

Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz

Martin Kaspar

Matrikelnummer: 01 / 548695

Mozartstraße 33

D-89160 Dornstadt

07348 / 966158

Martin.Kaspar@uni-konstanz.de

Bachelorarbeit

Sommersemester 2006

Prof. Dr. Markus Freitag

Vergleichende Regional- und Kommunalpolitik

21. August 2006

Entwicklungen,
Unterschiede und Gemeinsamkeiten
der deutschen Kommunalverfassungen

Verzeichnis der Abkürzungen¹:

BW: Baden-Württemberg
BY: Freistaat Bayern
BB: Brandenburg
HH: Hamburg
HE: Hessen
MV: Mecklenburg-Vorpommern
NW: Nordrhein-Westfalen
NI: Niedersachsen
RP: Rheinland-Pfalz
SL: Saarland
SN: Freistaat Sachsen
ST: Sachsen-Anhalt
SH: Schleswig-Holstein
TH: Freistaat Thüringen

Danksagung:

Meinen Eltern, für die nicht nur finanzielle Unterstützung meines Studiums.
Meinen Freundinnen, Freunden, Kommilitoninnen und Kommilitonen für die morali-
sche Unterstützung.
Den Kolleginnen und Kollegen des Dornstadter Gemeinderats, der dortigen Gemein-
deverwaltung sowie allen Freundinnen und Freunden aus Fraktion und Partei für die
kommunalpolitische Praxis.
Prof. Freitag, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Bachelor-Kolloquiums so-
wie Andreas Schmidt, Florian Kaspar und insbesondere Eva Bräth für Hinweise und
Verbesserungsvorschläge.

¹ Offizielle Abkürzungen der Bundesländer gemäß den Regelungen des Deutschen Bundestages:
<http://www.bundestag.de/parlament/wahlen/sitzverteilung/1545.html> [Stand: 15. August 2006]

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG	4
2.	DEFINITIONEN	6
2.1.	KOMMUNE ODER GEMEINDE?	6
2.2.	KOMMUNALVERFASSUNG	7
2.3.	LEGISLATIVE UND EXEKUTIVE AUF KOMMUNALER EBENE?	7
2.4.	EXEKUTIVE- / LEGISLATIVE- UND BÜRGER-MACHT	9
2.5.	BÜRGERBETEILIGUNG	9
3.	FORSCHUNGSSTAND	10
4.	ENTWICKLUNGEN NACH DER TRADITIONELLEN TYPOLOGIE	11
5.	INDIKATOREN DER NEUEN KOMMUNALVERFASSUNGEN	14
5.1.	EXEKUTIVE / LEGISLATIVE DOMINANZ: VERWALTUNGSMACHT	15
5.1.1.	VERWALTUNGSLEITUNG (V1)	15
5.1.2.	EXISTENZ EINES KOLLEGIALEN VERWALTUNGSORGANS (V2)	16
5.1.3.	AUTONOMIE DER VERWALTUNGSANGELEGENHEITEN (V3)	17
5.1.4.	PERSONALENTSCHEIDUNGEN (V4)	17
5.1.5.	EILENTSCHEIDUNGSRECHT DES BÜRGERMEISTERS (V5)	18
5.2.	EXEKUTIVE / LEGISLATIVE DOMINANZ: POLITISCHE MACHT	18
5.2.1.	WAHL UND AMTZEIT DES BÜRGERMEISTERS (P6)	19
5.2.2.	RECALL / ABWAHL DES BÜRGERMEISTERS (P7)	19
5.2.3.	VORSITZ IM RAT (P8)	20
5.2.4.	VORSITZ IN DEN AUSSCHÜSSEN (P9)	21
5.2.5.	VETORECHTE DES BÜRGERMEISTERS (P10)	22
5.2.6.	VERTRETUNG DER GEMEINDE NACH AUßEN (P11)	22
5.2.7.	AGENDA-SETTING IM RAT (P12)	23
5.2.8.	OFFIZIELLE STELLUNG VON FRAKTIONEN (P13)	24
5.3.	GRAD DER REPRÄSENTATIV-DEMOKRATISCHEN BÜRGERBETEILIGUNG	24
5.3.1.	KOMMUNALWAHLPERIODE (R1)	24
5.3.2.	FLEXIBILITÄT DER STIMMABGABE (R2)	25
5.3.3.	ANZAHL DER ZU VERGEBENDEN STIMMEN (R3)	25
5.3.4.	WAHL UND AMTZEIT DES BÜRGERMEISTERS (R4)	26
5.3.5.	ABWAHL DES BÜRGERMEISTERS (R5)	26
5.3.6.	PASSIVES WAHLRECHT (VERHÄLTNIS MANDATE / EINWOHNER) (R6)	27
5.3.7.	BEIRÄTE (R7)	28
5.4.	GRAD DER DIREKT-DEMOKRATISCHEN BÜRGERBETEILIGUNG	29
5.4.1.	UNTERSCHRIFTENHÜRDE FÜR EINWOHNER- BZW. BÜRGERANTRAG (D8)	29
5.4.2.	UNTERSCHRIFTENHÜRDE FÜR BÜRGERBEGEHREN (D9)	29
5.4.3.	QUORUM EINES BÜRGERRENTSCHEIDS (D10)	30
5.4.4.	THEMATISCHER ANWENDUNGSBEREICH VON BÜRGERBEGEHREN (D11)	30
5.4.5.	VERFAHRENSFREUNDLICHKEIT VON BÜRGERBEGEHREN (D12)	31
5.4.6.	BETEILIGUNG SACHKUNDIGER BÜRGER (D13)	31
6.	ANALYSEN / ERGEBNISSE	32
6.1.	EXEKUTIVE- / LEGISLATIVE DOMINANZ	32
6.2.	GRAD DER BÜRGERBETEILIGUNG	35
6.3.	FAKTORKORRELATIONEN	37
7.	FAZIT – DIE NEUEN KOMMUNALVERFASSUNGEN	39
	LITERATURVERZEICHNIS	41
	APPENDIX A – DATENERHEBUNGSBLÄTTER	44
	APPENDIX B – BEISPIELRECHUNG ANHAND DES BUNDESLANDES HESSEN ZUR BERECHNUNG DES MANDATE/EINWOHNER-VERHÄLTNISSES	57

1. Einleitung und Fragestellung

„Die Gemeinden sind Grundlage und Glied des Staates. Ihnen kommt im Aufbau unserer Demokratie und innerhalb unseres öffentlichen Lebens eine besondere Bedeutung zu.“ (Ade 2004: 5)

Zitat:

Ist der Weg auch falsch und steinig,
Hauptsach' ist, wir sind uns einig.
Manfred Rommel (*1928),
1974-96 Oberbürgermeister Stuttgart

www.zitate.de

Nachdem bereits zahlreiche Publikationen im Bereich der Kommunalforschung vorliegen, stellt sich zwangsläufig die Frage nach Notwendigkeit und Aktualität einer weiteren Arbeit zur Struktur der Kommunalverfassungssysteme.

„Die vorliegende Untersuchung versucht, den Einfluss bestimmter gemeindeverfassungsrechtlicher Strukturmerkmale auf den Entscheidungsprozess in der Kommunalverwaltung herauszuarbeiten.“ (Derlien 1976: 1). Die Ausgangsfrage, die Derlien bereits 1976 bearbeitete und anhand von vier zentralen Strukturmerkmalen zur Systematisierung der Kommunalverfassungen beitrug, stellt sich nach dreißig Jahren ereignisreicher deutscher Geschichte erneut. Nicht nur ein Unitarisierungsschub hin zur Süddeutschen Ratsverfassung macht eine neue, detaillierte Typologie der Kommunalverfassungen erforderlich, auch die Steigerung der Bürgerbeteiligung ist gerade in Städten und Gemeinden nicht mehr wegzudenken. Elemente der Bürgerbeteiligung haben mittlerweile eine so große Bedeutung erlangt, dass die Mitentscheidungsbefugnis des Bürgers – neben Bürgermeister und Gemeinderat – als dritter, gleichberechtigter Machtfaktor der Kommunalverfassungen nicht länger ignoriert werden kann und darf. Eine neue Typologie der Kommunalverfassungen, die all diese Faktoren berücksichtigt, existiert derzeit nicht. Diese Forschungslücke soll mit dieser Arbeit geschlossen werden. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Untersuchung zweier Forschungsfragen:

Erstens: Inwieweit unterscheiden oder gleichen sich die deutschen Kommunalverfassungen heute noch in Bezug auf die klassischen Unterscheidungsmerkmale² bzw. in Bezug auf die Machtstellung des Bürgermeisters gegenüber der des Gemeinderats?

Diese Fragestellung ist weder neu noch revolutionär und wurde bereits oft untersucht. In dieser Arbeit wird jedoch angestrebt, den bisherigen Forschungsstand um detaillierte Erkenntnisse zu ergänzen und zu erweitern. Nullhypothese dieser Fragestellung ist – wie bereits erwähnt –, dass eine weitreichende Angleichung, hin zur Süddeutschen Ratsverfassung, stattgefunden hat, jedoch noch Unterschiede im

² Siehe hierzu genauer die Abschnitte 3 und 4.

Detail bestehen³. Jüngere Arbeiten kommen zum Schluss, dass die traditionelle Typologie zur standesgemäßen Differenzierung der Kommunalverfassungen nicht mehr ausreicht (vgl. Grunow / Pamme 2000: 61). Eine neue Typologie wurde jedoch bislang nicht konsequent (weiter)entwickelt (vgl. Maurer 2002: 580). Die bisherigen Forschungsergebnisse werden hier nun überprüft und evtl. verifiziert, indem die Beziehungsstrukturen in einer erweiterten Typologie genau untersucht werden.

Zweitens: Inwieweit unterscheiden oder gleichen sich die Kommunalverfassungen in der Beziehungsstruktur des Bürgers gegenüber der repräsentativ gewählten Organe – oder auch: wie hoch ist der Grad der Bürgerbeteiligung?

Bisherige Beiträge gehen hierauf lediglich deskriptiv ein; eine detaillierte Querschnittsanalyse liegt bisher jedoch nicht vor. Dieser zweiten Forschungsfrage liegt eine zentrale Annahme zu Grunde, die einer kurzen Erläuterung bedarf: Im wissenschaftlichen Diskurs lautet die herrschende Meinung bislang, dass aufgrund der relativ geringen Nutzung direkt-demokratischer Mittel diese „nicht einen die Kommunalverfassung kennzeichnenden Stellenwert erlangt [haben]“ (Knemeyer 1999: 113). Knemeyer ist es aber auch, der zwei Jahre später behauptet, dass „der Demokratieschub zu einer neuen Bürgerkultur [geführt hat und man somit] auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide neu einordnen [muss]“ (Knemeyer 2001: 115). Bei bisherigen Untersuchungen der Kommunalverfassungen wurde das Interesse vor allem auf die Beziehung zwischen *Gemeinderat und Bürgermeister* gelegt. Die empirisch geringe Häufigkeit von Bürgerbegehren und -entscheiden ist jedoch keine adäquate Begründung, diese aus der Untersuchung der Polity-Dimension auszublenden. „Für eine politische Beteiligung an der Kommunalpolitik gilt es im Grundsatz zu beachten, dass der Bürger [...] in einer Gemeindeordnung an erster Stelle steht, noch vor dem Gemeinderat, dem Bürgermeister und der Verwaltung“ (Kost 2003: 336). Direkt-demokratische Schubkräfte sowie größere repräsentative Einwirkungsmöglichkeiten des Bürgers, bedingt durch die Wiedervereinigung, haben mittlerweile alle Kommunalverfassungen grundlegend zu Gunsten eines höheren Ausmaßes an Bürgerbeteiligung verändert. Dieser Entwicklung muss auch in der Untersuchung der Kommunalverfassungen Rechnung getragen werden.

Diese Arbeit entwickelt eine neue Typologie der Kommunalverfassungen (siehe Abbildung 1), die in Abgrenzung der Bisherigen⁴ Idealtypen erarbeitet und die Empi-

³ Zahlreiche Autoren kommen zu diesem Ergebnis. So z.B. Bovenschulte / Buß 1996: 36, Knemeyer 1999: 105, Kipke 2000: 83, Rudzio 2006: 340, Holtkamp / Bogumil / Kißler 2006: 117.

⁴ in der bisherigen Typologie wurden die Realtypen als Vorlage der Idealtypen verwandt.

rie anhand der Indikatoren „Exekutive/Legislative Dominanz“ und „Grad der Bürgerbeteiligung“ einordnet. Der neuartige Charakter der Typologie besteht darin, dass sie dabei sowohl die klassischen Unterscheidungsmerkmale neu definiert als auch den Grad der Bürgerbeteiligung mit einbezieht.

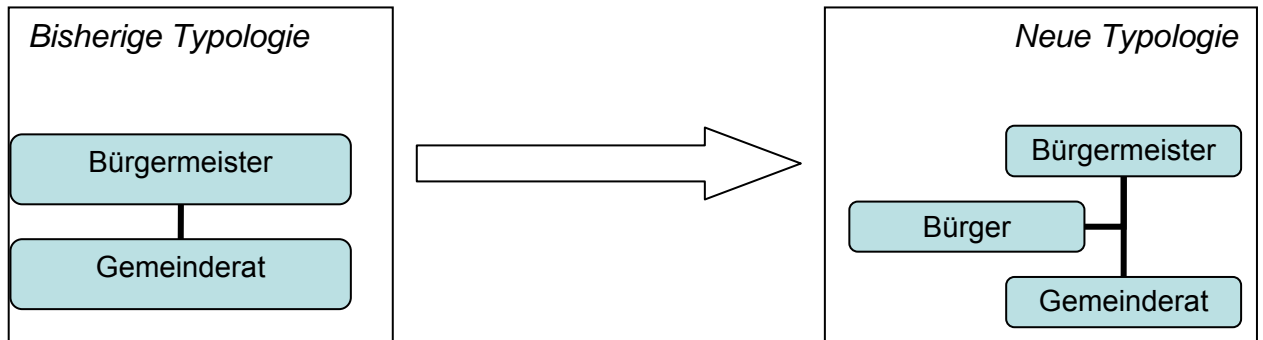


Abbildung 1: Entwicklung der Typologisierung der Kommunalverfassungen dieser Arbeit

2. Definitionen

Um die Forschungsfragen beantworten zu können, sind zunächst einige definitorische Abgrenzungen vorzunehmen. In diesem Abschnitt werden zentrale Begriffe geklärt und erläutert sowie für in der Kommunalforschung konkurrierende Positionen Stellung bezogen.

2.1. Kommune oder Gemeinde?

Die Kommune von der Gemeinde begrifflich abzutrennen ist schwer, da die Termini häufig synonym verwendet werden. Das französische Wort *commune* bedeutet übersetzt *Gemeinde*, eigentliche Wortherkunft ist jedoch das lateinische *communio*, das *Gemeinschaft* bedeutet. „Unter dem Begriff Gemeinden fasst das Grundgesetz kommunale Gebietskörperschaften aller Größenordnungen zusammen“ (Grunow / Pamme 2000: 46). Hierunter fallen Ortschaften, Stadtteile, Gemeinden bzw. (kreisangehörige und kreisfreie) Städte, Verbandsgemeinden sowie Landkreise. In der vorliegenden Untersuchung werden lediglich die Gemeinden bzw. Städte untersucht. Landkreise werden nicht berücksichtigt, da sie eigenständige Gebietskörperschaft sind, die sich im (gesetzlichen) Aufbau und ihren Aufgaben deutlich von Gemeinden unterscheiden. Dementsprechend werden für diese Arbeit die Begriffe Kommune und Gemeinde wie im Alltagssprachgebrauch synonym verwandt.

2.2. Kommunalverfassung

Kommunalverfassungen lassen sich in dreifacher Weise definieren. Die formelle Definition zielt auf die in den Gemeinde- und Landkreisordnungen enthaltenen Gesetze. Die materielle Definition umschreibt die für die Kommunen geltenden Normen. Die organisatorische Definition wird auch als innere Kommunalverfassung verstanden und beschreibt Einrichtung und Zusammenwirken der kommunalen Organe (vgl. Borchmann 1984: 271). Diese drei Definitionsmöglichkeiten lassen sich wiederum auf die beiden Gebietskörperschaften Gemeinde und Landkreis zusammen oder getrennt anwenden. In dieser Arbeit ist die organisatorische Definition, die innere Kommunalverfassung der Gemeinden von Belang. Formelle und materielle Definition finden genauso wenig Anwendung, wie die Landkreisordnungen als Ganzes. Die Kommunalverfassung ist im Sinne dieser Arbeit also die organisatorische Betrachtung der Gemeindeordnung des jeweiligen Bundeslandes⁵.

2.3. Legislative und Exekutive auf kommunaler Ebene?

„Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?“ (Wollmann 1999: 50). Der wissenschaftliche Diskurs dieser Frage hat spätestens durch die Reform der Kommunalverfassungen in

Zitat:

Die Verwaltung darf man nicht unter die Lupe nehmen, weil sie sonst noch größer wird.

Wolfram Weidner (*1925), dt. Journalist

www.zitate.de

den 90er Jahren neue Nahrung erhalten. Einerseits wird der Gemeinderat in der klassischen Betrachtung als Teil der Exekutive gesehen, während vor allem eine jüngere Perspektive einen Wandel hin zur Legislative beobachtet.

„Allen Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ (Art. 28, Abs. 2, Satz 1, GG) Das Grundgesetz garantiert hierdurch „das Recht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu erledigen (Grundsatz der Allzuständigkeit). [...] Diese Garantien gelten jedoch nicht unbeschränkt. Die Verfassung garantiert die kommunale Selbstverwaltung, im Rahmen der Gesetze'. Das bedeutet, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes dürfen z.B. Aufgabenverlagerungen zwischen Gemeinde und dem Staat vorgenommen, Aufsichtsrechte und

⁵ Die Meisten Bundesländer kennen streng formal gesehen keine Kommunalverfassung; sie haben Gemeindeordnungen und davon getrennte (Land)kreisordnungen (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SN, ST, SH). Lediglich BB und MV kennen streng formal gesehen eine Kommunalverfassung und vollziehen auch durch das Wort "Verfassung" eine begriffliche Aufwertung. Im SL ist dies de facto das Kommunalselbstverwaltungsgesetz, in TH die Kommunalordnung.

Genehmigungsvorbehalte normiert werden“ (Bock 2004: 535). Darüber hinaus existiert in einigen Kommunalverfassungen die Möglichkeit, den Gemeinderat durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde aufzulösen⁶; ein weiteres Indiz, welches den Gemeinderat nicht als souveräne Legislative auszeichnet. Diese klaren Einschränkungen der Souveränität – um nur einige zu nennen – veranlassen viele Kommunalforscher zum Schluss: „Der Gemeinderat ist kein Parlament wie Bundestag und Landtag, sondern ein Organ der Verwaltung der Gemeinde“ (Ade 2004: 14).

„Dem steht eine neuere (in der Minderheit) befindliche Position gegenüber, für die die Gemeinden – ungeachtet der Zweistufigkeit des Bundesstaates – als ‚voll ausgebildete politische Systeme‘ und jedenfalls die Kommunalvertretungen als ‚vollwertige Parlamente‘ anzusehen seien“ (Wollmann 1999: 58). Diese Argumentation stützt sich vor allem auf die parlamentsähnlichen Rechte sowie weiteren Gemeinsamkeiten des Gemeinderates⁷ mit den Legislativen aus Bund und Ländern. So werden die Gemeinderäte, wie Abgeordnete in „allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen“ (Art. 28., Abs. 1, Satz 2 GG) gewählt und besitzen so keine mindere demokratische Legitimation. Darüber hinaus stehen den Gemeinderäten typische Parlamentsrechte und -pflichten zu, wie z.B. die Pflicht, die Verwaltung zu kontrollieren, das Haushaltsrecht, die Freiheit des Mandats, die Bildung von Ausschüssen, das Recht auf Akteneinsicht sowie das Recht Fraktionen bilden zu können. Diese Eigenschaften stellen wesentliche Charakteristika von Parlamenten, nicht jedoch von Verwaltungen dar.

Beide Sichtweisen weisen zahlreiche und logische Begründungen auf – der wissenschaftliche Diskurs hierüber ist längst zu einer Art ideologischer Grabenkrieg verkommen⁸. Beleuchtet man die Kommunalverfassungen, steht die Beziehung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat im Vordergrund. Insofern scheint es im Hinblick auf das methodische Vorgehen pragmatischer, den Gemeinderat als de-facto-Legislative, den Bürgermeister hingegen als Exekutive anzusehen.

⁶ Dies ist jedoch lediglich in einer Minderheit der Bundesländer der Fall. In NI z.B. kann der Rat unter bestimmten Voraussetzungen aufgelöst werden (§54 GO), während dies z.B. in BW nicht möglich ist.

⁷ Die Bezeichnung für das kommunale Vertretungsorgan divergiert zwischen den Bundesländern von Bundesland zu Bundesland. In BW, BY, RP, SL, SN, ST und TH ist die offizielle Bezeichnung „Gemeinderat“, in BB, HE, MV, SH „Gemeindevertretung“ und in NI und NW schlicht „Rat“. In dieser Arbeit werden die Begriffe „Gemeinderat“ und „Rat“ auch stellvertretend für die anderen Begriffe verwandt.

⁸ Genauer hierzu vor allem auch der Beitrag von Wollmann (1999), sowie die Beiträge von Frey (1984), Knemeyer (1999), Grunow / Pamme (2000) und Kipke (2000).

2.4. Exekutive- / Legislative- und Bürger-Macht

Die traditionelle Typologie der Kommunalverfassungen versucht, wie auch diese Arbeit, die Machtstrukturen in den Kommunen zu analysieren. Hierbei stellt sich zwangsläufig die Frage, was Macht bedeutet, und wann diese der Exekutive bzw. der Legislative zugerechnet werden kann. Macht ist nach der klassischen Definition Max Webers „jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen die Willensbestrebungen anderer durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber zitiert in Kersting 1998: 150).

Entsprechend dem vorigen Abschnitt besteht Exekutivmacht somit in der Möglichkeit des Bürgermeisters, seine Agenda auch gegen Widerstände der Bevölkerung oder der des Rates durchzusetzen. Andererseits ist Legislativmacht die Möglichkeit des Gemeinderates, seinen Mehrheitswillen gegen die Verwaltung – insbesondere gegen die Verwaltungsspitze in Person des Bürgermeisters – durchzusetzen. Als „Bürgermacht“ bzw. hoher Grad der Bürgerbeteiligung kann somit die Chance der Bürgerschaft gesehen werden, ihren Willen gegen eine Konkurrenzmeinung der repräsentativ gewählten Organe (Bürgermeister, Gemeinderat) durchzusetzen.

Zitat:

Wer an den Dingen seiner Gemeinde nicht Anteil nimmt, ist kein stiller, sondern ein schlechter Bürger.

*Perikles (ca.500-429 v. Chr.),
athen. Staatsmann*

www.zitate.de

2.5. Bürgerbeteiligung

„Der Begriff der Bürgerbeteiligung findet eine Anzahl synonyme Verwendungen (Politische Partizipation, Politische Beteiligung, Politische Teilnahme) im politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch. Definiert werden kann der Begriff der Bürgerbeteiligung mit den Handlungen, die Bürger freiwillig mit dem Ziel anstreben, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“ (Kost 2003: 337) Unterscheiden lässt sich hierbei die direkte von der indirekten sowie die verfasste bzw. institutionalisierte von der nicht verfassten bzw. freien⁹ (vgl. Kost 2003: 337). Unter die indirekte Bürgerbeteiligung fällt vor allem das klassische Mittel der Wahl, die zugleich ein institutionalisiertes Instrument der Bürgerbeteiligung darstellt. Bürgerbegehren, -entscheide, -versammlung, -initiativen, -

⁹ Eine einheitliche Einteilung / Typologisierung bietet die Literatur nicht. Unterschieden wird oft auch zwischen Bürgerbeteiligung „von oben“ vs. „von unten“ (vgl. Albrecht 2000: 12ff.), Personal- vs. Sachentscheidungen, Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen (Input-Beteiligung) vs. Ausführungs- und Gestaltungsbeteiligung (Output-Beteiligung). (vgl. Nelles 1984: 76)

bewegung, etc. fallen unter die direkte Form der Bürgerbeteiligung. Für die verfasste, direkte Bürgerbeteiligung wird auch häufig der gängigere Begriff „direkte Demokratie“ verwandt. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Einordnung der Bürgerbeteiligungsformen in die jeweilige Kategorie. Da insbesondere die freie Form der Bürgerbeteiligung keine formellen Grenzen kennt und durch den Einfallsreichtum der Bürger¹⁰ ständig neue Formen annimmt, kann kein Anspruch auf Vollständigkeit gegeben werden. Da der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit die Kommunalverfassungen sind, wird hier die Definition der institutionalisierten, direkten und indirekten Bürgerbeteiligung verwandt (siehe Markierung in Tabelle 1).

	Direkt	Indirekt
Verfasst	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohner- /Bürgerantrag • Bürgerbegehren • Bürgerentscheid • Beteiligung sachkundiger Bürger 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlen (Bürgermeister, Gemeinderat, Ortschafts-, Stadtteilrat) • Abwahl / Recall • Beiräte (Jugendgemeinderat, Seniorenrat, Ausländerbeirat, ...)
Nicht verfasst	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerinitiative¹¹ / soziale Bewegung • Runder Tisch • Mediation • Selbsthilfegruppen • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Planungszelle

Tabelle 1: Formen der Bürgerbeteiligung und deren schematische Einordnung (eigene Zusammenstellung und Einordnung).

3. Forschungsstand

Die Forschung zu den deutschen Kommunalverfassungen lässt sich zeitlich in zwei Abschnitte einteilen. Von 1949-1990 kristallisierte sich die traditionelle Typologie heraus, die sich im zweiten Abschnitt ab 1990 mit der Wiedervereinigung grundlegend änderte (vgl. Paust 2000: 11f.).

Die Typologisierung anhand von Realtypen erfolgte bereits kurz nach der Kodifizierung der einzelnen Kommunalverfassungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Für die wissenschaftliche Untersuchung herausragend ist der 1976 erschienene Beitrag von Derlien et al. „Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem“. Hier wurden die vier zentralen Merkmale (Kompetenzverteilung, Verhältnis Gemeindevertretung – Gemeindevorstand, Struktur des Gemeindevorstands, Wahl-

¹⁰ Die Unterscheidung zwischen Einwohner (wer in einer Gemeinde wohnt) und Bürger (mit Erstwohnsitz länger als drei Monate gemeldete, über 18-jährige, wahlberechtigte EU-Bürger) spielt bei den Untersuchungen in dieser Arbeit keine Rolle.

¹¹ In ST wurden Bürgerinitiativen im Oktober 1993 erstmals in §24a der Gemeindeordnung institutionalisiert. Im März 2006 wurde dieser Schritt jedoch wieder rückgängig gemacht und der entsprechende Paragraph aufgehoben (Quelle: http://st.juris.de/st/GO_ST_P24a.htm [Stand: 15.August 2006]). Von einer Signalwirkung für andere Bundesländer kann somit nicht ausgegangen werden.

modus des Gemeindevorstands) zur Unterscheidung der Kommunalverfassungen aufgezeigt. Diese wurden im Rahmen weiterer Forschung fortentwickelt, blieben im Grundsatz jedoch bestehen. Es ergeben sich somit die vier bekannten Grundtypen der deutschen Kommunalverfassungen (mit den Ländern, in denen sie bis 1990 weitgehend Anwendung fanden):

- Süddeutsche Ratsverfassung (BW, BY)
- Norddeutsche Ratsverfassung (NI, NW)
- Magistratsverfassung (HE, SH)
- Bürgermeisterverfassung (RP, SL)

Thomas Cusack unternahm 1999 erstmals den Versuch, die klassischen Unterscheidungsmerkmale der Kommunalverfassungen auf eine neue Basis der Anzahl Vetospieler im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess zu stellen. Diese Herangehensweise wurde seither fortentwickelt.

Ein weiterer grundlegender Wandel sowie ein neues Forschungsfeld traten mit der Wiedervereinigung und den entstehenden Kommunalverfassungen der ostdeutschen Länder ein. Im Zuge der Erarbeitung der neuen, ostdeutschen Landesverfassung konnte eine wechselseitige Beeinflussung zwischen den alten und den neuen Kommunalverfassungen konstatiert werden: So wurde einerseits in den neuen Ländern fast ausschließlich die Süddeutsche Ratsverfassung übernommen, andererseits fand eine für viele Politikfelder seltene, gegenläufige Entwicklung von Ost nach West statt. Die basisdemokratische Revolution in der zusammenbrechenden DDR hinterließ ihre Spuren in der jeweiligen Kommunalverfassung und hatte auch Signalwirkung für die westdeutschen Kommunalverfassungen (vgl. Wollmann 1999: 39).

Auf diesen beiden Neuerungen in der Kommunalforschung baut diese Arbeit auf und entwickelt hieraus eine neue Typologie der Kommunalverfassungen.

4. Entwicklungen nach der traditionellen Typologie

Dieser Abschnitt beantwortet die erste Fragestellung der Arbeit, inwieweit sich die Kommunalverfassungen entwickelt und vermeintlich angeglichen haben. Grundlage dieser ersten Betrachtung sind die vier Indikatoren der traditionellen Typologie. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die einzelnen Ausprägungen der Indikatoren im jeweiligen Bundesland jeweils für 1976¹² sowie 2006.

¹² Das Jahr in dem Delien die Typologie erstmals entwickelte und anhand der Indikatoren einordnete.

Bundesland	Kompetenzverteilung		Verwaltungsleitung		Vorsitz im Gemeinderat ¹³		Wahl des Verwaltungschefs		Kommunalverfassungstypus ¹⁴	
	1976	2006	1976	2006	1976	2006	1976	2006	1976	2006
BW	Dualistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Bürgermeister	Bürgermeister	Direkt	Direkt	SRV	SRV
BY	Dualistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Bürgermeister	Bürgermeister	Direkt	Direkt	SRV	SRV
BB	-	Dualistisch	-	Monokratisch	-	Ratsmitglied	-	Direkt	-	SRV*
HE	Trialistisch	Trialistisch ¹⁵	Kollegial	Kollegial	Ratsmitglied	Ratsmitglied	Indirekt	Direkt	MGV	MGV*
MV	-	Dualistisch	-	Monokratisch	-	Ratsmitglied	-	Direkt	-	SRV*
NI	Monistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Ratsmitglied	Ratsmitglied	Indirekt	Direkt	NRV	SRV*
NW	Monistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Ratsmitglied	Bürgermeister	Indirekt	Direkt	NRV	SRV
RP	Dualistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Bürgermeister	Bürgermeister	Indirekt	Direkt	BMV	SRV
SL	Dualistisch	Dualistisch	Monokratisch	Monokratisch	Bürgermeister	Bürgermeister	Indirekt	Direkt	BMV	SRV
SN	-	Dualistisch	-	Monokratisch	-	Bürgermeister	-	Direkt	-	SRV
ST	-	Dualistisch	-	Monokratisch	-	Ratsmitglied	-	Direkt	-	SRV*
SH ¹⁶	Trialistisch	Dualistisch	Kollegial	Monokratisch	Ratsmitglied	Ratsmitglied	Indirekt	Direkt	MGV	SRV*
TH	-	Dualistisch	-	Monokratisch	-	Bürgermeister	-	Direkt	-	SRV

Tabelle 2: Entwicklung der Kommunalverfassungen anhand der vier klassischen Unterscheidungsmerkmale (Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grund der Daten und Beschreibungen von Derlien 1976: 10, Borchmann 1984: 271 ff., Wehling 1987: 18, Wehling 1994: 17, Rudzio 2003: 405, den Beiträgen im Sammelband von Kost/Wehling 2003 sowie eigene Bewertungen bzw. Angleichungen und Korrekturen.

¹³ In manchen Bundesländern steht dem Ratsvorsitzenden der Titel „Bürgermeister“ zu. Bürgermeister in diesem Sinne ist hier jedoch immer der Verwaltungschef.

¹⁴ SRV = Süddeutsche Ratsverfassung;

BMV = Bürgermeisterverfassung;

NRV = Norddeutsche Ratsverfassung;

MGV = Magistratsverfassung;

MGV* = Unechte Magistratsverfassung (Aufwertung der Stellung des Bürgermeisters im Gemeindevorstand);

SRV* = Dualistische Süddeutsche Ratsverfassung (Bürgermeister ist nicht gleichzeitig natürlicher Vorsitzender des Rates).

¹⁵ Nach Knemeyer 1999: 116f. liegt in Hessen eine dualistische Struktur vor. Zieht man jedoch die ursprünglichen Bewertungskriterien von Derlien heran (Derlien 1976: 6f.), muss weiterhin von einer trialistischen Kompetenzverteilung in Hessen ausgegangen werden.

¹⁶ In SH wurde bis 1990 in Städten die Magistratsverfassung angewandt, während Landgemeinden nach der Norddeutschen Ratsverfassung aufgebaut waren. Auch nach 1990 gilt für SH eine getrennte Regelung für Städte mit hauptamtlichen Bürgermeistern und Landgemeinden mit größtenteils ehrenamtlichen Bürgermeistern. Ein Gemeindevorstand gehört jedoch sowohl in Städten als auch in Gemeinden der Geschichte an.

Blendet man zunächst den Sonderfall Hessen aus, fällt auf, dass in mittlerweile allen Bundesländern Kompetenzverteilung, Verwaltungsleitung sowie die Wahl des Verwaltungschefs vereinheitlicht wurden. Alle Kommunalverfassungen kennen heute noch als die einzigen beiden Hauptorgane Gemeinderat und Bürgermeister. Sowohl die tripartistische Variante mit einem zusätzlichen Magistrat als auch die monistische Allein- und Allzuständigkeit des Rates ist mittlerweile Geschichte. Die Verwaltung wird überall monokratisch durch den Bürgermeister geleitet, welcher überall – sogar in Hessen – durch die Bürger direkt gewählt wird¹⁷.

Der offensichtlich größte Unterschied besteht heute noch in der Besetzung der Position des Ratsvorsitzenden. War 1976 das Verhältnis mit 4:4 noch ausgeglichen, wird heute in einer knappen Mehrheit von sieben Bundesländern die Position des Ratsvorsitzenden vom Verwaltungschef bzw. Bürgermeister wahrgenommen, in sechs Ländern wird der Vorsitzende hingegen aus der Mitte des Gemeinderates gewählt. Die Analyse dieses besonderen Merkmales zeigt, dass allein in NW eine Änderung stattfand, indem der Ratsvorsitz an den Bürgermeister abgegeben wurde. Alle anderen Bundesländer haben ihre ursprüngliche Regelung beibehalten. In den ostdeutschen Kommunalverfassungen ergibt sich eine Mehrheit von 3:2 für einen unabhängigen, aus der Mitte des Rates gewählten Vorsitzenden in BB, MV und ST gegenüber der süddeutschen Bürgermeister-Lösung in SN und TH. Bemerkenswert ist, dass die hierbei gewählten Lösungen dem jeweiligen Partnerland (bis auf HE / TH) gleichen¹⁸, während flächendeckend die süddeutsche Direktwahl des Bürgermeisters übernommen wurde. Mit der Ausnahme der Regelung des Ratsvorsitzes stimmen die Kommunalverfassungstypen jedoch in allen anderen wichtigen Faktoren mit der Süddeutschen Ratsverfassung überein und können somit als dualistischer Typus eingeordnet werden¹⁹.

Somit wird heute in allen deutschen Bundesländern – außer in Hessen – die (dualistische) Süddeutsche Ratsverfassung angewandt.

¹⁷ Im SL sowie in SH kann der Bürgermeister unter bestimmten Voraussetzungen (welches die extreme Ausnahme ist) auch immer noch durch den Gemeinderat gewählt werden.

¹⁸ Im Rahmen der Wiedervereinigung übernahmen westdeutsche Bundesländer Partnerschaften mit ostdeutschen Ländern, um beim dortigen Verwaltungsaufbau behilflich zu sein. Die jeweiligen Partnerländer waren: BB → NW; MV → SH; SN → BW/BY; ST → NI; TH → HE.

¹⁹ Bedenkt man, dass die (rheinische / unechte) Bürgermeisterverfassung der Süddeutschen Ratsverfassung bis auf einen einzigen Faktor – dem Wahlmodus des Verwaltungschefs (direkt vs. indirekt) – entspricht, ist die Zuordnung zur Süddeutschen Ratsverfassung hier umstritten. Sie erscheint jedoch gerechtfertigt, da in der klassischen Typologie die Bürgermeisterverfassung oft auch der Süddeutschen Ratsverfassung einverleibt wurde.

Deutlichste Ausnahme bleibt weiterhin Hessen, das mit der Existenz des Gemeindevorstands trialistisch aufgebaut ist und durch die kollegiale Verwaltungsleitung des Gemeindevorstands eine nunmehr einzigartige Stellung einnimmt. Eine Änderung erfuhr die hessische Magistratsverfassung lediglich durch die Direktwahl des Bürgermeisters. Mit der einhergehenden größeren Legitimation gegenüber dem Gemeinderat und den Beigeordneten im Gemeindevorstand hat sich auch hier eine Kompetenzverlagerung zu Gunsten des Bürgermeisters vollzogen. Bei Abstimmungen im Vorstand ist er immer noch „primus inter pares“, in vielerlei anderer Hinsicht wurde die Position jedoch deutlich gegenüber den Beigeordneten aufgewertet (vgl. Dreßler 2003: 141ff.).

Diese detaillierte Betrachtung, sowie die weitgehende Unitarisierung der Kommunalverfassungen hin zur Süddeutschen Ratsverfassung machen die Notwendigkeit einer neuen Typologie deutlich. Erst bei genauerer Betrachtung kann die Frage eindeutig beantwortet werden, inwieweit sich die Kommunalverfassungen heute noch unterscheiden bzw. gleichen.

5. Indikatoren der neuen Kommunalverfassungen²⁰

Nach diesem ersten Zwischenergebnis wird nun eine detaillierte Antwort auf die Fragestellung, inwieweit sich die Kommunalverfassungen gleichen bzw. unterscheiden, gegeben. Gleichzeitig wird die Typologie der Kommunalverfassungen um ein fundamentales Element – dem der Bürgerbeteiligung – erweitert, und somit auch die zweite Fragestellung, inwieweit sich die Gemeinden der einzelnen Bundesländer hierin unterscheiden, beantwortet.

Die Untersuchung der Kommunalverfassungen erfolgt qualitativ durch eine Dokumentenanalyse der jeweiligen Gemeindeordnungen der 13 Bundesländer²¹. Hierzu werden bereits bekannte, als auch neue Indikatoren verwandt, deren jeweils einheitliche Ausprägungen (0; ½; 1) die Dominanz des jeweiligen Untersuchungsgegenstands wiedergeben bzw. den Grad der Bürgerbeteiligung anzeigen. Die so erhobenen Werte der Indikatoren werden zu zwei ungewichteten additiven Indizes²²

²⁰ Genaue Quellenangaben zu den jeweiligen empirischen Ausprägungen in den einzelnen Bundesländern finden sich in Appendix A, den Datenerhebungsblättern.

²¹ Wie in allen Analysen der Kommunalverfassungen werden auch hier die Stadtstaaten auf Grund ihrer Doppelfunktion als Kommune und Bundesland ausgenommen.

²² „Additive Indizes basieren auf der (...) Annahme, dass die Einzelindikatoren weitgehend unabhängig voneinander auf die Zieldimension wirken“ (Schnell 1999: 166).

zusammengefasst, die jedoch jeweils in zwei Dimensionen aufgespaltet werden können:

- Exekutivdominanz vs. Legislativdominanz
 - Verwaltungsmacht der Legislative / Exekutive
 - Politische Macht der Legislative / Exekutive
- Grad der Bürgerbeteiligung am politischen Prozess
 - Grad der repräsentativ-demokratischen Bürgerbeteiligung
 - Grad der direkt-demokratischen Bürgerbeteiligung

So wird ein detaillierter Vergleich bezüglich der Machtstellung des Bürgermeisters mit der des Gemeinderates möglich. Darüber hinaus wird die direkt-demokratische gegenüber der repräsentativ-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers mit derselben Methode gemessen und analysiert. Diese Erweiterung und Weiterentwicklung der Typologie der Kommunalverfassungen schafft folgende vier Idealtypen²³, anhand derer die Realtypen eingeordnet werden können:

- Legislativdominanz mit niedriger Bürgerbeteiligung (0 / 0)
- Legislativdominanz mit hoher Bürgerbeteiligung (0 / 1)
- Exekutivdominanz mit niedriger Bürgerbeteiligung (1 / 0)
- Exekutivdominanz mit hoher Bürgerbeteiligung (1 / 1)

5.1. Exekutive / Legislative Dominanz: Verwaltungsmacht

Dieser Abschnitt erläutert die Indikatoren der exekutiven Machtstellung des Bürgermeisters gegenüber der legislativen des Gemeinderates in Bezug auf die Möglichkeiten, die Verwaltung zu dominieren. Der hohe Wert 1 drückt eine Exekutivdominanz aus, wohingegen ein niedriger Wert von 0 für die Vorherrschaft der Legislative steht. Folgende fünf Indikatoren lassen sich zum Index der Verwaltungsmacht zusammenfassen.

5.1.1. Verwaltungsleitung (V1)²⁴

„Mitbeschließend, kontrollierend, beratend und auch gelegentlich ausführend können in den mannigfachen Formen der so genannten ‚Selbstverwaltung‘ allerhand Honoratioren oder gewählte Vertreter der beherrschten oder zwangsweise belasteten Interessenten den Beamten in korporativer Form oder als Einzelorgane unterstellt oder

²³ mit den theoretischen Messergebnissen der Idealtypen in Klammern

²⁴ Zur leichteren Nachvollziehbarkeit wird in Klammern jeweils das in der Tabelle in Abschnitt 7 genutzte Kürzel des Indikators angegeben.

beigegeben oder übergeordnet sein. Das letztere vor allem in der Gemeindeverwaltung.“ (Weber 1917: 323) In die moderne Zeit übertragen bedeutet dies, dass vor allem in der Gemeindeverwaltung die größte Macht dadurch ausgeübt werden kann, dass man Kontrolle über den Beamtenapparat besitzt. Hierbei ist jedoch nicht die formelle Stellung als (Dienst-)Vorgesetzter von Bedeutung, vielmehr entsteht die Machtstellung durch die Delegation von Aufgaben sowie die Nähe zum Expertenwissen. Theoretisch kann die Verwaltungsleitung dem Bürgermeister, dem Rat oder einem kollegialen Verwaltungsorgan (Gemeindevorstand) zugeordnet werden.

In der Empirie ist ohne Ausnahme in jedem Bundesland der Bürgermeister mit der Leitung der Gemeindeverwaltung beauftragt – sogar im durch den Gemeindevorstand geprägten Hessen. Obwohl dieser Faktor somit eindeutig nicht zur Unterscheidung zwischen den kommunalen Verfassungstypen beiträgt, ist er dennoch ein unverzichtbarer Faktor zur Messung der Verwaltungsmacht der Exekutive.

5.1.2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (V2)

Ein kollegiales Verwaltungsorgan zeichnet sich durch einen in der Kommunalverfassung festgeschriebenen Ausschuss bzw. Gemeindevorstand aus, der allgemeine Verwaltungsaufgaben bzw. Koordinationsaufgaben übernimmt und als kleineres de-facto-„Ersatzparlament“ in Konkurrenz zum Bürgermeister in die Verwaltungsleitung tritt.

In BW, BY, dem SL, SN, ST und TH ist solch ein Ausschuss generell nicht vorgesehen – eine Regelung, welche die Machtposition des Bürgermeisters stärkt. In MV, NI und RP existieren solche Ausschüsse zwar, der Bürgermeister hat dort aber eine institutionell garantierte Übermacht, so dass von einer Machtstellung der Legislative nicht gesprochen werden kann. In BB ist der Bürgermeister nicht automatisch Vorsitzender des Hauptausschusses. In HE ist er zwar natürlicher²⁵ Vorsitzender des Gemeindevorstands, doch begründen die Zuständigkeiten und das Stimmgewicht gegenüber den anderen Gemeindevorstandsmitgliedern keine günstige Machtstellung des Bürgermeisters. In NW kommt dem Bürgermeister zwar die Position des natürlichen Vorsitzenden des Hauptausschusses, jedoch nicht des wichtigen, den Haushaltsplan vorbereitenden Finanzausschusses, zu. Lediglich in SH ist der Bürgermeister nicht stimmberechtigtes Mitglied im Hauptausschuss und dadurch deutlich in seiner Verwaltungsautonomie geschwächt.

²⁵ = gesetzlich durch die Gemeindeordnung so festgelegt

5.1.3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (V3)

Inwieweit kann der Bürgermeister Angelegenheiten der laufenden Verwaltung selbstständig erledigen bzw. in welchem Ausmaß muss er hierzu andere Organe (wie z.B. einen Hauptausschuss) berücksichtigen bzw. inwieweit kann der Gemeinderat ihn hierin beschränken? Die Beteiligung des Rates oder eines Ausschusses bei den laufenden Verwaltungsangelegenheiten bedeutet eine ständige Kontrolle der Verwaltung und eine Legislativdominanz, wohingegen eine komplette Verwaltungsautonomie des Bürgermeisters die Exekutivmacht stärkt.

In keinem Bundesland kann von einer eindeutigen Legislativdominanz gesprochen werden. In BY besteht für den Gemeinderat die Möglichkeit, die Verwaltungsautonomie des Bürgermeisters einzuschränken. In HE und NW wird die Aufgabe der laufenden Verwaltung vom Gemeindevorstand bzw. Hauptausschuss vorgenommen, dessen natürlicher Vorsitzender jeweils der Bürgermeister ist. Während in diesen drei Bundesländern somit eine ausgeglichene Machtstellung vorherrscht, wird in allen anderen Bundesländern die Verwaltungsautonomie gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen.

5.1.4. Personalentscheidungen (V4)

„*Macht*, das heißt: Anteil an der Verwaltung und also: am Einfluss auf die Ämterbesetzung.“ (Weber 1917: 341). Entscheidungen über Entlassungen und Beförderungen des Personals der Gemeindeverwaltung, vor allem aber über Neueinstellungen sind ohne Zweifel eine der wichtigsten und umstrittensten Entscheidungen einer Gemeinde und werden bei höheren Positionen (wie z.B. hauptamtlichen Beigeordneten bzw. Amtsleitern [Kämmerer, Hauptamtsleiter, etc.]) oft zum Politikum. Die Möglichkeit, eine für die Gemeinde geeignete Persönlichkeit zu wählen bzw. die Macht des Bürgermeisters die Mitarbeiter „seiner Verwaltung“ auszuwählen, ist deshalb, wie auch Weber schon treffend bemerkte, besondere Ausprägung der Verwaltungsmacht.

In BY, dem SL und SH kann der Gemeinderat allein über die Einstellung der Gemeindebediensteten entscheiden. In BB entscheidet der Gemeinderat auf Vorschlag des Bürgermeisters und in MV kann der Gemeinderat bereits mit einfacher Mehrheit die Entscheidung treffen, sollte das Gremium keine Einigung mit dem Vorschlag des Bürgermeisters erzielen. In diesen fünf Ländern hat der Gemeinderat eine eindeutige Vormachtstellung.

In BW, NI, RP, SN, ST und TH gestaltet sich der Wortlaut der Regelungen äußerst unterschiedlich, effektiv entscheidet jedoch der Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Gemeinderat – hier haben beide Akteure also ein absolutes Veto gegenüber dem Konkurrenzvorschlag. In BW und SN kann dieses Veto mit einer – relativ hohen – $\frac{2}{3}$ -Mehrheit überstimmt werden. Dieser geringe Unterschied hat jedoch auf das Messergebnis keinen Einfluss. In HE ist der Gemeindevorstand zuständig, dessen natürlicher Vorsitzender der Bürgermeister ist. Wie in den anderen sechs Ländern ist das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative auch hier relativ ausgeglichen. Lediglich in NW ist allein der Bürgermeister zuständig und hat somit die größte Machtfülle.

5.1.5. Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters (V5)

Ein weiterer Indikator zur Messung exekutiver Dominanz im Verwaltungsbereich besteht in der Möglichkeit, kurzfristige Entscheidungen treffen zu können (Eilentscheidungsrecht). Generell kann ein Eilentscheid immer rückgängig gemacht werden²⁶. Darüber hinaus existieren unterschiedliche Regelungen bezüglich der Zustimmungspflicht bzw. der Möglichkeiten der Rücknahme eines Eilentscheids. Je nach Kompetenzaufteilung kann einerseits der Bürgermeister den Gemeinderat vor vollendete Tatsachen stellen, andererseits kann mancherorts auch der Gemeinderat auf solche – meist nicht unwichtige, und sehr umstrittene Entscheidungen – Einfluss nehmen.

In BB, NI und NW ist der Eilentscheid allein durch den Bürgermeister nicht möglich. In BB bedarf es der Zustimmung des Vorsitzenden der Gemeindevertretung, in NI obliegt das Eilentscheidungsrecht dem Verwaltungsausschuss und in NW analog dem Hauptausschuss. Während in MV, RP, dem SL und SH der Eilentscheid im Nachhinein vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden kann und hier somit eine ausgeglichene Stellung herrscht, besteht in BW, BY, HE, SN, ST und TH lediglich eine nachträgliche Unterrichtungspflicht an den Gemeinderat (bzw. an den Gemeindevorstand in HE) und somit auch eine starke Stellung des Bürgermeisters.

5.2. Exekutive / Legislative Dominanz: Politische Macht

Neben den Möglichkeiten die Verwaltung zu dominieren, leitet sich aus politischer Legitimation (Wahl und Abwahl des Bürgermeisters), der Besetzung zentraler Positi-

²⁶ Sofern er nicht Rechtens war und / oder die Rechte Dritter nicht effektiv betroffen sind.

onen (Vorsitz im Gemeinderat, Vorsitz in den Ausschüssen), der Ausübung von Kernkompetenzen (Vetorechte, Repräsentationsfunktion, Agenda-setting) sowie der Möglichkeit des Gemeinderates, sich zu handlungsfähigen Gruppen (Fraktionen) zusammenzuschließen, eine politische Dominanz zu Gunsten der Legislative bzw. zu Gunsten der Exekutive ab. Diese acht Indikatoren lassen sich im Index der politischen Macht zusammenfassen.

5.2.1. Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters (P6)

Exekutivmacht entsteht durch die Legitimation der Volkswahl sowie durch die politische Unabhängigkeit einer langen, von den Kommunalwahlen unabhängigen Wahlperiode. Eine Dominanz des Gemeinderates hingegen drückt sich in einer kurzen Wahlperiode des Verwaltungschefs, sowie der zeitlichen Verknüpfung der Amtsdauer und des Wahltages der Bürgermeisterwahlen mit jenem der Kommunalwahlen aus.

Zitat:

Ich werde nicht tun, was ihr sagt. Ihr habt mich gewählt, um eure Interessen zu vertreten, und das werde ich tun.

*Edmund Burke (1729-97),
brit. Philosoph u. Politiker*

www.zitate.de

Wie bereits in Abschnitt 4 analysiert, wird der Bürgermeister mittlerweile in jedem Bundesland direkt durch die Bürger gewählt. Die Amtsdauer schwankt jedoch immer noch. Trotz Kommunalverfassungsreform liegt in NW die schwächste Stellung der Exekutive vor. Der Bürgermeister wird hier zusammen mit den Kommunalwahlen auf lediglich fünf Jahre gewählt. In BY, HE, SH und TH wird der Bürgermeister immerhin unabhängig von den Kommunalwahlen auf 6 Jahre gewählt²⁷. Die Amtsdauer in SN und ST beträgt sieben Jahre während diese in BW, BB, MV, NI, RP und dem SL bei 8 Jahren liegt und sich somit am stärksten auf die Machtstellung der Exekutive auswirkt.

5.2.2. Recall / Abwahl des Bürgermeisters (P7)

Analog zum (amerikanischen) Präsidentialismus werden Unabhängigkeit und Exekutivmacht gestärkt, wenn die einzige Möglichkeit zur vorzeitigen Abberufung der Verwaltungsspitze im „Impeachment“, der Präsidentenanklage – oder im kommunalen Fall, in der eindeutigen Pflichtverletzung des Amtes durch den Bürgermeister – be-

²⁷ In SH wird der ehrenamtliche Bürgermeister (in Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern) noch vom Gemeinderat gewählt. In hauptamtlich verwalteten Gemeinden kann die Amtsperiode per Hauptsatzung 6-8 Jahre betragen. Generell wird der Bürgermeister hier direkt gewählt. Unter gewissen Sonderbedingungen kann jedoch auch eine Wahl durch den Gemeinderat erfolgen.

steht. Muss der Bürgermeister hingegen seine vorzeitige Abwahl – mit auch für ihn persönlichen, beamtenrechtlichen und altersversorgungswirksamen Auswirkungen – befürchten, wird seine politische Unabhängigkeit gegenüber den Abwahlberechtigten geschwächt. Analog zur Theorie der Vetospieler sinkt die Exekutivmacht, je mehr Beteiligten diese Möglichkeit der Abwahl zusteht.

Der Gemeinderat in NI hat eine mächtige Stellung, da er alleine über eine vorzeitige Abwahl entscheiden kann. Hierzu benötigt er zwar eine große Mehrheit von $\frac{3}{4}$, jedoch nicht die Zustimmung der Bürger²⁸. In BB, SN und SH ist die Machtstellung des Bürgermeisters ebenso niedrig, da die Einleitung des Abwahlverfahrens sowohl per Ratsinitiative ($\frac{2}{3}$ -Mehrheit in BB und SH bzw. $\frac{3}{4}$ -Mehrheit in SN), als auch durch ein Bürgerbegehren (mit relativ niedrigen Quoren) möglich ist. In HE, MV, NW, RP, im SL, ST und TH müssen $\frac{2}{3}$ bzw. $\frac{3}{4}$ der Gemeinderäte per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hierüber führt schließlich zur vorzeitigen Abwahl²⁹. Lediglich in BW und BY besteht nur die „Impeachment-Regelung“ und somit keine Möglichkeit zur vorzeitigen Abwahl. Hier sind Unabhängigkeit und Macht des Bürgermeisters am stärksten.

5.2.3. Vorsitz im Rat (P8)

Bereits in der traditionellen Typologie der Kommunalverfassungen ist als wichtiges Kriterium der Ratsvorsitz angeführt. „Die mit der Leitung der (...) Plenarsitzungen verbundenen Funktionen stärken in den einköpfigen Verfassungen den Verwaltungschef (...) und in der zweiköpfigen Verfassung über den parlamentarischen Vorsitzenden der Stadtvertretung bzw. sonstige Parlamentarier den Einfluss der Stadtvertretung auf den Entscheidungsprozess, weil mit der Aufstellung der Tagesordnung für die Sitzungen der Gremien sowie mit der Sitzungsleitung selbst Möglichkeiten inhaltlicher Einflussnahme verbunden sind.“ (Derlien 1976: 117).

BB, HE, MV und NI haben sich für die Lösung eines parlamentarischen Vorsitzenden und damit für eine Stärkung der Legislativmacht entschieden. Im SL hat der Bürgermeister zwar den Vorsitz inne, ist jedoch ohne Stimmrecht. Er kann also die wichtige

²⁸ NI entspricht hier der volksgewählten Ein-Personen-Exekutive die auf das Vertrauen des Parlamentes angewiesen ist, dem sog. „Hybrid VI“ (vgl. Lijphart 1999: 119f.). Dies ist demokratietheoretisch problematisch, da eine Abwahl der Exekutive durch die Legislative dem Volkswillen widersprechen würde (vgl. Lijphart 1999: 120). Um sich dieser Frage in angemessenem Ausmaß widmen zu können, wäre jedoch eine detaillierte Fallstudie nötig, die hiermit angeregt werden soll.

²⁹ In jedem Bundesland sind die hierfür notwendigen Mehrheiten und Quoren unterschiedlich, wirken sich jedoch effektiv nicht auf die Messung der Machtdominanz aus. Meistens ist die einfache Mehrheit bei einem 30%-Quorum zur erfolgreichen Abwahl notwendig.

Funktion der Stimmvorgabe nicht nutzen. In ST ist der ehrenamtliche Bürgermeister natürlicher, stimmberechtigter Vorsitzender, bei Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister, übernimmt den Vorsitz jedoch ein Gemeinderatsmitglied. In SH wird der Ratsvorsitzende aus dessen Mitte gewählt, der Bürgermeister wird jedoch explizit nicht von der Möglichkeit ausgeschlossen, auch als Ratsvorsitzender gewählt zu werden. In diesen drei Ländern ist das Verhältnis bei diesem Indikator somit ausgeglichen. In BW, BY, NW, RP, SN und TH kommt dem Bürgermeister als natürlichem, stimmberechtigtem Vorsitzenden eine starke Stellung zu.

5.2.4. Vorsitz in den Ausschüssen (P9)

Das Recht, vorbereitende Ausschüsse zu bilden, existiert in jedem Bundesland; in vielen kommen zudem beschließende Ausschüsse hinzu, die ihre Legitimation vom Gemeinderat erhalten und an seiner statt, in den streng vorgegeben Grenzen entscheiden können. „Angesichts der Relevanz der Vorsitzendenpositionen für das parlamentarische Management wird über die parteipolitische Besetzung regelmäßig eine interfraktionelle Verständigung angestrebt...“ (Plöhn 2000: 24). Entgegen der Regelung im Bundestag ist die Besetzung des Ausschussvorsitzes auf kommunaler Ebene auch durch die Exekutive, also den Bürgermeister, möglich. Da Beschlüsse und Empfehlungen von Ausschüssen bereits richtunggebend für die Entscheidungen des Gemeinderates sind, kommt dem Vorsitz der Ausschüsse ein großes Gewicht zu.

In BB, NI und SH wird der Ausschussvorsitz generell parlamentarisch von einem Gemeinderatsmitglied besetzt. HE kommt durch die Sonderstellung des Gemeindevorstands hier eine Sonderrolle zu, da der Bürgermeister zwar ebenso wenig Vorsitzender der Gemeinderatsausschüsse sein kann, jedoch natürlicher, stimmberechtigter Vorsitzender der vom Gemeindevorstand eingesetzten Kommissionen ist. In MV und NW ist der Bürgermeister zwar stimmberechtigter Vorsitzender des wichtigen Hauptausschusses, in anderen Ausschüssen hat er jedoch weder Stimmrecht noch Vorsitz inne. In TH wird, analog zur Schleswig-Holsteinischen Regelung des Gemeinderatsvorsitzes, der Ausschussvorsitzende aus der Mitte des Ausschusses gewählt, wobei der Bürgermeister hier keineswegs von der Möglichkeit, den Vorsitz zu übernehmen, ausgeschlossen wird. In BW, BY, RP, dem SL, SN und ST ist der Bürgermeister hingegen natürlicher, stimmberechtigter Vorsitzender.

5.2.5. Vetorechte des Bürgermeisters (P10)

Einem Ratsbeschluss bei Gesetzeswidrigkeit zu widersprechen ist zwangsläufige Pflicht der untersten staatlichen Verwaltungsbehörde „Bürgermeister“. Darüber hinaus kann dieser jedoch Macht ausüben, wenn er auch Beschlüssen, die gegen seine politischen Überzeugungen des Gemein(de)wohls gerichtet sind, widersprechen kann. Diese Gleichgewichtung einer Einzelmeinung mit der Mehrheitsmeinung eines vielköpfigen Gremiums wertet das Gremium ab bzw. das Amt des Bürgermeisters auf.

In BY, BB, MV, NI, dem SL, SH und TH hat der Bürgermeister lediglich ein aufschiebendes Veto bei rechtswidrigen Beschlüssen. Gleiche Regelung gilt auch in RP; dort kann der Bürgermeister darüber hinaus Beschlüssen widersprechen, die dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit entgegenstehen. In BW, HE, NW, SN und ST kann der Bürgermeister auch dann sein Veto mit aufschiebender Wirkung einlegen, wenn er der Meinung ist, dass ein Beschluss dem Gemeindewohl widerspricht. Wird ein Veto eingelegt, muss in den Kommunen aller Bundesländer eine erneute Sitzung einberufen werden, in der der Gegenstand erneut beraten wird. Ein weiteres Veto ist dann nur noch bei der Gesetzeswidrigkeit des Beschlusses möglich. Dieses Veto zieht die Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde bzw. ein Verwaltungsgerichtsverfahren nach sich, welche dann letztinstanzlich über die Rechtswidrigkeit entscheiden.

5.2.6. Vertretung der Gemeinde nach Außen (P11)

Die Stellung als „Außenminister“ der Gemeinde ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen stärkt die offizielle Repräsentation nach Innen (*siehe Zitat*) die Machtstellung desjenigen, der diese Funktion wahrnimmt, zum anderen ist die Vertretung nach Außen, als offizielles Sprachrohr der Gemeinde gegenüber anderen Akteuren (wie z.B. dem Landratsamt, anderen Behörden, Abgeordneten, etc.) von enormer Bedeutung für die Machtstellung (vgl. Wehling 1987: 122). Theoretisch besteht die Möglichkeit, dass der Vorsitzende des Gemeinderates oder der Bürgermeister die Gemeinde nach Außen hin vertritt.

Zitat:

Wirklich, er war unentbehrlich! Überall, wo was geschah / zu dem Wohle der Gemeinde, er war tätig, war er da./ Schützenfest, Kasinobälle, Pferderennen, Preisgericht./ Liedertafel, Spritzenprobe, ohne ihn, da ging es nicht./ Ohne ihn war nichts zu machen, keine Stunde hatt er frei./ Gestern, als sie ihn begruben, war er richtig auch dabei.

Wilhelm Busch (1832-1908), dt. Schriftsteller, Maler u. Zeichner

www.zitate.de

Bis auf die Gemeinden in HE wird diese Repräsentationsfunktion jedoch stets durch den Bürgermeister wahrgenommen. In HE ist hingegen der Gemeindevorstand als Kollegialorgan mit dem Bürgermeister als Vorsitzendem zuständig.

5.2.7. Agenda-setting im Rat (P12)

Die Bestimmung der Tagesordnung ist äquivalent zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 GG und analog hierzu eines der wichtigsten Instrumente zur Bestimmung des politischen Alltags. Hierüber lässt sich die politische Agenda auch z.B. durch so genannte non-decisions³⁰ bestimmen. Fällt diese Funktion dem Bürgermeister zu, wird die Exekutivmacht deutlich gestärkt wohingegen dieses Instrument in den Händen des Gemeinderates ein mächtiges Instrument der Legislativmacht und damit auch einen deutlicher Gegenpol zum Bürgermeister darstellt. Obwohl das Agenda-setting grundsätzlich stark mit der Position des Gemeinderatsvorsitzes korreliert, bestehen deutliche Unterschiede, die eine getrennte Messung erfordern.

In BB, HE, MV und SH wird die Tagesordnung vom Vorsitzenden des Gemeinderates im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (in HE mit dem Gemeindevorstand) festgelegt – eindeutige Stärkung der Legislativmacht. In BY, NW, RP und dem SL, wird die Tagesordnung zwar durch den Bürgermeister bestimmt, der Rat kann jedoch mit relativ niedrigen Hürden ($\frac{1}{4}$ der Gemeinderäte, oder weniger) einen Tagesordnungspunkt auf die Agenda setzen. Wie in den vier vorangegangenen Bundesländern ist auch in ST und TH das Verhältnis ausgeglichen. In ST wird die Tagesordnung durch den Ratsvorsitzenden festgelegt. Da dort aber auch der Bürgermeister zum Vorsitzenden gewählt werden kann, entwickelt sich hier für ihn eine Art „Hop-oder-Top-Stellung“. In TH hingegen muss der Bürgermeister die Tagesordnung mit dem Hauptausschuss und den Beigeordneten zusammen aufstellen. Lediglich in BW, NI und SN ist der Bürgermeister allein für die Tagesordnung verantwortlich und durch die gleichzeitig hohen Hürden³¹ für die Beantragung eines Tagesordnungspunktes durch die Gemeinderäte gestärkt.

³⁰ „All forms of political organizations have a bias in favour of the exploitation of some kinds of conflicts and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out“ (Schattschneider 1960: 71). Non-decisions sind somit Entscheidungen, die bewusst nicht getroffen werden um manche Themenfelder unbehandelt zu lassen.

³¹ $\frac{1}{3}$ in NI bzw. $\frac{1}{4}$ sowie die Behandlung erst in der übernächsten Sitzung in BW und SN.

5.2.8. Offizielle Stellung von Fraktionen (P13)

Für die legislative Machtstellung von besonderer Bedeutung ist das Recht, sich zu handlungsfähigen Gruppen (Fraktionen) zusammenschließen zu können. „Die Möglichkeit, das Beamtentum wirksam zu *kontrollieren*, ist an Vorbedingungen geknüpft. Die Machtstellung aller Beamten ruht, außer auf der arbeitsteiligen Technik der Verwaltung als solcher, auf *Wissen*“ (Weber 1917: 352). Mit der Bildung von Fraktionen ist eine höhere Arbeitsteilung im Parlament und damit wiederum ein größeres Fach- und Dienstwissen der Abgeordneten verbunden (vgl. Weber 1917: 352). Darüber hinaus ist eine offizielle Stellung des Rechts der Fraktionsbildung Indikator für weitere nach sich ziehende Fraktionsrechte, die das Parlament gegenüber der Exekutive stärken (so z.B. die besondere Stellung eines Fraktionsantrages).

Alle Bundesländer, bis auf BW, BY und SN, kennen Fraktionen und die mit ihrer Gründung verknüpften Rechte auch auf kommunaler Ebene. Lediglich in diesen drei Ländern sind die Gemeinderäte wohl immer noch wie zu Zeiten Max Webers „verfassungsmäßig *zur dilettantischen Dummheit verurteilt* [...] [und] außer zum Dilettantismus, auch *zur Unkenntnis verurteilt*.“ (Weber 1917: 352)

5.3. Grad der repräsentativ-demokratischen Bürgerbeteiligung

Wesentliche Neuerung bei der Untersuchung der Kommunalverfassungen in dieser Arbeit ist die gleichberechtigte Betrachtung des Verhältnisses Exekutive-Legislative gegenüber dem Verhältnis Bürger-repräsentative Institutionen; letzteres wird anhand des Grades der Bürgerbeteiligung gemessen. Dieser Index der Bürgerbeteiligung setzt sich aus einer direkt-demokratischen und einer repräsentativ-demokratischen Komponente zusammen. Letztere wird in den folgenden Abschnitten detailliert anhand von sieben Indikatoren beschrieben und gemessen.

5.3.1. Kommunalwahlperiode (R1)

Die politische Einflussnahme des Wählers sinkt mit der Länge der Wahlperiode. Dieser Effekt wird darüber hinaus auf kommunaler Ebene noch verstärkt, da lokal getroffene Entscheidungen (wie z.B. die Errichtung eines umstrittenen Baugebiets) relativ leicht vom Wähler nachvollziehbar sind. Je öfter der Bürger also an die Urne gerufen wird, desto mehr wird er auch an Sachentscheidungen beteiligt, und sein Einfluss steigt. Ohne ständige Wahlen würden die Bürger einen bedeutenden Grad der Kontrolle über ihre gewählten Vertreter verlieren (vgl. Dahl 1998: 96). Als relativ

kurze Wahlperiode kann die in einigen Bundesländern, auf Bundesebene und häufig auch international genutzte 4-jährige Wahlperiode gesehen werden, während eine 6-jährige Wahlperiode für eine Parlamentswahl bereits ungewöhnlich lange ist.

In der Empirie liegen alle Bundesländer mit einer 5-jährigen Kommunalwahlperiode im Mittelfeld. Lediglich in Bayern ist die Bürgerbeteiligung niedriger, da die Wahlperiode 6 Jahre beträgt.

5.3.2. Flexibilität der Stimmabgabe (R2)

Neben den Wahlrechtsgrundsätzen (allgemein, unmittelbar frei, gleich und geheim) des Art. 28 GG, gelten für die Kommunalwahlen aller Bundesländer das Verhältniswahlsystem mit Listen³². „Listen wiederum können starr oder aber durch den Wähler veränderbar (Kumulieren und Panaschieren) sein (...), was Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Rates und damit auch auf die Kommunalpolitik hat“ (vgl. Wehling 1994: 25). Je flexibler das Wahlsystem, desto mehr Gestaltungsmöglichkeiten bieten sich dem Bürger und desto höher ist die Bürgerbeteiligung.

In NW und dem SL kann der Bürger lediglich eine von den Parteien vorgegebene Liste wählen³³ und hat damit keine Möglichkeit, seinen Wählerwillen detailliert auszudrücken. Das Wahlsystem in MV und SH ist flexibler und bürgerfreundlicher, da der Wähler Kandidaten aus anderen Wahlvorschlägen übernehmen kann (panaschieren). In der großen Mehrheit der Bundesländer (BW, BY, BB, HE, NI, RP, SN, ST und TH) kann der Wähler jedoch sowohl panschieren, als auch einem Kandidaten bis zu drei Stimmen geben (kumulieren).

5.3.3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen (R3)

Da entgegen den Regelungen zu Bundes- und Landtagswahlen der Wähler bei Kommunalwahlen Einfluss auf die gesamte Personalbesetzung des Parlaments hat (und nicht nur seinen Wahlkreisabgeordneten bzw. eine Landesliste wählt), ist die Stimmenanzahl ein wichtiges Instrument, um Einfluss auf die Personalbesetzung des Parlaments nehmen zu können. Hat der Wähler nur eine Stimme, kann er diese lediglich einer List bzw. einem Einzelkandidaten geben und muss damit die detaillierte Personalbesetzung des Parlaments den Parteien überlassen. Demgegenüber

³² Ausnahmen bilden kleine Gemeinden, in denen lediglich eine Liste zu Stande kommt und deshalb dort die Mehrheitswahl angewandt wird.

³³ In NW wählt er damit gleichzeitig den Direktkandidaten (die Regelung ist hier analog zum baden-württembergischen Landtagswahlrecht).

kann er sein Stimmrecht sehr viel flexibler nutzen, je mehr Stimmen er zu vergeben hat.

Lediglich im SL und in NW muss sich der Bürger mit nur einer Stimme zufriedengeben, während er in BB, MV, NI, SN, ST und TH jeweils 3 Stimmen hat. In SH hat er so viele Stimmen, wie Direktbewerber zu wählen sind, also ca. halb so viele Stimmen wie Sitze im Gemeinderat zu vergeben sind. BW, BY, HE und RP bieten die bürgerfreundlichste Variante, da dort die Stimmanzahl des Bürgers mit der Anzahl der zu vergebenden Sitze im Gemeinderat übereinstimmt.

5.3.4. Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters (R4)

Der Wahlmodus und die Amtsdauer des Bürgermeisters ist nicht nur für dessen Machtstellung von Bedeutung (siehe Abschnitt 5.2.1. bzw. Indikator P6). Da im generell präsidentiellen System auf kommunaler Ebene die Bürgermeisterwahlen („Präsidentschaftswahlen“) analog zum präsidentiellen System einen relativ hohen Stellenwert genießen, sind die Einflussmöglichkeiten des Bürgers hierauf von besonderer Bedeutung für die repräsentativ-demokratische Bürgerbeteiligung. Der Bürgermeister wird mittlerweile überall direkt gewählt; es kann somit zumindest schon einmal von einem mittleren Grad der Bürgerbeteiligung ausgegangen werden. Hinzu kommt die Amtsdauer: Eine Amtszeit von sechs oder weniger Jahren gibt dem Bürger diese Wahlmöglichkeit häufiger und stellt somit einen hohen Grad der Bürgerbeteiligung dar.

In NW beträgt die Amtsdauer nur fünf Jahre; in BY, HE und TH beträgt sie sechs. In diesen Ländern ist die Bürgerbeteiligung demnach hoch. In den anderen Ländern beträgt die Amtszeit meist acht Jahre, so dass dort lediglich ein mittlerer Grad der Bürgerbeteiligung erreicht wird.

5.3.5. Abwahl des Bürgermeisters (R5)

„Das Abwahlbegehren entspricht dem in amerikanischen Bundesstaaten möglichen ‚Recall‘, d.h. dem ‚Recht einer Anzahl Stimmbürger, einen Urnenentscheid über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während der Amtsdauer herbeizuführen“ (Paust 2000: 33). Die Höhe eines Quorums ist gerade beim Recall aus Legitimationsgründen äußerst umstritten. Abgesehen von dieser demokratietheoretischen Auseinandersetzung kann die Begünstigung des Grades der Bürgerbeteiligung durch niedrige Quoren sowie das umgekehrte Szenario grundsätzlich nachvollzogen wer-

den. Relevant ist dabei ausschließlich die Abwahlmöglichkeit durch den Bürger (also nicht z.B. durch den Rat oder durch die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen eines „Impeachment-Verfahrens“).

Gar keine Möglichkeiten zur vorzeitigen Abwahl gibt es nur noch in BW und BY. In NI kann der Bürgermeister zwar vorzeitig abgewählt werden, jedoch nur durch den Gemeinderat (siehe genauer hierzu 5.2.2.). In diesen drei Ländern ist die Bürgerbeteiligung somit gering. Im Mittelfeld finden sich HE, MV, NW, RP, das SL, ST und TH, denn hier muss der Gemeinderat zunächst das Abwahlverfahren mit einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit³⁴ einleiten. In einem anschließenden Bürgerentscheid, befindet die Bevölkerung zumeist mit einfacher Mehrheit und bei den unterschiedlichsten Beteiligungsquoten³⁵ über die Zukunft des Bürgermeisters. Eine große Bürgerbeteiligung ergibt sich, wenn die Bürgerschaft auch unabhängig vom Gemeinderat ein solches Abwahlverfahren einleiten kann. Dies ist jedoch lediglich in BB, SN und SH der Fall.

5.3.6. Passives Wahlrecht (Verhältnis Mandate / Einwohner) (R6)

Am wirksamsten kann sich der normale Bürger einbringen, wenn er sich um ein Mandat als Gemeinderat bewirbt. Da alle Bundesländer die Gremiumsgröße nach der Einwohnerzahl richten, ist es generell in kleineren Gemeinden einfacher, ein Mandat zu erringen, als

Zitat:

Das Gesetz und Ihre Wahl sind ihre Vollmacht, Ihre Überzeugung und Ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der Sie Rechenschaft zu geben haben.

Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757-1831), Begründer der dt. Selbstverwaltung und Preußischen Städteordnung 1808.

Zitiert in Ade 2004: 4

in einer großen Stadt. Inwieweit sich diese Möglichkeiten zwischen den Bundesländern unterschiedlich gestalten, erfasst nachstehende für diese Arbeit entwickelte Formel, welche die durchschnittliche Mandatszahl pro Einwohner berechnet³⁶.

Zunächst wird für jedes Bundesland jeweils der unterste und der oberste Extremwert (höchste und geringste Mandatszahl) entfernt, welche die Messung überdurchschnittlich verzerren würden. Daraufhin wird die Mandatszahl in Relation zum zugehörigen Bevölkerungsmittelwert ((oberer Wert + unterer Wert) / 2) gesetzt. Aus diesen Maßzahlen aller Bevölkerungsunterteilungen wird wiederum der Mittelwert gebildet und zur leichteren Lesbarkeit zuletzt mit 100 multipliziert so dass sich Werte zwischen 0

³⁴ In ST benötigt der Gemeinderat sogar eine Mehrheit von drei Vierteln.

³⁵ Die in jedem Bundesland benötigte Mehrheit und das benötigte Beteiligungsquorum finden sich im Detail in den Datenerhebungsblättern jedes Bundeslandes in Appendix A.

³⁶ Eine Beispielrechnung hierzu findet sich in Appendix B.

und 1 ergeben, wobei 0 für eine schlechte Möglichkeit ein Mandat zu erringen steht, eine ebenso nur theoretisch erreichbare 1 würde bedeuten, dass es so viele Mandate wie Einwohner gibt (und damit de facto eine Gemeindeversammlung nach Art. 28, Abs. 1, Satz 4 GG).

Die empirischen Ausprägungen dieses Mandatsquotienten variieren zwischen 0,123 in NW und 0,594 in ST. Bei genauerer Untersuchung lassen sich drei Gruppen unterscheiden³⁷. In HE, NI, NW, und dem SL ist es relativ schwer ein Mandat zu erringen und die Bürgerbeteiligung somit gering. Ein mittlerer Grad der Bürgerbeteiligung durch das passive Wahlrecht findet sich in BW, BY, MV, SN und TH; während es in BB, RP, SH und ST relativ leicht ist, in den Gemeinderat gewählt zu werden.

5.3.7. Beiräte (R7)

Beiräte sollen „spezifische Sachkompetenzen in der Gemeinde erschließen und die oft unzulängliche Repräsentation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen kompensieren [...], ohne die Zuständigkeit des gewählten Gremiums zu beschneiden“ (Roth 1997: 425ff.). Beiräte sind somit meist Zielgruppenräte, zuvorderst Kinder- und Jugendbeiräte, Ausländerbeiräte und Seniorenbeiräte, die sich aus demokratisch gewählten Repräsentanten zusammensetzen und durch institutionalisierte Mitwirkungsrechte Einfluss bei bestimmten Sachfragen genießen. Obwohl sie nur eine beratende Funktion haben, sind die jeweiligen Empfehlungen durch die Institutionalisiertheit von nicht geringer Bedeutung.

Die Kommunalverfassungen in BY, MV, NI, RP, ST und TH erwähnen in keinem Paragraphen ein verpflichtendes Beiratswesen und weisen lediglich unbestimmte Rechtsbegriffe³⁸ und Soll-Vorschriften auf. BW kennt Jugendbeiräte, BB und NW Ausländerbeiräte und räumen somit *einer* bestimmten Bevölkerungsgruppe eine Repräsentations- und Beteiligungsmöglichkeit ein. Die bürgerfreundlichsten Lösungen finden sich dagegen in HE und dem SL, in denen Kinder- und Jugend-, sowie Ausländerbeiräte ab einem bestimmten Anteil an Ausländern in der Gemeinde, verpflichtend sind. Auch in SN und SH ist das Beiratswesen bürgerfreundlich, da dort Beiräte ohne Beschränkungen gebildet werden können.

³⁷ Die Grenzwerte liegen bei $x_1 < 0,2 < x_2 < 0,4 < x_3$.

³⁸ Wie z.B. die Regelung in NI und RP bei der Kinder und Jugendliche in geeigneten Verfahren beteiligt werden sollen.

5.4. Grad der direkt-demokratischen Bürgerbeteiligung

„Es handelt sich bei direkter Demokratie um eine Form der Willensbildung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sachentscheidungen treffen.“ (Paust 2000: 30) Entgegen der direkten Demokratie ist unter direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung jedoch zu verstehen, dass der Bürger Einfluss auf Sachentscheidung nehmen kann; eine Entscheidung anstelle des gewählten Gremiums ist zwar mächtigster Teil direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung jedoch nicht alleiniger, wie die nachfolgenden Indikatoren zeigen.

5.4.1. Unterschriftenhürde für Einwohner- bzw. Bürgerantrag (D8)

Mit einem Bürger- bzw. Einwohnerantrag kann der Bürger den Gemeinderat dazu zwingen, sich mit einem bestimmten Thema auseinandersetzen zu müssen. Die Entscheidung über diese Angelegenheit obliegt jedoch weiterhin dem Gemeinderat, nicht dem Bürger. Dennoch kann der Bürger hiermit die wichtige Funktion des Agenda-settings an sich ziehen, non-decisions vermeiden und sich dadurch am Verfahren selbst beteiligen.

Die Kommunalverfassung in HE kennt die Form der Bürgerbeteiligung durch einen Einwohner- bzw. Bürgerantrag nicht; sie ist im Rahmen der direkt-demokratischen Bürgerbeteiligung genauso schlecht einzustufen wie jene in BW, da dort das Quorum bei 30% enorm hoch liegt. Die Grenze zwischen hoher und mittlerer Bürgerbeteiligung liegt bei einem Unterschriftenquorum von 5%, wobei sich eine Staffelung nach Gemeindegröße oder die Einbeziehung von Jugendlichen hierauf positiv auswirkt. SN, mit einem Quorum von 5%-10%, und TH, mit einem Quorum von 4%-8%, erreichen somit einen mittleren Bürgerbeteiligungsgrad, während die anderen Bundesländer ein Quorum von jeweils unter 5% aufweisen und die Beteiligung von Jugendlichen ab 14 bzw. 16 Jahren zulassen. Vorreiter ist BY, das seinen Einwohnern die Stellung eines Einwohnerantrages mit nur 1%-igen Quorum leicht macht.

5.4.2. Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren (D9)

Wichtigster Faktor ein Bürgerbegehren auch zur Abstimmung zu bringen, ist die benötigte Anzahl an Unterschriften. Hier wirkt sich, wie auch beim Einwohnerantrag, eine Staffelung nach der Einwohnergröße der Gemeinde positiv auf eine erfolgreiche Durchführbarkeit aus. Generell gilt jedoch die einfache Regel: je niedriger das Quorum, desto größer die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung.

In BB, HE, NI, dem SL, SH und TH ist es relativ schwer, ein Bürgerbegehren zu initiieren, da die Quoren jeweils 10% oder mehr betragen. BW und MV haben das 10% Quorum als Obergrenze, durch eine Staffelung der Quoren nach Einwohnergröße, ist es hier jedoch einfacher auch in größeren Städten und Gemeinden die Unterschriftenhürde für ein Bürgerbegehren zu überwinden. Gleiches gilt für RP, SN und ST, die durch eine Staffelung Quoren von 5%-15% erreichen. Beste Chancen für ein erfolgreiches Bürgerbegehren bieten sich in BY und NW; dort reicht ein Quorum von 2% bzw. 3% bis zur Obergrenze von 10% aus.

5.4.3. Quorum eines Bürgerentscheids (D10)

In der Schweiz, dem Vorzeigeland der direkten Demokratie, reicht – völlig unabhängig von der Abstimmungsbeteiligung – die einfache Mehrheit zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid aus³⁹. Demgegenüber ist in Deutschland nicht nur ein Unterschriftenquorum zur Zulassung eines Bürgerbegehrens notwendig, darüber hinaus muss bei der Abstimmung selbst ein gewisses Quorum⁴⁰ erreicht werden. Geschieht dies nicht, ist der Bürgerentscheid – ganz egal, welche Mehrheiten er erzielt hat, – hinfällig und die Entscheidungskompetenz fällt zurück an den Gemeinderat. Im Einklang mit den vorangegangenen Indikatoren zeigt sich auch in diesem Falle eine Begünstigung der tatsächlichen Entscheidungsbefugnis der Bürger durch niedrige Quoren.

Um die Kommunalverfassungen der Bundesländer zu unterscheiden, werden Quoren von 30% und darüber hinaus als für die Bürgerbeteiligung hinderlich eingestuft. Dies ist in BW, RP und dem SL der Fall. Liegen die Quoren, wie in BY, NW und SH jedoch bei 20% und darunter, wird von einer hohen Beteiligung der Bürger ausgegangen. Alle anderen Länder⁴¹ setzen Quoren von 25% voraus und liegen damit im Mittelfeld.

5.4.4. Thematischer Anwendungsbereich von Bürgerbegehren (D11)

Die Themenbereiche, die als Gegenstand eines Bürgerbegehrens zugelassen bzw. ausgeschlossen sind, stellen ein Kernelement mit enormer Bedeutung für die Praxis

³⁹ In Sonderfällen wie Verfassungsänderungen sind andere Mehrheiten („doppeltes Mehr“) nötig – diese sind jedoch in keiner Weise mit den Regelungen zu kommunalen Entscheidungen vergleichbar.

⁴⁰ Mit Sinn und Unsinn, Vor- und Nachteilen von Beteiligungsquoren befassen sich u.a. Paust 2000: 127f. sowie Schaal / Habermann 1999: 334f..

⁴¹ TH weist auch beim Bürgerentscheid ein nach Einwohnern degressiv gestaffeltes Quorum von 20%-25% auf.

dar. Die Gemeindeordnungen werden gemäß des Ausmaßes der Einschränkungen (durch Positiv⁴²- bzw. Negativkataloge⁴³) bewertet (vgl. Rehmet / Weber 2003: 22). „Mehr Demokratie e.V.“ bewertet den thematischen Anwendungsbereich für MV, RP, ST und TH als zu eng; BW, BB, NI, NW, das SL und SH finden sich im Mittelfeld wieder, während in BY, HE und SN fast alle Themen von Bürgerbegehren und -entscheiden aufgegriffen werden können.

5.4.5. Verfahrensfreundlichkeit von Bürgerbegehren (D12)

Auch die Verfahrensfreundlichkeit von Bürgerbegehren und -entscheiden orientiert sich an der Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“ Hierin fließen Bewertungselemente wie z.B. Fristen, Möglichkeit der Briefwahl, die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens – damit der Gemeinderat den Bürger nicht vor vollendete Tatsachen stellen kann –, die Möglichkeit eines Alternativvorschlags durch den Gemeinderat, sowie eine verpflichtende Abstimmungsbroschüre ein (vgl. Rehmet / Weber 2003: 21).

BW, BB, MV, NI, RP, das SL, ST und TH schneiden in dieser Bewertung der Verfahrensfreundlichkeit schlecht ab. HE, NW, SN und SH bilden die Mitte, während BY als einziges Bundesland ein bürgerfreundliches Verfahren aufweist.

5.4.6. Beteiligung sachkundiger Bürger (D13)

Die wortwörtliche Bürgerbeteiligung ist eine weitere Form, den Bürger auf kommunaler Ebene zu beteiligen. Die Gemeindeordnungen sehen die Möglichkeit vor, dass „sachkundige Bürger“ in Gremien beteiligt werden. Aus Legitimationsgründen können sachkundige Bürger im Gemeinderat lediglich beratend teilnehmen, in Ausschüssen muss diese Einschränkung nicht zwangsläufig bestehen. Obwohl die Beteiligung sachkundiger Bürger eher eine Form der Individual- und Elitenbeteiligung darstellt, ist sie sehr stark, da sie eine ähnliche bzw. gleich starke Stellung der Bürger im Vergleich zu den Gemeinderäten bedeutet. Für die Bewertung dieses Partizipationsinstrumentes ist es wichtig zwischen unterschiedlichen Umsetzungsmodi zu

⁴² Hier werden die zulässigen Themen aufgelistet, d.h. alle nicht aufgeführten Fragen sind unzulässig. Da die Positivkataloge in der Regel nur wenige Themen vorsehen, werden sie für den Grad der Bürgerbeteiligung mit 0 bewertet (Ausnahme: SH).

⁴³ In anderen Ländern sind oft umfangreiche Negativkataloge (u.a. der zentrale Bereich „Bauleitplanung“) vorhanden. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs wird haben wir die Noten „ungenügend“ TH) bis „gut“ (HE, BY, HH, SN) vergeben.

unterscheiden: So können Bürger grundsätzlich in beratende und beschließende Ausschüsse, mit oder ohne Stimmrecht vom Gemeinderat gewählt werden.

Im Großteil der Bundesländer (BY, BB, HE, NI, SL, SN, ST, TH) können sachkundige Bürger formell entweder gar nicht beteiligt werden oder sie genießen weder Stimmrecht in beratenden noch in beschließenden Ausschüssen. BW und MV räumen dem sachkundigen Bürger hingegen ein Stimmrecht in beratenden Ausschüssen, jedoch nicht in beschließenden ein. Bürgerfreundlich hingegen sind die Regelungen in NW⁴⁴, RP und SH; dort haben beteiligte Bürger sowohl Stimmrecht in beratenden, als auch in beschließenden Ausschüssen. In SH kann ein Bürger sogar zum Ausschussvorsitzenden gewählt werden.

6. Analysen / Ergebnisse

Die Indikatoren der neuen, anhand von Idealtypen konstruierten Kommunalverfassungen, werden im Folgenden zu vier ungewichteten, additiven Indizes zusammengefasst; zur besseren Vergleichbarkeit wird der Mittelwert verwendet, so dass der Wertebereich bei allen Indizes 0 bis 1 beträgt. Wie andere qualitative Forschungsarbeiten der vergleichenden Politikwissenschaft weist das vorliegende Forschungsdesign zwei typische Probleme auf:

- Bei der geringen Fallzahl (n=13) und der großen Zahl der Indikatoren (13 bzw. 26) lassen sich quantitative Methoden nur begrenzt und unter Vorbehalt anwenden (vgl. Aarebrot / Bakka 2003: 60f.).
- Quantitative Methoden lassen sich bei ordinalskalierten Indikatoren ebenso nur unter Vorbehalt anwenden (vgl. Schnell 1999: 139ff.)

6.1. Exekutive- / Legislative Dominanz

Zunächst wird der Bereich der politischen- und der Verwaltungsmacht zwischen Legislative und Exekutive tabellarisch (Tabelle 3) und grafisch (Abbildung 2)⁴⁵ betrachtet:

⁴⁴ In NW dürfen sachkundige Bürger jedoch nicht in einem der drei „Kernausschüsse“ (Haupt, Finanz-, und Rechnungsprüfungsausschuss) sitzen.

⁴⁵ Der erste Idealtypus der Legislativdominanz findet sich hier im unteren, linken Quadranten (mit den Werten: 0 / 0) während sich der zweite Idealtyp der Exekutivdominanz im oberen, rechten Quadranten (mit den Werten: 1 / 1) befindet. Gleiches gilt analog für den Grad der Bürgerbeteiligung.

	V1	V2	V3	V4	V5	Vm ⁴⁶	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	Pm	V+P
BW	1	1	1	0,5	1	0,90	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00	0,96
BY	1	1	0,5	0	1	0,70	0,5	1	1	1	0	1	0,5	1	0,75	0,73
BB	1	0,5	1	0	0	0,50	1	0	0	0	0	1	0	0	0,25	0,35
HE	1	0,5	0,5	0,5	1	0,70	0,5	0,5	0	0,5	1	0,5	0	0	0,38	0,50
MV	1	1	1	0	0,5	0,70	1	0,5	0	0,5	0	1	0	0	0,38	0,50
NI	1	1	1	0,5	0	0,70	1	0	0	0	0	1	1	0	0,38	0,50
NW	1	0,5	0,5	1	0	0,60	0	0,5	1	0,5	1	1	0,5	0	0,56	0,58
RP	1	1	1	0,5	0,5	0,80	1	0,5	1	1	0,5	1	0,5	0	0,69	0,73
SL	1	1	1	0	0,5	0,70	1	0,5	0,5	1	0	1	0,5	0	0,56	0,62
SN	1	1	1	0,5	1	0,90	1	0	1	1	1	1	1	1	0,88	0,88
ST	1	1	1	0,5	1	0,90	1	0,5	0,5	1	1	1	0,5	0	0,69	0,77
SH	1	0	1	0	0,5	0,50	0,5	0	0,5	0	0	1	0	0	0,25	0,35
TH	1	1	1	0,5	1	0,90	0,5	0,5	1	0,5	0	1	0,5	0	0,50	0,65

Tabelle 3: Indikatoren der Politischen- und Verwaltungsmacht

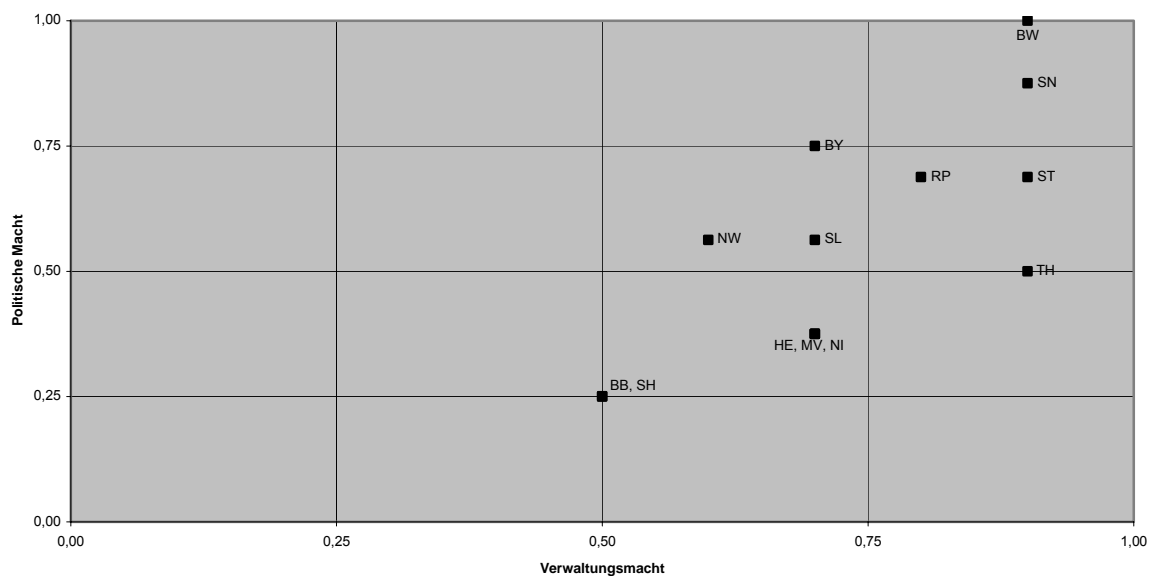


Abbildung 2: Exekutive / Legislative Machtstellung der Kommunalverfassungen

Auffällig bei der Analyse ist, dass alle Kommunalverfassungen ein mindestens ausgeglichenes Verhältnis auf der Achse der Verwaltungsmacht⁴⁷ besitzen ($x_V \geq 0,5$). Acht Kommunalverfassungen – jene, die auch in der traditionellen Typologie bereits eindeutig der Süddeutschen Ratsverfassung zugeordnet werden können – sind darüber hinaus im oberen, rechten Quadranten ($x_V \geq 0,5$ und $x_P \geq 0,5$) und zeigen damit die eindeutige Vormachtstellung des Bürgermeisters. In BB und SH ist der Gemein-

⁴⁶ Mittelwert der Verwaltungsmacht $((V1+V2+V3+V4+V5) / 5)$. Analog gilt dies auch für die anderen fett gedruckten Mittelwerte bzw. bei deren aufaddierter Kombination.

⁴⁷ Für die Indizes werden folgende mathematische Kürzel benutzt:

x_V = Verwaltungsmacht, x_P = politische Macht,

x_R = repräsentativ-demokratische Bürgerbeteiligung, x_D = direkt-demokratische Bürgerbeteiligung.

derat hingegen gerade auf der politischen Ebene sehr stark. Eine eindeutige Abgrenzung von Clustern ist nur schwerlich auszumachen und die Ergebnisse hierzu auch mit Vorsicht zu genießen. Teilt man jedoch den 2. Quadranten wiederum in vier auf, lassen sich neben den politisch legislativ dominierten Ländern drei weitere Subtypen und damit insgesamt vier Cluster ausmachen:

- In BB, SH, HE, MV und NI liegt die Verwaltungsmacht, wenn auch nicht so stark wie andernorts beim Bürgermeister ($x_V \geq 0,5$), während im politischen Bereich der Gemeinderat dominiert ($x_P \leq 0,5$).
- BW und SN bilden mit einer eindeutigen, unzweifelhaften Exekutivdominanz einen Gegenpol hierzu ($x_V \geq 0,75$ und $x_P \geq 0,75$).
- NW, das SL und BY sind zwar von der Exekutive dominiert, jedoch nur in abgeschwächter Form ($0,5 \geq x_V \geq 0,75$ und $0,5 \geq x_P \geq 0,75$)
- TH, RP und ST verstärken die Verwaltungsmacht der Exekutive ($x_V \geq 0,75$), während sie deren politische Macht ($0,5 \geq x_P \geq 0,75$) leicht abschwächen⁴⁸.

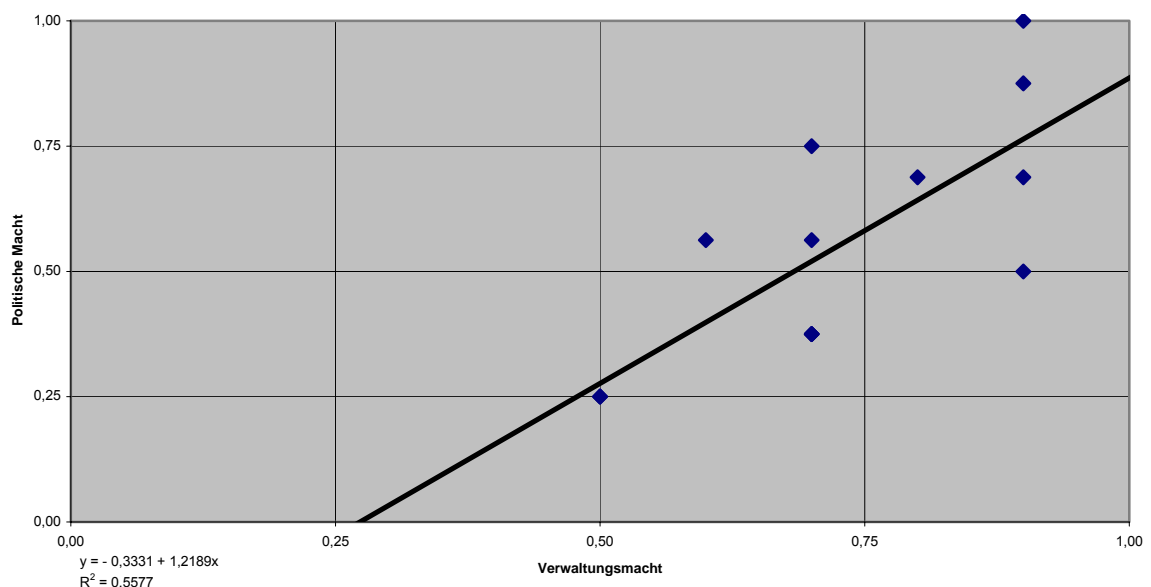


Abbildung 3: Zusammenhänge zwischen politischer- und Verwaltungsmacht auf kommunaler Ebene

Neben der Typologisierung der einzelnen Kommunalverfassungen der Länder zeichnet sich jedoch auch eindeutig ein Zusammenhang der beiden Machtstrukturen ab, wie Abbildung 3 zeigt. Für die Kommunalverfassungen bedeutet diese Korrelation, dass bei Stärkung der Verwaltungsmacht des Bürgermeisters auch seine politische Macht um den Faktor 1,2 gestärkt wird. Ein für die Sozialwissenschaften hohes R^2

⁴⁸ Der vierte Subtypus: gestärkte politische Macht ($x_P \geq 0,75$) bei gleichzeitig mittlerer Verwaltungsmacht ($0,5 \geq x_V \geq 0,75$) kommt jedoch nicht vor. BY nähert sich diesem Typus am weitesten.

von 0,56 (bzw. ein adjusted R² von 0,52) zeigt bei einem t-Wert von 0,003⁴⁹ die hohe Bedeutung und Signifikanz (auf dem 1%-Niveau) dieses Zusammenhangs an. Würde also z.B. in BW die Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl des Bürgermeisters eingeführt, müsste gleichzeitig auch seine Verwaltungsmacht sinken, z.B. dadurch dass sein Eilentscheidungsrecht geschwächt wird.

6.2. Grad der Bürgerbeteiligung

Zunächst wird auch hier eine Übersichtsdarstellung der einzelnen Indikатораusprägungen in den Bundesländern gegeben, sowie grafisch dargestellt:

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	Rm	D8	D9	D10	D11	D12	D13	Dm	R+D
BW	0,5	1	1	0,5	0	0,5	0,5	0,57	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0,25	0,42
BY	0	1	1	1	0	0,5	0	0,50	1	1	1	1	1	0	0,83	0,65
BB	0,5	1	0,5	0,5	1	1	0,5	0,71	1	0	0,5	0,5	0	0	0,33	0,54
HE	0,5	1	1	1	0,5	0	1	0,71	0	0	0,5	1	0,5	0	0,33	0,54
MV	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,43	1	0,5	0,5	0	0	0,5	0,42	0,42
NI	0,5	1	0,5	0,5	0	0	0	0,36	1	0	0,5	0,5	0	0	0,33	0,35
NW	0,5	0	0	1	0,5	0	0,5	0,36	1	1	1	0,5	0,5	1	0,83	0,58
RP	0,5	1	1	0,5	0,5	1	0	0,64	1	0,5	0	0	0	1	0,42	0,54
SL	0,5	0	0	0,5	0,5	0	1	0,36	1	0	0	0,5	0	0	0,25	0,31
SN	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	1	0,71	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0	0,50	0,62
ST	0,5	1	0,5	0,5	0,5	1	0	0,57	1	0,5	0,5	0	0	0	0,33	0,46
SH	0,5	0,5	0,5	0,5	1	1	1	0,71	1	0	1	0,5	0,5	1	0,67	0,69
TH	0,5	1	0,5	1	0,5	0,5	0	0,57	0,5	1	0,5	0	0	0	0,33	0,46

Tabelle 4: Indikatoren der repräsentativ-demokratischen und direkt-demokratischen Bürgerbeteiligung

Wie Abbildung 4 zeigt ist eine Korrelation hier eindeutig nicht vorhanden⁵⁰. Es lassen sich dafür bei der Betrachtung zunächst drei bzw. vier Cluster⁵¹ ausmachen⁵².

⁴⁹ Die Werte wurden mit STATA berechnet. Auf einen detaillierten Nachweis der Rechnung wird jedoch verzichtet.

⁵⁰ R² = 0,0064

⁵¹ Eine mit STATA durchgeführte Clusteranalyse ergibt eine andere Clusterverteilung (Cluster 1: SH, SN, RP; Cluster 2: BB, HE, BW, ST, TH; Cluster 3: SL, NI, MV, NW, BY). Diese Clusterverteilung ist jedoch nicht logischen sondern allenfalls mathematisch zu begründen.

⁵² Die Benennung der Cluster erfolgt in Anlehnung an das „Initiative & Referendum Institute Europe“.

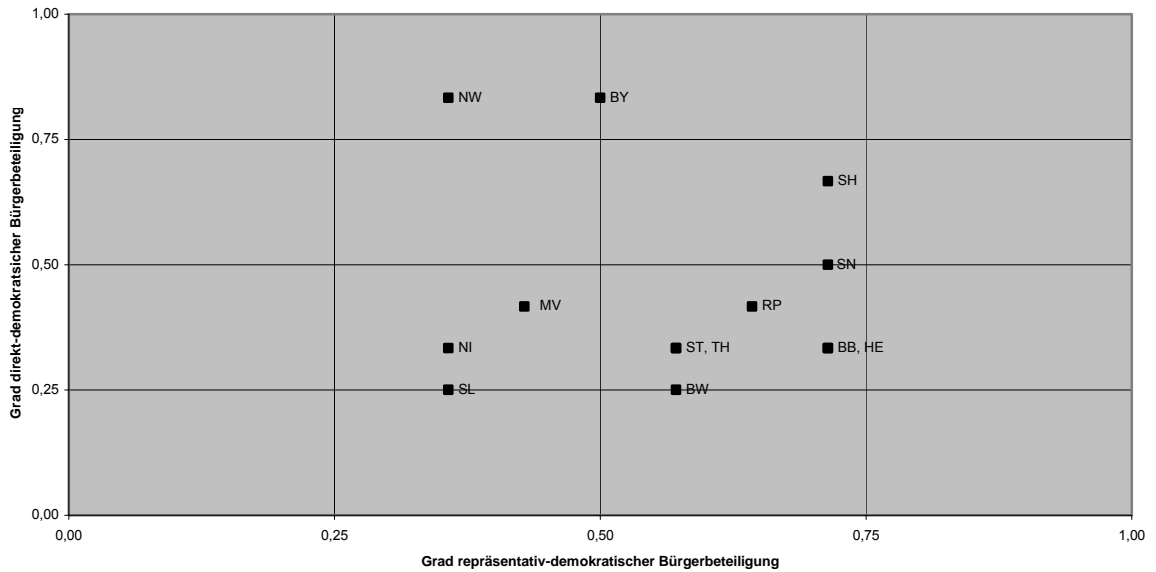


Abbildung 4: Grad der Bürgerbeteiligung der Kommunalverfassungen

- „Die Avantgarde“: BY und NW. Der direkt-demokratische Beteiligungsgrad ist hier sehr hoch ($x_D \geq 0,75$), kann mit internationalen Verhältnissen mithalten und ist für deutsche Verhältnisse außerordentlich bürgerfreundlich. Gleichzeitig ist hier jedoch die repräsentativ-demokratische Bürgerbeteiligung relativ schwach ausgeprägt ($x_R \leq 0,5$).
- „Die Demokraten“: SN und SH. Diese Länder weisen für ihre Kommunen einen jeweils mittleren Grad repräsentativ-demokratischer ($0,5 \leq x_R \leq 0,75$) sowie direkt-demokratischer ($0,5 \leq x_D \leq 0,75$) Bürgerbeteiligung auf. Je nach Betrachtungsweise kann dieser Cluster auch in folgenden eingegliedert werden.
- „Die Vorsichtigen“: RP, BB, HE, ST, TH, BW (SN und SH) bilden einen großen Cluster, in dem die Kommunen dieser Länder ihren Bürgern ein größeres Maß an repräsentativ-demokratischer Bürgerbeteiligung ($x_R \geq 0,5$) zu Lasten direkt-demokratischer Beteiligung ($x_D \leq 0,5$)⁵³ einräumen.
- „Die Hoffnungslosen“: MV, NI und das SL. Das politische System konnte sich hier noch nicht dazu durchringen, seinem Souverän, dem Bürger, mehr Beteiligungsrechte, weder direkt- noch repräsentativ-demokratischer Art einzuräumen ($x_D \leq 0,5$ und $x_R \leq 0,5$)

Bei dieser Clusteranalyse lässt sich der Trend ermitteln, dass die Landtage bei einer Reform der Kommunalverfassungen sich entweder für eine stärkere repräsentativ-

⁵³ Bei der Bildung von lediglich drei Clustern unter Einbeziehung von SH muss dagegen $x_D \leq 0,75$ gelten.

demokratische Beteiligung der Bürger oder für eine direkt-demokratische entscheiden, jedoch nicht beides gleichzeitig stärken.

6.3. Faktorkorrelationen

Nachfolgend wird der Zusammenhang einzelner Indikatoren untereinander mit Hilfe einer Analyse der Faktorkorrelationen untersucht (siehe Tabelle 5). Ein nicht überraschender, stark negativer Zusammenhang hat der Indikator „Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters“ auf sich selbst, aus der Machtperspektive der Exekutive (P6) und der der Bürgerbeteiligung (R4) gesehen. Darüber hinaus bedingt eine Direktwahl und lange Amtszeit des Bürgermeisters (P6 / R4) eindeutig die exekutive Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (V3).

Relativ starke Zusammenhangsmaße ($\pm 0,7 \leq x \leq \pm 0,8$) ergeben sich darüber hinaus bei folgenden Faktoren⁵⁴:

- Ein erhöhtes Vetorecht des Bürgermeisters (P10) wirkt sich stark positiv auf die Exekutivdominanz bei Personalentscheidungen (V4) aus.
- Je größer die Autonomie der Exekutive bei Verwaltungsangelegenheiten (V3), desto geringer ist die Verfahrensfreundlichkeit von Bürgerbegehren (D12).
- Je größer die Legitimation des Bürgermeisters durch seine Wahl (P6), desto höher ist das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden (D10).
- Ist der Bürgermeister natürlicher Vorsitzender des Rates (P8), ist das benötigte Quorum zur Einreichung eines Bürgerbegehrens (D9) geringer.
- Je länger die Kommunalwahlperiode (R1), desto verfahrensfreundlicher ist die Ausgestaltung von Bürgerbegehren (D12).
- Die Anzahl der Stimmen, die in der Kommunalwahl vergeben werden darf (R3), hängt stark mit der Flexibilität der Stimmabgabe (R2) zusammen und könnte künftig in einem Indikator kombiniert werden.
- Der thematische Anwendungsbereich (D11), die Verfahrensfreundlichkeit (D12) und das Quorum eines Bürgerentscheides (D10) hängen untereinander stark zusammen, nicht jedoch mit dem Quorum von Bürgerbegehren (D9).

⁵⁴ Auf Grund der Vielzahl der Zusammenhänge, können diese nicht alle detailliert aufgeführt und begründet werden. Für den Bereich $\pm 0,7 \leq x \leq \pm 0,8$ wird eine Übersichtsdarstellung gegeben, während für den Bereich $\pm 0,6 \leq x \leq \pm 0,7$ hierauf leider verzichtet werden muss. Dennoch sind diese – wie auch andere, geringere Korrelationen – aus Tabelle 5 ablesbar.

	V1	V2	V3	V4	V5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	D8	D9	D10	D11	D12	D13		
V1	1																											
V2	-	1																										
V3	-	0,25	1																									
V4	-	-	-0,28	1																								
V5	-	0,33	-	-	1																							
P6	-	0,52	0,75	-0,37	-	1																						
P7	-	0,41	-0,40	-	0,50	-	1																					
P8	-	0,25	-	0,38	0,39	-0,29	0,45	1																				
P9	-	0,64	-	-	0,64	0,21	0,65	0,62	1																			
P10	-	-	-0,28	0,72	0,35	-	0,21	0,31	0,45	1																		
P11	-	0,28	0,53	-	-0,28	0,25	-	0,39	-	-0,35	1																	
P12	-	0,61	-	0,47	-	0,26	-	0,51	0,43	0,32	0,37	1																
P13	-	0,34	-	-	0,53	-	0,40	0,54	0,53	0,28	-	0,56	1															
R1	-	-	0,53	0,33	-0,28	0,25	-0,50	-0,28	-0,28	0,26	-	-	-0,53	1														
R2	-	0,28	-	-	0,44	0,36	-	-	-	-	-	0,22	0,34	-	1													
R3	-	-	-	-	0,51	-	0,41	-	0,22	-	-0,37	-	0,42	-0,37	0,77	1												
R4	-	-	-0,82	0,34	0,22	-0,83	0,41	0,27	-	-	-0,43	-	-	-0,43	-	-	1											
R5	-	-0,54	0,27	-	-	-	-0,68	-	-0,28	-	-	-0,47	-0,27	0,42	-	-0,34	-0,25	1										
R6	-	-	0,47	-0,32	-	0,31	-	-	-	-	0,37	-0,27	-	-	0,39	0,30	-0,42	0,43	1									
R7	-	-0,54	-	-	-	-	-0,31	-	-	0,25	-0,39	-	-	0,28	-0,35	-0,23	-	0,52	-0,23	1								
D8	-	-	-	-0,31	-0,60	-	-0,30	-	-0,21	-0,54	0,60	-0,21	-0,40	-	-0,38	-0,48	-0,26	-	0,26	-0,35	1							
D9	-	0,36	-0,35	0,39	0,31	-0,46	0,56	0,73	0,43	-	0,32	0,25	0,35	-0,43	-	-	0,57	-0,29	-	-0,50	-	1						
D10	-	-0,54	-0,54	-	-	-0,71	-	-	-0,42	-	-	-0,31	-	-0,42	-	-	0,49	-	-	-	0,30	0,29	1					
D11	-	-0,23	-0,56	-	-	-0,24	-	-	-	0,21	-0,43	-	0,56	-0,43	-	-	0,30	-	-0,40	0,59	-0,35	-	0,31	1				
D12	-	-0,33	-0,75	-	0,25	-0,62	-	0,29	-	-	-0,25	-	0,46	-0,70	-	-	0,57	-	-	0,27	-	0,30	0,71	0,74	1			
D13	-	-0,43	-	0,22	-0,33	-0,33	-	0,30	-	-	0,21	-	-	0,21	-0,41	-	-	-	0,23	-	0,21	-	-	-0,30	-	1		

Tabelle 5: Analyse der Faktorkorrelationen⁵⁵

⁵⁵ Werte unter 0,2 werden nicht dargestellt. Obwohl erst Werte ab 0,8 als hohes Zusammenhangsmaß angesehen werden (vgl. Schnell 1999: 154ff.), werden hier Faktorladungen ab 0,6 betrachtet. Dabei ist in der Tabelle die Stärke des Zusammenhangs farblich abgestuft.

7. Fazit – Die neuen Kommunalverfassungen

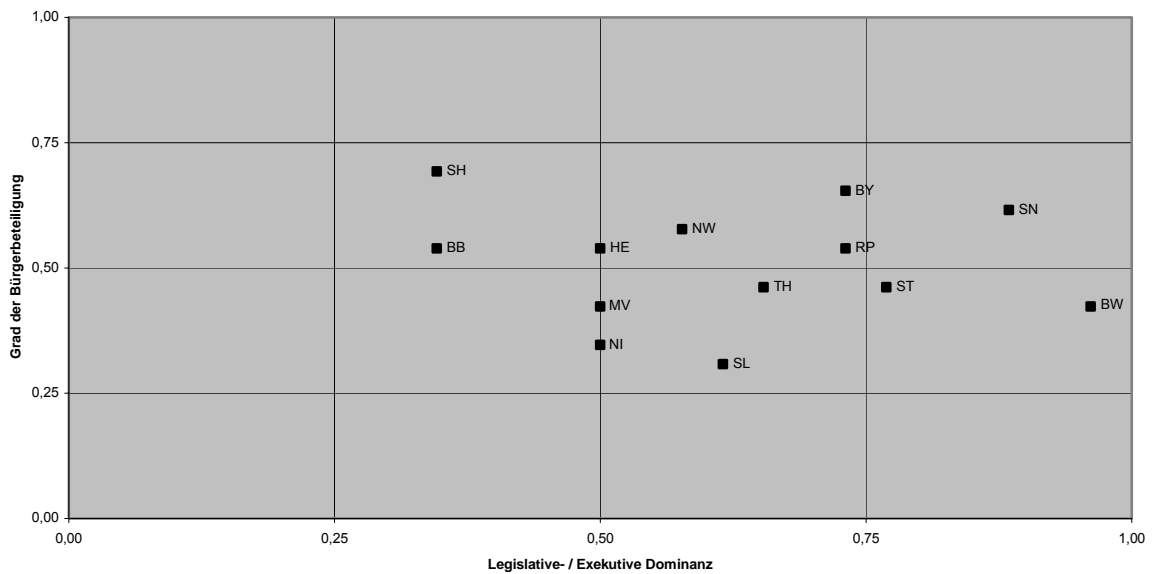


Abbildung 5: Die neuen Kommunalverfassungssysteme gemessen anhand der Exekutiv-/Legislativdominanz und des Grades der Bürgerbeteiligung

Abbildung 5 zeigt die empirische Positionierung der Gemeindeordnungen anhand der vier Idealtypen anhand der beiden Hauptindizes „Legislative- / Exekutive Dominanz“ und „Grad der Bürgerbeteiligung“. Es lässt sich hierbei weder eine eindeutige Korrelation⁵⁶, noch eine deutliche Clusterbildung ausmachen.

Feststellen lässt sich, dass der Grad der Bürgerbeteiligung zwischen 0,25 und 0,75 liegt, in keinem Bundesland damit Extremwerte auftreten und die Varianz lediglich die Hälfte des Wertespektrums einnimmt. Eine eindeutige Abgrenzung lässt sich jedoch bei genauerer Betrachtung (wie in Abschnitt 6.2.) vornehmen. Bei der Machtstellung der Legislative bzw. der der Exekutive lässt sich hingegen die folgende Rangordnung von legislativer hin zu exekutiver Dominanz aufbauen: BB, SH, HE, MV, NI, NW, SL, TH, RP, BY, ST, SN, BW. Dies zeigt deutlich, dass gerade in der Beziehung der Machtstrukturen deutliche Unterschiede bestehen. Darüber hinaus lässt sich wie auch früher bei der traditionellen Typologie eine historische Erblast bzw. Pfadabhängigkeit feststellen, da alle Kommunalverfassungen die früher der Norddeutschen Ratsverfassung oder der Magistratsverfassung zugeordnet wurden, auch heute noch eine Machtstellung zu Gunsten der Legislative aufweisen. Einzig NW hat mit seiner Reform der Kommunalverfassung auf der Achse der legislativen- /

⁵⁶ $R^2=0,0016$

exekutiven Machtstellung den Sprung über 0,5 geschafft, schneidet jedoch im Vergleich mit den anderen Bundesländern immer noch relativ schwach ab.

Zusammenfassend lassen sich nun – was mit der traditionellen Typologie nicht möglich war – die beiden Forschungsfragen deutlich beantworten:

Inwieweit unterscheiden oder gleichen sich die deutschen Kommunalverfassungen heute noch in Bezug auf die klassischen Unterscheidungsmerkmale bzw. in Bezug auf die Machtstellung des Bürgermeisters gegenüber der des Gemeinderats?

Die Kommunalverfassungen unterscheiden sich noch deutlich in ihrer Struktur der Machtstellung. Diese Unterschiede sind nicht nur im Detail, sondern auch grundlegend vorhanden – bisherige Instrumente haben zu solch detaillierter Analyse jedoch nicht ausgereicht.

Inwieweit unterscheiden oder gleichen sich die Kommunalverfassungen in der Beziehungsstruktur des Bürgers gegenüber der repräsentativ gewählten Organe – oder auch: wie hoch ist der Grad der Bürgerbeteiligung?

Obwohl das Ausmaß der Bürgerbeteiligung in allen Bundesländern ähnlich hoch ist, unterscheiden sie sich dennoch in ihren jeweils genutzten Formen der Bürgerbeteiligung. Während wenige Bundesländer die direktdemokratische Beteiligung erleichtern, versuchen viele Länder, dies auf dem Umweg einer gestärkten repräsentativ-demokratischen Beteiligung zu umgehen.

Mit dieser Arbeit wurde nun ein neues, grundlegendes Instrument zur standesgemäßen Unterscheidung der einzelnen Kommunalverfassungen entwickelt, welches auch den aktuellen Entwicklungen Rechnung trägt. Neben der Beantwortung beider zentralen Fragen wurden auch neue Fragestellungen aufgeworfen. Diesen gilt es sich nun in weiteren Arbeiten detailliert zu widmen.

Literaturverzeichnis

- Aarebrot, F. / Bakka, P. (2003): Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft. S. 57-76 in Berg-Schlosser, D. / Müller-Rommel, F. (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Ade, K. (2004): Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg. 13. Aufl. Stuttgart / München / Hannover / Berlin / Weimar / Dresden: Boorberg.
- Albrecht, P.-G. (2000): Hoffnungsträger oder Randerscheinung? Bürgerengagement in der Kommune. S. 9-27 in Bellers, J. / Frey, R. / Rosenthal, C. (Hrsg.): Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien: Oldenbourg.
- Bock, I. (2004): Von unten nach oben – Gemeinde als Unterbau des demokratischen Staates. S. 535-538 in Die Gemeinde 16/2004.
- Borchmann, M. (1984): Kommunalverfassungssysteme. S.271-274 in Voigt, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bovenschulte, A. / Buß, A. (1996): Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen: der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Cusack, T. (1999): Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments. S. 1-34 in European Journal of Political Research 35.
- Dahl, R. (1998): On Democracy. New Haven / London: Yale University Press.
- Dreßler, U. (2003): Kommunalpolitik in Hessen. S. 131-152 in Kost, A. / Wehling, H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden.
- Frey, R. (1984): Demokratie, lokale. S.104-107 in Voigt, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grunow, D. / Pamme, H. (2000): Städte und Gemeinden aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive. S. 45-70 in Bellers, J. / Frey, R. / Rosenthal, C. (Hrsg.): Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien: Oldenbourg.
- Holtkamp, L. / Bogumil, J. / Kißler, L. (2006): Kooperative Demokratie: Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- Kersting, N. (1998): Machstrukturen in der Gemeinde: Alte Theorien – Neue Befunde. S. 149-166 in Imbusch, P. (Hrsg.): Macht und Herrschaft: Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien. Opladen: Leske + Budrich.

- Kipke, R. (2000): Gemeinden in der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. S. 75-88 in Bellers, J. / Frey, R. / Rosenthal, C. (Hrsg.): Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien: Oldenbourg.
- Knemeyer, F.-L. (1999): Gemeindeverfassungen. S.104-122 in Wollmann, H. / Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich.
- Knemeyer, F.-L. (2001): Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in einer neuen Bürgerverfassung. S. 115-121 in Jung, O. / Knemeyer, F.-L. (Hrsg.): Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. München: Olzog.
- Kost, A. (2003): Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. S. 335-348 in Kost, A. / Wehling, H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden.
- Lijphart, A. (1999): Patterns of Democracy. New Haven / London: Yale University Press.
- Nelles, W. (1984): Bürgerbeteiligung. S. 75-77 in Voigt, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Paust, A. (2000): Direkte Demokratie in der Kommune: Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Plöhn, J. (2003): Ausschüsse. S. 22-25 in Andersen, U. / Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems. 5. Aufl. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Leske + Budrich.
- Rehmet, F. / Weber, T. (2003): Volksentscheid-Ranking: Die direkt-demokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich. Internetpublikation: <http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html> [Stand: 15. August 2006]
- Roth, R. (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. S. 404-447 in Klein, A. / Schmalz-Bruns, B. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: Nomos.
- Rudzio, W. (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schaal, D. / Habermann, G. (1999): Pro und Contra Direkte Demokratie: 22 Argumente für skeptische Zeitgenossen. S. 333-350 in Heußner, H. / Jung, O. (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. München: Olzog.
- Schattschneider, E. (1960): The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. New York: Holt, Rinehardt and Winston.

- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Loseblatt-Ausgabe (Stand: Juni 2005, 10. Ergänzungslieferung). Stuttgart: Kohlhammer.
- Schnell, R. / Hill, P. / Esser, E. (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. Aufl. München / Wien: Oldenbourg.
- Von Saldern, A. (1999): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. S. 23-36 in Wollmann, H. / Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich.
- Weber, M. (1917): Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland: Beamtenherrschaft und politisches Führertum. S. 320-350 in Winckelmann, J. (Hrsg.): Max Weber: Gesammelte Politische Schriften. 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Wehling, H.-G. / Siewert, H.-J. (1987): Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. 2. Aufl. Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz: Kohlhammer
- Wehling, H.-G. (1994): Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern. S. 15-28 in Bundeszentrale für politische Bildung: Informationen zur politischen Bildung: Kommunalpolitik (1/1994).
- Wollmann, H. (1999): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? S. 50-66 in Wollmann, H. / Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich.

Weitere Quellenangaben:

<http://www.bundestag.de> [Stand: 15.August 2006]

http://st.juris.de/st/GO_ST_P24a.htm [Stand: 15.August 2006]

<http://www.mehr-demokratie.de> [Stand: 15.August 2006]

<http://www.zitate.de> [Stand: 15. August 2006]

Appendix A – Datenerhebungsblätter

Bundesland: Baden-Württemberg⁵⁷

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§42, Abs.1; §44, Abs.1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Nein
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§44, Abs.2)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Gemeinderat entscheidet im Einvernehmen mit dem Bürgermeister;
ansonsten mit 2/3 Mehrheit (§24, Abs.2)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. Entscheid kann vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden, wenn die Bedingungen (Eilsitzung des Rates) nicht gegeben waren. (§43, Abs.4, §34, Abs.2)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (8 Jahre) (§45, §42, Abs.3)
7. Abwahl des BM (= 1)
Nein
8. Vorsitz im Rat (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (§42, Abs.1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender in beschließenden und beratenden Ausschüssen (§40, Abs.3, §41, Abs.2)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 1)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Gemeindewohl entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§74)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§42, Abs.1)
12. Agenda-setting im Rat (= 1)

Bürgermeister; ¼ der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen; späteste Behandlung in der übernächsten Sitzung (§34, Abs.2)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 1)

Nein

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§30, Abs.1)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§26, Abs.2, Satz 5)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 1)
Stimmzahl = zu vergebende Sitzzahl (§26, Abs.2, Satz 4)
4. Wahl und Amtszeit des BM (= 0,5)
Direkt, 8 Jahre (§45, §42, Abs.3)
5. Abwahl des BM (= 0)
Nein
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0,5)
Quotient: 0,236 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0,5)
Jugendgemeinderat (§41a)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 0)
30% (§20b, Abs.2)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0,5)
5%-10% (§21, Abs.3)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0)
30% (§21, Abs.6)
11. Thematischer Anwendungsbereich von Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0,5)
In beschließenden Ausschüssen ohne Stimmrecht (§40, Abs.2), in beratenden Ausschüssen mit Stimmrecht (§41, Abs.1)

⁵⁷ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Bayern⁵⁸

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)

Bürgermeister (Art. 37)

2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)

Nein

3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 0,5)

Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen, kann jedoch vom Gemeinderat durch Richtlinien beschränkt werden (Art. 37, Abs. 1)

4. Personalentscheidungen (= 0)

Gemeinderat (Art. 43)

5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)

Nachträgliche Unterrichtungspflicht (Art. 37, Abs. 4)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 0,5)

Direkt (6 Jahre) (Art. 34, Abs. 5)

7. Abwahl des BM (= 1)

Nein

8. Vorsitz im Rat (= 1)

Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (Art. 36)

9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)

Bürgermeister natürlicher Vorsitzender in Ausschüssen, kann aber auch an andere Gemeinderatsmitglied abgetreten werden (Art. 33, Abs. 2)

10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)

Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 59, Abs. 2)

11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)

Bürgermeister (Art. 38, Abs. 1)

12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)

Bürgermeister; ¼ der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen; späteste Behandlung innerhalb von 14 Tagen (Art. 46, Abs. 2)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 1)

Nein

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0)

6 Jahre (Art.31, Abs.2)

2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)

Kumulieren und Panaschieren (Art. 34)

3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 1)

Stimmzahl = zu vergebende Sitzzahl (Art. 34)

4. Wahl des BM (= 1)

Direkt (6 Jahre) (Art. 34, Abs. 5)

5. Abwahl des BM (= 0)

Nein

6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0,5)

Quotient: 0,256 (eigene Berechnungen)

7. Beiräte (= 0)

Nicht vorgesehen

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)

1% (Art.18b, Abs. 3)

9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 1)

2%-10% (Art.18a, Abs. 6)

10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 1)

10%-20% (Art.18a, Abs. 12)

11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 1)

Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“

12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 1)

Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“

13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)

Nein

⁵⁸ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Brandenburg⁵⁹

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§16, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 0,5)
Hauptausschuss; Bürgermeister kann zum Vorsitzenden gewählt werden (§§55-58)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§63, Abs. 1, Nr. e)
4. Personalentscheidungen (= 0)
Der Gemeinderat entscheidet auf Vorschlag des Bürgermeisters über das Auswahlverfahren. (§73, Abs. 2)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0)
Nur im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Nachträgliche Unterrichtungspflicht. Möglichkeit des Rates den Eilentscheid wieder aufzuheben. (§68, Abs. 1)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (8 Jahre) (§62)
7. Abwahl des BM (= 0)
2/3 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum bei 15%-25%) müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft ergibt Abwahl. (§81, Abs. 1,2 BbgKWahlG)
8. Vorsitz im Rat (= 0)
Gemeindevertretungsmitglied (§41)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0)
Gemeindevertretungs- / Ausschussmitglied (§50, Abs. 8)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtaufichtsbehörde (§ 65, Abs. 1)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§61)
12. Agenda-setting im Rat (= 0)

Der Vorsitzende der Gemeindevertretung setzt die Tagesordnung der Gemeindevertretung im Benehmen mit dem hauptamtlichen Bürgermeister (...) fest. 1/10 der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen. (§43, Abs. 1)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)
Ja (§40)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§33)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§5 BbgKWahlG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0,5)
3 Stimmen (§5 BbgKWahlG)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (8 Jahre) (§62)
5. Abwahl des BM (= 1)
2/3 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum bei 15%-25%) müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft ergibt Abwahl. (§81, Abs. 1,2 BbgKWahlG)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 1)
Quotient: 0,496 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0,5)
Ausländerbeirat (§25)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 5%, auch Jugendliche ab 16 Jahren unterschrittsberechtigt (§19)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0)
10% (§20, Abs.1)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
25% (§20, Abs.4)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beratenden Ausschüssen ohne Stimmrecht (auch Einwohner) (§50, Abs. 7)

⁵⁹ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Artikel 1: Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (GO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Hessen⁶⁰

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§70, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 0,5)
Gemeindevorstand mit Bürgermeister als natürlicher Vorsitzender, und Beigeordneten (§65)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 0,5)
Durch Gemeindevorstand (§66)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Durch Gemeindevorstand (§73)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht an den Gemeindevorstand (§70, Abs. 3)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (6 Jahre) (§39, Abs. 1a, 3)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§76, Abs.4)
8. Vorsitz im Rat (= 0)
Gemeinderatsmitglied
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0,5)
In Ausschüssen des Gemeinderates: Gemeinderatsmitglied. In der Kommission Bürgermeister als natürlicher Vorsitzender (sowie Mitglieder des Gemeindevorstands und Gemeinderatsmitglieder). (§§ 62, 72)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 1)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Gemeinwohl entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Verwaltungsgerichtsverfahren (§63)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 0)
Durch Gemeindevorstand (§71)
12. Agenda-setting im Rat (= 0)

Durch Vorsitzenden im Einvernehmen mit dem Gemeindevorstand. (§58, Abs. 5)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)
Ja (§36a)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§36)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§18, Abs.1 KWG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 1)
Stimmenzahl = zu vergebende Sitzzahl (§18, Abs. 1 KWG)
4. Wahl des BM (= 1)
Direkt (6 Jahre) (§39, Abs. 1a, 3)
5. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§76, Abs.4)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0)
Quotient: 0,184 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 1)
Kinder-, Jugend-, und ab 1.000 Ausländern im Gemeindegebiet verpflichtende Ausländerbeiräte (§8c, §§84-88)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 0)
Nicht existent
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0)
10% (§8b, Abs.3)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
25% (§8b, Abs.6)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 1)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen ohne Stimmrecht (§62, Abs.6)

⁶⁰ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Mecklenburg-Vorpommern⁶¹

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§38, Abs. 7)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Hauptausschuss mit geringen Kompetenzen und Bürgermeister als natürlicher Vorsitzender (§35)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§38, Abs. 3)
4. Personalentscheidungen (= 0)
Gemeinderat bzw. Hauptausschuss entscheidet im Einvernehmen mit dem Bürgermeister; ansonsten mit einfacher Mehrheit (§ 35, Abs. 3)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0,5)
Bedürfen nachträglicher Genehmigung durch den Hauptausschuss (§38, Abs. 4)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (7-9 Jahre) (§37)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Qualifizierte Mehrheit (2/3) der Bürgerschaft bei einem 33,3%-Quorum ergibt Abwahl. (§20, Abs. 7)
8. Vorsitz im Rat (= 0)
Ratsmitglied (§28, Abs. 2)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0,5)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender des Hauptausschusses (§35, Abs. 2). In allen weiteren Ausschüssen lediglich beratende Teilnahme (§36, Abs. 3)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtaufichtsbehörde (§ 65, Abs. 1)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§38, Abs. 1)

12. Agenda-setting im Rat (= 0)

Durch Vorsitzenden im Einvernehmen mit dem Bürgermeister. Ein Gemeinderat genügt um einen Tagesordnungspunkt zu beantragen. Auch der Bürgermeister hat dieses Recht (§29, Abs. 1)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§23, Abs.5)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)

5 Jahre (§23, Abs. 1)

2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 0,5)

Panaschieren (§3 KWG)

3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0,5)

3 Stimmen (§3 KWG)

4. Wahl des BM (= 0,5)

Direkt (7-9 Jahre) (§37)

5. Abwahl des BM (= 0,5)

2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Qualifizierte Mehrheit (2/3) der Bürgerschaft bei einem 33,3%-Quorum ergibt Abwahl. (§20, Abs. 7)

6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0,5)

Quotient: 0,341 (eigene Berechnungen)

7. Beiräte (= 0)

Nicht vorgesehen

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)

Einwohnerantrag: 5% (bis Einwohnerobergrenze von 40.000), auch Jugendliche ab 14 Jahren unterschiftsberechtigt (§18)

9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0,5)

8%-10% (§20, Abs. 5)

10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)

25% (§20, Abs.6)

11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0)

Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“

12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)

Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“

13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0,5)

In beratenden Ausschüssen mit Stimmrecht (§36, Abs. 5)

⁶¹ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Teil 1: Gemeindeordnung (KV M-V) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Niedersachsen⁶²

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§62, Abs. 2)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Verwaltungsausschuss mit geringen Kompetenzen und Bürgermeister als natürlicher Vorsitzender (§56)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§62, Abs. 2)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Gemeinderat / Verwaltungsausschuss entscheiden im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (§80, Abs. 4)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0)
Obliegt zunächst dem Verwaltungsausschuss (mit Bürgermeister als natürlichem Vorsitzendem), dann dem Bürgermeister (§66)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (8 Jahre) (§61)
7. Abwahl des BM (= 0)
3/4 der Gemeinderäte müssen die Abwahl beantragen und beschließen. (§61a)
8. Vorsitz im Rat (= 0)
Ratsmitglied (§43)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0)
Rats- /Ausschussmitglied (§51, Abs. 8)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§§ 60, 65)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§63)
12. Agenda-setting im Rat (= 1)
Bürgermeister; 1/3 der Gemeinderäte oder der Verwaltungsausschuss kann einen Tagesordnungspunkt beantragen (§41)
13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§39b)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§33)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§30 NKWG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0,5)
3 Stimmen (§30 NKWG)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (8 Jahre) (§61)
5. Abwahl des BM (= 0)
3/4 der Gemeinderäte müssen die Abwahl beantragen und beschließen. (§61a)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0)
Quotient: 0,195 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0)
Kinder und Jugendliche sollen in geeigneten Verfahren beteiligt werden (§22e)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 2,5%-5%, auch Jugendliche ab 14 Jahren unterschiftsberechtigt (§22a)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0)
10% (§22b, Abs.2)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
25% (§22b, Abs.10)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beratenden Ausschüssen ohne Stimmrecht (§51, Abs.7)

⁶² Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Nordrhein-Westfalen⁶³

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§62)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 0,5)
Hauptausschuss mit geringen Kompetenzen und Bürgermeister als natürlicher Vorsitzender jedoch nicht im Finanzausschuss (§61).
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 0,5)
Hauptausschuss (§61)
4. Personalentscheidungen (= 1)
Bürgermeister (§74)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0)
Zunächst durch Hauptausschuss, dann Bürgermeister unter Hinzuziehung eines Ratsmitglieds (§60, Abs. 1)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 0)
Direkt (5 Jahre, gemeinsam mit den Kommunalwahlen) (§65)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 25%-Quorum ergibt Abwahl. (§66)
8. Vorsitz im Rat (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (§40, Abs. 2)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0,5)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender im Hauptausschuss, jedoch kein Stimmrecht in anderen Ausschüssen (§57, Abs. 3; §58)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 1)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Gemeinwohl entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§74)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§63)
12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)

Bürgermeister; 1/5 der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen (§48, Abs. 1)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)
Ja (§56)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§42)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 0)
Gleichzeitige Wahl von Wahlkreisbewerber und Liste (§31 KWahlG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0)
Eine Stimme (§31 KWahlG)
4. Wahl des BM (= 1)
Direkt (5 Jahre, gemeinsam mit den Kommunalwahlen) (§65)
5. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 25%-Quorum ergibt Abwahl. (§66)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0)
Quotient: 0,123 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0,5)
Ab 5.000 Ausländern im Gemeindegebiet verpflichtender Ausländerbeirat (§27)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 4%-5%, auch Jugendliche ab 14 Jahren unterschreibungsberechtigt (§25)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 1)
3%-10% (§26, Abs.4)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 1)
20% (§26, Abs.7)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 1)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen (außer Haupt-, Finanz-, und Rechnungsprüfungsausschuss) Bürger mit Stimmrecht (§58, Abs.3), Einwohner ohne Stimmrecht (§58, Abs.4)

⁶³ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Rheinland-Pfalz⁶⁴

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§28, Abs.3)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Stadtvorstand nur in großen Städten (Bürgermeister und Beigeordnete), mit Bürgermeister als natürlichem Vorsitzendem (§57)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§47, Abs. 1, Nr. 3)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Zustimmung des Gemeinderates bei höheren Positionen notwendig (§47, Abs. 2)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0,5)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. Entscheid kann im Nachhinein vom Gemeinderat / Ausschuss für ungültig erklärt werden. (§48)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (8 Jahre) (§52, Abs. 1; §53)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§55, Abs. 1)
8. Vorsitz im Rat (= 1)
Bürgermeister mit teilweise eingeschränktem Stimmrecht (§36, Abs. 1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (§46, Abs. 1)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0,5)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§42)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§47, Abs. 1)
12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)

Bürgermeister (mit Beigeordneten); ¼ der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen (§34, Abs. 5)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§30a)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§29, Abs. 1)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§32 KWG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 1)
Stimmenzahl = zu vergebende Sitzzahl (§32 KWG)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (8 Jahre) (§52, Abs. 1; §53)
5. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§55, Abs. 1)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 1)
Quotient: 0,471 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0)
Kinder und Jugendliche sollen in geeigneten Verfahren beteiligt werden (§22e)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 2%-5%, auch Jugendliche ab 16 Jahren unterschreibungsberechtigt (§19)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0,5)
6%-15% (§17a, Abs.3)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0)
30% (§17a, Abs.7)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 1)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen mit Stimmrecht (§44, Abs.1)

⁶⁴ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung (GemO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Saarland⁶⁵

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§59, Abs. 2)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Nein
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§59, Abs. 3)
4. Personalentscheidungen (= 0)
Entscheidungen des Gemeinderates werden durch Bürgermeister umgesetzt (§59, Abs. 5)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0,5)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. Entscheidung kann im Nachhinein vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden. (§61)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (8 Jahre) (§31, Abs. 2; §56, Abs. 1); Findet sich kein Bewerber, wird der Bürgermeister durch den Gemeinderat gewählt (§56, Abs. 3).
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§55, Abs. 1)
8. Vorsitz im Rat (= 0,5)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender ohne Stimmrecht (§42, Abs. 1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (§48, Abs. 4)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 60)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§59, Abs. 1)
12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)
Bürgermeister; ¼ der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw. Tagesordnungspunkt beantragen (§41)
13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§41, Abs. 1)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§31, Abs. 1)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 0)
Reine Listenwahl (§36)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0)
Eine Stimme (§36)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (8 Jahre) (§31, Abs. 2; §56, Abs. 1); Findet sich kein Bewerber, wird der Bürgermeister durch den Gemeinderat gewählt (§56, Abs. 3).
5. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§55, Abs. 1)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0)
Quotient: 0136 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 1)
Jugendgemeinderäte (§49a), Ausländerbeiräte ab 3% Ausländeranteil der Einwohner (§50)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 5%, auch Jugendliche ab 16 Jahren unterschiftsberechtigt (§21)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0)
10%-15% (§21a, Abs.3)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0)
30% (§21a, Abs.6)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen nur beratend (§49)

⁶⁵ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf das Kommunalselfverwaltungsgesetz (KSVG) – Teil A: Gemeindeordnung – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Sachsen⁶⁶

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§51, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Nein
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§53, Abs. 2)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Gemeinderat entscheidet im Einvernehmen mit dem Bürgermeister;
ansonsten mit 2/3 Mehrheit (§28, Abs. 3)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)
Nachträgliche Unterrichtspflicht. (§52, Abs. 3)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (7 Jahre) (§48; §51, Abs. 3)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
3/4 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum: 33,3%)
müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürger-
schaft bei 50%-Quorum ergibt Abwahl. (§51, Abs. 7-9)
8. Vorsitz im Rat (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender (§29, Abs. 1; §36, Abs.1; §51,
Abs. 1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender in beschließenden Ausschüs-
sen, in beratenden Ausschüssen kann ein anderes Mitglied den Vorsitz
übernehmen (§§42, 43)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 1)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Gemeindewohl
entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der
Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Wi-
derspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§52, Abs. 2)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§51, Abs. 1)
12. Agenda-setting im Rat (= 1)

Bürgermeister; ¼ bzw. 1/5 der Gemeinderäte können eine Sitzung bzw.
Tagesordnungspunkt beantragen; späteste Behandlung in der über-
nächsten Sitzung (§36, Abs. 3, 5)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 1)

Nein

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§33, Abs.1)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§30, Abs.2)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalen (= 0,5)
3 Stimmen (§15, Abs.1)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (7 Jahre) (§48; §51, Abs. 3)
5. Abwahl des BM (= 1)
3/4 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum: 33,3%)
müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürger-
schaft bei 50%-Quorum ergibt Abwahl. (§51, Abs. 7-9)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0,5)
Quotient: 0,303 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 1)
Beiräte können ohne Beschränkungen gebildet werden (§47)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 0,5)
Einwohnerantrag: 5%-10%, auch Jugendliche ab 16 Jahren unter-
schriftsberechtigt (§23, Abs.1)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0,5)
5%-15% (§25, Abs.1)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
25% (§24, Abs.3)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 1)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen nur beratend (§44,
Abs.2)

⁶⁶ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die
Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (GO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Sachsen-Anhalt⁶⁷

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§58, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Nein
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§63, Abs. 1)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Gemeinderat entscheidet im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (§44, Abs. 4, Nr. 1)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. (§62, Abs. 4)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 1)
Direkt (7 Jahre) (§58, Abs. 1)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
3/4 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§61)
8. Vorsitz im Rat (= 0,5)
Ehrenamtlicher Bürgermeister natürlicher, stimmberechtigter Vorsitzender. In Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister übernimmt den Vorsitz ein Gemeinderatsmitglied (§57, Abs. 1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 1)
Bürgermeister natürlicher Vorsitzender in beschließenden und beratenden Ausschüssen; der Vorsitz kann auch an ein Gemeinderatsmitglied per Hauptsatzung übertragen werden. (§§47, 48)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 1)
Aufschiebendes Veto: Auch bei Beschlüssen die dem Gemeindewohl entgegenstehen. Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (§62, Abs. 3)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§57, Abs. 2)

12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)

Vorsitzender im Einvernehmen mit dem Bürgermeister, wenn Bürgermeister selbst nicht Vorsitzender ist (§51, Abs. 4)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§43)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§37, Abs. 1)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§32, Abs.2)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalen (= 0,5)
3 Stimmen (§3, Abs.2)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (7 Jahre) (§58, Abs. 1)
5. Abwahl des BM (= 0,5)
3/4 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§61)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 1)
Quotient: 0,594 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0)
Nicht vorgesehen

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 2%-5%, auch Jugendliche ab 16 Jahren unterschriftsberechtigt (§24, Abs.4)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0,5)
5%-15% (§25, Abs.3)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
25% (§26, Abs.4)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beratenden Ausschüssen nur beratend (§48, Abs.2)

⁶⁷ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Schleswig-Holstein⁶⁸

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§55, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 0)
Hauptausschuss mit Bürgermeister als nicht stimmberechtigtes Mitglied (§§45a, 45b)
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§55, Abs. 1)
4. Personalentscheidungen (= 0)
Gemeinderat (§50, Abs. 5)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 0,5)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. Entscheid kann im Nachhinein vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden. (§50, Abs. 3)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (6-8 Jahre); Durch Gemeinderat bei ehrenamtlichen Bürgermeistern oder unter anderen Sonderbedingungen (§§52, 57)
7. Abwahl des BM (= 0)
2/3 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum bei 20%) müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 20%-Quorum ergibt Abwahl. (§57d)
8. Vorsitz im Rat (= 0,5)
Aus der Mitte des Gemeinderates – auch der Bürgermeister kann als Vorsitzender gewählt werden (§33, Abs. 1,3)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0)
Rats- / Ausschussmitglied (§46, Abs. 4)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Verwaltungsgerichtsverfahren (§43)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§56)
12. Agenda-setting im Rat (= 0)

Durch Vorsitzenden im Einvernehmen mit dem Bürgermeister. 1/3 der Räte, eine Fraktion bzw. der Bürgermeister kann einen Tagesordnungspunkt beantragen. (§29, Abs. 1)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)

Ja (§32a)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§1 KomWG)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 0,5)
Panaschieren (§9, Abs. 4 GKWG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0,5)
Stimmenzahl = Direkt-Kandidaten (ca. ½ Sitzzahl) (§9, Abs. 4 GKWG)
4. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (6-8 Jahre); Durch Gemeinderat bei ehrenamtlichen Bürgermeistern oder unter anderen Sonderbedingungen (§§52, 57)
5. Abwahl des BM (= 1)
2/3 der Gemeinderäte oder eine Bürgerbegehren (Quorum bei 20%) müssen das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 20%-Quorum ergibt Abwahl. (§57d)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 1)
Quotient: 0,560 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 1)
Beiräte können ohne Beschränkungen gebildet werden, insbesondere für Kinder- und Jugendliche (§§47e, 47f)

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 1)
Einwohnerantrag: 5%, auch Jugendliche ab 14 Jahren unterschrittsberechtigt (§16f)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 0)
10% (§16g, Abs.4)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 1)
20% (§16g, Abs.7)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0,5)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 1)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen mit Stimmrecht; Wahl zum Ausschuss-Vorsitz ebenso möglich (§46, Abs.2)

⁶⁸ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) – Stand: Juni 2005.

Bundesland: Thüringen⁶⁹

Verwaltungsmacht

1. Verwaltungsleitung (= 1)
Bürgermeister (§29, Abs. 1)
2. Existenz eines kollegialen Verwaltungsorgans (= 1)
Nein
3. Autonomie der Verwaltungsangelegenheiten (= 1)
Gesetzlich dem Bürgermeister zugesprochen (§29, Abs. 2, Nr.1)
4. Personalentscheidungen (= 0,5)
Zustimmung des Gemeinderates benötigt (§29, Abs. 1)
5. Eilentscheidungsrecht des BM (= 1)
Nachträgliche Unterrichtungspflicht. (§30)

Politische Macht

6. Wahl des BM (= 0,5)
Direkt (6 Jahre) (§26, Abs. 3)
7. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§26, Abs. 6)
8. Vorsitz im Rat (= 1)
Bürgermeister natürlicher, stimmberechtigter Vorsitzender (§23, Abs. 1)
9. Vorsitz in den Ausschüssen (= 0,5)
Aus der Mitte der Ausschussmitglieder, auch der Bürgermeister kann als Vorsitzender gewählt werden (§27, Abs. 4)
10. Vetorecht des BM gegen Ratsbeschlüsse (= 0)
Aufschiebendes Veto: Nur bei rechtswidrigen Beschlüssen; Pflicht zur erneuten Einberufung einer Sitzung; ist der Beschluss dann immer noch vermeintlich gesetzeswidrig, weiterer Widerspruch und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde; evtl. Verwaltungsgerichtsverfahren (§44)
11. Vertretung der Gemeinde nach Außen (= 1)
Bürgermeister (§31)
12. Agenda-setting im Rat (= 0,5)
Bürgermeister zusammen mit dem Hauptausschuss und den Beigeordneten (§34, Abs.4)

13. Offizielle Stellung von Fraktionen (= 0)
Ja (§25)

Repräsentative Bürgerbeteiligung

1. Kommunalwahlperiode (= 0,5)
5 Jahre (§23, Abs. 2)
2. Flexibilität der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen (= 1)
Kumulieren und Panaschieren (§20 ThürKWG)
3. Anzahl der zu vergebenden Stimmen bei Kommunalwahlen (= 0,5)
3 Stimmen (§20 ThürKWG)
4. Wahl des BM (= 1)
Direkt (6 Jahre) (§26, Abs. 3)
5. Abwahl des BM (= 0,5)
2/3 der Gemeinderäte müssen per Beschluss das Abwahlverfahren einleiten. Einfache Mehrheit der Bürgerschaft bei einem 30%-Quorum ergibt Abwahl. (§26, Abs. 6)
6. Passives Wahlrecht / Durchschnittliche Mandate / Einwohner (= 0,5)
Quotient: 0,355 (eigene Berechnungen)
7. Beiräte (= 0)
Nicht vorgesehen

Direkt-demokratische Bürgerbeteiligung

8. Unterschriftenhürde Einwohner- / Bürgerantrag (= 0,5)
4%-8% (§16, Abs.2)
9. Unterschriftenhürde Bürgerbegehren (= 1)
13%-17% (§17, Abs.1)
10. Zustimmungsquorum Bürgerentscheid (= 0,5)
20%-25% (§17, Abs.7)
11. Thematischer Anwendungsbereich bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
12. Verfahrensfreundlichkeit bei Bürgerbegehren (= 0)
Bewertung durch „Mehr Demokratie e.V.“
13. Möglichkeiten der Beteiligung sachkundiger Bürger (= 0)
In beschließenden und beratenden Ausschüssen nur beratend (§27, Abs.5)

⁶⁹ Alle Quellenangaben beziehen sich, soweit nicht anders erwähnt auf die Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO) – Erster Teil: Gemeindeordnung – Stand: Juni 2005.

Appendix B – Beispielrechnung anhand des Bundeslandes Hessen zur Berechnung des Mandate/Einwohner-Verhältnisses

1. Schritt: Zunächst wird die Zahl der laut Gemeindeordnung zu wählenden Gemeinderäte ermittelt. Die beiden Extremwerte werden nicht mit einbezogen. Für Hessen ergibt dies nach §38 HGO folgende Tabelle:

Bevölkerungsuntergrenze	Bevölkerungsobergrenze	Zu vergebene Mandate
unter	— 3.000	15
3.001	5.000	23
5.001	10.000	31
10.001	25.000	37
25.001	50.000	45
50.001	100.000	59
100.001	250.000	71
250.001	500.000	81
500.001	1.000.000	93
über	1.000.000	105

Tabelle 6: Zu vergebene Mandate in Abhängigkeit der Einwohnergröße einer Gemeinde in Hessen

2. Schritt: Die Maßzahl wird errechnet indem die Mandate in Relation zum jeweiligen Bevölkerungsmittelwert gesetzt werden. Für den markierten Abschnitt ergibt dies zum Beispiel folgende Maßzahl:

$$37 / ((10.001+25.000) / 2) = 0,0021142857$$

Hinweis: Der Kehrwert hiervon (hier: ca. 473) gibt die Anzahl Bürger an, die von jeweils einem Gemeinderat vertreten werden.

3. Schritt: Aus den sich so ergeben Maßzahlen wird für das Bundesland der Mittelwert gebildet:

$$(0,00575+0,00413+0,00211+0,00120+0,00079+0,00041+0,00022+0,00012) / 8 = 0,00184$$

4. Schritt: Zur einfacheren Lesbarkeit wird der Wert mit 100 multipliziert:

$$0,00184 * 100 = 0,184$$

Dieser errechnete Wert liegt zwischen 0 und 1. Je höher er ausfällt, desto leichter ist es in diesem Bundesland ein Mandat zu erringen. In diesem Fall ist er in Hessen mit 0,18 relativ gering.