

Alexandra Klein

Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Wahlbeteiligung, Wahltypen
und Sozialprofil



Kohlhammer

Kohlhammer

Alexandra Klein

Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Wahlbeteiligung, Wahltypen und Sozialprofil

Verlag W. Kohlhammer GmbH

D 21

© 2014 W. Kohlhammer GmbH Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG, Stuttgart
Gestaltungskonzept: Peter Horlacher
Printed in Germany

ISBN 978-9-3-17-024146-6
PDF 978-3-17-024147-3
Epub 978-3-17-024148-0
Mobi 978-3-17-024149-7

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg	9
1.2	Gliederung der Arbeit	14
2	Bürgermeisterwahlen und Bürgermeister im politischen System	17
2.1	Besonderheiten der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen	17
2.1.1	Die Direktwahl des Bürgermeisters als Element der direkten oder der repräsentativen Demokratie	18
2.1.2	Personen statt Parteien	20
2.1.3	Wahltermine und Amtszeit	22
2.1.4	Entscheidungsregeln	27
2.1.5	Keine Abwahl	31
2.1.6	Die Wahlberechtigten	34
2.1.7	Zusammenfassung der Besonderheiten der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen	37
2.2	Kommunalwahlen im System der Wahlhierarchie	37
2.3	Stellung des Bürgermeisters und Bewertung seiner Macht	41
2.4	Profil der Bürgermeister und der Bewerber	52
2.4.1	Parteizugehörigkeit	52
2.4.2	Soziostrukturelle Merkmale der Bewerber und Bürgermeister	56
2.4.3	Die Amtsinhaber als Bewerber	68
2.4.4	Ehrenamtliche Bürgermeister	69
2.5	Gemeinden und Städte	71
2.5.1	Gemeindestruktur in Baden-Württemberg	72
2.5.2	Entwicklung der Gemeindegröße und Einwohnerzahlen	76
2.6	Zusammenfassung Bürgermeisterwahlen und Bürgermeister	79

3	Theoretische Ansätze, Erklärungsmodell und Hypothesen	83
3.1	Soziologische Ansätze	84
3.2	Sozialpsychologische Ansätze	87
3.3	Rational-Choice-Ansätze	89
3.4	Bewertung der verschiedenen Ansätze für die Erklärung der Wahlbeteiligung bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen	95
3.5	Erklärungsmodell und Hypothesen	100
3.5.1	Modell zur Erklärung der Wahlteilnahme bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen	100
3.5.2	Hypothesen	103
3.5.3	Zusammenfassung der Hypothesen	111
4	Methoden der Datensammlung und Auswertung	113
4.1	Datensammlung	113
4.2	Qualität der Daten	115
4.3	Variablen	117
4.3.1	Die abhängige Variable: Wahlbeteiligung	117
4.3.2	Die unabhängigen Variablen	118
4.3.3	Auswertung	123
5	Bürgermeister und Bürgermeisterwahlen 1990 bis 2009: Empirische Auswertungen	127
5.1	Sozialprofil der Bürgermeister	127
5.1.1	Alter der Bürgermeister	128
5.1.2	Amtszeiten der Bürgermeister	134
5.1.3	Bürgermeisterinnen	137
5.1.4	Unabhängigkeit der Bürgermeister von Parteien	141
5.1.5	Ehrenamtliche Bürgermeister	147
5.1.6	Zusammenfassung Sozialprofil	150
5.2	Bürgermeisterwahlen 1990 bis 2009	151
5.2.1	Bürgermeisterwahlen im System der Wahlhierarchie	154
5.2.2	Wahlen in Landkreisen, Städten und Gemeinden	160
5.2.3	Wahlberechtigte	167
5.2.4	Erste Wahlen – Neuwahlen	170
5.2.5	Bürgermeister und Bürgermeisterwahlen in Baden und Württemberg	174
5.2.6	Zusammenfassung Bürgermeisterwahlen 1990 bis 2009	180

5.3	Wahltypen	181
5.3.1	Angebotsdeterminanten bei den Wahlen	186
5.3.2	Bestätigungswahlen	194
5.3.3	Wiederwahlen mit Herausforderer	197
5.3.4	Neue Kandidatenrunden	198
5.3.5	Abwahlen	200
5.4	Regressionsergebnisse	206
5.5	Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Auswertungen	214
6	Diskussion und Ausblick	223
7	Literatur	233

Dank

Diese Arbeit konnte nur durch die Unterstützung von vielen Menschen gelingen. Dafür möchte ich mich herzlich bedanken.

Das Promotionsvorhaben wurde durch ein Schlieben-Lange-Stipendium gefördert. Ich danke den Verantwortlichen für Ihre Beratung und Befürwortung.

Mein Doktorvater Prof. Dr. Hans-Georg Wehling hat mich als externe Doktorandin mit meinem Thema angenommen und jederzeit unterstützt. Seine einzigartige Kenntnis der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen und der politischen Kultur Baden-Württembergs haben der Arbeit wichtige Impulse gegeben. Gleichzeitig hatte ich den Freiraum zur Gestaltung und Entwicklung des Themas. Die Unterstützung von Prof. Dr. Josef Schmid ging weit über die übliche eines Zweitgutachters hinaus. Er hat mich an das Institut für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen angebunden, zu seinen Doktorandenkolloquien eingeladen und beständig schriftliche Ausfertigungen angefordert, die er ausführlich kommentierte. Prof. Dr. Daniel Buhr und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Instituts für Politikwissenschaft Universität Tübingen haben mir die Infrastruktur des Instituts zur Verfügung gestellt, wann immer ich sie benötigt habe.

Ich bedanke mich bei allen Kommunalamtsleitern und -leiterinnen, insbesondere bei Heinz Pflumm, die mir die Informationen über die Bürgermeisterwahlen in ihrem Landkreis zugänglich gemacht und mir im Gespräch wichtige Details zu den Wahlen mitgeteilt haben. Gleiches gilt auch für die vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde- und Stadtverwaltungen und natürlich für die Bürgermeister.

Norbert Brugger vom Städtetag Baden-Württemberg hat mir mit Informationen über die Oberbürger- und Bürgermeisterwahlen der Städte weitergeholfen, der Arbeit wichtige Anstöße gegeben und mir mehrmals die Möglichkeit geboten die Ergebnisse vorzustellen. Anke Schöb und Thomas Schwarz vom Statistischen Amt der Stadt Stuttgart danke ich ebenfalls für Ihre großartige Unterstützung.

Silke Hamann, Cornelia Kristen und Jasmin Mamier haben mir mit konstruktiven Anregungen und Kommentaren weitergeholfen.

Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei Andreas Biemelt, der das Promotionsvorhaben mit Geduld, Vertrauen und Verständnis begleitete und für den notwendigen Freiraum sorgte, damit ich es fertigstellen konnte. Luca und Matteo danke ich dafür, dass sie mir während der ganzen Zeit immer wieder gezeigt haben, was im Leben wirklich wichtig ist.

1 Einleitung

1.1 Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

In demokratischen Staaten sind Wahlen der zentrale Mechanismus, um den oder die Herrschenden zu legitimieren. Die Wahlberechtigten übertragen dabei die politische Macht für eine bestimmte Zeit auf Mandatsträger, die dann die politischen Entscheidungen treffen (Caballero 2005). Somit ermöglichen Wahlen eine generelle und umfassende Teilhabe (Lijphart 1997).

In Deutschland können die Wähler Parteien oder deren Mitglieder wählen. Außerdem bestimmen sie üblicherweise, wie sich Gremien und Parlamente zusammensetzen. Diese wählen oder bestätigen dann die Exekutive. Eine Ausnahme sind die Bürgermeister.¹ Sie werden nicht von den Gemeinderäten gewählt, sondern direkt durch die Bürger. Baden-Württemberg und Bayern haben eine lange Tradition dieser Direktwahl des Bürgermeisters. Die anderen Bundesländer führten sie erst in den 1990er Jahren nach und nach ein. Inzwischen werden die Bürgermeister in allen Bundesländern direkt gewählt. Dennoch unterscheiden sich die baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen immer noch von Wahlen in anderen Bundesländern: Einerseits weichen die Wahlregeln von denen in anderen Bundesländern ab, andererseits haben sich im Laufe der Jahre besondere Traditionen herausgebildet. Sowohl die Bewerber als auch die Wähler folgen bestimmten Mustern. Beispielsweise bevorzugen die Wähler offensichtlich einen ganz bestimmten Bürgermeistertyp. Sie favorisieren jüngere, parteiunabhängige Verwaltungsexperten von außerhalb der Gemeinde (Wehling/Siewert 1984; Wehling 2009: 18). Die erfolgreichen Bewerber entsprechen in hohem Maße diesem Profil. Zudem ist es Teil der politischen Kultur in baden-württembergischen Gemeinden und Städten, dass Bürgermeister, die sich um ihre Wiederwahl bewerben, selten ernsthaft herausgefordert werden.

Zu den rechtlichen Regelungen in Baden-Württemberg zählt, dass es für Bewerber nur geringe Beschränkungen für eine Kandidatur gibt. In Gemeinden genügt ein Bewerbungsschreiben mit wenigen Anlagen wie etwa eine Wähl-

barkeitsbescheinigung. In Städten mit über 20.000 Einwohnern benötigen die Bewerber seit einigen Jahren zusätzlich eine überschaubare Zahl² von Unterstützungsunterschriften.

Parteien können in Baden-Württemberg keine Bewerber vorschlagen. Dadurch unterscheiden sich die Bürgermeisterwahlen hier von denen in fast allen anderen Bundesländern.³ Parteiinterne Auswahl- oder Nominierungsverfahren von Bewerbern sind formal wirkungslos. Vielmehr sind Parteien durch das Wahlrecht darauf beschränkt, qualifizierte Personen zu einer Bewerbung zu ermuntern und sie im Wahlkampf zu unterstützen.

Auf den Stimmzetteln ist eine eventuelle Parteizugehörigkeit der Bewerber nicht vermerkt. Viele Bewerber sind auch parteilos. Wenn Parteimitglieder antreten, betonen sie fast ausnahmslos, dass sie sich als unabhängige Bewerber verstehen und nicht als Mitglied einer Partei und dass sie als Bürgermeister keine Parteiinteressen vertreten werden. Die Wähler bevorzugen ihrerseits unabhängige Bewerber. Sie reagieren teilweise ausgesprochen kritisch auf Empfehlungen für einzelne Bewerber durch Parteien oder Fraktionen des Gemeinderats. In größeren Städten ist allerdings ein Bürgermeisterwahlkampf ohne finanzielle und personelle Unterstützung durch eine Partei für die Bewerber fast nicht zu bewältigen (Gehne/Holtkamp 2002: 103; Naßmacher/Naßmacher 2007: 225).

Neben den aufgelisteten Bewerbern gibt es auf den Stimmzetteln noch ein freies Feld, auf dem die Wähler zusätzliche Bewerber vorschlagen können. Die Wahlberechtigten scheinen sich dieser Möglichkeit in den letzten Jahren immer bewusster zu werden. Bei der Oberbürgermeisterwahl in Nürtingen im Herbst 2011 zum Beispiel ergänzte bei der Neuwahl fast ein Drittel der Wähler einen Namen: Bemerkenswert viele dieser Stimmen fielen auf die Beigeordnete der Stadt Nürtingen, die sich nicht beworben hatte. Dabei erregte es bundesweit Aufmerksamkeit, dass sich Wahlberechtigte, die mit dem Bewerberangebot unzufrieden waren, organisierten und in Netzwerken im Internet zur Wahl der Beigeordneten aufriefen und Handzettel an Haushalte verteilten. Eventuell motivierte gerade die Möglichkeit, einen Bewerber ergänzen zu können, besonders viele Bürger, überhaupt wählen zu gehen.

Trotz des offenen Bewerbungsverfahrens mit geringen Hürden scheinen sich jedoch in den letzten Jahren weniger Kandidaten zu bewerben.⁴ Oft sind die amtierenden Bürgermeister die alleinigen Kandidaten. Bei diesen Wahlen ist vor allem spannend, wie viele Wähler deren Wiederwahl zustimmen. Außerdem bangen die Amtsinhaber darum, wie viele Wahlberechtigte sich überhaupt beteiligen, wenn keine wirkliche Auswahl besteht. Dabei scheint unklar zu sein, welche Höhe der Wahlbeteiligung als hoch oder gering einzuschätzen ist, denn die Beteiligung bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen ist nur für

einzelne Wahlen bekannt. Ein Vergleich über mehrere Jahre ist bisher nur für einzelne Gemeinden möglich. In der Literatur (Naßmacher 2006; Pähle 2008) wird davon ausgegangen, dass die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen wie auch bei anderen Wahlen in den vergangenen Jahrzehnten gesunken ist.

Die gesunkene Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen seit Mitte der 1980er Jahre hat viele Forschungsarbeiten zu Stimmenthaltung und Wahlbeteiligung angestoßen (z. B. Feist 1992; Falter/Schumann 1993; Armingeon 1994; Eilfort 1994; Falter/Schumann 1994; Feist 1994; Kleinhenz 1995; Kersting 2004). Über die Bewertung der sinkenden Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen gibt es dagegen nur wenige Einschätzungen. Feist (1992) wertet sie als Krise, da darin die zunehmende Entfremdung der Wähler vom politischen System zum Ausdruck kommt.

Pähle (2008: 249) geht davon aus, dass die sinkende Wahlbeteiligung zu einer „Legitimationslücke“ führt, da immer weniger Bürger die Amtsinhaber bestätigen. Vetter (2008: 50) sieht ebenfalls eine Abhängigkeit zwischen der Legitimation der Entscheidungsträger und der Beteiligung der Wähler: Beteiligung macht Demokratie aus und fördert die Rückbindung der politischen Entscheidungen an die Interessen der Wähler.

Schmidt (2000) sieht im „Rückzug eines Großteiles des Staatsvolkes aus der politischen Beteiligung“ gar eine bestandsgefährdende Herausforderung für Demokratien (Schmidt 2000: 535). Zwar gesteht er ein gewisses Maß an Apathie und Indifferenz und auch eine weitere Abnahme des Vertrauens in die politischen Institutionen zu. Er lässt jedoch offen, wo er die Grenze sieht. Wenn sich aber ein Großteil der Wähler aus Opposition zu den Regeln der Mitwirkung und Entscheidungsfindung zurückzieht, sieht er die Demokratie gefährdet. Wehling (2009: 15) zieht die „kritische Grenze“, bei der sich die Frage nach der Legitimation des gewählten Bürgermeisters stellt, bei einer Beteiligung von 20 bis 30 Prozent der Wahlberechtigten.

„Die Politische-Kultur-Forschung ist nie davon ausgegangen, dass eine hohe Wahlbeteiligung bereits als ein Zeichen für eine funktionierende Demokratie angesehen werden kann“ (von Beyme 2004: 83). Eine hohe Wahlbeteiligung kann sowohl als Zustimmung als auch als Ablehnung gedeutet werden. Insofern lässt sich anhand der Wahlbeteiligung in den Augen einiger Forscher keine Aussage über die Legitimation des gewählten Bürgermeisters treffen.

Entsprechend sieht Roth (1992: 58) in der rückgängigen Wahlbeteiligung in Deutschland kein Symptom für eine Krise. Vielmehr passe sich die bisher sehr hohe Wahlbeteiligung an ein niedrigeres Niveau an. Er geht davon aus, dass Wähler generell eher motiviert sind, an einer Wahl teilzunehmen, wenn sie ihren Protest in eine Wählerstimme umsetzen können. Für die Wahl zu Gremien nimmt deshalb mit einer höheren Wahlbeteiligung auch der Anteil der Wähler

radikaler Parteien zu. Es ist deshalb wichtig zu wissen, aus welchen Gründen die Wahlbeteiligung teilweise hoch oder gering ist.

Naßmacher und Naßmacher (2007: 226) stellen im Hinblick auf die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen fest: „Gleichwohl können hier keine generellen Aussagen gemacht werden. Die Wahlbeteiligung schwankt in den einzelnen Bundesländern und Städten sehr stark. Sie ist auch nicht den Gemeindegrößen zuzuordnen. Intensive Forschungen wären notwendig, um die Ursachen für hohe oder niedrigere Wahlbeteiligung herauszufinden.“ Hier setzt die vorliegende Forschungsarbeit an und geht der Frage nach, welche Faktoren die Wahlbeteiligung von Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg bestimmen.

Tatsächlich folgt die Bürgermeisterwahl nicht nur anderen Regeln, sondern auch die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg unterscheidet sich von anderen Wahlen. Sie reicht von sehr hohen bis zu extrem niedrigen Wahlbeteiligungen. Es gab Bürgermeisterwahlen, bei denen sich über 90 Prozent der Wahlberechtigten in einer Gemeinde beteiligten; es sind aber mehr Wahlen bekannt, bei denen weniger als ein Drittel ihr Wahlrecht nutzten. Bei keinen anderen Wahlen in Baden-Württemberg ist die Wahlbeteiligung teils derart niedrig. Zunächst soll deshalb ein Überblick über die Höhe der Wahlbeteiligung bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen gewonnen werden. Die Bürgermeisterwahlen werden anhand der Wahlbeteiligung typisiert. So lässt sich feststellen, ob und wie sich die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen – wie auch bei anderen Wahlen – im Laufe der Jahre verändert hat.

Offenbar gibt es nicht nur Unterschiede in der Wahlbeteiligung zwischen den Gemeinden, die Beteiligung bei Bürgermeisterwahlen kann in einer Gemeinde oder Stadt von einer Wahl zur anderen stark variieren: Bei der Datenerhebung für die vorliegende Arbeit hat sich gezeigt, dass sie in derselben Gemeinde um bis zu 30 Prozentpunkte höher oder geringer sein kann als acht Jahre zuvor. Solche Schwankungen treten bei anderen Wahlen nicht auf. Das starke Auf und Ab scheint damit zusammenzuhängen, welches Angebot an Bewerbern zur Auswahl steht. Dieses wiederum ist offensichtlich vor allem dadurch bedingt, ob sich der amtierende Bürgermeister für eine Wiederwahl bewirbt oder nicht. Deshalb nimmt die vorliegende Arbeit auch das Sozialprofil der amtierenden Bürgermeister in den Fokus. Darüber gibt es bereits zahlreiche Erkenntnisse aus unterschiedlichen Studien (Brückner 1962; Koziol 1981; Wehling/Siewert 1984; Bäuerle 1998; Wisskirchen 2001; Bogumil/Heinelt 2005; Egner 2007; Holtkamp 2008; Nothacker 2009). Sie bestätigen, dass die Wahlberechtigten ein bestimmtes Bürgermeisterprofil bevorzugen, dem die meisten Bewerber entsprechen. Die Beteiligung an Wahlen könnte also mit einigen Merkmalen des Sozialprofils in Zusammenhang stehen.

So zeigt sich beispielsweise die unterschiedliche historische Entwicklung in Baden und Württemberg bis heute in der Art der politischen Auseinandersetzungen in den Gemeinden der beiden Landesteile. Auch die Auswahl der Bürgermeister und deren Sozialprofil weichen in badischen und württembergischen Gemeinden voneinander ab. Wehling und Siewert (1984) entwickelten ein Baden-Profil der Bürgermeister. Hiernach haben die Bürgermeister in Baden eher eine parteipolitische Karriere durchlaufen als ihre württembergischen Kollegen. Diese sind in aller Regel parteiunabhängige Verwaltungswirte. Auch dieser Unterschied zwischen Baden und Württemberg könnte sich auf die Wahlbeteiligung auswirken.

Die politische Wahlsoziologie bietet Erklärungsansätze für die Beteiligung bei Bundestags- oder Landtagswahlen (für einen Überblick: Falter/Schoen 2005). Dabei handelt es sich um parteigebundene Wahlen zu politischen Gremien. Hierbei können sich hohe und niedrige Wahlbeteiligungen in einer Gemeinde oder Stadt zwar ebenfalls abwechseln, aber bei Weitem nicht in dem Maße wie bei den Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg. Außerdem ist die Wahlbeteiligung insgesamt nicht so gering und die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind nicht so groß wie bei Bürgermeisterwahlen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird geprüft, ob sich aus den Erklärungsansätzen des Wahlverhaltens Determinanten der Wahlbeteiligung speziell bei Bürgermeisterwahlen ableiten lassen.

Um Erklärungen für die unterschiedliche Höhe der Wahlbeteiligungen zu finden, bedarf es einer großen Zahl an Wahlen. Die Ergebnisse der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen werden allerdings nicht zentral erfasst wie beispielsweise die Ergebnisse der Gemeinderats- oder Kreistagswahlen. Den Kern der vorliegenden Analysen bildet eine umfangreiche Datensammlung über baden-württembergische Bürgermeisterwahlen zwischen 1990 und 2009. Damit liegt erstmals eine Übersicht über Bürgermeisterwahlen über einen längeren Zeitraum vor. Außerdem wurden mehrere Wahlen in einer Gemeinde oder Stadt berücksichtigt.

Im Vergleich zu anderen Wahlen lassen sich die einzelnen Bürgermeisterwahlen von unterschiedlichen Gemeinden und Städten jedoch nur schwer miteinander vergleichen. Das liegt daran, dass sie im Gegensatz zu anderen Wahlen nicht an einem einheitlichen Wahltag stattfinden. Dies stellte für die vorliegende Arbeit eine große Herausforderung dar. Die zweite Herausforderung bestand in den unterschiedlichen Gemeindegrößen. Es stellte sich die Frage, ob die Wahl zum ehrenamtlichen Bürgermeister in kleinen Gemeinden mit der Wahl des Oberbürgermeisters eines Stadtkreises verglichen werden kann. Deshalb ist zu klären, ob das Wahlrecht und die politische Kultur auch über Gemeindegrößen hinweg Gemeinsamkeiten bei den Wahlen schaffen. Es scheint, dass die

kommunalen Besonderheiten der Bürgermeisterwahl mit zunehmender Gemeindegröße unbedeutender werden. Vielmehr ähneln die Bürgermeisterwahlen in den größeren Städten möglicherweise mehr den Wahlen auf Landes- oder Bundesebene als denen in kleineren Gemeinden. So könnte es zutreffen, dass in den Städten Parteien bei Bürgermeisterwahlen eine größere Rolle spielen als bei kleineren Gemeinden. Die Beteiligung an diesen Wahlen gleicht dann möglicherweise ebenfalls mehr der Beteiligung auf anderen Systemebenen.

1.2 Gliederung der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. Nach der Einleitung werden im folgenden Kapitel die Bürgermeisterwahlen und Bürgermeister in Baden-Württemberg beschrieben. Zunächst werden die Besonderheiten des Wahlverfahrens vorgestellt, die besonders durch Regelungen der Gemeindeordnung bewirkt werden. Danach werden die Bürgermeisterwahlen und die Bürgermeister im politischen System verortet. Im Gegensatz zur eher geringen Bedeutung der Bürgermeisterwahl im politischen Gesamtsystem und zu der offensichtlich geringen Wahlbeteiligung im Vergleich zu anderen Wahlen hat der Bürgermeister in der Gemeinde eine sehr starke Stellung. Seine Direktwahl und weitere Regelungen der baden-württembergischen Gemeindeordnung gewähren ihm eine große Machtfülle. Zudem weisen Bürgermeister ein ganz bestimmtes Sozialprofil auf, das ebenfalls vorgestellt wird. Am Ende des zweiten Kapitels wird die Gemeindestruktur in Baden-Württemberg beschrieben, da davon ausgegangen wird, dass die Gemeindestruktur und das Sozialprofil der Bürgermeister wie auch die Wahlbeteiligung bei den Bürgermeisterwahlen eng zusammenhängen.

Das dritte Kapitel befasst sich mit theoretischen Ansätzen zur Erklärung der Wahlbeteiligung. Die drei wichtigsten – der soziologische Ansatz, der sozialpsychologische Ansatz und der Rational-Choice-Ansatz – werden umfassend beschrieben und im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf die Wahlbeteiligung bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen bewertet. Aus den Ansätzen werden Hypothesen über die Determinanten der Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen abgeleitet. Diese Hypothesen werden dann im empirischen Teil der Arbeit überprüft. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung und Übersicht über die Hypothesen.

Im vierten Kapitel wird erläutert, wie die Daten gesammelt und mit welchen Methoden sie ausgewertet wurden. Es handelt es sich um Aggregatdaten, die mehrheitlich aus den öffentlichen Bekanntmachungen der Bürgermeisterwahlen gewonnen wurden. Sie umfassen den Zeitraum zwischen 1990 und 2009. Auf dieser Datenbasis wurden Variablen gebildet, um die Hypothesen zu überprüfen.

Kapitel 5 umfasst den empirischen Hauptteil der Untersuchung. Die im dritten Kapitel entwickelten Hypothesen werden hier anhand der erhobenen Daten überprüft. Zunächst wird das Sozialprofil der heutigen Bürgermeister mit dem von Wehling und Siewert (1984) entwickelten Profil verglichen. Danach werden Determinanten der Wahlbeteiligung bei den Bürgermeisterwahlen bestimmt. Diese werden nach bestimmten Randbedingungen unterschieden, etwa nach der Gemeindegröße. Ein Unterkapitel widmet sich den Unterschieden zwischen den Bürgermeisterwahlen in Baden und in Württemberg. Abschließend werden die Ergebnisse der empirischen Auswertungen zusammengefasst.

Kapitel 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit zusammen. Dazu zählen die Erkenntnisse über das Sozialprofil der Bürgermeister, über die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Wahlbeteiligung, die Wirkung des Bewerberangebots bei den Wahlen auf die Beteiligung und die Anwendbarkeit der theoretischen Ansätze der Wahlforschung auf die Bürgermeisterwahlen. Darüber hinaus wird bewertet, was diese Ergebnisse im Hinblick auf den demokratischen Prozess auf kommunaler Ebene bedeuten. Ferner wird ein Ausblick über den weiteren Forschungsbedarf gegeben.

1 In dieser Arbeit wird aufgrund der besseren Lesbarkeit jeweils die männliche Form verwendet. Sie schließt die Bürgermeisterinnen, die Wählerinnen, die Bewerberinnen und die Kandidatinnen mit ein

2 Die Zahl der benötigten Unterschriften reicht von 50 bei einer Gemeindegröße ab 20.000 Einwohnern bis zu 250 Unterschriften bei einer Gemeindegröße ab 200.000 Einwohnern.

3 Nur in Sachsen-Anhalt können sich ebenfalls ausschließlich Einzelbewerber für das Bürgermeisteramt bewerben.

4 Landtagsdrucksache 12/3348: S. 5.

2 Bürgermeisterwahlen und Bürgermeister im politischen System

Die bisherige Forschung zu baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen befasste sich hauptsächlich damit, welche Bewerber durch die Wähler präferiert werden und welches Profil folglich die gewählten Bürgermeister aufweisen. Im Fokus der vorliegenden Arbeit steht die Beteiligung der Bürger an den Bürgermeisterwahlen. Es wird davon ausgegangen, dass einige Merkmale des Sozialprofils mit der Wahlbeteiligung in Zusammenhang stehen.

Wahlssysteme mit ihren unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen beeinflussen die Partizipationsbereitschaft der Wähler (Gabriel/Völkl 2004: 226; Schoen 2005b: 596). Die Wahlssysteme werden durch das Wahlrecht geprägt. Das Wahlrecht hat entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Wahlbeteiligung. Es legt fest, wer als Wahlberechtigter oder als Bewerber an einer Wahl teilnehmen kann und entscheidet damit über das Angebot und die Nachfrage bei der Wahl. Darüber hinaus beinhaltet es weitere Regelungen, die mobilisierend oder demobilisierend auf Wähler wirken können.

Die Bestimmungen zur Bürgermeisterwahl regeln die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, das Kommunalwahlgesetz und die Kommunalwahlordnung. Sie legen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu anderen Wahlen fest.

2.1 Besonderheiten der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen

Die Besonderheiten des Wahlverfahrens haben offensichtlich einen Einfluss auf die Beteiligung bei den Wahlen. Deshalb werden sie nachfolgend ausführlich vorgestellt.

Für die Bürgermeisterwahl gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes. Die Wahl ist allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim. Die Entscheidung über das Wahlssystem bei Kommunalwahlen hat der Gesetzgeber den Ländern überlassen (Art. 28 GG). Das Grundgesetz gibt den Landesgesetzgebern durch Art. 28 Abs. 1 GG vor, dass die Gemeinden mindestens ein

Repräsentativorgan haben (Buß 2000: 29). Die Länder haben bei der Entscheidung über das Kommunalwahlssystem einen Gestaltungsspielraum, der auch ausgeschöpft wurde, wie die vielen unterschiedlichen Regelungen über die Wahl des Bürgermeisters und des Gemeinderats in den Bundesländern zeigen. Baden-Württemberg und Bayern waren lange die einzigen Bundesländer, in denen die Bürgermeister direkt gewählt wurden. In anderen Bundesländern wurde ausführlich über die Einflüsse der Direktwahl und ihre Vor- und Nachteile diskutiert. Inzwischen können die Wahlberechtigten in allen Bundesländern die Bürgermeister direkt wählen. Mit der Einführung der Direktwahl erhofften sich die Bundesländer ein demokratischeres Verfahren und eine höhere Legitimation des Amtes des Bürgermeisters (Naßmacher 2006: 10; Pähle 2008: 249). Die Regelungen zur Direktwahl werden in den Bundesländern immer wieder diskutiert und angepasst. Im Zentrum steht dabei der Zugang und die Vorauswahl der Bewerber zur Wahl, die Mehrheitsregeln, das heißt die Regelung darüber, welche Mehrheit für eine erfolgreiche Wahl notwendig ist, die Wahltermine und die Länge der Amtszeit. Darüber hinaus sind Abwahlregelungen und die Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten ein Thema.

Die Besonderheiten der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen zeigen sich sowohl im Vergleich mit anderen Wahlen, zum Beispiel Bundes-, Landtags- und Gemeinderatswahlen als auch im Vergleich mit den Regelungen zu den Bürgermeisterwahlen anderer Bundesländer. Sie werden nachfolgend vorgestellt.

2.1.1 Die Direktwahl des Bürgermeisters als Element der direkten oder der repräsentativen Demokratie

Die Bürgermeisterwahl ist die einzige Wahl in Baden-Württemberg, bei der ein politischer Repräsentant und Vertreter der Exekutive direkt durch das Wahlvolk gewählt wird. Bei allen anderen Wahlen bestimmen die Wähler über die Zusammensetzung von politischen Gremien.

Die Direktwahl des Bürgermeisters wird teilweise als Element der direkten Demokratie beschrieben (Bogumil/Holtkamp 2006: 102; Kost 2008: 25; Ante 2009: 4) und teilweise als Element der repräsentativen Demokratie bewertet (Marschall 1997: 852). Insbesondere bei direktdemokratischen Regelungen wird davon ausgegangen, dass sie einen Mehrwert an Demokratie bringen, da die Bürger direkt und nicht mithilfe eines Repräsentanten entscheiden können (Bovenschulte/Buß 1996: 97f.).

Wehling (2006) fasst unter Elemente direkter Demokratie die Entscheidung über Personen- oder Sachfragen, die durch Bürgerinnen und Bürger anstelle der

gewählten Volksvertretung getroffen werden. „Außer dem Referendum als Sachentscheidung kennt die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg seit Bestehen des Landes auch das Plebiszit, die Direktentscheidung über Personen, genauer die Direktwahl des Bürgermeisters“ (Wehling 2005).

Auch Bogumil und Holtkamp (2006: 102) unterscheiden die direktdemokratischen Instrumente in Sach- und Personalentscheidungen. Unter Sachentscheidungen subsumieren sie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, unter Personalentscheidungen die Direktwahl der Bürgermeister.

Kost (2008: 25) definiert direkte Demokratie als ein „Zusammenspiel von unterschiedlichen in den jeweiligen Verfassungen und Gesetzen festgeschriebenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Bürgerinnen und Bürger und bedeutet die unmittelbare Einwirkung in einem politischen System auf eine bestimmte Entscheidung.“ Er unterscheidet ebenfalls in Abstimmungen über Personen als Amtsträger und über Sachentscheidungen. Zu den Entscheidungen über Personen als Amtsträger zählt er die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten. Im Gegensatz dazu sieht er in der repräsentativen Demokratie eine Form, in der das Volk Vertreter wählt. Diese treffen wiederum Sachentscheidungen. Die Vertreter haben keinen direkten Auftrag über die Sachentscheidungen. Sie liegen in ihrer eigenen Verantwortung (Kost 2008: 26). Kost sieht zwar ein Spannungsverhältnis zwischen Elementen direkter und repräsentativer Demokratie. Sie stehen aber für ihn nicht im Gegensatz zueinander, sondern ergänzen sich. Für ihn zählt die baden-württembergische Bürgermeisterwahl auch deshalb zu den Elementen direkter Demokratie, da die Personen ohne Listenverbindungen gewählt werden.

Andere Studien ordnen die Direktwahl des Bürgermeisters der repräsentativen Demokratie zu. Sie folgen der Ansicht von Kost, dass in der repräsentativen Demokratie durch Wahlen Vertreter bestimmt werden. Sie entscheiden in eigener Verantwortung über Sachfragen. Dies trifft auch bei der Wahl des Bürgermeisters zu (Marschall 1997: 852; Schiller 2002: 11f.).

Die unterschiedliche Zuordnung der Direktwahl des Bürgermeisters zur direkten oder repräsentativen Demokratie bezieht sich also vor allem auf zwei Fragen:

1. Können Personalentscheidungen oder nur Abstimmungen über Sachfragen zu den Elementen direkter Demokratie gezählt werden?
2. Entscheiden die Bürger bei der Wahl des Bürgermeisters anstelle des Gemeinderats?

Das Volk übt gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes die Staatsgewalt unmittelbar durch Wahlen und Abstimmungen aus. Wahlen sind „das typische Verfahren der repräsentativen Demokratie“. Durch Wahlen trifft das Volk Personal-

entscheidungen. Es wählt seine Vertreter, die dann die Sachentscheidungen treffen.

Abstimmungen beziehen sich auf Sachentscheidungen. Elemente direkter Demokratie ermöglichen den Bürgern, zwischen den periodisch stattfindenden Wahlen, auf Sachentscheidungen Einfluss zu nehmen. In Baden-Württemberg haben die Bürger die Möglichkeit durch einen Bürgerentscheid Einfluss zu nehmen. Sie können in einem Bürgerentscheid direkt über eine Sachfrage abstimmen. Der Bürgerentscheid kann entweder durch eine Entscheidung des Gemeinderats eingeleitet werden oder durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren. Im ersten Fall überträgt der Gemeinderat eine Entscheidung, die er treffen könnte, den Bürgern der Gemeinde. Im zweiten Fall erzwingen die Bürger, dass ihnen eine Sachentscheidung von grundsätzlicher Bedeutung übertragen wird.¹ Für die Repräsentanten bedeutet es eine Einschränkung ihrer originären Entscheidungsbefugnis und eine stärkere Rückbindung an die Wünsche der Bürger.

Die Bürgermeisterwahl könnte als ein Element direkter Demokratie verstanden werden. Die Zuständigkeit für die Wahl müsste originär beim Gemeinderat liegen. Die Wahl des Bürgermeisters in Baden-Württemberg fällt jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats. Folglich wird die Kompetenz über die Entscheidung nicht vom Gemeinderat auf die Wahlberechtigten übertragen, wie beispielsweise bei einem Bürgerentscheid. Die Entscheidungskompetenz liegt originär bei den Wahlberechtigten.

Die direkte Wahl durch das Wahlvolk macht die Wahl des baden-württembergischen Bürgermeisters noch nicht zu einem Element direkter Demokratie. Sie bleibt die Wahl eines Repräsentanten, der als gewählter Vertreter des Volkes Sachentscheidungen trifft. Durch die Wahl wird der Bürgermeister legitimiert, die ihm übertragene Macht auszuüben. Das Wahlvolk hat bis zur nächsten Wahl keine Möglichkeit auf diese Sachentscheidungen Einfluss zu nehmen. Dass es sich bei dieser Wahl um eine einzelne Person und nicht um die Zusammensetzung eines Gremiums dreht, spielt für die Zuordnung keine Rolle. Sie ist ein Element der repräsentativen Demokratie, allenfalls mit direktdemokratischem Charakter. Die Direktwahl führt dennoch dazu, dass sich der Bürgermeister auf die Wahl durch das Wahlvolk berufen kann, dem er sich besonders verpflichtet fühlt.

2.1.2 Personen statt Parteien

Das politische System in Deutschland beruht vorwiegend auf repräsentativ-demokratischen Elementen. Zur Vermittlung und Aggregation von Interessen stützt es sich üblicherweise auf politische Parteien. Sie wählen normalerweise die Kandidaten für Wahlen aus und schlagen sie vor. Die Bürgermeisterwahl in

Baden-Württemberg ist davon ausgenommen. Die baden-württembergische Kommunalwahlordnung lässt für die Wahl zum Bürgermeister keine Vorschläge von Parteien zu (§ 8 KomWG i. V. mit §§ 13 und 20 KomWOBa-Wü).

Inzwischen haben alle Bundesländer die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt. Allerdings können nur in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ausschließlich Einzelpersonen ihre Bewerbung einreichen. In allen anderen Bundesländern besteht neben der Bewerbung von Einzelpersonen auch ein Vorschlagsrecht von Parteien oder Wählervereinigungen. In Bayern können sich keine Einzelbewerber bewerben. Dort findet eine Vorauswahl der Bewerber durch Parteien und Wählervereinigungen statt.

Die baden-württembergische Bürgermeisterwahl „[...] gilt als klassischer Fall einer Personenwahl“ (Bovermann 2002: 115). Obwohl auch in anderen Bundesländern neben den Vorschlägen durch Parteien und Wählervereinigungen Einzelbewerber zur Wahl antreten können, kandidieren dort die meisten Bewerber für eine Partei. Beispielsweise traten bei den Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen 1999 88,1 Prozent der Bewerber für eine Partei an (Gehne 2002: 223).

Da es in Baden-Württemberg kein Vorschlagsrecht von Parteien gibt, können Bewerber ihre Bewerbungen innerhalb von bestimmten Fristen einreichen (§ 10 Abs. 1 KomWG). Seit 1997 müssen ab einer Gemeindegröße von 20.000 Einwohnern mindestens 50 wahlberechtigte Bürger einer Stadt eine Bewerbung durch ihre Unterschrift unterstützen. Die Zahl der benötigten Unterstützer hängt von der Gemeindegröße ab. Bewerber benötigen in Städten mit 20.000 Einwohnern 50 und in Städten über 250.000 Einwohner 250 Unterstützer (§ 10 Abs. 3 KomWG). Die Unterschriften sollen die Ernsthaftigkeit der Bewerbung dokumentieren.² Bevor die Regelung mit den Unterstützungsunterschriften eingeführt wurde, bewarb sich bei vielen Wahlen eine große Anzahl an Spaßkandidaten. Sie bemühten sich nicht besonders um ihre Kandidatur, nutzten aber die öffentlichen Kandidatenvorstellungen häufig als Selbstdarstellung. Aus Gründen der Gleichbehandlung muss allen Bewerbern in öffentlichen Kandidatenvorstellungen die gleiche Redezeit eingeräumt werden. Der Städtetag bewertete die Präsentation der Jux-Bewerber teilweise als unangemessen und mit der Würde und dem Ansehen des Amtes nicht vereinbar. Ernsthafte Bewerber würden dadurch in einer angemessenen Präsentation ihrer Person in der Vorstellung gehindert.³ Bei der Neuwahl des Oberbürgermeisters in Stuttgart im Jahr 1996 standen beispielsweise 39 zugelassene Bewerber auf dem Stimmzettel. Der Städtetag sah auch einen Einfluss der Jux-Kandidaturen auf die Wahlbeteiligung. Da die Wähler aus der Vielzahl von Bewerber die ernsthaften filtern und diese dann bewerten müssten, könnte das dazu beitragen, dass mehr Wähler der Wahl fernbleiben. Nicht eine größere Anzahl an Bewerbern insgesamt, sondern eine größere Anzahl an ernsthaften Bewerbern erhöhe die Wahlbeteiligung.⁴

Daraufhin führt der Gesetzgeber auf Initiative des Städtetags Baden-Württemberg mit der Unterschriftenregelung zumindest eine geringe Hürde für Bewerber ein. Der amtierende Bürgermeister benötigt für seine erneute Kandidatur keine Unterstützungsunterschriften. Der baden-württembergische Städtetag bestätigte durch eine Umfrage bei seinen Mitgliedsstädten, dass die Zahl der Bewerber durch die Regelung erfolgreich beschränkt wurde. Die Zahl der Bewerber, die bei den Bürgermeisterwahlen weniger als zwei Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erreichen, ist seitdem zurückgegangen (Brugger 2008: 127f.).

In Gemeinden unter 20.000 Einwohnern bewerben sich nach wie vor Dauer- und Spaßkandidaten. Sie schicken ein Anschreiben und ihre Unterlagen mit der Post, erscheinen meist nicht zur öffentlichen Vorstellung der Kandidaten und betreiben auch sonst keinen Wahlkampf. Teilweise nutzen sie öffentliche Kandidatenvorstellungen, um extreme oder außergewöhnliche politische Einstellungen zu präsentieren. Einige Gemeinden verzichteten deshalb auf eine öffentliche Vorstellung der Bewerber, wenn sich außer dem Amtsinhaber nur ein Dauerbewerber oder ein Bewerber mit extremen politischen Einstellungen bewarb. Die mit den Unterstützungsunterschriften gleichzeitig eingeführte Regelung, dass die Bewerber eine Wählbarkeitsbescheinigung vorlegen müssen, hatte anscheinend nicht den gewünschten Effekt der Reduzierung der Spaßkandidaten.

Anders als eine parteigebundene Vorauswahl ermöglicht das beschriebene Bewerbungsverfahren in Baden-Württemberg den Zugang vieler Kandidaten zur Bürgermeisterwahl. Möglicherweise motiviert das offene Bewerbungsverfahren mehr Bewerber zu einer Kandidatur.

2.1.3 Wahltermine und Amtszeit

Die Bürgermeisterwahlen in den Kommunen in Baden-Württemberg finden nicht an einem einheitlichen Wahltermin statt. Dies ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu anderen Wahlen und auch zu den Bürgermeisterwahlen in anderen Bundesländern. Es fällt in die Organisationshoheit des Gemeinderats, in eigener Zuständigkeit den Wahltag festzulegen. Dabei orientiert er sich an den Vorschriften der Gemeindeordnung und der Kommunalwahlordnung. Der Wahltag muss ein Sonntag sein, der kein gesetzlicher Feiertag ist. Auch am Oster- und Pfingstsonntag und am Totensonntag dürfen keine Bürgermeisterwahlen stattfinden. Der Wahltermin ist abhängig von der Amtszeit des Bürgermeisters. Wenn die Wahl geplant oder vorhersehbar ist, weil beispielsweise die Amtszeit abläuft oder der Bürgermeister in den Ruhestand geht, bleibt nur ein Zeitraum von zwei Monaten, in dem die Wahl stattfinden kann. Nach § 47 GemO darf sie frühestens drei Monate vor dem Freiwerden der Stelle stattfinden.

Sie muss bis spätestens einen Monat vor dem Ablauf der Amtszeit durchgeführt werden. Wird die Stelle durch andere Gründe frei, dann ist die Wahl spätestens drei Monate nach dem Freiwerden durchzuführen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Amtsinhaber verstirbt, in einer anderen Kommune zum Bürgermeister gewählt wird oder aus anderen Gründen vorzeitig aus dem Amt scheidet.

Die meisten Kommunen entscheiden sich für einen Wahltag außerhalb der Schulferien. Dadurch schränkt sich die Auswahl an möglichen Wahlterminen weiter ein.

Baden-württembergische Bürgermeister werden für eine Amtszeit von acht Jahren gewählt. Die Wahlperiode für Bürgermeister zählt mit zu den längsten bei politischen Wahlen in Deutschland.⁵ Bis 1975 verlängerte sich die Amtszeit bei der Wiederwahl des Amtsinhabers in derselben Gemeinde sogar auf zwölf Jahre. Das wichtigste Argument für die lange Wahlperiode ist die Kontinuität der hauptamtlichen Tätigkeit des Bürgermeisters. Ihr wird der Vorzug vor einer häufigeren Beteiligung der Bürger und einer demokratischen Kontrolle des Bürgermeisters in kürzeren Abständen gegeben.

Ein Zeitraum von acht Jahren trägt dazu bei, dass die Wahlen nicht zu oft stattfinden, und beugt damit einer Wahlmüdigkeit der Bürger aufgrund zu häufiger Wahlen vor. Die lange Amtszeit stärkt die Position des Bürgermeisters. Da sie nicht mit der Amtszeit des Gemeinderats übereinstimmt, sieht sich ein Bürgermeister mindestens einmal in seiner regulären Amtsperiode von acht Jahren mit einem möglichen Wechsel des Gemeinderats konfrontiert. Dies unterstützt die Unabhängigkeit des Bürgermeisters von den Fraktionen des Gemeinderats und vom Gemeinderat insgesamt.

Bei zeitgleich stattfindenden Bürgermeisterwahlen in allen oder wenigstens einem großen Teil der Gemeinden in einem Bundesland ist die Aufmerksamkeit der Wähler und der Medien für die Bürgermeisterwahlen größer. Dies ist beispielsweise in anderen Bundesländern der Fall, über deren Bürgermeisterwahlen bundesweit berichtet werden. Außerdem wird bei einem einheitlichen Termin das Ergebnis der Kommunen gleicher Größenordnung miteinander verglichen.⁶ Nur die Oberbürgermeisterwahlen in baden-württembergischen Großstädten erzielen überregionale Aufmerksamkeit.

Zusammenlegen der Bürgermeisterwahlen mit anderen Wahlen

In den letzten Jahren wurden häufiger mehrere unterschiedliche Wahlen gemeinsam an einem Sonntag durchgeführt. Seit den 1990er Jahren ist die Verbindung von Wahlen in Deutschland ein „üblicher Vorgang“ (Henze 1998: 185).

In Baden-Württemberg finden seit 1994 die Wahlen zu den Gemeinderäten, Kreistagen und dem Europäischen Parlament zusammen statt. Dagegen gab es

wenige Einwände. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg äußerte jedoch im Jahr 1994 gegen die Zusammenlegung von Kommunalwahlen mit der Bundestagswahl Bedenken. Bei der übergeordneten Bundestagswahl stünde die Wahl von Parteien im Vordergrund. Die Parteiorientierung würde bei einer Zusammenlegung auch die Auswahl der Gemeinderäte beeinflussen. Inzwischen können diese Wahlen trotz der damals geäußerten Vorbehalte ebenfalls gemeinsam durchgeführt werden.

Die Zusammenlegung einer Bürgermeisterwahl mit einer anderen Wahl soll gegenüber einer einzeln durchgeführten Wahl Aufwand und Kosten sparen. Beispielsweise werden die Wahlhelfer nicht an einem weiteren zusätzlichen Termin eingesetzt. Gerade bei der Zusammenlegung der Gemeinderats- mit der Bürgermeisterwahl wird argumentiert, dass die Einspareffekte außerordentlich groß seien, da zum Beispiel der Kreis der Wahlberechtigten weitgehend identisch sei. Allerdings müssen die Verzeichnisse getrennt erstellt und geprüft werden.

Neben dem Kostenaspekt werden positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung erwartet.⁷ Die Wahlberechtigten sind heute zu mehr Wahlen aufgerufen als früher. Beispielsweise waren im Jahr 2009 die Wahlberechtigten von 20 baden-württembergischen Städten und Gemeinden, unter anderem in Bretten, Bruchsal, Dormettingen, Wald und Pforzheim zu sechs Wahlen aufgerufen. Zu den Wahlen zum Gemeinderat, Kreistag, Europäischem Parlament und Bundestag kamen noch zwei Bürgermeisterwahlen. Finden zu viele einzelne Wahlen statt, könnten die Wähler wahlmüde werden. Sie würden dann den Wahlen fernbleiben, die sie als weniger bedeutend wahrnehmen (Sitsen 2007: 604).

Über die Auswirkungen von gleichzeitig stattfindenden Wahlen auf die Wahlbeteiligung gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Die meisten Forscher gehen davon aus, dass Wahlen, die mit anderen Wahlen zusammengelegt sind, üblicherweise eine höhere Wahlbeteiligung erreichen (z. B. Mattila 2003: 455; Kersting 2008b: 230). Da die Wähler zwei oder mehr Verpflichtungen mit einem Wahlgang erledigen können, verringert sich der Aufwand der Wahlbeteiligung für die einzelne Wahl.

Allerdings sank die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg bei der zusammengelegten Europa- und Kommunalwahl im Lauf der Jahre. Dies wird oftmals als Indiz dafür angesehen, dass die Wahlbeteiligung auch bei zusammengelegten Wahlen nicht höher ist als bei einzelnen Wahlen. Verglichen werden können diese Wahlen jedoch nur mit früheren Wahlen, die getrennt durchgeführt wurden. Vermutlich wäre die Beteiligung heute noch geringer, wenn die Wahlen getrennt durchgeführt würden.

Als die Gemeinderatswahl 1994 zusammen mit der Europawahl durchgeführt wurde, beteiligten sich fast 67 Prozent der Wahlberechtigten an beiden Wahlen. Im Jahr 1999 wurden die beiden Wahlen getrennt durchgeführt. Die Beteiligung

bei der Wahl zum Europäischen Parlament erlitt mit 41 Prozent einen stärkeren Einbruch als die Gemeinderatswahl mit 53 Prozent. Die Beteiligung der Europawahl lag bei der nächsten zusammengelegten Wahl bei 53 Prozent. Die Europawahl profitiert anscheinend von der Zusammenlegung mit der Gemeinderatswahl stärker als die Gemeinderatswahl von der Europawahl. Wahlen, die in der Wahlhierarchie weiter unten stehen, haben offensichtlich einen Vorteil von der Zusammenlegung mit übergeordneten Wahlen.

In Baden-Württemberg kann die Bürgermeisterwahl erst seit 2005 mit anderen Wahlen zusammengelegt werden. Nach § 38a KomWG entscheidet der Gemeinderat, ob die Wahl des Bürgermeisters mit anderen Wahlen gemeinsam stattfindet.

Die Bürgermeisterwahl kann nur dann mit einer weiteren Wahl zusammengelegt werden, wenn die andere Wahl höchstens bis zu drei Monaten vor und mindestens einen Monat vor dem Ende der Amtszeit des Bürgermeisters terminiert ist. In diesem Zeitraum muss die Bürgermeisterwahl stattfinden. Der Gesetzgeber lässt eine abweichende Festlegung des Wahltermins auch für die Fälle nicht zu, bei denen die Bürgermeisterwahl mit anderen Wahlen zusammengelegt werden könnte. In anderen Bundesländern sind längere Zeiträume möglich. In Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein kann der Wahltermin für die Wahl des Bürgermeisters in einem Zeitraum von sechs Monaten festgelegt werden. In Niedersachsen kann der Zeitraum von sechs Monaten sogar um drei Monate erweitert werden, wenn dadurch eine Zusammenlegung mit einer anderen Wahl möglich ist.

In Baden-Württemberg kann aus terminlichen Gründen nur eine sehr begrenzte Anzahl von Kommunen die Bürgermeisterwahl mit anderen Wahlen zusammenlegen. Durch die lange Wahlperiode deckt sich der Wahlrhythmus der Bürgermeisterwahlen nicht mit dem anderer Wahlen. Vermutlich würden mehr Gemeinden und Städte die Möglichkeit nutzen, die Bürgermeisterwahlen mit anderen Wahlen zusammenzulegen, wenn das Ende der Amtszeit des Bürgermeisters mit einer anderen Wahl zusammenfallen würde. Die Diskussionen in den Gemeinden, die bisher die Möglichkeit hatten, die Bürgermeisterwahl mit einer anderen Wahl zusammenzulegen zeigt, dass es sich um eine bewusste Entscheidung der Gemeinderäte handelt, unabhängig davon ob sie sich für oder gegen das Zusammenlegen entschieden.

Einer größeren Anzahl von Kommunen könnte die Zusammenlegung der Bürgermeisterwahl mit einer anderen Wahl durch zwei Änderungen ermöglicht werden:

1. Der Zeitkorridor für die Durchführung einer Bürgermeisterwahl wird erweitert, sodass die Wahl nicht mehr innerhalb von zwei Monaten vor Ablauf der Amtszeit durchgeführt wird, sondern auch schon vorher stattfinden kann.