planbarer zu gestalten. Dazu zählt natürlich auch die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den politischen Entscheidungsträgern in der Kommune. Bei einem Abwahlverfahren könnten die Unternehmen ihre Zukunft in diesem Ort gefährdet sehen, da ein großer Imageschaden für die Stadt entstehen kann. Diese These besteht natürlich nur für große Wirtschaftsunternehmen die in ihrer Filialisierung ausreichend flexibel sind und für Abwahlprozesse in größeren deutschen Städten mit der entsprechenden Öffentlichkeit. Die kleinen Gewerbetreibenden sind in ihrer Einflussnahme auf einen Sitz in der

⁶⁶ Schmehl, Arndt: Sachlichkeitsgebot und Rechtsschutzfragen bei der plebiszitären Abberufung von Bürgermeistern und Landräten, in: Kommunaljurist, 3.Jahrgang, 9/2006, S.322.

⁶⁷ www.spd-barsbüttel.de/themen/offentliche_erklarung_der_antragsteller_des_verfahrens_zur_abwahl_von_buergermeister_arno_kowalski_95.htm abgefragt am 25.10.2006

Vertretungskörperschaft oder in der Anwendung weiterer direktdemokratischer Instrumente (Planungszelle, Mediationsverfahren etc.) beschränkt.

Grundsätzlich ist auch vorstellbar, dass für wirtschaftliche Interessenträger unter einem neuen Bürgermeister der Erhalt von öffentlichen Aufträgen wahrscheinlicher ist. Unter anderen politischen Machtverhältnissen werden geplante Großprojekte wieder realistischer. Aufgrund dieser Tatsache könnten private Unternehmungen einen Abwahlprozess anregen. Durch die von Naßmacher geschilderten Verbindungen zur Verwaltung und der Vertretungskörperschaft erscheinen diese Interessen durchaus denkbar.

3.2.3. Soziale Interessengruppen

Zusammengesetzt aus der lokalen Öffentlichkeit, den einzelnen Bürgern sowie den Vereinen und Verbänden bilden sich die Interessen der sozialen Akteure heraus. Wehling charakterisiert vor allem die Vereine „von erheblicher, in kleineren Gemeinden sogar von entscheidender Bedeutung“⁶⁸ für die Kommunalpolitik.

Der Anspruch an den von dieser Gruppe direkt gewählten Bürgermeister liegt in der transparenten Vertretung ihrer Interessen. Dabei muss die Handlungsfähigkeit der Verwaltung gewährleistet sein und eine sachgerechte Verwendung der Steuergelder erfolgen. Des Weiteren spiegeln die Interessen der sozialen Akteure alle Anforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge wieder. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sollten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip durchgeführt werden und die Weiterentwicklung der Stadt ist voranzutreiben. Ist es offenkundig, dass der aktuelle Amtsinhaber diesen Anforderungen nicht gerecht wird, haben die Bürger nur zu Beginn die Möglichkeit auf diese Tatsachen aufmerksam zu machen. Eine Ausnahme bildet hierbei die schon oft erwähnte Möglichkeit des initiativen Bürgerbegehrens in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein.

In diesen drei Flächenländern ist die Einleitung eines Abwahlverfahrens auch durch die aktive Bürgerschaft gegeben. Interessant dabei ist zu beobachten, in welchem Verhältnis die Initiativen vom Plebiszit und der Kommunalvertretung ausgegangen sind. Ausgehend von der Darstellung, dass überwiegend nur die Stadt- bzw. Gemeindevertretung eine Auslöserkompetenz besitzt, kann sich in diesen drei Bundesländern eine Verschiebung zu den Bürgerbegehren als Beginn des Abwahlverfahrens ergeben. Der Grund dafür liegt darin, dass keine politischen Überlegungen und Machtkonstellationen im Vordergrund stehen, sondern die vermutlich verbreitete Meinung über die Unzufriedenheit des aktuellen Amtsinhabers. Ein Nachteil in diesem Prozess ist grundsätzlich die geringe

⁶⁸ Wehling, Hans-Georg: Gesellschaftliche Akteure in der Kommune, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr.242, 1998, S.34.

Mobilisierungswirkung von einzelnen Bürgern bzw. Vereinen und Verbänden um die notwendigen gesetzlichen Hürden zu überwinden und den Abwahlprozess in Gang zu setzen. Dabei notwendige personelle und materielle Ressourcen stellen zudem eine weitere Einschränkung der idealisierten Vorstellung, dass die Bürger einfach den aktuellen Bürgermeister bei Unzufriedenheit abwählen, dar. Dennoch sollte vorerst davon auszugehen sein, dass in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein ein gewisser Teil der Abwahlverfahren auch von den Bürgern initiiert wurden ist. Eine genaue Untersuchung dieses Teilaspekts des Abwahlprozesses wird tiefer gehend in Kapitel 4 aufgenommen.

3.2.4. Medien

Zuletzt, aber nicht weniger bedeutend für die Entscheidungsprozesse in der lokalen Politik, sind die kommunalen Zeitungen sowie der Rundfunk und das Fernsehen. Speziell die lokale Presse, „vor allem in großen Gemeinden ist sie eine entscheidende Schnittstelle für die Vermittlung von Informationen, Stellungnahmen und Meinungen“⁶⁹, kann in ihrem Handeln den Abwahlprozess beeinflussen. Die Handlungsmöglichkeiten der lokalen Medien erstrecken sich auf mehrere Ebenen. Diese sind:

- a) die Verweigerung zur Berichterstattung bezüglich des Abwahlverfahren (Neutralität),
- b) eine Intensivierung von Berichten (wertneutral) zum Abwahlprozess und
- c) wertende (positiv/negativ) Darstellung zur Person des Bürgermeisters.

Inwieweit diese Alternativen den Interessen der Medien dienen, soll nun zusammenhängend dargestellt werden. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der lokalen Presse, da angenommen werden muss, dass die Abwahlverfahren des Bürgermeisters nur einen lokalen Nachrichtenwert haben. Ausgenommen von dieser eingegrenzten Sichtweise sind sicherlich Abwahlprozesse in größeren Städten. Aufgrund der Tatsache, dass eine bedeutende Anzahl von Abwahlen in kleineren Städten und Gemeinden stattgefunden hat (siehe Kapitel 4), verbleibt die weitere Betrachtung auf der lokalen Presse.

Erstens lässt keine Berichterstattung zum Abwahlverfahren vermuten, dass die medialen Entscheidungsträger ihre Beziehungen zur Verwaltung, dem aktuellen Bürgermeister und den Parteien nicht schaden wollen. Sie verhalten sich gegenüber dem eigentlichen Verfahren und der Person des Bürgermeisters neutral. Diese Form der Berichterstattung scheint zwar nicht wünschenswert, ist aber vor allem in kleinen Gemeinden mit der hohen Bedeutung von sozialen Kontakten, durchaus vorstellbar. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass die kommunale Presse sehr intensiv und in allen Phasen des

⁶⁹ Lackner, Stefanie: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.104.

Abwahlprozesses berichtet. Diese nicht wertende, aber dennoch informationsvermittelnde Funktion ist darauf zurückzuführen, dass eine Steigerung der Auflage erwartet wird. Grundsätzlich ist zu vermuten, dass sowohl die Nichtberichterstattung, als auch die wertneutrale Information nur angewendet wird, weil die Medien über die Meinung der Bürger hinsichtlich des Themas im unklaren sind. Besteht jedoch ein konkreter (strafrechtlicher) Verdacht gegenüber dem aktuellen Amtsinhaber, so können auch die lokalen Medien ihr Meinungsbild darüber verändern.

Trotz der ausgeprägten Wirkungsmechanismen in der lokalen Presse sollen im folgenden kurz die Nachteile auf diesem Sektor angesprochen werden. „Die Bedeutung der Lokalpresse im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld wird allerdings in der Regel von den kommunalpolitischen Akteuren überschätzt.“⁷⁰ Die Gründe für diese Annahme sind, dass die örtlichen Zeitungen i.d.R. Artikel ohne nachfolgende Recherche veröffentlichen, immer eine gewisse Abhängigkeit in Bezug auf Mitteilungen von anderen kommunalen Akteuren besteht und aufgrund von Personalmangel Qualitätsverluste in der Berichterstattung entstehen können. Ungeachtet dessen, sind es vor allem „die örtlichen Parteien, die durch eigene Ungeschicktheit und den geringen Stellenwert als Informationsquelle bedingt in den Mittelpunkt der Kritik von Lokalredakteuren geraten.“⁷¹ Inwieweit diese Erkenntnis für den Abwahlprozess des aktuellen Bürgermeisters in der Stadt bzw. Gemeinde eine Rolle spielt, bleibt abzuwarten. Dennoch scheint in der objektiven Vermittlung der politisch, juristischen und persönlichen Verfehlungen des Bürgermeisters bzw. seine Entlastung von diversen Vorwürfen für die plebiszitäre Entscheidung sehr wichtig. Bevor die Bürger ihre Entscheidung bezüglich der Abwahl treffen, wollen sie umfassend und objektiv über die sachlichen Vorwürfe des amtierenden Bürgermeisters informiert sein. Diese Aufgabenerfüllung wird von den politischen Akteuren meist nur in ihrem eigenem Interesse wahrgenommen. Aufgrund der Tatsache, dass die Mandatsträger schon die Abwahl eingeleitet haben, ist eine Positionierung ihrer Meinung nicht mehr notwendig. Die Medien, meist mit den vorhandenen Kontakten zur Politik- und Verwaltungsebene greift diese Argumente wieder auf und ein schon vorher festgelegtes Bild, die Begründung der Ratsparteien zur Abwahl, wird in Richtung Souverän kommuniziert. Für die vollständige Beantwortung dieses Problems wäre eine Analyse der Vorwürfe aus den Ratsparteien notwendig. Danach müssten diese Motive mit den kommunizierten Presseinhalten verglichen werden, um zu erfahren, welche Informationen der Bürger erhält. Fortlaufend wird angenommen, dass die Kommunikation zwischen politischen Akteuren über den Weg der medialen Entscheidungsträger hin zum einzelnen Abstimmungsberechtigten objektiv und sachlich verläuft.

Zunächst werden im folgenden Abschnitt die bereits gewonnen Erkenntnisse hinsichtlich der Interessen und Motive der kommunalen Akteure in Tabellenform übersichtlich zusammengefasst.

⁷⁰ Holler, Wolfgang / Naßmacher, Karl-Heinz: Entwicklungsplanung im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld, in: Kevenhörster, Paul (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Verlag Anton Hain, Meisenheim, 1977, S.84.

⁷¹ Holler, Wolfgang / Naßmacher, Karl-Heinz: Entwicklungsplanung im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld, in: Kevenhörster, Paul (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Verlag Anton Hain, Meisenheim, 1977, S.86.

3.2.5. Übersicht zu den Interessen und Handlungsalternativen der kommunalen Akteure im Abwahlprozess

In Anlehnung an eine Übersicht zu den Handlungsstrategien nach Akteursrollen im Bürgerbegehrensprozess von Mittendorf/Rehmet⁷² soll für das Abwahlverfahren eine ähnliche Übersicht entstehen.

Abbildung 6: Interessen der Akteure im Abwahlprozess

	Handlungsalternativen	Motive/Interessen
Bürgermeister	Offensive Öffentlichkeitsarbeit	Mehrheit im Bürgerentscheid
	Selbstständige Einleitung eines Disziplinarverfahren	Entkräftung möglicher Vorwürfe
Partei des Bürgermeister	Verhinderung zur Einleitung eines Abwahlverfahren	aktueller Bürgermeister bleibt im Amt, kein Abwahlverfahren
	Zustimmung zur Einleitung des Bürgerentscheid	Möglichkeit zum politischen Neuanfang
	Initiierung	Bestätigung der Vorwürfe
Oppositionsparteien	Initiierung/Beschluss des Antrag zur Einleitung der Abwahl	Abwahl des Bürgermeisters, Durchsetzen neuer politischer Ziele
	Enthaltung (keine Beteiligung am Abwahantrag)	Unterstützung des aktuellen Bürgermeisters im vorhergehenden Wahlkampf, kein aussichtsreicher Kandidat der eigenen Partei
Initiatoren (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Sachsen)	Erreichen des Antragsquorum	Misstrauen gegenüber dem Bürgermeister
	Suche nach heterogenem Unterstützerkreis	Effektive Ausnutzung des Protestpotenzial
	Erreichen des Zustimmungsquorums	Abwahl des Bürgermeisters
Presse/Medien	Verweigerung zur Berichterstattung	Aufrechterhaltung der Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern
	Intensive wertneutrale Berichterstattung	Steigerung der Auflage Unsicherheit über die Präferenzen der Leser/Inserenten
	Wertende Berichterstattung (positiv oder negativ)	Eindeutige Aufklärung der Hintergründe

⁷² Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2001, S.231.

3.3. Auswirkungen der Bürgerentscheide im kommunalen Entscheidungssystem

Im folgenden Abschnitt wird zunächst näher auf die Wirkungen des Bürgerentscheides auf der Ebene der lokalen Politik eingegangen. Grundsätzlich lassen sich verschiedene Phasen von Wirkungen (Vorwirkungen, direkte und indirekte Wirkungen, Nachwirkungen) unterscheiden.⁷³ Die zu klärenden Fragen sind, welche Rechtmäßigkeit ein Bürgerentscheid hat (Kapitel 3.3.1.), welche Wirkungen ein Bürgerentscheid grundsätzlich auf die lokale Öffentlichkeit ausübt bzw. hinterlässt (Kapitel 3.3.2.) und wie in Form der Abwahlentscheidung als Bürgerentscheid die Legitimität der Kommunalpolitik gewährleistet ist und möglicherweise sogar die Effektivität des lokalen Handelns gesteigert werden kann (Kapitel 3.3.3.).

3.3.1. Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheides

Wie schon im Kapitel Bürgerbegehren kurz angedeutet ist der Bürgerentscheid, vorausgesetzt die gesetzlichen Richtlinien werden eingehalten, gleichbedeutend wie ein Ratsbeschluss. Bevor jedoch diese Geltung ihren Anspruch erlangt, gilt es herauszufinden, welche Hintergründe die Personenentscheidungen auf kommunaler Ebene generell haben. Konkret sollen hierbei die umfassenden Regelungen zum Abwahlverfahren ihre Anwendung finden. Die Frage ist, mit welcher Begründung es möglich ist, dass die Vertretungskörperschaft von einer Entscheidung des Bürgers zurückgedrängt wird?

Der Rückzug der primären Entscheidungsfähigkeit des Stadt- oder Gemeinderates kann aus zwei Gründen argumentativ belegt werden. Entweder geben die Mitglieder der Kommunalvertretung freiwillig ihre Entscheidungskompetenz an den Souverän ab oder die Entscheidung der Bürger hat eine rechtliche Legitimation. Im ersten Fall wird durch den Ratsbeschluss festgelegt, dass der Souverän eine Entscheidung über die vorgelegte Frage treffen kann. Das eigentliche Beschlussorgan legt somit freiwillig die Verantwortung in die Hände der Bürger. Der Grund dafür kann sein, dass es sich um eine „unangenehme“ Entscheidung, die Abwahl des aktuellen Amtsinhabers zählt zweifelsohne dazu, handelt. Außerdem legitimiert die Vertretungskörperschaft durch den abschließenden Bürgerentscheid ihre schon vorher getroffene Entscheidung. Dies ist aber nur im erstgenannten Fall zu erwarten, wenn im Rahmen des Abwahlverfahrens auch die Beendigung der Amtszeit des aktuellen Bürgermeisters vom Souverän gewollt ist. Bei einer Bestätigung des Amtsinhabers durch die Bürger können die Mandatsträger den Beschluss nicht rückgängig machen. Inwieweit diese Entscheidung eine Basis für die zukünftige

⁷³ Näheres zu Wirkungen von Bürgerbegehren und -entscheiden bei Lackner, Stefanie: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.77-111. Paust, Andreas: Direkte Demokratie in der Kommune, Stiftung Mitarbeit, Bonn, 2000, S.154-167.

Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Kommunalvertretung ist, soll an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

Beim zweiten Fall, die Verdrängung des Ratsbeschlusses durch den Bürgerentscheid hat einen rechtlichen Hintergrund, muss zunächst mit der Rechtmäßigkeit von Personenentscheidungen begonnen werden. „Zur Begründung der Zulässigkeit plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene wird [...] regelmäßig auch auf Art.28 Abs.1 Satz 4 GG verwiesen.“⁷⁴ Darin steht die Möglichkeit, dass anstelle der gewählten Vertretungskörperschaft, die Gemeindeversammlung auftreten kann. Zwar werden die Bürger nicht durch einen Beschluss der Vertretungskörperschaft dazu legitimiert eine Entscheidung zu treffen, aber die jeweilige Gemeindeordnung bzw. das Kommunalwahlgesetz sieht einen „Alleingang“ des Souveräns vor. Sowohl die Initiative in Form des Bürgerbegehrens, als auch der Bürgerentscheid finden ohne Beteiligung des Stadt- oder Gemeinderats statt und bedürfen zudem keiner ausdrücklichen Bestätigung durch diese Institution. Als Grundlage des legitimen Handelns der aktiven Bürgerschaft gelten folgende Gesetze:

- a) §57 GO SLH,
- b) §51 SächsGO und
- c) §62 GO BRB in Verbindung mit §81KWG.

Generell besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein bereits durchgeführter Bürgerentscheid im Rahmen des Abwahlverfahrens juristisch hinterfragt werden kann. Die Anfechtbarkeit der Entscheidung des Souveräns ist aber nur nachzuvollziehen, wenn Formfehler im gesamten Prozess ersichtlich sind. Bisher ist es nur in einem Fall (Hanau) zu einer Anfechtung des Abwahlverfahrens gekommen. Dabei wurden vonseiten der abgewählten Bürgermeisterin folgende Mängel im gesamten Prozess juristisch beanstandet:

- a) der Wählerwille soll nicht ordnungsgemäß wieder gespiegelt sein,
- b) eine angebliche Verletzung der Wahlfreiheit durch den Magistrat war vorhanden und
- c) die Durchführung einer Hetzkampagne und Verbreitung von Unwahrheiten.⁷⁵

Da dieser Fall noch nicht juristisch abschließend geklärt ist, zurzeit liegt die Klage beim hessischen Verwaltungsgerichtshof, muss eine weitere Beurteilung abgewartet werden. Eine konkrete Aussage traf das Verwaltungsgericht Frankfurt/M. in Bezug auf die Frage, ob es sich beim Abwahlprozess um eine Personenwahl handelt. „Die Abwahl sei [...] eine Abstimmung über eine Sachfrage – den Amtsverlust der Klägerin – gewesen, die lediglich mit einer Personalentscheidung verbunden gewesen sei.“⁷⁶ Ein

⁷⁴ Ritgen, Klaus: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Nomos, Baden-Baden, 1997, S.59.

⁷⁵ Newsletter Verwaltungsrecht, Nr. 10, 2005, S.16.

⁷⁶ Newsletter Verwaltungsrecht, Nr. 10, 2005, S.17.

Grund für diese Betrachtungsweise ist, dass eine Personenwahl die Auswahl unter verschiedenen Kandidaten voraussetzt. Aufgrund dieser rechtlichen Betrachtungsweise wird das Abwahlverfahren im weiteren Verlauf als Sachentscheidung betrachtet.

In einem anderen Fall wurde die Rechtmäßigkeit der Direktabwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und seine praxisrelevante Anwendung am Beispiel des gescheiterten Abwahlverfahrens in Schleswig-Holstein (Barsbüttel) unter juristischen Gesichtspunkten näher betrachtet.⁷⁷ Besonders die Ausführungen zum Fortgang des Verfahrens bei Nichterreichen des Quorums sind interessant. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wer die Kompetenz der Abwahlzuständigkeit in den Händen hält. „Den Gesetzesmaterialien lassen sich [...] keine weiteren Erkenntnisse entnehmen, ob der Gesetzgeber den Rückfall der Entscheidungszuständigkeit auf die Gemeindevertretung“⁷⁸ vorgesehen hat. Die juristische Lösung dieses Problems liegt darin, dass „das Abwahlverfahren eigenständig zu regeln [ist], anstatt auf die Regeln über den Bürgerentscheid zu verweisen.“⁷⁹ Konkrete Ausführungen zu den formellen und materiellen Vorgaben der Abberufungsregelungen wurden von Priebe⁸⁰ vorgenommen. Die juristische Beurteilung der Abwahlverfahren und alle dazugehörigen Vorgänge schildert sehr detailliert Schmehl.⁸¹ Unter Beachtung der juristischen Auseinandersetzung mit dem Abwahlverfahren ist die Rechtswirkung, anhand der institutionellen Kriterien zum Gültigwerden des Bürgerentscheids, in den Gemeindeordnungen festgehalten (siehe Kapitel 3.1.5.). Dabei müssen eine bestimmte Anzahl an Wahlberechtigten der Abwahl zustimmen und die Mehrheit der Wahlbeteiligten muss für die Abwahl des aktuellen Amtsinhabers sein. In der Gesamtheit aller dieser Voraussetzungen tritt die Entscheidung der Bürger anstelle eines Beschlusses in der Kommunalvertretung.

3.3.2. Instrumentelle Konsequenzen auf die lokale Öffentlichkeit

Schon im Kapitel 3.2. war zu sehen, dass die Bürgerentscheide eine bestimmte Wirkung auf Akteure, entfalten. Die Frage ist nun, ob an einem Abwahlverfahren des aktuellen Bürgermeisters, mehr Bürger beteiligt sind und welche Personen und Institutionen in der lokalen Öffentlichkeit wichtige Entscheidungskompetenzen erhalten, verändern oder verlieren.

Einerseits besteht die Möglichkeit über die Wahlbeteiligung, im Vergleich zu anderen Kommunalwahlen, eine Veränderung festzustellen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Abwahl eines Bürgermeisters möglicherweise von höherer Bedeutung für die lokale Öffentlichkeit ist, als andere

⁷⁷ Arndt, Marcus: Direktabwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, 2001, Nr.12, S.299-301.

⁷⁸ Arndt, Marcus: Direktabwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, 2001, Nr.12, S.299.

⁷⁹ Arndt, Marcus: Direktabwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, 2001, Nr.12, S.301.

⁸⁰ Priebe, Christoph F.: Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, Duncker&Humblot, Berlin, 1997, S.119-180.

⁸¹ Schmehl, Arndt: Sachlichkeitsgebot und Rechtsschutzfragen bei der plebiszitären Abberufung von Bürgermeistern und Landräten, in: Kommunaljurist, 3.Jahrgang, 9/2006, S.321-327.

Personenentscheidungen. Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterabwahlen in großen amerikanischen Städten, in der Abbildung 7, zeigt ein eher uneinheitliches Bild.

Abbildung 7: Wahlbeteiligung bei Abwahlen des Bürgermeisters⁸²

Jahr	Amt	Wahlbeteiligung
1978	Bürgermeister Cleveland, Ohio	47%
1980	Bürgermeister Basalt, Colorado	75%
1983	Bürgermeister San Francisco, Kalifornien	45%
1987	Bürgermeister Omaha, Nebraska	56%

In drei Fällen war die Hälfte der Wahlberechtigten aktiv an der Entscheidung beteiligt. Zu berücksichtigen ist, das es sich hierbei um Großstädte handelt, wo die Mobilisierung von Wählern erfahrungsgemäß schwieriger ist. Die Entscheidungsfindung von 3/4 der Wahlberechtigten in Basalt sollte demzufolge nicht als Maßstab dienen. Betrachtet man die Wahlbeteiligung unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit einer Bürgerentscheid, sollten auch die Ergebnisse der vorangegangenen Bürgermeisterwahl herangezogen werden. Für die amerikanischen Beispiele wird diese Vorgehensweise nicht weiter erörtert. Dennoch soll diese Betrachtung für die durchgeführten Abwahlverfahren in den deutschen Bundesländern Anwendung finden. Interessant ist vor allem, welche Erscheinungen in Bezug auf die Variable „Wahlbeteiligung“ auftreten. Wenn bei der Abwahl eine größere Anzahl von Stimmberechtigten eine Entscheidung treffen, kann ein Grund dafür die Wichtigkeit der zu treffenden Entscheidung sein.

Andererseits gilt zu klären, ob neue Akteure eine entscheidende Rolle im gesamten Entscheidungsprozess spielen oder die etablierten Individuen und Organisationen ihre vorhandene Stellung ausnutzen. Lackner kommt zu dem Urteil, dass „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Effekte zum einen auf das Kommunikationsverhalten, zum anderen auf die Macht- und Einflussposition der politischen Entscheidungsträger und etablierten Akteure haben: die Vermittler- und Öffentlichkeitsfunktion der Parteien wird intensiviert, ihre Monopolstellung im politischen Willensbildungsprozeß zurückgedrängt; sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die Akteure mit politischem Entscheidungsanteil verhalten sich aufgrund der institutionellen Einflußoption der Bevölkerung responsiver gegenüber den Interessen und Forderungen der Bürgerinnen und Bürger.“⁸³ Betrachtet man diese generellen Aussagen zu Bürgerbegehren und -entscheiden im spezifischen Zusammenhang mit dem

⁸² Cronin, Thomas E.: Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum, and Recall, Harvard University Press, Cambridge, 1989, S. 144.

⁸³ Lackner, Stefanie: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.112.

Abwahlverfahren ist zu erkennen, dass die lokalen Parteien eine Katalysatorfunktion aller verschiedenen Interessen einnehmen. Zwar verlieren sie ihre Entscheidungskompetenz bei der Abstimmung, aber die Meinungsbildung während des gesamten Prozesses, vor allem bei der Beschluss- und Entscheidungsfindung in der Vertretungskörperschaft, bestimmen die lokalen Parteien maßgeblich. „Anstelle der Gemeindevertretung bestimmen also sie [Bürger] den Bereich der Entscheidungsfindung, während der Bereich der Meinungsbildung an Bedeutung für die kommunalen Vertretungsorgane gewinnt.“⁸⁴

Des Weiteren ist vorstellbar, dass ein Bürgerentscheid zur erfolgreichen bzw. gescheiterten Abwahl eines Bürgermeisters folgende Auswirkungen auf der lokalen Ebene haben kann:

- a) Impulse auf kommende Wahlen in der Kommune,
- b) innerparteiliche Veränderungen,
- c) Resignation in der Bevölkerung oder
- d) zunehmende Akzeptanz des Instruments.

Abhängig von den Ergebnissen des Bürgerentscheides und die darin gesetzten Erwartungen und Hoffnungen sind Reaktionen aller kommunalen Akteure zu erwarten. Die Parteien müssen, abhängig vom positiven oder negativen Ausgang der Abstimmung, einen neuen Kandidaten finden (innerparteiliche Veränderungen) oder mit dem im Amt bestätigten Bürgermeister weiter arbeiten. Vor allem die zweite Tatsache kann verschiedene Konsequenzen in der lokalen Politik haben. Aufgrund der Misstrauensbekundung im Rahmen des Abwahlbeschlusses ist die Basis einer politischen Zusammenarbeit zunächst sehr gering. In Enttäuschung über die plebiszitäre Entscheidung und der weiteren Zusammenarbeit mit dem alten Bürgermeister ist ein Rücktritt von Mitglieder der Vertretungskörperschaft möglich.⁸⁵ Aber auch die Ansprüche des Souveräns können in zwei Richtungen gehen. Wird die Abwahl von der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten getragen und impliziert dieser Personenkreis gute Erfahrungen, ist von einer zunehmenden Akzeptanz dieser direktdemokratischen Mitwirkung auszugehen. Das Beteiligungs- und Entscheidungsrecht liegt bei den Bürgern und trägt in verstärktem Maße zu einer Legitimität in der Kommunalpolitik bei. Wird jedoch das gesetzliche Zustimmungsquorum nicht erreicht, kann der vorher genannte Prozess in die gegensätzliche Richtung und zu einer vertieften Politikverdrossenheit führen.

Zusammengefasst ist zu erkennen, dass die instrumentellen Konsequenzen des Abwahlprozesses sowohl auf die politischen Akteure, als auch auf die sozialen Personengruppen der Kommune wirken. Diese

⁸⁴ Lackner, Stefanie: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999, S.75.

⁸⁵ In Lollar gaben aufgrund des Abstimmungsergebnisses 30 der 37 Stadtverordneten ihr Mandat zurück. Die Nachrückerlisten wurden maximal in Anspruch genommen und es kam zu einer Reduzierung des Kommunalparlaments auf 23 Sitze.

Meinungsveränderungen durch den Bürgerentscheid können von positiver (politischer Neuanfang und Akzeptanz des Instruments) und negativer Natur (Rücktritte der Ratsmitglieder und schwindende Kontrolle des Bürgermeisters sowie Resignation in der Bevölkerung) sein.

3.3.3. Erhöhung der Legitimität und Effektivität des Abwahlprozesses

Nach der Rechtmäßigkeit des Abwahlprozesses und seinen Auswirkungen auf die lokale Öffentlichkeit wird in diesem Abschnitt einerseits die Legitimität, d.h. kann sich der Bürger mit diesem direktdemokratischen Mittel auf der lokalen Ebene legal artikulieren, betrachtet. Werden die Inhalte zum Abwahlverfahren in der Öffentlichkeit diskutiert, dann ist auch eine Verbesserung der Legitimität in Aussicht. Andererseits soll die Effektivität bzw. Effizienz dieses Instruments veranschaulicht werden. Darüber hinaus gilt es herauszufinden, welche lokalen Akteure für die beiden Kriterien (Legitimität und Effektivität) verantwortlich sind. Außerdem soll aufgezeigt werden, dass der Abwahlvorgang die Handlungsfähigkeit der Kommune verbessert.

Im ersten Fall ist die Ausgangsfrage, ob die Bürger in der Kommune die öffentlichen, lokalpolitischen Fragen als ihre eigene Angelegenheit definieren. Die einfache These, wenn der Souverän an den Entscheidungsprozessen beteiligt wird, steigt auch die Akzeptanz der Entscheidungen, steht dabei im Vordergrund. Während der Begehrensphase haben die Bürger zwar nur die Möglichkeit der Meinungsbildung, hiervon ausgenommen sind die Abwahlbegehren in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein, aber in der Entscheidungsphase kommt ihnen die Entscheidungsfindung zuteil. Aufgrund dieser Tatsache ist anzunehmen, dass die legitime Anerkennung des Abwahlverfahrens im kommunalen Entscheidungssystem vorhanden ist. Eine regelmäßige Anwendung des Verfahrens in der kommunalen Praxis erweckt den Eindruck, dass die Bürger ihre Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte kennen und anwenden.

Die Identifikation jedes Einzelnen mit der Stadt bzw. Gemeinde könnte nur dadurch gestört werden, dass die Ergebnisse dieses Beteiligungsprozesses nicht umgesetzt werden. Aufgrund der Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheids (siehe Kapitel 3.3.1.) ist eine derartige Alternative jedoch vollständig ausgeschlossen. Durch die institutionelle Verankerung in den Gemeindeordnungen ist die Legitimität dieses Instruments entscheidend gestärkt. Darüber hinaus sollte eine regelmäßige Anwendung das Vertrauen bzw. die Akzeptanz in dieses direktdemokratische Instrument steigern. Wie kann im Rahmen des Abwahlverfahrens die Effizienz bzw. Effektivität erhöht werden?

Zur Verbesserung der Effektivität des Abwahlverfahrens muss es gegeben sein, dass der Bürger seine Beteiligungsmöglichkeiten wirksam wahrnehmen kann. „Das ist jedoch dann nicht gegeben, wenn infolge zu großer Gemeinden und Komplexität der Entscheidungen (trotz entsprechender Bemühungen) die ansonsten angebrachten Quoren kaum zu erreichen sind.“⁸⁶ Vereinzelt gab es Bemühungen der politischen Akteure in einzelnen Bundesländern (Brandenburg, Sachsen) die bestehenden Richtlinien, durch eine Absenkung des Status quo, zu verändern. Eine Verbesserung der Effektivität im Abwahlverfahren hätte zur Folge, dass die Fraktionen in der Vertretungskörperschaft kompromiss- und kooperationsbereiter gegenüber den Bürgern werden. Außerdem wird aufgrund der Tatsache, dass der Bereich der Entscheidungsfindung beim Bürger liegt, eine gewisse thematische Sensibilität in der Kommunalvertretung eintreten.

Eine weitere Unterscheidung zwischen Legitimität und Effektivität bzw. Effizienz ist die Frage, welche Akteure diese verschiedenen Auswirkungen auf die Abwahl beeinflussen können. Die Verbesserung/ Verschlechterung der Legitimität betrifft vor allem das Verhältnis von Bürgermeister und Bürger. Abhängig von der Bewertung des Souveräns, ob auftretende Verfehlungen des aktuellen Amtsinhabers sanktioniert werden können, ist eine optimistische Bewertung dieses direktdemokratischen Instruments zu erwarten. Tritt jedoch der Fall ein, dass der Bürger keine Einflussmöglichkeit auf die Besetzung, Veränderung bzw. Aufrechterhaltung des Bürgermeisterpostens besitzt, ist zu erwarten, dass die Legitimität des gesamten Prozesses im Vergleich zum ersten Fall bedeutend geringer ist. Insgesamt umfasst die Legitimitätsverstärkung konkret, dass die Abstimmungsberechtigten eine Stärkung ihrer direktdemokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte erhalten und der Bürgerwille uneingeschränkt zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus kann sich der Souverän mit einer Person identifizieren und der scheinbar aufkommenden Politikverdrossenheit ist dadurch strategisch entgegengewirkt. Dem Bürgermeister wird ein transparenter Verantwortungsbereich zugewiesen und ein Berufen der politischen Akteure auf die kollektive Unschuld ist nicht mehr vorhanden. Negativ ist anzumerken, dass vor allem der zuletzt genannte Grund, die Zurechenbarkeit von Verantwortung, nicht ausschließlich zur Verbesserung der Legitimität beitragen muss. Diese Annahme erfüllt sich, wenn den Bürgern die Rechte des Bürgermeisters nicht ausreichend bekannt sind. Zusammenfassend ist jedoch festzuhalten, dass die Bürger selbst entscheiden können, wer sie als Bürgermeister führt. Der aktuelle Amtsinhaber ist somit, nicht dem Rat, sondern gegenüber dem Volk in der Verantwortung und die Legitimität ist durch die Möglichkeit der Abwahl entscheidend verstärkt wurden.

Betrachtet man die Auswirkungen des Abwahlverfahrens aus Effizienz- bzw. Effektivitätsgesichtspunkten, ist grundsätzlich das Verhältnis zwischen Bürgermeister und Vertretungskörperschaft schwerpunktmäßig zu analysieren. Diese Annahme ist dadurch begründet, dass für die finanziellen, organisatorischen und

⁸⁶ Knemeyer, Franz-Ludwig: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer neuen Bürgerverfassung, in: Jung, Otmar: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, Olzog, 2001, S.116.

planerischen Belange der Kommune die Kommunalvertretung und der Bürgermeister verantwortlich sind. Aufgrund der Abwahlmöglichkeit und einer nicht vorhandenen Ratsmehrheit ist dem aktuellen Amtsinhaber meist die eigenständige Beantwortung der Fragen zur Effektivität in der Stadt bzw. Gemeinde nicht gegeben. Trifft er in diesem Rahmen unpopuläre Entscheidungen und eine Mehrheit der Vertretungskörperschaft unterstützt seine Vorhaben nicht, kann es schnell zum Vertrauensbruch im Rat kommen. Vor allem parteilose Bürgermeister, die sich auf keine oder eine instabile Mehrheit in der Vertretungskörperschaft stützen, scheuen vor unpopulären Entscheidungen zurück. Eine bestehende Krise in der Kommune (finanzielle Versäumnisse, fehlerhafte Bauplanungen, misslungene Investitionen oder mangelnde Arbeitsplätze) wird dem Bürgermeister direkt zu Lasten gelegt. Eine Rechtfertigung dieser Tatsachen und die Vermittlung notwendiger Maßnahmen dem Bürger gegenüber ist durch den meist parteilosen Bürgermeister, aber auch bei parteilichen Amtsinhabern schwer zu erreichen.

4. Betrachtung der bundesweiten Abwahlverfahren

4.1. Untersuchungskonzept

Aufgrund der Tatsache, dass die bundesweiten Abwahlverfahren bisher noch nicht im gesamten Umfang erfasst wurden und der Forschungsstand demzufolge sehr gering ist, soll zunächst ein quantitatives Forschungsparadigma angewendet werden. Der Vorteil liegt darin, dass mit dieser Methode eine hohe Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen getroffen werden kann. Aufgrund des Zeitrahmens bleibt der Geltungsbereich auf die bisherigen Abwahlverfahren beschränkt und stellt eine Vollerhebung dar. Vorstellbar ist an anderer Stelle in Teilerhebungen einen detaillierten Vergleich zwischen einzelnen Städten in einem Bundesland herzustellen oder eine Gegenüberstellung von verschiedenen Bundesländern mit einer festen Variable zu untersuchen.

Als Erhebungstechniken wurden die Presseanalyse benutzt, eine umfassende Akteneinsicht in die teilweise bereitgestellten Sitzungsprotokolle vorgenommen und standardisierte Fragebögen per E-Mail verschickt. Darüber hinaus konnten empirische Erkenntnisse in Form von Telefoninterviews mit den Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen ermittelt werden. Die Voraussetzung bei der Durchführung von internetgestützten Befragungen, ein Fragebogen wird per E-Mail versandt, „ist die Existenz einer vollständigen Liste der E-Mail-Adressen einer Population.“⁸⁷ Die Selbstbeschränkung auf die ausschließliche Befragung der Verwaltungs- bzw. Bürgermeisterebene ist der Tatsache geschuldet, dass erstens die politischen Verhältnisse vor Ort seit dem Abwahlverfahren entscheidenden Veränderungen unterlegen waren. Zweitens wird, wie schon weiter oben dargestellt, diese Funktionsebene als entscheidender Knotenpunkt im gesamten kommunalen Entscheidungsprozess angesehen. Vor allem die faktischen Verknüpfungen mit den Ortsverbänden der diversen Parteien untermauert diese

⁸⁷ Schnell, Rainer / Hill / Paul B. / Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, Oldenbourg, München, 2005, S.380.

Herangehensweise. Drittens steht die Verwaltung, neben dem Rat, im Mittelpunkt des kommunalpolitischen Entscheidungssystems (siehe Naßmacher, Frey) und kann somit als Katalysator aller zustande kommenden Entscheidungen betrachtet werden. Aufgrund dieser Umstände bleibt die Befragung auf die Verwaltungsebene beschränkt. Die Ausweitung der Befragung auf die Ortsvereine wurde aufgrund der nicht ausgereiften parteilichen Strukturen nicht weitergeführt. Insgesamt betrachtet kann auf eine Rückläuferquote von 71,4% zurückgegriffen werden. Diese setzt sich aus 38 beantworteten Fragebögen bei 46 erfolgreichen Verfahren und 32 Antworten bei 52 gescheiterten Abwahlprozessen zusammen.

4.2. Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen

Seit Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in den bundesdeutschen Flächenländern und der dadurch möglichen Abwahl in Form einer plebiszitären Entscheidung sind einige Jahre vergangen. In diesem Zusammenhang soll eine erste, alle Bundesländer betrachtende, Übersicht zu den bisherigen Abwahlprozessen entstehen. Die primäre Frage, bei der Auseinandersetzung mit dem direktdemokratischen Element „Abwahl von Bürgermeistern“ ist, ob und wie oft diese rechtliche Möglichkeit in der bisherigen kommunalen Anwendungspraxis vorgekommen ist. Zweitens gilt es herauszufinden, in welchen Bundesländern diese Art der Bürgerbeteiligung von regerem Gebrauch ist. Nach dem Ergebnis der nationalen Zusammenfassung aller Abwahlprozesse werden drittens die bestehenden Daten unter Berücksichtigung der institutionellen Voraussetzungen in den Kommunalverfassungen betrachtet. Viertens wird detailliert auf die bundesweiten erfolgreichen Abwahlverfahren eingegangen. In diesem Rahmen wird betrachtet, wie hoch die Wahlbeteiligung ist, welche parteilichen Vetospieler die Abwahl anregen, welche Motive bzw. Gründe für die Abwahl vorliegen und inwiefern der Souverän seine Entscheidung trifft. Im Gegensatz dazu gilt es fünftens die Argumente für gescheiterte Abwahlverfahren zu ermitteln. Aufgrund welcher Kriterien ist ein Abwahlprozess erfolglos geblieben bzw. warum ist die Einleitung des Verfahrens bereits im Rat gescheitert.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bisher in jedem Bundesland Überlegungen zum Abwahlverfahren bzw. die Einleitung und Durchführung eines Abwahlprozesses stattgefunden haben. In der folgenden Übersicht sind die bisherigen Abwahlverfahren im jeweiligen Bundesland aufgeführt. Dabei ist anzumerken, dass die Abwahlprozesse ab dem Zeitpunkt des Antrages in der Kommunalvertretung als solche angesehen werden. Wird diese Beschlussempfehlung nicht mit der erforderlichen Mehrheit verabschiedet, ist zwar das Ende des Abwahlprozesses erreicht, aber dennoch gab es eine politische Auseinandersetzung auf der Ebene der Vertretungskörperschaft mit diesem Thema.

Die komplexe Betrachtung der bisherigen Abwahlprozesse lässt zunächst eine Spaltung in zwei Gruppen erkennen. Erstens treten Bundesländer in den Vordergrund, in denen die Bürgermeister schon des

Öfteren (mind. 10 Fälle) abgewählt wurden. Zweitens existiert eine Gruppe von Flächenländern, die auf eine Anwendungspraxis in Form von wenigen Abwahlverfahren (bis zu drei Fälle) verweisen können. Dort ist bisher ein sehr geringes Praxisaufkommen dieses direktdemokratischen Instruments zu verzeichnen. Die naheliegendste Erklärung für die auftretenden Unterschiede in der mengenmäßigen Anzahl der Abwahlverfahren könnte der Einführungszeitpunkt des direktdemokratischen Instruments sein.

Abbildung 8: Bundesweiter Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen

Bundesland	Einführungszeitpunkt der Abwahl	Abwahlverfahren	Erfolgreich	gescheitert
Brandenburg	1993	34	16	18
Hessen	1993	10	7	3
Mecklenburg-Vorpommern	1999	2	0	2
Niedersachsen	1996	1	1	0
Nordrhein-Westfalen	1999	3	1	2
Rheinland-Pfalz	1994	1	1	0
Saarland	1994	1	0	1
Sachsen	1994	12	4	8
Sachsen-Anhalt	1994	20	12	8
Schleswig-Holstein	1997	2	0	2
Thüringen	1994	12	4	8
gesamt:			46	52

Verschiedene Flächenländer haben einen zeitlichen Vorsprung gegenüber Bundesländern, die eine Mitwirkungsmöglichkeit durch den Bürgerentscheid erst später festgelegt haben. Dieser Begründungsversuch kann grundsätzlich bestätigt werden, ist aber nicht für alle Bundesländer aufrecht zu erhalten. Zwar haben Brandenburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eine höhere Anzahl an Abwahlverfahren als die Länder (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen u.a.), in welchen eine Abwahl erst später möglich wurde, aber innerhalb der ersten Gruppe treten besondere Unterschiede hervor. Mit dem Einführungszeitpunkt der Direktwahl ist nicht zu begründen, warum im Saarland und in Rheinland-Pfalz, trotz der jahrelang bestehenden Möglichkeit, noch kein bzw. ein sehr geringer Gebrauch von diesem direktdemokratischen Instrument gemacht wurde. Es müssen demzufolge andere Gründe vorliegen, warum in einigen Flächenländern mehr Abwahlverfahren stattfinden. Die gewonnenen Erfahrungen in der Durchführung des Abwahlverfahrens können eine Rolle für die häufigere Anwendung spielen. Das organische Herausbilden einer politischen Kultur im Umgang mit der Abwahlmöglichkeit,

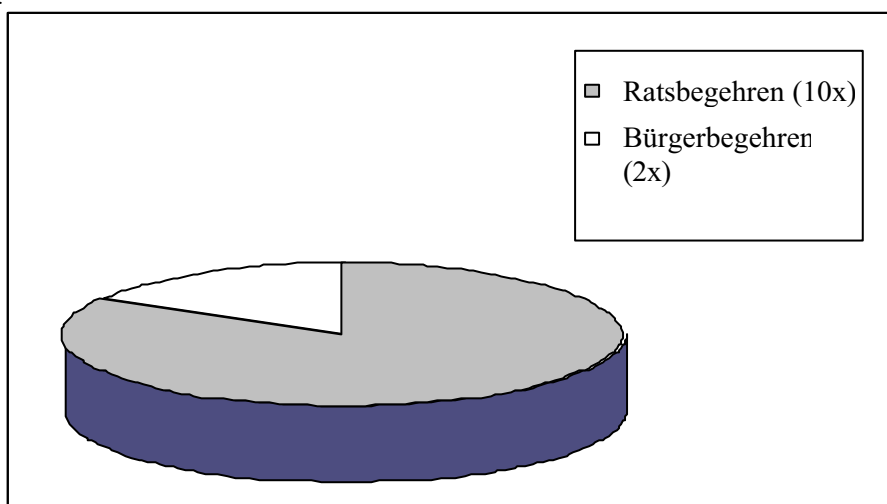
aber auch die institutionellen Voraussetzungen aufgrund der Gemeindeordnung sind demgemäß von Bedeutung und werden im Folgenden analysiert.

Bezieht man in die weitere Überlegung nun die zu Beginn angesprochene Hauptthese, in Bundesländern mit der Möglichkeit des Bürgerbegehrens sind Abwahlverfahren wahrscheinlicher, so ist ein ambivalentes Bild zu erkennen. Zwar verzeichnet Brandenburg im Vergleich zu allen anderen Bundesländern die höchste Anzahl von Bürgermeisterabwahlverfahren, aber für Sachsen und Schleswig-Holstein trifft diese Behauptung nicht zu. Erschwerend kommt hinzu, dass vor allem in diesem Bundesland die gesetzlichen Normen für die direkte Mitwirkung der Bürger am niedrigsten sind (Antragsquorum bei 20%). Die vergleichsweise höheren Normen in Sachsen (33,3%) und teilweise Brandenburg (20-25% in Städten bis 60.000 Einwohnern) lassen dennoch mehr Abwahlverfahren zu. Die Annahme bei dieser Betrachtungsweise ist, dass der Abwahlprozess ausschließlich von den Bürgern ausgeht und nicht die überwiegende Mehrheit durch Beschlüsse der Kommunalvertretung zustande kommt. Aufgrund dessen erscheint eine Trennung zwischen Initiative durch die Vertretungskörperschaft oder Impuls des Abwahlverfahrens durch die Bürger für sinnvoll.

Die beiden gescheiterten Abwahlverfahren in Schleswig-Holstein gingen jeweils von der Vertretungskörperschaft aus, wobei in Pinneberg schon der Beschluss fehlschlug. Die Verteilung zwischen Rats- und Bürgerbegehren der stattgefundenen Abwahlverfahren in Sachsen ist den folgendem Schaubild zu entnehmen.

Die sächsischen Abwahlprozesse wurden überwiegend durch ein Ratsbegehren ausgelöst. In zwei Ausnahmefällen (Arnsdorf und Wernitzgrün) konnten die Bürger durch ein erfolgreiches Begehren die Abwahl des Bürgermeisters einleiten. Diese kommunalen Entscheidungsprozesse scheiterten jedoch später bei der plebiszitären Abstimmung.

Abbildung 9: Verhältnis von Ratsbegehren und Bürgerbegehren in Sachsen



In Brandenburg ist das Verhältnis zwischen Rats- und Bürgerbegehren zur Einleitung des Abwahlvorgangs, im Gegensatz zu Sachsen, fast gleich verteilt. Bei den erfolgreichen Entscheidungsprozessen wurden sieben von der aktiven Bürgerschaft initiiert und neun Verfahren vom Rat eingeleitet. Aufgrund der vorhergehenden Ausführungen und dem Schaubild ist zu schlussfolgern, dass einerseits überwiegend die Vertretungskörperschaften einen Abwahlprozess einleiten (Sachsen) und andererseits die Mitwirkung der Bürger in homogenem Maße wie die Einflussnahme durch politische Akteure stattfindet (Brandenburg).

Ein Vergleich zwischen erfolgreichen und gescheiterten Abwahlverfahren im jeweiligen Bundesland ist sehr anspruchsvoll. Die Anwendungsverfahren in der Gruppe mit nur wenigen plebiszitären Entscheidungen entfallen aus der Betrachtung, da in den betreffenden Flächenländern eine allgemein gültige Grundaussage nicht denkbar ist. Die restlichen Flächenländer sind Brandenburg (34 Verfahren), Hessen (10), Sachsen (12), Sachsen-Anhalt (20) und Thüringen (12). Der Vergleich zwischen Erfolg bzw. Misserfolg muss in drei Gruppen unterteilt werden:

- a) eine Mehrheit von erfolgreichen Abwahlprozessen (Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen),
- b) Ausgeglichenheit von erfolgreichen und gescheiterten plebiszitären Entscheidungen (Brandenburg) und
- c) eine überwiegende Anzahl von erfolglosen Abstimmungen (Sachsen).

Fortlaufend steht der Zusammenhang zwischen den gesetzlichen Hürden (Quoren) und der Anzahl von Abwahlverfahren im Vordergrund. Die schon formulierte These soll nun anhand der vorliegenden Daten näher untersucht werden. Konkret wird vermutet, dass die Häufigkeit von Abwahlverfahren entscheidend von den Quoren in den Bundesländern beeinflusst wird. Je geringer die absolute Höhe der einzelnen rechtlichen Ausprägungen ist, desto eher besteht die Möglichkeit ein Abwahlverfahren zu initiieren. In dieser gesonderten Betrachtung bleiben die Verfahren unberücksichtigt, welche von den Bürgern initiiert wurden. Der Grund dafür ist, dass nur in Brandenburg eine entscheidende Anzahl von Bürgerbegehren eingeleitet wurde. Dadurch ist ein objektiver Vergleich mit allen Ländern, ausschließlich unter Berücksichtigung der gesetzlichen Quoren, möglich. Zur besseren und einfacheren Veranschaulichung werden zunächst die verschiedenen Bundesländer mit ihren gesetzlichen Kriterien analysiert und im Anschluss daran eine Aussage zum Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein der Quoren und der Häufigkeit von Abwahlprozessen getroffen.

4.2.1. Beurteilung der gesetzlichen Quoren zum Abwahlverfahren

Im folgenden Abschnitt soll der Einfluss der gesetzlichen Richtlinien auf die Häufigkeit der Abwahlverfahren betrachtet werden. Der Schwerpunkt im Verhältnis zwischen Quorum und Abwahlhäufigkeit konzentriert sich auf folgende Merkmale in der Gemeindeordnung:

- a) notwendige Anzahl der Mitglieder zum Antrag in der Vertretungskörperschaft und
- b) Anzahl der Mitglieder für den Beschluss zur Einleitung eines Abwahlverfahrens.

Von zunächst geringer Bedeutung bei Einleitung eines Abwahlverfahren ist die Betrachtung des Zustimmungsquorums beim abschließenden Bürgerentscheid. Diese Variable spielt dennoch, im weiteren Verlauf des kompletten Abwahlprozesses, eine entscheidende Rolle. Zum Zeitpunkt der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Abwahl eines aktuellen Amtsinhabers erfolgreich ist, wird diese gesetzliche Notwendigkeit näher betrachtet (Kapitel 4.2.3.).

Die qualitative Hinterfragung der beiden rechtlichen Grundsätze in den Gemeindeordnungen führt zu einer einheitlichen Vergleichbarkeit. Sie sind in allen Kommunalverfassungen festgeschrieben, jedoch in unterschiedlichen Gestaltungsformen. Erstens wird das Initiativquorum zur Beantragung der Abwahl in der Vertretungskörperschaft bewertet. Abhängig davon, wie viele Mitglieder der Vertretungskörperschaft notwendig sind, um einen Antrag zur Behandlung des betreffenden Punktes in der Tagesordnung zu stellen, ist die Häufigkeit dieses Ereignisses zu erwarten. Je weniger Mitglieder der Kommunalvertretung die Abwahl des Bürgermeisters zur Diskussion stellen können, desto eher besteht die Möglichkeit, dass über dieses Thema debattiert werden kann. Bezug nehmend auf die Abwahl eines Bürgermeisters reichen die Quoren in den einzelnen Gemeindeordnungen von einem Mitglied der Kommunalvertretung bis hin zu einer 3/4-Mehrheit, die den Antrag einreichen müssen. Beim Initiativquorum der Antragstellung zur Abwahl des aktuellen Amtsinhabers besteht die Möglichkeit, dass ein Mitglied der Vertretungskörperschaft ausreichend ist (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen). Im Großteil der Flächenländer müssen mindestens die Hälfte der Ratsmitglieder einen Antrag unterschreiben. Bei qualifizierteren Mehrheiten, z.B. in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, ist schon die Behandlung des Abwahlthemas in der Stadt- bzw. Gemeindevertretung hohen gesetzlichen Richtlinien unterworfen. Dabei scheint es möglich, dass schon vor der sachlichen Behandlung des Themas in der Vertretungskörperschaft ein Antrag scheitert.

Zweitens ist die Anzahl der Beschlussmehrheit in der Vertretungskörperschaft vergleichend zu beurteilen. Man muss jedoch erwähnen, dass sowohl die Antragstellung, als auch die Beschlussfassung zur Einleitung

eines Abwahlverfahrens in einem nicht näher zu bezeichnendem Zusammenhang stehen. Eine politische Initiative zur Abwahl wird nicht nur um den Antrag willen dem aktuellen Amtsinhaber das Misstrauen aussprechen, wenn nicht im zweiten Schritt schon gewisse Mehrheiten bei der Beschlussfassung zu erwarten sind. Im Rahmen der gescheiterten Abwahlprozesse (siehe Kapitel 4.4.) wird auf diesen Punkt wiederholt eingegangen. Damit der Beschluss zur Abstimmung der wahlberechtigten Bürger rechtskräftig ist, muss eine bestimmte Mehrheit in der Kommunalvertretung zustimmen. Dieses Quorum reicht von einer 2/3-Mehrheit, in fast allen Bundesländern ausreichend, bis zu einer 3/4-Mehrheit in Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die politischen Machtverhältnisse im beschließenden Stadt- oder Gemeinderat stellen zudem eine mögliche Hürde im gesamten Abwahlprozess dar. Wie schon weiter oben angesprochen (siehe Kapitel 3.2.) kann durch Unterstützung der eigenen Partei eine Abwahl des Bürgermeisters verhindert werden, wenn diese eine ausreichende Stimmenanzahl besitzt.

Zur besseren Veranschaulichung werden die Bundesländer systematisch, anhand ihrer gesetzlichen Quoren, in Gruppen gegliedert. Der Schwerpunkt dieser Kohortenbildung liegt bei der Beschlussfassung in der Kommunalvertretung. Der Grund liegt darin, dass erst mit diesem Schritt eine qualifizierte Mehrheit mit der Arbeit des Bürgermeisters unzufrieden sein muss, um einen Abwahlprozess in Gang zu setzen. Die Initiative zur Antragstellung in der Kommunalvertretung ist meist durch Einzelpersonen bzw. einfache Mehrheiten möglich und zieht noch keinen bindenden Rechtsbeschluss, die Einleitung des Bürgerentscheids zur Abwahl, nach sich. Diesem Unterschied in der Entscheidungswirkung der beiden kommunalverfassungsrechtlichen Elemente (Antrag und Beschluss) ist die folgende Gewichtung geschuldet.

4.2.2. Häufigkeit der bundesweiten Abwahlverfahren in Abhängigkeit der Quoren

Die Schlussfolgerungen im Zusammenhang mit der Häufigkeit von Abwahlverfahren werden mit den faktischen Abwahlverfahren in den Bundesländern verglichen. Danach ist es möglich, eine Aussage zu dem Verhältnis zwischen dem Vorhandensein der gesetzlichen Richtlinien und der Häufigkeit einer Abwahl des aktuellen Amtsinhabers zu treffen. Unter Berücksichtigung der Quoren und der dargestellten Gewichtung ist folgende Einteilung zur Anzahl von Abwahlverfahren, in Form von Ratsbegehren, in den einzelnen Bundesländern festzuhalten:

- | | | |
|----------------------------------|---|---|
| a) kaum Abwahlprozesse | – | Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt |
| b) mittlere Anzahl von Verfahren | – | Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland |
| c) hohe Anwendung der Abwahl | – | Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen. |

Die qualitativen Voraussetzungen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sind, im Vergleich zu allen anderen Bundesländern, am höchsten. Schon für die Antragstellung in der Kommunalvertretung ist eine 2/3-Mehrheit (Sachsen-Anhalt) bzw. eine 3/4-Mehrheit notwendig. Bei der Beschlussfassung zur Einleitung eines Abwahlverfahrens müssen dann mindestens 3/4 aller Mitglieder des Gemeinde- oder Stadtrates zustimmen. Diesem gesetzlichen Quorum bedarf es auch in Sachsen, obwohl die Antragstellung nur durch einen Mandatsträger ausreichend ist. Die schon dargestellte Problematik der politischen Mehrheitsfindung bei Entscheidungen und die 3/4-Mehrheit bei der Beschlussfassung schwächen diese Variante der Antragsinitiative entscheidend ab.

Eine mittlere Wahrscheinlichkeit von absoluten Abwahlverfahren, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Kriterien, wird in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland erwartet. Alle Bundesländer sehen zur Antragsinitiative mindestens die Hälfte der Mitglieder der Vertretungskörperschaft vor. Bei der Beschlussfassung ist eine 2/3-Mehrheit ausreichend. Zwar ist diese Tatsache auch für die Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen eine hinreichende Bedingung, aber hier muss nur eine Person den Antrag unterschreiben. Aufgrund dessen scheint es möglich, dass mehrere Abwahanträge ohne Berücksichtigung der politischen Mehrheitsverhältnisse eingebracht werden. Betrachtet man den bundesweiten Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen (Abbildung 8) ist ein Zusammenhang zwischen den gesetzlichen Quoren und der Anzahl von Abwahlverfahren nur bedingt zu erkennen. In den Bundesländern, z.B. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (je 2 Abwahlverfahren), wo eine hohe Anzahl an Abwahlverfahren aufgrund der niedrigen gesetzlichen Hürden vermutet wird, ist eine geringe Anzahl festzustellen. Nur Thüringen, insgesamt zwölf Fälle, lässt die vorliegende Annahme als richtig erscheinen.

Bei der Betrachtung der Bundesländer mit einer mittleren Anzahl an Abwahlverfahren wird ein sehr differenziertes Bild ersichtlich. In Brandenburg ist, im Vergleich mit allen anderen Flächenländern, die höchste Anzahl von Abwahlverfahren zu verzeichnen. Diese Tatsache lässt keinen Zusammenhang zwischen gesetzlichen Quoren und absoluter Höhe der Abwahlverfahren erwarten. Diese Vermutung wird durch die durchgeführten Abwahlprozesse in Rheinland-Pfalz und im Saarland (je 1) bestätigt. Nur Hessen (10) und Nordrhein-Westfalen (3) bestätigen in Ansätzen die These.

Die Abwahlverfahren, initiiert durch Ratsbegehren, in Niedersachsen (1), Sachsen (10) und Sachsen-Anhalt (20), unterstreichen die Erkenntnisse der vorangegangenen Gruppen. Obwohl die rechtlichen Voraussetzungen zur Einleitung eines Abwahlverfahren fast ähnlicher Natur sind, ist die tatsächliche Anzahl vollkommen unterschiedlich. Von daher ist davon auszugehen, dass ein Abwahlprozess ungeachtet der Höhe an vorhandenen Richtlinien durchführbar ist. Die Annahme, dass die mengenmäßige Abwahl

eines aktuellen Amtsinhabers eher unabhängig von den Quoren der einzelnen Bundesländer ist, sondern andere beeinflussende Faktoren verantwortlich sind, wird im weiteren Verlauf näher untersucht. Zunächst soll jedoch auf die Existenz des Zustimmungsquorums im Zusammenhang mit der absoluten Höhe an Abwahlverfahren eingegangen werden.

4.2.3. Einfluss des Zustimmungsquorums auf das Abwahlverfahren

Nicht nur die gesetzlichen Voraussetzungen bei der Antragstellung und Beschlussfassung, sondern auch die Mindesthöhe der abstimmenden Wahlberechtigten im Bürgerentscheid stellt eine Beeinflussung der Abwahlverfahren dar. Ausgehend von der Möglichkeit, dass die initiiierenden Akteure von einer hohen Beteiligungsvoraussetzung der Bürger abgeschreckt werden, ist eine geringere Anzahl an Abwahlen zu erwarten. Sind jedoch die Zustimmungsquoren für den Plebiszit eher niedriger Natur, dann könnten Abwahlbefürworter eher einen Beschluss fassen. Die einzelnen Zustimmungsquoren und die Höhe der Abwahlverfahren sind in Abbildung 10 ersichtlich.

Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Zustimmungsquorum und Anzahl der Abwahlverfahren

Höhe des Zustimmungsquorums	Bundesland	Anzahl der Abwahlverfahren
20%	Schleswig-Holstein	2
25%	Brandenburg	34
	Niedersachsen	1
	Nordrhein-Westfalen	3
30%	Hessen	10
	Rheinland-Pfalz	1
	Saarland	1
	Sachsen-Anhalt	20
	Thüringen	12
33,33%	Mecklenburg-Vorpommern	2
50%	Sachsen	12

Wie schon bei den gesetzlichen Kriterien zur Abwahl (Antragsinitiative und Beschlussfassung) kann kein Zusammenhang zwischen dem Zustimmungsquorum und der Höhe der Abwahlverfahren erkannt werden. Bei einem geringen Quorum von 20% bzw. 25% sind sowohl wenige Verfahren (Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen), als auch viele Abwahlprozesse (Brandenburg) vorhanden. In der Gruppe der Bundesländer mit einem Zustimmungsquorum von 30% reicht die Abwahl

zwischen einem Verfahren (Rheinland-Pfalz und Saarland), über Hessen bis hin zu Sachsen-Anhalt mit der insgesamt zweithöchsten Anzahl an Abwahlverfahren. Zwar passt Mecklenburg-Vorpommern in das Bild, dass bei einem hohen Zustimmungsquorum die Abwahlverfahren gering sind, aber Sachsen mit zehn Abwahlprozessen trotz der sehr hohen Hürde von 50% der Wahlberechtigten stellt den Zusammenhang in Frage. Abschließend ist zusammenzufassen, dass vor allem das Zustimmungsquorum eine wichtige Rolle für das Ergebnis des Bürgerentscheids spielen kann. Die Erfolgsabhängigkeit der plebiszitären Abstimmung steht möglicherweise in direktem Zusammenhang mit dem jeweiligen gesetzlichen Zustimmungsquorum. Inwieweit die Praxisdaten der erfolgreichen bzw. gescheiterten Abwahlen diese Annahme bestätigt, wird in den nächsten Abschnitten aufzuzeigen sein.

Bei den Auswirkungen des Antragsquorums und der Beschlussmehrheit auf die Quantität der Abwahlprozesse kann keine direkte Verknüpfung festgestellt werden. Es existieren in allen Bereichen des Beschluss- und Initiativquorums Bundesländern mit einer geringen und häufigen Anzahl von Entscheidungsprozessen. Aufgrund dieser Tatsache muss es andere Kriterien geben, die einen direkten Einfluss auf die Quantität ausüben. Dennoch soll an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden, um welche Variablen es sich dabei handelt. Aufgrund der Tatsache, dass die Höhe der Abwahlverfahren weitgehend unabhängig von den gesetzlichen Quoren (Antragsinitiative, Beschlussfassung und Zustimmungsquorum) ist, soll die quantitative Untersuchung der bundesweiten Abwahlverfahren beendet werden. An diese Stelle tritt in der weiteren Bearbeitung die Differenzierung zwischen erfolgreichen und gescheiterten Abwahlverfahren (Kapitel 4.3. und 4.4.).

4.3. Erfolgreiche Abwahlverfahren

Der Grund für diesen qualitativen Ansatz ist, dass Faktoren gesucht werden, warum die Abwahl erfolgreich war bzw. was ein Scheitern verursacht hat. Dabei werden die im Kapitel 4.2. nicht betrachteten bürgerinitiierten Abwahlverfahren hinzugenommen. Die Untersuchung konzentriert sich konkret auf die Erfolgsabhängigkeit der Verfahren und nicht ausschließlich auf die bloße Quantität der Prozesse. Demzufolge ist eine Gleichbehandlung von rats- und bürgerinitiierten Abwahlverfahren möglich. Bevor jedoch die qualitative Untersuchung der Abwahlverfahren weiter vertieft wird, erscheint ein bundesweiter Überblick sinnvoll. Die Fragen sind, ob bisher erfolgreiche Abwahlverfahren durchgeführt worden sind und wenn ja, in welchen Bundesländern solche Abwahlprozesse stattgefunden haben?

Wie aus der Abbildung 11 zu entnehmen ist, haben bisher nicht in allen Bundesländern erfolgreiche Abwahlverfahren stattgefunden. In Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Saarland sind noch keine Erfahrungen mit einem direkt gewählten Bürgermeister vorhanden. Darüber hinaus ist die

erfolgreiche Anwendung dieses direktdemokratischen Instruments in einigen Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) nur ansatzweise erfolgt. Eine umfassende Erfahrung im Rahmen des erfolgreichen Abwählens kann nur den Bundesländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Hessen sowie teilweise Sachsen und Thüringen bescheinigt werden. Die zentrale Frage ist nun, welche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Abwahlverfahren gegeben sein müssen (Kapitel 4.3.) bzw. aus welchem Grund ein Abwahlverfahren scheitern kann (Kapitel 4.4.).

Abbildung 11: Erfolgreiche Abwahlverfahren (mit Bürgerbegehren) in den Bundesländern

Bundesland	Anzahl	Städte bzw. Gemeinden oder Ortsteile
Brandenburg	16	Bad Liebenwerda, Diedersdorf, Herzfelde, Kyritz (2x), Eberswalde (2x), Seddiner See, Welzow, Cottbus, Schwarzheide, Dallgow-Döberitz, Potsdam, Stahnsdorf, Forst/Lausitz, Mehrow
Hessen	7	Amöneburg, Cornberg, Gemünden, Hanau, Maintal, Ober-Mörlen, Schlangenbad
Niedersachsen	1	Bispingen
Nordrhein-Westfalen	1	Ennigerloh
Rheinland-Pfalz	1	Neumagen-Dhron
Sachsen	4	Görlitz, Machern, Rodewisch, Oybin
Sachsen-Anhalt	12	Arendsee, Baben, Görzig, Kemberg, Krosigk, Oppin, Queis, Quellendorf, Questenberg, Raßnitz, Renneritz, Wülknitz
Thüringen	4	Großenehrich, Hildburghausen, Königsee, Mendhausen

Die schon erwähnten Faktoren (Beschlussfassung zur Einleitung des Abwahlprozesses und das Zustimmungsquorum für die Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheides) können für den Erfolg bzw. Misserfolg von Abwahlverfahren entscheidend sein. In der Gruppe von erfolgreich durchgeführten Abwahlen eines Bürgermeisters sind sowohl Bundesländer die eine 3/4-Mehrheit im Rat benötigen, als auch Flächenländer, bei denen eine 2/3-Mehrheit ausreichend ist, vertreten. Betrachtet man jedoch die Qualität des Zustimmungsquorums, dann ist die Vermutung, dass die jeweilige Höhe für den Erfolg des Abwahlverfahrens von Bedeutung ist, in Ansätzen zu bestätigen. Von bisher zwölf Abwahlverfahren in Sachsen (mit Bürgerbegehren) hatten nur vier Verfahren Erfolg. Inwiefern dieses Ergebnis am Zustimmungsquorum oder an der mehrheitlichen Entscheidung der Bürger für den aktuellen Amtsinhaber gelegen hat, wird im Kapitel 4.4. weiter ausgeführt.

Dessen ungeachtet ist zu sehen, dass in Bundesländern mit einem hohen Zustimmungsquorum (Sachsen-Anhalt, Hessen) bisher eine größere Anzahl von erfolgreichen Abwahlverfahren stattgefunden hat. In Bundesländern mit der, zeitlich gesehen, gleichen Möglichkeit der Abwahl durch Bürgerentscheid und einem geringeren Zustimmungsquorum (Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen) fanden keine oder eine geringere Anzahl von erfolgreichen Abwahlprozessen statt.

Für die qualitative Betrachtung werden zunächst, unter Aufteilung nach Bundesländern, die erfolgreichen Abwahlverfahren analysiert. Weitere Merkmale, die möglicherweise den Erfolg eines Abwahlverfahrens beeinflussen, sind:

- a) die Initiatoren, welche den Abwahlprozess in Gang setzen (eigene Partei oder oppositionelle Ratsparteien)
- b) die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft (mehr Parteien sorgen für eine Policy-Stabilität) oder
- c) die Motive, warum eine Abwahl initiiert wurde (politische Interessen, weil politische Akteure die Abwahl anregen oder juristische Motive, weil bei einer rechtskräftigen Verurteilung der Bürgermeister eher abgewählt wird)
- d) die Höhe der Wahlbeteiligung im Zusammenhang mit dem notwendigen Zustimmungsquorum

Im Hinblick auf die Ermittlung von Faktoren, warum das Abwahlverfahren erfolgreich bzw. erfolglos durchgeführt wurde, sollen im kommenden Abschnitt die Wahlbeteiligung, die Zusammensetzung des Kommunalparlaments, die Unterstützung des aktuellen Bürgermeisters durch die eigene Partei, Motive bzw. Gründe der Abwahl und die plebiszitäre Entscheidung näher betrachtet werden. Zur besseren Übersicht erfolgen diese Gedankenschritte für jedes Bundesland gesondert. Der Grund dafür ist, dass spezifische Details, möglicherweise aufgrund der territorialen politischen Kultur, nicht in jedem Bundesland vorkommen bzw. typisch für ein Flächenland sind.

4.3.1. Brandenburg

Die praktische Verwendung des direktdemokratischen Instruments ist seit 1993 möglich. Niedrige Quoren für Abwahlverfahren in den brandenburgischen Städten und Gemeinden haben, nicht nur illustre Begriffe („Bürgermeisterkegeln“), sondern auch zahlreiche Erfahrungserkenntnisse hervorgebracht. Eine Erhöhung der gesetzlichen Quoren zum Abwahlverfahren fand im Jahre 1998 statt.

Die Anwendung des Abwahlinstruments gliedert sich in drei Phasen. Der erste Zeitraum (1995-1998), mit Beginn der möglichen Abwahl des Bürgermeisters, ist durch eine hohe Anzahl von erfolgreichen Abwahlverfahren gekennzeichnet. In der zweiten Phase (1998-2006) sind nur noch vereinzelt Bürgermeister abgewählt wurden. Ab 2006 hat gegenwärtig die dritte Phase der Anwendung dieses direktdemokratischen Instruments begonnen, in der wieder vermehrt Amtsinhaber durch plebiszitären Bürgerentscheid ihren Aufgaben entbunden werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die erhaltenen empirischen Ergebnisse zu den brandenburgischen Abwahlen sehr lückenhaft sind. Die Gründe dafür liegen erstens in den schon länger zurückliegenden Entscheidungsprozessen und zweitens in den fehlenden Statistikpflichten. Vor allem in Brandenburg kann weder das Statistische Landesamt, noch das Innenministerium eine aktuelle Übersicht zu den Abwahlprozessen von ehren- und hauptamtlichen Bürgermeistern geben. Eine Darstellung aus dem Jahre 2000 führt 12 Abberufungen (sechs ehrenamtliche und sechs hauptamtliche Bürgermeister). Darüber hinaus kam es nach §82 I BbgKWahlG zum Rücktritt bzw. Verzicht von 188 Bürgermeistern (davon zwei ehrenamtliche Bürgermeister). Drittens sehen sich einige Kommunen nicht in der Lage, die erforderlichen Daten zu recherchieren.

Trotz der schwierigen Voraussetzungen sind die vorhandenen empirischen Ergebnisse zu den erfolgreichen brandenburgischen Abwahlverfahren für eine umfassende Betrachtung und Ableitung einer allgemeinen Aussage ausreichend. Grundsätzlich ist zu sehen, dass die Wahlbeteiligung der Abstimmungsberechtigten in den meisten Fällen sehr gering ist. Diese Tatsache wirkt der Vermutung entgegen, dass die Entscheidung über den Verbleib des aktuellen Bürgermeisters von großer Bedeutung ist. Eine Begründung dafür kann die Unklarheit über die Verfehlungen des Bürgermeisters und die fehlende Kommunikation zwischen politischen Akteuren und dem Souverän sein. Parallel zu der schwachen Wahlbeteiligung, vor allem in jüngeren Verfahren, ist ein Erreichen des Zustimmungsquorums (25%) eine ernstzunehmende Hürde. Gleichwohl schwankt dieses Quorum zwischen 25% und 35%, was durch eine überwiegende Mehrheit im Bürgerentscheid bewirkt wird. Dessen ungeachtet ist ein

derartiges Zustimmungsquorum in manchen Bundesländern schon der Auslöser für eine gescheiterte Abwahl.

Abbildung 12: Brandenburg – Abwahlverfahren mit Erfolg

Jahr	Stadt/Gemeinde	Entscheidungsmehrheit im Stadt- oder Gemeinderat	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung	Zustimmungsquorum
1995	Eberswalde	zulässiges Bürgerbegehren	79,2% für Abwahl 20,8% dagegen	40,6%	31,9%
1995	Mehrow	zulässiges Bürgerbegehren	59,2% für Abwahl 40,8% dagegen	71,3%	42%
1995	Bad Liebenwerda	einstimmiges Ratsbegehren	60,4% für Abwahl 39,2% dagegen	78,8%	33,5%
1995	Seddiner See	zulässiges Bürgerbegehren	68,7% für Abwahl 31,3% dagegen	44,6%	30%
1996	Kyritz	einstimmiges Ratsbegehren	keine Angaben		
1996	Schwarzheide	zulässiges Bürgerbegehren	keine Angaben		42,5%
1996	Herzfelde	10 zu 2 Stimmen	72,3% für Abwahl 27,7% dagegen	69,8%	49%
1997	Dallgow-Döberitz	zulässiges Bürgerbegehren	70,0% für Abwahl 30,0% dagegen	ca. 41%	28%
1998	Potsdam	zulässiges Bürgerbegehren	87,5% für Abwahl 12,5% dagegen	ca. 40%	35%
2000	Stahnsdorf	16 zu 3 Stimmen	83,5% für Abwahl 16,5% dagegen	33,4%	27,9%
2001	Diedersdorf	7 zu 1 Stimmen	58,0% für Abwahl 42,0% dagegen	keine Angaben	
2002	Kyritz	einstimmiges Ratsbegehren	82,2% für Abwahl 17,8% dagegen	32,4%	26,4%
2003	Welzow	keine Angaben	68,2% für Abwahl 31,8% dagegen	49,5%	33%
2006	Cottbus	41 zu 6 Stimmen sowie 1 Enthaltung	89,6% für Abwahl 10,4% dagegen	35,5%	31%
2006	Eberswalde	25 zu 9 Stimmen sowie 1 Enthaltung	91,5% für Abwahl 8,5% dagegen	30,3%	27,7%
2006	Forst	zulässiges Bürgerbegehren	84,8% für Abwahl 15,2% dagegen	49,4%	41%

Das Verhältnis von Bürger- und Ratsbegehren bei den erfolgreichen brandenburgischen Abwahlverfahren ist fast gleich verteilt. Die Aussage, dass eher ratsbegehrte Prozesse von Erfolg gekrönt sind als bürgerinitiierte Entscheidungen, ist somit nicht zutreffend. Der Ausgang des laufenden Verfahrens wird nicht zu Beginn, d.h. mit der Einleitung des Rats- oder Bürgerbegehrens, in eine Erfolgs- oder Misserfolgsschiene gedrückt. Anzumerken ist, dass trotz einer ausreichenden 2/3-Mehrheit die Ratsbeschlüsse grundsätzlich fast einstimmig entschieden wurden und von daher die politischen Akteure aus der Gesamtheit aller betreffenden Ratsparteien bestehen. Nur in Ausnahmefällen, z.B. Eberswalde, war die Entscheidung in der Vertretungskörperschaft umstritten. Die Formalität der zugelassenen Bürgerbegehren wird nicht näher untersucht, da davon auszugehen ist, dass die Richtigkeit dieser direktdemokratischen Mitwirkung anhand der brandenburgischen Gemeindeordnung von den Mandatsträgern geprüft wurde.

Entscheidend für den Erfolg des Abstimmungsergebnisses ist demzufolge die Frage nach den Verfehlungen des Bürgermeisters bzw. deren objektive Vermittlung dem Bürger gegenüber. Eine entscheidende Rolle dabei spielen die politischen Akteure und die Presse. Werden die Vorwürfe glaubhaft dem Bürger vermittelt, bestehen gute Abwahlchancen. Sind jedoch die Vergehen des Amtsinhabers nur in Ansätzen bzw. sehr unglaubwürdig vermittelt wurden, kann der Bürger eine Entscheidung zur Abwahl nur schwer legitimieren. Die Motive, welche für eine Abwahl verantwortlich sind, waren in den meisten Fällen politischer und persönlicher Art. Eine eindeutige Zuweisung von rechtlicher Schuld, durch ein Gericht, ist vor allem während des Abwahlprozesses selten der Fall. In einzelnen Fällen wird nach dem Bürgerentscheid ein Urteil getroffen, aber aufgrund der Handlungsfähigkeit der Kommunen kann nicht grundsätzlich ein langjähriger Rechtsstreit abgewartet werden.

Für die erfolgreichen Abwahlverfahren in den brandenburgischen Kommunen ist bezeichnend, dass:

- a) die Verfahren, unabhängig ob rats- oder bürgerinitiiert, erfolgreich sind,
- b) meist einstimmige Entscheidungen im Rat getroffen werden,
- c) der Bürgermeister für persönliche und politische Fehler zur Verantwortung gezogen wurde,
- d) die Wahlbeteiligung, im Vergleich zu anderen Flächenländern, gering ausfällt und
- e) das Zustimmungsquorum (25%-35%) meist knapp über der gegenwärtigen gültigen gesetzlichen Richtlinie von 25% liegt

4.3.2. Hessen

Die Erfahrungen der lokalen Akteure in Hessen mit dem Abwahlverfahren haben im Jahr 2000 in Ober-Mörlen begonnen. Die erstmalige Anwendung dieses direktdemokratischen Instruments führte gleich zur erfolgreichen Abwahl der Bürgermeisterin Erika Schäfer (SPD). Ihr wurde damals eine Ignoranz von Parlamentsanträgen vorgeworfen und der Beschluss zur Einleitung einer plebiszitären Entscheidung gefasst. Nach diesem erstmaligen Ereignis fanden bis heute sechs weitere erfolgreiche Bürgerentscheide zur Abwahl eines Bürgermeisters statt und sind der folgenden Tabelle zu entnehmen. Seit dem ersten Abwahlverfahren ist eine gewisse Regelmäßigkeit bei diesen thematischen Bürgerentscheiden nachzuvollziehen.

Die Wahlbeteiligung liegt, mit Ausnahme der zwei größeren Städte (Maintal und Hanau) und den schon erwähnten Mobilisierungsproblemen, im sehr hohen Bereich. Die meist eindeutigen Mehrheiten in der Vertretungskörperschaft sind einerseits auf die notwendige 2/3-Mehrheit und andererseits auf politische Vorgespräche unter Berücksichtigung der Entscheidung zurückzuführen. Darüber hinaus ist vorstellbar, dass eindeutige Verfehlungen juristischer Art, von allen Ratsmitgliedern eher sanktioniert werden, als politische Fehler oder persönliche Schwächen. Bei Betrachtung der vorliegenden Daten ist davon auszugehen, dass in Hessen eine Erfahrungsbasis im Umgang mit diesem direktdemokratischen Instrument seit 2000 vorhanden ist. Dafür sprechen nicht nur die aufgeführten erfolgreichen Abwahlverfahren, sondern auch zwei weitere gescheiterte Abwahlprozesse. Die praktischen Kenntnisse im Umgang mit der Abwahl von Bürgermeistern haben sich alle betreffenden lokalen Akteure aneignen können. Besonders zum Vorschein trat die Abwahl in Hanau. Die Gründe dafür waren einerseits die verschiedenen Verfehlungen der Amtsinhaberin und andererseits eine, immer noch andauernde, rechtliche Überprüfung des Abwahlprozesses.

Abbildung 13: Erfolgreiche Abwahlprozesse in Hessen

Jahr	Stadt/ Gemeinde	Entscheidungsmehrheit im Stadt- oder Gemeinderat	Verteilung Ja/Nein- Stimmen	Wahl- beteiligung	Zustim- mungs- quorum
2000	Ober-Mörlen	24 zu 7 Stimmen	56,7% für Abwahl 43,3% dagegen	60,7%	34%
2002	Cornberg	14 zu 1 Stimmen	56,1% für Abwahl 43,9% dagegen	68,4%	38%
2003	Maintal	Konsens aller Parteien im Stadtparlament	93,9% für Abwahl 6,1% dagegen	40,3%	37%
2003	Hanau	55 zu 1 Stimmen	89,7% für Abwahl 10,3% dagegen	50,3%	44,9%

68 Die Abwahl von Bürgermeisern - ein bundesweiter Vergleich

2003	Gemünden/Felda	23 zu 0 Stimmen	94,5% für Abwahl 5,5% dagegen	70,6%	66%
2005	Amöneburg	31 zu 0 Stimmen	73,2% für Abwahl 26,8% dagegen	68,0%	49%
2006	Schlangenbad	26 zu 4 Stimmen	51,8% für Abwahl 48,2% dagegen	60,1%	30,9%

Die Meinungen der Bürger zum Verbleib des aktuellen Amtsinhabers schwanken zwischen besonders eindeutigen (Maintal, Hanau) und sehr knappen (Schlangenbad) Abstimmungsergebnissen. Diese Tatsache ist damit zu begründen, dass einerseits die Verfehlungen des Bürgermeisters in der lokalen Öffentlichkeit fundiert begründet bzw. glaubwürdig bewiesen waren. Andererseits, vor allem in knappen Entscheidungen, sind die politischen und persönlichen Vorwürfe sehr kritisch hinterfragt worden (z.B. durch Medien oder die eigene Partei/Person) und das Meinungsbild des Souveräns tendierte zu beiden Seiten.

Betrachtet man die Abwahlinitiatoren und Motive, sind i.d.R. politische Entscheidungsträger für die Einleitung des Abwahlverfahrens verantwortlich. Diese Tatsache ist aufgrund der ausschließlichen Initiative durch Ratsbegehren nicht besonders hervorzuheben. Bei den Gründen für die Abwahl sind vor allem politische Motive vorzufinden. Die konkreten Argumente reichen dabei von der Art und Weise der Amtsführung (Maintal) und Ignoranz von Parlamentsanträgen (Ober-Mörlen) über Unfähigkeit im Amt, falsche Informationspolitik, ein tief zerrüttetes Vertrauensverhältnis und fehlende Haushaltskenntnisse (Cornberg) bis hin zur bestehenden Finanznot in der Gemeinde (Schlangenbad). Vermehrt wird der Abwahlprozess auch mit persönlichen Fehlern begründet. Dem Bürgermeister wird meist eine Unfähigkeit im Amt unterstellt (Cornberg, Amöneburg) oder die politischen Akteure halten den aktuellen Amtsinhaber für charakterlich ungeeignet (Schlangenbad).

Im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche konkreten Parteien die Abwahl angeregt haben. In der folgenden Übersicht sind die Initiatoren ersichtlich, welche einen Antrag sowie den Beschluss zur Einleitung des Abwahlprozesses in der Vertretungskörperschaft unterstützten. Insbesondere ist interessant, ob die Einleitung eines Bürgerentscheids nur mit Stimmen der Opposition möglich gewesen wäre oder auch Stimmen der eigenen Partei erforderlich waren. Für die notwendige 2/3-Mehrheit im Rat war in rund der Hälfte der hessischen Kommunen (Ober-Mörlen, Hanau, Gemünden/Felda, Schlangenbad) die Zustimmung der eigenen Partei erforderlich. Die Einstimmigkeit bei der Abwahl des eigenen Bürgermeisters war aber auch in den Prozessen zu registrieren, wo ein zusätzliches Beistimmen nicht erforderlich gewesen wäre. Es ist daher anzunehmen, dass die Interessen der Partei des abzuwählenden Bürgermeisters in die Richtung politischer Neuanfang gehen.

Neben der Voraussetzung, dass die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten gegen den Verbleib des Bürgermeisters stimmt, muss parallel zu dieser Bedingung eine weitere gesetzliche Hürde genommen werden. Das schon erwähnte Zustimmungsquorum (Anzahl der Personen, die für eine Abwahl votieren im Verhältnis zur Gesamtanzahl aller Abstimmungsberechtigten) darf in Hessen nicht unter 30% liegen. Das Erreichen dieses Quorums erscheint, vor allem aufgrund der gesteigerten Politikverdrossenheit und der daraus folgenden geringen Wahlbeteiligung, als schwierigster Faktor in Bezug auf den Erfolg des Abwahlverfahrens. In Hessen liegt die Höhe des Zustimmungsquorums in sechs Fällen zwischen 30% und 50%. Nur in Gemünden/Felda war ein sehr deutliches Zustimmungsquorum in Höhe von 66% vorhanden.

Die Theorie von Tsebelis, eine höhere Stabilität der Personalpolitik, wenn die Anzahl der politischen Vetospieler im Rat größer ist, soll nun anhand der konkreten Beispiele untersucht werden. Die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen in den erfolgreichen hessischen Abwahlverfahren liegt zwischen vier und sechs Parteien bzw. Wählervereinigungen. Es kann nicht von einem direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl an Ratsparteien und dem Möglichenwerden einer veränderten Personalpolitik und dem daraus folgenden Abwahlprozess gesprochen werden. Eine Annahme kann sein, dass bestimmte andere Faktoren (Art und Schwere der Verfehlungen des Bürgermeisters, Verschiebungen in den politischen Mehrheitsverhältnissen) die Auslöser für die Einleitung des Abwahlverfahrens sind. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass der Abwahlbeschluss grundsätzlich von allen Parteien im Konsens getragen wird. Eine Konkurrenz zwischen den Ratsparteien bei der Entscheidung des Kommunalparlaments, d.h. die Stimmenverteilung ist ungleichmäßiger, ist auszuschließen. Daneben ist festzustellen, dass die Partei des Bürgermeisters keine Blockadestellung einnimmt. Eine Verhinderung der Abwahleinleitung, in Form des gescheiterten Ratsbeschlusses, wäre in Ober-Mörlen (31 Sitze insgesamt – 20 Sitze Opposition) und Gemünden/Felda (23 Sitze insgesamt – 15 Sitze Opposition) möglich gewesen. Dennoch wurde die Abwahl, u.a. durch die Stimmen der eigenen Partei, erfolgreich in der Vertretungskörperschaft beschlossen.

Abbildung 14: Initiatoren der hessischen Abwahlverfahren

Stadt/Gemeinde	Bürgermeister	Zusammensetzung der Kommunalvertretung (Anzahl der Sitze)	Initiatoren bzw. zustimmende Parteien
Ober-Mörlen	Erika Schäfer (SPD)	SPD (11), CDU (10), FWG (6), FDP (2), Grüne (2)	alle Ratsparteien, SPD teilweise
Cornberg	Frank Peter Gieseke (parteilos)	keine Angaben	alle Ratsparteien (eine Stimme nicht)
Maintal	Dorothee Diel	keine Angaben	alle Ratsparteien
Hanau	Margret Härtel (CDU)	SPD (22), CDU (21), Grüne (5), Bürger für Hanau (4), Rep (4), FDP (3)	alle Ratsparteien (eine Stimme nicht)
Gemünden/Felda	Paul Weber (SPD)	SPD (8), BGG (7), Unabhängige Bürgerliste (4), FBG (4)	alle Ratsparteien
Amöneburg	Anders Arendt (parteilos)	CDU (14), SPD (7), FWG (6), Amöneburger FWG (4)	alle Ratsparteien
Schlangenbad	Detlev Sieber (SPD)	CDU (15), SPD (8), FDP (3), Grüne (4), Pro Schlangenbad (1)	alle Ratsparteien, SPD teilweise

Das Erreichen des Zustimmungsquorums (30%) ist in den hessischen Anwendungsfällen sehr problematisch. Der Grund dafür ist, dass die Wahlbeteiligung in den kleineren Kommunen zwar relativ hoch ist, aber die Meinung der Bürger auseinandergeht. Die fast identische Wahlbeteiligung von knapp über 60% (Schlangenbad und Ober-Mörlen) und ein ausgeglichenes Abstimmungsergebnis führt zu einem Zustimmungsquorum von 30,8% (Schlangenbad) und 34% (Ober-Mörlen). Im Gegensatz dazu kann in den größeren Städten, z.B. Hanau die geringe Wahlbeteiligung (43,4%) durch ein sehr eindeutiges Abstimmungsergebnis der Bürger ausgeglichen werden. Das Zustimmungsquorum (44,9%) bewegt sich dann eindeutig über der erforderlichen Hürde. Insgesamt haben die erfolgreichen Abwahlverfahren in den hessischen Städten und Gemeinden folgende Merkmale:

- die Ratsparteien treffen eine konsensuale Entscheidung (meist einstimmige Beschlüsse),
- die Partei des Bürgermeisters stimmt der Abwahl vollständig bzw. teilweise (Ober-Mörlen, Gemünden/Felda und Schlangenbad) zu,
- für die Abwahl waren politische und persönliche Gründe ausschlaggebend,

- d) die Wahlbeteiligung ist abhängig von der Einwohnergröße – größere Städte haben eine deutlich geringere Beteiligung der Abstimmungsberechtigten als kleinere Kommunen,
- e) die plebiszitäre Entscheidung ist entweder sehr eindeutig oder fällt sehr knapp aus und
- f) das Einhalten des Zustimmungsquorums (30%) ist problematisch, aber aufgrund hoher Wahlbeteiligung und/oder einem sehr eindeutigen Mehrheitsentscheid bewirkt.

Die nachfolgenden Abschnitte (Kapitel 4.3.3. bis 4.3.5.) beschäftigen sich kurz mit den erfolgreichen Abwahlverfahren in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In jedem Bundesland fand bisher ein erfolgreicher Prozess statt. Konträr zu den Ausführungen in Brandenburg und Hessen wird aufgrund der geringen Praxishäufigkeit auf eine tiefer gehende Analyse verzichtet.

4.3.3. Niedersachsen

Eine erfolgreiche Abwahlentscheidung fand am 02.11.2003 in der Gemeinde Bispingen statt. Der dortige Bürgermeister Reiner Kuball wurde mit einer sehr eindeutigen Mehrheit von 96,7% der abgegebenen Stimmen (Zustimmungsquorum 59%) abgewählt. Im Voraus wurde die Abwahl durch ein einstimmiges Ratsbegehren initiiert. Die Motive für diesen Entscheidungsprozess waren politischer und persönlicher Natur. Konkret hat der betreffende Amtsinhaber keinen einzigen kompletten Arbeitstag bewältigt und wurde recht bald krankgeschrieben. Der finanzielle Nachteil für die Gemeinde, trotz der erfolgten Abwahl muss sie bis zum Ende der regulären Amtszeit (1.11.2006) eine monatliche Vergütung zahlen, war enorm.

4.3.4. Nordrhein-Westfalen

Die empirischen Ergebnisse zum Abwahlverfahren in Ennigerloh wurden aufgrund einer eingehenden Presserecherche ermittelt. Die fehlende Auskunft der Stadtverwaltung war dadurch begründet, dass aufgrund einer Verfügung des Bürgermeisters keine Zeitressourcen eingesetzt werden, um an Forschungsprojekten Dritter teilzunehmen. Der Anstoß dafür sind die angespannte Haushaltslage und eine geringe Personalstruktur.

Für eine Abwahl des Bürgermeisters Hans-Ulrich Brinkmann (SPD) votierten 84,5% der Abstimmungsberechtigten. Die Wahlbeteiligung des bisher einzigsten Abwahlverfahrens lag bei 58,1% und das notwendige Zustimmungsquorum wurde aufgrund der großen Teilnahme und der sehr eindeutigen Entscheidung eindeutig erreicht (48,9%). Die Motive für die Abwahl des amtierenden Bürgermeisters sind laut den Presseberichten juristischer Art.

4.3.5. Rheinland-Pfalz

Das bisher einzigste Abwahlverfahren eines direkt gewählten Bürgermeisters fand 2006 in der Verbandsgemeinde Neumagen-Dhron statt. Der amtierende Bürgermeister, Hans-Werner Schmitt (parteilos), wurde von den Bürgern erfolgreich abgewählt. Im Rahmen der plebiszitären Entscheidung waren 39,4% für einen Verbleib des Bürgermeisters und 60,6% gegen den aktuellen Amtsinhaber. Insgesamt nahmen an der Bürgermeisterabwahl 68,1% der Abstimmungsberechtigten teil. Das notwendige Zustimmungsquorum in Höhe von 30% wurde um 10,6 Prozentpunkte übertroffen.

Die Vorwürfe gegen den amtierenden Bürgermeister mündeten in mehrere Disziplinar- und Strafverfahren (Verleumdung und Verletzung der Vertraulichkeit). Aufgrund dieser persönlichen Verfehlungen des Bürgermeisters leitete der Rat ein Abwahlverfahren ein. Die Mandatsträger stimmten mit einer eindeutigen Mehrheit von 17 zu 2 Stimmen für die Einleitung der plebiszitären Abstimmung.

4.3.6. Sachsen

Die gesetzlichen Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Abwahlverfahrens und dem anschließenden erfolgreichen Bürgerentscheid sind in den sächsischen Städten und Gemeinden relativ hoch angesetzt. Der Grund dafür ist ein festgelegtes Beschlussquorum in der Vertretungskörperschaft (3/4-Mehrheit) und ein sehr hohes Zustimmungsquorum in Höhe von 50% der Abstimmungsberechtigten.

Dennoch ist die Anzahl der erfolgreichen Abwahlverfahren, im Vergleich zu anderen Bundesländern mit geringeren gesetzlichen Bestimmungen, durchaus beachtlich. Bei den vier erfolgreichen Abwahlprozessen, die aufgrund der notwendigen Mehrheit fast einstimmig beschlossen wurden, ist zudem eine hohe Wahlbeteiligung festzustellen. Die beträchtliche Teilnahme der Bürgerschaft, welche bereits in Hessen augenscheinlich war, hängt wiederum mit der Wichtigkeit der zu treffenden Entscheidung zusammen. Außerdem kommt hinzu, dass die Abstimmung durch den Souverän als Ergebnis einem Beschluss der Kommunalvertretung gleichzusetzen ist, und somit der Souverän von dieser Mitwirkungsmöglichkeit regsam Gebrauch macht.

Bei allen erfolgreichen Verfahren wurde der Entscheidungsprozess nicht von den Bürgern in Gang gesetzt, sondern es ging ein Beschluss der Ratsparteien voraus. Diese Tatsache schwächt die Möglichkeit des Bürgerbegehrens als eine zusätzliche Variante in der sächsischen Gemeindeordnung etwas ab. Womöglich ist die Initiative eines erfolgreichen Abwahlverfahrens eher den politischen

Entscheidungsträgern vorbehalten. Die Gründe dafür könnten bessere Sachkenntnisse in Bezug auf dieses direktdemokratische Element, einer stärkeren Artikulation und Mobilisierung von Abwahlstimmen in der Kommunalvertretung und größere finanzielle sowie personelle Ressourcen beim anschließenden Abwahlkampf sein.

Abbildung 15: Erfolgreiche sächsische Abwahlen

Jahr	Stadt/ Gemeinde	Entscheidungsmehrheit im Stadt- oder Gemeinderat	Verteilung Ja/Nein- Stimmen	Wahl- beteiligung	Zustim- mungs- quorum
1997	Görlitz	klare 3/4-Mehrheit vorhanden	90,1% für Abwahl 9,9% dagegen	72,7%	65,1%
1997	Oybin	einstimmig	73,7% für Abwahl 26,3% dagegen	79,3%	57,7%
1998	Rodewisch	15 zu 2 Stimmen sowie 1 Enthaltung	95,2% für Abwahl 4,8% dagegen	76,8%	72,7%
2005	Machern	einstimmig	72,5% für Abwahl 27,5% dagegen	83,2%	58,7%

Die Begründung, warum eine Abwahl des Bürgermeisters notwendig ist, war in allen Fällen politischer Natur. Konkret kam es in Oybin zu einem Vertrauensbruch zwischen der Bürgermeisterin und dem Gemeinderat, dem Oberbürgermeister in Görlitz wurde hauptsächlich eine gewisse Ignoranz von Stadtratsbeschlüssen vorgeworfen und dem Amtsinhaber in Rodewisch wurde seine Funktion als Verbandsvorsitzender des Abwasserzweckverbandes und das unter seiner Führung zustande gekommene Verschwinden von 25 Mio. DM zum Stolperstein. In Machern war das politische Verhängnis des Bürgermeisters die hohe Verschuldung der Kommune und kommunaler Eigengesellschaften bzw. eine dauernd notwendige Haushaltskonsolidierung. Zwar gab es im Nachhinein, genau wie in Rodewisch, die juristische Hinterfragung der politischen Verfehlungen (Verdacht der Untreue), aber die zeitliche Betrachtung beider Fälle ist gegensätzlich gewesen. In Machern wurde der Bürgermeister nach seiner rechtskräftigen Verurteilung abgewählt, aber in Rodewisch ist der zeitliche Ablauf umgekehrt gewesen. Die politischen Initiatoren sahen zunächst nur politische Motive für eine Abwahl vor, die aber in der Nachbetrachtung offensichtlich im direkten Zusammenhang mit den juristischen Verfehlungen des Bürgermeisters standen. Diese Kombination aus politischen Fehlern und den dadurch erkannten rechtlichen Verfehlungen, die der Bürgermeister während seiner Amtszeit gemacht hat, konnten auch schon in Hessen aufgezeigt werden. Die zentrale Frage dabei ist, ob Politiker, konkret die Bürgermeister, für politische Entscheidungen oder für eindeutige Fehler (grobe Fahrlässigkeit, Amtsmissbrauch etc.) abgewählt werden sollen.⁸⁸

⁸⁸ Siehe Kapitel 2.2. „Ursachen des Abwahlprozesses“

Nachdem die Gründe für eine Abwahl ausführlich geschildert wurden, ist im Folgenden die Frage, welche Initiatoren für die Einleitung des Abwahlprozesses verantwortlich waren, zu beantworten. Im konkreten Zusammenhang dabei steht natürlich auch die These, dass eine Abwahl des Bürgermeisters häufiger von der Opposition genutzt wird, um den eigenen Machtstatus auszubauen bzw. einen parteieigenen Bürgermeister zu installieren. Die erfolgreiche Anwendung des direktdemokratischen Instruments wurde in drei Erfolgsfällen (Görlitz, Oybin, Machern) von der eigenen Partei des aktuellen Amtsinhabers initiiert. Eine Zustimmung im Rahmen der Beschlussfassung fand in allen vier Verfahren mit Stimmen der eigenen Partei statt. Diese Tatsache ist erstaunlich, weil die theoretische Logik genau den Gegensatz vermuten lässt. In Abbildung 17 sind die abgewählten Bürgermeister, ihre Parteizugehörigkeit und die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft zu entnehmen.

Nimmt man den Fall an, dass die eigene Partei eine Zustimmung zur Einleitung des Abwahlverfahrens blockiert, müssen die Oppositionsparteien in den sächsischen Kommunen eine Mehrheit von 3/4 der Ratsstimmen erreichen. Konkret sind diese qualifizierten Verhältnisse, in den vier vorliegenden Fällen, von den oppositionellen Parteien nicht zu erreichen gewesen, wenn nicht Stimmen aus der Partei des Bürgermeisters den Beschluss zur Abwahl zugestimmt hätten. Die erforderlichen Quoren im Ratsbegehren waren für Oybin 9 Ja-Stimmen (12 Sitze), in Rodewisch 14 Ja-Stimmen (18 Sitze), in Görlitz 32 Mandatsträger (42 Sitze) und 12 Ratsmitglieder mussten einer Abwahl in Machern (16 Sitze) zustimmen. Aufgrund der Tatsache, dass in den jeweiligen Kommunen immer parteieigene Ratsmitglieder gegen „ihren“ Bürgermeister votiert haben, ist ein Sperrminoritätsverhalten vonseiten dieser politischen Akteure nicht zu erkennen. Konkret werden die Sach- und Personalfragen der lokalen Politik in den Vordergrund gestellt und das Parteidenken rückt in den Hintergrund. Des Weiteren ging in den meisten Fällen (Görlitz, Oybin und Machern) die Initiative zur Beschlussfassung sogar von der eigenen Partei aus. Alle vier Abwahlverfahren wären gescheitert, wenn anstelle der teilweisen bzw. kompletten Zustimmung der Partei des Bürgermeisters eine vollständige Ablehnungshaltung vorhanden gewesen ist.

Abbildung 16: Das Abwahlverfahren – ein Instrument der Opposition?

Stadt/ Gemeinde	Bürgermeister	Zusammensetzung der Kommunalvertretung (Anzahl der Sitze)	Initiatoren	zustimmende Parteien
Görlitz	Matthias Lechner	CDU (14), SPD (9), PDS (7), DSU (3), Grüne (4), Freier Wählerbund Niederschlesien (2), BI Tauchritz/ Hagenwerder (1)	CDU, SPD, PDS, DSU, Grüne (gesamt 37)	CDU, SPD, Grüne, PDS, DSU
Oybin	Gabriele Sattler (parteilos, mit Unterstützung der CDU regiert)	CDU (6), PDS (2), FDP (2), SPD (2)	Gemeinderat insgesamt	
Rodewisch	Hans-Rudolf Trischmann (CDU)	CDU (9), SPD (4), PDS (2), DSU (2) FDP (1)	FDP	alle Ratsparteien, CDU teilweise
Machern	Ralf Ziermaier (CDU)	CDU (8), SPD (2), PDS (3) Freie Wähler (3)	CDU	Alle Ratsparteien

Aufgrund des bestehenden Zusammenhangs zwischen Wahlbeteiligung und Mehrheitsentscheid der Bürger, aus denen das Zustimmungsquorum hervorgeht, ist in Sachsen eine erfolgreiche Abwahl nur möglich, wenn überdurchschnittlich viele Abstimmungsberechtigte teilnehmen (72,7% bis 83,2%) und diese Mehrheit wiederum überwiegend gegen den Bürgermeister stimmt (72,5% bis 95,2%). In einer anderen Konstellation ist, aufgrund des hohen Zustimmungsquorums, die Abwahl zum Scheitern verurteilt.

Zusammenfassend bleibt für die erfolgreichen Abwahlverfahren in Sachsen festzuhalten, dass:

- a) kein erfolgreiches Verfahren durch ein Bürgerbegehren initiiert wurde,
- b) die Einleitung der Entscheidungsprozesse durch ein Ratsbegehren erfolgt ist, dass meist einstimmigen Charakter hat (der Grund liegt in der notwendigen 3/4-Mehrheit),
- c) die Initiative im Ratsbegehren überwiegend von der eigenen Partei in Gang gesetzt wird,
- d) bei einer vollständigen Ablehnungshaltung der eigenen Partei alle erfolgreichen Verfahren am Ratsbeschluss gescheitert wären,
- e) die Motive für die Abwahl in allen Fällen politischer Natur waren,

- f) eine sehr hohe Wahlbeteiligung bei der plebiszitären Abstimmung festzustellen ist (Grund: Zustimmungsquorum liegt bei 50%) und
- g) der Souverän eine sehr klare Entscheidung trifft.

4.3.7. Sachsen-Anhalt

Die insgesamt elf erfolgreichen Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt betrafen ausschließlich ehrenamtliche Bürgermeister. Aus diesem Grund bewegt sich die betreffende Anzahl der Abstimmungsberechtigten im unteren Bereich (390 bis 2.366). Wie in der Abbildung 17 zu erkennen ist, finden seit Einführung dieses direktdemokratischen Instruments im Jahr 1994 praktische Anwendungen in kleinen Städten, Gemeinden und Ortsteilen regelmäßig statt. Die dabei zustande kommende Wahlbeteiligung variiert sehr stark und liegt zwischen 45,0% und 83,3%. Dennoch ist festzustellen, dass im Gegensatz zu anderen Kommunalwahlen eine rege Beteiligung stattfindet.

Die Beschlussfassung des Rates ist aufgrund des hohen gesetzlichen Quorums (3/4-Mehrheit) in den überwiegenden Fällen einstimmig. Die theoretische Aussage von Tsebelis, dass in den Kommunalparlamenten mit weniger Parteien (z.B. Queis) eher erfolgreiche Abwahlverfahren eingeleitet werden, als in Vertretungskörperschaften mit einer größeren Anzahl (Kemberg, Arendsee) kann nicht bestätigt werden. Eine Konfliktsituation zwischen den Mandatsträgern ist, auch in Anbetracht des hohen Quorums, während der Einleitung und dem Beschluss des Abwahlverfahrens nicht vorhanden.

Abbildung 17: Erfolgreiche Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt (ohne Abwahl in Questenberg)

Jahr	Stadt/ Gemeinde	Entscheidungsmehrheit im Stadt- oder Gemeinderat	Verteilung Ja/Nein- Stimmen	Wahl- beteiligung	Zustim- mungs- quorum
1994	Kemberg	Einstimmig	75,6% für Abwahl 24,4% dagegen	47,7%	36%
1994	Arendsee	Einstimmig	90,4% für Abwahl 9,6% dagegen	45,0%	40%
1997	Görzig	10 zu 2 Stimmen	91,8% für Abwahl 8,2% dagegen	77,8%	71%
1997	Raßnitz	keine Angaben	76,0% für Abwahl 24,0% dagegen	76,6%	58%
1998	Quellendorf	6 zu 2 Stimmen	67,2% für Abwahl 32,8% dagegen	83,3%	55%

1999	Wülknitz	keine Angaben	55,1% für Abwahl 44,9% dagegen	66,6%	36%
2000	Renneritz	keine Angaben	56,0% für Abwahl 44,0% dagegen	69,0%	38%
2004	Krosigk	Einstimmig	89,2% für Abwahl 10,8% dagegen	62,2%	55%
2004	Queis	Einstimmig	59,8% für Abwahl 40,2% dagegen	56,4%	33%
2005	Oppin	keine Angaben	90,0% für Abwahl 10,0% dagegen	49,7%	43%
2006	Baben	6 zu 0 Stimmen sowie 1 Enthaltung	keine Angaben		

Bei den Zustimmungsquoren kommt ein sehr uneinheitliches Bild zustande. Erstens gibt es Gemeinden, in denen die gesetzliche Hürde nur sehr knapp erreicht werden konnte. In Queis (32,6%) bzw. Kemberg (35,9%) wäre die mehrheitliche Entscheidung der Bürger durch eine zu geringe Wahlbeteiligung (Queis 55,4% / Kemberg 47,7%) fast in ein erfolgloses Abwahlverfahren gemündet. Zweitens sind erfolgreiche Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt aufgetreten, z.B. Quellendorf (55,1%) und Krosigk (54,9%) bei denen das Zustimmungsquorum eindeutig über der rechtlichen Grenze lag. Drittens wird diese mittlere Gruppe von der Gemeinde Görzig (70,3%) übertroffen. Die Voraussetzung für dieses Ergebnis waren sowohl eine sehr eindeutige Entscheidung des Souveräns, als auch eine rege Wahlbeteiligung.

Abbildung 18: Antrag und Beschluss der Ratsparteien in Sachsen-Anhalt

Stadt/ Gemeinde	Bürgermeister	Zusammensetzung der Kommunalvertretung (Anzahl der Sitze)	Initiatoren	zustimmende Parteien
Kemberg	Arno Pecher (parteilos)	SPD (7), CDU (5), FDP (3), LUN (1)	Gemeinderat insgesamt	
Arendsee	Horst Kohlhepp (parteilos – breite Unterstützung des gesamten Rates)	PDS (7), CDU (4), SPD (3), FDP (2)	Gemeinderat insgesamt	
Görzig	Karl-Heinz Blasczyk	10 Sitze, für welche Parteien, kann nicht nachvollzogen werden	Gemeinderat fast insgesamt	
Raßnitz	Roland Müller	keine Angaben		
Quellendorf	Norbert Lindner (PDS)	8 Sitze	Es wurden 175 Unterschriften im Ort gesammelt, woraufhin der Rat die Abwahl einleitete.	
Wülknitz	Ilona Drechsler	keine Angaben		
Renneritz	Renate Giermann	WG Bürgerinitiative Renneritz (6), Freiwillige Feuerwehr Renneritz (2)	Gemeinderat insgesamt	
Krosigk	Eckard Ende	keine Angaben		
Queis	Helma Hampel (CDU)	CDU (10), Wähler- gemeinschaft Sport (3)	CDU	CDU
Oppin	Peter Wenzel	CDU (2), PDS (2), SPD (1)	Gemeinderat fast insgesamt	
Baben	Uwe Schulze	keine Angaben	Gemeinderat insgesamt	

Die Motive der Ratsparteien für eine Abwahl des Bürgermeisters sind sehr verschieden. An erster Stelle stehen persönliche Verfehlungen des aktuellen Amtsinhabers in Verbindung mit politischen Mängeln. Konkrete Beweggründe sind die politische Untätigkeit und Unfähigkeit (Arendsee), ein diktatorisches Auftreten gegenüber dem Stadtrat und die Abwälzung von Arbeit und Verantwortung auf die Räte (Kemberg), die allgemeine Ablehnung der Zusammenarbeit durch den Gemeinderat (Queis) oder

ausschließlich persönliche Mängel des Repräsentanten aufgrund seiner Transsexualität (Quellendorf). Vereinzelt sind juristische Motive für die Abwahl ausschlaggebend, weil der Bürgermeister die rechtlichen Kompetenzen überschritten hat (Oppin).

Für die erfolgreichen Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt ist charakteristisch, dass:

- a) die Initiative und der Beschluss im Ratsbegehren überwiegend konsensualen Charakter haben (der Grund liegt, ähnlich der sächsischen Verfahren, in der notwendigen 3/4-Mehrheit und zudem in der 2/3-Mehrheit beim Antrag),
- b) die Abwahlgründe in den überwiegenden Fällen aus politischer und persönlicher Sicht, meist aufgrund beider Motive, begründet sind,
- c) die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft (Anzahl der Parteien und Sitzverteilung) keinen direkten Zusammenhang mit der erfolgreichen Abwahl erkennen lässt und
- d) die Wahlbeteiligung und das Zustimmungsquorum sehr unterschiedlich sind.

4.3.8. Thüringen

Im Gegensatz zur ausschließlichen Abwahl von ehrenamtlichen Bürgermeistern in Sachsen-Anhalt wurden in den thüringischen Städten und Gemeinden bisher, mit einer Ausnahme (Mendhausen), nur hautamtliche Bürgermeister abgewählt. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass erst seit 2004 ehrenamtliche Bürgermeister in Thüringen abgewählt werden können.

Die Einleitung des Abwahlverfahrens war nur in einer Stadt (Hildburghausen) bei den Mitgliedern der Kommunalvertretung umstritten. In Anlehnung an die erfolgreichen Abwahlverfahren in anderen Bundesländern (Sachsen, Hessen) ist, vor allem für das lokale Politikverständnis, eine hohe Wahlbeteiligung vorzufinden. Die Vermutung in diesem Zusammenhang verfestigt sich, dass die Bürger die Besetzung des Bürgermeisterpostens als eine sehr wichtige Angelegenheit ansehen und demzufolge ihre Meinung verstärkt mobilisieren.

Abbildung 19: Abgewählte Bürgermeister in Thüringen

Jahr	Stadt/ Gemeinde	Entscheidungs- mehrheit im Stadt- oder Gemeinderat	Verteilung Ja/Nein- Stimmen	Wahlbe- teiligung	Zustimm- ungs- quorum
2000	Großenehrich	12 zu 3 Stimmen sowie 1 Enthaltung	62,6% für Abwahl 37,4% dagegen	54,6%	33%
2003	Königsee	Einstimmig	85,7% für Abwahl 14,3% dagegen	70,6%	60%
2005	Hildburghausen	17 zu 8 Stimmen	ca. 80% für Abwahl ca. 20% dagegen	ca. 75%	ca. 60%
2006	Mendhausen	Einstimmig	73,1% für Abwahl 26,9% dagegen	64,7%	47%

Wie schon in den vorangegangenen Abwahlprozessen sollen im zweiten Teil der erfolgreichen Abwahlverfahren, die Akteure und ihre Interessen bzw. Motive betrachtet werden, d.h. von wem und warum der jeweilige Abwahlprozess stattgefunden hat. Für die erfolgreich abgeschlossenen Abwahlverfahren in Thüringen ist festzuhalten, dass die Einleitung des Verfahrens zur Beschlussfassung in der Vertretungskörperschaft in drei Fällen von einer oppositionellen Partei ausgegangen ist. In Großenehrich wurde die Einleitung des Abwahlverfahrens von der eigenen Partei (CDU) beantragt. Die Gründe für dieses Vorgehen, welche politischer Natur waren, lagen in der Arbeitsweise des Bürgermeisters und einem gestörten Vertrauensverhältnis. Politische Motive sind auch für die Abwahl des Bürgermeisters in Königsee verantwortlich gewesen. Dort lagen konkrete Streitigkeiten und finanzielle Ungereimtheiten mit dem Abwasserzweckverband vor. Die persönliche Unzufriedenheit mit dem aktuellen Amtsinhaber führte zur Abwahl von Frank Kühnel (parteilos). Der Gemeinderat, bestehend aus zwei Wählergruppen und keiner Partei, führte diese Motive als Grund für einen Antrag und anschließendem Beschluss auf. Die Abwahl von Franz Kipper (CDU) in Hildburghausen ist etwas komplexer, wie die vergleichbaren Abwahlprozesse in Thüringen. Dort wurde die Abwahl von der SPD initiiert und von einer dem Bürgermeister parteifremden Allianz aus SPD, FDP und PDS beschlossen. Die Gründe (politisch und juristisch) waren Bestechlichkeit, Entscheidungen zum Nachteil der Stadt und am Stadtrat vorbei sowie das Wirtschaften in die eigene Tasche. Zusammenfassend lässt sich für die erfolgreichen Abwahlverfahren in Thüringen feststellen, dass sie überwiegend von politischen Akteuren (meist der Opposition) eingeleitet werden. Die Begründung für ein derartiges Vorgehen ist sehr differenziert, beinhalten aber primär politische Interessen und erst sekundär persönliche bzw. juristische Motive.

Eine weitere Frage ist, ob das Abwahlverfahren als Instrument der Opposition eingesetzt wird, um eigene parteiliche Interessen durchzusetzen. Anhand der Parteienkonstellation in den betreffenden

thüringischen Kommunalvertretungen ist sehr gut zu erkennen, dass die Nicht-Bürgermeisterparteien eine Abwahl initiiert haben. Der Vorteil bei dieser politischen Vorgehensweise war, dass die Oppositionsparteien ausreichend Sitze zum Erreichen der 2/3-Mehrheit hatten. Diese Tatsache trifft für Königsee (20 Sitze insgesamt – 16 Sitze Opposition) und Hildburghausen (25 Sitze insgesamt – 17 Sitze Opposition) zu. Auch in Großenehrich war eine ausreichende Mehrheit vorhanden. Dennoch setzte die Partei des amtierenden Bürgermeisters einen Entscheidungsprozess in Gang. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nur vermutet werden, dass aufgrund der bestehenden politischen Machtverhältnisse die parteilichen Akteure der Bürgermeisterpartei (CDU) den letzten Ausweg in einer Abwahlinitiative sahen. Diese Maßnahme könnte womöglich die einzigste Chance auf eine Wiederbesetzung des Amtes sein, wenn glaubwürdig versichert wird, dass nur persönliche Fehler und keine politischen Verfehlungen für die derzeitige Lage in der Kommune verantwortlich sind.

Abbildung 20: Initiatoren in den thüringischen Abwahlverfahren

Stadt/ Gemeinde	Bürgermeister	Zusammensetzung der Kommunalvertretung (Anzahl der Sitze)	Initiatoren	Zustimmende Parteien
Großenehrich	Karl-Heinz Röhr (CDU)	CDU (4), PDS (2), WG Niederspier (2), BI Kirchengel (4), Bauern- verband e.V. (4)	eigene Partei	keine Angaben
Königsee	Karl-Heinz Hoppe (FDP)	CDU (8), SPD (5), FDP (4), PDS (3)	SPD	Alle Ratsparteien
Hildburghausen	Franz Kipper (CDU)	CDU (8), SPD (7), PDS (6), FDP (4)	SPD, PDS, FDP	SPD, PDS, FDP
Mendhausen	Frank Kühnel (parteilos)	2 Wählergruppen	Gemeinderat insgesamt	

Die erfolgreichen Abwahlverfahren in Thüringen sind durch folgende Charakteristika gekennzeichnet:

- a) die Initiative im Ratsbegehren ist sehr differenziert (eigene Partei, einzelne Oppositionspartei oder ein Zusammenschluss der „partEIFremden“ Parteien des Bürgermeisters),
- b) der Ratsbeschluss erfolgt entweder einstimmig (Königsee, Mendhausen) oder ist umstritten,
- c) die Anzahl der Ratsparteien (2-5 Vetospieler) hat keinen Einfluss auf das Zustandekommen des Beschlusses,
- d) die Abwahlgründe beinhalten primär politische Motive,
- e) die Beteiligung der Abstimmungsberechtigten ist hoch und das Ergebnis eindeutiger Natur.

4.4. Gescheiterte Abwahlprozesse

Die sehr ausführliche und praktische Betrachtung der erfolgreichen Abwahlverfahren in den jeweiligen Bundesländern soll in etwas veränderter Art und Weise bei den erfolglosen Abwahlprozessen veranschaulicht werden. Zur Erstellung eines allgemeingültigen Musters für gescheiterte Abwahlverfahren sollen nur die elementarsten Gründe für den Misserfolg betrachtet werden. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgabe zu den Abstimmungs Voraussetzungen sind fünf Anstöße für das Scheitern einer Abwahl möglich:

- a) das Ratsbegehren erreicht nicht die erforderliche Stimmenmehrheit in der Vertretungskörperschaft,
- b) ein initiiertes Bürgerbegehren scheitert an der erforderlichen Unterschriftenzahl (Antragsquorum),
- c) die teilnehmenden Abstimmungsberechtigten stimmen mehrheitlich für den aktuellen Amtsinhaber,
- d) die gesetzliche Mindestanzahl an Zustimmungsberechtigten (Zustimmungsquorum) wird verfehlt oder
- e) eine erfolgreiche Abwahl wird durch Inanspruchnahme des Rechtsweges für ungültig erklärt.

Wie schon bei der Recherche zu den erfolgreichen Abwahlprozessen ist die Gewinnung der Daten zu erfolglosen Verfahren äußerst schwierig. Eine Vollständigkeit der vorliegenden Untersuchung kann, aufgrund der unregelmäßigen bzw. nicht vorhandenen statistischen Erfassung in den verschiedenen Bundesländern, nicht garantiert werden.

Die gescheiterten Abwahlen sind in den Bundesländern, wo bereits die Anzahl an erfolgreichen Abwahlverfahren sehr hoch war, mit einer Mehrheit an praktischen Anwendungen vertreten. Eine Kategorisierung der gescheiterten Abwahlprozesse ist in vier Gruppen möglich:

- a) geringe Anzahl von erfolglosen Abwahlen (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein),
- b) mittlere Anzahl von gescheiterten Abwahlprozessen (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen),
- c) hohe Anzahl von ergebnislosen Abwahlverfahren (Brandenburg) und
- d) keine bisherigen Erfahrungen bei verfehlten Abwahlverfahren (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz).

Abbildung 21: Erfolgreiche Abwahlverfahren in den Bundesländern

Bundesland	Anzahl	Städte bzw. Gemeinden oder Ortsteile
Brandenburg	18	Angermünde, Bad Freienwalde (2x), Brandenburg (2x), Ferchesar, Fredersdorf-Vogelsdorf, Guben, Hennigsdorf, Herzfelde, Jerchel, Nauen, Neuruppin, Oderberg, Seddiner See, Stahnsdorf, Storkow, Teltow
Hessen	3	Lollar, Schlangenbad, Trendelburg
Mecklenburg-Vorpommern	2	Mirow, Tewswos
Nordrhein-Westfalen	2	Wuppertal, Nideggen
Saarland	1	Saarbrücken
Sachsen	8	Arnsdorf, Aue, Bahretal, Dresden, Kittlitz, Liebstadt, Mücka, Wernitzgrün
Sachsen-Anhalt	8	Blankenburg, Coswig (Anhalt), Ostrau, Petersberg, Tangeln, Wippra, Wörpen, Zeitz
Schleswig-Holstein	2	Barsbüttel, Pinneberg
Thüringen	8	Auma, Artern, fünf nicht namentlich genannte Fälle (Abwahl an Beschlussmehrheit im Rat gescheitert) und 1 Fall, wo der gültige Gemeinderatsbeschluss aufgrund Krankheit des Bürgermeisters und Versetzung in den Ruhestand aufgehoben wurde

Die entscheidende Frage ist, warum und unter welchen Umständen die verschiedenen Entscheidungsprozesse zugunsten des aktuellen Amtsinhabers ausgefallen sind. Im ersten Schritt soll betrachtet werden, welche Verfahren bereits in der Einleitungsphase (Rats- oder Bürgerbegehren) gescheitert sind. Der zweite Schritt beschäftigt sich dann mit der Möglichkeit, dass die Abwahlprozesse an den gesetzlichen Kriterien (Zustimmungsquorum) gescheitert sind oder die Bürger für ihren aktuellen Bürgermeister votiert haben.

4.4.1. Gescheiterte Abwahlverfahren in der Initiativphase

Zunächst ist von der Logik auszugehen, dass politische Abwahlakteure nicht um den Antrag willen dem aktuellen Amtsinhaber das Misstrauen aussprechen, wenn nicht im zweiten Schritt schon gewisse Mehrheiten bei der Beschlussfassung zu erwarten sind. Diese Misstrauensbekundung würde bei einem gescheiterten Abwahlverfahren ein distanzierteres Verhältnis zwischen Bürgermeister und initiiierenden Ratsparteien zur Folge haben. Aus diesem Grund sollten die politischen Akteure Sorge tragen, dass ein Beschluss aus ihrer Mitte die notwendige Stimmenmehrheit erreicht. Es ist dennoch festzustellen, dass einige Abwahlverfahren in Rahmen des Beschlusses aller Ratsmitglieder gescheitert sind. Die gescheiterten Verfahren sind:

Brandenburg	⇒	einige Verfahren gescheitert, z.B. in Seddiner See fehlte 1995 eine Stimme zur notwendigen 2/3-Mehrheit oder in Stahnsdorf scheiterte die Abwahlinitiative 1999 am Widerstand der SPD im Rat
Hessen	⇒	Schlangenbad (früherer Versuch den Bürgermeister Detlev Sieber abzuwählen, scheiterte an der notwendigen Beschlussmehrheit)
Nordrhein-Westfalen	⇒	Wuppertal (ja 39, nein 24 und 1 Enthaltung)
Saarland	⇒	Saarbrücken (ja 34, nein 28)
Sachsen	⇒	Dresden (ja 29, nein 24)
Schleswig-Holstein	⇒	Pinneberg (ja 12, nein 24)
Thüringen	⇒	fünf nicht namentlich genannte Fälle, wo die Abwahl an der Beschlussmehrheit im Rat gescheitert) und ein Fall, wo der gültige Gemeinderatsbeschluss aufgrund der Krankheit des Bürgermeisters und seiner Versetzung in den Ruhestand aufgehoben wurde

Insgesamt sind in der bisherigen bundesweiten Anwendungspraxis eine nicht unerhebliche Anzahl von Fällen aufgetreten, wo die Abwahl des Bürgermeisters bereits an der notwendigen Beschlussmehrheit gescheitert ist. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass weitere gescheiterte Beschlussfassungen in den Kommunalvertretungen nicht hinreichend dokumentiert wurden sind, da sich daraus keine unmittelbaren Folgen für die kommunale Politik ergeben haben. Die Einleitung des Bürgerentscheides bleibt aufgrund der nicht erreichten gesetzlichen Richtlinien aus und der Bürgermeister übt sein Amt, ungeachtet des Misstrauens der Mandatsträger, weiterhin aus.

Es ist interessant, dass in den Praxisfällen zur gescheiterten Beschlussfassung meist größere Städte vertreten sind (Wuppertal, Saarbrücken, Dresden). In Wuppertal und Saarbrücken misslang die Beschlussfassung stets aufgrund der Partei des aktuellen Amtsinhabers. Diese konnte mit ihren Stimmen

das Erreichen der gesetzlichen Quoren durch Nichtzustimmung verhindern. Ob eine Blockade der Partei des Bürgermeisters nur für größere Städte zutrifft, möglicherweise aufgrund der strategischen Bedeutung für einzelne Parteien, kann hier nicht näher ausgeführt werden. Im Folgenden wird versucht, die gescheiterten plebiszitären Abstimmungen näher zu analysieren.

4.4.2. Erfolgreiche Abwahlprozesse im Bürgerentscheid

Wie schon weiter oben ausführlich beschrieben, besteht die Möglichkeit, dass beim abschließenden Bürgerentscheid a) mehr Bürger für den Verbleib des Bürgermeisters stimmen oder b) nicht genügend Abstimmungsberechtigte für die Abwahl votieren (nicht ausreichendes Zustimmungsquorum). Zur besseren Übersicht werden die einzelnen Bundesländer gesondert betrachtet. Dabei wird auf die o.g. Gründe eingegangen, warum die Abwahl des aktuellen Amtsinhabers nicht stattgefunden hat. Die Annahme, wenn die Bürger bereits mehrheitlich für den amtierenden Bürgermeister stimmen, ist auch das notwendige Zustimmungsquorum schwer zu erreichen, soll im weiteren Verlauf von Bedeutung bleiben. Demzufolge wird zuerst der Mehrheitsentscheid der Abstimmungsberechtigten analysiert. Tritt der Fall ein, dass zwar die Bürger den aktuellen Amtsinhaber mehrheitlich abwählen, aber keine notwendige Anzahl an Befürwortern der Abstimmung gefolgt ist, wird diese Tatsache gesondert betrachtet.

Problematisch kann der Umgang mit dem Abwahlinstrument werden, wenn der Souverän mehrheitlich für die Abwahl ist, aber das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird. Die Vermittlung dieser Tatsache dem Bürger gegenüber ist sehr schwierig. Aufgrund dessen scheint eine Kopplung der Beteiligung bei vorhergehenden Wahlen als Maßstab für die aktuelle Abstimmung dringend notwendig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Teilnahme aller Berechtigten erfolgt. Weitere Ausführungen zur Reformierung des Abwahlinstruments werden im Kapitel 5 gemacht.

4.4.2.1. Brandenburg

Die erfolglosen Verfahren in den brandenburgischen Städten und Gemeinden sind alle an der mehrheitlichen Zustimmung des Souveräns gescheitert. Aufgrund dieser Tatsache ist eine Veränderung der gesetzlichen Hürden bzw. Ablaufregelungen nicht notwendig. Die Bürger haben den Umgang mit diesem direktdemokratischen Instrument gelernt und gehen vertrauensvoll damit um.

Bei einer umgekehrten Entscheidung der Bürger wäre das Erreichen des Zustimmungsquorums nicht immer möglich gewesen. Der Grund dafür liegt in der sehr geringen Wahlbeteiligung der Bürger (33,3% bis 44,9%) bei den erfolglosen Abwahlprozessen. Die einzigste Ausnahme ist Ferchesar mit einer Teilnahme von 68,6% der Abstimmungsberechtigten. Eine Ursache für diese geringe Stimmenabgabe kann die fehlende Vermittlung des Sachverhalts gegenüber dem Souverän sein.

Abbildung 22: Gescheiterte Abwahlprozesse in Brandenburg

Jahr	Stadt/Gemeinde	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung
1996	Angermünde	26,6% für Abwahl / 73,4% dagegen	42,8%
1996	Brandenburg	49,95% für Abwahl / 50,05% dagegen	36,9%
1996	Stahnsdorf	24,0% für Abwahl / 76,0% dagegen	33,3%
1997	Oderberg	42,7% für Abwahl / 57,3% dagegen	44,9%
1997	Fredersdorf- Vogelsdorf	21,7% für Abwahl / 78,3% dagegen	42,1%
2001	Ferchesar	33,3% für Abwahl / 66,7% dagegen	68,6%
2002	Nauen	24,0% für Abwahl / 76,0% dagegen	38,7%

4.4.2.2. Hessen

Bei dem Blick auf die erfolgreichen hessischen Abwahlprozesse, ist eine hohe Anwendungspraxis und damit das Herausbilden einer politischen Kultur im Umgang mit diesem direktdemokratischen Instrument zu erkennen (Kapitel 4.3.2). Dessen ungeachtet hat ein Scheitern der Abwahl des Bürgermeisters nur zweimal stattgefunden.

In Trendelburg sorgte die große Zustimmung der Bürger dafür, dass der Bürgermeister im Amt bleiben konnte und in Lollar war es eine knappe Entscheidung für den Amtsinhaber. Die Wahlbeteiligung wies beim Vergleich beider Städte eine sehr hohe Differenz auf. Während in Trendelburg eine sehr aktive Beteiligung der Bürger zu verzeichnen war, sind in Lollar nur wenige Abstimmungsberechtigte (44,5%) dem Aufruf zur Abwahl gefolgt. Aufgrund der geringen Wahlbeteiligung wäre bei einer 2/3-Zustimmung für die Abwahl des Bürgermeisters das Zustimmungsquorum erreicht wurden.

Die Praxis in Hessen zeigt, dass ein Scheitern des Abwahlverfahrens nicht auszuschließen ist. Vor allem das Zustimmungsquorum in Höhe von 30% setzt eine rege Wahlbeteiligung und die eindeutige Ablehnung des aktuellen Amtsinhabers bei der Stimmabgabe voraus. Allerdings sind die Abwahlprozesse nicht grundsätzlich zum Scheitern verurteilt, weil a) die Entscheidung im Rat zu hoch ist oder b) das notwendige Zustimmungsquorum nicht praktikabel erscheint.

Abbildung 23: Die hessischen Abwahlverfahren mit erfolglosem Ausgang

Jahr	Stadt/Gemeinde	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung
2001	Trendelburg	26,6% für Abwahl / 73,4% dagegen	70,5%
2002	Lollar	49,6% für Abwahl / 50,4% dagegen	44,5%

4.4.2.3. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern fanden in der bisherigen Anwendungspraxis nur zwei Entscheidungsprozesse statt. Der Erstere in Tewswos scheiterte an der überwiegenden Zustimmung der Bürger und war, aufgrund der sehr hohen Wahlbeteiligung, aktiv in die kommunalpolitische Bevölkerung integriert. Durch die hohe Teilnahme der Abstimmungsberechtigten (76,9%) wäre unter umgekehrten Voraussetzungen, d.h. die Bürger stimmen mehrheitlich gegen den Bürgermeister, das Zustimmungsquorum erreicht wurden. Beim zweiten und bisher letzten Abwahlprozess in Mirow scheiterte die Abwahl des amtierenden Bürgermeisters schon an der zu geringen Wahlbeteiligung. Welche Umstände zu dieser geringen Mitwirkung des Souveräns geführt haben, kann hier nicht weiter nachvollzogen werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Bürger in Mecklenburg-Vorpommern noch keine Erfahrungen mit einem erfolgreichen Abwahlverfahren gemacht haben. Diese erfolglos verlaufenden Entscheidungsprozesse lassen zudem vermuten, dass die Herausbildung von Abwahlverfahren bisher nicht stattgefunden hat. Daneben lassen die stattfindenden Prozesse und gewonnenen Erfahrungen daraus keine große Hoffnung auf eine weiterhin folgende starke plebiszitäre Beteiligung im Rahmen des Abwahlverfahrens annehmen.

Abbildung 24: Gescheiterte Abwahlverfahren in Mecklenburg-Vorpommern

Jahr	Stadt/Gemeinde	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung
2000	Tewswos	41,2% für Abwahl / 58,8% dagegen	76,9%
2002	Mirow	k.A.	16,2%

4.4.2.4. Nordrhein-Westfalen

In der kommunalpolitischen Praxis der Kommunen in Nordrhein-Westfalen fanden bisher zwei erfolglose Abwahlverfahren statt (Nideggen und Wuppertal). Der Abwahlprozess in Wuppertal scheiterte bereits an der Ratsmehrheit, was vor allem auf die Verweigerung der Partei des Bürgermeisters (SPD) zurückzuführen ist. In Nideggen wurde der aktuelle Amtsinhaber, Willi Hönscheid (CDU), in seinem Amt bestätigt. Für die Einleitung des Abwahlprozesses stimmten im Stadtrat 23 Mitglieder und zwei Mandatsträger votierten dagegen. Die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft (CDU 13 Sitze) lässt erkennen, dass eine Mehrheit der eigenen Partei für die Abwahl des Bürgermeisters gestimmt hat. Im Rahmen der plebiszitären Entscheidung erhielt Willi Hönscheid mit 50,7% der abgegebenen Stimmen das weitere Vertrauen der Bürger. Es waren sowohl die Bürger nicht mehrheitlich gegen eine Abwahl, als auch das Zustimmungsquorum mit 23,4% leicht verfehlt wurde. Beide gesetzlichen Kriterien einer Abwahl sind unerreich geblieben, obwohl sogar die eigene Partei für eine Abwahl des Bürgermeisters öffentlich Stellung bezog.

4.4.2.5. Sachsen

Bei den gescheiterten sächsischen Abwahlprozessen ist auf den ersten Blick festzustellen, dass viele Praxisfälle nicht aufgrund der Bürgermeinung fehlgeschlagen sind, sondern die gesetzliche Hürde in Höhe von 50% nicht erreicht wurde. Das gesetzlich festgelegte Zustimmungsquorum ist somit der Auslöser für die Vielzahl an gescheiterten Verfahren. Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist diese hohe gesetzliche Hürde ein erheblicher Faktor, dass weniger Bürgermeister abgewählt werden. Überdies sorgt insbesondere die niedrige Wahlbeteiligung (Aue, Liebstadt) für den erfolglosen Ausgang dieser Abstimmungsentscheidungen. Die von den Bürgern initiierten Begehren (Wernitzgrün, Arnsdorf) haben zwar eine deutlich höhere Anteilnahme, aber erreichen das Quorum dennoch nicht.

Ferner sieht man eine Anwendung von durchgeführten Abwahlverfahren hauptsächlich im Zeitraum zwischen 1996 und 1999. Die Vermutung liegt nahe, dass eine gewisse Resignation der Bevölkerung im Umgang mit dem Abwahlverfahren eingetreten ist. Die Chance den Bürgermeister direkt abzuwählen ist zwar faktisch vorhanden, aber die Voraussetzungen dafür nur schwer zu erreichen. Aufgrund dessen sind in der früheren Vergangenheit fast keine gescheiterten bzw. erfolgreiche Verfahren, außer in Machern (2005), zu registrieren. Der anfänglichen Euphorie dieser plebiszitären Mitwirkungsrechte im Anfangszeitraum ist eine breite Ernüchterung sowie Desinteresse gefolgt.

Abbildung 25: Scheitern der Abwahl in Sachsen

Jahr	Stadt/Gemeinde	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung / Zustimmungsquorum
1996	Bahretal	74,0% für Abwahl / 26,0% dagegen	58,4% / 42,0%
1996	Liebstadt	80,0% für Abwahl / 20,0% dagegen	39,0% / 31%
1996	Wernitzgrün	62,5% für Abwahl / 37,5% dagegen	68,1% / 42%
1997	Mücka	keine Angaben	
1997	Aue	70,9% für Abwahl / 29,1% dagegen	45,1% / 31,8%
1999	Arnsdorf	68,5% für Abwahl / 31,5% dagegen	67,4% / 44,7%
2000	Kittlitz	keine Angaben	

4.4.2.6. Sachsen-Anhalt

Die Kenntnisse im Umgang mit gescheiterten Abwahlverfahren beginnen in den Kommunen von Sachsen-Anhalt mit dem Jahr 1997. Seit diesem Zeitpunkt gibt es fast jährlich einen kommunalen Entscheidungsprozess. Die betreffenden Bürgermeister sind überwiegend ehrenamtlich, aber auch vereinzelt hauptamtlich (Blankenburg, Coswig und Zeitz) mit ihren Aufgaben betraut.

Grundsätzlich ist bei allen erfolglosen Prozessen eine sehr zahlreiche Wahlbeteiligung (51,0% bis 77,2%) festzustellen. Die einzige Ausnahme dieser sehr erfreulichen Tatsache bildet die Stadt Zeitz mit 37,1%. Obwohl der amtierende Bürgermeister mehrheitlich abgewählt wurde, konnte die zweite Voraussetzung, das Erreichen des Zustimmungsquorums (30%), nicht bewirkt werden. Identisch mit diesem Verfahrensablauf sind die Ereignisse in Blankenburg. Die plebiszitäre Entscheidung war überwiegend gegen den Bürgermeister, aber die Stimmen für eine Abwahl waren im Verhältnis zu allen Abstimmungsberechtigten zu gering (29,3%). Diese Tatsachen spiegeln die sehr komplexen gesetzlichen Regelungen zum Abwahlverfahren wieder. Zwar wurde eine Entscheidung durch den Souverän herbeigeführt, aber aufgrund der teilnehmenden Minderheit, erlangt diese Meinungsäußerung keine

rechtliche Wirklichkeit. Wie diese Realität dem Bürger vermittelt werden kann, erscheint sehr fraglich. Zwar entschied nur in zwei von acht Fällen das fehlende Zustimmungsquorum das Abwahlverfahren, in allen anderen Fällen votierten die Bürger überwiegend für den Bürgermeister, aber auch diese geringe Anzahl muss genau betrachtet werden. Allerdings ist festzuhalten, dass die Mehrzahl der Abwahlverfahren an der Meinung des Souveräns gescheitert sind. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist die Praktikabilität des Abwahlverfahrens in Sachsen-Anhalt legitim.

Abbildung 26: Erfolgreiche Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt

Jahr	Stadt/Gemeinde	Verteilung Ja/Nein-Stimmen	Wahlbeteiligung / Zustimmungsquorum
1997	Ostrau	41,6% für Abwahl / 58,4% dagegen	72,0%
1998	Coswig (Anhalt)	35,1% für Abwahl / 64,9% dagegen	77,2%
1999	Blankenburg (Harz)	58,8% für Abwahl / 41,2% dagegen	51,0% / 29,3%
2000	Wippra	36,1% für Abwahl / 63,9% dagegen	54,6%
2002	Zeitz	55,9% für Abwahl / 44,1% dagegen	37,1% / 20,6%
2003	Tangeln	32,2% für Abwahl / 67,8% dagegen	76,3%
2004	Petersberg	17,1% für Abwahl / 82,9% dagegen	60,2%
2005	Wörpen	34,4% für Abwahl / 65,6% dagegen	74,9%

4.4.2.7. Schleswig-Holstein

Obwohl in den schleswig-holsteinischen Gemeinden eine vergleichbar hohe Anwendung von Bürgerbegehren und -entscheiden betrieben wird (siehe Kapitel 2.5.), ist der Gebrauch des direktdemokratischen Instruments sehr untypisch. Neben dem gescheiterten Ratsbeschluss in Pinneberg konnte nur ein gescheitertes Abwahlverfahren in Barsbüttel festgestellt werden.

Die Abwahl des Bürgermeisters Arno Kowalski ist dennoch ein sehr umstrittener Entscheidungsprozess gewesen. Nach dem sehr eindeutigen Ratsbeschluss (23 zu 2 Stimmen sowie 1 Enthaltung) scheiterte die plebiszitäre Entscheidung sehr knapp. Der Souverän entschied über den Verbleib des aktuellen Amtsinhabers mit 54,5% zu 45,5% der teilnehmenden Abstimmungsberechtigten bei einer Wahlbeteiligung von 67,0%. Dem kommunalen Entscheidungsprozess waren viele Versuche vorausgegangen, eine andere Maßnahme zur Lösung zu finden. Allen voran wurde dem amtierenden Bürgermeister nahe gelegt von sich aus zurückzutreten. Des weiteren gab es ein Mediationsverfahren und mehrere Gesprächsversuche zwischen den Ratsparteien und dem Bürgermeister, die aber in ihrer Gesamtheit ergebnislos verliefen.

4.4.2.8. Thüringen

Die thüringischen Abwahlprozesse hatten, aufgrund der mehrheitlichen Ablehnung des Souveräns, ein Scheitern zur Folge. Die grundsätzlichen Motive für das Verfahren waren politischer Natur und betrafen konkret in Artern die Sicherwähnung anderer politischer Mehrheitsverhältnisse. Die geringe Wahlbeteiligung ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Bürger gegen eine Abwahl waren bzw. die Vorwürfe gegen den Bürgermeister nicht eindeutig nachzuweisen waren. Ausgehend von der faktischen Teilnahme an Abstimmungsberechtigten (44,3%), hätten mindestens 75% gegen den Amtsinhaber stimmen müssen. Erst dann wäre das zweite Kriterium, ein Zustimmungsquorum von 30%, erreicht und der Bürgermeister erfolgreich abgewählt. Dennoch war auch die mehrheitliche Entscheidung der Bürger (65,4% für den Amtsinhaber) für einen Verbleib des Bürgermeisters.

4.5. Abwahlwahrscheinlichkeit vs. Amtsdauer des Bürgermeisters

Die von Hofmann in der Einleitung erwähnte Nebenthese, dass je länger ein Bürgermeister im Amt ist, es zum Streit und zu politischen Auseinandersetzungen im Stadtrat kommt, und schließlich die Mehrheit der Mandatsträger eine Abwahl initiieren könnte, soll nun auf ihren Bestand beurteilt werden. Nach dem Vorliegen der empirischen Erkenntnisse zu den bundesweiten Abwahlverfahren ist ein Zusammenhang zwischen der Amtsdauer des Bürgermeisters und dem Festlegen einer Abwahlwahrscheinlichkeit in Ansätzen vorhanden. Nebenbei muss angemerkt werden, dass eine genaue Festlegung wie die Abwahlhäufigkeit definiert wird, nicht ersichtlich ist. Die Kongruenz anhand der Verknüpfung zwischen Amtszeit und Möglichkeit der Abwahl ist aufgrund der empirischen Erkenntnisse in Brandenburg (hauptamtliche Bürgermeister), Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und teilweise Thüringen (hauptamtliche Bürgermeister) nachweisbar.

Konträr dazu sind die Abwahlprozesse in Rheinland-Pfalz, vor allem bei hauptamtlichen Bürgermeistern, nur durch eine erfolgreiche Entscheidung zur Abwahl eines ehrenamtlichen Bürgermeister belegt. Gleichermäßen ist im Saarland bei haupt- und ehrenamtlichen Amtsinhabern keine häufige Praxisanwendung zu finden. Die dortigen Erfahrungen mit dem direktdemokratischen Instrument beruhen auf einem gescheiterten Ratsbeschluss in Saarbrücken.

Genau ein gescheiterter Ratsbeschluss (Pinneberg) und ein erfolgloser Abwahlprozess hat in Schleswig-Holstein stattgefunden. Von einer vielfachen Anwendung zu sprechen ist in diesem Sinne vermessen. Vielmehr scheint es, dass erstens die Notwendigkeit in diesen Bundesländern bisher nicht in größerem Umfang gegeben war. Zweitens haben weder die Bürger noch die politischen Akteure keine oder geringe Erfahrungen mit diesem direktdemokratischen Instrument. Aufgrund dieser Tatsache scheuen beide Interessengruppen das Bestreben einer plebiszitären Entscheidung. Das Herausbilden einer politischen Kultur hat sich demzufolge noch nicht entwickeln können. Dieses Faktum kann auf der guten politischen Arbeit der aktuellen Bürgermeister beruhen, aber auch Gründe in der politischen Unerfahrenheit bzw. dem Desinteresse des Bürgers haben.

5. Zusammenfassung

In diesem Abschnitt sollen die Erkenntnisse aus den bundesweiten Abwahlverfahren, erfolgreiche und gescheiterte, zusammengefasst werden. Allgemein ist in den Ausführungen zum Vorschein gekommen, dass die Gemeindeordnungen, speziell die einzelnen Anlagen zur Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters, reale Folgen und entscheidende Auswirkungen auf die Kommunalpolitik haben. Am Ende dieser Darstellung steht ein generell anwendbares Muster, anhand dessen die Erfolgs- und Misserfolgskriterien einer Bürgermeisterabwahl objektiver zu erfassen sind. In erster Linie geht es um die Frage, ob bürger- oder ratsinitiierte Begehren in den betreffenden Flächenländern (Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein) erfolgreicher sind. Zweitens soll zum Ausdruck kommen, welche allgemeinen Erfolgchancen eine Abwahl im jeweiligen Bundesland hat. Passend dazu wird das erforderliche Zustimmungsquorum hinterfragt, aber auch die Wahlbeteiligung im konkreten Zusammenhang betrachtet. Drittens wird die Fragestellung beantwortet, ob eher die angeregten Verfahren der Opposition, der eigenen Partei des Bürgermeisters oder des gesamten Gemeinderats zum Erfolg führten. Es ist anzunehmen, dass eine höhere Einigkeit der Ratsparteien vom Bürger als Signal zur erfolgreichen Abwahl verstanden wird. Gleichwohl kann eine Vertrauensoffensive der eigenen Partei des Amtsinhabers viele Wählerstimmen kumulieren. Im Gegensatz dazu sieht der Souverän bei einer undeutlicheren Verteilung der Stimmen im Kommunalparlament womöglich einen eher parteipolitischen Machtkampf um das Amt des Bürgermeisters und entscheidet für einen Verbleib. Viertens erscheint interessant, welche Motive für die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Abwahl verantwortlich sind. Sind die politischen Verfehlungen des Bürgermeisters für die positive Wirkung der Abwahl dringende Voraussetzung oder werden eher juristische Motive zuerst vom Rat und dann durch den Bürger sanktioniert. Vielleicht führen jedoch persönliche Mängel des Repräsentanten zu einer Abwahl. Zum Abschluss wird fünftens ein Überblick über die Zusammensetzung des Kommunalparlaments verschafft. In Anlehnung an die These von Tsebelis steht die Anzahl der politischen Akteure im Raum. Werden erfolgreiche/erfolglose Prozesse meist durch wenige/mehrere Vetospieler im Rat durchgeführt. Aufgrund der empirischen Ergebnisse in den einzelnen Bundesländern werden in der Zusammenfassung nur diejenigen betrachtet, wo eine ausreichende Anzahl an Praxisfällen, erfolgreich und gescheitert, vorzufinden ist. Nach Anwendung dieses Kriteriums sind folgende Flächenländer weiter zu analysieren:

- a) Brandenburg,
- b) Hessen,
- c) Sachsen,
- d) Sachsen-Anhalt und
- e) Thüringen.

Die einzigste Ausnahme ist, dass bei der Unterscheidung ob rats- oder bürgerinitiierte Verfahren erfolgreicher sind, auch die vorhandenen Angaben aus Schleswig-Holstein hinzugezogen werden.

Generell kann nicht festgestellt werden, ob bundesweit ratsinitiierte Begehren erfolgreicher sind, als eingeleitete Entscheide durch die aktive Bürgerschaft. In den zu betrachtenden Bundesländern (Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein) sind keine Gemeinsamkeiten vorhanden. Die Rolle der Bürger bei der Initiativfunktion in den sächsischen Abwahlprozessen ist nur marginal zu verstehen. Zwei Abwahlverfahren waren bürgerinitiiert und im Ergebnis erfolglos. Demgemäß wurden alle erfolgreichen Verfahren durch die Vertretungskörperschaft initiiert. Die geringe Anwendung und die nicht vorhandenen Erfolgsaussichten von bürgerinitiierten Abwahlverfahren sind für Sachsen charakteristisch. Verantwortlich dafür ist einerseits ein sehr qualifiziertes Quorum in Höhe von $33 \frac{1}{3}\%$ der Abstimmungsberechtigten damit ein von Bürgern eingeleitetes Gesuch durch Ratsbeschluss anerkannt wird. Andererseits ist das höchste Zustimmungsquorum (50%) aller Kommunalverfassungen ein weiterer Faktor für die Erfolglosigkeit der Bürgerentscheide und folglich ein Grund für die zunehmende politische Inaktivität der Bürger ab 1998.

In Brandenburg ist anhand der empirischen Daten davon auszugehen, dass die erfolgreichen kommunalen Entscheidungsprozesse sowohl durch Ratsbegehren, als auch dem initiiierenden Bürgerbegehren ablaufen können. Aufgrund dieser Gleichverteilung sind beide Einleitungsmöglichkeiten für eine Abwahl wirksam. Das Ergebnis eines Abwahlprozesses ist folglich nicht davon abhängig, ob die Vertretungskörperschaft oder der Souverän das Verfahren in Gang setzt (hierzu näher in Kapitel 4.3.1.).

Die Analyse der empirischen Daten in Schleswig-Holstein ist aufgrund der bisher nur gescheiterten Abstimmungsergebnisse eingeschränkt durchführbar. Darüber hinaus fand bisher keine Abwahl des Bürgermeisters durch ein Bürgerbegehren statt. Ebenso die zwei stattgefundenen Ratsbegehren sind in ihrem Ausgang nicht erfolgreich gewesen. Von daher ist keine generelle Aussage zu den Erfolgchancen in den schleswig-holsteinischen Kommunen möglich. Die Tatsache, dass bisher keine Abwahl durch die aktive Bürgerschaft initiiert wurde, lässt die Vermutung offen, dass entweder keine Gründe für derartige kommunale Mitwirkung entstanden sind oder der Souverän diese direkte Einflussnahme noch nicht für sich entdeckt hat. Dennoch ist schon der erste Schritt, die Initiativphase, eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Abwahl des Bürgermeisters. Von welchem Akteur (Bürger oder Vertretungskörperschaft) diese Handlung vorgenommen wird, hat auf das Ergebnis des Verfahrens keinen Einfluss. Zwar sind in Sachsen die bürgerinitiierten Verfahren gescheitert, aber die brandenburgische Praxis widerlegt diese Vermutung. Zudem scheiterten die Abwahlprozesse in Wernitzgrün und Arnsdorf nicht an der plebiszitären Entscheidung, sondern am notwendigen

Zustimmungsquorum in Verbindung mit einer zu geringen Wahlbeteiligung. Dieser Zusammenhang wird im Folgenden weiter ausgeführt.

Die Abwahl des Bürgermeisters ist ein Ereignis, dass die Wahlberechtigten eher mobilisiert, als andere Wahlen und folglich sind die Zustimmungsquoren zunächst von untergeordneter Bedeutung. Abgewählte Bürgermeister sind in den meisten Fällen an der demokratischen Entscheidung der Bürger gescheitert und nicht am Zustimmungsquorum (Brandenburg, Thüringen, Hessen). Diese Aussage kann aber nicht für alle Bundesländer bestätigt werden. Die Ausnahmefälle der getroffenen Vermutung, das Zustimmungsquorum erlangt keine Bedeutung im Abwahlverfahren, sind teilweise in Sachsen-Anhalt (Zeitz und Blankenburg) sowie grundsätzlich in Sachsen vorzufinden.

Die kommunalen Entscheidungsprozesse in Sachsen-Anhalt scheiterten an einer vergleichsweise geringen Wahlbeteiligung in Verbindung mit einem knappen Ausgang der Abstimmung. Das notwendige Quorum (30%) wurde in Blankenburg mit 29,3% Zustimmung aller Abstimmungsberechtigten allerdings nur knapp verfehlt. Die Befürwortung der Wahlberechtigten in Zeitz war deutlich geringer als die erforderliche gesetzliche Grenze und betrug nur 20,3%. Vorausgesetzt eine niedrigere Hürde ist in der Gemeindeordnung verankert (siehe Schleswig-Holstein), wären beide Entscheidungen rechtswirksam gewesen. Noch stärker kommt das Vorhandensein des hohen Zustimmungsquorums in Sachsen zum tragen. Der bundesweit höchste Wert (50%) sorgt für eine Reihe von gescheiterten Abwahlverfahren, obwohl die Bürger ein Verbleiben des betreffenden Bürgermeisters mehrheitlich ablehnen. Die erfolgreichen Abwahlprozesse bedingen somit einer überdurchschnittlich hohen Wahlbeteiligung, durchschnittlich 78% in allen vier Verfahren, und einer deutlichen Entscheidungsmehrheit der abstimmenden Bürger. In Görlitz, Rodewisch, Oybin und Machern stimmten im Schnitt 82,8% der teilnehmenden Bürger für die Abwahl. Diese sehr hohen Ergebnisse sind die unumgänglichste Bedingung, damit ein sächsischer Amtsinhaber erfolgreich abgewählt werden kann. Für das Scheitern der Abwahlverfahren in Sachsen ist grundsätzlich das Zustimmungsquorum verantwortlich. Die zumeist durchschnittliche Wahlbeteiligung zwischen 39,0% und 68,1% ist trotz hoher Abwahlzustimmung der Bürger (62,5% bis 80,0%) der entscheidende Indikator für das Scheitern der Abstimmung.

Die Praxis in den brandenburgischen, hessischen und thüringischen Kommunen zeigt ein sehr demokratisches Bild in der Anwendung des Abwahlverfahrens. Keine mehrheitliche plebiszitäre Entscheidung für eine Abwahl des Bürgermeisters scheiterte am gesetzlichen Zustimmungsquorum in Höhe von 25% (Brandenburg) bzw. 30% (Hessen und Thüringen). Der Grund dafür ist nicht eindeutig zu erkennen, liegt aber einerseits an den deutlichen geringeren Hürden im Vergleich zu Sachsen, aber andererseits auch an den überdurchschnittlichen Wahlbeteiligungen. Diese Tatsache kann vor allem für Hessen und Thüringen festgestellt werden. Die etwas geringere Teilnahme der Abstimmungsberechtigten

in Brandenburg wird durch das niedrige Quorum kompensiert. Dennoch ist eine hohe Wahlbeteiligung notwendige Voraussetzung für ein erfolgreiches Abwahlverfahren. Für den Fall, dass die Wählerbeteiligung geringer ist, müssen verhältnismäßig mehr Abstimmungsberechtigte gegen den Verbleib des Amtsinhabers stimmen. Liegt sodann noch ein sehr hohes gesetzliches Zustimmungsquorum vor (z.B. Sachsen), dann nimmt die Chance auf einen erfolgreichen Abwahlprozess zunehmend ab. Vorausgesetzt eine Wahlbeteiligung in einer sächsischen Kommune liegt bei 60% müssten mind. 83,4% der tatsächlich Abstimmenden gegen den Bürgermeister votieren. Bei der gleichen Teilnahme von Abstimmungsberechtigten in Hessen muss nur die Mehrheit der Abstimmenden gegen den Bürgermeister votieren.

Ein zusammenfassender Vergleich zwischen Wahlbeteiligung und Zustimmungsquorum und die daraus resultierende Erfolgswahrscheinlichkeit des Abwahlvorgangs für die einzelnen Bundesländer wird im Folgenden vorgenommen. Einschließlich dieser Aussage werden Verbesserungsansätze für die festgestellten Verhältnisse vorgestellt. Vor allem in Sachsen sollten Überlegungen angestellt werden, die eine realitätstreue und demokratischere Abbildung der Wahlbeteiligung fördern. Eine mehrheitliche Entscheidung des Souveräns kann nicht durch ein kommunalverfassungsrechtliches Element außer Kraft gesetzt werden, dass die Zustimmung von der Hälfte der Abstimmungsberechtigten voraussetzt. Konkret kann der Bürgermeister zwar von einer Minderheit gewählt, aber nur von einer qualifizierten Mehrheit abgewählt werden. Dieses bestehende Missverhältnis muss den gesetzlichen Richtlinien in anderen Bundesländern angepasst werden. Ein weiterer Schritt ist, die durchschnittliche Wahlbeteiligung der zurückliegenden Wahlen (z.B. der letzten zehn Jahre) als volles Hundert anzusehen und nicht die tatsächliche Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten. Eine zusätzliche Alternative wäre, dass eine Beteiligung ausreichend ist, wie die Teilnahme bei der vorangegangenen Wahl zum Bürgermeister war. Weitere Ausführungen zur Reformierung des Abwahlinstrumentes sind vorstellbar. Eine Abkopplung dieses direktdemokratischen Instrumentes von den allgemeinen Bestimmungen zum Bürgerentscheid kann anhand der vorliegenden empirischen Ergebnisse ein zusätzlicher Lösungsansatz sein. Der Grund dafür ist, dass die Abwahl eines Bürgermeisters nicht mit den allgemeinen Bürgerentscheiden zu vergleichen ist, weil das Ereignis umfangreichere Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung und Gestaltung der kommunalen Politik hat.

Für die restlichen Bundesländer ist das bisher angewendete Verfahren unter demokratischen Gesichtspunkten und den erforderlichen gesetzlichen Hürden vertretbar. Einzig die nicht vorhandene Möglichkeit des Bürgerbegehrens zur Bürgermeisterabwahl in Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt sollte überdacht werden. Die empirischen Ergebnisse in Brandenburg zeigen, dass die direktdemokratische Mitwirkung der Bürger, auch als initiiertes Element in der Kommunalverfassung, unproblematisch ist. Eine Befürchtung, dass Minderheiten den politischen Verhältnissen in Kommunen

anhaltend Schaden zufügen können, ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil wird erst durch den Souverän der Blickwinkel auf Verfehlungen des amtierenden Bürgermeisters geschärft. Diese Art der Einschätzung wird von politischen Akteuren und wirtschaftlichen Unternehmungen bisweilen vermieden und erst durch Druck der aktiven Bürgerschaft intensiviert. Im Zusammenhang mit den Initiatoren eines Abwahlprozesses wird anschließend analysiert, welche Akteure die kommunale Entscheidung in Gang setzen bzw. dem Beschluss im Rat zustimmen. Schon im Kapitel 3.2. waren theoretische Vermutungen angestellt wurden, dass eher die Oppositionsparteien eine Abwahl verstärkt einsetzen. Darüber hinaus ist auch auf die Möglichkeit der Abwahl durch die eigene Partei aufmerksam gemacht wurden.

Als ein Instrument der Opposition kann das Abwahlverfahren nicht bzw. nur eingeschränkt und kennzeichnend für einzelne Bundesländer bezeichnet werden. Die anfängliche Vermutung, dass überwiegend die parteifremden Parteien den Bürgermeister erfolgreich abwählen, ist teilweise in Thüringen vorzufinden. Vor allem in Hildburghausen ging die Initiative im Rat und der Beschluss ausschließlich von einer Mehrheit der oppositionellen Parteien aus. Der Grund für dieses Handeln lag darin, dass die eigene Partei geschlossen dagegen war. Mit der knappen Mehrheit von 68% der Oppositionsstimmen war jedoch die Einleitung zur plebiszitären Abstimmung möglich. Desgleichen ging in Königsee die Antragsstellung von einer parteifremden Partei aus. Aufgrund der Stimmenverteilung im Rat war ein Alleingang der Opposition durchführbar und die Partei des Bürgermeisters schloss sich beim Ratsbeschluss der vorausgegangenen Abwahlinitiative an.

In Sachsen ergibt sich in Bezug auf die handelnden Akteure ein völlig anderes Bild. Wiederum sind es grundsätzlich politische Akteure die eine erfolgreiche Abwahl anregen – in Rodewisch stellte die FDP (Opposition) den Antrag zur Abwahl. Dessen ungeachtet kommen die politischen Akteure meist aus den Reihen der eigenen Partei (Görlitz, Machern). Die eigene Partei setzt nicht nur den Antrag auf die Tagesordnung der Vertretungskörperschaft, sondern agiert ungeachtet der bestehenden Mehrheitsverhältnisse. Ohne die Mitwirkung der Partei des Bürgermeisters wäre ein Ratsbeschluss zur Einleitung des Entscheids an der gesetzlichen Hürde (3/4-Mehrheit) gescheitert.

Für die restlichen Bundesländer (Brandenburg, Hessen und Sachsen-Anhalt) ist überwiegend ein Konsens von allen Ratsparteien zu erkennen. Nur vereinzelt konnten Bürgerinitiativen sowie wirtschaftliche Interessen ein Bürgerbegehren in Gang setzen. Diese gemeinsame und parteiübergreifende Beschlussfindung äußert sich in einstimmigen oder sehr eindeutigen Ratsbegehren. Abschließend ist aufgrund der empirischen Daten anzunehmen, dass ein sehr eindeutiger Beschluss des Gemeinderates keinen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Abwahl hat. Auch die erfolglosen Abwahlverfahren bedürfen zunächst einer ausreichend hohen Zustimmung im Rat. Infolgedessen ist ein Zusammenhang zwischen dem qualifizierten Ratsbeschluss und dem Ausgang des Abwahlverfahrens auszuschließen

und die plebiszitäre Entscheidung ist unabhängig von der Entscheidung der Mandatsträger. An dieser Stelle wird näher betrachtet, welche Rolle die Motive einer Abwahl spielen.

Wie schon im Kapitel 2.2. betrachtet, können die Gründe für ein Abwahlverfahren verschiedener Art sein. Die zentrale Frage ist, welche Art von Motiven (politisch, juristisch oder persönlich) für erfolgreiche Verfahren sorgt oder bei welchen Verfehlungen die kommunalen Entscheidungsprozesse scheitern. Kann man davon ausgehen, dass einem Bürgermeister ein juristisches Fehlverhalten nachgewiesen wird, sollte eine Abwahl unmittelbar stattfinden können. Wie aber schon dargestellt wurde, sind auch verurteilte Bürgermeister weiterhin im Amt tätig. Weiterhin soll die schon angesprochene Frage beantwortet werden, ob Bürgermeister aufgrund politischer Fehler zur Verantwortung gezogen werden sollten. Daraufhin werden die politischen Motive der bundesweiten Abwahlprozesse in der Mehrheit sein. Die konkrete Betrachtung der Abwahlmotive bei den erfolgreichen Verfahren bestätigt diese Vermutung. Die amtierenden Bürgermeister werden zumeist aufgrund von politischen Motiven abgewählt. Diese Tatsache macht deutlich, dass das direktdemokratische Instrument eindeutig politischer Art ist und weniger aus juristischen Gesichtspunkten betrachtet werden muss. Die häufigste politische Begründung der Abwahl ist das zerrüttete bzw. ein gestörtes Vertrauensverhältnis zwischen Bürgermeister und dem Rat (z.B. Großenehrich, Mendhausen, Ober-Mörlen, Schlangenbad, Queis und Oybin). Die Mandatsträger sehen sich nicht mehr in der Lage, mit dem Bürgermeister zu arbeiten. Konkrete Argumente sind dahingehend, dass dem Amtsinhaber Entscheidungen am Rat vorbei oder politische Unfähigkeit und Untätigkeit vorgeworfen werden. Die kritische Hinterfragung der Arbeitsweise des Bürgermeisters kann dann, unter Beachtung der politischen Mehrheitsverhältnisse, in ein (erfolgreiches) Abwahlverfahren münden. Dem ungeachtet ist einzuwenden, dass der Ergebnisausgang des kommunalen Entscheidungsprozesses nicht so stark durch die politischen Motive beeinflusst wird. Zwar kann dadurch recht einfach eine notwendige Mehrheit im Rat erreicht werden, aber die Vermittlung des immanenten Misstrauens zwischen Vertretungskörperschaft und Bürgermeister müssen die Bürger objektiv nachvollziehen können. Das Verständnis die persönlichen Verfehlungen zum Bürger zu kommunizieren haben die lokalen Parteiakteure, Wählervereinigungen und Bürgerinitiativen noch nicht in vollem Umfang geschafft. Auch das ist ein Grund, warum verschiedene Bürgermeister trotz möglicher politischer Schuldzuweisungen nicht abgewählt werden. Die Vermittlung der Probleme des Rates auf die Ebene der Bürger enthält viele Ressourcen. Meist erkennen die Bürger keine Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit der Kommunalvertretung und dem Bürgermeister und stimmen gegen eine Abwahl. Die Transparenz des aktuellen Amtsinhabers ist zwar vorhanden, aber eine konkrete Zurechnung von Problemen findet nicht statt. Dieser Mangel in der Kommunikation zwischen den Ratsmitgliedern und dem entscheidenden Souverän kann nur durch eine verbesserte Transparenz in der politischen Arbeitsweise beseitigt werden. Eine eindeutige Zuweisung von Verantwortung für die komplexen Sachverhalte in der Kommune kann Probleme und Fehler besser zuordnen. Problematisch dabei ist, dass vor allem in kleineren Gemeinden

der Bürgermeister schnell für die finanziellen oder wirtschaftlichen Probleme verantwortlich gemacht wird, weil kein Bau- oder Wirtschaftsbürgermeister, wie in großen Städten zeitgemäß, vorhanden ist. Dadurch ist auch zu erklären, dass die bundesweiten Abwahlverfahren vorrangig in kleineren Städten und Gemeinden stattfinden und weniger in großen Städten (Potsdam, Hanau). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die politischen Motive für eine Abwahl mehrheitlich angewendet werden, aber nicht unbedingt eine Aussage über den Ausgang des Prozesses getroffen werden kann. Die politischen Motive sind zwar der entscheidende Grund für die Einleitung einer Abwahl, aber es sind sowohl erfolgreiche als auch gescheiterte Abwahlprozesse vorzufinden. Diese Begründung findet auch für die politischen Motive einer Abwahlentscheidung Bestätigung. Die persönlichen Argumente treten meist in Verbindung mit den politischen Motiven auf und seltener als einzelner Grund für einen Abwahlprozess. Exemplarisch steht in diesem Zusammenhang die Begründung der politischen Akteure zur Abwahl des Bürgermeisters in Görlitz. Diesem wurde in erster Linie sein Führungsstil (persönlich) zum Verhängnis, welcher dann in einen politischen Grund (das gestörte Vertrauensverhältnis im Stadtrat) mündete. Erst im zweiten Schritt lastete man Matthias Lechner finanzielle Versäumnisse bei städtischen Unternehmen (Stadtwerke, Krankenhaus und Mülldeponie) als weiteren politischen Fehler an.

Bei vorliegenden juristischen Verfehlungen des Bürgermeisters ist die plebiszitäre Entscheidung grundsätzlich von Erfolg gekrönt (Eberswalde, Hildburghausen, Krosigk, Queis, Oppin, Machern). Die Überschreitung von rechtlichen Kompetenzen und eine Verurteilung des Bürgermeisters sind für den Ausgang des kommunalen Entscheidungsprozesses entscheidend. Wird der Amtsinhaber verurteilt (meist wegen Untreue, Bestechlichkeit oder Unterschlagung), ist von einem erfolgreichen Abwahlprozess auszugehen. Verwundernswert ist jedoch die Tatsache, dass zwar einigen Amtsträgern ein juristisches Fehlverhalten später nachgewiesen wurde, aber die Motive der Abwahlinitiatoren diese offenkundige Begründung scheuten, obwohl dabei von einem erfolgreichen Abwahlausgang auszugehen ist. Stattdessen wurden politische oder persönliche Mängel des Amtsinhabers vorgeschoben. Im Hinblick auf bestimmte Meinungsäußerungen in einem laufenden Gerichtsverfahren ist dieses zurückhaltende Verhalten der politischen Akteure jedoch nachzuvollziehen. Außerdem kann, unter Rücksicht auf die weitere Entwicklung der Kommune, kein langjähriges Gerichtsverfahren abgewartet werden. Die politischen Entscheidungsträger suchen derweil nach anderen Motiven (politisch oder persönlich) um eine erfolgreiche Abwahl herbeizuführen.

Bei der Betrachtung der möglichen Motive einer Abwahl stehen die politischen und persönlichen Fehler der Bürgermeister im Vordergrund. Die juristischen Vergehen der direkt gewählten Bürgermeister kommen zwar seltener vor, aber haben eine entscheidende Wirkung auf den Ausgang des Abwahlprozesses. Sind juristische Beweggründe vorhanden, dann ist von einer erfolgreichen Abwahl auszugehen. Eine solche Verallgemeinerung, dass vorhandene juristische Motive das Abwahlergebnis

beeinflussen, kann für die politischen und persönlichen Gründe nicht bestätigt werden. Eine Begründung dafür ist, dass die Abstimmungsberechtigten in manchen Fällen nicht eindeutig von der Schuld des Bürgermeisters überzeugt sind, um für die Abwahl des Amtsinhabers zu stimmen. Ein weiteres Problem, welches bei der Behandlung von Abwahlmotiven auftritt ist, dass beim Vorhandensein von juristischen Motiven zwar eine Abwahl erfolgreich ist, aber die Einleitung in Form des Ratsbeschlusses in einigen Fällen scheitert (Saarbrücken, Dresden und Wuppertal). Warum diese Abwahlinitiativen nicht weiter geführt wurden, kann verschiedene Gründe haben. Ausnahmslos wurde die plebiszitäre Entscheidung durch eine parteieigene oder oppositionelle Mehrheit verhindert. In Dresden kann die CDU-dominierte Bürgermeisterriege ohne Rücksicht auf den FDP-Bürgermeister politisch handeln und in Saarbrücken und Wuppertal war die Anzahl der SPD-Sitze ausreichend, damit das gesetzliche Quorum unerreich blieb. Dieses Zusammenspiel zwischen der Anzahl von Ratsparteien und einer Veränderung auf einem Politikfeld soll im Folgenden untersucht werden. Die Annahme von Tsebelis, dass bei wenigen Akteuren der Status quo eher veränderbar ist als bei einer höheren Anzahl von Ratsparteien bildet die Grundlage. Demgemäß ist die erfolgreiche Einleitung der Abwahl bei wenigen Parteien in der Vertretungskörperschaft eher zu erwarten.

Unter Berücksichtigung der erfolgreichen Abwahlprozesse in Brandenburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist die mengenmäßige Anzahl der vorhandenen Parteien nicht entscheidend. Es gibt Verfahren bei denen nur zwei (Mendhausen, Queis) oder drei Ratsparteien (Oppin) im Rat vorhanden sind und Prozesse, wo die Anzahl der politischen Akteure höher war. In Görlitz waren acht Parteien bei der Abwahl von Matthias Lechner im Stadtrat vertreten. Fünf Fraktionen (CDU, SPD, PDS, DSU und Bündnis90/Die Grünen) votierten gegen den Amtsinhaber. In Hanau stimmten sogar alle sechs Parteien gegen die damalige Bürgermeisterin. Die durchschnittliche Anzahl der Fraktionen in der Vertretungskörperschaft, bei gleichzeitigem erfolgreichem Abwahlverfahren, liegt zwischen vier und fünf Vereinigungen. Durch die zweimalige Behandlung des Abwahlverfahrens im Rat und den bestehenden hohen Quoren beim Ratsbeschluss sind eindeutige Entscheidungen erforderlich. Aufgrund dieser Tatsachen ist nicht davon auszugehen, dass die Anzahl der Ratsparteien einen direkten Einfluss auf das Ergebnis des Abwahlvorgangs hat. Bei der Frage, ob eine plebiszitäre Entscheidung in Gang gesetzt wird, steht die Zusammensetzung des Kommunalparlaments im Vordergrund. Dabei ist der weitere Fortgang des Verfahrens und mögliche Erfolg der Abwahlinitiative jedoch fallweise zu charakterisieren.

102 Die Abwahl von Bürgermeisern - ein bundesweiter Vergleich

Weitere Fragen, die bei der Betrachtung der empirischen Erkenntnisse von bundesweiten Abwahlverfahren auftreten, sind:

- a) wie können die hohen Fallzahlen in neuen Bundesländern, obwohl dort die kommunale Selbstverwaltung erst seit 15 Jahren praktiziert wird, faktisch begründet werden,
- b) warum kommt eine hohe Anzahl von Abwahlen in manchen Bundesländern vor,
- c) kommen in Bundesländern mit einem „schwächeren“ Bürgermeister mehr Abwahlen vor und
- d) welche Auswirkungen hat der Abwahlprozess auf die weitere Entwicklung der Kommune?

Aufgrund von Ressourcenproblemen auf der kommunalen Ebene, vor allem finanzieller Art, stehen die Bürgermeister wahrscheinlich verstärkt in der Kritik. Diese wirtschaftlichen Nachteile äußern sich in einer zunehmenden Unzufriedenheit in der lokalen Bevölkerung. Eine ansteigende Arbeitslosigkeit, das sinkende Kulturangebot und die geringen Möglichkeiten zur Kinderbetreuung können Faktoren sein, die eine zunehmende Mehrheit an Abstimmungsberechtigten dazu veranlassen, dass eine Veränderung in der Personalpolitik der Kommune stattfinden muss. Unter diesem Druck sehen die Oppositionsparteien eine Chance den parteifremden Bürgermeister abzuwählen und leiten die plebiszitäre Entscheidung ein. Die schlechteren Voraussetzungen in finanziellen, personellen und strukturellen Fragen können eine Ursache für die mengenmäßig hohen Abwahlverfahren in den neuen Bundesländern sein. Beiläufig kommt hinzu, dass aus den positiven Erfahrungen im Umgang mit diesem direktdemokratischen Instrument, eine häufigere Anwendung abzuleiten ist. Die Voraussetzung dafür ist aber, dass sich Verfehlungen von Bürgermeistern wiederholen oder die Missstände in den Kommunen erneut auftreten.

Bereits im Kapitel 4.2. und der Abbildung 8 „Bundesweiter Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen“ wurde auf die Häufigkeit von Abwahlprozessen und den Einführungszeitpunkt des direktdemokratischen Instruments im jeweiligen Bundesland eingegangen. Aktuell soll die Frage geklärt werden, warum in bestimmten Flächenländern die Abwahlverfahren häufiger vorkommen? Ungeachtet des Zeitpunkts der Möglichkeit zur Durchführung von Abwahlverfahren sind trotz gleicher institutioneller Voraussetzungen Unterschiede in der Praxisanwendung vorhanden. Betrachtet man Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen, so ist in allen Flächenländern die Abwahl des Bürgermeisters seit 1994 möglich.

Die institutionellen Voraussetzungen (siehe Abbildung 5) sind beim Zustimmungsquorum identisch (30%). Der Vergleich der Ratsmehrheiten beim Beschluss spricht eher dafür, dass in Sachsen-Anhalt weniger Abwahlverfahren durchgeführt werden, weil die gesetzliche Hürde (3/4-Mehrheit) etwas höher ist als in den anderen Bundesländern (2/3-Mehrheit). Nach Untersuchung der empirischen Ergebnisse kann die vorhergehende Annahme nicht bestätigt werden. Trotz einheitlicher Voraussetzungen teilt

sich die Anzahl der Abwahlverfahren in zwei Gruppen – Rheinland-Pfalz und das Saarland mit sehr geringen Praxisfällen und Sachsen-Anhalt sowie Thüringen mit einer vergleichsweise hohen Anzahl an Verfahren. Demgemäß kann die Aussage, die Häufigkeit von Abwahlprozessen ist abhängig vom Einführungszeitpunkt des kommunalrechtlichen Elements, nicht bestätigt werden. Die schon angesprochenen Einflüsse der konkreten Verhältnisse in den Kommunen bewirkt möglicherweise das vorliegende Resultat. Dessen ungeachtet kann grundsätzlich bestätigt werden, dass die längere Abwahlmöglichkeit mehr Verfahren hervorbringt.

In Anlehnung an den vorherigen Ländervergleich werden weitere Bundesländer hinzugezogen. Brandenburg und Hessen (jeweils 1993) sowie Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (alle 1994) weisen, im Gegensatz zu Ländern mit späterem Einführungszeitpunkt, eine hohe Anzahl von Abwahlverfahren vor. Dennoch hat diese Annahme keine generelle Gültigkeit für alle betreffenden Flächenländer. In Rheinland-Pfalz und Saarland sind die Abwählerfahrungen, trotz bestehender Möglichkeit seit 1993, sehr gering.

Die Frage nach der Dominanz von Bürgermeistern in verschiedenen Gemeindeordnungen (siehe Kapitel 2.4.) und die evtl. geringe Abwahlhäufigkeit wird im Folgenden näher geprüft. Gleichzeitig wird der Umkehrschluss, in Bundesländern mit einem „schwächeren“ Bürgermeister finden mehr Abwahlprozesse statt, betrachtet. Bezieht man diese Einordnung der einzelnen Flächenländer auf den o.g. Zusammenhang zwischen der Machtstellung des Bürgermeisters aufgrund der Gemeindeordnung so sind, unter Nichtbeachtung aller anderen Faktoren, in Hessen, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Abwahlverfahren sehr häufig vorzufinden. Wiederum erfolgen in Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur wenige kommunale Entscheidungsprozesse zum Verbleib des Bürgermeisters. Unter Berücksichtigung der empirischen Ergebnisse ist ein ambivalentes Bild der oben getroffenen Vermutung gegenwärtig. Die Häufigkeit von Verfahren kann für Hessen und Brandenburg nachvollzogen werden. Eine hohe Anwendung der Verfahren ist in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nicht zu verzeichnen. Das geringe Vorkommen von Abwahlprozessen ist in Rheinland-Pfalz und im Saarland nachzuvollziehen. Im Gegensatz dazu sind die theoretischen Vorstellungen, ein schwacher Bürgermeister setzt eine hohe Abwahlhäufigkeit voraus, für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nicht vorhanden. Die Aussage, dass eine bundeslandspezifische Betrachtung der Anzahl von kommunalen Abwahlprozessen notwendig ist, verfestigt sich weiter.

Die Frage nach den Auswirkungen der Abwahlprozesse auf die zukünftige Kommunalpolitik wurde schon mehrfach gestreift. Eine erste Vermutung war, dass der Souverän bei positiven Entscheidungsverläufen und bestehenden Missverhältnissen in der lokalen Politik auf eine Vertiefung der Anwendungserfahrungen drängt. Im Rahmen der Befragung wurden die zukünftigen Effekte nach

Beendigung des Abwahlprozesses hinterfragt. Die Antworten sind breitgefächert und es ist keine entscheidende Tendenz zu einem bestimmten Wirkungsmerkmal zu erkennen. In einigen Orten (Hanau, Ober-Mörlen, Lollar, Nideggen und Artern) waren nach Abwahlen innerparteiliche Veränderungen vorhanden und anderenorts (Hildburghausen, Königsee, Machern, Liebstadt) entscheidende Impulse auf kommende Wahlen festgestellt wurden. Des Weiteren gibt es viele Kommunen, wo keine Auswirkungen (Oppin, Krosigk, Großenhain, Rodewisch, Arnsdorf, Aue, Bisingen) zu erkennen waren oder eine zunehmende Akzeptanz gegenüber dem Abwahlverfahren (Kemberg, Königsee, Machern) auffällig war. Als sehr gering wird eine Resignation in der Bevölkerung aufgrund des kommunalen Entscheidungsprozesses angesehen. Vor allem in Zeitz war diese Antwort auch begründet, da die plebiszitäre Entscheidung nicht an der Mehrheit der Bürger sondern dem Zustimmungsquorum scheiterte.

Dennoch erscheint eine einheitliche Ausführung zum Abwahlverfahren des Bürgermeisters im kompletten Bundesraum dringend erforderlich. Die rationale Begründung für die Gegensätze in den einzelnen Kommunalverfassungen ist sachlich und demokratisch nicht nachvollziehbar. Zudem sind die jeweiligen Eigenschaften des Abwahlverfahrens für jedes Bundesland anders. Vor allem die verschiedenen Hürden zum Ratsbeschluss und der Höhe des Zustimmungsquorums müssen überdacht werden. Vorstellbar ist, dass eine 2/3-Mehrheit in der Vertretungskörperschaft oder 20% der Bevölkerung die plebiszitäre Entscheidung einleitet und das Zustimmungsquorum bei 25% der Abstimmungsberechtigten liegt. Aufgrund dieser Hürden ist einerseits die Abwahl des Bürgermeisters praktisch anzuwenden und andererseits ein Schutz vor politischen Minderheiten gewährleistet bzw. die Aufgabe des Bürgermeisters (vor allem bei ehrenamtlicher Tätigkeit) noch attraktiv.

Als weiteres Merkmal sollte in alle Gemeindeordnungen aufgenommen werden, dass nicht nur das Kommunalparlament sondern auch der Souverän eine Abstimmung über den Bürgermeister einleiten kann. Dieses Recht auf direkte Abwahlinitiative, wie es in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein besteht, entfaltet entscheidenden Druck auf den Bürgermeister und die Ratsparteien. Nicht umsonst sind nach Angaben des brandenburgischen Innenministeriums bereits 188 Bürgermeister zurückgetreten (Stand 2000). An dieser Stelle kann nicht nachgewiesen werden, welche Anzahl von Bürgermeistern unter dem Druck einer bevorstehenden Abwahl zurückgetreten sind. Es ist dem ungeachtet davon auszugehen, dass eine nicht unbedeutende Menge dieser Gruppe zuzuordnen ist. Für Brandenburg wurde im Jahr 1997 festgestellt, dass „rund 150 Bürgermeister [...] ihr Amt unter dem öffentlichen Druck freiwillig aus den verschiedensten Gründen freiwillig“⁸⁹ aufgaben. Die weitere Betrachtung für Kommunen in Sachsen-Anhalt zu diesem Zeitpunkt ergab, dass rund 100 Bürgermeister vor einer

⁸⁹ Tebben, Gesche: Bürgermeisterkegeln, in: Junge Welt vom 07.03.1997.

möglichen Abwahl kapitulierten. Für eine nachgelagerte Betrachtung zum Abwahlverfahren erscheinen diese Tatsachen sehr interessant, aber eine statische Erhebung wird schwer durchzuführen sein.

Betrachtet man die Motive einer Abwahl, so ist es nicht erstrebenswert, dass bestimmte Gründe gesetzlich festgelegt werden müssen, damit eine Abwahl stattfinden kann. Aufgrund der Subjektivität bei persönlichen Fehlern oder auch bei der Frage nach dem politischen Vorgehen (ob Entscheidungen richtig/falsch sind, ist schwer zu beurteilen) steht eine Diskussion nicht zur Debatte. Einzig die Verfahrensregelungen bei nachgewiesenen juristischen Vergehen müssen einer näheren Prüfung standhalten. Dabei scheint es sinnvoll, dass sodann nicht mehr die Vertretungskörperschaft eine Abstimmung einleiten sollte, sondern sofort der Souverän entscheidet. Ein Sperren der politischen Akteure gegen die weitere Konsequenz der bestätigten Vorwürfe (Wuppertal, Saarbrücken, Dresden) ist folglich nicht mehr möglich. Aufgrund von welchen bestehenden Voraussetzungen ist ein Abwahlverfahren wahrscheinlich erfolgreicher? Die bundesweite Charakteristik sowohl für erfolgreiche als auch gescheiterte Prozesse ist grundsätzlich nicht durchführbar. Ausgehend von einer mehrheitlichen plebiszitären Entscheidung für die Amtsenthebung des Bürgermeisters sollen nur günstige Voraussetzungen für erfolgreiche Verfahren festgelegt werden. Das Muster für aussichtsreiche Abwahlverfahren, welches für alle Flächenländer anwendbar ist, muss wie folgt aussehen:

- a) in kleineren Kommunen ist eine Abwahl aussichtsreicher,
- b) die Wahlbeteiligung muss sehr hoch sein,
- c) ein einstimmiger Beschluss in der Kommunalvertretung fördert den erfolgreichen Ausgang,
- d) positive Abwählerfahrungen beim Souverän (für das jeweilige Bundesland betrachtet) sind von Vorteil,
- e) die konkrete Vermittlung der Gründe für eine Abwahl gegenüber dem Bürger ist enorm wichtig und
- f) die gesetzlichen Voraussetzungen beim Zustimmungsquorum müssen anhand der gegenwärtigen Wahlbeteiligung ausgerichtet sein.

Fortgesetzt werden können die gesamten Ausführungen, indem betrachtet wird, wie lange der Bürgermeister tatsächlich im Amt war. Aufgrund dieser Erkenntnisse ist festzustellen, ob es zu Beginn der Amtszeit zu Abwahlprozessen gekommen ist oder erst am Ende. Außerdem ist die Unterstützung des Bürgermeisters im Rat von eminenter Bedeutung. Wie wirkt sich dieser Beistand oder das Unterlassen der parteilichen Hilfe auf den Beschluss aus? Daneben sind weitere Vergleiche zwischen einzelnen Bundesländern vorstellbar oder die Frage nach der Gültigkeit der gegenwärtigen Quoren wird vertieft. Ein interessanter Ansatz, den es weiter auszubauen gilt, ist zudem die Tatsache, dass in den neuen Bundesländern die Mehrzahl der Abwahlverfahren stattgefunden hat.

6. Literaturverzeichnis

- Arndt, Marcus: Direktabwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, Nr.12, 2001.
- Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.
- Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2001.
- Bogumil, Jörg: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Leske+Budrich, Opladen, 2002.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- Bovenschulte, Andreas / Buß, Annette: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden, 1996.
- Braschos, Franz / Vogt, Rüdiger: Kommunalpolitik in Stadt und Land, Deutscher Kommunalverlag, Erfurt, 1991.
- Buß, Annette: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2000.
- Cronin, Thomas E.: Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum, and Recall, harvard University Press, Cambridge, 1989.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997.
- Gisevius, Wolfgang: Der neue Bürgermeister, Bonn, Dietz, 1999.
- Heußner, Hermann K.: Der „Recall“ in den USA – eine Anregung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Kritische Justiz, Nr.31, 1993.
- Hirscher, Gerhard / Huber, Roman (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide – Direkte Demokratie in der Diskussion, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, München, 2006.
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo: Kooperative Demokratie, Campus-Verlag, Frankfurt/Main, 2006.
- Kampwirth, Ralf: Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern auf Kommunalebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2003.
- Kersting, Norbert: Die Zukunft der lokalen Demokratie, Campus, Frankfurt/M., 2004.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer neuen Bürgerverfassung, in: Jung, Otmar: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, Olzog, 2001.
- Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern - eine Einführung, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2003.

- Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Verlag für Sozial-wissenschaften, Wiesbaden, 2005.
- Lange, Ulrike: Der hauptamtliche Bürgermeister, Waxmann-Verlag, Münster, 1999.
- Ott, Yvonne: Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1994.
- Paust, Andreas: Direkte Demokratie in der Kommune, Stiftung Mitarbeit, Bonn, 2000.
- Priebe, Christoph F.: Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, Duncker&Humblot, Berlin, 1997.
- Ritgen, Klaus: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Nomos, Baden-Baden, 1997.
- Schefold, Dian / Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung, Birkhäuser, Basel, 1996.
- Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Campus, Frankfurt/M., 1999.
- Schmehl, Arndt: Sachlichkeitsgebot und Rechtsschutzfragen bei der plebiszitären Abberufung von Bürgermeistern und Landräten, in: Kommunaljurist, 3.Jahrgang, Heft 9, 2006.
- Tsebelis, George: Veto Players - How Political Institutions Work, Sage-Verlag, Princeton, 2002.
- Wilhelm, Stephan: Bürgermeister-Abwahl, in: Brandenburg-Kommunal, Nr.17, 1997.
- Witte, Jan: Der kommunale „Recall“ in Deutschland – erste Anwendungserfahrungen in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr.1, 2001.
- Wollmann, Hellmut: Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis in: Derlien, Hans-Ulrich / Jann, Werner (Hrsg.), 10 Jahre Deutsche Einheit, Nomos, Baden-Baden, 2001.

7. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Amtszeiten der haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeister und Abwahlhäufigkeit	Seite 8
Abbildung 2: Unterschiede zwischen Urwahl der Bürgermeister und Abwahlverfahren	9
Abbildung 3: Nicht abgewählte Bürgermeister trotz Verurteilung	13
Abbildung 4: Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene bis Ende 2001	21
Abbildung 5: Gesetzliche Regelungen zum Abwahlverfahren in den Gemeindeordnungen der Bundesländer	32
Abbildung 6: Interessen der Akteure im Abwahlprozess	42
Abbildung 7: Wahlbeteiligung bei Abwahlen des Bürgermeisters	46
Abbildung 8: Bundesweiter Überblick zu den bisherigen Abwahlprozessen	52
Abbildung 9: Verhältnis von Ratsbegehren und Bürgerbegehren in Sachsen	53
Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Zustimmungsquorum und Anzahl der Abwahlverfahren	58
Abbildung 11: Erfolgreiche Abwahlverfahren (mit Bürgerbegehren) in den Bundesländern	60
Abbildung 12: Brandenburg – Abwahlverfahren mit Erfolg	63
Abbildung 13: Erfolgreiche Abwahlprozesse in Hessen	65
Abbildung 14: Initiatoren der hessischen Abwahlverfahren	68
Abbildung 15: Erfolgreiche sächsische Abwahlen	71
Abbildung 16: Das Abwahlverfahren – ein Instrument der Opposition?	73
Abbildung 17: Erfolgreiche Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt	74
Abbildung 18: Antrag und Beschluss der Ratsparteien in Sachsen-Anhalt	76
Abbildung 19: Abgewählte Bürgermeister in Thüringen	78
Abbildung 20: Initiatoren in den thüringischen Abwahlverfahren	79
Abbildung 21: Erfolglose Abwahlverfahren in den Bundesländern	81
Abbildung 22: Gescheiterte Abwahlprozesse in Brandenburg	84
Abbildung 23: Die hessischen Abwahlverfahren mit erfolglosem Ausgang	85
Abbildung 24: Gescheiterte Abwahlverfahren in Mecklenburg-Vorpommern	86
Abbildung 25: Scheitern der Abwahl in Sachsen	88
Abbildung 26: Erfolglose Abwahlverfahren in Sachsen-Anhalt	89

