

GEHNE



Bürgermeister

Führungskraft zwischen Bürgerschaft,
Rat und Verwaltung

GEHNE

Bürgermeister

Bürgermeister

Führungskraft zwischen Bürgerschaft,
Rat und Verwaltung

Dr. David H. Gehne

Dieses Buch ist als Verlagsausgabe unter der ISBN [978-3-415-04875-1](#) zu beziehen.

© 2012 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Dörr + Schiller GmbH, Curiestraße 4, 70563 Stuttgart | Druck und Bindung: CPI books GmbH, Eberhard-Finckh-Straße 61, 89075 Ulm

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 |
70563 Stuttgart

Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden

www.boorberg.de

Vorwort

Die politischen Repräsentanten Deutschlands haben in den letzten Jahren einiges an Vertrauen in der Bevölkerung verloren. Vertrauen als Wertekategorie ist die Basis allen politischen Wirkens, und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das demokratische System und seine handelnden Akteure ist für dessen Funktionieren unabdingbar. Auf der kommunalen Ebene in Deutschland ist jedoch zu beobachten, dass die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in der Bevölkerung eine relativ hohe Wertschätzung genießen.

Dies mag an mehreren Faktoren liegen: Eine beachtliche Kompetenzausstattung des Amtes (z. B. Chef der Verwaltung und Vorsitzender des Rates) sowie die bürgerschaftliche Wahrnehmung von gemeinhin seriöser Repräsentanz und Rechtsvertretung der Gemeinde führen im Verbund mit einem zumeist bürgernahen Auftreten zu einer stabilen politischen und gesellschaftlichen Anerkennung. Hinzu kommt als wesentliches Element die *Direktwahl des Bürgermeisters*. Mittlerweile wählen die Bürgerinnen und Bürger in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland ihre Bürgermeister (überwiegend auch analog die Landräte) direkt. Die Direktwahl bedeutet nicht nur ein Mehr an bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten, sie verstärkt auch erheblich die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters, der vor dem Rat mit dem Anspruch treten kann, seine Vorstellungen unter Berufung auf den Volkswillen durchzusetzen. Im Hinblick auf eine solche Gewichtung lässt sich die kommunalpolitische Entwicklung im Kräftedreieck von Bürgermeister, Rat und Verwaltung durchaus als Weg zur Dominanz des Bürgermeisters charakterisieren.

Diese Tendenz geht einher mit der Einführung von Referenden in die Gemeindeordnungen, und zwar flächendeckend. Mit den kommunalen Reformen zu verstärkter Bürgerbeteiligung (siehe hier insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) wurde auch die Qualität der Kommunalpolitik insgesamt verbessert. Ein durch die Direktwahl gestärkter Bürgermeister kann mehr Verantwortlichkeit und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses sowie eine unmittelbare Rückkoppelung an die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Denn die Volkswahl bedeutet einen Zuwachs an Legitimation, der mit entsprechenden Handlungserwartungen, gerade im Hinblick auf die

Übernahme von Verantwortlichkeit, der Bürgerinnen und Bürger einhergeht.

Natürlich gibt es auch einige „schwarze Schafe“ unter den Bürgermeistern, deren Amtsführung als wenig gelungen bezeichnet werden darf. Aber viele Bürgermeister agieren doch erfolgreich, verfügen dabei über verwaltungsfachlichen Sachverstand, zeigen ein angemessenes Führungsverhalten und repräsentieren dazu auch noch politische Glaubwürdigkeit.

In den meisten Fällen prägen daher die hauptamtlichen Bürgermeister das lokale Geschehen und ziehen das „Licht der kommunalen Öffentlichkeit“ auf sich. Nicht zuletzt rücken sie in den Mittelpunkt der lokalen Presseberichterstattung. Dennoch finden sich kaum allgemeine Überblicksdarstellungen über Funktionen und Aufgaben der Bürgermeister, obwohl deren Amt so zentral ist für die Städte, Gemeinden und Dörfer in den deutschen Ländern. Diese Lücke schließt *David H. Gehne* mit seinem Buch „Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung“. Anschaulich und ohne regionale Einschränkung erfasst er die relevanten Sachverhalte zu diesem Themenbereich. Denn die Bedeutung des Bürgermeisters ist nicht zu unterschätzen: Schließlich tragen die Amtsträgerinnen und Amtsträger ihren Teil dazu bei, die Demokratie auf Gemeindeebene in ihrer Funktionsfähigkeit zu erhalten und manches Mal sogar zu verbessern.

Andreas Kost

Honoraryprofessor für Politikwissenschaft
an der Universität Duisburg-Essen,
stellvertretender Leiter in der Landeszentrale
für politische Bildung Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1. Bürgermeister in Deutschland – Was ist ein Bürgermeister und seit wann gibt es Bürgermeister?	13
1.1 Was ist ein Bürgermeister?	13
1.2 Seit wann gibt es Bürgermeister?	17
1.3 Regionale Traditionen in Deutschland	19
1.4 Zusammenfassung.	23
2. „Starker Mann“ oder „Grüß-Gott-August“ – Wie viel Macht hat ein Bürgermeister?	24
2.1 Macht – was ist das?	24
2.2 Die Kommunale Selbstverwaltung	26
2.3 Die Kommunalverwaltung – für alles zuständig?	31
2.4 Der Bürgermeister als Insolvenzverwalter? – Die kommunale Finanzsituation	35
2.5 Bürgermeister, Parteien und Mehrheiten	36
2.6 Der Kontakt zum Bürger	37
2.7 Wie viel Macht hat mein Bürgermeister?	38
2.8 Zusammenfassung.	39
3. Direktwahlen – Wie wird man Bürgermeister?	41
3.1 Welche Spielregeln gelten bei Bürgermeisterwahlen?	41
3.2 Was passiert vor der Wahl?	45
3.3 Was passiert am Wahltag?	55
3.4 Was passiert nach der Wahl?	63
3.5 Zusammenfassung.	66
4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?	68
4.1 Das soziale und berufliche Profil	68
4.2 Karrierewege: Kommunalpolitik, Verwaltung, Wirtschaft	79
4.3 Zusammenfassung.	85
5. Akten, Sitzungen, Händeschütteln – Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?	86
5.1 Aufgabenspektrum eines Bürgermeisters	86
5.2 Bürgermeister und Verwaltung	91
5.3 Bürgermeister und Bürgerinnen und Bürger	98

5.4	Bürgermeister, Rat und Parteien	109
5.5	Besoldung und Versorgung des Bürgermeisters	114
5.6	Zusammenfassung	117
6.	Gestalter oder Insolvenzverwalter? – Was kann ein Bürgermeister erreichen?	118
6.1	Herausforderungen für Kommunen	118
6.2	Den Wandel gestalten – Projektbeispiele aus Kommunen	125
6.3	Zusammenfassung	131
7.	Bürgermeister – Bilanz und Ausblick	132
7.1	Bürgermeister – eine Bilanz	132
7.2	Bürgermeister – Ausblick	135
Anhang	137
Literatur	137
Abbildungsverzeichnis	141
Ergänzende Übersichten	143

Einleitung

Bürgermeister gibt es einfach überall, von Flensburg im Norden bis Garmisch im Süden, von Selfkant an der niederländischen Grenze bis Frankfurt an der Oder an der polnischen Grenze. In Deutschland gibt es über 11.000 Städte und Gemeinden und jede noch so kleine Gemeinde hat einen Bürgermeister, oder leider immer noch sehr selten, eine Bürgermeisterin.

Aber Bürgermeister ist nicht gleich Bürgermeister.¹

Der Bürgermeister von Arnis in Schleswig-Holstein, die mit 285 Einwohnern kleinste Stadt Deutschlands, ist ehrenamtlich tätig. Die wichtigste Aufgabe „seiner“ Verwaltung ist die Ausgabe von Angelscheinen für die Angelreviere an der Schlei, die in der Nähe von Kappeln in die Ostsee mündet. Alle anderen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung werden in der nahegelegenen Stadt Kappeln erledigt. Die wichtigsten Wirtschaftszweige in Arnis sind der Tourismus und der Bootsbau. Der Bürgermeister ist Vorsitzender der Stadtvertretung und repräsentiert seine Stadt nach außen.

Völlig anders sieht das Tätigkeitsprofil des Oberbürgermeisters von München aus, gute 900 Kilometer südlich von Arnis. München ist – abgesehen von den Stadtstaaten Berlin und Hamburg – mit 1,3 Millionen Einwohnern die größte Stadt Deutschlands. Der Oberbürgermeister ist Leiter der Stadtverwaltung, die mit mehreren tausend Mitarbeitern sämtliche Aufgaben einer kreisfreien Großstadt erledigt, von A wie Abfall bis Z wie Zweitwohnungssteuer. Das Amt des Oberbürgermeisters von München kann nur noch hauptberuflich ausgeübt werden.

Bei allen Unterschieden gibt es aber auch Gemeinsamkeiten. Beide Stadtoberhäupter werden unmittelbar von der Bevölkerung gewählt. Beide sind Vorsitzende des Rates und Repräsentant ihrer Stadt, auch wenn dies in einer Stadt wie München natürlich mit deutlich mehr Terminen verbunden ist. Beide Stadtoberhäupter sind die bekanntesten Personen aus Kommunalpolitik und -verwaltung und von beiden erwarten ihre Bürgerinnen und Bürger, dass sie für sie da sind. Beim

¹ Wenn im Weiteren von Bürgermeistern die Rede ist, sind Bürgermeisterinnen eingeschlossen.

Kontakt mit der Bürgerschaft hat der Bürgermeister von Arnis gegenüber seinem Amtskollegen in München aber einen unschlagbaren Vorteil: Er kann jede Bürgerin und jeden Bürger seiner Stadt persönlich kennen lernen und ist damit wie kein anderer Politiker nah dran an den Sorgen und Wünschen der Bürgerschaft.

Diese beiden Städte sind natürlich Extrembeispiele, aber sie weisen auf die enorme Bandbreite von Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik in Deutschland hin. Zwischen diesen Polen befindet sich eine ungeheure Vielfalt an Städten und Gemeinden mit ihren ganz eigenen Bürgermeister-Typen an der Spitze.

Der Bürgermeister ist die Gallionsfigur der kommunalen Selbstverwaltung. Wenn man sich mit Bürgermeistern beschäftigt, stößt man aber auf ein Paradox: Fast jeder kennt „seinen“ Bürgermeister. Will man aber etwas über Bürgermeister im Allgemeinen wissen, findet man relativ wenige Überblicksdarstellungen.

Diese Lücke schließt das vorliegende Buch. Es ist eine breit angelegte Annäherung an Bürgermeister in Deutschland auf Grundlage der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur, eigener Recherchen und wissenschaftlicher Vorarbeiten. Es gibt zwar eine ganze Reihe an kommunalen Fallstudien, Befragungen und Analysen, deren Ergebnisse auch an geeigneten Stellen in die Darstellung einfließen werden. Diese sind aber in der Regel entweder regional begrenzt durchgeführt worden, oder decken nur einen Teilaspekt der vielfältigen Tätigkeiten von Bürgermeistern ab oder bilden die Situation nur zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Vergangenheit ab. Es gibt leider nur wenige repräsentative Studien für Deutschland, und kaum etwas zum internationalen Vergleich von Aufgaben, Rollen und Profil von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern.

An dieser Stelle klafft weiterhin eine große Forschungslücke.

Der Zugang in dieser Darstellung ist grundsätzlich nicht regional eingeschränkt sondern umfassend. Die Stadtstaaten (Berlin, Bremen/Bremerhaven und Hamburg) bleiben aber außen vor, da sie durch den Doppelcharakter als Kommune und Land anderen Rahmenbedingungen unterliegen. Dieses Buch hat nicht den Anspruch, alle Facetten der ungeheuren Vielfalt von kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland abzubilden. Das würde den Rahmen sprengen. Die Darstellung konzentriert sich daher auf die wichtigsten Themenbereiche im Zusammenhang mit diesem spannenden Amt und macht den Ver-

such, die Gemeinsamkeiten darzustellen, ohne die Unterschiede zu vernachlässigen, wenn sie für das jeweilige Thema von Bedeutung sind.

Alle rechtlichen Angaben in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und zusammengestellt. Es wird aber um Verständnis gebeten, dass trotzdem weder eine Garantie noch juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für Folgen, die auf fehlerhafte Angaben zurückgehen, übernommen werden. Verbesserungsvorschläge und Anregungen sind stets willkommen.

Das Buch gliedert sich in sieben Kapitel. Nach dieser knappen Einleitung wird im ersten Kapitel zunächst geklärt, was in diesem Buch unter einem Bürgermeister verstanden wird, denn oft gibt es in einer Stadt nicht nur eine Person, die eine Amtsbezeichnung führt, in der das Wort „Bürgermeister“ vorkommt. Im zweiten Teil des ersten Kapitels wird dann ein Blick zurück auf die Ursprünge der Bürgermeister im Mittelalter geworfen. Im zweiten Kapitel wird auf der Grundlage der Kompetenzverteilung der verschiedenen Kommunalverfassungen in Deutschland im Zusammenhang mit weiteren Rahmenbedingungen die Frage nach dem Machtpotential des Bürgermeisters gestellt. Was darf ein Bürgermeister? Was kann er erreichen? Und was schränkt sein Machtpotential ein? Das dritte Kapitel widmet sich der Frage, wie man eigentlich Bürgermeister wird und behandelt alle wichtigen Regeln und Rahmenbedingungen der unmittelbaren Wahl der Bürgermeister. Das vierte Kapitel stellt Sozialprofile und Karrierewege von Bürgermeistern anhand von echten Amtsinhabern vor. Im fünften Kapitel geht es um den Arbeitsalltag von Bürgermeistern. Was macht eigentlich so ein Bürgermeister den ganzen Tag? Was sind seine wichtigsten Tätigkeiten und mit wem hat er es zu tun? Im sechsten Kapitel werden fünf zentrale Herausforderungen der Kommunen vorgestellt, die einen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandel bewirken, dessen Folgen auf der lokalen Ebene bewältigt werden müssen. Welche Handlungsmöglichkeiten Bürgermeister und Kommunalpolitik haben, wird anhand von konkreten Projektbeispielen verdeutlicht. Am Ende der Auseinandersetzung mit dem Phänomen Bürgermeister wird im siebten Kapitel ein (vorläufiges) Fazit gezogen. Das Bürgermeisteramt ist für die meisten Bürgermeister heute trotz zum Teil schwieriger Rahmenbedingungen mehr Lust als Last, denn in

kaum einem anderen Amt kann man so viel bewegen, wie als Bürgermeister.

Ich danke Prof. Dr. Andreas Kost von der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen für sein Vertrauen und den Anstoß zu diesem Buch, meiner Lektorin, *Christine Class*, für ihre Geduld und die stets konstruktive Kritik und meinem Mitarbeiter, *Sebastian Kurtenbach*, für seine zuverlässige Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

Bochum, im September 2012

David H. Gehne

1.

Bürgermeister in Deutschland – Was ist ein Bürgermeister und seit wann gibt es Bürgermeister?

Es kann nur einen geben! Bei Bürgermeistern gilt diese Regel nicht in jeder Kommune; in manchen Städten gibt es mehrere Personen, die sich Bürgermeister nennen. Daher wird zu Beginn des folgenden Kapitels zunächst einmal definiert, was in diesem Buch unter einem Bürgermeister verstanden wird und dann die Frage geklärt, wie viele Bürgermeister es in Deutschland eigentlich gibt. Wie lange es Bürgermeister schon gibt, wird im zweiten Abschnitt behandelt, um abschließend einen knappen Blick auf die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und die unterschiedlichen regionalen Traditionen zu werfen.

1.1 Was ist ein Bürgermeister?

Wollen Sie wissen, wer Ihr Bürgermeister ist? Das herauszufinden, kann doch nicht so schwierig sein. Ein Blick auf die Internetseite einer Stadt müsste eine schnelle Antwort auf diese Frage ermöglichen.

Beispiel:

Bürgermeister in Wolfsburg

Nehmen wir zum Beispiel die Stadt Wolfsburg in Niedersachsen (121.109 Einwohner, Stand: 31.12. 2009). Wolfsburg hat einen von der Bürgerschaft direkt gewählten Oberbürgermeister. Er ist oberster Repräsentant der Stadt und Leiter der Verwaltung. Die Bezeichnung Oberbürgermeister wird in der Regel nur in großen Städten geführt. Ab welcher Größe ein Verwaltungschef Oberbürgermeister genannt werden darf, unterscheidet sich aber in Deutschland je nach Land. Der Oberbürgermeister ist der erste und wichtigste Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger in Wolfsburg.

Ist die Frage damit beantwortet? Nicht ganz. Sieht man sich nämlich die Struktur von Politik und Verwaltung in Wolfsburg genauer an, findet man noch drei weitere Bürgermeister. Sie werden nicht von der

Bürgerschaft, sondern vom Rat aus den Mitgliedern des Hauptausschusses gewählt. Der Rat ist das andere Hauptorgan der Kommunalverwaltung und besteht aus von den Bürgern gewählten Mitgliedern. Der Hauptausschuss ist in der Regel der wichtigste Ausschuss des Rates. Diese Bürgermeister vertreten den Oberbürgermeister bei seinen repräsentativen Pflichten, die in Großstädten sehr umfangreich sein können. Auch in andern Ländern in Deutschland gibt es in großen Kommunen weitere Bürgermeister. Ihre Funktionen können aber anders gestaltet sein als in Niedersachsen. Außerdem tragen in Niedersachsen die Verwaltungschefs kleinerer Kommunen auch die Amtsbezeichnung Bürgermeister. So ist das Aufgabenspektrum des Bürgermeisters von Gifhorn (41.616 Einwohner, Stand: 31.12.2009), einer Nachbarstadt von Wolfsburg, eher mit dem eines Oberbürgermeisters zu vergleichen, und nicht mit einem der Bürgermeister von Wolfsburg. Das wirkt ziemlich unübersichtlich. Vor allem, wenn man dann noch feststellt, dass es in Wolfsburg dazu noch 16 Ortsbürgermeister in den Ortschaften gibt. Ortschaften sind Stadtteile unterhalb der Ebene der Gesamtstadt, die jeweils einen Ortsbeirat haben, der von den Bürgerinnen und Bürgern zusammen mit dem Rat gewählt wird. Der Ortsbeirat ist zuständig für die Interessenvertretung eines Ortsteils gegenüber der Gesamtstadt und hat außerdem einen begrenzten Einfluss auf die Verteilung von Haushaltsmitteln in seinem Gebiet. Der Ortsbeirat wählt als Vorsitzenden jeweils einen Ortsbürgermeister. Zusammen genommen findet man also in einer Stadt wie Wolfsburg 20 Personen, die eine Amtsbezeichnung führen, in der das Wort „Bürgermeister“ vorkommt.¹

Die Antwort auf die Frage, wer denn jetzt nun der Bürgermeister ist, ist also in manchen Fällen gar nicht so einfach.

Wie viele
Bürgermeister
gibt es in
Deutschland?

In Deutschland gibt es 11.475 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, davon 3.440 im Hauptamt und 8.035 im Ehrenamt.

In der statistischen Auswertung in Abbildung 1 sind nur die Bürgermeister berücksichtigt, die als Oberhaupt einer Stadt amtieren. Ob eine Kommune einen ehrenamtlichen oder einen hauptamtlichen Bürgermeister hat, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und im Saarland haben alle Städte und Gemeinden eine eigene Verwaltung, gehören aber je nach ihrem Sta-

¹ Quelle: www.wolfsburg.de (18.9.2012).

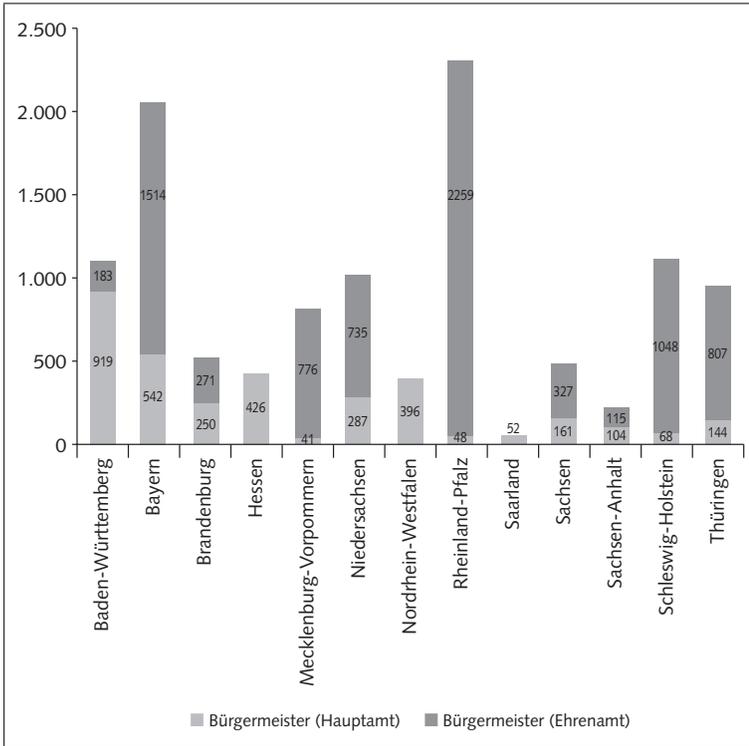


Abbildung 1: Ehrenamtliche und hauptamtliche Bürgermeister in Deutschland nach Ländern. Quelle: Eigene Recherchen.

Anmerkung: Gebietsstand 31.12.2009, Sachsen-Anhalt 1.1.2011. Ohne Stadtstaaten, Verwaltungsspitzen der unteren Gemeindeverbände und von Ortsteilen wurden nicht berücksichtigt. Bei der Gemeindegößenschwelle wurde die Anzahl aufgrund des Gebietsstands und der Einwohnerzahl des Bezugsjahres geschätzt. Nähere Angaben dazu in Übersicht 1 im Anhang.

tus einem Landkreis an oder sind kreisfrei. Alle Bürgermeister in diesen Ländern sind hauptamtlich tätig.

Darüber hinaus gibt es je nach Land zwei Möglichkeiten, rechtlich nach haupt- oder ehrenamtlicher Gemeindegößenspitze zu unterscheiden:

- *Mitgliedschaft in unteren Gemeindeverbänden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern:* In einem Teil der Gemeindeordnungen sind bestimmte Formen von unteren Gemeindeverbänden zwischen Gemeinde und Kreisebene definiert, die Verwaltungsaufgaben für

mehrere Gemeinden übernehmen. Dazu gehören beispielsweise die Ämter in Mecklenburg-Vorpommern, die Samtgemeinden in Niedersachsen und die Verbandsgemeinden in Rheinland Pfalz (vgl. *Günther/Beckmann* 2008, 74 f.). Dahinter steckt die Einsicht, dass unterhalb einer bestimmten Gemeindegroße eine eigenständige Verwaltung vor Ort nicht mehr effizient zu unterhalten ist. Alternativ dazu wird in einem Teil der Gemeindeordnungen (z. B. in Schleswig-Holstein) eine Mindesteinwohnerzahl definiert, unter der eine Kommune einen ehrenamtlichen Bürgermeister und damit keine oder nur eine sehr kleine eigene Verwaltung vor Ort hat.

- *Kreisangehörige Gemeinden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern:* In den anderen Ländern gibt es unterhalb einer bestimmten Einwohnerzahl Gemeinden, die Kreisen angehören und vor Ort einen ehrenamtlichen Bürgermeister haben. Die Schwellenwerte dafür sind aber recht unterschiedlich angesetzt: In Bayern haben beispielsweise Kommunen über 5.000 Einwohner in der Regel einen hauptamtlichen Bürgermeister, in Thüringen ab 3.000 Einwohner.

Ehrenamtliche Bürgermeister haben meistens nur einen Teil der Kompetenzen von hauptamtlichen Bürgermeistern (v. a. Repräsentation und ggf. Vorsitz des Rates). Die Verwaltungsspitzen der unteren Gemeindeverbände wurden nicht berücksichtigt, da sie jeweils für mehrere Kommunen zuständig sind.

Definition In diesem Buch geht es im Schwerpunkt um Bürgermeister, die die folgenden Eigenschaften aufweisen:

- Sie leiten hauptberuflich die Gemeindeverwaltung einer Stadt.
- Sie repräsentieren ihre Stadt nach außen und gegenüber der Einwohnerschaft.
- Sie werden von der Bürgerschaft direkt gewählt.

In den folgenden Kapiteln wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit begrifflich nicht zwischen Oberbürgermeister und Bürgermeistern unterschieden. Wenn von Bürgermeistern die Rede ist, sind damit auch Oberbürgermeister gemeint, außer wenn es um Besonderheiten des Amtes in größeren Städten geht. Im Weiteren werden andere Typen von Bürgermeistern, z. B. Ortsbürgermeister, die in großen Städten repräsentative Aufgaben für einen Stadtteil erledigen oder die Verbandsgemeindebürgermeister in Rheinland-Pfalz, die Verwaltungsleiter von mehreren Gemeinden sind, nicht weiter einbezogen. Die unterschiedlichen Aufgabenprofile, die sich hinter denselben Amtsbezeichnungen verbergen können, sind in Deutschland Ausdruck der

föderalen Vielfalt mit zum Teil regional sehr unterschiedlichen Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung, auf die später noch kurz eingegangen wird (vgl. im Überblick *Kost/Wehling* 2010). (→ [Kapitel 2](#))

1.2 Seit wann gibt es Bürgermeister?

Bürgermeister, Maskulinum, „leitendes Organ einer Gemeinde (ursprünglich der Leiter der Gemeindeverwaltung)“, mittelhochdeutsch burgermeister, Maskulinum, „Vorsteher einer Stadt oder einer Dorfge-
meinde“ (Köln 1258, Basel 1261).

Wort-
bedeutung

Der Begriff Bürgermeister stammt, laut Etymologischem Wörterbuch von *Gerhard Köbler*, aus dem Mittelhochdeutschen und wurde ab etwa dem Jahr 1250 urkundlich erwähnt. Der Begriff Bürgermeister fand im Hochmittelalter im deutschen Sprachraum erste Verbreitung. Der Wortstamm bildet sich aus den Begriffen „Bürger“ und „Meister“. Bürger sind Bewohner einer mit besonderen Stadtrechten versehenen Stadt. Unter einem Meister wird hier neben der im Handwerk üblichen Wortbedeutung ein Vorstand oder Anführer verstanden.²

Die Ursprünge der Bürgermeister in Deutschland liegen also in den Städten des Mittelalters.

Die Stadt Recklinghausen, gelegen im nördlichen Ruhrgebiet, hat eine lange Ahnenreihe von Bürgermeistern. Recklinghausen erhielt im Jahr 1236 die Stadtrechte vom ihrem Landesherrn, dem Kölner Erzbischof. Die erste urkundlich belegbare Erwähnung von Bürgermeistern stammt aus dem Jahr 1305: Es waren die Herren Lambertus gen. de Herderinchusen und Everhardus gen. in Atrio. Die Reihe reicht – mit einigen Lücken versehen – bis zum heutigen Amtsinhaber *Wolfgang Pantförder*, der erstmals 1999 von der Bürgerschaft ins Amt gewählt worden ist.³

700 Jahre
Bürgermeister
von Reckling-
hausen

2 Quelle: *Köbler, Gerhard* 1995: Deutsches etymologisches Wörterbuch, im Internet unter <http://www.koeblergerhard.de/derwbhin.html> (18.9.2012).

3 Quelle: www.recklinghausen.de/tourismusstadtinformation/Geschichte/GeschichteStadtundVest/Buergermeister_von_Recklinghausen.asp (18.9.2012).

Was haben *Lambertus*, *Everhardus* und *Wolfgang Pantförder* gemeinsam?

Nicht viel, außer dass sie denselben Titel tragen, dieselbe Stadt regieren und das Rathausgebäude heutzutage nicht sehr weit von seinem historischen Ursprung entfernt steht.

Die ersten Bürgermeister von Recklinghausen übten ihr Amt kollegial aus, d. h. sie teilten sich die Verantwortung mit den Ratsmitgliedern und kontrollierten sich gegenseitig. Sie wurden von den Vertretern der Gilden für ein Jahr zusammen mit zehn Ratsmitgliedern gewählt. Ihnen zur Seite stand ein Richter als Statthalter des Landesherren. Sie waren in der Regel städtische Patrizier und übten ihr Amt ehrenamtlich aus. Es durften weder Brüder noch Vater und Sohn gleichzeitig gewählt werden. Die Kandidaten mussten verheiratet oder verwitwet und vor ihrer Wahl mindestens ein Jahr Mitglied im Rat gewesen sein (Linz 2005, 17 f.). Frauen hatten kein Wahlrecht.

Der jetzige Bürgermeister von Recklinghausen, *Wolfgang Pantförder*, wurde von der wahlberechtigten Bevölkerung in einer demokratischen Wahl für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Recklinghausen ist heute eine kreisangehörige Großstadt und hat 119.050 Einwohner (Stand: 31.12.2009). Er ist hauptamtlicher Leiter der Gemeindeverwaltung mit knapp 1.900 Beschäftigten und Vorsitzender des ebenfalls demokratisch gewählten Rates. Er hat keinen Statthalter mehr neben sich, dafür aber „über sich“ die Bezirksregierung Münster als Kommunalaufsichtsbehörde, die im Auftrag der Landesregierung die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Haushaltsführung überwacht.

Die Welt der Städte des Mittelalters unterschied sich in vielerlei Hinsicht von der demokratischen Stadt im Zeitalter der Globalisierung.

Die Stadt im
Mittelalter

In Recklinghausen lebten zwischen 1300 und 1500 etwa 1.500 bis 2.000 Menschen. Nach und nach hatte die Siedlung bis zur Stadtwerdung 1236 die für Freie Städte typischen Privilegien erhalten: Markt-, Münz- und Zollrecht, die Gerichtsbarkeit sowie die Wehrhoheit. Innerhalb der Stadtmauer gab es für Bürger bestimmte Freiheiten, für Bewohner der Umgebung nicht. Dort galt weiter das strikte Lehnrecht der Feudalgesellschaft mit Leibeigenschaft. Erlaubt war der Zugang höriger Bauern aus dem Umland, die nach einem Jahr und einem Tag Aufenthalt in der Stadt das Bürgerrecht erhalten konnten („Stadtluft macht frei“). Die städtische Gesellschaft war ständisch organi-

siert, jeder Mann musste Mitglied einer Zunft oder Gilde sein, die Mitgliedschaft wurde in der Regel vererbt. So gab es in Recklinghausen beispielsweise die Gilden der Tuchhändler, Schneider und Bäcker, um nur einige zu nennen. Ihre Hauptaufgabe für die Stadt lag neben ihrer Rolle bei der Verwaltung der Stadt in Erhalt und Pflege der umfangreichen Verteidigungsanlagen.

Eine hauptamtliche Verwaltung der Stadt gab es nur in rudimentären Ansätzen. Die Bürgermeister, der Rat und der erzbischöfliche Statthalter wurden von einem Stadtschreiber, dem Receptor (Steuereintreiber) und zwei Rentmeistern (Verwalter der übrigen Einnahmen und Bauaufsicht) unterstützt (*Linz 2005, 17 f.*).

Freie Städte waren im Mittelalter kein flächendeckendes Phänomen. Etwa 85–90 % der Einwohner des Deutschen Reiches lebten nicht in einer Stadt (*Peuckert 1995, 350*). Trotzdem waren freie Städte im Mittelalter wichtige Kristallisationspunkte für die Entwicklung von Handwerk, Handel und Wissenschaft und ein Gegengewicht zur Macht der Fürsten im Deutschen Reich.

Die Stadt des Mittelalters kann aber nicht als Vorbild für das moderne Verständnis kommunaler Demokratie gelten, dafür sind die Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert von größerer Bedeutung, auch wenn die Wurzeln der lokalen Selbstverwaltung in Städten wie Recklinghausen tief reichen mögen (vgl. *Fuchs 2010, 41 ff.*).

1.3 Regionale Traditionen in Deutschland

Infolge der Niederlage Preußens gegen den französischen Kaiser *Napoleon I.* zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam es in verschiedenen Bereichen von Staat und Verwaltung zu tiefgreifenden Reformen. 1808 wurde die Stein-Hardenbergsche Städteordnung erlassen, die den Städten in Preußen je nach ihrer Größe bestimmte Rechte der Selbstverwaltung einräumte. Damit wurden zentralistische Entwicklungen des Absolutismus des 18. Jahrhunderts zum Teil wieder korrigiert und den Städten mehr Freiheiten gewährt, ohne dass dadurch das feudalistische Herrschaftssystem in Preußen grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Stein und Hardenberg gingen davon aus, dass mehr Freiheiten auf der Gemeindeebene die Bürger aktivieren würden. Daher erhielten die Stadtgemeinden eine begrenzte Autonomie, höhere staatliche

Kommunale Selbstverwaltung ab dem 19. Jahrhundert

Ebenen hatte keinen unbeschränkten Einfluss mehr auf die kommunale Ebene. Dazu kam eine gewählte Stadtverordnetenversammlung, die „(...) durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht [erhalte, der Verfasser], in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten, sämtliche Gemeindeangelegenheiten für sie besorgen und inbetreff des gemeinschaftlichen Vermögens (...) verbindende Erklärungen für sie abzugeben.“ (§ 108 der preußischen Städteordnung von 1808).

Die Verwaltung wurde von einem Gremium (Magistrat) geleitet, das aus ehrenamtlichen Stadtverordneten und fachlich ausgebildeten Verwaltungsbeamten zusammengesetzt war.

Verschiedene Länder Deutschlands übernahmen aufgrund ihrer sich bald einstellenden Erfolge diese Grundprinzipien der Preußischen Städteordnung (Saldern 1998, 24). Trotz einiger Reformen, die die Freiheiten der Kommunen zum Teil wieder rückgängig machten, gilt die Preußische Städteordnung als rechtlicher Ausgangspunkt für das heutige Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

Von der
Honoratioren-
zur Leistungs-
verwaltung

Auch in der Preußischen Städteordnung gab es kein allgemeines Wahlrecht. Kommunalpolitik war immer noch Sache der vermögenden Honoratioren der Stadt. Nur ein kleiner Teil der (männlichen) Bürgerschaft war wahlberechtigt. Eine professionelle Verwaltung im heutigen Sinne gab es nicht. Die Stadtverwaltung kam mit wenigen Beschäftigten aus. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wuchs aber in vielen Regionen Deutschlands aufgrund der zunehmenden Industrialisierung die Bevölkerung der Städte stark an. In der Zeit zwischen 1855 und 1910 stagnierte in Deutschland die Bevölkerungszahl ländlicher Gebiete bei ca. 18 Millionen Einwohnern, während die Bevölkerung der Städte von ca. 18 auf 47 Millionen Einwohner anstieg (Bogumil/Holtkamp 2006, 15). Die daraus neu entstehenden Aufgaben der Kommunalverwaltung (z. B. Brandschutz, Bauverwaltung, Sozialpolitik, Gesundheit und Hygiene) wurden ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zunehmend von einer professionellen Kommunalverwaltung übernommen. So wuchs z. B. in der Stadt Mannheim die Anzahl der städtischen Angestellten und Beamten zwischen 1870 und 1906 von 48 auf 1.127 an (Saldern 1998, 26). Dadurch veränderten sich auch die Anforderungen an die politische Steuerung der Kommunen durch Bürgermeister und den Magistrat, sodass das Modell der ehren-

amtlichen Honoratiorenverwaltung einer professionellen Steuerung von Kommunalpolitik und -verwaltung weichen musste.

„Insgesamt vollzieht sich damit im 19. Jahrhundert eine Verlagerung der Selbstverwaltungsinhalte von der traditionellen ‚Polizey‘ (Armenpflege, öffentliche Ordnung, Steuer- und Grundbesitzverwaltung) zur sozialen Daseinsvorsorge und Infrastrukturpolitik im weitesten Sinne für die vielfältig differenzierte Einwohnergemeinde.“ (Bogumil/Holtkamp 2006, 19)

Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1918/1919 zu Beginn der Weimarer Republik gewannen auch die Parteien zunehmend Einfluss auf die Kommunalpolitik in Deutschland. Die Bedeutung der Ehrenamtlichkeit politischer Tätigkeit auf Gemeindeebene hat sich aber bis heute erhalten. Die Ratsmitglieder sind in allen Ländern ehrenamtlich tätig und erhalten für ihre Tätigkeit nur eine Aufwandsentschädigung. In der Verfassung der Weimarer Republik (1919–1933) war erstmals formal eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthalten:

„Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“ (Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung)

Trotzdem gab es auch weiterhin keine einheitliche Kommunalverfassung in der Weimarer Republik. Die historisch bedingte regionale Vielfalt lebte fort, bis es unter der Herrschaft der Nationalsozialisten von 1933–1945 zu einer Gleichschaltung und Eingliederung der Kommunen in das nationalsozialistische Herrschaftssystem kam.

Nach der Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg bildeten sich in den vier Besatzungszonen Deutschlands auch unterschiedliche Kommunalverfassungen aus, die zum Teil auf historischen Vorbildern beruhten, zum Teil aber auch von der kommunalen Tradition der Besatzungsmächte geprägt wurden. Ohne an dieser Stelle ausführlich darauf einzugehen (vgl. Darstellung bei Kleinfeld 1996, 78 ff.), soll kurz auf die verschiedenen Typen der Verwaltungsleitung eingegangen werden, die in den Kommunalverfassungen vor der großen Reformwelle der 1990er Jahre existierten. Denn zum Teil prägen diese auch nach der weitgehenden Angleichung der Kommunalverfassungen in Deutschland erheblich die politische Kultur und die Rolle von Parteien in der Kommunalpolitik in diesen Ländern. Im

Regionale
Traditionen
nach 1945

1. Bürgermeister in Deutschland

Führungstyp	Eigenschaften	Bundesländer
Einheitsspitze	Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Rates, Repräsentant nach außen und innen und Leiter der Verwaltung. <i>Er wird vom Rat gewählt.</i>	Schleswig-Holstein (Landgemeinden), Rheinland-Pfalz, Saarland
	Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Rates, Repräsentant nach außen und innen und Leiter der Verwaltung. <i>Er wird von der Bürgerschaft direkt gewählt.</i>	Baden-Württemberg und Bayern
Doppelspitze	Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Rates und Repräsentant nach außen und innen, der Stadtdirektor ist Leiter der Verwaltung. <i>Beide werden vom Rat gewählt.</i>	Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen
Magistratsmodell	Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung. Er ist Mitglied des Magistrats, der kollegial entscheidet. Der Bürgermeister und die (haupt- und ehrenamtlichen) Mitglieder des Magistrates werden vom Rat gewählt.	Hessen, Schleswig-Holstein (Städte)

Abbildung 2: Typen der Verwaltungsleitung der Kommunalverfassungen vor der Reformwelle.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Köser 1979, 405 ff.

folgenden Kapitel werden dann die aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen des Bürgermeisteramtes erläutert. Bis in die 1990er Jahre ließen sich drei Formen der Verwaltungsleitung unterscheiden (s. Abbildung 2):

Der Bürgermeister der *Einheitsspitze* in Baden-Württemberg und Bayern hatte aufgrund der ihm zufallenden Aufgaben eine starke Position, auch weil er direkt gewählt war. Die Abhängigkeit vom Rat war in allen anderen Führungstypen stärker ausgeprägt, da die Amtsinhaber vom Rat gewählt wurden, wie auch bei der Einheitsspitze in Schleswig-Holstein (Landgemeinden), Rheinland-Pfalz und im Saarland. Durch die Ratswahl gewannen Parteien und Wählergruppen stärkeren Einfluss auf die Verwaltungsleitung.

In der *Doppelspitze* waren die Funktionen Verwaltungsleitung und Ratsvorsitz auf zwei Köpfe verteilt. Dieser Typ tendierte zu einem gewissen Führungspluralismus. In manchen Kommunen war der Stadtdirektor als Verwaltungsleiter die zentrale Figur, in anderen der Bürgermeister, wenn er die Ratsmehrheit hinter sich hatte. Das *Magis-*

tratsmodell war aufgrund der kollegialen Führungsstruktur am wenigstens auf einzelne Steuerungspolitiker ausgerichtet. Der Einfluss der Parteien im Rat war ebenfalls groß.

In der DDR gab es keine kommunale Selbstverwaltung. Ursprünglich wurde zwar auch in der sowjetischen Besatzungszone nach 1945 an die Selbstverwaltungstradition angeknüpft. Mit der Etablierung eines zentralistischen Einheitsstaates unter Kontrolle der „Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“ (SED) in den 1950er Jahren wurden die Kommunen aber zur untersten Verwaltungsebene herabgestuft, obwohl es noch gewählte Volksvertretungen auf Gemeinde- und Kreisebene gab (vgl. z.B. *Rehfeld-Staudt/Rellecke* 2010, 286 am Beispiel Sachsens). Nach der demokratischen Revolution 1989 wurde die kommunale Selbstverwaltung wieder eingeführt (*Andersen* 2009, 202). Die ab 1990 entstandenen Kommunalverfassungen der fünf neuen Länder orientieren sich stark am Führungstyp der Einheitsspitze nach süddeutschem Modell. Die durchgehende Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in den neuen Ländern war ein wichtiger Reformimpuls auch für die Reform der Kommunalverfassung in den alten Ländern in den 1990er Jahren.

Kommunal-
verwaltung
in der DDR

1.4 Zusammenfassung

- Bürgermeister leiten hauptamtlich die Gemeindeverwaltung einer Stadt, repräsentieren ihre Stadt nach außen und gegenüber der Einwohnerschaft und werden von der Bürgerschaft direkt gewählt.
- Bürgermeister gibt es in Deutschland schon seit dem Mittelalter. Die damaligen Bürgermeister haben mit den heutigen Amtsinhabern aber nicht viel gemeinsam.
- Die moderne kommunale Selbstverwaltung hat ihre Wurzeln in der Stein-Hardenbergschen Städteordnung von 1808.
- In der Bundesrepublik Deutschland gibt es in den Länder sehr unterschiedliche regionale Traditionen der lokalen Selbstverwaltung, die sich auch auf Rolle und Bedeutung des Bürgermeisters auswirken können.

2.

„Starker Mann“ oder „Grüß-Gott-August“ – Wie viel Macht hat ein Bürgermeister?

Bürgermeister haben als politische Amtsträger Macht, die ihnen von der Wahlbevölkerung auf Zeit übertragen wird. Wenn man aber genauer wissen will, wie viel Macht ein Bürgermeister in seiner Kommune hat, wird man schnell feststellen, dass konkrete Machtpositionen eine beträchtliche Bandbreite haben können, die von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig sind.

Der Bürgermeister ist zwar meistens der „Starke Mann“, ohne den nichts läuft. Aber in wenigen Städten muss er die Führungsrolle mit anderen Akteuren teilen und ist im schlimmsten Fall nur noch der für die Repräsentation zuständige „Grüß-Gott-August“. Um sich also einer Antwort auf die Frage nach der Macht anzunähern, werden im folgenden Kapitel die Rahmenbedingungen für die Beschreibung der Machtposition von Bürgermeistern erläutert. Sie reichen von der Stellung der Kommunen im Staatsaufbau, über die institutionelle Kompetenzverteilung in der Kommunalverfassung, den Aufgaben der Kommunalverwaltung bis hin zur Finanzsituation. Abschließend werden Anhaltspunkte zur Ermittlung des Machtpotentials „echter“ Bürgermeister vorgestellt.

2.1 Macht – was ist das?

Definition Folgt man einer politikwissenschaftlichen Definition, dann bezeichnet der Begriff Macht *„die Möglichkeit der Machthabenden, ohne Zustimmung, gegen den Willen oder trotz Widerstandes anderer die eigenen Ziele durchzusetzen und zu verwirklichen.“* (Schubert/Klein 2003, 183). Jemand, der Macht hat, kann also seine Vorstellungen und Ziele in der Politik durchsetzen und ein politisches Ergebnis entscheidend prägen, auch wenn andere politische Akteure dagegen sind. Nur selten funktioniert dies in der realen Politik so einfach, wie es die Definition vermuten lässt. Denn in den Kommunen, wie in allen anderen demokratischen politischen Systemen, wird Macht durch verschiedene Mechanismen verliehen, geteilt und kontrolliert:

- *Machtverleihung*: Macht wird auch in Städten und Gemeinden durch Wahlen auf Zeit verliehen. Bürgermeister werden unmittelbar durch die Bürgerschaft gewählt.
- *Machtteilung*: Der Bürgermeister teilt sich die Macht in erster Linie mit dem Rat, der in vielen Kommunalverfassungen sogar das Hauptorgan der Gemeindeverwaltung ist.
- *Machtkontrolle* durch den Rat: Der Rat kontrolliert die Machtausübung des Bürgermeisters in seinem Bereich zusammen mit der lokalen Öffentlichkeit und den Medien, wie auch der Bürgermeister wiederum die Machtausübung des Rates kontrolliert.
- *Machtkontrolle* durch die Bürgerschaft: Die Bürgerschaft hat die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen kommunale Sachentscheidungen selbst zu treffen (Bürgerentscheid) und damit Entscheidungen des Rates zu ersetzen oder zu korrigieren. Außerdem gibt es in den meisten Ländern grundsätzlich die Möglichkeit, Bürgermeister wieder abzuwählen, auch wenn dieses Verfahren in der Regel vom Rat ausgehen muss (→ Kapitel 3).

Daher ist es sinnvoller, von Machtpotentialen bestimmter Akteure auszugehen und zu untersuchen, welche Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen ein Bürgermeister hat. Diese werden stark, aber nicht ausschließlich durch Regelungen der Kommunalverfassung geprägt, auf die weiter unten näher eingegangen werden soll.

Macht-
potentiale

Macht ist kein Selbstzweck, zumindest nicht für die Bürgermeister in Deutschland. Wie eine repräsentative Befragung von Bürgermeistern im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2008 ergab, ist nur für 12 Prozent der befragten Bürgermeister die Machtausübung ein wichtiger oder sehr wichtiger Grund gewesen, Bürgermeister zu werden.

Gestaltungs-
Macht

Es fällt jedoch auf, dass neben der Machtausübung auch alle anderen Motive, die in erster Linie dem eigenen Nutzen des Befragten dienen, wie z. B. die „finanzielle Vergütung“ (19 %) oder die Förderung der Karriere (15 %), auf den hinteren Plätzen landen. Deutlich wichtiger sind dagegen Ziele wie die Gestaltung des Stadtbildes (97 %), der Umgang mit Menschen (95 %), die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl (91 %) oder – auch schon mit deutlicherem Abstand – die allgemeine politische Gestaltung (57 %). Kaum ein Bürgermeister würde öffentlich zugeben, dass er gerne Macht hat und nur an der eigenen Karriere und am Geld interessiert ist, selbst wenn es so wäre.

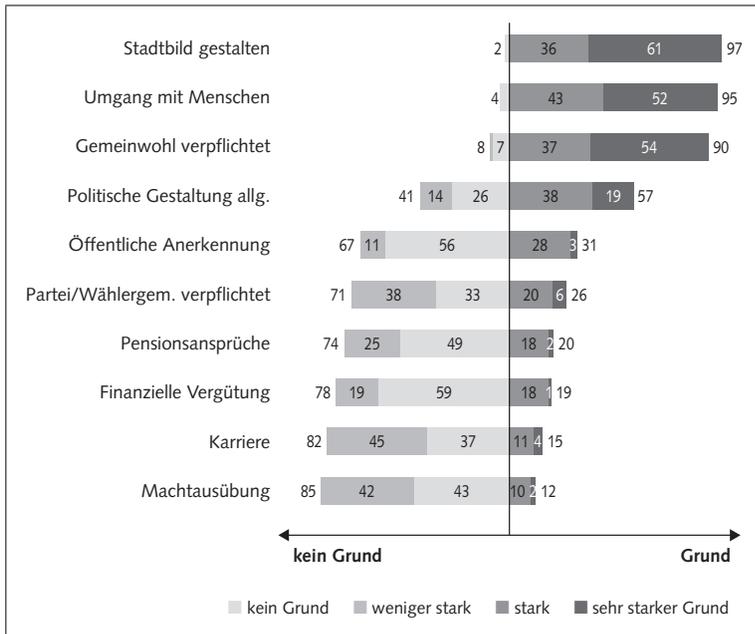


Abbildung 3: Gründe, Bürgermeister zu werden. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 31. (Rundungsbedingte Summenabweichung)

Das würde bei seinen Wählerinnen und Wählern wahrscheinlich nicht gut ankommen. Aber auch um die anderen wichtigen Motive zu verwirklichen, sind Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen notwendig. Macht eröffnet Bürgermeistern dann erst die Möglichkeit zur Gestaltung. Der Einsatz von Macht kann dazu führen, politische Ziele zu erreichen. Und das erwarten auch die Wählerinnen und Wähler.

2.2 Die Kommunale Selbstverwaltung

Kommunale Ebene

Städte und Gemeinden sind in Deutschland fest in das föderale politische System eingebunden. Die kommunale Ebene (Städte, Gemeinden und Kreise) bildet die unterste Ebene des dreistufigen Verwaltungsaufbaus in Deutschland, darüber kommen noch die Landes- und die Bundesebene (vgl. Nassmacher/Nassmacher 2007,

19ff.). Das Grundgesetz gibt den Kommunen in Artikel 28 Absatz 2 eine Selbstverwaltungsgarantie:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den meisten Landesverfassungen. Daraus lassen sich verschiedene so genannte Hoheitsrechte der Kommune ableiten (Andersen 2009,198), z.B. das Recht, eigenes Personal zu beschäftigen (Personalhoheit) oder die Möglichkeit zum Erlass kommunaler Satzungen (Rechtsetzungshoheit). Der tatsächlich vorhandene Gestaltungsspielraum der Kommunen – und damit der Einfluss eines Bürgermeisters – bei der Regelung ihrer „Angelegenheiten“ ist aber geringer als die großzügige Formulierung vermuten lässt. Das liegt ganz wesentlich an der Einschränkung „im Rahmen der Gesetze“, die Land und Bund vielfältige Einflussmöglichkeiten auf die Kommunalverwaltung eröffnen und auch die Hoheitsrechte der Kommunen einschränken können. Deshalb wird die kommunale Ebene von Staatsrechtlern auch nicht als eigenständige Ebene des Staates gesehen, sie ist vielmehr formal ein Teil der Landesverwaltung. D.h. der jeweilige Landtag beschließt in Form von Landesgesetzen die wesentlichen Rechtsvorschriften für die Kommunen. Bürgermeister und Ratsmitglieder haben also nur indirekten Einfluss auf die Gestaltung dieser Gesetze, z.B. über die Landtagsabgeordneten ihrer Partei oder die kommunalen Interessenverbände (z.B. der Städte- und Gemeindebund), die vor der Veränderung solcher Gesetze vom zuständigen Landtagsausschuss nach ihrer Meinung gefragt werden.

Wer wissen will, wie viel Macht ein Bürgermeister in Deutschland hat, wird mit einer beeindruckenden föderalen Vielfalt konfrontiert. Wenn man die Stadtstaaten Berlin, Bremen/Bremerhafen und Hamburg aufgrund ihrer besonderen Struktur beiseite lässt, haben die 13 Flächenländer in Deutschland immerhin 13 verschiedene Kommunalverfassungen. Auch wenn diese Kommunalverfassungen sich durch umfangreiche Reformen in den letzten Jahren ähnlicher geworden sind, gibt es immer noch viele Unterschiede, die mit den kommunalen Traditionen der Länder zusammenhängen (→ Kapitel 1). Die Kommunalverfassung eines Landes besteht aus verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Satzungen, die den rechtlichen Rahmen für

Kommunalverfassungen – die Spielregeln

die Kommunen bilden. Der wichtigste Bestandteil der Kommunalverfassung eines Landes ist die jeweilige Gemeindeordnung, in der die wichtigsten Spielregeln für die Kommunalpolitik festgehalten werden, z. B. Regelungen

- zur Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Rat,
- zu den Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger,
- über die Grundlagen und Aufgaben der Kommunalverwaltung.

Die Kommunen haben außerdem eine Hauptsatzung, in der Vorschriften der Kommunalverfassung ergänzt und z. B. die Abgrenzungen der Handlungsspielräume von Rat und Bürgermeister konkretisiert werden. Wichtig ist außerdem die Geschäftsordnung des Rates, in der Antrags- und Rederecht, Einladungsfristen zu Sitzungen u. Ä. für den Rat festgelegt werden.

Gemeinsamkeiten der Kommunalverfassungen

Der Schwerpunkt der Auseinandersetzung mit Kommunalverfassungen liegt in diesem Abschnitt aber auf der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Rat. In den 1990er Jahren wurde in allen deutschen Ländern die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt und in einigen Ländern die bis dahin vorhandene Trennung zwischen Ratsvorsitz und Verwaltungsleitung abgeschafft. Dadurch hat sich das Grundmodell der Leitungsstruktur der Kommunalverfassungen in Deutschland angeglichen.

Die Bürgerschaft wählt den Rat und den Bürgermeister. Bürgermeister und Rat haben somit die gleiche Legitimationsgrundlage. Das Wahlrecht zum Rat unterscheidet sich zwischen den Ländern zum Teil erheblich, darauf kann aber an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Wie Bürgermeisterwahlen ablaufen und welche Unterschiede es zwischen den Ländern gibt, wird in Kapitel 3 näher betrachtet. Der Bürgermeister ist Chef der Kommunalverwaltung, in den meisten Ländern außerdem Vorsitzender des Rates und repräsentiert die Kommune nach außen und gegenüber den Einwohnern. Diese Kombination von Aufgaben macht ihn zweifelsohne zur wichtigsten Person in der Kommunalpolitik. Der Rat ist, nach den geschriebenen Spielregeln, für die Grundsatz- und Leitentscheidungen der Gemeinde und für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, solange es sich nicht um „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ handelt. Um diese kümmert sich nämlich in der Regel der Bürgermeister im Rahmen seiner Aufgaben als Leiter der Verwaltung. Der Rat kann noch weitere Aufgaben aus seinem Bereich auf den Bürgermeister übertragen. Der Rat wählt außerdem ab einer bestimmten Größe einer Ge-

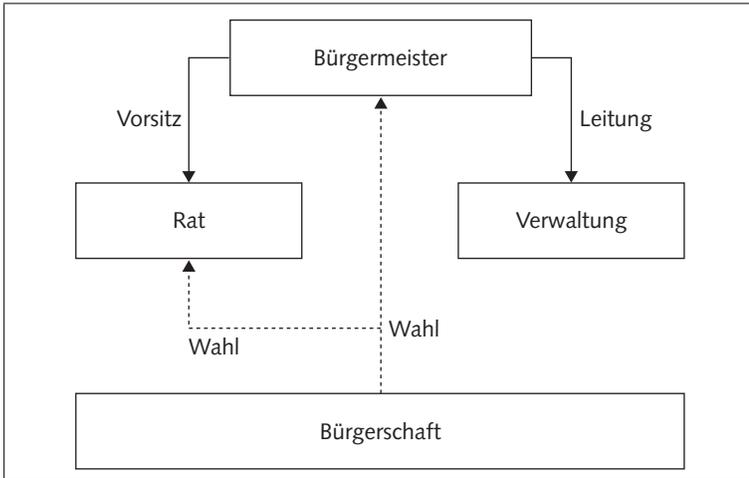


Abbildung 4: Leitungsstruktur der Kommunalverfassung.

Anmerkung: In den Ländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein wählt der Rat einen eigenen Vorsitzenden.

meinde einen oder mehrere Dezernenten und überträgt ihnen – in den meisten Ländern in Abstimmung mit dem Bürgermeister – Aufgabenbereiche (z. B. Soziales, Bau und Planung, Recht o. Ä.). Der Kämmerer einer Gemeinde ist der für die Gemeindefinanzen zuständige Dezernent und in der Regel der Vertreter des Bürgermeisters als Verwaltungsleiter. Die Besetzung der Dezernentenstellen und der Aufgabenzuschnitt sind für den Bürgermeister wichtige Fragen, da die Dezernenten mit ihm zusammen gewissermaßen die kommunale Regierung bilden. Wenn Bürgermeister und Dezernenten nicht auf einer Linie sind, kann das Machtpotential des Bürgermeisters geschmälert werden, da die Dezernenten in den meisten Ländern ihren Geschäftsbereich selbstständig in eigener Verantwortung leiten und der Bürgermeister ihnen somit keine Weisungen erteilen kann.

Nachdem nun die Gemeinsamkeiten beschrieben wurden, sind im nächsten Abschnitt die Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen der Länder dargestellt, die Einfluss auf die Machtposition des Bürgermeisters haben. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei Themenbereiche unterscheiden:

Unterschiedliche Machtpotentiale der Bürgermeister

- *Unabhängigkeit des Bürgermeisters vom Rat und von Parteien:* Dieser Bereich umfasst Nominierung, Wahl und Abwahl des Bürgermeisters und die Länge seiner Amtszeit im Verhältnis zur Amtszeit des Rates. Das Machtpotential eines Bürgermeisters ist größer, wenn seine Amtszeit länger ist als die Wahlperiode des Rates, die Bürgermeisterwahl als eigener Termin stattfindet und er unabhängig von Parteien zur Wahl antreten kann.
- *Einfluss des Bürgermeisters auf die Verwaltungsführung:* Dieser Themenbereich umfasst verschiedene Verwaltungskompetenzen des Bürgermeisters, die in unterschiedlichem Umfang mit dem Rat geteilt werden müssen. Das Machtpotential des Bürgermeisters ist größer, wenn er die laufenden Geschäfte der Verwaltung allein erledigt, ohne dass der Rat dies beeinflussen kann, wenn der Bürgermeister die Geschäftskreise der Dezernenten festlegen und die Verwaltung selbstständig leiten kann sowie ein unbegrenztes Weisungsrecht gegenüber den Dezernenten hat.

Analysiert man nun die 13 Kommunalverfassungen in Deutschland nach diesen Merkmalen, lassen sich zu einzelnen Kriterien „Machtpunkte“ vergeben, die zusammengerechnet das Machtpotential der Bürgermeister im Vergleich der Länder angeben. Die Zuordnung von „Machtpunkten“ zu den zugeordneten Kriterien lässt sich anhand einer Tabelle im Anhang nachvollziehen. Die folgende Abbildung zeigt nun die Summe der erreichten „Machtpunkte“ der Bürgermeister im Ländervergleich.

Nach der Kommunalverfassung hat der Bürgermeister in Baden-Württemberg das größte „Machtpotential“, da er 17 von 18 möglichen „Machtpunkten“ erreicht. Außerdem zur Spitzengruppe zu zählen sind Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit jeweils 16 von 18 Punkten. Am unteren Ende rangiert das Machtpotential der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen und Hessen, denen 11 bzw. 10 Punkten zugewiesen werden können. Dazwischen befindet sich eine große Gruppe von Ländern mit mittlerer Machtposition. Dieses Bild liefert einen Teil der Antwort auf die Frage nach der Macht des Bürgermeisters. Aber ob das Machtpotential auch in tatsächlichen Einfluss umgesetzt werden kann, hängt auch noch von weiteren Rahmenbedingungen ab, die in den nächsten Abschnitten beschrieben werden.

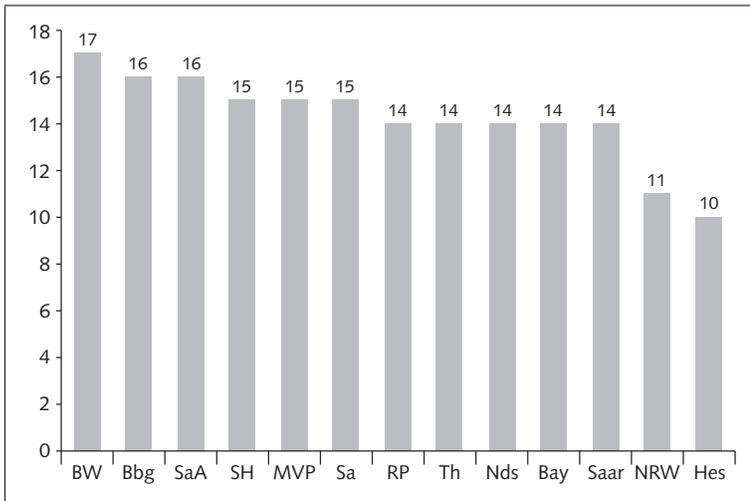


Abbildung 5: Machtpotential der Bürgermeister im Ländervergleich. Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Bogumil/Holtkamp* 2006, 62 und eigener Recherchen.

2.3 Die Kommunalverwaltung – für alles zuständig?

Die Kommunalverwaltung hat sehr viele Aufgaben zu erledigen. Der Bürgermeister als Chef der Verwaltung ist also theoretisch für alles zuständig und verantwortlich, von „A“ wie Abfall bis „Z“ wie Zweitwohnungssteuer, denn um all das kümmert sich „seine“ Verwaltung. Nach dem Grundgesetz (Art. 30 und Art. 83 Grundgesetz) wird die Hauptarbeit der Verwaltung in den Ländern, Kreisen sowie Städten und Gemeinden erledigt, der Bund hat nur vergleichsweise wenige Verwaltungsaufgaben. Dementsprechend haben Bürgerinnen und Bürger auch häufig Kontakt zur Kommunalverwaltung. In einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2011 gaben 81 % der befragten Bürgerinnen und Bürger an, sie hätten im vergangenen Jahr mindestens einmal Kontakt zur Kommunalverwaltung gehabt. Auf Platz 2 folgte mit 49 % die Finanzverwaltung (z. B. Finanzamt), die Ländersache ist (DBB 2011, 33). Die Länder in Deutschland haben die Fach- und Rechtsaufsicht über die Kommunen und kontrollieren, ob die Kommunalverwaltung ihre Aufgaben den gesetzlichen Vorgaben entspre-

Verwaltung
ist Sache der
Länder und
Gemeinden

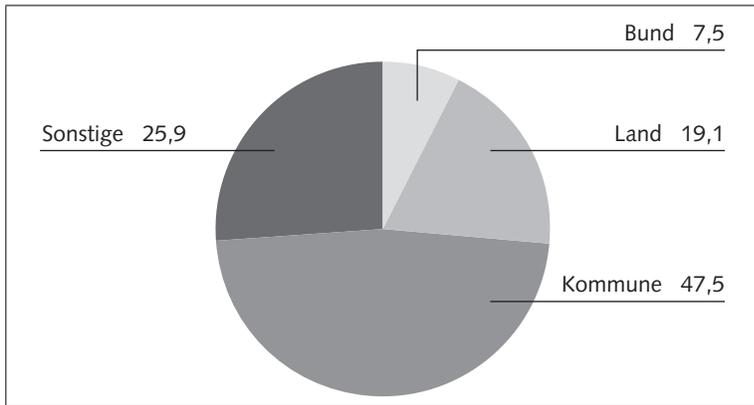


Abbildung 6: Personal im öffentlichen Dienst 2009 (in %).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, 2010.

Anmerkung: Ohne Personal der Bundeswehr (Bund) und aus Bildung/Wissenschaft und der Polizei (Land).

chend ausführt. Die Aufgabenteilung lässt sich auch sehr gut an der Verteilung des Personals im öffentlichen Dienst auf die drei Verwaltungsebenen in Deutschland ablesen. In Deutschland arbeiteten im Jahr 2009 etwa 47,5 % des Verwaltungspersonals im öffentlichen Dienst in den Kommunalverwaltungen.

Aufgaben der Kreise

Alle Kommunen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden und die kreisfreien Städte. Kreisangehörige Städte und Gemeinden gehören zu einem Landkreis, der für die zu seinem Gebiet gehörenden Gemeinden bestimmte Verwaltungsaufgaben übernimmt (z. B. die Jugendhilfe im Kreisjugendamt). Kreisfreie Städte müssen alle Verwaltungsaufgaben mit eigenem Personal erledigen.

Verflochtene Verwaltungsstrukturen in Deutschland

In anderen Ländern mit föderalem Staatsaufbau, z. B. den Vereinigten Staaten von Amerika, gibt es im Staatsaufbau die gleichen Ebenen wie in Deutschland. Es wird aber deutlich stärker zwischen den Ebenen getrennt. Wenn das Parlament eines US-Bundestaates ein Gesetz erlässt, muss dieser Bundesstaat auch die Verwaltungsmitarbeiter beschäftigen, die das Gesetz ausführen. In Deutschland dagegen ist es der Regelfall, dass Gesetze des Bundes oder der Länder von kommunalen Verwaltungsmitarbeitern ausgeführt werden. Die Verwaltungsstrukturen sind stärker verflochten als in den USA.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzsituation stellt sich zunehmend die Frage, ob die Kommunen in der Lage sind, weitere ihnen gesetzlich vom Bund oder Land übertragene Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Bei der Übertragung von zusätzlichen Aufgaben gilt zwar grundsätzlich das Verursacherprinzip, d. h. ein Land oder der Bund müssen bei Übertragung einer neuen Verwaltungsaufgabe auf die Gemeinden auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Dieses sogenannte „Konnexitätsprinzip“ (Wer bestellt, der bezahlt!) ist mittlerweile auch in allen Landesverfassungen enthalten. Wenn es um die konkrete Umsetzung geht, zeigte sich aber in der Vergangenheit, dass aus Sicht der Kommunen die finanziellen Mittel oft nicht ausreichen. In Streitfällen muss dann das Landesverfassungsgericht klären, ob das zur Verfügung gestellte Geld zur Ausführung einer Aufgabe ausreicht.

Wer bestellt,
der bezahlt!

Stellt man sich nun konkret die Frage, wie stark der Einfluss der Kommunalverwaltung und damit auch des Bürgermeisters darauf ist, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt wird, ergeben sich erhebliche Unterschiede.

Kommunale
Handlungs-
spielräume

Art der Aufgabe	Beispiel	Ziel (ob?)	Mittel (wie?)	Einfluss
Auftragsangelegenheit	Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung, Gewerbeaufsicht	Bund/ Land	Bund/ Land	gering
pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Straßenreinigung, Abfallentsorgung, Kindertagesstätten	Bund/ Land	Kommune	mittel
freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Schwimmbad, Theater, Museen, Jugendeinrichtungen	Kommune	Kommune	hoch

Abbildung 7: Kommunale Aufgabe: Ziele, Mittel und Einflusschancen der Kommune.
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Bogumil/Holtkamp* 2006, 51 f.

- Bei *Auftragsangelegenheiten* ist der Einfluss gering. Im Pass- und Meldewesen oder bei der Gewerbeaufsicht entscheidet der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene, ob die Verwaltung tätig wird und legt dabei bis hin zur Gestaltung von Formularen fest, wie eine Aufgabe zu erledigen ist. Die Ausführung der Aufgaben wird von Aufsichtsbehörden überwacht. Der Rat hat kaum Einfluss auf Auf-

tragsangelegenheiten. Zuständig und verantwortlich gegenüber den Aufsichtsbehörden ist der Bürgermeister als Verwaltungschef, der aber nur das ausführen lassen muss, was anderswo entschieden wurde.

- Schon anders stellt sich die Sache bei *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* dar, bei deren Erledigung den Kommunen größere Handlungsspielräume eröffnet sind. Zwar entscheidet der Gesetzgeber in einem Land oder im Bund über die Ziele, wie etwa die Notwendigkeit der Straßenreinigung oder Abfallentsorgung. Wie die Kommune diese Zielsetzung realisiert, bleibt ihr weitgehend überlassen. Der Rat entscheidet in Abstimmung mit Bürgermeister und Verwaltung beispielsweise darüber, wie oft und von wem die Straßen gekehrt werden. Die Durchführung können eigene Mitarbeiter, Fremdfirmen oder auch die privatisierten Stadtwerke übernehmen. Für die Einwohner ist dabei besonders interessant, ob sie vielleicht sogar selbst den Besen schwingen müssen oder wie hoch stattdessen die von der Kommune erhobenen Gebühren sind.
- Den vergleichsweise größten Handlungsspielraum haben Städte und Gemeinden jedoch bei den *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben*. Wie viele Museen eine Stadt hat und ob diese moderne Kunst, historische Landmaschinen oder spätrömische Ausgrabungsstücke ausstellen, liegt im Prinzip ganz im Ermessen der kommunalen Akteure. Der Rat trifft die Entscheidung über diese Fragen. Der Bürgermeister führt die Entscheidungen aus, versucht aber natürlich im Vorfeld, durch eigene Vorschläge und mit Hilfe seiner politischen Kontakte zum Rat diese Entscheidungen in seinem Sinne zu beeinflussen (→ [Kapitel 5](#)).

Die Ausstattung einer Stadt mit Einrichtungen wie Schwimmbädern, Sportanlagen oder Jugendfreizeiteinrichtungen wurde in der Kommunalpolitik lange Zeit eher unter dem Gesichtspunkt der Lebensqualität oder einer gerechten Verteilung von Ressourcen im Stadtgebiet diskutiert. In Zeiten der Finanzknappheit stellt sich in vielen Regionen Deutschlands im Bereich der freiwilligen Aufgaben aber eher die Frage, was sich eine Kommune heute überhaupt noch leisten kann.

2.4 Der Bürgermeister als Insolvenzverwalter? – Die kommunale Finanzsituation

Der Handlungs- und Gestaltungsspielraum eines Bürgermeisters hängt ganz entscheidend von der Frage ab, welche finanziellen Handlungsspielräume im Kommunalhaushalt vorhanden sind. Im Prinzip sind neue Investitionen nur möglich, wenn die Kommune Überschüsse erwirtschaftet. Wenn es aber um die kommunalen Finanzen geht, herrscht in der öffentlichen Debatte Alarmstimmung. Die Folgen sind in vielen Regionen Deutschlands zu spüren, nicht nur dann, wenn die Straßen nur noch ein Flickenteppich aus verfüllten Schlaglöchern sind.

Finanzielle
Handlungs-
spielräume

Eine Kommune gerät in eine finanzielle Notsituation, wenn die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die Einnahmen dauerhaft übersteigen, z. B. wenn eine Kommune sehr hohe Ausgaben für Sozialleistungen oder den Unterhalt von Sporteinrichtungen, Kindertagesstätten oder Museen hat, aber gleichzeitig geringe Einnahmen, v. a. bei Gewerbe- und Einkommensteuer. Dann bleiben keine Überschüsse mehr übrig, aus denen notwendige Reparaturen oder neue Investitionen bezahlt werden können. Ganz im Gegenteil, die Fehlbeträge müssen dann über so genannte Kassenkredite ausgeglichen werden. Das ist so, als wenn ein privater Haushalt jeden Monat sein Girokonto überzieht und letztendlich von seinem Dispo-Kredit lebt, weil das Haushaltseinkommen nicht ausreicht, um Miete, Strom, Lebensmittel, Auto und Kleidung zu finanzieren. Ist das aber jahre- oder jahrzehntelang so, steigen sowohl beim privaten Haushalt als auch bei der Kommune die Fehlbeträge durch steigende Ausgaben und zusätzliche Zinszahlungen. Letztendlich führt das für eine überschuldete Kommune dazu, dass die Kommunalaufsichtsbehörde des Landes noch genauer kontrolliert, für was eine Kommune ihr Geld ausgeben will und in besonderen Fällen sogar verlangen kann, Ausgaben zu streichen. Die im Prinzip vorhandenen großen Handlungsspielräume gerade im Bereich der freiwilligen Aufgaben verwandeln sich dann in eine Verwaltung des Mangels. Ein Bürgermeister, der dann als eine Art Insolvenzverwalter die Kürzungs- und Schließungsbeschlüsse des Rates ausführen muss, wird bei seiner Bürgerschaft nicht unbedingt beliebter.

Fehlbeträge

Von dieser Entwicklung sind jedoch nicht alle Kommunen in Deutschland gleichmäßig betroffen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise lag 2009 die Höhe der Kassenkredite umgerechnet pro

Regionale
Unterschiede

Einwohner bei 962 Euro, in Baden-Württemberg dagegen bei nur 20 Euro (*Holtkamp* 2011, 16). Daraus lässt sich schließen, dass es in Baden-Württemberg wesentlich weniger Kommunen mit Haushaltsproblemen gibt als in Nordrhein-Westfalen. Aber auch dort gibt es Kommunen ohne Verschuldungsproblematik, z. B. die Stadt Düsseldorf, die zurzeit keine Kassenkredite braucht.

2.5 Bürgermeister, Parteien und Mehrheiten

Parteimitgliedschaft des Bürgermeisters?

Ob ein Bürgermeister sein Machtpotential in tatsächlichen Einfluss auf Entscheidungen umsetzen kann, wird stark von seiner eigenen parteipolitischen Bindung beeinflusst. Gerade im Verhältnis zum Rat, dessen Mitglieder in der Regel von Parteien und Wählergruppen aufgestellt werden, spielt es eine wichtige Rolle, ob ein Bürgermeister Parteimitglied ist und wie stark seine Partei in der Kommune ist.

Wenn der Bürgermeister Parteimitglied und seine Partei im Rat relativ stark ist oder sogar eine absolute Mehrheit der Mandate hat, kann ihm das Parteibuch eher helfen, die Politik der Kommune zu gestalten. Natürlich muss auch eine solche Konstellation nicht immer harmonisch sein, denn das gleiche Parteibuch führt noch lange nicht zur Einigkeit in allen Fragen und Zielen. Wenn die Partei des Bürgermeisters im Rat aber keine Mehrheit hat und andere Parteien oder Wählergruppen gemeinsam die Politik gestalten, kann es für ihn schwierig werden, sich durchzusetzen. Aber auch eine solche Konstellation muss nicht immer konfliktthaft sein, da der Bürgermeister durch Verhandlungen Mehrheiten für seine Projekte beschaffen kann.

Ist der Bürgermeister kein Parteimitglied, was in manchen Ländern eher die Regel als die Ausnahme ist, kann er sich hingegen als „Bürgermeister aller Bürger“ profilieren und unabhängig von parteipolitischen Zielen die Rolle des Moderators in der Kommunalpolitik übernehmen, der sich im Rat für seine Projekte Mehrheiten sucht.

Konsensorientierung in der Kommunalpolitik

Ob es zu Konflikten zwischen Ratsmehrheit und Bürgermeister kommt, hängt auch von der Einstellung der beteiligten Akteure ab. In Deutschland ist eine konsensorientierte Einstellung der kommunalen Akteure weit verbreitet. Parteienstreit ist verpönt, denn wenn der Kanaldeckel klappert, muss er befestigt werden. Und dazu muss niemand zuerst das Parteiprogramm lesen. Diese Konsensorientierung

kann dem Bürgermeister dabei helfen, seine zentrale Position zu entfalten, ob mit oder ohne Parteibuch.

2.6 Der Kontakt zum Bürger

Aus Sicht der Bürgerschaft ist der Bürgermeister eindeutig die zentrale Figur in der Kommunalpolitik. Der Bürgermeister einer Kommune ist in der Regel der bekannteste Kommunalpolitiker, in größeren Städten sogar häufig der einzige Kommunalpolitiker, der den Bürgerinnen und Bürgern namentlich bekannt ist. Das hat verschiedene Gründe.

Bürgermeister
als zentrale
Figur

Durch die unmittelbare Wahl bietet sich bereits den Kandidatinnen und Kandidaten im Wahlkampf einige Wochen eine große Bühne, auf der sie ständig auf Wahlplakaten, bei Veranstaltungen und in den Lokalmedien präsent sind. Ist die Wahlentscheidung gefallen, bieten sich einem Bürgermeister im Amt vielfältige Möglichkeiten, sich zu profilieren und in den lokalen Medien zu präsentieren. Besuche bei Vereinen, Volksfesten, oder bei Seniorengeburtsstagen bieten ihm gerade in kleineren Gemeinden die Gelegenheit, mit einer großen Zahl seiner Bürgerinnen und Bürger direkt in Kontakt zu kommen. Keinem anderen Kommunalpolitiker eröffnen sich diese umfangreichen Möglichkeiten, sich zu präsentieren und Einfluss zu nehmen. Bürgermeister wollen nicht nur ihre Wählerschaft pflegen; der „Umgang mit Menschen“ ist für sie von vornherein ein wichtiges Motiv zur Amtsübernahme. Und das kommt an. Eine repräsentative Befragung aus dem Jahr 2008 ergab auch, dass 78 % der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit dem Bürgermeister ihrer Gemeinde sehr zufrieden bzw. zufrieden sind, nur 16 % waren (sehr) unzufrieden. 8 % konnten die Frage nicht beantworten (Bertelsmann Stiftung 2008, 63).

Möglichkeiten
der Profilierung

Der Bürgerdialog bzw. der direkte Kontakt mit den Bürgern gewinnt angesichts der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Protestaktionen sog. „Wutbürger“ zunehmend an Bedeutung. Mit dem „Wort des Jahres 2010“ bezeichnet man das Phänomen, dass zunehmend auch gut situierte, eher konservative Bürgerinnen und Bürger vehement und mit allen Mitteln des demokratischen Staates gegen Großprojekte protestieren. Am konkreten Anlass entlädt sich ihr allgemeiner Unmut über „die da oben“. Und er entlädt sich dort, wo man sich am Nächsten ist, in der Kommune. Zunehmend nutzt die Bürgerschaft

Wutbürger

auch die Möglichkeiten der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid), um gegen unliebsame Projekte vorzugehen (→ [Kapitel 5](#)). Erfolg ist vor allem dann beschieden, wenn Privatisierungen städtischen Eigentums oder prestigeträchtige, aber teure Bauprojekte zu verhindern sind. Eine politische Niederlage in einer solchen Auseinandersetzung kann auch für einen Bürgermeister Folgen haben, da seine Chancen zur Wiederwahl dadurch beeinträchtigt werden können.

2.7 Wie viel Macht hat mein Bürgermeister?

Macht-
potential:
fünf Anhalts-
punkte

Am Ende dieses Kapitels steht leider keine allgemeingültige Antwort auf die Frage, wie viel Macht ein Bürgermeister hat. Aber es wurde anhand der Kommunalverfassung und einiger wichtiger Rahmenbedingungen erläutert, wie das Machtpotential von Bürgermeistern einzuschätzen ist. Es spricht viel dafür, dass der Bürgermeister eher der „Starke Mann“ ist. Wenn man aber wissen will, wie groß das Machtpotential eines bestimmten Bürgermeisters ist, kann man seine Stellung mit Hilfe der folgenden fünf Anhaltspunkte beschreiben und sich damit der Antwort auf die Frage nach den konkreten Handlungsspielräumen annähern:

– *Bürgermeister-Profil:*

Bestimmte Eigenschaften des Bürgermeisters sind wichtig für die Einschätzung seines Machtpotentials: berufliches Profil, v. a. Verwaltungserfahrung, die Amtsdauer, Parteimitgliedschaft sowie die Kandidatur für eine Partei, Wahlergebnis bei der letzten Bürgermeisterwahl (→ [Kapitel 4](#)).

Die meisten Bürgermeister stellen sich mit ihrem Lebenslauf auf der Internetseite ihrer Stadt vor. Vieles erfährt man allerdings im Wahlkampf, da bei Direktwahlen die persönlichen Eigenschaften und Kompetenzen besonders herausgestellt werden.

– *Kommunalverfassung:*

Je nach Land kann anhand der Abbildung 5 das Machtpotential ermittelt werden. Es empfiehlt sich aber auch, die Gemeindeordnung und ggf. die Hauptsatzung der interessierenden Kommune zu lesen, da dort weitere vom Rat auf den Bürgermeister übertragene Kompetenzen aufgeführt sein können.

Die Gemeindeordnung kann bei der Landeszentrale für politische

Bildung eines Landes bestellt oder auf der Internetseite des jeweiligen Innenministeriums abgerufen werden. Die Hauptsatzung einer Kommune kann in der Regel ebenfalls auf der Internetseite der Kommune heruntergeladen werden.

– *Rat:*

Wie erläutert wurde, muss sich der Bürgermeister seine Macht mit dem Rat teilen, mal mehr und mal weniger. Besonders die Mandatsverteilung und damit die Frage nach der Mehrheit ist im Zusammenhang mit der Parteimitgliedschaft des Bürgermeisters von Bedeutung. Auch diese Informationen werden auf der Internetseite einer Kommune zur Verfügung gestellt. Ob es allerdings Koalitionen zwischen Parteien und Wählergruppen im Rat gibt, kann eigentlich nur mit Hilfe der lokalen Presse erschlossen werden.

– *Profil der Stadt oder Gemeinde:*

Die Größe der Stadt oder Gemeinde und damit verbunden der Status (kreisfrei/kreisangehörig) gibt Aufschluss über die zu erledigenden Verwaltungsaufgaben und die damit verbundenen Handlungsspielräume.

– *Finanzsituation:*

Ob eine Gemeinde überschuldet ist, oder noch ausreichenden finanziellen Spielraum besitzt, kann der Lokalzeitung entnommen werden. Jedes Jahr, wenn die Haushaltsberatungen anstehend, wird in der Regel über die kommunale Finanzsituation berichtet. Darüber hinaus gibt es Internetseiten wie den „Wegweiser Kommune“ (www.wegweiser-kommune.de). Dort können für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern Daten über die kommunale Finanzsituation eingesehen werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, Städte zu vergleichen.

2.8 Zusammenfassung

- Bürgermeister haben Macht im Sinne von Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräumen. Macht eröffnet Bürgermeistern die Möglichkeiten zur Gestaltung ihrer Kommune.
- Die Kommunalverfassungen der Bundesländer setzen den Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Sie stellen die Spielregeln für Bürgermeister, Rat und Bürger auf.

2. „Starker Mann“ oder „Grüß-Gott-August“

- Aber auch bei verschiedenen kommunalen Aufgaben gibt es unterschiedliche Handlungsspielräume und damit Gestaltungsmöglichkeiten. Auch die Rahmenbedingungen (z. B. Größe und Status einer Kommune und die Haushaltssituation) haben Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten.
- Wie viel Macht ein Bürgermeister hat, hängt vom Bürgermeisterprofil, der jeweiligen Kommunalverfassung, der Ratsmehrheit in der Kommune, dem Profil und der Finanzsituation einer Stadt ab.

3. Direktwahlen – Wie wird man Bürgermeister?

Bürgermeister werden nicht von Jurys gecastet oder von Headhuntern gesucht, sondern von der wahlberechtigten Bevölkerung ihrer Stadt oder Gemeinde unmittelbar gewählt. In Deutschland kümmern sich in erster Linie Parteien oder Wählergruppen um die Auswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten, damit die Wählerschaft aus einem mehr oder weniger großen Angebot den Besten oder die Beste aussuchen kann. Das folgende Kapitel widmet sich diesem spannenden Prozess. Nachdem zuerst die wichtigsten Spielregeln bei Bürgermeisterwahlen vorgestellt werden, folgt die Darstellung in drei Schritten dem chronologischen Ablauf einer Bürgermeisterwahl: vor der Wahl, am Wahltag und nach der Wahl.

3.1 Welche Spielregeln gelten bei Bürgermeisterwahlen?

Wahlen sind Techniken zur Bildung von Körperschaften wie z. B. dem Rat oder zur Bestellung von Personen in ein Amt, z. B. des Bürgermeisters (Nohlen 1998, 711). Rat und Bürgermeister herrschen stellvertretend für die Bürgerinnen und Bürger in der Kommune. Mit Hilfe von Wahlen wird Personen Macht auf Zeit verliehen und ihre Machtausübung legitimiert (→ Kapitel 2). Macht kann in einer Demokratie aber auch wieder entzogen werden, denn Wahlen finden regelmäßig statt und bei einer folgenden Bürgermeisterwahl können wieder andere Kandidaten mit unterschiedlichen Themenangeboten gewählt werden. Ein vor der Wahl festgelegtes Wahlsystem mit nachvollziehbaren Regeln sorgt dafür, dass die Wählerinnen und Wähler sich frei zwischen konkurrierenden Themen- und Personalangeboten entscheiden können. Außerdem wird festgelegt, wer seine Stimme abgeben (aktives Wahlrecht) und wer sich zur Wahl stellen darf (passives Wahlrecht).

Funktion
von Wahlen

In sehr kleinen Gemeinden mag es vorstellbar sein, dass die Bürgerschaft im Rahmen einer Gemeindeversammlung basisdemokratisch alle wichtigen Entscheidungen des Gemeinwesens selbst treffen

könnte. In Deutschland ist es aber aufgrund der Anzahl und Komplexität der in der Kommunalpolitik zu treffenden Entscheidungen die Regel, dass die Bürgerinnen und Bürger Vertreter wählen, die diese Aufgabe für sie übernehmen. In genau definierten Ausnahmefällen kann die Bürgerschaft aber auf der kommunalen Ebene die Entscheidungskompetenz in Sachfragen an sich ziehen und in einem Bürgerentscheid einzelne Sachfragen wieder selbst entscheiden (→ Kapitel 5).

Wahlrechts-
grundsätze

Für Wahlen auf der kommunalen Ebene, also auch bei Bürgermeisterwahlen, gelten dieselben Grundsätze wie bei allen anderen Wahlen in Deutschland. Kommunalwahlen müssen laut Artikel 28 des Grundgesetzes folgende Grundsätze erfüllen:

- *Allgemeine Wahl*: Unabhängig von Einkommen und Besitz, Geschlecht, Herkunft, politischer Überzeugung oder Religion sind alle Einwohner einer Kommune wahlberechtigt, die bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen. Dazu gehören für das aktive Wahlrecht bei Bürgermeisterwahlen ein Mindestalter von 18, in wenigen Ländern von 16 Jahren, die deutsche Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedslandes der Europäischen Union und ein Wohnsitz in der Kommune.
- *Unmittelbare Wahl*: Die Wählerin oder der Wähler gibt seine Stimme direkt einem Bürgermeisterkandidaten. Es sind keine Gremien oder Mittlerpersonen dazwischen geschaltet wie z. B. ein Wahlmännergremium bei Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten von Amerika.
- *Freie Wahl*: Die Stimmabgabe soll Ergebnis einer freien Entscheidung der Wählerin oder des Wählers für einen Bürgermeisterkandidaten sein und nicht durch Bedrohung oder Zwang beeinflusst sein. Die Freiheit der Wahl beinhaltet auch, dass Wähler nicht an einer Wahl teilnehmen müssen.
- *Gleiche Wahl*: Jede Wählerin und jeder Wähler hat bei Bürgermeisterwahlen eine Stimme. Jede bei einer Wahl tatsächlich abgegebene gültige Stimme hat das gleiche Gewicht für die Ermittlung des Wahlergebnisses.
- *Geheime Wahl*: Die Abgabe der Stimmen muss so organisiert sein, dass nach der Wahl nicht nachvollzogen werden kann, wer welchen Kandidaten gewählt hat. Das Wahlgeheimnis schützt Wählerinnen und Wähler davor, nach einer Wahl wegen ihrer Wahlentscheidung bedroht oder bestraft zu werden.

Das Wahlrecht umfasst alle eine Bürgermeisterwahl betreffenden rechtlichen Grundlagen; abgesehen von Artikel 28 des Grundgesetzes sind dies in der Regel die entsprechenden Artikel der Landesverfassung, die Gemeindeordnung, das Kommunalwahlgesetz und die Kommunalwahlordnung eines Landes. Das Wahlrecht bei Bürgermeisterwahlen ist Ländersache, daher gibt es in den 13 Ländern in Deutschland auch eine große Vielfalt an gesetzlichen Regelungen im Detail. Die Regelungen des Kommunalwahlrechtes werden vom Landtag beschlossen, die Kommunen haben darauf keinen unmittelbaren Einfluss.

Das Wahlsystem im engeren Sinne enthält die Spielregeln und Verfahren bei Bürgermeisterwahlen, vom passiven Wahlrecht, über Kandidatur, Stimmgebung und Stimmverrechnung bis hin zur Wahlergebnisfeststellung. Im Folgenden werden Kernelemente des Wahlsystems bei Bürgermeisterwahlen in Deutschland dargestellt, ohne jedoch auf sämtliche Unterschiede zwischen den Länderregelungen eingehen zu können. Ein vollständiger Überblick über die wesentlichen Elemente befindet sich in Übersicht 3 im Anhang.

- *Passives Wahlrecht*: Ein Bürgermeisterkandidat muss die deutsche oder eine Staatsbürgerschaft eines Mitgliedslandes der Europäischen Union besitzen. Es ist nicht notwendig, dass er in der Kommune seiner Kandidatur wohnt, damit auch qualifizierte auswärtige Bewerber eine Chance haben. Eine Kandidat oder eine Kandidatin braucht für ihre oder seine Bewerbung keine besonderen beruflichen Qualifikationen wie ein Jurastudium o. Ä. nachzuweisen. Das mag auf den ersten Blick verwundern, da für die Leitung einer Kommunalverwaltung bestimmte berufliche und persönliche Qualifikationen eigentlich notwendig sind. Die Landesgesetzgeber haben aber bewusst darauf verzichtet, Qualifikationsvoraussetzung zu definieren, da mit Blick auf die Chancengleichheit der Zugang zu einem demokratisch gewählten Amt möglichst wenig eingeschränkt werden sollte. Man kann aber davon ausgehen, dass die beruflichen und persönlichen Qualitäten eines Kandidaten bei der Wahlentscheidung der Bürgerschaft neben anderen Faktoren eine wichtige Rolle spielen. Hinsichtlich des Mindest- und Höchstalters für eine Kandidatur gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Die untere Altersgrenze liegt zwischen 18 (Mecklenburg-Vorpommern) und 27 Jahren (Schleswig-Holstein). In allen Ländern außer Mecklenburg-Vorpommern ist die untere Altersgrenze beim passiven Wahlrecht von der unteren

Altersgrenze des aktiven Wahlrechts abgekoppelt worden. Die Landesgesetzgeber waren wohl der Auffassung, dass ein Mindestmaß an Lebenserfahrung für die Übernahme des Bürgermeisteramtes dienlich sei. Dass zu viel Lebenserfahrung auch nicht erwünscht ist, zeigen dagegen die Regelungen zur oberen Altersgrenze. Sie liegt bei 60 Jahren in Mecklenburg-Vorpommern, in den meisten anderen Ländern jedoch bei 65 Jahren. In Nordrhein-Westfalen gibt es seit 2007 keine obere Altersgrenze bei Kandidaturen mehr.

- *Kandidatur/Nominierung*: Hier lassen sich grundsätzlich zwei Formen der Bewerbung unterscheiden: die Kandidatur als Einzelbewerber und die Nominierung durch eine Partei oder Wählergruppe. Einzelbewerber müssen – um einen gewissen Rückhalt für ihre Kandidatur nachzuweisen – Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten der Gemeinde ihrer Kandidatur sammeln, deren Zahl in der Regel nach der Größe der Gemeinde gestaffelt ist. Unterschreiben dürfen wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger, die in der Gemeinde der Kandidatur ihren Wohnsitz haben. Wenn Amtsinhaber als Einzelbewerber antreten, brauchen sie in der Regel keine Unterstützungsunterschriften, da sie durch ihren zurückliegenden Wahlsieg bereits den nötigen Rückhalt nachgewiesen haben. Kandidaten von Parteien oder Wählergruppen müssen während eines bestimmten Zeitraumes vor dem Wahltermin von einer Delegierten- oder Mitgliederversammlung der Partei oder Wählergruppe gewählt worden sein. Wenn eine Partei oder Wählergruppe noch nicht im Rat oder im Landtag vertreten war, muss sie in der Regel wie Einzelbewerber Unterstützungsunterschriften vorweisen. In Bayern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen können Kandidaten auch von mehreren Parteien und/oder Wählergruppen gemeinsam nominiert werden. Das ist im Vergleich zu anderen politischen Ebenen äußerst ungewöhnlich. Bei Bundestagswahlen beispielsweise kann eine Kandidatin oder ein Kandidat nur von einer Partei aufgestellt werden. Bei Bürgermeisterwahlen wird die gemeinsame Kandidatur dem Umstand gerecht, dass vor allem kleinere Gruppierungen häufig keine eigenen Kandidaten aufstellen, sondern den Kandidaten einer größeren Partei unterstützen. Nur bei einer gemeinsamen Nominierung werden auf dem Stimmzettel alle Parteien und Wählergruppen genannt, die einen Kandidaten nominiert haben. Ohne gemeinsame Nominierung müssen die unterstützenden Gruppierungen mit viel Aufwand im Wahlkampf ihre Anhänger auf „ihren Kandidaten“ hinweisen.

- *Stimmenverrechnung*: Jeder Wähler hat eine Stimme, die er einem Kandidaten oder einer Kandidatin geben kann. Die Stimmen werden in den Stimmbezirken ausgezählt und das Ergebnis an den Wahlleiter gemeldet, der dann auf der Gemeindeebene das Gesamtergebnis ermittelt und feststellt, welcher Kandidat die Wahl gewonnen hat. In den meisten Ländern hat der Bewerber die Wahl gewonnen, der mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat (absolute Mehrheit). Falls kein Bewerber in der Hauptwahl die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen erhalten hat, findet in der Regel zwei Wochen nach der ersten Wahl eine Stichwahl statt, in der die beiden Bewerber erneut gegeneinander antreten, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben. Gewählt ist der Bewerber, der in der Stichwahl die meisten gültigen Stimmen erhalten hat. Nur in Sachsen und Baden-Württemberg findet anstelle der Stichwahl ein neuer Wahlgang statt, in dem alle alten Kandidatinnen und Kandidaten, aber auch neue Bewerber zur Wahl antreten können. Gewählt ist dann der Bewerber, der im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten hat (relative Mehrheit).
- *Amtszeit*: Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister wird je nach Land für eine Amtszeit von 6 bis 8 Jahren gewählt. Damit ist die Amtszeit des Bürgermeisters in allen Ländern länger als die Wahlperiode des Rates. In Mecklenburg-Vorpommern (7–9 Jahre) und Schleswig-Holstein (6–8 Jahre) kann der Rat innerhalb gewisser Grenzen in der Hauptsatzung die Länge der Amtszeit des Bürgermeisters festlegen.

3.2 Was passiert vor der Wahl?

Eine der ersten Aufgaben bei der Vorbereitung einer Bürgermeisterwahl liegt in der Festlegung des Wahltermins. Zwar ergibt sich aus der Amtszeit des Bürgermeisters und den Regelungen des Wahlrechts ein zeitlicher Korridor, in dem eine Wahl stattfinden muss. Das genaue Datum wird aber in den Ländern unterschiedlich bestimmt. In Baden-Württemberg z. B. legt der Rat das Datum fest, in Nordrhein-Westfalen dagegen das Innenministerium. Erst wenn das Wahldatum bekannt ist, können verschiedene wahlrelevante Fristen festgelegt werden, beispielsweise für die Kandidatennominierung oder die Eintragung von Wählerinnen und Wählern ins Wählerverzeichnis.

Organisatorische Vorbereitungen

Bürgermeisterwahlen können gleichzeitig mit anderen Wahlen stattfinden. So ist eine Koppelung beispielsweise mit Europawahlen durchaus erwünscht, um die Kosten der Wahlen durch Synergieeffekte zu senken oder um die Wahlbeteiligung zu heben. Wissenschaftlich gesehen ist die Zusammenlegung von Bürgermeisterwahlen aber durchaus umstritten, da sich die Wahlmotivationen der Wählerschaft je nach Wahlebene sehr unterscheiden können. Besonders gravierend sind diese Unterschiede zwischen Bundestagswahlen und Bürgermeisterwahlen. Wenn diese zusammengelegt werden, ist es sehr wahrscheinlich, dass die überwiegend an Parteipräferenz und aktuellen Themen der Bundespolitik orientierte Wahlentscheidung bei Bundestagswahlen stark „abfärbt“ auf die Stimmgebung bei Bürgermeisterwahlen. Das kann zur Folge haben, dass Kandidaten ins Amt kommen, die bei nicht gekoppelten Bürgermeisterwahlen weniger Chancen gehabt hätten, oder Bürgermeister abgewählt werden, die sonst ihre Posten behalten hätten.

Bei Wahlen ist in der Regel der Leiter der Kommunalverwaltung Wahlleiter. Der Wahlleiter ist für die Organisation und Überwachung der Wahlen zuständig. Bei Bürgermeisterwahlen stellt sich jedoch das Problem, dass der amtierende Bürgermeister häufig selbst wieder zur Wahl antritt. In diesem Fall muss er sich in der Rolle des Wahlleiters vertreten lassen, damit nicht der Verdacht aufkommt, dass er die Position des Wahlleiters nutzt, um seine eigenen Chancen zu verbessern, indem er z. B. aussichtsreiche Kandidaten nicht zur Wahl zulässt. Die Vertretung übernimmt in der Regel sein Vertreter als Verwaltungsleiter, in größeren Kommunen kann dies aber auch der Leiter des Wahlamtes sein.

Kandidatur
des Amts-
inhabers

Wenn der amtierende Bürgermeister wieder zur Wahl antritt, prägt dies in einschneidender Weise die gesamte Wahl. Denn der Bürgermeister ist kein Kandidat wie jeder andere. Als Amtsinhaber hat er in den meisten Fällen einen Amtsbonus. Der Amtsbonus verschafft dem Bürgermeister in zwei auch für den Wahlkampf wichtigen Bereichen einen nur schwer aufzuholenden Vorsprung vor anderen Kandidaten.

- *Informationsvorsprung*: Als Verwaltungsleiter hat er eine ausgeprägte Kenntnis der wichtigsten Verwaltungsvorgänge und auch während des Wahlkampfes Zugriff auf alle relevanten Informationen aus der Verwaltung.
- *Bekanntheitsgrad*: Seine Repräsentationspflichten als Stadtoberhaupt geben ihm die Möglichkeit, sich über seine gesamte Amtszeit

hinweg bei möglichst vielen Anlässen zu zeigen und mit Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar ins Gespräch zu kommen. Auch während des Wahlkampfes nutzen Bürgermeister die Möglichkeiten öffentlicher Auftritte gern, auch wenn das von den Gegenkandidaten häufig kritisiert wird. Denn nicht wenige Bürgermeister sorgen dafür, dass während des Wahlkampfes prestigeträchtige Repräsentationstermine stattfinden, wie z. B. die Eröffnung des neuen Bürgerhauses oder eines Gewerbegebietes (vgl. *Wissmann/Wissmann* 2010, 157 ff.). Da sie ihr Amt vor einer Wahl nicht ruhen lassen müssen, kann ihnen das auch niemand verwehren. Auch die Berichterstattung der lokalen Medien über die Tätigkeit des Bürgermeisters (gerne „mit Bild“) führt unterm Strich dazu, dass der Bürgermeister die bekannteste Person in der Kommunalpolitik einer Kommune ist.

In sehr seltenen Fällen kann der Vorteil des Amtes auch zum Nachteil werden (Amtsmalus), vor allem dann, wenn dem Bürgermeister in irgendeiner Weise die Verschwendung von Geld oder persönliche Bereicherung nachgesagt wird. Denn in dieser Hinsicht versteht die Wählerschaft keinen Spaß.

Aufgrund der Vorteile des Amtsbonus ist die zentrale Frage im Vorfeld einer Bürgermeisterwahl: Tritt der Bürgermeister wieder an? Denn wenn er oder sie wieder antritt, drückt dies der Wahl einen Stempel auf. Insbesondere das Kandidatenangebot bei einer Bürgermeisterwahl wird stark von der Kandidatur des Amtsinhabers geprägt.

Gespannt warten also Parteien, Wählergruppen und sonstige potentielle Interessenten an einer Kandidatur auf die Entscheidung des Amtsinhabers. Denn wenn der Bürgermeister nicht ohnehin die Altersgrenze überschreitet und aus formalen Gründen nicht mehr antreten darf, ist es allein seine Entscheidung, ob er relativ früh klarstellt, dass er wieder antreten wird, oder ob er Konkurrenten und Bürgerschaft erst knapp vor dem Ende der Bewerbungsfrist seine Entscheidung mitteilt. Parteien und Wählergruppen müssen dann zunächst einmal entscheiden, ob sie überhaupt einen Kandidaten ins Rennen schicken wollen und welches Kandidatenprofil dieser haben sollte, um bei der Wahl Chancen zu haben. Leider gibt es nur wenige empirische Untersuchungen über diese Phase vor einer Wahl, und die Ergebnisse dieser Studien lassen sich kaum auf andere Länder übertragen (vgl. z. B. *Gehne* 2002 und 2008 zu NRW). Parteien und Wählergruppen nominieren aber in vielen Fällen auch dann Kandi-

Kandidaten-
angebot

daten, wenn sie sich eigentlich nur wenige Chancen ausrechnen können, zu gewinnen. Dann dient die Kandidatur eher dazu, im Wahlkampf Flagge zu zeigen und für die Themen und Inhalte der Partei oder Wählergruppe zu werben.

Die Möglichkeit, als Einzelbewerber anzutreten, gibt es – außer in Bayern – in allen Ländern. Hinter dieser Kandidaturform können sich die unterschiedlichsten Kandidatentypen verbergen, vom berüchtigten Querulanten bis hin zum beliebten Amtsinhaber, der bewusst nicht für eine Partei antreten will. In Baden-Württemberg dürfen sogar ausschließlich Einzelbewerber zur Wahl antreten. Die Bedeutung von Einzelbewerbern für den Ausgang von Bürgermeisterwahlen kann also von Land zu Land und von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich sein und ohne Kenntnis der politischen Verhältnisse vor Ort kaum beurteilt werden.

Leider gibt es auch keine flächendeckenden Erhebungen zum Kandidatenangebot bei Bürgermeisterwahlen in Deutschland. Aus dem lückenhaften Kenntnisstand lassen sich hinsichtlich der Bedeutung von Parteikandidaten zwei Faustregeln ableiten: Der Anteil der parteinominierten Kandidaten steigt erstens mit der Gemeindegröße und hängt zweitens stark davon ab, ob die lokale politische Kultur von Parteienkonkurrenz geprägt ist, oder ob Kommunalpolitik von den Bürgerinnen und Bürgern eher als überparteiliche Sachpolitik wahrgenommen wird.

Nordrhein-Westfalen beispielsweise hatte Ende 2010 mit 45.133 Einwohnern die höchste durchschnittliche Gemeindegröße der Flächenländer in Deutschland. Laut einer vergleichenden Analyse ist Nordrhein-Westfalen außerdem das Land mit der höchsten Wahrscheinlichkeit für großen Parteieneinfluss in der Kommunalpolitik (*Holtkamp* 2008, 121). Der Anteil der parteinominierten Kandidaten bei der Bürgermeisterwahl lag 2009 in NRW bei knapp 80 %, jeweils etwa 10 % der Kandidaten waren von Wählergruppen aufgestellt worden oder traten als Einzelbewerber an.

In Thüringen, einem Land mit eher geringem Parteieneinfluss und einer durchschnittlichen Gemeindegröße von 2.388 Einwohnern, betrug der Anteil der parteinominierten Kandidaten bei der Bürgermeisterwahl 2010, bei der in ca. Zweidrittel der Städte und Gemeinden eine Wahl stattfand, knapp ein Drittel. Dagegen waren 26 % der Kandidaten von Wählergruppen nominiert und 41 % waren Einzelbewerber.

Wie gezeigt öffnen die Regeln des passiven Wahlrechts die Kandidatur potentiell für einen sehr großen Bewerberkreis. Aus der Auswertung der wenigen Studien zu Bürgermeisterwahlen lassen sich aber verschiedene Eigenschaften von Bürgermeisterkandidaten beschreiben, die für die Wahl eine wichtige Rolle spielen können (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2008, 61–63). Auf die Parteibindung wird in einem eigenen Abschnitt eingegangen:

- *Glaubwürdigkeit*: In einer der wenigen Bürgerbefragungen zu Kandidatenprofilen war bei der Frage nach den wichtigsten Eigenschaften die Glaubwürdigkeit mit weitem Abstand der Spitzenreiter (vgl. *Holtkamp* 2002, 240). In der Bürgermeisterstudie der Bertelsmann Stiftung hielten 98 % aller befragten Bürgerinnen und Bürger diese Eigenschaft für wichtig oder sehr wichtig. Was genau unter Glaubwürdigkeit zu verstehen ist und wie ein Kandidat persönliche Glaubwürdigkeit im Wahlkampf vermitteln kann, ist aber gar nicht so leicht zu klären. Einfach ausgedrückt sollte ein Kandidat nicht versuchen, etwas darzustellen, was er nicht ist. Er oder sie sollte sich so geben, kleiden und sprechen, wie er oder sie ist und selbst entscheiden, was sie oder er im Wahlkampf tut. Bürgerinnen und Bürger haben vor allem in kleineren und mittleren Kommunen die Möglichkeit, sich einen eigenen Eindruck von Kandidaten zu verschaffen. Schon kleinere Unstimmigkeiten beispielsweise zwischen veröffentlichter Biografie und eigener Darstellung im Wahlkampf können bemerkt werden und den Eindruck von Glaubwürdigkeit beeinträchtigen (vgl. auch *Löffler* 2010, 64 ff.).
- *Verwaltungskompetenz*: Auch wenn sie formal nicht vorgeschrieben ist, ist Verwaltungskompetenz für Bürgermeisterkandidaten unbedingt notwendig, denn der zukünftige Bürgermeister muss die Verwaltung führen können. Sowohl die Wählerschaft als auch Vorentscheider bei Nominierung durch Parteien oder Wählergruppen achten darauf, dass Kandidaten möglichst entweder berufliche Erfahrung in einer Gemeindeverwaltung oder einer anderen, ähnlich strukturierten öffentlichen Verwaltung vorweisen können. Nützlich kann in dieser Hinsicht auch ein juristischer oder verwaltungswissenschaftlicher Studienabschluss sein. In der repräsentativen Befragung der Bertelsmann Stiftung hielten 84 % aller befragten Bürgerinnen und Bürger Fachwissen in Verwaltungsfragen für wichtig oder sehr wichtig.
- *Führungsfähigkeit*: Die Fähigkeit, seine eigenen Idee umzusetzen, auch gegen Widerstände, wird ebenfalls als besonders wichtig

angesehen. 96 % der Befragten der Bertelsmann-Studie hielten Durchsetzungsfähigkeit für wichtig bzw. sehr wichtig. Allerdings finden sich Bürgermeister auch oft in Situationen wieder, in denen sie nicht „von oben“ ihre Vorstellung durchdrücken können, sondern verschiedene Interessen einbinden und Bürger überzeugen müssen. Also gehört zur Führungskompetenz auch die Fähigkeit, zu integrieren und zu moderieren.

- *Bürgernähe*: Ein „Kandidat zum Anfassen“ (Gisevius 1999, 64) zu sein, bedeutet nicht Anbiederung, sondern Offenheit für andere Menschen, Bereitschaft zum Gespräch und zum Zuhören – nicht nur in Wahlkampfzeiten. Bürgernähe bedeutet nicht, dass ein Kandidat jedermann immerzu Recht geben muss, um dessen Stimme zu erhalten. Das wäre auch mit der ebenfalls sehr wichtigen Glaubwürdigkeit kaum zu vereinbaren.
- *Ortsbindung*: Hinsichtlich der Bedeutung der Ortsbindung gibt es verschiedene regionale Traditionen in Deutschland. In Baden-Württemberg kommen bei Wahlen erfolgreiche Bürgermeister überwiegend nicht aus der Gemeinde ihrer Kandidatur, wenn auch häufig aus der Region. Bei ihnen kann ausgeschlossen werden, dass sie in der Kommune schon verwandt, verschwägert oder gar verfeindet sind und dadurch ihre Amtsführung negativ beeinflusst wird (Wehling 2010, 43). In Nordrhein-Westfalen dagegen wird auch von der Wählerschaft eine stärkere Ortsbindung erwartet, noch bei der ersten Direktwahl 1999 wohnten über 90 % der Kandidaten im Ort ihrer Kandidatur (Holtkamp/Gehne 2002, 75). Auch die repräsentative Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung ergab ein hohes Ausmaß an Ortsbindung von Bürgermeistern, 50 % der Befragten sind im Ort geboren oder aufgewachsen, weitere 20 % stammten aus derselben Region (Bertelsmann Stiftung. 2008, 24). Unabhängig von der Herkunft gilt aber für alle Kandidaten, dass sie im Wahlkampf in der Lage sein müssen, zu den wichtigen Themen und Problemen einer Kommune kompetent Stellung zu nehmen.

Kandidaten-
typen

Aus der Auswertung der wenigen Studien zu Bürgermeisterwahlen lassen sich etwas zugespitzt bestimmte Kandidatentypen generieren, die in der Wirklichkeit so nicht vorkommen, aber die Funktion haben, bestimmte typische Eigenschaften von Kandidaten zu repräsentieren. Ähnlichkeiten zu tatsächlich existierenden Personen sind rein zufällig:

- *Platzhirsch*: Der Platzhirsch ist als amtierender Bürgermeister in jeder Hinsicht Chef im Ring. Er ist bekannt wie ein bunter Hund, kennt jeden und weiß alles, zumindest was aus seiner Sicht wissenswert ist. Randthemen wie Ökologie, Integration oder Genderaspekte interessieren ihn weniger, dafür kennt er jeden wichtigen Unternehmer im Ort persönlich. Im Wahlkampf ist er überall, besucht jedes Fest, isst, trinkt, redet und schüttelt Hände und eröffnet das nagelneue Bürgerhaus ein Woche vor der Wahl, auch wenn es schon seit drei Monaten fertig gebaut ist. *Prognose: einfach unschlagbar!*
- *Verwaltungsprofi*: Als Amtsinhaber verwandt mit dem Platzhirsch, aber weniger gesellig. Er kennt alle Details über seine Gemeinde, kann sie aber weniger gut an den Mann oder die Frau bringen. Seine Auftritte sind etwas spröde, dafür aber fachlich kompetent. Im direkten Kontakt mit den Bürgern etwas fremdelnd. Eignet sich auch als Importkandidat, wenn der Amtsinhaber der eher barocke Typ des Platzhirsches ist und die Bürgerschaft sich wieder etwas mehr Nüchternheit wünscht. *Prognose: zwar etwas spröde, dafür aber extrem solide und langlaufend!*
- *Manager*: Der Manager orientiert sich in jeder Hinsicht an der Wirtschaft und will die Verwaltung effizienter und kundenfreundlicher machen. Seine Dynamik kann dabei aber auch verstörend wirken, vor allem auf altgediente Verwaltungsmitarbeiter. Der Wahlkampf ähnelt einer Bilanzpressekonferenz mit Leistungsbilanzen und Share-Holder-Value. Für das Menscheln lässt er sich gerne mit seiner Familie ablichten. *Prognose: schnittig, aber es fehlen Nestwärme und Stallgeruch. Erfolg eher in Großstädten!*
- *Parteisoldat*: Er ist seit Jahren in der Kommunalpolitik aktiv und hat seiner Partei in vielen Ämtern gedient. Kennt als Strippenzieher seine Leute und das parteipolitische Umfeld. Der Parteisoldat eignet sich gut als Herausforderer eines Amtsinhabers, denn niemand erwartet, dass er wirklich gewinnt, sondern dass er für seine Partei Flagge zeigen soll. *Prognose: Zieht nicht bei allen Bürgern, seine Erfolgchance hängt letztlich von der Stärke seiner Partei ab.*
- *Schützenkönig*: Ähnlich bekannt und beliebt wie der Platzhirsch, aber kein Amtsinhaber und nicht in gleichem Maße fachlich kompetent. Seinen Ruf haben ihm andere Verdienste eingebracht, sei es beim Schützenfest oder anderen beliebten ortsüblichen Brauchtümern. Er ist in der Gemeinde geboren und aufgewachsen und könnte sich auch absolut nicht vorstellen, irgendwo anders zu le-

ben. *Prognose: Der perfekte Vereinsvorsitzende, geeignet als ehrenamtlicher Bürgermeister, weniger als Verwaltungschef.*

- *Einzelkämpfer:* Der Einzelkämpfer ist in der Regel zugezogen, auch bekannt, aber eher gefürchtet, denn er sprengt jede politische Veranstaltung. Er ist meist intensiv mit einem Thema beschäftigt, dessen Wichtigkeit aber aus seiner Sicht noch viel zu wenige Menschen erkennen, weshalb er sie auch bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hinweist. Deshalb kandidiert er auch als Bürgermeister, natürlich als Einzelbewerber, da Parteien und Wählergruppen zu viele Kompromisse eingehen. *Prognose: Rettet die Welt, wird aber nie Bürgermeister!*

Wahlkampf Im Wahlkampf versuchen die Bürgermeisterkandidaten, die Wähler über ihre Person und ihr Programm zu informieren. Ziel dabei ist es, die eigenen Anhänger zu mobilisieren und neue Stimmen dazu zu gewinnen. Um dies optimal umzusetzen, muss ein Kandidat zunächst eine Wahlkampfstrategie entwickeln. Zur Strategie gehören ein Wahlprogramm, das zentrale Inhalte zusammenfasst, und die Entscheidung über die Werbemittel und welche personellen Ressourcen benötigt werden, um den Wahlkampf zu führen (vgl. *Andersen/Bovermann/Gehne* 1999, 28 ff.).

Auch der Wahlkampf bei Bürgermeisterwahlen wird stark von der Frage geprägt, ob der Amtsinhaber zur Wahl antritt. Der Bürgermeister wird im Wahlkampf bestrebt sein, die Erfolge seiner Amtszeit zu präsentieren und damit für seine Wiederwahl zu werben. Welche Vorteile er gegenüber anderen Kandidaten hat, wurde bereits weiter oben ausgeführt.

Als Gegenkandidat liegt die größte Aufgabe dagegen darin, den eigenen Bekanntheitsgrad zu steigern und nachzuweisen, warum man der bessere Bürgermeister wäre. Dazu muss klar herausgearbeitet werden, wo aus Sicht des Gegenkandidaten die Defizite des Amtsinhabers liegen und daraus eine Wechselstimmung zu produzieren. Dabei voll auf Angriff zu setzen, muss aber nicht zum Erfolg führen, da die Wählerschaft offenen Streit und Gezänk wenig schätzt, ein weiterer Aspekt, der dem Amtsinhaber in die Hände spielt (*Gisevius* 1999, 112).

Auch die lokalen Medien berichten intensiv über den Wahlkampf um das Bürgermeisteramt. Zum Teil gehört es auch zu den lokalen Gepflogenheiten, dass die Lokalzeitung öffentliche Debatten der Kandidaten organisiert, bei denen die Wählerinnen und Wähler Fragen an die Be-

werber stellen können. Oft wird von anderen Kandidaten der Vorwurf geäußert, die Amtsinhaber würden von den lokalen Medien bevorzugt. Zwischen den Wahlen ist dem aufgrund des Amtsbonus sicher zuzustimmen, es gibt aber auch die Beobachtung, dass die lokalen Medien gerade im Wahlkampf versuchen, allen wichtigen Kandidaten angemessenen Raum in der Berichterstattung einzuräumen.

In der heißen Phase des Wahlkampfes etwa vier Wochen vor der Wahl findet auch in der Kommune in der Regel ein typischer Straßen-Wahlkampf mit Plakaten, Flugblättern und Kugelschreibern, Ständen in der Fußgängerzone und Hausbesuchen statt. Zusätzlich werden mittlerweile auch die Möglichkeiten der Online-Wahlkampfführung mit Kandidatenhomepage, facebook, twitter & co. genutzt. Eine Besonderheit bei kommunalen Wahlkämpfen liegt aber im Vergleich zu anderen Wahlen in der persönlichen Erreichbarkeit vieler Wählerinnen und Wähler vor allem in kleineren und mittleren Städten und Gemeinden, die immer noch das Bild von Kommunalpolitik in vielen Regionen Deutschlands prägen. Dort ist es nicht ungewöhnlich, dass der Bürgermeister im Wahlkampf persönlich an der Haustür klingelt, um sich vorzustellen und die Bewohner an die bevorstehende Wahl zu erinnern.

Wer in der heißen Phase des Wahlkampfes die Unterstützung von ehrenamtlichen Helfern aus seiner Partei, Wählergruppe oder dem Bekanntenkreis mobilisieren kann, hat natürlich einen Vorteil. Viele Einzelbewerber müssen dagegen beispielsweise die Verteilung von Flugblättern durch bezahlte Helfer erledigen lassen, was ihre Kosten erheblich erhöht. Für den Bürgermeisterwahlkampf gibt es im Gegensatz zu anderen Wahlebenen keine staatliche Unterstützung im Rahmen der allgemeinen Parteienfinanzierung. Daher wird in der Regel auch von allen Kandidaten von Parteien und Wählergruppen erwartet, dass sie einen Beitrag zu den Kosten leisten. Außerdem besteht die Möglichkeit, Spenden zur Finanzierung des Wahlkampfes einzuwerben. Damit ist allerdings vor allem für kandidierende Amtsinhaber das Risiko verbunden, dass ein Spender tatsächlich oder vermeintlich Einfluss auf spätere Entscheidungen nehmen will (*Wissmann/Wissmann* 2010, 164). Die Erfahrungswerte hinsichtlich der Kosten eines Bürgermeisterwahlkampfes schwanken stark je nach Aufwand und Intensität. Eine Faustregel lautet, dass mindestens 1 Euro pro Einwohner eingeplant werden sollten (z. B. *Frei* 2010, 162). Ein geringer Trost dabei ist, dass Kandidaten Wahlkampfkosten in der Regel als Wer-

bungskosten von der Steuer absetzen können, auch wenn sie nicht erfolgreich waren.

Nicht ohne
(m)eine Partei?
Zu Nutzen und
Risiko der Par-
teibindung im
Wahlkampf

Rolle und Bedeutung von Parteien für Bürgermeisterwahlen schwanken stark im Ländervergleich, wie im Abschnitt „Kandidatenangebot“ am Beispiel der Länder Thüringen und Nordrhein-Westfalen bereits gezeigt werden konnte. Die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Ländern liegen in der regionalen politischen Kultur. Der Begriff politische Kultur umfasst zum einen die durch langjährige Tradition beeinflussten Verhaltensweisen politischer Akteure in einer Kommune und zum anderen die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Kommunalpolitik im Allgemeinen und auch zur gewünschten Rolle von Parteien (*Holtkamp* 2008, 113). Ausdruck der unterschiedlichen politischen Kultur kann z. B. die Frage nach Parteinähe oder Parteidistanz im Wahlkampf sein. Zwar gibt es keine flächendeckenden Erhebungen zur Rolle der Parteien im Wahlkampf, aber aus der einschlägigen Literatur ist bekannt, dass beispielsweise in Baden-Württemberg der Einfluss von Parteien weder von den Kandidaten noch von den Bürgerinnen und Bürgern besonders geschätzt wird. Ganz im Gegenteil, für den „Bürgermeister aller Bürger“ kommt es auf die Parteidistanz nach außen an, selbst wenn ein Bürgermeister Mitglied einer Partei ist und seine Mitgliedschaft in der Regel auch während seiner Amtszeit für seine Zwecke zu nutzen weiß (*Wehling* 2010, 41 ff.).

Ein anderes Bild zeigt sich in Nordrhein-Westfalen. Dort ist es weit verbreitet, für eine Partei anzutreten, auch wenn der Anteil der Einzelbewerber in den letzten Jahren zugenommen hat. Zwar sehen Kandidaten auch die Notwendigkeit, sich persönlich zu profilieren und nicht nur das Aushängeschild ihrer Partei zu sein, aber gerade in Großstädten ist ein Wahlkampf ohne finanzielle und personelle Unterstützung durch eine Partei kaum möglich. Außerdem ist die Parteilbindung bei vielen Kandidaten Teil ihres politischen Profils und ihres bisherigen politischen Werdegangs. Sich im Wahlkampf plötzlich zu stark von der eigenen Partei zu distanzieren, würde dann auch nicht unbedingt glaubwürdig wirken. Als weiterer Vorteil zeigte sich außerdem, dass Parteien gerade in Großstädten der Wählerschaft Orientierung bieten können und daher ein parteipolitisches Profil eher nützen als schaden wird (vgl. *Holtkamp/Gehne* 2002, 112 f.; *Gehne* 2008, 273 ff.).

Bei allen strategischen Überlegungen stehen Kandidaten in einem Spannungsfeld zwischen den vermuteten Erwartungen der Wählerschaft einerseits und ihrer persönlichen Glaubwürdigkeit andererseits. So kann man eine bisher „gelebte“ Distanz oder Nähe zu einer Partei nicht einfach abstreifen, nur weil daraus ein situativer Nutzen im Wahlkampf entstehen könnte. Da die (politische) Biografie des Kandidaten im Wahlkampf öffentlich wird, würde dies auch kaum verborgen bleiben.

3.3 Was passiert am Wahltag?

Für viele Kandidaten ist der letzte Wahlkampfauftritt ihre eigene Stimmabgabe im Wahllokal. Zwar darf im unmittelbaren Umfeld des Wahllokals kein Wahlkampf mehr gemacht werden. Aber das Foto eines bekannten Kandidaten oder des Amtsinhabers (mit Gattin) bei der Stimmabgabe gehört auch in der lokalen Wahlberichterstattung mittlerweile zum Standard. Dann heißt es warten, bis die Wahllokale schließen und die Stimmen ausgezählt werden können.

Stimmabgabe

Nach Schließung der Wahllokale werden die Stimmen bei der Bürgermeisterwahl in den Wahllokalen ausgezählt und das Ergebnis dem Wahlleiter gemeldet. Der Wahlleiter sammelt die Meldungen und stellt fest, ob ein Kandidat die erforderliche Mehrheit erreicht hat. Anschließend wird das Ergebnis veröffentlicht. Meistens kann schon am Wahlabend gefeiert werden. Wenn aber kein Kandidat die erforderliche Mehrheit erhalten hat, stellt der Wahlleiter fest, welche Kandidaten in der Stichwahl erneut gegeneinander antreten. Dann folgt für zwei Kandidaten eine zweite, intensive Wahlkampfphase.

Trends
der Wahl-
ergebnisse

Wahlergebnisse von Bürgermeisterwahlen werden in Deutschland nicht systematisch gesammelt und veröffentlicht. Die Veröffentlichungspraxis der Statistischen Ämter der Länder ist uneinheitlich, sodass es nicht möglich ist, sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen.

Aus der Literatur über Bürgermeisterwahlergebnissen lassen sich jedoch vier generelle Trends ableiten.

1. *Amtsinhaber haben eine sehr hohe Wiederwahlchance:* Bisher sind zwar nur in wenigen Ländern die Bürgermeisterwahlergebnisse systematisch nach der Wirkung eines Amtsbonus analysiert worden, aber Beispiele aus ansonsten sehr unterschiedlichen Ländern

weisen darauf hin, dass der Amtsbonus generell eine sehr große Bedeutung hat, unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen oder der durchschnittlichen Gemeindegröße. Bei den Bürgermeisterwahlen in Thüringen 2010 sind beispielsweise knapp 85 % der kandidierenden Amtsinhaber wiedergewählt worden, in Nordrhein-Westfalen 2009 sogar über 90 %. Wie schon im Zusammenhang mit Kandidatenangebot und Wahlkampf erläutert, prägen Bürgermeister aufgrund ihrer exponierten Position in der Kommunalpolitik das Kandidatenangebot und den Wahlkampf. Oft gibt es gerade in kleineren Kommunen gar keine aussichtsreichen Gegenkandidaten mehr, sodass der Bürgermeister auch kaum Schwierigkeiten hat, sich durchzusetzen. Auf die möglichen Ursachen einer gescheiterten Wiederwahl von Amtsinhabern wird weiter unten anhand der Ergebnisse einer der wenigen Studien zu diesem Thema eingegangen (Kern 2008).

2. *Die überwiegende Mehrheit der Bürgermeister sind Parteimitglieder:* Nach einer Erhebung der Parteizugehörigkeit aller Bürgermeister in Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern durch den Deutschen Städtetag lag der Anteil der parteigebundenen Bürgermeister insgesamt bei 75,2 %. Hinsichtlich der Parteizugehörigkeit dominieren insgesamt gesehen die CDU-Bürgermeister mit einem Anteil von 39,6 % vor den SPD-Bürgermeistern mit 28 %. Damit sind die parteilosen Bürgermeister insgesamt gesehen immer noch deutlich in der Minderheit. Nur in Schleswig-Holstein (56,9 % parteilose Bürgermeister), Baden-Württemberg (46,4 %), Niedersachsen (33,2 %) und Mecklenburg-Vorpommern (32 %) lag der Anteil der parteilosen Bürgermeister deutlich über dem Gesamtanteil (Fischer 2009, 41).
3. *Der Anteil der Partei-Bürgermeister sinkt mit der Gemeindegröße:* Sowohl beim Kandidatenangebot als auch bei den amtierenden Bürgermeistern nimmt die Bedeutung der Parteibindung mit der Gemeindegröße ab. Der Anteil der Parteimitglieder war in den Großstädten mit 92,7 % am höchsten und in den Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern mit 68,8 % am niedrigsten. Allerdings dürfte der Anteil der parteilosen Bürgermeister in Kommunen unter 10.000 Einwohner, die in der Erhebung leider nicht erfasst worden sind, deutlich über den Anteilen in den anderen Größenklassen liegen.
4. *Der Anteil der parteilosen Bürgermeister nimmt im Zeitvergleich zu:* Im Vergleich zur Erhebung der Parteizugehörigkeit der Bürger-

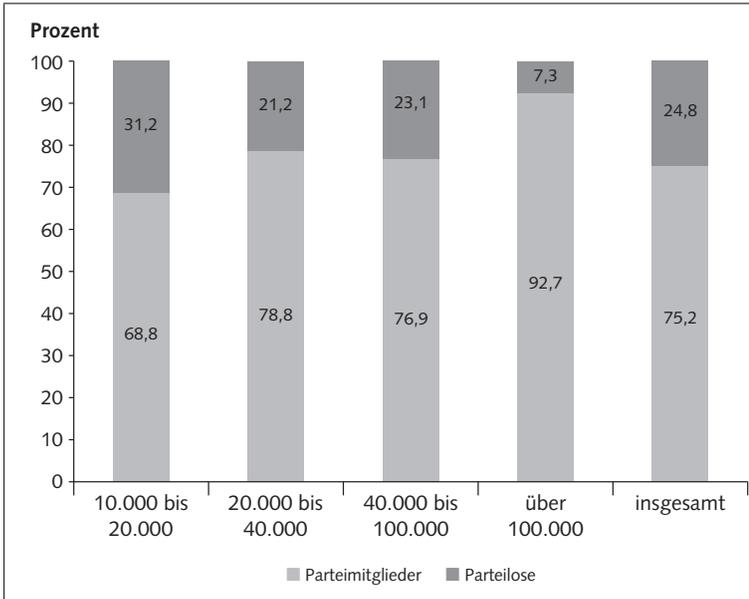


Abbildung 8: Bürgermeister nach Gemeindegröße und Parteizugehörigkeit 2007 (in %).
Quelle: Fischer 2009, 38.

meister aus dem Jahr 2001 hat der Anteil der parteilosen Bürgermeister insgesamt gesehen um 7,2 % zugenommen. Die Zunahme war besonders stark in den Städten mit 40.000 bis unter 100.000 Einwohnern (+ 15,7 %) und den Städten und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern (+ 8,5 %). In Städten und Gemeinden unter 20.000 Einwohner haben die parteilosen Bürgermeister mit 31,2 % aber bereits die SPD-Mitglieder (22,9 %) überholt. Wenn dieser Trend sich fortsetzt, wird dies langfristig auch Auswirkungen auf die Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik insgesamt haben.

Über die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen liegen keine bundesweiten Erhebungen vor. Grundsätzlich ist die Teilnahme an Wahlen in Deutschland freiwillig, jeder hat also auch das Recht, seine Stimme nicht abzugeben. Die Gründe für Nicht-Beteiligung sind vielfältig. Eine sinkende Wahlbeteiligung wird aber oft als Krisensignal gewertet, da dahinter eine schwindende Unterstützung der Demokratie vermutet wird. Es gibt aber auch den zufriedenen Nichtwähler, der

Niedrige Wahlbeteiligung

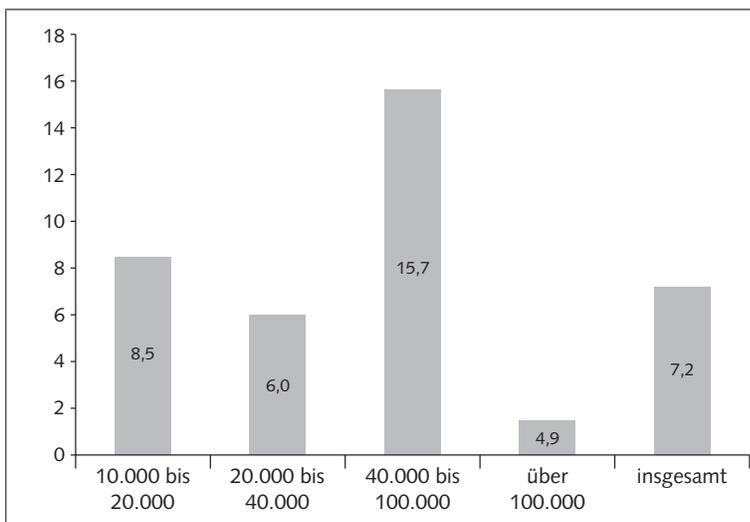


Abbildung 9: Zunahme des Anteils parteiloser Bürgermeister zwischen 2001 und 2007 in Prozentpunkten. Quelle: *Fischer* 2009, 38.

im Prinzip mit dem politischen System einverstanden ist, aber eine gerade anstehende Wahl für nicht so wichtig hält, dass er unbedingt daran teilnehmen müsste (vgl. *Andersen/Bovermann/Gehne* 1999, 38 ff.). Da bei Bürgermeisterwahlen nur sehr selten vor oder nach der Wahl repräsentative Wählerbefragungen durchgeführt werden, wissen wir relativ wenig über die speziellen Motive der Wählerschaft bei diesen Wahlen.

Es lassen sich aber aus den wenigen bekannten Studien fünf generelle Trends der Entwicklung der kommunalen Wahlbeteiligung ableiten:

1. *Die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ist niedriger als bei Bundestagswahlen:* Sie liegt im Durchschnitt bei knapp 50 %, bei der Bundestagswahl 2009 dagegen bundesweit bei 70,8 %. Dieser Unterschied lässt sich grundsätzlich aus einer unterschiedlichen Bewertung der Wichtigkeit dieser Wahlen durch die Wahlberechtigten erklären. Bundestagswahlen gelten als deutlich wichtiger als Kommunalwahlen. Dieses Urteil der Wählerschaft unterschätzt aber die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Gestaltung der Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Umgekehrt gilt daher auch, dass sich Personen eher an Kommunalwahlen beteiligen, wenn sie sich für Kommunalpolitik interessieren

und sich stetig, z. B. über die lokalen Medien, über die Themen und Prozesse der Kommunalpolitik informieren.

2. *Die Wahlbeteiligung sinkt im Zeitvergleich:* Nach einer Analyse aus dem Jahr 2008 sinkt die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen bis Ende der 1980er Jahre zunächst auf etwa 72 %, ab 1990 aber deutlich stärker bis auf durchschnittlich 48,8 % bis 2006 (Vetter 2008, 53 f.). Die Ursache für diesen Trend wird in einer generellen Abnahme von Wahlpflichtvorstellungen in der Bevölkerung gesehen, die sich in Verbindung mit der schon erläuterten geringeren Bedeutungszuschreibung auf der kommunalen Ebene deutlich stärker auswirkt, als auf der Bundesebene.
3. *Die Wahlbeteiligung sinkt mit der Gemeindegröße.* Die Wahlbeteiligung in Großstädten ist in der Regel deutlich niedriger als in mittleren und kleineren Gemeinden. Diese Unterschiede werden auf ein verschiedenes Ausmaß an sozialer, wirtschaftlicher aber auch gesellschaftlicher Integration zurückgeführt. In Großstädten ist in der Regel der Anteil der Bevölkerung höher, die einen geringeren Bildungsstand hat, arbeitslos ist, nicht dauerhaft in der Stadt wohnt und relativ wenig in ihr soziales und gesellschaftliches Umfeld (verwandtschaftliche Bindungen, Freundeskreis, Mitgliedschaft in Vereinen) integriert ist. All diese Faktoren mindern die Bereitschaft, sich politisch zu beteiligen, also auch wählen zu gehen. In kleineren Gemeinden ist dagegen tendenziell der Anteil der Bevölkerung höher, der lange in der Gemeinde lebt, sozial vernetzt ist und einer Beschäftigung nachgeht. Das alles sind Faktoren, die die Bereitschaft zur politischen Beteiligung eher erhöhen. Außerdem ist es in kleineren Kommunen leichter, sich als Bürgerin oder Bürger einen unmittelbaren Eindruck von Personen und Inhalten der Kommunalpolitik zu verschaffen. Dadurch kann auch das generelle Interesse an Kommunalpolitik höher sein.
4. *Die Wahlbeteiligung ist niedriger, wenn der zu erwartende Wahlausgang keine Spannung verspricht.* Wenn ein erfolgreicher Amtsinhaber antritt und sich entweder gar keine Kandidaten oder kein aussichtsreicher Gegenkandidat gefunden hat, ist häufig eine niedrige Wahlbeteiligung zu beobachten. Auch in diesen Fällen ist von einer geringen Mobilisierung der Wählerschaft auszugehen, da auch bei Anhängern eines Bürgermeisters der Eindruck entsteht, ihre Stimme würde nicht unbedingt zum Wahlsieg gebraucht. Aber auch seine Gegner gehen in einer solchen Situation nicht zur Wahl, da sie dem Ergebnis ohnmächtig bis gleichgültig gegenüber stehen,

weil sie mit ihrer Stimme am Wahlausgang ohnehin nichts ändern können. Umgekehrt betrachtet kann die Wahlbeteiligung in seltenen Ausnahmefällen steigen, wenn kein Amtsinhaber antritt und sich im Wahlkampf ein spannendes Rennen um den Wahlsieg abzeichnet oder wenn ein besonders umstrittener Amtsinhaber sich zur Wiederwahl stellt („Amtsmalus“).

5. *Die Wahlbeteiligung ist niedriger, wenn Bürgermeisterwahlen nicht mit anderen Wahlen gekoppelt sind.* Die Mobilisierung der Wählerschaft ist in der Regel größer, wenn mehrere Wahlen am selben Termin stattfinden, da beispielsweise auch die Medienberichterstattung zunimmt. Bei gekoppelten Wahlen besteht aber auch das Risiko einer einseitigen Beeinflussung des Wahlverhaltens bei Bürgermeisterwahlen durch die andere Wahlebene, besonders ausgeprägt bei einer Zusammenlegung mit Bundestagswahlen.

Wahl ohne
Kandidaten?

Manche Bürgerinnen und Bürger staunten nicht schlecht, als sie bei der Bürgermeisterwahl 2010 in Thüringen ihren Wahlzettel bekamen: in 28 Gemeinden war der Stimmzettel leer, denn es gab für die Bürgermeisterwahl keine Kandidaten. Die Wählerschaft wurde stattdessen aufgefordert, selbst einen Namen einer wahlberechtigten Person einzutragen, d. h. geeignete Vorschläge für das Amt zu machen. Ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, diese Stimmzettel auszuwerten, ergab sich außerdem das Problem, dass eine so gewählte Person auch gewillt sein muss, die Wahl anzunehmen. In elf dieser Gemeinden wurde auf diese Art der ehemalige Bürgermeister wiedergewählt, der eigentlich nicht mehr angetreten war. Zehn von ihnen nahmen die Wahl (wohl oder übel) auch an, einer nicht. In diesem Fall musste die Wahl wiederholt werden.

Zwar waren dies nur sehr kleine Gemeinden und es handelte sich ausschließlich um ehrenamtliche Bürgermeister, aber insgesamt gesehen zeigt dieses Beispiel, dass die Konkurrenz um den Bürgermeisterposten stark abgenommen hatte. Abgesehen von den Gemeinden ohne Kandidaten trat im Jahr 2010 nämlich in knapp Zweidrittel der Gemeinden in Thüringen nur ein Kandidat, in der Regel der Amtsinhaber, zur Wahl an. Auch in diesen Fällen kann die Wählerschaft den Namen streichen und eine andere Person eintragen. Aber auch hier gewannen meistens die Amtsinhaber die Wahl. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass gerade in kleinen Gemeinden die Suche nach geeigneten Personen, die bereit sind, für das Amt des Bürgermeisters zu kandidieren, immer schwieriger wird.

In der Regel weiß man, nachdem das Wahlergebnis feststeht, nicht sehr viel über die Motive der Wählerschaft, da nur in äußerst seltenen Fällen bei Bürgermeisterwahlen die Wählerinnen und Wähler nach Verlassen des Wahllokals nach ihren Motiven gefragt wurden.

Wahlverhalten:
Persönlichkeitswahlen

Und Wahlergebnis ist nicht gleich Wahlverhalten. Oft macht man es sich etwas zu einfach, wenn man nach der Wahl versucht, aus dem Profil des strahlenden Wahlsiegers Thesen über ein bestimmtes Wahlverhalten abzuleiten. Denn ohne Kenntnisse des Kandidatenangebotes und möglicher Alternativen kann man kaum beurteilen, ob sich die Wählerinnen und Wähler bei mehreren Kandidaten mit unterschiedlichem Profil bewusst für das „Gewinner-Profil“ entschieden haben, oder ob es beispielsweise nur einen ernstzunehmenden Kandidaten gab und die Wählerschaft im Grunde keine Wahl hatte. Daher lassen sich auf Basis unvollständiger Informationen nur schwer generalisierbare Thesen über das Wahlverhalten bei Bürgermeisterwahlen formulieren.

Grundsätzlich sind Bürgermeisterwahlen aber in erster Linie Persönlichkeitswahlen. Die Bürgerschaft hat anders als auf anderen politischen Ebenen in Deutschland die Möglichkeit, den Chef der Kommune direkt auszuwählen. Dementsprechend spielen auch beim Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger die schon vorgestellten sechs persönlichen Eigenschaften der Kandidaten eine Rolle: *Glaubwürdigkeit, Verwaltungskompetenz, Führungsfähigkeit, Bürgernähe, Orts- und Parteibindung.*

Die Bedeutung der persönlichen Eigenschaften für das Wahlverhalten wird stark durch regionale politische Kultur und die Gemeindegröße geprägt. Weiterhin ist aus Sicht des Wählers die eigene Parteibindung und als kurzfristige Einflüsse das Kandidatenangebot (v. a. Kandidatur des Amtsinhabers) sowie das Interesse für bestimmte Themen und Probleme der Kommunalpolitik von Bedeutung. Wie diese Faktoren insgesamt von den Wählern gewichtet werden und welcher ausschlaggebend für die Wahlentscheidung sind, lässt sich leider kaum vorhersagen.

Auch Bürgermeister machen sich Gedanken darüber, was für ihren Wahlsieg besonders wichtig war und was nicht. Laut der Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung waren die fünf wichtigsten fördernden Faktoren bei ihrem ersten Wahlsieg familiäre Unterstützung, Kenntnis lokalpolitischer Strukturen, Unterstützung durch Par-

Fördernde
Faktoren aus
der Sicht
von Bürger-
meistern

3. Direktwahlen – Wie wird man Bürgermeister?

tei und Fraktion, Erfahrung in Verwaltungsfragen und die Unterstützung durch ein politisches Umfeld oder Netzwerk.

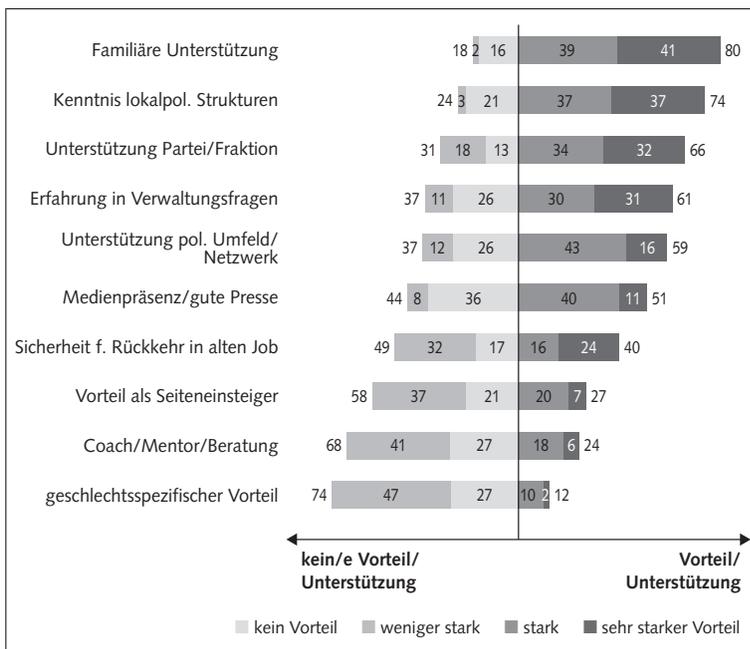


Abbildung 10: Erste Kandidatur: Fördernde Faktoren aus der Sicht von Bürgermeistern. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 37. (Rundungsbedingte Summenabweichung)

Die Medienpräsenz wird noch von etwas mehr als der Hälfte der befragten Bürgermeister für einen starken oder sehr starken Vorteil gehalten. Weniger wichtig sind dagegen Vorteile als Seiteneinsteiger oder aufgrund des Geschlechts sowie Coaching- oder Beratungsangebote.

Warum werden Bürgermeister nicht wiedergewählt?

Wie gezeigt, werden Bürgermeister in der Regel wiedergewählt. Manche aber auch nicht. Was unterscheidet diese Fälle von anderen? Dieser Frage ist *Timm Kern* in einer Studie zu abgewählten Bürgermeistern in Baden-Württemberg nachgegangen (*Kern* 2008). Zunächst konnte er feststellen, dass dort im Zeitvergleich die Nicht-Wiedergewahl in den letzten dreißig Jahren zugenommen hat. Außerdem stieg die Wahrscheinlichkeit mit der Gemeindegröße; gerade Oberbürger-

meister haben ein höheres Abwahlrisiko als Bürgermeister kleinerer Gemeinden. Außerdem kam Nicht-Wiederwahl in bestimmten Regionen häufiger vor, was der Autor unter anderem darauf zurückführte, dass eine erfolgreiche Kandidatur gegen einen Bürgermeister auch in der Umgebung Lerneffekte auslöste, nach dem Motto: „Schaut mal, es geht ja doch!“. Die Anzahl der Kandidaten spielte dabei weniger eine Rolle, wichtiger schien es dagegen, dass gegen den Amtsinhaber eine zugespitzte „1-gegen-1-Situation“ (Kern 2008, 355) geschaffen wurde. Und nicht zuletzt ist die erste Wiederwahl am gefährlichsten für einen Bürgermeister; die meisten Nicht-Wiederwahlen fanden nach der ersten Amtsperiode statt.

Was kann ein Amtsinhaber tun, um diese Niederlage zu vermeiden?

Der Autor stellte in den meisten Fällen fest, dass es diesen Bürgermeistern nicht gelang, die widersprüchlichen Erwartungen der Bürgerschaft zu erfüllen. Denn die Bürgerschaft möchte sich zwar mit ihrem Bürgermeister identifizieren („einer von uns“), er soll aber gleichzeitig Vorbild und Anführer sein. Daraus ergibt sich die Gefahr, entweder zu bürgernah zu sein und die Führungsfunktion zu vernachlässigen („Grüß-Gott-Bürgermeister“), oder zu sehr die Rolle des entscheidungsstarken Verwaltungschefs zu spielen und die Bürgernähe zu vernachlässigen („beratungsresistenter Einzelkämpfer“, Kern 2008, 356 ff.). Also gehört es zu den wichtigsten und anspruchsvollsten Herausforderungen für Amtsinhaber, diese widersprüchlichen Erwartungen im Wahlkampf und in der Amtsführung auszutarieren und die richtige Mischung aus Nähe und Distanz zu finden.

3.4 Was passiert nach der Wahl?

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger sind mit dem Ergebnis einer Wahl zufrieden. Falls nach einer Wahl gravierende Bedenken hinsichtlich formaler Mängel aufkommen, haben sie die Möglichkeit, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einzulegen. Dazu müssen Wahlberechtigte in der Regel innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens nach der Wahl schriftlich oder mündlich gegenüber dem Wahlleiter ihre Bedenken darlegen. Mängel können bei der Vorbereitung der Wahl (z. B. Kandidatenaufstellung) oder am Wahltag bei Stimmabgabe und -auszählung auftreten. In der Regel prüft der Wahlprüfungsausschuss der

Wahl-
anfechtung

Kommune die Vorwürfe und erstellt eine Beschlussempfehlung für den Rat, der dann entweder die Gültigkeit der Wahl per Ratsbeschluss feststellt, oder je nach Schwere der Mängel Maßnahmen bis hin zur Wiederholung einer Wahl einleiten kann. Falls die Bedenken der Beschwerdeführer damit nicht ausgeräumt sind, haben sie die Möglichkeit, vor dem Verwaltungsgericht zu klagen.

Amts-
einführung

In vielen Städten ändert sich nach einer Bürgermeisterwahl nicht viel, denn der alte Bürgermeister ist auch der neue.

Wenn das Amt vakant war, oder aber der amtierende Bürgermeister nicht wiedergewählt wurde, tritt ein neuer Bürgermeister an seine Stelle. Aber zunächst muss er die Wahl annehmen. Das ist in fast allen Fällen nur ein formaler Schritt, denn das war ja schließlich das Ziel einer Kandidatur für das Amt.

Die Übergabe der Amtsgeschäfte erfolgt in der Regel im Rahmen einer festlichen Sondersitzung des Rates. Der neue Amtsinhaber erhält seine Ernennungsurkunde und legt gegenüber dem Vorsitzenden des Rates, wenn er selbst diese Funktion erfüllt, gegenüber dem stellvertretendem Vorsitzenden des Rates seinen Amtseid ab. So lautet dieser beispielsweise in Hessen:

„Ich schwöre, dass ich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und die Verfassung des Landes Hessen sowie alle in Hessen geltenden Gesetze wahren und meine Pflichten gewissenhaft und unparteiisch erfüllen werde, so wahr mir Gott helfe.“⁴

Der Gottesbezug in der Eidesformel kann weggelassen werden.

Auch bei einem wiedergewählten Bürgermeister wird so verfahren. Er ist Beamter auf Zeit und erhält auch für weitere Amtszeiten eine neue Ernennungsurkunde.

Danach hat der Bürgermeister die Gelegenheit, eine programmatische Antrittsrede zu halten, die die Ziele der kommenden Jahre umreißt.

Denn es gilt die Regel: nach der Wahl ist vor der Wahl. Ein neuer Bürgermeister wird während seiner kommenden Amtszeit versuchen, sich im Amt zu etablieren, Schwerpunkte zu setzen und sein Programm umzusetzen. Ein amtierender Bürgermeister wird seine Posi-

⁴ Quelle: <http://www.friedberg-hessen.de/showstatattachment.php?unid=1088&statsid=theyneue&websiteid=normal&dumy=1201&PHPSESSID=theyneue> (18.9.2012).

tion weiter ausbauen und vertiefen. Denn der Posten wird immer nur auf Zeit besetzt und die nächste Wahl kommt bestimmt.

Während der Amtszeit eines Bürgermeisters kann es zu gravierenden Konflikten zwischen dem Amtsinhaber, dem Rat und/oder der Bürgerschaft kommen. Falsche politische Entscheidungen, persönliche Unnahbarkeit oder Untätigkeit in wichtigen Fragen können das Vertrauensverhältnis des Amtsinhabers zum Rat und zur Bürgerschaft zerstören. Besonders empfindlich reagieren kommunalpolitische Akteure auf nicht sachgemäßen Umgang mit Finanzmitteln bis hin zum Verdacht der Korruption, oder auf rechtswidriges Verhalten eines Bürgermeisters, der seine gesetzlich festgelegten Kompetenzen überschreitet (vgl. *Fuchs* 2007).

Abwahlverfahren während der Amtszeit

Eine Abwahl während der Amtszeit ist grundsätzlich in allen Ländern in Deutschland möglich, außer in Baden-Württemberg und in Bayern.

Bei der Einleitung eines Abwahlverfahrens gibt es zwei Grundmodelle: Das Initiativrecht liegt nur bei der Gemeindevertretung (Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder das Initiativrecht liegt bei der Gemeindevertretung oder der Bürgerschaft (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein). Zusätzlich gibt es Unterschiede hinsichtlich der Hürden bei der Einleitung des Verfahrens (Initiative im Rat und Bürgerbegehren) und der Zustimmungsquoren bei der Abwahl selbst.

Eine ausführliche Übersicht zu den gesetzlichen Grundlagen findet sich im Anhang dieses Buches.

Besonders hoch sind die Hürden für ein Abwahlverfahren beispielsweise in Sachsen. Bei einer Einleitung des Verfahrens durch den Rat müssen die Mitglieder mit Dreiviertelmehrheit für die Abwahl stimmen, bei Einleitung durch die Bürgerschaft muss ein Drittel der Wahlberechtigten ein Abwahlbegehren unterschreiben. Bei der Abwahlabstimmung muss erstens die Mehrheit der Abstimmenden für eine Abwahl des Bürgermeisters stimmen und zweitens muss diese Mehrheit mindestens 50 % der Wahlberechtigten umfassen (Zustimmungsquorum).

Niedrigere Hürden gibt es dagegen z.B. in Rheinland Pfalz. Hier kann nur der Rat das Verfahren einleiten, dazu müssen zwei Drittel der Mitglieder zustimmen. In der Abstimmung muss ebenfalls die Mehrheit für die Abwahl stimmen, diese muss aber 30 % der Wahlberechtigten umfassen.

Gemessen an der Gesamtzahl der Städte und Gemeinden in Deutschland kommen erfolgreiche Abwahlverfahren aber äußerst selten vor. Nach einer Untersuchung von *Daniel Fuchs* ließ sich aber folgendes Muster für erfolgreiche Abwahlverfahren rekonstruieren (*Fuchs* 2007, 105):

Die Erfolgchancen eines Abwahlverfahrens sind größer

- in kleinen Kommunen,
- bei hoher Abstimmungsbeteiligung,
- bei einem einstimmigen Einleitungsbeschluss des Rates,
- wenn im gleichen Land bereits erfolgreiche Abwahlen stattgefunden haben,
- wenn der Bürgerschaft die Gründe für die Abwahl überzeugend vermittelt wurden und
- wenn Wahlbeteiligung und Zustimmungsqüoren nicht zu weit auseinanderliegen.

Schon die Möglichkeit, einen Bürgermeister abzuwählen, kann aber dazu führen, dass Amtsinhaber sich um mehr Bürgernähe und ein konstruktive Zusammenarbeit mit dem Rat bemühen.

3.5 Zusammenfassung

- Um Bürgermeister zu werden, muss ein Bewerber wenige formale Voraussetzungen erfüllen, vor allem sind keine besonderen beruflichen Qualifikationen notwendig (passives Wahlrecht).
- Für die Nominierung als Bürgermeisterkandidat gibt es zwei Wege: Zum einen kann ein Bürgermeisterkandidat von einer Partei/Wählergruppe vorgeschlagen werden und zum anderen kann er mit einer ausreichenden Zahl von Unterstützungsunterschriften zur Wahl antreten.
- Für den Wahlkampf und auch die Nominierung anderer Parteien oder Einzelbewerber ist es entscheidend, ob der amtierende Bür-

germeister wieder zur Wahl antritt. Dieser besitzt aufgrund seines Amtsbonus erhebliche Vorteile bei der Wahl.

- Von einem Bürgermeisterkandidaten wird erwartet, dass er glaubwürdig ist, Verwaltungskompetenzen und Führungsfähigkeiten besitzt, sich bürgernah verhält und eine gewisse Ortsbindung mit bringt.
- Kandidierende Bürgermeister haben eine hohe Wiederwahlchance.
- Bürgermeisterwahlen sind Persönlichkeitswahlen. Die Bedeutung der persönlichen Eigenschaften und der Parteibindung für das Wahlergebnis wird stark durch die regionale politische Kultur und die Gemeindegröße geprägt.

4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?

Dezernent, Bäcker oder Arbeitsloser – Bürgermeister können vor ihrer Wahl viele Berufe ausgeübt haben, denn das passive Wahlrecht stellt keine besonderen Qualifikationsanforderungen an Bürgermeister. Aber wer sind die Bürgermeister in Deutschland? Zur Beantwortung dieser Fragen wird am Anfang des Kapitels der typische Bürgermeister vorgestellt und dann werden Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Bürgermeistern zusammengefasst. Der zweite Teil des Kapitels widmet sich typischen Karrierewegen von Bürgermeistern in Kommunalpolitik, Verwaltung und als Seiteneinsteiger.

4.1 Das soziale und berufliche Profil

Der typische
Bürgermeister

Darf ich vorstellen: *Stefan Meier*. Er ist Bürgermeister einer mittelgroßen Stadt irgendwo in Deutschland. Er ist fünfzig Jahre alt, verheiratet und hat zwei Kinder, die beide aber schon studieren. Er ist in „seiner“ Stadt aufgewachsen und hat dann Rechtswissenschaften studiert. Vor seiner Wahl war Stefan Meier Dezernent in der Stadtverwaltung einer Nachbargemeinde. Seine Kandidatur wurde von einer der beiden großen Parteien unterstützt.

Stefan Meier gibt es nicht, sondern er steht hier stellvertretend für den typischen Bürgermeister in Deutschland, dessen Eigenschaften in verschiedenen empirischen Studien über das Sozialprofil dieser Berufsgruppe herausgearbeitet wurde.

Der typische Bürgermeister ist nicht jung oder weiblich und hat auch keinen Migrationshintergrund.

Beispiel:

Michael Adam (SPD), Bürgermeister von Bodenmais (ab 2008), Bayern

Das bedeutet aber nicht, dass echte Bürgermeister niemals von diesem Bild abweichen.

Michael Adam wurde im März 2008 im Alter von 23 Jahren zum Bürgermeister von Bodenmais gewählt, einem Kurort mit etwas über

3.000 Einwohnern im Bayerischen Wald. *Michael Adam* ist evangelisch, bekennend schwul und SPD-Mitglied. Er studierte seit dem Wintersemester 2005/2006 Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg, konnte sein Studium aber aufgrund seiner Wahl zum Bürgermeister bisher nicht abschließen. Ende November 2011 folgte der nächste Schritt auf der Karriereleiter. *Michael Adam* wurde in der Stichwahl zum Landrat des Landkreises Regen gewählt.⁵

Ein Bürgermeister mit diesem Profil in Bayern fällt natürlich auf, weil er nicht dem erwarteten Bild entspricht und deshalb auch besondere mediale Aufmerksamkeit erhält.

Nach allem was wir wissen, ist er aber eben nicht der typische Bürgermeister, ob in Bayern oder anderswo. Das Bild des fiktiven, typischen Bürgermeisters *Stefan Meier* ist zwar weniger bunt, deutet aber darauf hin, dass das Amt für eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe interessant ist, die auch sonst wichtige Positionen in Parlamenten, Regierungen und Verwaltung besetzt. In dieser Hinsicht sind Bürgermeister ein Teil der politisch-administrativen Führungsgruppe in Deutschland.

Übrigens wurde *Michael Adam* höchst wahrscheinlich nicht deshalb gewählt, weil er jung oder homosexuell ist, sondern weil er der Bürgerschaft ein konkretes Zukunftskonzept präsentiert hatte und vor allem auch als eine frische Alternative zum Amtsinhaber der CSU auftrat, der sich hinsichtlich seiner Wiederwahl seiner Sache wohl etwas zu sicher war und seinen Gegenspieler unterschätzt hat.⁶

Im Weiteren beziehen sich die Erläuterungen des sozialen und beruflichen Profils der Bürgermeister in Deutschland auf die Ergebnisse einer repräsentativen Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung, die Ende 2007 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag und dem Städte- und Gemeindebund durchgeführt wurde. Befragt wurden insgesamt 860 hauptamtliche Bürgermeister in Städten und Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern.

Nur 4 % der hauptamtlichen Bürgermeister in Kommunen über 2.000 Einwohner sind weiblich. In größeren Städten liegt dieser Anteil aber

Geschlecht,
Alter und
Migrations-
hintergrund

⁵ Zum Profil: www.michael-adam.eu (18.9.2012).

⁶ Vgl.: http://www.welt.de/regionales/muenchen/article1810431/Juengster_Buergermeister_Bayerns_watscht_CSU_ab.html (18.9.2012).

4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?

etwas höher, in Städten zwischen 20.000 und 75.000 Einwohnern sind 9 % und Städten über 75.000 Einwohner 8 % der Stellen mit Frauen besetzt. Vergleicht man verschiedene Altersgruppen, findet man in der Altersgruppe der 40–49-jährigen mit 8 % einen leicht erhöhten Anteil an Bürgermeisterinnen.

Betrachtet man die Verteilung der Amtsinhaber auf verschiedene Altersgruppen, zeigt sich, dass die meisten Bürgermeister zum Zeitpunkt der Befragung zwischen 50 und 60 Jahre alt waren. Jüngere Amtsinhaber sind selten zu finden, nur 7 % waren unter 39 Jahre alt. Aufgrund der oberen Altersgrenzen sind Bürgermeister aber auch keine überalterte Berufsgruppe, 16 % der hauptamtlichen Bürgermeister sind über 60 Jahre alt.

Einen Migrationshintergrund haben nur 2 % der Bürgermeister in Deutschland. Das liegt zum einen daran, dass für eine Kandidatur die deutsche Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedslandes vorliegen muss, eine Bedingung, die viele Migranten beispielsweise mit türkischem Hintergrund nicht erfüllen. Zum anderen ist auch die Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in anderen Bereichen von Politik und Verwaltung noch relativ gering, sodass Bürgermeister in dieser Hinsicht sich kaum vom Gesamtbild abheben.

Familienstand
und Bildung

90 % aller Bürgermeister in Deutschland sind verheiratet. In Städten über 50.000 Einwohner liegt der Anteil der verheirateten Amtsinha-

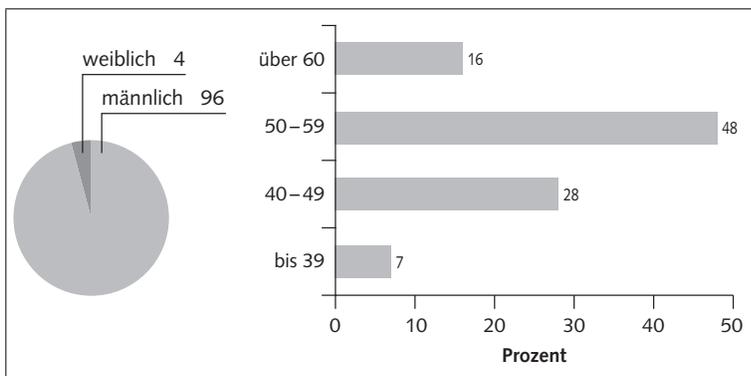


Abbildung 11: Geschlecht und Alter von Bürgermeistern.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008 (Sonderauswertung hauptamtliche Bürgermeister).

ber mit 81 % deutlich unter dem Gesamtanteil. Der Anteil der verheirateten Frauen liegt ebenfalls mit 80 % spürbar unter dem der Männer mit 91 %. Bei 53 % der verheirateten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ist der Ehepartner oder die -partnerin ebenfalls berufstätig. Ebenfalls 90 % aller Bürgermeister haben mindestens ein Kind. Allerdings ist bei 59 % aller Bürgermeister das jüngste Kind schon über 18 Jahre alt, Kinder bis 12 Jahre haben nur 15 %, sodass sich bei den meisten Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern die Frage nach der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit nicht mehr im selben Ausmaß stellt, als wenn ihre Kinder noch klein wären. Der Anteil der kinderlosen Bürgermeisterinnen liegt aber mit 23 % deutlich über dem der Männer mit 9 %, sodass man davon ausgehen muss, dass die Frage nach „Kinder ODER Karriere“ von Frauen stärker im Sinne der Karriere beantwortet werden musste.

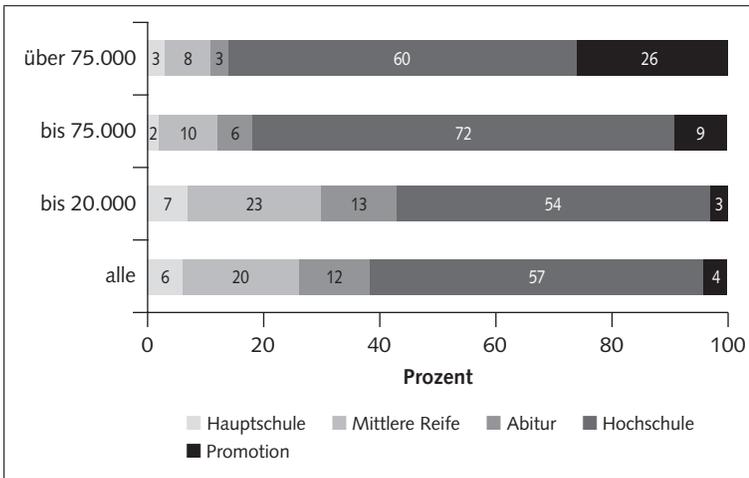


Abbildung 12: Bildungsabschlüsse der hauptamtlichen Bürgermeister nach Gemeindegröße. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008 (Sonderauswertung hauptamtliche Bürgermeister).

Ein Bürgermeister muss studiert haben, das gilt zumindest für die Mehrheit der hauptamtlichen Bürgermeister in Deutschland. 57 % haben einen Hochschulabschluss, 4 % sind gar promoviert worden. Hauptschulabschluss und mittlere Reife sind selten und eher bei älteren Amtsinhabern zu finden. Wie eine ergänzende Frage ergab, haben diese aber alle eine Lehre oder eine andere berufliche Ausbildung

4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?

absolviert, hauptsächlich im öffentlichen Dienst. Daher haben sie ihre Qualifikationen nicht an einer Hochschule erworben, sondern Verwaltung von der Pike auf gelernt. Das geht aber heutzutage fast nur noch in kleineren Gemeinden. In größeren Städten erwarten die Bürgerinnen und Bürger ein höheres formales Bildungsniveau. Mit der Gemeindegröße steigt daher auch der Anteil der promovierten Amtsinhaber deutlich an, in Städten über 75.000 Einwohner haben etwas mehr als ein Viertel einen Dokortitel und auch der Anteil der Hochschulabsolventen liegt mit 60 % etwas über dem Gesamtanteil.

Berufliche Tätigkeit vor Amtsantritt

Bürgermeister sind vor ihrer ersten Wahl überwiegend hauptberuflichen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst nachgegangen. Differenziert man nach Bereichen, waren 36 % im Öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene tätig und 25 % in einem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung. 12 % der Amtsinhaber waren sogar entweder Dezernent oder bereits Bürgermeister in einer anderen Kommune, bevor sie in ihr derzeitiges Amt gewählt wurden. Nur ein Viertel aller Amtsinhaber waren selbstständig, in der Privatwirtschaft oder in einem anderen Bereich tätig.

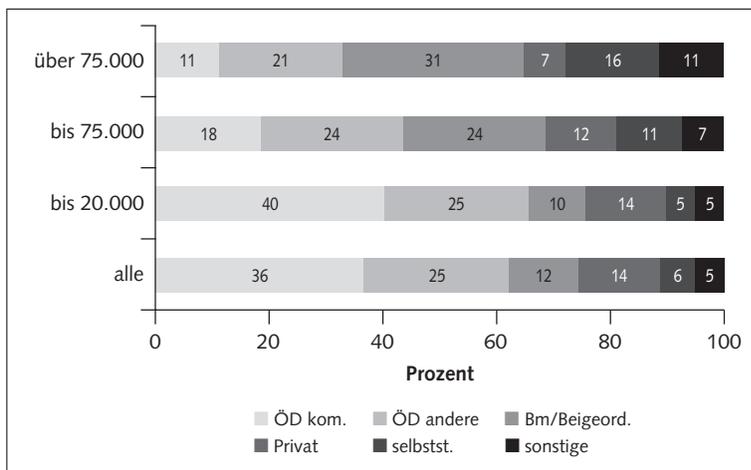


Abbildung 13: Hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bürgermeisteramt nach Gemeindegröße.

Quelle: Bertelsmann 2008 (Sonderauswertung hauptamtliche Bürgermeister). Abweichungen von 100 % aufgrund von Rundungen.

In Kommunen über 75.000 Einwohnern ist der Anteil der Bürgermeister, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, mit 34 % am höchsten. In der Gruppe der Bürgermeister mit Verwaltungserfahrung steigt mit der Gemeindegröße der Anteil der Amtsinhaber, die bereits in einer anderen Kommune Dezernent oder Verwaltungschef waren und liegt in Kommunen über 75.000 Einwohnern mit 31 % sogar 19 Prozentpunkte über dem Gesamtanteil. Daher kann man davon ausgehen, dass gerade in Großstädten erwartet wird, dass sich Amtsinhaber bereits als Dezernent oder in einer anderen leitenden Funktion bewährt haben müssen. Wenn sie dann auch noch promoviert sind (s. o.), umso besser. Weiterhin deckt sich dieser Befund mit der Beobachtung, dass der Bürgermeisterposten in kleineren Gemeinden von Amtsinhabern auch als Sprosse auf der Karriereleiter wahrgenommen wird. Nach der ersten erfolgreichen Wahl zeigt man, dass man es kann und bewirbt sich beizeiten auf den Bürgermeisterposten einer größeren Kommune, der mehr Prestige und eine bessere Bezahlung verspricht.

Andererseits gibt es aber in größeren Städten auch bessere Chancen für Bürgermeister, die berufliche Erfahrungen in anderen Bereichen, beispielsweise der Privatwirtschaft, gemacht haben. Quereinsteiger aus der Wirtschaft haben dann gute Chancen, wenn Kommunen ihre Verwaltung in den letzten Jahren in Richtung privatwirtschaftlicher Managementstrukturen umorganisiert haben.

In kleineren Kommunen dagegen, die weniger Beschäftigte in der Verwaltung und je nach Größe und gesetzlicher Regelung auch nur einen oder zwei Dezernenten haben, ist die eigene Verwaltungskompetenz des Bürgermeisters umso wichtiger, da der Verwaltungschef deutlich mehr selbst in die Hand nehmen muss, als der Oberbürgermeister einer Großstadt, der mehr delegieren kann.

Bürgermeister haben überwiegend einen persönlichen Bezug zu ihrer Amtsgemeinde. 69 % von ihnen stammen aus derselben Region, knapp über 50 % sind sogar im selben Ort geboren oder aufgewachsen. Örtliche Nähe und Kenntnis der Kommune werden einerseits von sehr vielen Bürgerinnen und Bürgern erwartet, andererseits bekommt ein potentieller Bürgermeister durch Ortsbindung auch eher Zugang zu politischen Netzwerken in Parteien oder Wählergruppen und steigert so seine Chancen, bei der Vorauswahl von Bürgermeisterkandidaten durch Parteien und Wählergruppen berücksichtigt zu werden.

Räumliche
Herkunft

4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?

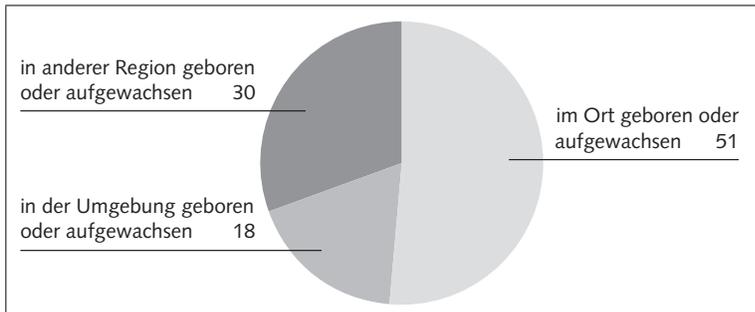


Abbildung 14: Räumliche Herkunft der Bürgermeister.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 24 (Abweichung aufgrund von Rundungen möglich).

Aus der Forschung ist aber auch bekannt, dass diese Frage von der Bürgerschaft regional sehr unterschiedlich bewertet wird. In Baden-Württemberg erwartet die Wählerschaft, dass der Bürgermeister nicht aus dem Ort selbst stammt, wohl aber aus der Region, da so der Anschein von sog. Vetternwirtschaft vermieden werden kann (Wehling 2010, 26). In Bayern dagegen, einem Land mit ähnlicher langer Erfahrung mit der Direktwahl von Bürgermeistern, kommen die Amtsinhaber eher aus dem Ort selbst, was unter anderem mit der Rekrutierung von möglichen Bürgermeistern durch die Parteien und Wählergruppen erklärt werden kann (Fuchs 2010, 52).

Kommunalpolitik und Parteien

Neben ihrer Erfahrung im Rahmen ihrer hauptberuflichen Tätigkeit waren 57 % der hauptamtlichen Bürgermeister auch vor Amtsantritt im Bereich der ehrenamtlichen Kommunalpolitik aktiv. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Mitgliedschaft im Rat, dem 43 % vor ihrer ersten Wahl angehörten. Nur sehr wenige waren ehrenamtliche Bürgermeister (3 %), bevor sie den Posten des hauptamtlichen Bürgermeisters übernahmen.

Über die Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern gibt die Studie der Bertelsmann Stiftung leider keine Auskunft. In dieser Frage wird daher auf eine Erhebung des Deutschen Städtetags zurückgegriffen. Eingeflossen sind allerdings nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern.

Insgesamt gesehen stellen die Unionsparteien die meisten Bürgermeister in Deutschland, knapp 40 % sind Mitglied der CDU oder CSU, 28 % sind SPD-Mitglieder und 24,8 % sind parteilos. Knapp 8 % sind

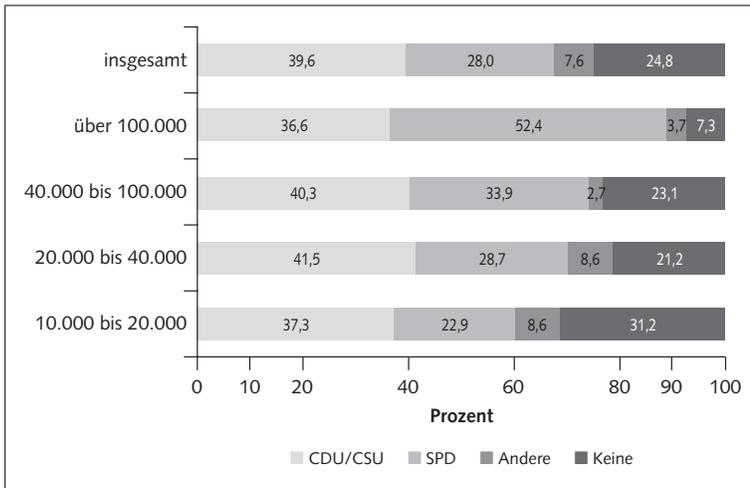


Abbildung 15: Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern nach Gemeindegrößenklassen (2007). Quelle: Daten aus Fischer 2009, 38.

Mitglied anderer Parteien (u. a. Grüne, FDP und Die Linke). Die CDU/CSU stellt auch in den Kommunen unter 100.000 Einwohnern jeweils die größte Gruppe an Bürgermeistern, die SPD liegt nur in Städten über 100.000 Einwohnern mit 52,4 % der Amtsinhaber vorne. Der Anteil der parteilosen Bürgermeister dagegen ist in dieser Größenklasse am niedrigsten. Ihr Anteil sinkt generell mit steigender Gemeindegröße. In Städten und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner haben 31,2 % der Bürgermeister kein Parteibuch, in Großstädten haben nur noch 7,3 % der Bürgermeister keine Parteimitgliedschaft.

Parteiämter (Vorsitz, Vorstandsmitglied o. Ä.) bekleiden nur sehr wenige hauptamtliche Bürgermeister. Mit der Übernahme des Bürgermeisterpostens werden solche Ämter meist niedergelegt, da sonst der Eindruck entstehen könnte, der Bürgermeister mache Parteipolitik und sei nicht für alle Bürgerinnen und Bürger da.

Analysiert man die Struktur der Parteizugehörigkeit in Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohnern in den einzelnen Bundesländern, kann man durchaus auch regionale Besonderheiten in der parteipolitischen Zusammensetzung erkennen. In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen hat über die Hälfte der Bürgermeister ein CDU-Parteibuch, in Bayern knapp unter 50 % ein Parteibuch

4. Die üblichen Verdächtigen – Wer wird Bürgermeister?

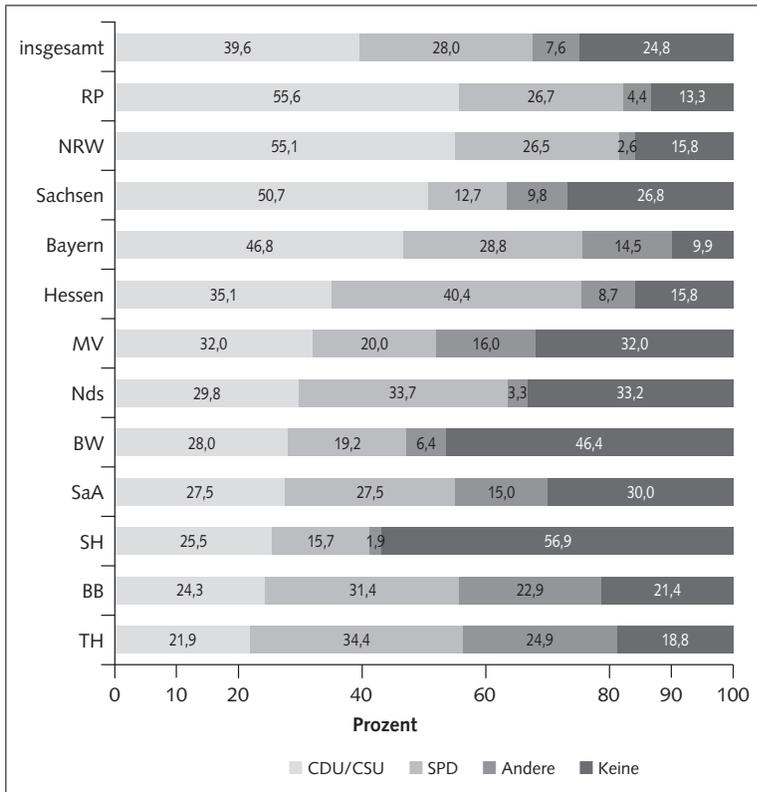


Abbildung 16: Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern nach Ländern (2007).
Quelle: Daten aus Fischer 2009, 38.

der CSU. In Hessen, Niedersachsen, Brandenburg und Thüringen stellen die SPD-Mitglieder jeweils die größte Gruppe an Bürgermeistern, wenn auch mit deutlich niedrigeren Anteilen als bei den Ländern mit CDU/CSU-Mehrheit. Auffallend viele parteilose Bürgermeister gibt es in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Andere Parteien spielen tendenziell in Ostdeutschland eine wichtigere Rolle. In Brandenburg und Thüringen ist jeweils knapp ein Viertel Mitglied einer kleineren Partei. In beiden Ländern ist aber der Anteil der Bürgermeister mit einem Parteibuch der Linkspartei eher gering (Brandenburg 4,3 %, Thüringen 6,3 %). In Brandenburg sind dagegen 11,3 % der Bürgermeister Mitglieder der FDP und in Thüringen

15,6 % der Bürgermeister Mitglied anderer Parteien und Gruppierungen, die in der Befragung des Städtetages nicht weiter ausgewiesen sind. Eine Analyse der zurückliegenden Bürgermeisterwahlen in Thüringen deutet jedoch darauf hin, dass sich hinter dieser Sammelkategorie vor allem Mitglieder von Wählergruppen verbergen, die in Thüringen eine wachsende Bedeutung haben.

Es gibt in Deutschland einige prominente Amtsinhaberinnen, z. B. die ehemalige Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main *Petra Roth* (CDU), die von 1995 bis 2012 Stadtoberhaupt der Bankenmetropole war.

Warum gibt es so wenige Bürgermeisterinnen?

Beispiel:

Petra Roth, langjährige Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Hessen

Petra Roth konnte 1995 die erste Oberbürgermeister-Direktwahl der Stadt Frankfurt am Main (650.000 Einwohner) für sich entscheiden. Sie wurde zweimal wiedergewählt. *Petra Roth* war von 1977 bis 1989 und von 1993 bis 1995 Mitglied der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung und von 1987 bis 1995 Mitglied des hessischen Landtags. *Petra Roth* zählt aufgrund der überregionalen Bedeutung der Bankengstadt Frankfurt am Main sowie ihres Engagements im Präsidium des Deutschen Städtetags zu den bekanntesten Stadtoberhäuptern in Deutschland. *Petra Roth* hat im Jahr 2012 vorzeitig ihr Amt zur Verfügung gestellt, um so einen Generationswechsel an der Stadtspitze zu ermöglichen.⁷

Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil gibt es aber zu wenige Bürgermeisterinnen in Deutschland. Nur 4 % aller Verwaltungsspitzen sind Frauen. Auch andere politische Spitzenpositionen sind immer noch weitgehend männlich besetzt, auch wenn es mit Angela Merkel seit 2005 die erste Bundeskanzlerin gibt und im Jahr 2011 drei Länder in Deutschland von Frauen regiert wurden (Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen). Was für die Spitzenämter gilt, lässt sich auch für die Repräsentativorgane zeigen: Weder im Bundestag, noch in den Landesparlamenten stellen Frauen auch nur die Hälfte der Mitglieder, geschweige denn die Mehrheit. Für die Gemeinderäte gibt es keine Gesamterhebung nach Geschlecht. Nach einer Erhebung des Deut-

⁷ <http://www.fr-online.de/frankfurt/ob-petra-roth-schluss--punkt--aus,1472798,16344506.html> (18.9.2012).

schen Städtetags in Städten über 10.000 Einwohner waren knapp ein Viertel aller Mitglieder von Gemeinderäten weiblich.

Über die Ursachen für die Unterrepräsentation von Frauen gibt es viele Vermutungen. Im Rahmen dieses Kapitels bietet es sich an, Frauen zu Wort kommen zu lassen, die es geschafft haben, gewählt zu werden. In der Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung wurden die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber nach den Ursachen der Unterrepräsentation von Frauen gefragt. Die Einschätzungen unterscheiden sich – abgesehen vom wichtigsten Grund – deutlich zwischen Männern und Frauen. Aus der Sicht von Bürgermeisterinnen und

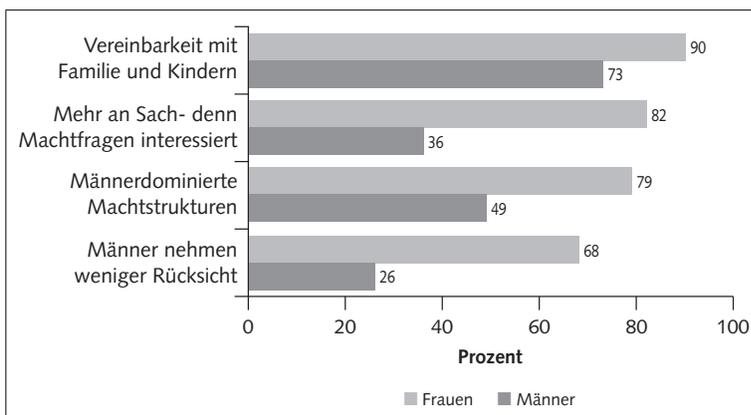


Abbildung 17: Die vier wichtigsten Gründe für Unterrepräsentation aus der Sicht von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 29.

Bürgermeistern ist die wichtigste Ursache für die Unterrepräsentation von Frauen die mangelnde Vereinbarkeit ihres Amtes mit Familie und Kindern. Dieses Problem ergibt sich für Frauen genauso in vielen anderen Bereichen von Verwaltung und Wirtschaft. Nach oben wird die Luft dünn, wenn der Arbeitsalltag in Spitzenpositionen ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse von Müttern (und auch Vätern) gestaltet wird. Der zweitwichtigste Grund war aus Sicht der Bürgermeisterinnen, dass Frauen eher an Sach- denn an Machtfragen interessiert sind (82 %). Das hat vor allem Folgen im Prozess der parteiinternen Kandidatenkonkurrenz vor Wahlen. Dort gelingt es Männern häufiger, sich durchzusetzen, auch weil ihre Netzwerke die Parteiführung do-

minieren. Daher überrascht es wenig, wenn als dritte Ursache von immer noch vier Fünfteln der Bürgermeisterinnen die männerdominierten Machtstrukturen genannt werden. Immerhin knapp die Hälfte der männlichen Befragten sieht das ähnlich, auch wenn die männliche Orientierung an Machtfragen nur von gut einem Drittel so gesehen wird.

Gut zwei Drittel der Bürgermeisterinnen bescheinigen Männern außerdem wenig Rücksichtnahme auf Frauen, sei es hinsichtlich der Vereinbarkeit oder im Zusammenhang mit der Durchsetzung ihrer Interessen.

Die Bedeutung der Machtstrukturen für die parteiinterne Vorauswahl von Kandidaten für Spitzenämter, und damit der Bevorzugung männlicher Kandidaten durch männliche Vorentscheider, ist auch in anderen Studien unterstrichen worden (vgl. z.B. *Holtkamp/Schnittke* 2010). Und das ist umso erstaunlicher, da fast alle Parteien interne Quoten oder Quoren haben, die vorschreiben, dass ein gewisser Anteil von Führungsposten und Mandaten von Frauen besetzt werden sollen. Ein festgelegter Geschlechterproporz würde bei Bürgermeisterwahlen aber ins Leere laufen, da es ja immer nur eine Kandidatin oder einen Kandidaten geben kann. Also kann man Frauen nur empfehlen, ihren mühsamen Weg durch die Organisationen fortzusetzen, eigene Netzwerke zu bilden und dafür zu sorgen, dass eine Kandidatin auch aufgestellt wird, wenn sie besser ist als ein männlicher Bewerber. Gesetzlich festgelegte Quoten, die für einen gleichen Anteil von Männern und Frauen in Kommunalvertretungen sorgen sollen, können diesen Prozess unterstützen, da sich durch eine Erhöhung der Frauenanteile an den Mandaten insgesamt gesehen auch die männerdominierten Machtstrukturen langsam aufweichen würden.

4.2 Karrierewege: Kommunalpolitik, Verwaltung, Wirtschaft

Laut Gabler Wirtschaftslexikon ist ein Beruf eine „dauerhaft angelegte, i. d. R. eine Ausbildung voraussetzende Betätigung, die Arbeitskraft sowie Arbeitszeit überwiegend in Anspruch nimmt“ (vgl. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/beruf.html>). Folgt man dieser Definition, ist Bürgermeister ein Beruf, da die Ausübung zumindest aus der Sicht der Amtsinhaber auf Dauer angelegt ist und von der

Bürgermeister
– ein Beruf?

überwiegenden Inanspruchnahme der Arbeitskraft ausgegangen werden kann. Eine Bürgermeister-Ausbildung gibt es in Ansätzen, wenn es um die Verwaltungskompetenzen geht, aber kein Studium mit dem Abschluss „Diplom-Bürgermeister“.

Wie schon in Kapitel 3 erläutert, gibt es im Wahlrecht keine festgelegten Anforderungen an die berufliche Qualifikation. Theoretisch kann jeder, der bestimmte Minimalanforderungen erfüllt (Alter, Staatsbürgerschaft), Bürgermeister werden. Ob er Dezernent, Rechtsanwalt, Bäcker oder Arbeitsloser ohne Ausbildung ist, spielt keine Rolle, wenn ein Kandidat bei der Bürgermeisterwahl genügend Wähler davon überzeugen kann, dass er der Richtige für das Amt ist. Abgesehen von dieser formalen Betrachtungsweise sind natürlich bestimmte Eigenschaften und Fähigkeiten nützlich und notwendig und werden auch von den Bürgerinnen und Bürgern erwartet. Auch darauf wurde schon eingegangen. Ausgehend von realen Amtsinhabern lassen sich aber bestimmte typische Karrierewege von Bürgermeistern unterscheiden, die in den nächsten Abschnitten vorgestellt werden.

Karriereweg
Kommunal-
politik

Bürgermeister mit kommunalpolitischem Hintergrund waren in der Regel längere Zeit Mitglied des Rats und darüber hinaus Vorsitzender einer Ausschusses oder gar Fraktionsvorsitzender ihrer Partei. Außerdem waren sie in der Ortspartei engagiert und hatten auch dort Ämter bis hin zum Ortsvorsitz inne. Falls sie vor ihrer ersten Wahl Vorsitzende ihrer Partei waren, legen sie dieses Amt nach ihrer Wahl zum Bürgermeister oft nieder, da ein zu starkes parteipolitisches Engagement das angestrebte Image des Bürgermeisters beeinträchtigen könnte. Bürgermeister mit Vergangenheit in der Kommunalpolitik sind in ihrer Kommune in der Regel sehr gut in ihrer Partei vernetzt. Das hat ihnen auch bei der Nominierung zum Bürgermeisterkandidaten sehr geholfen. Ihre Verwaltungserfahrung beruht auf ihrer langjährigen Erfahrung als Ratsmitglied und weniger auf ihrer beruflichen Tätigkeit. Sie waren in einem anderen Bereich des öffentlichen Dienstes (z. B. Lehrer oder Polizist) oder als Selbstständiger beruflich tätig, da sich diese Tätigkeiten besser mit den zeitlichen Anforderungen eines kommunalen Mandates vereinbaren lassen. Der Karriereweg Kommunalpolitik ist eher in Ländern anzutreffen, in denen Parteien und Wählergruppen großen Einfluss auf die Nominierung der Bürgermeisterkandidaten haben (z. B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern). Selten wechseln auch Politiker von anderen politischen Ebenen auf den Bürgermeisterposten, dann aber eher in Großstädten.

Beispiel:

Günther Scheib, Bürgermeister von Hilden bis 2009, Nordrhein-Westfalen

Günther Scheib (SPD) war von 1999 bis 2009 der erste direkt gewählte hauptamtliche Bürgermeister der Stadt Hilden, die in der Nähe von Düsseldorf liegt und gut 55.000 Einwohner hat. *Günther Scheib*, von Beruf Gymnasiallehrer, begann seine kommunalpolitische Karriere 1978 als Ratsmitglied, war von 1989–1994 stellvertretender ehrenamtlicher Bürgermeister und vor seiner ersten Wahl von 1994–1999 ehrenamtlicher Bürgermeister. Er wurde 2004 wiedergewählt und trat 2009 nicht mehr zur Wahl an (*Gehne* 2008, 239 ff.). *Günther Scheib* ist ein typisches Beispiel für die Rekrutierung aus der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen nach Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister. Bei der ersten landesweiten Direktwahl 1999 hatten etwas über 50 % der Kandidatinnen und Kandidaten Erfahrung oder Vorpositionen in der Kommunalpolitik (*Holtkamp/Gehne* 2002, 73).

Bürgermeister mit Verwaltungshintergrund haben meistens am Anfang ihres Werdegangs eine Ausbildung in der öffentlichen Verwaltung gemacht und/oder ein Studium an einer Verwaltungsakademie oder Hochschule für öffentliche Verwaltung absolviert. Nach Abschluss des Studiums beginnt der zukünftige Bürgermeister seine Karriere als Amtsleiter oder Kämmerer in einer Kommunalverwaltung, bei einer Kreisverwaltung oder auch einer Landesbehörde. Er ist eher parteidistanziert. Gerade in kleineren Gemeinden werden Verwaltungsfachleute auch schon relativ jung zum ersten Mal zum Bürgermeister gewählt. Je nach Größe der Kommune der ersten Wahl ist es auch nicht ungewöhnlich, dass sich ein Bürgermeister nach einigen Jahren um den Bürgermeisterposten einer größeren Stadt bewirbt, der ein höheres Prestige verspricht und auch besser bezahlt wird. Besonders verbreitet und gut erforscht ist dieser Karriereweg in Baden-Württemberg (vgl. *Wehling* 2010). Hier gelten vor allem die Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl und die Hochschule für Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg als Kadenschmieden für den Bürgermeisternachwuchs des Landes.

Karriereweg
Verwaltung

Beispiel:

Stefan Mohrdieck, Bürgermeister von Brunsbüttel, Schleswig-Holstein

Stefan Mohrdieck (parteilos) wurde im Februar 2011 zum Bürgermeister von Brunsbüttel (13.000 Einwohner) gewählt. Er hatte nach

seinem Realschulabschluss zunächst eine Verwaltungsausbildung bei der Stadt Brunsbüttel absolviert. Parallel zu seiner Tätigkeit in der Verwaltung hat *Stefan Mohrdieck* seine Fachhochschulreife nachgeholt und anschließend an einer Fachhochschule für Verwaltung ein Studium als Diplom Verwaltungswirt (FH) absolviert. Anschließend setzte er seine berufliche Karriere in der Stadtverwaltung Brunsbüttel fort, 2006–2008 als Leiter des Bereichs Innere Verwaltung und Büroleitender Beamter (Stellvertreter des Bürgermeisters in Verwaltungsangelegenheiten). Ab 2008 bis zu seiner Wahl zum Bürgermeister 2011 war *Stefan Mohrdieck* Geschäftsführer der Stadtwerke Brunsbüttel.⁸

Karriereweg
Seiteneinsteiger

Seiteneinsteiger sind Bürgermeister, die vor ihrer ersten Wahl weder in einer öffentlichen Verwaltung gearbeitet haben noch ein langjähriges Engagement in der Kommunalpolitik vorweisen. Sie haben verschiedene Berufe in der Wirtschaft ausgeübt oder waren selbstständig. In der Regel haben sie einen Bezug zur Gemeinde und sind bei ihrer ersten Wahl als Einzelbewerber angetreten oder wurden von einer kleinen Partei oder Wählergruppe bzw. einem Wahlbündnis unterstützt. Seiteneinsteiger kommen für größere Parteien dann in Frage, wenn sie sich in einer Minderheitsposition befinden und einen Kandidaten präsentieren wollen, der sich deutlich von einem Amtsinhaber mit kommunalpolitischem oder Verwaltungshintergrund unterscheidet. Seiteneinsteiger sind eher in kleineren bis mittelgroßen Kommunen zu finden.

Beispiel:

Holm Günther, Oberbürgermeister von Crimmitschau, Sachsen.

Holm Günther (parteilos) wurde im Juni 2003 ohne Unterstützung einer Partei oder Wählergruppe in der Stichwahl zum Oberbürgermeister von Crimmitschau (20.000 Einwohner) gewählt. Sein Amtsvorgänger musste aufgrund von Untreuevorwürfen sein Amt aufgeben. *Holm Günther* ist geborener Crimmitschauer und machte dort 1974 sein Abitur und studierte anschließend an der Hochschule für Bauwesen und schloss sein Studium 1978 als Diplom-Ingenieur ab. Danach arbeitete er noch zu DDR-Zeiten von 1979–1989 im Stadtbauamt Crimmitschau. 1990 wechselte er als Angestellter ins elterliche Bekleidungsgeschäft, übernahm dies 1991 und führte es von 1992 bis zu seinem Amtsantritt als Oberbürgermeister 2003 als Modehaus Gün-

⁸ Quelle: www.stefan-mohrdieck.de (18.9.2012).

ther weiter. Bei der Oberbürgermeisterwahl 2010 wurde *Holm Günther*, jetzt von der Wählergruppe „Für Crimmitschau“ nominiert, im ersten Wahlgang mit deutlicher Mehrheit wiedergewählt.⁹

Neben den Amtsinhabern, die nie etwas anderes werden wollten, als Bürgermeister ihrer Heimatgemeinde, gibt es auch diverse Spitzenpolitiker in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die ihre politische Karriere auf der kommunalen Ebene begannen und (Ober-)Bürgermeister waren, bevor sie auf anderer politischer Ebene höhere Ämter einnahmen.

Bürgermeisteramt als Sprosse auf der Karriereleiter

Der nächste Schritt dahin kann beispielsweise die Bewerbung um ein Landtagsmandat sein. Eine Studie über die Karriereverläufe von Landtagsabgeordneten in Deutschland ergab, dass 46 % aller befragten Landtagsabgeordneten sog. kommunalpolitische Aufsteiger waren, darunter auch Bürgermeister und Landräte (*Borchert/Stolz* 2003, 160). Ein kommunales Engagement kann erhebliche Vorteile mit sich bringen, da auch Landtagskandidaten von ihrem dort erworbenen Bekanntheitsgrad profitieren können. Wie häufig insgesamt gesehen Bürgermeister auf die Landes-, Bundes- oder EU-Ebene wechseln, ist aber nicht bekannt.

Beispiel:

Erwin Teufel, Bürgermeister von Spaichingen (1964–1972) und Ministerpräsident von Baden-Württemberg 1991–2005

Erwin Teufel, Ministerpräsident von Baden-Württemberg von 1991–2005, begann nach einer Verwaltungsausbildung seine Karriere als Bürgermeister von Spaichingen (1964–1972), zog 1972 in den Landtag ein, war von 1972–1978 Staatssekretär in verschiedenen Ressorts der Landesregierung und wurde anschließend bis zu seiner Wahl zum Ministerpräsidenten 1991 Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion.¹⁰

Die Tätigkeit als Bürgermeister bietet viele Gestaltungsmöglichkeiten, ist aber auch anspruchsvoll und fordert den Amtsinhaber über die normalen Bürozeiten hinaus. Bisher gelingt es in der Regel, die Posten der hauptamtlichen Bürgermeister zu besetzen, auch weil die Besoldung und Versorgung als Wahlbeamter attraktiv ist (→ [Kapitel 5](#)). Aus verschiedenen Gründen mehren sich die Anzeichen, dass die Gewinn-

Nachwuchsprobleme

⁹ Quelle: www.holm-guenther.de (18.9.2012).

¹⁰ Quelle: www.erwin.teufel.de (18.9.2012).

nung von geeignetem Nachwuchs in Zukunft schwieriger werden könnte (vgl. auch Witt 2010, 198):

- *Zu viel Öffentlichkeit:* Auch wenn Bürgermeister im Vergleich zu anderen Politikern einen ganz guten Ruf haben, stehen ihre Familien und sie selbst permanent unter öffentlicher Beobachtung. Damit einher geht der Verlust der Privatsphäre und damit an Lebensqualität. Das kann Bewerber abschrecken, zumal es andere gut bezahlte Tätigkeiten in der Verwaltung gibt, die weniger exponiert sind.
- *Vereinbarkeit mit der Familie:* Das Bürgermeisteramt ist ein Vollzeitjob und mehr als das. Um die Verwaltung kümmert er sich vormittags und nachmittags, dann bis in den Abend hinein um Rat und Parteien und Vereine und die Bürgerschaft ist am Wochenende dran. Da bleibt wenig Zeit für Frau und Kinder. Und von einem berufstätigen Ehepartner kann ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin nicht mehr ohne Weiteres erwarten, dass er oder sie den Ausfall des Partners oder der Partnerin bereitwillig akzeptiert.
- *Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten:* Gerade durch die kommunale Finanzkrise werden in vielen Kommunen die Gestaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Wenn ein Bürgermeister als eine Art Insolvenzverwalter die Kürzungs- und Schließungsbeschlüsse des Rates ausführen muss, wird er bei seiner Bürgerschaft nicht unbedingt beliebter. Aber auch der Rat hat je nach Kommunalverfassung Möglichkeiten, die Kompetenzen des Bürgermeisters einzuschränken, sodass dem Anspruch eines Bürgermeisters, seine Gemeinde zu gestalten, von anderen Akteuren und Umständen deutliche Grenzen gesetzt werden können.
- *Unkalkulierbares Abwahlrisiko:* Wenn die Situation einer Kommune, auch in Folge von äußeren Umständen wie der gesamtwirtschaftlichen Situation, der Steuergesetzgebung des Bundes oder ähnlichen von einem Bürgermeister wenig oder kaum zu beeinflussenden Rahmenbedingungen immer schlechter wird, kann dies auch dazu führen, dass die Bürgerschaft den Bürgermeister für die sinkende Lebensqualität zur Rechenschaft zieht und ihn abwählt, ohne dass er wirklich die Möglichkeit gehabt hätte, dies zu ändern. Das gehört zum Berufsrisiko von Bürgermeistern. Denn Wahlergebnisse sind trotz der hohen Erfolgchancen von Amtsinhabern nicht bis ins Letzte kalkulierbar. Abgewählte Bürgermeister sind oft tief frustriert und verstehen nicht, was sie falsch gemacht haben sollen und empfinden die Abwahl als persönliche Demütigung. Auch die

Aussicht auf diese (mögliche) Erfahrung kann geeignete Bewerber abschrecken. Beschäftigte in anderen Wirtschaftsbereichen können ebenso unverschuldet ihren Job verlieren, aber sie haben in der Regel keinen sehr anstrengenden Wahlkampf hinter sich und standen nicht im selben Ausmaß im Mittelpunkt wie ein Bürgermeister, dessen Misserfolg auch immer und zuerst auf ihn selbst zurück fällt.

4.3 Zusammenfassung

- Bürgermeister sind vorwiegend männlich, zwischen 50 und 60 Jahre alt. Bürgermeister kommen zumeist aus der Region, in der sie gewählt wurden. Sie sind selten jung, weiblich oder haben einen Migrationshintergrund.
- Viele Bürgermeister haben studiert und waren vor ihrer Wahl meistens in leitenden Positionen in öffentlichen Verwaltungen tätig. In größeren Städten haben aber auch Seiteneinsteiger Chancen, gewählt zu werden.
- Frauen sind aus verschiedenen Gründen (nicht nur) im Bürgermeisteramt unterrepräsentiert. Ein wichtiger Grund dafür liegt in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Bürgermeister in großen Städten sind häufiger Parteimitglieder als die Amtsinhaber in kleinen Städten. Die Bedeutung der Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern hängt aber auch von der regionalen politischen Kultur ab.

5. Akten, Sitzungen, Händeschütteln – Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

Die Tätigkeit eines Bürgermeisters ist sehr vielfältig. Täglich hat er mit den verschiedensten Akteuren aus Verwaltung, Bürgerschaft, Parteien oder Unternehmen aus seiner Kommune zu tun. Dazu kommt noch eine ebenso große Vielfalt an Themen und Problemen, denen ein Bürgermeister seine Aufmerksamkeit widmen muss. Ausgehend von einem typischen Tag im Leben eines Bürgermeisters werden im folgenden Kapitel die wichtigsten Aufgabenbereiche und Bezugsgruppen eines Bürgermeisters dargestellt. Abschließend wird die Frage beantwortet, was ein Bürgermeister dafür eigentlich bekommt, und das nicht nur im materiellen Sinne.

5.1 Aufgabenspektrum eines Bürgermeisters

Tagesablauf Der Tag eines Bürgermeisters beginnt früh und endet oft spät. Im folgenden Abschnitt wird der typische Tagesablauf eines Bürgermeisters einer mittelgroßen Kommune beschrieben. Mit wem hat ein Bürgermeister zu tun? Welche Themen müssen bearbeitet werden? Und wer hilft ihm dabei? Die Darstellung orientiert sich an Tagesabläufen echter Bürgermeister, die im Internet recherchiert wurden.

6:30 Uhr: Bürgermeister stehen früh auf, denn sie haben viel zu tun. Die Arbeit beginnt schon morgens am Frühstückstisch. Wenn ein Bürgermeister bei Brötchen und Kaffee die Zeitung aufschlägt, sieht er nicht selten sich selbst. Denn im Lokalteil geht es häufig auch um seine Arbeit. Das Frühstück ist oft die einzige Gelegenheit am Tag, die eigene Familie zu sehen. Auf dem Weg zum Auto spricht ihn ein Nachbar auf die defekte Straßenlaterne zwei Häuser weiter an. Der Bürgermeister sagt zu, dass sich jemand darum kümmert.

08:00 Uhr: Der Bürgermeister betritt seinen Arbeitsplatz, das Rathaus. In seinem Büro wartet bereits seine Sekretärin, um mit ihm die Termine des Tages zu besprechen. Ohne diese Unterstützung wäre sein Tagesablauf kaum zu bewältigen.

08:30 Uhr: Der Bürgermeister führt einige Telefonate, die am Vortag noch nicht erledigt werden konnten und sieht die Post durch. Auch E-Mails gehören dazu. Ein großer Teil der Post besteht aus Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich mit persönlichen Anliegen, aber auch politischen Forderungen direkt an den Bürgermeister wenden. Diese müssen sortiert und bewertet werden. Der Bürgermeister muss entscheiden, ob er selbst die Anfragen beantwortet, oder ob sie erst zur Klärung in der Verwaltung bearbeitet werden müssen. Jeder Brief wird beantwortet, denn jeder Bürger will mit seinem Anliegen vom Bürgermeister ernst genommen werden.

09:00 Uhr: Die Dezernenten kommen zu regelmäßigen Besprechungen laufender Vorgänge. Der Bürgermeister muss als Leiter der Verwaltung die wichtigsten Vorgänge kennen. Bei diesen Besprechungen werden neue Aufgaben verteilt, aber auch die Ergebnisse von Anfragen besprochen. Auch die Angelegenheit mit der kaputten Straßenlampe wird an den zuständigen Dezernenten weitergegeben.

10:00 Uhr: Der Bürgermeister fährt zu einem Pressetermin. Der Neubau der Turnhalle einer Grundschule wird eröffnet. Kinder haben ein Programm einstudiert. Der Bürgermeister muss sich leider früher verabschieden, da weitere Termine anstehen.

10:30 Uhr: Heute wird eine Bürgerin 100 Jahre alt. Der Bürgermeister gratuliert ihr persönlich, überreicht ihr einen Blumenstrauß und plaudert ein wenig mit der Jubilarin und ihrer Familie.

11:00 Uhr: Zurück im Rathaus beginnt eine Besprechung zur Vorbereitung der Ratssitzung am heutigen Abend. Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Rates. Er geht noch einmal die Tagesordnung durch. Wichtige Themen wurden im Vorfeld in den zuständigen Ratsausschüssen beraten. Trotzdem kann auch immer noch etwas Neues dazu kommen. Der Bürgermeister ruft den Vorsitzenden einer Ratsfraktion an, um einen möglichen Konflikt im Vorfeld auszuräumen.

12:00 Uhr: Kurzes Mittagessen im Büro, danach Unterschriftenmappen und Aktenstudium wichtiger Verwaltungsvorgänge. Der Bürgermeister diktiert einige Briefe, u. a. an einen möglichen Investor, den er zur Besichtigung eines Grundstückes im Gewerbegebiet einlädt.

14:00 Uhr: Sitzung mit einer Arbeitsgruppe aus Verwaltungsmitarbeitern. Für die Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes muss ein Konzept erstellt werden. Dazu gehören die Anträge auf Fördermittel des Lan-

des und der EU, die Suche nach einem Investor und die Frage nach der passenden Form der Beteiligung von Anwohnern, Gewerbetreibenden und anderen interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie natürlich eine realistische Zeitplanung. Es werden Arbeitsbündel geschnürt und vereinbart, wann ihm über den Fortschritt des Projektes wieder berichtet wird.

16:00 Uhr: Der Bürgermeister trifft sich zu einem regelmäßigen Beratungstermin mit der Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Vereine. Aufgrund der geringeren Einnahmen aus der Gewerbesteuer im kommenden Haushaltsjahr zeichnet es sich ab, dass die Zuschüsse für Vereine gekürzt werden müssen. Der Bürgermeister bemüht sich im Vorfeld um einen Konsens mit den Vereinen. Es wird vereinbart, gemeinsam bei ortsansässigen Unternehmen um Spenden für die Vereine zu werben.

17:00 Uhr: Die örtliche Handwerkskammer hat zu einem Empfang eingeladen. Der Bürgermeister spricht ein Grußwort. Beim anschließenden Stehempfang führt er mehrere kurze Gespräche mit Gästen der Veranstaltung. Diese Gespräche sind sehr wichtig für ihn, denn nicht jeder, der ein Anliegen hat, kommt zur wöchentlichen Bürgersprechstunde. Er wird oft bei Veranstaltungen und anderen Gelegenheiten von Bürgerinnen und Bürgern angesprochen.

18:00 Uhr: Der Bürgermeister eröffnet die Ratssitzung. Die Tagesordnung ist heute relativ kurz. Wie lange die Sitzung dauern wird, ist schlecht einzuschätzen. Anschließend sind jedenfalls keine Termine mehr vereinbart, da die Zeit nach der Sitzung oft noch für informelle Gespräche mit Ratsmitgliedern genutzt wird.

Der Bürgermeister ist schon um 22:00 Uhr wieder zuhause.

Dieser beispielhafte Tag im Leben eines Bürgermeisters zeigt, wie groß die Bandbreite an Themen, Tätigkeiten und Personen aus ganz unterschiedlichen Bereichen einer Kommune ist, mit denen ein Bürgermeister Tag für Tag konfrontiert wird. Er muss in verschiedenen Handlungsfeldern stets kompetent, freundlich und verbindlich wirken, denn das erwarten mehr oder weniger alle Personen von ihm, denen er begegnet. Dabei steht er auch stets im Mittelpunkt des Interesses, denn er ist aufgrund seines Amtes die zentrale Figur in der Kommune. Das Beispiel weist auch darauf hin, dass ein Bürgermeister im Alltag wenig Zeit für Privates und seine Familie hat. Das kann eine zusätzliche Belastung sein, die vielleicht auch manchen an sich ge-

eigneten Bürgermeisterkandidaten von einer Bewerbung um das Amt abschreckt (→ Kapitel 4).

In unserem fiktiven Beispiel hatte der Bürgermeister einen 14-Stunden-Arbeitstag. Das scheint extrem zu sein, kommt aber gar nicht so selten vor, da Bürgermeister auch unter der Woche oft Abendtermine haben, beispielsweise bei Vereinen oder Verbänden, oder auch am Wochenende präsent sein müssen.

Arbeitszeit
von Bürger-
meistern

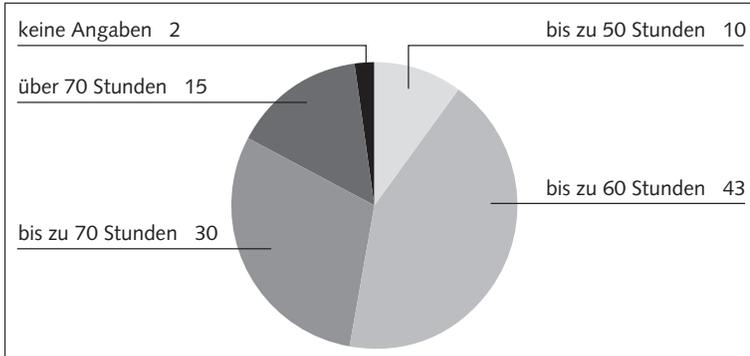


Abbildung 18: Arbeitszeit als hauptamtlicher Bürgermeister pro Woche.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 40.

In der Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung gaben nur 10 % der hauptamtlichen Bürgermeister an, bis zu 50 Stunden in der Woche zu arbeiten (Bertelsmann Stiftung 2008, 40). 43 % geben an, bis zu 60 Stunden zu arbeiten, 30 % gar bis zu 70 Stunden in der Woche. Eine Minderheit von 15 % war sogar über 70 Stunden die Woche beruflich tätig. Das Ausmaß der wöchentlichen Arbeitsbelastung steigt mit der Gemeindegröße.

Der Anteil der Bürgermeister, die über 70 Stunden die Woche arbeiten, liegt in Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern mit 53 % am höchsten. Dagegen ist der Anteil der Bürgermeister mit bis zu 60 Stunden Wochenarbeitszeit in Kommunen bis 20.000 Einwohner mit 44 % am höchsten. Die Angaben für Gemeinden mit 2.000–5.000 Einwohner sind schwer zu interpretieren, da hier auch die Angaben ehrenamtlicher Bürgermeister eingeflossen sind, die eine niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit haben (Bertelsmann Stiftung 2008, 40). Der Zusammenhang zwischen Arbeitszeitbelastung und Gemeinde-

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

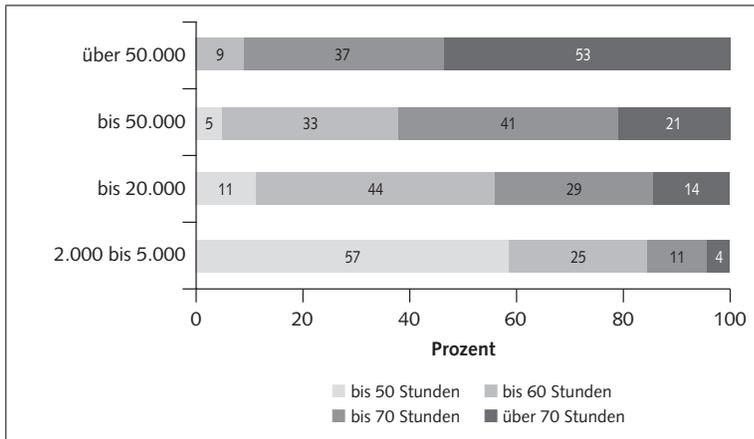


Abbildung 19: Arbeitszeit der Bürgermeister pro Woche nach Gemeindegröße.
Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 40.

größe liegt darin, dass beispielsweise in Großstädten die Anzahl der terminlichen Verpflichtungen ungleich viel höher sein kann, als in einem Dorf. Andererseits ist aber auch der persönliche Arbeitsstil ausschlaggebend. Wenn ein Bürgermeister mehr oder weniger alles selbst macht, wird er häufiger erst nach Einbruch der Dunkelheit zuhause sein. Teilt er sich manche Aufgaben, z. B. bei Repräsentationsterminen mit seinen stellvertretenden Bürgermeistern, kann das seine Arbeitsbelastung reduzieren. Allerdings muss der Bürgermeister entscheiden, wann er unbedingt selbst vor Ort sein will, beispielsweise bei einem Termin in einem Ortsteil, in dem viele seiner Wählerinnen und Wähler wohnen.

In einer anderen Befragung von Bürgermeistern in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg in Städten über 20.000 Einwohnern ging es nicht nur um das Ausmaß der wöchentliche Arbeitszeit der Amtsinhaber, sondern es wurde auch danach gefragt, welchen Anteil ihrer Arbeitszeit Bürgermeister für verschiedene Tätigkeiten verwenden. In beiden Ländern wurde der größte Teil der Arbeitszeit für die Verwaltung verwendet, in Nordrhein-Westfalen (NRW) mehr als die Hälfte, in Baden-Württemberg (BW) knapp die Hälfte der Arbeitszeit. In BW wird knapp ein Drittel der Arbeitszeit den Bürgerinnen und Bürgern gewidmet, in NRW gut ein Viertel. An dritter Stelle folgt in beiden Ländern der Anteil der Arbeitszeit, der für den Rat aufgewendet

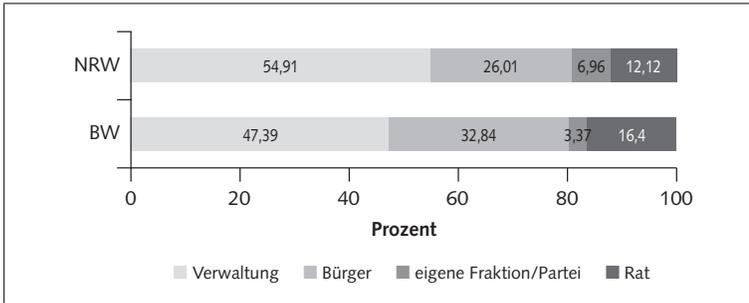


Abbildung 20: Durchschnittliche Anteile der Arbeitszeit für verschiedene Tätigkeiten im Ländervergleich BW und NRW. Quelle: *Gehne/Holtkamp 2005*, 121.

wird. Hier ist der Anteil in BW etwas höher als in NRW. Wenn sie Parteimitglieder sind, ist auch die Zusammenarbeit mit der eigenen Fraktion im Rat ein Zeitfaktor für den Bürgermeister, auch wenn dieser in NRW etwas höher anzusetzen ist, als in BW.

5.2 Bürgermeister und Verwaltung

Der Bürgermeister leitet die Verwaltung. Diese Aufgabe nimmt in der Regel den Hauptteil seiner Zeit in Anspruch. Die Aufgaben der Kommunalverwaltung sind, wie am Beispiel eines typischen Arbeitstages gezeigt wurde, sehr unterschiedlich. Der Bürgermeister ist als Leiter der Verwaltung im Prinzip für alles zuständig und für alles verantwortlich, was in seiner Verwaltung passiert. Da er aber weder in allen Bereichen kompetent sein kann, noch die Zeit hat, alles selbst zu erledigen, ist eine Verwaltung arbeitsteilig aufgebaut. Je nach Größe der Kommune und abhängig von ihrem Status als kreisfrei oder kreisangehörig unterscheidet sich das Aufgabenspektrum und auch die Ausstattung mit Personal und finanziellen Ressourcen.

Verwaltungs-
leitung

Der Bürgermeister hat in folgenden Bereichen in allen Ländern nicht durch den Rat entziehbare Kompetenzen bei der Leitung der Verwaltung (*Wissmann/Wissmann 2010*, 5 f.):

- Organisation der Verwaltung und der Geschäftsverteilung,
- Personalentscheidungen bis zu einer bestimmten Höhe in der Hierarchie,
- Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung,

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

- Entscheidung über Auftragsangelegenheiten.

Diese Kompetenzen können aber erweitert werden, indem der Rat weitere Aufgaben auf den Bürgermeister überträgt, die er dann in dessen Auftrag ausführt. Der Rat kann beispielsweise weitere Personalentscheidungen auf den Bürgermeister übertragen und ihm damit mehr Einfluss auf die Auswahl von Führungskräften in seiner Verwaltung geben.

Der Bürgermeister ist außerdem Dienstvorgesetzter der Dezernenten, Beamten, Angestellten und Arbeiter der Kommune.

Seine Macht, also die Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen bei der Leitung der Verwaltung, hat aber auch ihre Grenzen. Zum einen muss er sich natürlich an das geltende Recht halten, was auch von der kommunalen Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung und Landesregierung) kontrolliert wird. Eine Schätzung geht davon aus, dass 80–85 % der Tätigkeiten einer Kommune in irgendeiner Form durch Gesetzgebung der EU, des Bundes oder des Landes oder durch Richtlinien, Erlasse und Verfügungen der Aufsichtsbehörden festgelegt ist (*Schäfer* 2011, 41). Das betrifft vor allem die *Auftragsangelegenheiten* und *pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten*, bei deren Ausführung der kommunale Spielraum gering bis gar nicht vorhanden ist (→ [Kapitel 2](#)). Zum anderen muss der Bürgermeister seine Macht mit dem Rat teilen, der das andere Hauptorgan der Gemeindeverwaltung ist. Er muss die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse vorbereiten und ausführen, kann diese aber auch in Inhalt und Zielrichtung beeinflussen. Außerdem haben Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Verbände und weitere Interessengruppen und auch die lokale Wirtschaft bestimmte Erwartungen an ihn. Die besondere Herausforderung für einen Bürgermeister liegt nun darin, in diesem sehr beschränkt wirkenden Aufgabenfeld die Bereiche zu finden oder zu definieren, in denen er Handlungsspielräume hat, die er zum Wohl der Gemeinde nutzen und sich selbst profilieren kann. Beispiele dafür werden in Kapitel 6 vorgestellt.

Aufbau einer
Stadtver-
waltung

Abbildung 21 zeigt den fiktiven Aufbau der Kommunalverwaltung einer kreisangehörigen Stadt mittlerer Größe. Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung. Er hat in dieser Funktion einen Allgemeinen Vertreter, in diesem Fall der Kämmerer, der auch Leiter des Dezernates 2 ist. Er vertritt den Bürgermeister als Leiter der Verwaltung, wenn dieser im Urlaub oder krank ist.

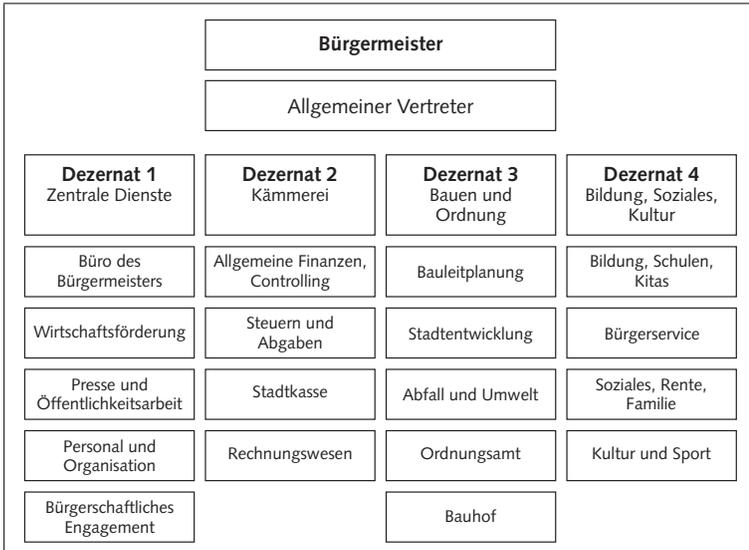


Abbildung 21: Fiktiver Organisationsplan einer mittelgroßen, kreisangehörigen Kommune

Darüber hinaus gibt es in diesem Beispiel zwei weitere Dezernate: Dezernat 3 umfasst die Bereiche Bauen und Stadtentwicklung sowie das Ordnungsamt und die Themen Abfall und Umwelt. Das Dezernat 4 ist zuständig für Bildung im weiteren Sinne, Soziales, Kultur und Sport. Auch der Bürgerservice ist dort angesiedelt.

Die Regelungen zur Anzahl der Dezernate sind in den Ländern unterschiedlich. Meistens muss es ab einer bestimmten Gemeindegröße mindestens einen Kämmerer geben, auf weitere Regelungen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Die Dezernenten leiten ihren Arbeitsbereich eigenständig in Abstimmung mit dem Bürgermeister. Zu diesem Zweck gibt es regelmäßige Sitzungen der Dezernenten mit dem Bürgermeister, in denen laufende Vorgänge besprochen und Aufgaben verteilt werden. Diese Form der kollegialen Verwaltungsführung ist in einigen Ländern stärker in der Kommunalverfassung verankert als in anderen (→ [Übersicht 2 Anhang](#)). In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bilden Bürgermeister und Dezernenten ein Verwaltungsorgan, der Bürgermeister hat aber weiterhin ein beschränktes Weisungsrecht gegenüber den Dezernenten. In Hessen dagegen ist der Bürgermeister Vorsitzender des kollegialen Führungsgremiums (Ma-

gistrat) ohne besonderes Weisungsrecht gegenüber den Dezernenten. Der Magistrat entscheidet mit Mehrheit. Nur bei Stimmengleichheit ist die Stimme des Bürgermeisters ausschlaggebend. Auch aufgrund dieser Konstruktion wird das Machtpotential des Bürgermeisters in Hessen geringer eingeschätzt als beispielsweise in Baden-Württemberg, wo der Bürgermeister gegenüber den Dezernenten ein uneingeschränktes Weisungsrecht hat und es keine in der Kommunalverfassung festgeschriebene kollegiale Verwaltungsführung gibt (→ [Kapitel 2](#)).

Die Dezernenten, die mit ihm zusammen gewissermaßen die kommunale Regierung bilden, kann sich ein Bürgermeister nicht alleine aussuchen. An dieser Stelle endet in allen Kommunalverfassungen seine *Personalkompetenz*. Dezernenten werden vom Rat gewählt, der auch in der Regel in Abstimmung mit dem Bürgermeister deren Geschäftsbereiche festlegt. Das kann aber zu Konflikten zwischen Rat und Bürgermeister führen. Natürlich liegt es sehr im Interesse des Bürgermeisters, wer welche Leitungsaufgaben in der Kommunalverwaltung erledigt. Die Ratsmehrheit kann aber insoweit andere Vorstellungen haben, vor allem wenn sie nicht von der Partei des Bürgermeisters gestellt wird (vgl. *Winkel* 2011, 119).

Der Bürgermeister leitet in unserer fiktiven Stadt selbst das Dezernat 1 (Zentrale Dienste), dem das Büro des Bürgermeisters zugeordnet ist. Das hat zur Folge, dass er jeden Tag Akten studieren, Vorgänge bewerten und Entscheidungen treffen muss.

Das liegt im Rahmen seiner *Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung*. Das bedeutet aber nicht, dass ein Bürgermeister sich als „Obersachbearbeiter“ ständig in jeden Verwaltungsvorgang einmischen sollte, der in einer Kommune anfällt. Nicht jede Gewerbeanmeldung oder Baugenehmigung muss vom Bürgermeister persönlich bearbeitet werden. Das geht weder aus Sicht seiner Arbeitsbelastung, noch aus fachlicher Perspektive gut, denn für spezielle Verwaltungsvorgänge muss auch entsprechend geschultes Personal eingesetzt werden und nicht jeder Bürgermeister ist – wie bereits ausgeführt – Verwaltungsfachmann (→ [Kapitel 4](#)). Trotzdem ist er im Rahmen seiner Funktion als Leiter der Kommunalverwaltung letztendlich verantwortlich für die ordnungsgemäße Durchführung von Verwaltungsvorgängen. Daher kann es in bestimmten Fällen notwendig sein, sich mit Vorgängen selbst zu beschäftigen, sei es, wenn ein besonders wichtiges Projekt für die Kommune ansteht (z. B. eine

neue Gewerbeansiedelung mit vielen Arbeitsplätzen), oder wenn z. B. durch Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern der Eindruck entsteht, dass in einem Bereich der Verwaltung Vorgänge verschleppt oder falsch bearbeitet werden. Das sind aber Ausnahmen, in denen der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung gefordert ist. Der Alltag wird eher von Arbeitsteilung, Delegation und Vertrauen in die Fähigkeiten von Mitarbeitern geprägt.

Zu den in den letzten Jahren neu hinzu gekommenen Aufgaben von Bürgermeistern zählt auch die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten von rechtlich selbstständigen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften einer Kommune. In den Bereichen öffentlicher Personennahverkehr, Wohnungsbau, Energiewirtschaft oder Abfallentsorgung oder bei einigen kommunalen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Theatern oder Schwimmbädern wurden in letzter Zeit zunehmend frühere Verwaltungseinheiten in privatrechtliche Organisationsformen umgewandelt (z. B. als GmbH). Da diese Ausgliederungen weiterhin ganz oder zum großen Teil den Kommunen gehören, muss der Bürgermeister durch Tätigkeit in den Aufsichtsgremien die Interessen der Kommune vertreten (*Wissmann/Wissmann* 2010, 128 ff.).

Der Bürgermeister kann einen Teil dieser recht umfangreichen Aufgaben an die Dezernenten oder andere leitende Mitarbeiter übertragen. Er hat im Rahmen seiner *Organisationskompetenz* außerdem das Recht, sich selbst bestimmte Aufgaben vorzubehalten. Zu seinem Dezernat in der Beispielkommune gehören weitere Bereiche der Verwaltung, die übergreifende Funktionen haben (z. B. Personal und Organisation) oder die für das Amt des Bürgermeisters besonders wichtig sein können (z. B. Wirtschaftsförderung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder Bürgerschaftliches Engagement). Wenn der Bürgermeister in diesem Maße selbst Verwaltungsaufgaben übernimmt, muss er auch selbst Verwaltungserfahrung haben. Der Bürgermeister hat zu seiner persönlichen Unterstützung in der Regel mindestens ein Sekretariat, in größeren Kommunen darüber hinaus weitere persönliche Mitarbeiter, die ihm zu bestimmten Themen zurarbeiten.

Die lokale Wirtschaft ist in verschiedener Hinsicht sehr wichtig für eine Kommune (vgl. *Nassmacher/Nassmacher* 2008, 288 ff.). Die in einem Ort ansässigen produzierenden Unternehmen, Handwerker, Dienstleistungsfirmen, Einzelhändler etc. bieten Arbeitsplätze und tragen durch ihre Gewerbesteuerzahlungen erheblich zum kommunalen Haushalt bei. Kommunale Wirtschaftspolitik hat daher zum einen

Bürgermeister
und lokale
Wirtschaft

die Pflege des örtlichen Bestands an Unternehmen zum Ziel, zum anderen versucht sie durch Flächenausweisung und im Rahmen der Möglichkeiten durch Subventionen Betriebe zur Ansiedelung zu gewinnen. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind dabei begrenzt, vor allem dann, wenn eine Kommune ohnehin schon Haushaltsprobleme hat. Unterstützt werden Kommunen dabei häufig durch besondere Förderprogramme von Land oder EU. Zunehmend wichtiger wird auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Sicherung einer wohnortnahen Versorgung mit Dienstleistungen und Waren des täglichen Bedarfs im Sinne des Erhalts der Lebensqualität der Kommune als Wohnort. Der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung und Repräsentant der Kommune ist Ansprechpartner und „oberster Wirtschaftsförderer“ seiner Kommune. Die lokale Wirtschaft erwartet von ihm die Schaffung eines möglichst investitionsfördernden Klimas und eine effiziente Abwicklung der sie betreffenden Verwaltungsvorgänge, z. B. bei Baugenehmigungen.

Gleichzeitig ist der Bürgermeister aber auch dafür zuständig, die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu überwachen und weitere Interessen zu berücksichtigen, die mit den Wünschen der Wirtschaft in Konflikt stehen könnten. So sollten beispielsweise bei einer Gewerbeansiedlung Umweltschutzauflagen eingehalten werden und möglichst nicht die Wohnqualität der Anwohner durch Lärm, Abgase o. Ä. beeinträchtigt werden. Hier ist der Bürgermeister auch als Moderator verschiedener Interessengruppen gefragt.

Die Rolle als „oberster Wirtschaftsförderer“ hat aber auch eine Schattenseite. Der Vorwurf der Bestechlichkeit steht bei Kritikern schnell im Raum, wenn dem Bürgermeister nachgesagt werden kann, er habe sich von möglichen Investoren zum Essen oder auf Reisen einladen lassen, oder sonst irgendwelche persönlichen Vorteile aus seiner Tätigkeit geschöpft. Es gibt mittlerweile sehr detaillierte rechtliche Regelungen im öffentlichen Dienst, bis zu welcher Höhe Geschenke angenommen werden dürfen, oder sonstige Vergünstigungen erlaubt sind (*Wissmann/Wissman* 2010, 56). Notwendig ist aber auch ein Gefühl dafür, was man tut und was man lieber lässt, ohne dass dabei jedes Mal im Gesetzbuch nachgeschlagen werden muss.

Außenvertre-
tung, Ver-
netzung und
Kooperation

Die Tätigkeit eines Bürgermeisters endet nicht an den Stadtgrenzen. Er ist auch der Außenminister seiner Kommune. Gerade in kreisangehörigen Kommunen muss der Bürgermeister auch auf der Ebene des Kreises präsent sein und sich für die Interessen seiner Kommune ein-

setzen. Außerdem ergibt sich regelmäßig die Notwendigkeit, Gespräche mit den Aufsichtsbehörden (z.B. Bezirksregierung) zu führen oder beispielsweise im Rahmen von besonderen Projekten (z.B. Kriminalitätsprävention, Städtebauförderung, Bildungspolitik) mit Landesministerien und anderen Behörden zu verhandeln. Andere engagieren sich in fachlichen regionalen Zusammenschlüssen, beispielsweise zur Förderung kommunaler Familienpolitik, im Städte- und Gemeindebund, in kommunalpolitischen Arbeitskreisen ihrer Partei oder auch in Berufsverbänden für Bürgermeister.

Beispiel:

Deutsche Fußballnationalmannschaft der Bürgermeister

Wer wurde 2008 Fußball-Europameister?

Nicht Spanien, sondern Deutschland! Zumindest bei den Bürgermeistern. Im Rahmen der Fußball-Europameisterschaft 2008 in Österreich und der Schweiz wurde erstmals ein Fußballturnier von Bürgermeister-Mannschaften aus ganz Europa durchgeführt. Die deutsche Fußballnationalmannschaft der Bürgermeister konnte sich im Finale in St. Johann i.Pongau mit 3:0 gegen ihre italienischen Kollegen durchsetzen.

Seitdem nimmt das Team regelmäßig an Reisen zu Turnieren teil und nutzt den Fußball, um mit Amtskollegen aus anderen Ländern in Kontakt zu treten und Erfahrungen auszutauschen und so zur Völkerverständigung beizutragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das soziale Engagement. Die kicken den Bürgermeister sammeln Spenden u. a. für die SOS-Kinderdörfer. Teamchef mit A-Trainer-Lizenz ist der Bürgermeister von Neuenburg am Rhein, *Joachim Schuster*. Das Team besteht zurzeit aus 21 Spielern aus acht Ländern in Deutschland.¹¹

Auch dieses Engagement kostet Zeit und Aufmerksamkeit. Diese Tätigkeiten im Rahmen der Außenvertretung sind Teil der sog. *Repräsentationsfunktion* des Bürgermeisters. Die Repräsentation nach innen wird in den folgenden Abschnitten thematisiert.

Ein Bürgermeister hat zwar keinen Vorgesetzten, der ihm Anweisungen erteilen kann. Als (Wahl-)Beamter hat er aber einen Dienstherrn; das ist die Kommune, in der er gewählt worden ist. Die Funktion des

Kontrolle durch
Rat und Auf-
sichtsbehörden

¹¹ Quelle: <http://www.dfnb-online.de/> (18.9.2012).

Dienstvorgesetzten übt in einigen Ländern der Rat aus, in anderen (von Ausnahmen abgesehen) die Aufsichtsbehörde (*Wissmann/Wissmann* 2010, 25 ff.). Die Amtsführung des Bürgermeisters wird durch den Rat kontrolliert. Der Bürgermeister berichtet regelmäßig über Verwaltungsangelegenheiten und die Fortschritte bei der Erledigung von Aufträgen und Beschlüssen des Rates durch die Verwaltung. Der Bürgermeister ist in einigen Kommunalverfassungen auch verpflichtet, einzelnen Ratsmitgliedern auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einzelnen Tagesordnungspunkten der Ratssitzung Stellung zu nehmen (z. B. § 55 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Zu den Kontrollrechten des Rates gehört weiterhin das Recht auf Akteneinsicht. Falls bei der Ratsmehrheit der Eindruck entsteht, dass der Bürgermeister bestimmte Beschlüsse des Rates nicht umgesetzt hat, kann dieser zum Handeln aufgefordert werden. Wenn darüber hinaus das Vertrauensverhältnis des Rates zum Bürgermeister nachhaltig gestört sein sollte, kann der Rat nach bestimmten Regeln ein Verfahren zur Abwahl des Bürgermeisters durch die Bürgerschaft initiieren (→ Kapitel 3).

Die Aufsichtsbehörden haben je nach Art einer kommunalen Aufgabe die *Rechtsaufsicht* (pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) oder auch die *Rechts- und Fachaufsicht* (Auftragsangelegenheiten). Falls es zu Beanstandungen kommt, ist der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung gegenüber der Aufsichtsbehörde verantwortlich für die Beseitigung der Mängel. Besonders deutlich wird die Rolle der Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit kommunalen Haushaltsproblemen und dem Nothaushaltsrecht. Da die Aufsichtsbehörde den kommunalen Haushalt genehmigen muss, kann sie insbesondere im Nothaushaltsrecht durch gezielte Hinweise Einfluss auf die kommunalen Ausgaben geben (*Holtkamp* 2011, 15) und damit die Handlungsmöglichkeiten der Kommune einschränken.

5.3 Bürgermeister und Bürgerinnen und Bürger

Bürgermeister
für alle?

Der Bürgermeister ist die Gallionsfigur der kommunalen Selbstverwaltung. Er ist in der Regel die bekannteste Person in der Kommunalpolitik und aufgrund seines Amtes natürlich der erste Ansprechpartner für die Bürgerschaft. Er verdankt der Bürgerschaft nicht nur durch

die Direktwahl sein Amt und seine Macht, da auch in der Kommune „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ (Art. 20 Grundgesetz). Der Bürgermeister ist auch als Leiter der Verwaltung Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger, wenn diese ein Anliegen haben. Nachdem Bürgermeister ihre Wahl gewonnen haben und ins Amt eingeführt worden sind, geht es den meisten von ihnen nicht mehr ausschließlich darum, ihre eigene Wählerklientel zufriedenzustellen, sondern sie sehen sich als Bürgermeister für alle Bürgerinnen und Bürger.

Bürgerinnen und Bürger erwarten von „ihrem“ Bürgermeister, dass er bestimmte persönliche Eigenschaften mitbringt. In Befragungen sind dies in der Regel Glaubwürdigkeit, Bürgernähe, Verwaltungskompetenz, Führungsfähigkeit, Ortsverbundenheit und Parteinähe bzw. -distanz. Gewichtung und Bedeutung dieser Eigenschaften kann von Ort zu Ort, ja von Bürger zu Bürger unterschiedlich ausfallen. So hängt beispielsweise die Bedeutung der Parteinähe stark von der Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Bedeutung von Parteien in einer Kommune ab. Darauf wurde bereits im Zusammenhang mit den Eigenschaften von Bürgermeisterkandidaten eingegangen (→ [Kapitel 3](#)).

Erwartungen
der Bürger-
schaft

Die Bürgerinnen und Bürger begegnen dem Bürgermeister im Alltag in unterschiedlichen Rollen (vgl. *Bogumil/Holtkamp/Schwarz* 2003):

- als *Kunde* im Rahmen der Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Verwaltung,
- als *Auftraggeber/Souverän*, wenn es um Legitimation durch Wahlen geht,
- als *Mitgestalter* im Bereich von Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft.

Je nachdem, in welche Rolle ein Bürger gerade schlüpft, unterscheiden sich auch die Erwartungen, die er hat. Der Bürger als *Kunde* der Stadtverwaltung erwartet eine effiziente, kostengünstige und dienstleistungsorientierte Erledigung von Verwaltungsvorgängen. Als *Auftraggeber und Mitgestalter* von Kommunalpolitik erwarten Bürger, dass sie über wichtige Vorgänge in Kommunalpolitik und -verwaltung informiert werden und ihre Interessen von Rat und Bürgermeister auch zwischen den Wahlen berücksichtigt werden.

Für den Bürgermeister gilt es bei der Erfüllung dieser unterschiedlichen Erwartungen jedoch zwei Grundprobleme zu lösen:

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

1. Kann eine Person wirklich alle Eigenschaften haben, die man braucht, um all diese Erwartungen zu erfüllen?
2. Sind diese Erwartungen nicht außerdem in sich widersprüchlich?

Niemand ist perfekt – auch die Bürgermeister nicht. Ein Verwaltungsprofi, der in kürzester Zeit den höchsten Aktenberg erklimmt, fühlt sich manchmal unwohl, wenn es darum geht, Menschen für sich einzunehmen. Der Typ Schützenkönig dagegen, der problemlos im Mittelpunkt jeder Veranstaltung steht, sobald er den Raum betritt, schwächelt, wenn es darum geht, das harte Brot der Formulare und Paragraphen zu kauen (vgl. *Schäfer* 2011, 48).

In seltenen Fällen kann man den Eindruck haben, dass die Bürgerinnen und Bürger den idealen Bürgermeister gewählt haben, der alle Erwartungen erfüllen kann. Der Normalfall ist aber eher, dass ein Amtsinhaber Stärken und Schwächen hat. Das ist ja auch nicht weiter schlimm, wenn er sich dessen bewusst ist, auf seine Stärken baut und sich Unterstützung in Bereichen besorgt, die eher zu seinen Schwächen gehören. Auch lässt sich manches im Laufe einer Amtszeit lernen, z. B. wie man regelmäßigen Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern hält. Unbedingt vermieden werden muss aber der Eindruck, dass ein Bürgermeister abgehoben ist und zu den eigenen Bürgerinnen und Bürgern auf Distanz geht.

Die Widersprüchlichkeit der Erwartung lässt sich weniger leicht auflösen. Die Bürgerschaft wünscht sich einen Bürgermeister, der bürgerlich und nicht abgehoben ist, der zugänglich und offen ist für alle Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig soll ein Bürgermeister ein Vorbild sein, Führungsqualitäten und fachliche Kompetenz haben und die richtigen Entscheidungen treffen, notfalls auch gegen Widerstand von Rat, Parteien und Interessengruppen. Jemand muss in Konfliktsituationen entscheiden, denn es ist ja auch praktisch unmöglich, es allen Interessengruppen recht zu machen. Nur dann sollte der Bürgermeister den Betroffenen die Gründe für seine Entscheidungen erläutern.

Der Wunsch nach Nähe und die Erwartung von (professioneller) Distanz und Führung sind gleichzeitig schwer zu erfüllen. Eher besteht die Gefahr, dass der zu bürgernahe Bürgermeister bei Vernachlässigung seiner Führungsrolle zum netten „Grüß-Gott-Bürgermeister“ wird und der entscheidungsstarke Amtsinhaber zum „beratungsresistenten Einzelkämpfer“ (*Kern* 2008, 357). Dieser Widerspruch kann

wahrscheinlich nicht ganz aufgelöst werden, zwei weitere Eigenschaften können aber beim Ausgleich der widersprüchlichen Erwartungen helfen:

- *Offenheit* im Sinne des Erhalts der Zugänglichkeit für Personen, aber auch für andere Argumente in der Sache. Auch wenn eine Entscheidung letztlich vom Bürgermeister getroffen werden muss, sollte das mit zunehmender Amtserfahrung nicht dazu führen, dass alle anderen Meinungen und Argumente nicht mehr wahrgenommen werden. Um das Spektrum der Argumente zu erweitern, das in die Entscheidungsfindung einfließt, kann ein Bürgermeister ganz bewusst Verfahren der Bürgerbeteiligung einsetzen (s. u.).
- *Glaubwürdigkeit* im Sinne des Satzes „Sagen was man tut und tun was man sagt“ (*Johannes Rau*). Das bedeutet, der eigenen Haltung in Worten und Taten gerecht zu werden. Das funktioniert aber nur, wenn ein Bürgermeister präsent ist und mit den Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert. Welche Mittel er dazu nutzen kann, wird im nächsten Abschnitt erläutert.

Es gibt für den Bürgermeister mehrere Wege, Kontakt zu den Einwohnern zu suchen und mit ihnen im Gespräch zu bleiben.

Kontakt und
Kommuni-
kation

Erstens muss ein Bürgermeister sich zeigen, so oft es geht. Das kann er im Rahmen seiner Repräsentationsfunktion in der Kommune auch tun. Ein Bürgermeister erhält eine Vielzahl von Einladungen zu Veranstaltungen von Vereinen und Verbänden und anderen Akteuren, zu Festen in der Kleingartenanlage und des Sportvereins, zur Eröffnung des Weihnachtsmarktes im Altenstift usw. Er sollte möglichst viele dieser Einladungen selbst wahrnehmen, denn dann hat ein Bürgermeister die Möglichkeit, Präsenz zu zeigen. Wenn er anwesend ist, ergibt sich auch immer die Möglichkeit, mit ihm zu sprechen und „auf dem kurzen Dienstweg“ Anliegen, Fragen und Probleme zu formulieren. Gleichzeitig wird mit einem Erscheinen des Bürgermeisters der Anlass aufgewertet, was wiederum dem Veranstalter schmeichelt und dem Bürgermeister Sympathiepunkte einbringen kann. In der Regel wird dann auch in den lokalen Medien darüber berichtet, sodass auch Einwohner, die nicht anwesend waren, von einem Termin des Bürgermeisters erfahren. Außerdem gibt es in vielen Kommunen die Tradition, dass der Bürgermeister – wie im fiktiven Tagesablauf – Jubilaren ab einem bestimmten Alter zum Geburtstag gratuliert. Auch diese Termine zeigen, dass er sich persönlich verantwortlich fühlt. Hier wirkt sich der Vorteil der größeren räumlichen und sozialen Nähe in der

Kommunalpolitik aus (Andersen 1998, 17). Ein Bürgermeister hat eher die Möglichkeit, mit sehr vielen Bürgerinnen und Bürgern seiner Kommune in direkten Kontakt zu treten, als beispielsweise ein Bundestagsabgeordneter. Zur Nutzung dieser Kontaktmöglichkeiten der Repräsentationsfunktion ist ein effizientes Terminmanagement unerlässlich. Dazu gehört auch die freundliche, aber verbindliche Absage. Außerdem muss der Bürgermeister entscheiden, ob er den Termin selbst wahrnehmen kann und will oder ob einer seiner Vertreter erscheinen kann.

Der Bürgermeister kann außerdem selbst zu Veranstaltungen innerhalb und außerhalb des Rathauses einladen. Termine wie „Bürgermeister vor Ort“, Spaziergänge oder Radtouren in bestimmten Ortsteilen mit verschiedenen Zielgruppen signalisieren auch Offenheit und Interesse. Gerade wenn eine Kommune einen große Fläche hat und aus verschiedenen, relativ unabhängigen Ortsteilen besteht, ist es wichtig, dass sich der Bürgermeister auch überall sehen lässt.

Zweitens sollte ein Bürgermeister eigene *Kommunikationskanäle* zu den Bürgerinnen und Bürgern aufbauen und diese rege nutzen. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten.

Der Klassiker ist die Bürgersprechstunde. Es gibt nahezu keinen Bürgermeister, der nicht einen regelmäßigen Gesprächstermin anbietet, an dem die Einwohner zu ihm ins Rathaus kommen können, sei es mit oder ohne Anmeldung. Es ist relativ wenig darüber bekannt, wie intensiv Bürgerinnen und Bürger die Bürgersprechstunden nutzen. Das Ausmaß der Nutzung allein ist aber nicht der ausschlaggebende Punkt. Allein mit dem Angebot einer regelmäßigen Sprechstunde signalisiert der Bürgermeister, dass er ansprechbar ist. Weiterhin ist es sehr wichtig, dass ein Besuch in der Sprechstunde nicht folgenlos bleibt. Wenn ein Bürger eine Frage stellt, ein Problem hat oder ein sonstiges Anliegen formuliert, muss der Bürgermeister zusagen, dass er sich darum kümmert. Nicht unbedingt, dass er das Problem lösen kann. Dazu braucht es ein gut organisiertes Beschwerdemanagement. Falls es möglich ist, sollte auch klar sein, bis wann ein Bürger mit einer Rückmeldung rechnen kann.

Ähnliches gilt für Angebote wie Beschwerdetelefon, Kummerkasten, Diskussionsforen oder andere Formen der Nutzung von Social Media durch den Bürgermeister. Es muss mit einer gewissen Verbindlichkeit zeitnah eine Reaktion erfolgen, wenn jemand einen der Kommunika-

tionskanäle nutzt, damit sich Bürgerinnen und Bürger ernst genommen fühlen und nicht der Eindruck entsteht, der Bürgermeister sei abgehoben und würde nicht auf Anfragen antworten.

Eine besondere Bedeutung für jeden Bürgermeister hat die Berichterstattung der lokalen Medien, insbesondere der lokalen Tageszeitungen. Auch wenn es vor allem in größeren Kommunen Lokalradios gibt und das Internet zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die Zeitung, die morgens im Briefkasten landet, immer noch das lokale Leitmedium (*Nassmacher/Nassmacher* 2008, 217). Zunehmend ergänzen die lokalen Tageszeitungen ihr Angebot durch eigene Internetseiten, auf denen journalistische Inhalte der Druckausgabe „crossmedial“ zusätzlich angeboten werden (*Kretzschmar/Möhrling/Timmermann* 2009, 78). Der Bürgermeister hat natürlich ein Interesse daran, dass über seine Aktivitäten berichtet wird, möglichst „mit Bild“. Wie schon im Zusammenhang mit den Vorteilen des Amtsinhabers im Wahlkampf erläutert (→ [Kapitel 3](#)), verdankt er seinen hohen Bekanntheitsgrad in großem Maße seiner Präsenz in den Medien, je größer die Kommune, desto mehr. Daher versorgt ein Bürgermeister, bzw. falls vorhanden, seine Pressestelle, die Lokaljournalisten regelmäßig mit Pressemitteilungen und Einladungen zu Veranstaltungen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber auch der persönliche Kontakt des Bürgermeisters zu Lokaljournalisten, denen beispielsweise in Hintergrundgesprächen die Gründe für bestimmte Entscheidungen erläutert werden können (*Söhngen* 2011, 429).

Bürgermeister
und lokale
Medien

Obwohl die Aktivitäten des Bürgermeisters aufgrund seines Amtes für die lokalen Medien berichtenswert sind, sollte sich ein Amtsinhaber bewusst sein, dass Journalisten sich nicht als ausgelagerte Pressestelle des Rathauses begreifen, auch wenn manchmal dieser Eindruck entstehen mag. Außerdem versuchen auch andere Akteure, über die lokalen Medien die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Gerade wenn es um Konflikte geht, bekommen sie auch Aufmerksamkeit. Auch wenn in etwa 60 % der Kreise und Städte nur eine Zeitung mit Nachrichten aus dem Ort erscheint (*Kretzschmar/Möhrling/Timmermann* 2009, 75), begleiten Journalisten dieser „Monopolzeitungen“ einen Bürgermeister bei seiner Arbeit mit einem kritischen Blick. Die Bürgermeister in der Bürgermeisterbefragung sehen aber die Berichterstattung der lokalen Medien als fördernden Faktor für ihre Arbeit an, 66 % gaben an, dass sie in ihrer Kommune eine ausgewogene Berichterstattung bzw. „gute Presse“ hätten (55 % „stark“, 11 % „sehr stark“).

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

Nur 12 % sahen „schlechte Presse“ als Einschränkung ihrer Arbeit (10 % „stark“, 2 % „sehr stark – siehe Bertelsmann Stiftung 2008, 49f.).

Bürgerbeteiligung

Neben der Beteiligung an Wahlen und Formen der direkten Demokratie (s. u.) gibt es noch vielfältige weitere Möglichkeiten, Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen in der Kommunalpolitik zu beteiligen. Zum Teil sind Beteiligungsverfahren gesetzlich vorgeschrieben (z. B. bei Planfeststellungsverfahren). In diesem Zusammenhang interessanter sind aber Verfahren, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, da kommunale Akteure bei diesen erheblich mehr Gestaltungsspielräume haben. Bürgermeister können als Initiatoren von Bürgerbeteiligung auftreten, wenn sie den Eindruck haben, dass bei bestimmten Themen oder Problemen die Ideen und Interessen der Bürgerschaft unmittelbar einfließen sollten. Die frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern kann auch dabei helfen, im weiteren Verlauf von Projekten Konflikte zu mindern. Auch Formen der Bürgerbeteiligung kann man nach den Rollen der Bürgerinnen und Bürger unterscheiden. In der *Auftraggeberrolle* gibt es punktuelle und dauerhaft angelegte Verfahren (*Bogumil/Holtkamp* 2006, 114 ff.):

- *Punktuelle* Beteiligung: Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, runde Tische und ähnliche Formen, bei denen Bürger zur Teilnahme eingeladen werden.
- *Dauerhafte* Formen wie Seniorenbeiräte, Jugendgemeinderäte oder Beiräte zur Kriminalitätsprävention.

Beteiligung in der *Mitgestalterrolle* dient nicht nur der Informationsgewinnung, sondern gleichzeitig geht es auch darum, dass Bürgerinnen und Bürger weitere Ressourcen einbringen und bei der Erbringung von Leistungen tatkräftig mithelfen können. Das kann dazu beitragen, Kommunen in schwieriger Haushaltslage zu entlasten. Folgende Formen können unterschieden werden:

- *Selbstverwaltete Infrastruktur* (Schwimmbäder, Sportplätze, Bürgerhäuser und Sport- oder Kulturveranstaltungen)
- *Selbstorganisation und Selbsthilfe* (Selbsthilfegruppen und Initiativen in den Bereichen Gesundheit, Behinderung, Arbeitslosigkeit, Verbesserung des Wohnumfeldes, Sauberkeit und Sicherheit, Kultur etc.)

- Förderung *individueller Engagements* (Freiwilligenzentren, Tauschbörsen, Spielplatzpatenschaften, Übernahme von Grünpflegemaßnahmen).

Wenn ein Bürgermeister Bürgerbeteiligung initiiert, sollte er vor allem auf Transparenz achten und von Anfang an klarstellen, was das Ziel eines Beteiligungsverfahrens aus seiner Sicht ist. Dazu müssen fünf Fragen beantwortet werden:

1. Welche Personengruppen werden beteiligt (Anwohner, Eltern, Kinder und Jugendliche, usw.)?
2. Was ist das Thema bzw. Problem, das im Zentrum eines Beteiligungsverfahrens steht (z. B. Wohnumfeld, Schule oder Kitas, Jugendzentrum, Spielplätze)?
3. Wie lange dauert das Verfahren? Geht es um punktuelle oder dauerhafte Beteiligung? Wie hoch ist der Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger (ein Nachmittag Planungswerkstatt, dauerhafte Übernahme einer Sportanlage)?
4. Was ist das angestrebte Ergebnis (neue Informationen, Auswahl aus vorgegebenen Alternativen, Treffen von Entscheidungen)?
5. Wann werden die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren umgesetzt?

Von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, welche und wie viele Bürger sich beteiligen werden und ob falsche Erwartungen vermieden werden können. Wenn das Ziel z. B. ist, für die Planung eines Spielplatzes die Wünsche von Eltern und Kindern einzuholen, die letztlich von Planern gewertet, ausgewählt und umgesetzt werden, handelt es sich in erster Linie um Informationsgewinnung. Die Entscheidung trifft aber der Planer, der beispielsweise auch die TÜV-Vorschriften mit einbeziehen und das Projekt im Rahmen eines vorgegebenen Budgets realisieren muss. Daher kann der umgebaute Spielplatz anders aussehen als die Wünsche der Kinder und Eltern. Wenn aber die Erwartung geweckt wurde, die beteiligten Personen würden diese Entscheidungen allein treffen, könnte in diesem Beispiel Frustration aufkommen.

Dazu kommt noch das Problem, dass nicht alle Bürgerinnen und Bürger immer freundlich und konstruktiv auftreten. Im Gegenteil, in den meisten Kommunen gibt es „schwierige Bürger“ mit einem Hang zum Querulantentum, die auch und gerade bei Beteiligungsverfahren auftreten und diese oft dominieren. In diesen Fällen ist das diplomatische Geschick des Bürgermeisters gefragt. Er benötigt in solchen

Situationen auch „ein dickes Fell, ohne allerdings zynisch oder abgestumpft zu sein“ (Schäfer 2011, 47). Wenn es häufiger Probleme mit schwierigen Bürgern gibt, kann es auch hilfreich sein, Beteiligungsverfahren von externen Moderatoren begleiten zu lassen, die aufgrund ihrer Unabhängigkeit dazu beitragen können, dass Verfahren nicht von einzelnen Akteuren dominiert werden.

Direkte
Demokratie:
Bürgerbegeh-
ren und Bür-
gerentscheid

In den letzten Jahren entstand zunehmend der Eindruck, dass Anzahl und Intensität der Auseinandersetzungen zwischen (Wut-) Bürgern und Politik und Verwaltung zugenommen haben, vor allem bei Großprojekten wie dem Ausbau des Frankfurter Flughafens oder des Hauptbahnhofes in Stuttgart („Stuttgart 21“). In einer Bürgerbefragung der Konrad-Adenauer-Stiftung stimmten im Frühjahr 2011 32 % der Befragten der Aussage voll und ganz zu, dass sie sich engagieren würden, wenn in ihrer Umgebung ein Großprojekt gebaut werden sollte. Weitere 26 % der Befragten stimmten der Aussage eher zu.¹²

Immer häufiger setzten sich Bürgerinnen und Bürger gegen umstrittene Projekte auch mit Mitteln der direkten Demokratie zur Wehr, wenn eine Angelegenheit in die kommunale Zuständigkeit fällt.

Die Bürgerschaft hat die Möglichkeit, in bestimmten Fällen Sachentscheidungen anstelle des Rates zu treffen. Dies geschieht in Form einer Abstimmung, dem *Bürgerentscheid*. Das geschieht aber oft nicht aus heiterem Himmel. Wenn die Bürgerschaft die Initiative ergreift, hat dies meist eine Vorgeschichte. Der Bürgerentscheid kann sich auf einen bereits getroffenen Ratsbeschluss beziehen, oder es steht ein größeres Projekt an, das in nächster Zeit beschlossen werden soll. Oft haben Projektgegner den Eindruck gewonnen, ihre Interessen seien in der Planung nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Der Bürgermeister befindet sich dann oft in einer schwierigen Lage. Entweder hat in solchen Fällen sein „Vorwarnsystem“ nicht funktioniert, da er nicht mitbekommen hat, dass er einen erheblichen Teil der Bürgerschaft bei einem Projekt nicht überzeugen konnte. Oder die Bürgerschaft opponiert gegen Beschlüsse des Rates, die der Bürgermeister auch nicht mitträgt. Das kann ihm zwar Sympathiepunkte bei der Bürgerschaft einbringen, wenn er einen Bürgerentscheid unterstützt, unausweichlich führt dies dann aber zu einem Konflikt mit der Ratsmehrheit.

¹² Quelle: <http://www.kas.de/wf/de/33.21998/> (18.9.2012).

Die Initiative zum Bürgerentscheid kann zum einen von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgehen (*Bürgerbegehren*). Zur Bekräftigung des Anliegens müssen sie eine bestimmte Anzahl von Unterschriften von wahlberechtigten Einwohnern sammeln, um das gesetzlich vorgeschriebene Quorum zu erfüllen (vgl. *Kost* 2010, 394). Das Quorum richtet sich nach der Gemeindegröße, so sind dies in Nordrhein-Westfalen in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern 10 % der Wahlberechtigten, in Großstädten über 500.000 Einwohnern nur 3 % der Wahlberechtigten (§ 26 Absatz 4 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen), die ein Begehren mit Unterschrift unterstützen müssen. Diese Unterschriften werden von der Stadtverwaltung geprüft. Außerdem wird auch überprüft, ob das Bürgerbegehren zulässig ist, denn nicht zu jedem Sachthema dürfen Bürgerentscheide abgehalten werden. Ausgeschlossen sind beispielsweise in Nordrhein-Westfalen Bürgerentscheide zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung oder zum kommunalen Haushalt (§ 26 Absatz 5 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Der Rat beschließt, ob das Bürgerbegehren zulässig ist und legt einen Termin für die Abstimmung fest. Die Bürgerinnen und Bürger haben dann die Möglichkeit, mit ja oder nein über den Antrag abzustimmen. Stimmt die Mehrheit dem Antrag zu, ersetzt der Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss, wenn die Mehrheit gleichzeitig einem bestimmten Anteil der Wahlberechtigten entspricht (§ 26 Absatz 7 und 8 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Neben den Bürgerinnen und Bürgern hat auch der Rat die Möglichkeit, in der Regel mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen, dass die Bürgerschaft über eine Sachfrage abstimmt. Dann entfällt das Bürgerbegehren. Der Bürgermeister kann keinen Bürgerentscheid initiieren. Er muss aber das Ergebnis des Bürgerentscheids wie einen Ratsbeschluss als Chef der Verwaltung umsetzen, egal ob er ihn inhaltlich für richtig hält, oder nicht.

Nach einer Erhebung aus dem Jahr 2007 hat es in etwa einem Fünftel aller Städte und Gemeinden bereits Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gegeben. Die Häufigkeit der Verfahren nimmt mit der Gemeindegröße zu. Die häufigsten Themen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid waren:

- Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (Schulen, Kindergärten, etc.),
- Verkehrsprojekte (Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen u. Ä.),

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (Wasserversorgung, Rathausneubau usw.)
- Wirtschaftsprojekte (z. B. Supermärkte, Mobilfunk – siehe *Rehmet/Mittendorf* 2008, 20).

Etwa ein Viertel der eingeleiteten Bürgerbegehren endete mit einem Bürgerentscheid, dessen Antrag angenommen wurde. Gut zehn Prozent der Bürgerbegehren werden vom Rat übernommen, d. h. der Rat stimmt dem Antrag zu und es muss kein Bürgerentscheid mehr durchgeführt werden. Etwa 40 % der Verfahren scheitert, zum Teil an den Regeln (z. B. nicht zulässige Themen) oder es wird in der Abstimmung das Quorum nicht erreicht oder der Antrag erhält keine Mehrheit (*Rehmet/Mittendorf* 2008, 22).

Wie auch immer ein solches Verfahren ausgeht, direkte Demokratie hat Folgen für die Politik in einer Kommune. Diese lassen sich zuge-spitzt in zwei Szenarien zusammenfassen:

- *Positives Szenario*: Die Bürgerschaft wird durch das Bürgerbegehren aktiviert. Es ergibt sich eine Gelegenheit, nach einer besseren Lösung für eine problematische Sachfrage zu suchen. Der Bürgermeister kann sein Vorwarnsystem neu justieren („Ich habe verstanden!“) und in Zukunft früher auf die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger eingehen. Davon kann er auch bei der nächsten Wahl profitieren.
- *Negatives Szenario*: Der Konflikt zwischen Bürgerschaft und Bürgermeister bzw. Rat weitet sich aus. Es entsteht eine negative Stimmung, denn „die da oben“ machen sowieso, was sie wollen. Gerade wenn ein Bürgerbegehren an den Formalien scheitert, kann das zu einer nachhaltigen Frustration eines Teils der Bürgerschaft führen und sich auch auf die Wahlchancen eines Bürgermeisters negativ auswirken. Allerdings kann sich auch in einer solchen Situation für einen Bürgermeister die Chance ergeben, Konflikte zu moderieren und wieder für Frieden in der Kommunalpolitik zu sorgen.

Allein die Möglichkeit der Bürgerschaft, einen Bürgerentscheid zu initiieren, kann erhebliche Wirkung auf den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess haben. Sowohl Rat als auch Bürgermeister wollen vermeiden, in einer Abstimmung eine Niederlage zu erleiden. Das kann dazu führen, dass sich Rat und Verwaltung gegenüber den Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern sensibler verhalten und die Kompromissbereitschaft bei Planungsprozessen steigt (*Bogumil/Holtkamp* 2006, 113).

5.4 Bürgermeister, Rat und Parteien

Der Rat ist neben dem Bürgermeister das Hauptorgan der Gemeindeverwaltung. Der Rat wird wie der Bürgermeister nach den geltenden Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes gewählt (→Kapitel 3). Damit haben beide Organe eine gleichwertige Legitimationsgrundlage. Das Wahlrecht zum Rat ist je nach Land unterschiedlich ausgestaltet, darauf kann aber hier nicht näher eingegangen werden (vgl. die Übersicht bei *Nassmacher/Nassmacher 2007, 207 f.*). Ratsmitglieder sind ehrenamtlich tätig, sie erhalten für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe in den Ländern unterschiedlich geregelt ist. Ratsmitglieder sind rechtlich gesehen in ihrer Tätigkeit nicht an Weisungen, Aufträge oder Programme gebunden, sondern nur ihrem Gewissen unterworfen (*Ziertman 2011, 73*). Gleichzeitig gibt es aber auch im Rat Fraktionen, d. h. Zusammenschlüsse von Mitgliedern einer Partei oder mit ähnlicher politischer Grundhaltung. Von diesen wird auch in der Kommunalpolitik eine gewisse Geschlossenheit erwartet, sodass hier ein Spannungsverhältnis zwischen Fraktionszwang und Freiheit des Mandates vorliegen kann, ähnlich wie in Parlamenten auf anderen politischen Ebenen.

Kompetenzen
des Rates

Der Rat ist grundsätzlich zuständig für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (*Wissmann/Wissmann 2010, 5*). Dieses sehr weitgehende Recht findet seine Grenzen dort, wo die Kompetenzen des Bürgermeisters beginnen, die weiter oben schon umrissen wurden. Diese Grenzen sind vom Rat gestaltbar, er kann, wie schon erwähnt, einen Teil seiner Kompetenzen auf den Bürgermeister übertragen. Der Rat hat – wie auch der Bürgermeister – Kernkompetenzen, die er nicht übertragen kann. Dazu zählen

- der Erlass von Satzungen,
- die Entscheidung über den Haushalt,
- die Wahl von Dezernenten und
- die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Verwaltungsführung.

Welche Angelegenheiten der Rat für wichtig und wesentlich hält, ist eine politische Entscheidung der Ratsmitglieder (*Ziertmann 2011, 68*).

Der Rat könnte beispielsweise den Grundsatzbeschluss fassen, dass die Kommune anstrebt, das Rathaus bis 2020 CO₂-neutral zu betreiben. Der Bürgermeister müsste sich dann im Rahmen der Möglichkeiten des kommunalen Haushaltes darum bemühen, dieses Ziel zu

erreichen und dem Rat regelmäßig über den Fortschritt des Projektes berichten. Wenn der Bürgermeister aber aus Kostengründen beschließen würde, einen Stromanbieter für die Immobilien der Gemeinde zu wählen, der Energie in erster Linie aus Braunkohle gewinnt, würde er dem Beschluss dem Wesen nach zuwider handeln. Ein möglicher Konflikt mit dem Rat wäre dann vorprogrammiert.

Der Bürgermeister hat wiederum eine Kontrollfunktion gegenüber dem Rat. Er muss in allen Ländern rechtswidrige Beschlüsse des Rates beanstanden; in einigen Ländern kann er darüber hinaus auch Entscheidungen des Rates widersprechen, wenn er Nachteile für die Kommune befürchtet (z. B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen, *Wissmann/Wissmann* 2010, 9).

Da der Rat nicht alle Angelegenheiten in den Ratssitzungen selbst behandeln kann, gibt es Ausschüsse, die Entscheidungen vorbereiten oder Entscheidungen anstelle des Plenums selbst treffen können. Welche Ausschüsse ein Rat bildet und welche Entscheidungskompetenzen er überträgt, kann ein Rat weitgehend selbst gestalten. In den Kommunalverfassungen sind in der Regel nur wenige Ausschüsse zwingend vorgeschrieben (Haupt-, Finanz, Rechnungsprüfungs- und Wahlausschuss, *Winkel* 2011, 110). Der Bürgermeister hat die Aufgabe, die Entscheidungen des Rates und seiner Ausschüsse vorzubereiten und auszuführen.

Der Rat beschließt durch Abstimmungen. In der Regel gilt dabei die einfache Mehrheit; andere Mehrheitserfordernisse gibt es beispielsweise bei der Initiierung von Ratsbürgerentscheidungen (s. o.). Falls eine Entscheidung besonders schnell getroffen werden muss, beispielsweise weil eine Kommune sonst wirtschaftliche Nachteile erleiden würde, kann der Bürgermeister, in den meisten Ländern unter Beteiligung eines weiteren Ratsmitgliedes, anstelle des Rates entscheiden. Allerdings müssen die Ratsmitglieder davon unmittelbar in Kenntnis gesetzt und ihnen die Entscheidung in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorgelegt werden (*Winkel* 2011, 120).

Bürgermeister
als Rats-
vorsitzender

Der Bürgermeister ist das personelle Bindeglied zwischen Rat und Verwaltung. Das wird in einigen Ländern noch dadurch unterstrichen, dass er Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Rates ist. In Deutschland gibt es vier Modelle der Gestaltung dieser institutionellen Verbindung:

Stimmrecht	Ratsvorsitz	
	ja	nein
ja	Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen	Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt
nein	Saarland	Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein

Abbildung 22: Ratsvorsitz und Stimmrecht der hauptamtlichen Bürgermeister in den Ländern. Quelle: *Holtkamp* 2008, 103.

Verbreitet ist das Modell, in dem Ratsvorsitz und Stimmrecht verbunden sind, auf das im Weiteren eingegangen werden soll. Zu den anderen Varianten kann festgehalten werden, dass der Einfluss des Bürgermeisters auf den Rat geringer ist, wenn er nicht Ratsvorsitzender ist und/oder kein Stimmrecht hat.

Der Bürgermeister ist in den meisten Ländern Mitglied des Rates kraft seines Amtes und nicht, weil er von den Bürgerinnen und Bürgern in den Rat gewählt worden wäre (z. B. § 40 Absatz 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Daher hat er auch Stimmrecht. Die Stimme des Bürgermeisters kann bei Abstimmungen in kleineren Gemeinden mit relativ wenigen Sitzen im Rat und bei knappen Mehrheitsverhältnissen ausschlaggebend sein. Allerdings darf der Bürgermeister nicht mitstimmen, wenn es um seine Amtsführung oder Kompetenzen geht, oder die Kontrollrechte des Rates betroffen sind (vgl. z. B. § 40 Absatz 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen).

Der Ratsvorsitz umfasst die organisatorische Tätigkeit im Zusammenhang mit den Sitzungen des Rates. Die Regeln sind in der Kommunalverfassung festgelegt. Jede Kommune hat zudem eine Geschäftsordnung des Rates, in der weitere Einzelheiten in Zusammenhang mit der Tätigkeit des Rates geregelt sind. Der Ratsvorsitzende hat im Wesentlichen folgende Aufgaben (vgl. z. B. §§ 34, 36 und 38 Gemeindeordnung Baden-Württemberg):

- Festlegung des Sitzungstermins,
- fristgerechte Einladung zu Sitzungen des Rates,
- Aufstellen der Tagesordnung,
- Zusammenstellung und Versendung der notwendigen Unterlagen,
- Leitung der Sitzung und
- Anfertigung eines Protokolls der Ratssitzung.

5. Welche Aufgaben hat ein Bürgermeister?

Diese Aufgaben werden vom Bürgermeister in der Regel neutral und unpolitisch erledigt, bei manchen Aufgaben eröffnen sich aber dem Bürgermeister durch Handeln oder Unterlassen Möglichkeiten der Beeinflussung der Ratsarbeit. So können bei der Aufstellung der Tagesordnung Punkte, die im Sinne des Bürgermeisters entschieden werden sollen, auf die Tagesordnung kommen (Handeln) und Themen, die der Bürgermeister als nicht entscheidungsreif ansieht, dort nicht erscheinen (Unterlassen). Außerdem kann er als Sitzungsleiter auch Diskussionen im Rat ein Stück weit steuern. Je nachdem, wie ein Bürgermeister die ihm sich eröffnenden Handlungsmöglichkeiten nutzt, kann die Rolle des Ratsvorsitzenden zu einem Machtzuwachs führen (Holtkamp 2008, 102).

Verlauf eines kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses

Idealtypisch lassen sich vier Phasen eines Entscheidungsprozesses unterscheiden: Initiativphase, Vorbereitungsphase, Entscheidungsphase und Ausführungsphase (Nassmacher/Nassmacher 2008, 238). Diese vier Phasen überlappen sich in realen Entscheidungsprozessen. Der kommunale Alltag wird außerdem dadurch geprägt, dass eine Vielzahl von Entscheidungsprozessen zeitgleich ablaufen und sich zum Teil überschneiden. Das Modell kann aber dazu dienen, knapp zu skizzieren, an welchen Stellen des Prozesses der Bürgermeister Entscheidungen des Rates beeinflussen kann. Andere Akteure versuchen dies natürlich ebenso (z. B. Ratsmitglieder, Fraktionen, Verwaltungsmitarbeiter, Vereine oder Gruppen von Bürgern).

In der *Initiativphase* wird von den politischen Akteuren entschieden, ob ein Problem überhaupt Thema der Politik wird oder nicht. Kommunale Interessengruppen versuchen, ihre Themen auf die Tagesordnung des Rates zu heben. Hier hat der Bürgermeister eine Schlüsselposition. Als *Leiter der Verwaltung* kann er seine Mitarbeiter anweisen, sich mit bestimmten Problemen zu befassen und für die Beratung im Rat eine Verwaltungsvorlage zu erarbeiten. Er kann aber auch, wenn die Initiative vom Rat oder aus der lokalen Öffentlichkeit kommt, diese aufgreifen und fördern, bzw. verschleppen, indem er signalisiert, dass die Verwaltungsmitarbeiter andere Aufgaben mit Priorität zu behandeln haben.

In der *Vorbereitungsphase* wird in der Regel in der Verwaltung eine Vorlage erarbeitet, die zur Entscheidung in den Rat eingebracht werden kann. Da es häufig nicht nur eine Möglichkeit gibt, ein Problem zu lösen, findet in dieser Phase die Auswahl der passenden Problemlösung statt. Das ist ein wichtiger Schritt, da Alternativen im Weiteren

nicht mehr zur Sprache kommen können. Die Mitglieder des Rates haben, selbst bei einer guten Ausstattung der Fraktionen in größeren Kommunen, in der Regel nicht die notwendigen Ressourcen, um selbst häufig Vorlagen zu erstellen. Dagegen kann der Bürgermeister seine Kompetenzen als Leiter der Verwaltung einbringen. Je größer jedoch eine Verwaltung wird, desto weniger kann ein Bürgermeister die Abläufe im Rathaus ständig kontrollieren, sodass sich insbesondere in Großstädten auch weitere Vorentscheider als eigenständige Akteure ins Spiel bringen können. Vorentscheider können Dezernenten, Amtsleiter, wichtige Fachpolitiker aus dem Rat (z. B. Ausschussvorsitzende) oder Fraktionsvorsitzende sein, die Kontakte in die Verwaltung nutzen können (Nassmacher/Nassmacher 2008, 238).

In der *Entscheidungsphase* sind schließlich die Mehrheitsverhältnisse im Rat ein ausschlaggebender Faktor. Die Zusammensetzung der Ausschüsse, in denen Vorlagen beraten werden, bevor sie dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden, richtet sich ebenfalls nach der Mandatsverteilung im Rat. Der Bürgermeister kann in seiner Rolle als Ratsvorsitzender Einfluss darauf nehmen, wann eine Vorlage auf die Tagesordnung kommt. Der Rat kann aber mit einer je nach Land unterschiedlichen Mehrheit seiner Mitglieder erzwingen, dass bestimmte Punkte auf die Tagesordnung kommen. Wenn der Bürgermeister Parteimitglied ist, kann er versuchen, das Abstimmungsverhalten „seiner“ Fraktion in seinem Sinne zu beeinflussen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass häufig noch weitere Gruppierungen einbezogen werden müssen, um eine Mehrheit im Rat zu erreichen. Formale Koalitionen wie in anderen Parlamenten sind auf kommunaler Ebene eher die Ausnahme. Wenn der Bürgermeister Parteimitglied ist, aber eine Mehrheit im Rat gegen sich hat, wird es für ihn deutlich schwieriger sein, seine Vorlagen durch den Rat zu bringen. Welche Rolle die Parteibindung des Bürgermeisters im kommunalen Entscheidungsprozess spielt, hängt stark davon ab, ob die lokale politische Kultur konsens- oder konkurrenzorientiert ist (Holtkamp 2008). Darauf wurde bereits im Zusammenhang mit der Frage der Parteibindung des Bürgermeisters im Wahlkampf eingegangen (→ Kapitel 3). Hat ein Bürgermeister eine Ratsmehrheit gegen sich, kann diese ihm auch durch die restriktive Gestaltung seiner Kompetenzen das Leben schwer machen (s. o.).

Hat der Rat entschieden und eine Vorlage angenommen, muss der Bürgermeister während der *Ausführungsphase* diese Entscheidung

im Rahmen seiner Rolle als Leiter der Verwaltung umsetzen und dem Rat über den Stand der Umsetzung berichten. Auch hier gibt es Spielräume, wie am Beispiel des CO₂-neutralen Rathauses angedeutet wurde. Die Ratsmehrheit muss letztlich bewerten, ob der Bürgermeister eine beschlossene Vorlage „richtig“ umgesetzt hat. Falls dies nicht der Fall sein sollte, kann der Rat im Rahmen seiner Kontrollrechte darauf dringen.

In vielen Kommunen gelingt es dem Bürgermeister aufgrund seiner Stellung als zentraler Steuerungspolitiker, den Ablauf des Entscheidungsprozesses zu dominieren. Ohne ihn läuft kaum etwas und gegen ihn nichts. Sein Machtpotential ist aber auch abhängig von anderen Akteuren in der Kommune und den Rahmenbedingungen (→ [Kapitel 2](#)). Am meisten profitiert eine Kommune sicher dann, wenn es zu einem konstruktiven Zusammenwirken der beiden Hauptorgane der Kommunalverwaltung kommt.

5.5 Besoldung und Versorgung des Bürgermeisters

Viele Themen,
viele
Erwartungen

Das Spektrum der Themen, Tätigkeiten und Akteure, mit denen ein Bürgermeister tagtäglich zu tun hat, ist groß. Und alle haben Erwartungen an ihn, die auch nicht immer unbedingt widerspruchsfrei zu erfüllen sind. Gleichzeitig besteht der eigene Anspruch, eine eigene Linie zu verfolgen, denn auch deswegen ist ein Bürgermeister gewählt worden.

Dabei nicht den Überblick zu verlieren und im Alltag nur noch auf das zu reagieren, was von außen kommt, ist schon eine beeindruckende Leistung. Wenn es einem Bürgermeister dann noch gelingt, seine eigenen Pläne für die Kommune voranzutreiben und dabei Bürgerinnen und Bürger, Rat und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einzubinden, kann er mit sich zufrieden sein.

Besoldung
und
Versorgung

Aber wie wird eine solch anspruchsvolle und vielfältige Tätigkeit vergütet?

Bürgermeister sind *Wahlbeamte auf Zeit* und werden entsprechend der Regelungen für Beamte besoldet. Besoldung nennt man die monatliche Bezahlung von Beamten. Es gibt keinen Tarifvertrag und auch keine Extra-Bezahlung bei Überstunden. Die Höhe der Besoldung ist

nach Größe der Amtsgemeinde gestaffelt und wird von den Ländern gesetzlich geregelt. Die Ländergesetze weisen Unterschiede in den Details auf, die Höhe der Besoldung wird in der folgenden Tabelle am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt:

Einwohnerzahl	Besoldungsgruppe	Grundgehalt (Euro)
bis 10.000	A 16*	4.821,68
10.001 – 20.000	B 3	6.757,72
20.001 – 30.000	B 4	7.152,52
30.001 – 40.000	B 5	7.605,46
40.001 – 60.000	B 6	8.033,20
60.001 – 100.000	B 7	8.449,27
100.001 – 150.000	B 8	8.882,92
150.001 – 250.000	B 9	9.421,37
250.001 – 500.000	B 10	11.093,46
über 500.000	B 11	11.524,40

Abbildung 23: Besoldung von Bürgermeistern in NRW

Anmerkung: * Grundgehalt A 16 Stufe 6.

Quelle: § 2 Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (EingrVO) NRW. Grundgehälter ab 1.1.2012. Zulagen sind nicht berücksichtigt.

Die Besoldung ist vergleichbar mit der von anderen Beamten in leitenden Funktionen. So ist der Bürgermeister einer Stadt mit bis zu 10.000 Einwohnern hinsichtlich der Besoldung auf einer Ebene mit dem Direktor eines größeren Gymnasiums angesiedelt. Der Oberbürgermeister einer Großstadt mit 100.000 Einwohnern dagegen bewegt sich bei der Besoldung auf Augenhöhe mit dem Präsidenten eines Oberverwaltungsgerichtes. Der Bürgermeister erhält je nach Familienstand und Ausmaß von zusätzlichen Aufgaben Zulagen zum Grundgehalt. Von diesem Betrag zahlt er natürlich Steuern und muss sich selbst privat krankenversichern, sodass noch erhebliche Abzüge zu erwarten sind.

Die materielle Versorgung von Bürgermeistern nach ihrer Amtszeit ist an die Regelungen für Lebenszeitbeamte angelehnt. Ohne auf die komplizierten Details eingehen zu wollen, handelt es sich bei den gesetzlichen Regelungen um eine Kombination verschiedener Bedingungen, die aber nicht alle erfüllt werden müssen, um in den

Ruhestand eintreten zu können. Zum einen muss ein Bürgermeister grundsätzlich eine gewisse Zeit im Amt gewesen sein (meistens mindestens zwei Amtszeiten). Wenn ein Bürgermeister vor Amtsantritt schon Beamter war, können ihm frühere Dienstzeiten angerechnet werden. Auch muss ein Bürgermeister bei Eintritt in den Ruhestand in der Regel ein bestimmtes Lebensalter erreicht haben (z. B. 45 Jahre in Baden-Württemberg). Die Kombination dieser Bedingungen kann im Einzelfall zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Daher ist es schwierig, pauschale Aussage zu formulieren, wann ein bestimmter Versorgungsanspruch erreicht wird.

Der große Unterschied zum Lebenszeitbeamten liegt aber darin, dass ein Bürgermeister nur auf Zeit gewählt ist und eine Abwahl nie auszuschließen ist. Es kann also auch der Fall eintreten, dass die Voraussetzungen für den Eintritt in den Ruhestand nicht vorliegen. Dann erhält der ehemalige Bürgermeister ein Übergangsgeld, dessen Höhe sich an der Dauer seiner Tätigkeit orientiert. Diese finanzielle Unterstützung soll dabei helfen, die Zeiten zu überbrücken, die ein Ex-Bürgermeister benötigt, um eine neue berufliche Tätigkeit zu finden (vgl. *Brügner* 2010, 165 ff.).

Anerkennung Neben der materiellen Vergütung bekommt ein Bürgermeister aber noch etwas anderes, das mindestens genauso wichtig ist: Anerkennung für seine Tätigkeit. Vor allem scheint das Ansehen von Bürgermeistern viel größer zu sein, als das von Politikern im Allgemeinen. Bei einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2011 zum Vergleich des Ansehens von Berufen landeten Politiker auf den hinteren Plätzen, schlechter war nur das Ansehen von Telekom-Mitarbeitern, Mitarbeitern von Werbeagenturen und Versicherungsvertretern (DBB 2011, 19). Auch wenn Bürgermeister in dieser Befragung nicht vorkamen, spricht einiges dafür, dass sich ihr Einsatz für die Bürgerschaft auszahlt. Eine repräsentative Befragung im Jahr 2008 ergab, dass 78 % der Bürgerinnen und Bürger mit „ihren“ Bürgermeistern zufrieden oder gar sehr zufrieden sind (Bertelsmann Stiftung 2008, 63).

Und auch die Bürgermeister sind zufrieden mit ihrem Beruf, trotz aller Belastungen. In der Bürgermeisterbefragung waren 48 % der Bürgermeister mit ihrem Beruf sehr zufrieden und 48 % eher zufrieden (Bertelsmann Stiftung 2008, 57). Das liegt sicher auch daran, dass man als Bürgermeister einiges erreichen kann, auch wenn die Rahmenbedingungen zum Teil schwierig sind. Aber darauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

5.6 Zusammenfassung

- Das Bürgermeisteramt ist ein Vollzeitjob, in dem der Amtsinhaber mit einer Fülle verschiedener Aufgaben befasst ist. Oftmals sind auch Abend- und Wochenendtermine wahrzunehmen.
- Den Großteil der Arbeitszeit verbringt ein Bürgermeister mit Verwaltungsaufgaben, da er Leiter der Stadtverwaltung ist. Erst danach folgen Bürger und Rat.
- Bürgermeister haben drei Kern-Kompetenzen: die Personalkompetenz, die Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Organisationskompetenz. Außerdem sind sie im Rahmen ihrer Repräsentationsfunktion für die Außenvertretung ihrer Kommune zuständig.
- An den Bürgermeister, als bekannteste kommunalpolitische Person, werden von der Bürgerschaft verschiedene Erwartungen gestellt: z. B. Bürgernähe, Kompetenz und Glaubwürdigkeit.
- Neben vielfältigen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung gibt es auf kommunaler Ebene auch Instrumente der direkten Demokratie; diese sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid. Beim Bürgerentscheid stimmt das Volk, anstelle des Rates, über eine Sachentscheidung ab. Die Möglichkeit, dass direkt-demokratische Instrumente angewandt werden, kann zu mehr Bürgerbeteiligung bei kommunalpolitischen Entscheidungen führen.
- Ein kommunalpolitischer Entscheidungsprozess läuft idealtypisch in vier Phasen ab: Initiativphase, Vorbereitungsphase, Entscheidungsphase, und Ausführungsphase. Der Bürgermeister kann als Vorsitzender des Rates und/oder Leiter der Verwaltung auf diesen Prozess Einfluss nehmen und versuchen, Entscheidungen nach seinem Willen herbeizuführen.

6. Gestalter oder Insolvenzverwalter? – Was kann ein Bürgermeister erreichen?

Das Bürgermeisteramt ist gerade deshalb so attraktiv und reizvoll, weil es vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten in einer Kommune bietet. Allerdings sind nicht in jeder Kommune genug finanzielle Ressourcen vorhanden oder motivierte Mitstreiter in der Bürgerschaft zu finden. Was kann ein Bürgermeister dann tun? Welche Möglichkeiten hat er, auch in einem schwierigen Umfeld noch etwas zu erreichen? Im ersten Teil des folgenden Kapitels werden zunächst die wichtigsten Herausforderungen für die Kommunen im 21. Jahrhundert skizziert. Im zweiten Teil werden Projektbeispiele vorgestellt, die zeigen, wie in Kommunen den Herausforderungen begegnet wird.

6.1 Herausforderungen für Kommunen

Pechstadt und
Goldheim

Pechstadt hat Probleme. Durch den industriellen Strukturwandel und Verlagerung von Unternehmen ins Ausland ist ein Großteil der Arbeitsplätze in der Stadt weggebrochen. Geblieben sind die nicht mehr rauchenden Schloten und Altlasten. Neue Unternehmen zieht es eher in Regionen, die auch für Arbeitnehmer attraktiv sind. Die Bevölkerung von Pechstadt schrumpft und altert zunehmend. Der städtischen Infrastruktur wie Straßen, Schulgebäuden, Parks und Museen sieht man mittlerweile an, dass die Kommune seit vielen Jahren keinen ausgeglichenen kommunalen Haushalt mehr hat. Zwei von sieben Schwimmbädern mussten geschlossen werden. Der Ausbau von Betreuungspätzen für unter Dreijährige kommt nur schleppend voran. Junge Familien ziehen zunehmend aus der Stadt weg ins Umland, wo es billiges Bauland und eine intakte Natur gibt. In den meisten Haushalten leben keine Kinder mehr. Wer noch Kinder bekommt, hat meistens einen Migrationshintergrund. Ganze Stadtteile von Pechstadt rutschen sozial ab, ein Großteil der Bevölkerung dort ist alt, arm oder beides.

Bürgermeister von Pechstadt? Kein Traumjob.

Goldheim hat Potential. Die Kommune liegt im Speckgürtel einer boomenden Großstadt. Die Nähe zur Autobahn hat dazu geführt, dass aus der früher von der Landwirtschaft geprägten Gemeinde eine gesunde Mittelstadt mit einem guten Mix von Unternehmen aus den Bereichen Dienstleistung und High-Tech geworden ist. Mittlerweile werden die Gewerbeflächen knapp. Die Bevölkerung von Goldheim wächst. Die Kindertagesstätten in Goldheim sind beitragsfrei. Die Kommune hat Geld. Neubaugebiete ziehen junge Familien an, die eine intakte Infrastruktur und ein attraktives Wohnumfeld vorfinden.

Bürgermeister von Goldheim? Ein Traumjob.

Pechstadt und Goldheim stehen hier stellvertretend für Probleme und Potentiale von Kommunen in Deutschland. Die beiden Beispiele sind Extremtypen, die es so in Wirklichkeit nicht gibt. Auf der einen Seite eine Ballung von Problemlagen, mit dem Ergebnis einer sich nach unten drehenden Spirale von wirtschaftlichem Niedergang und öffentlicher Armut. Auf der „Sonnenseite“ findet dagegen eine positive Entwicklung hin zu einer prosperierenden und für die Bewohner attraktiven Kommune statt, bedingt auch durch gute Voraussetzungen und Glück.

Beide Kommunen stellen besondere Herausforderungen an ihre Bürgermeister. Die Ballung von Problemen in Pechstadt bei leeren öffentlichen Kassen erscheint überwältigend, aber auch hier kann ein Bürgermeister etwas tun, was weiter unten an ähnlichen Beispielen aufgezeigt wird. Aber auch Goldheim braucht eine vorausschauende Führung, denn nur weil es in der Gegenwart gut läuft, muss das nicht für immer so bleiben. Der Bürgermeister von Goldheim muss sich darum bemühen, nachhaltig das erreichte Niveau seiner Stadt zu sichern. Auch keine einfache Aufgabe, wenn kaum beeinflussbare äußere Entwicklungen, beispielsweise eine Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage, die Bedingungen für die Entwicklung seiner Stadt beeinträchtigen.

Städten und Gemeinden stehen in den nächsten Jahren vor fünf Herausforderungen, die sie bewältigen müssen (*Kaufmann* 1997):

- die ökonomische Herausforderung
- die demografische Herausforderung
- die soziale Herausforderung
- die kulturelle Herausforderung
- die internationale Herausforderung

Fünf Herausforderungen im 21. Jahrhundert

Ökonomische
Herausforderung
und
Haushaltskrise

Die *ökonomische* Herausforderung betrifft die Kommunen zuerst als Wirtschaftsstandorte. Wie in den Beispielen dargestellt, können Kommunen aufgrund ihrer Lage oder ihrer Wirtschaftsstruktur von diesen Veränderungen profitieren oder darunter leiden. Die Mittel, darauf politisch zu reagieren sind begrenzt und beziehen sich in der Regel darauf, Unternehmen günstige Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen. Infolge der Veränderung der lokalen Wirtschaftsstruktur können aber aufgrund von wegbrechenden Steuereinnahmen die kommunalen Finanzen leiden. Dazu kam in den letzten Jahren die zunehmende Belastung der Kommunen durch Verschiebung von Problemen und Übertragung von Verwaltungsaufgaben von Bund und Land. Dies trifft vor allem Kommunen hart, die ohnehin schon eine Ballung von Problemlagen aufweisen und führt zu einem „Teufelskreis“:

„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen.

Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden.“ (Anton/Diemert 2010, 23 f.).

Der kommunale Haushalt gerät dann aus dem Gleichgewicht, wenn die Ausgaben im Verwaltungshaushalt der Kommune dauerhaft die Einnahmen übersteigen. Diese Lücken müssen dann durch Kassenkredite gedeckt werden, die aber nur kurzfristig die Zahlungsfähigkeit wieder herstellen. Im Zeitraum von 1999 bis 2009 haben sich die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland versechsfacht und lagen Ende 2009 bei 34,4 Milliarden Euro (Holtkamp 2011, 15). Allerdings ist die kommunale Haushaltskrise in Deutschland kein flächendeckendes Problem. Gerade in Süddeutschland gibt es viele Kommunen ohne gravierende Haushaltsprobleme. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass sich die Schere zwischen armen und reichen Kommunen immer weiter öffnet, vor allem weil die Probleme der ärmeren Kommunen ständig zunehmen.

Wenn Kommunen dauerhaft keinen ausgeglichenen Haushalt mehr haben, geraten sie unter besondere Beobachtung der Kommunalaufsicht, bis hin zum sog. Nothaushaltsrecht. Bürgermeister und Kämmerer müssen dann mit der Aufsichtsbehörde über Sparvorschläge und Konsolidierungsstrategien verhandeln, die aber letztendlich vom Rat beschlossen werden müssen. Der Bürgermeister hat also eine doppelte Aufgabe zu erledigen: Er muss einerseits mit der Aufsichtsbehörde über den letzten Rest an Handlungsspielräumen verhandeln und andererseits den Rat von Steuererhöhungs-, Kürzungs- und Schließungsplänen überzeugen. Das ist keine einfache Situation, denn alle Akteure (Bürger, Rat und Bürgermeister) haben etwas zu verlieren: die Bürger kommunale Dienstleistungen und Lebensqualität, Rat und Bürgermeister den Rückhalt für ihre Politik bei der Bürgerschaft. Der Bürgermeister wandelt sich also im schlechtesten Fall vom Gestalter zum Insolvenzverwalter.

Die *demografische* Herausforderung führt zu einer Veränderung der lokalen Bevölkerungsstruktur aufgrund von Geburtenrückgang, Alterung und selektivem Zu- und Wegzug von Personen. Er wirkt sich in den Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich aus. Ein Teil der Kommunen wächst noch z. B. aufgrund von Arbeitskräfte-, Bildungs- oder Familienwanderung. Ein anderer Teil, beispielsweise in Ostdeutschland, schrumpft und altert in starkem Maße (*Bogumil/Gerber/Schickentanz* 2012, 260). In altindustriellen Großstädten können diese Veränderungen neben einer Überalterung der Bevölkerung zusätzlich zu einer Konzentration von Problemlagen in bestimmten Stadtteilen führen (*Strohmeier* 2007, 251 ff.).

Demografi-
sche Heraus-
forderung

Vor allem Schrumpfung und Überalterung der Bevölkerung sind eine große Herausforderung für die Kommune. Zum einen sinken in der Regel die Einnahmen, da sich Zuwendungen im Rahmen des kommunalen Ausgleichs auf die Einwohnerzahl bezieht und zusätzlich noch die Anzahl an einkommensteuerpflichtigen Einwohnern zurückgeht. Zum anderen steigen die Ausgaben pro Einwohner für Infrastruktur, da die Kosten beispielsweise für die Flächeninfrastruktur einer Kommune (z. B. Wasser- und Abwasserentsorgung) einen relativ hohen Fixkostenanteil haben, der in Form von Gebühren auf weniger Nutzer umgelegt werden muss (*Bogumil/Gerber/Schickentanz* 2012, 266).

Als erster Schritt zur Bewältigung solcher Probleme muss in einer Kommune eine intensive Analyse der Bevölkerungsstruktur durchgeführt werden, verbunden mit einer Prognose der zu erwartenden Be-

völkerungsentwicklung. Auch hier gilt wieder: Die Problemlagen in Städten und Gemeinden können höchst unterschiedlich sein. Daher ist dieser Analyseschritt aber auch so wichtig, da darauf aufbauend auf kommunaler Ebene eine passende Strategie der Bewältigung dieser Herausforderung entwickelt werden kann. Ziel muss sein, dass die Stadt oder Gemeinde weiterhin ein lebenswerter Ort für die Einwohner ist mit einer bestimmten Ausstattung an sozialer, kultureller und technischer Infrastruktur.

Soziale
Heraus-
forderung

Die *soziale* Herausforderung besteht in einer wachsenden Individualisierung von Lebensformen bei einem gleichzeitigem Rückgang der Bedeutung von traditionellen Familien- und Nachbarschaftsbeziehungen, deren Solidarpotential aber gerade für die Bewältigung des demografischen Wandels notwendig wäre (Strohmeier 2007, 246 f.).

Der ansteigende Bedarf an häuslicher Pflege im Alter kann beispielsweise nicht allein von immer weniger werdenden jüngeren Angehörigen der zu Pflegenden bewältigt werden. Was Familie und Nachbarn in diesem Zusammenhang nicht mehr leisten können, müssen in Zukunft der Staat oder der Markt leisten. Wie sieht eine geeignete soziale Infrastruktur aus? Wie soll sie in Zukunft finanziert werden? Aber auch bei dieser Herausforderung gibt es sehr große Unterschiede zwischen armen und reichen Kommunen, Ost und West sowie zwischen Stadt und Land. In vielen Kommunen Deutschlands gibt es bereits heute Beispiele, wie solche Probleme angegangen werden können.

Kulturelle
Heraus-
forderung

Die *kulturelle* Herausforderung bezieht sich auf soziale Integration und lokale Identifikation der Bürgerinnen und Bürger einer Kommune. Integration und Identifikation sind Grundlage für die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement und politischer Beteiligung. Das Potential an politisch aktiven und engagierten Bürgerinnen und Bürgern hängt stark von der Zusammensetzung der Bevölkerung ab. In Großstädten ist in der Regel der Anteil der Bevölkerung höher, der einen geringeren Bildungsstand hat, arbeitslos ist, eine kürzere Wohndauer hat und relativ wenig in ihr soziales und gesellschaftliches Umfeld integriert ist. All diese Faktoren mindern die Bereitschaft, sich politisch zu beteiligen. Wenn diese Bewohner konzentriert in bestimmten Stadtteilen wohnen, werden diese schleichend zu „demokratiefreien Zonen“ mit einer Wahlbeteiligung unter 30 % und einer weitgehend gestaltungspessimistischen Bevölkerung (Strohmeier 2007, 247).

In kleineren Gemeinden dagegen ist tendenziell der Anteil der Bevölkerung höher, der lange in der Gemeinde lebt, sozial integriert ist (z. B. Mitgliedschaft in Vereinen) und einer Beschäftigung nachgeht, alles Faktoren, die die Bereitschaft zur politischen Beteiligung eher erhöhen. Aber auch hier kann es beispielsweise in einem gut an die Autobahn angeschlossenen Neubaugebiete am Rand viele Bewohner geben, die sich nicht für die Politik und Gemeinschaft des alten Kerns einer Kommune interessieren und sich nicht engagieren.

Da das Engagement der Bürgerschaft eine wichtige Ressource gerade in Zeiten knapper Kassen ist, liegt die Herausforderung für Bürgermeister darin, Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung zu motivieren und neue, ihren Bedürfnissen stärker angepasste Beteiligungsverfahren zu entwickeln.

Die *internationale* Herausforderung stellt der Kommune die Aufgabe der Integration einer steigenden Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund. Zu- und Abwanderung waren schon immer ein Wesensmerkmal städtischer Gesellschaften. Zuwanderung bringt neue Potentiale, aber auch oft neue Probleme in eine Kommune. Abwanderung kann der Anfang eines schleichenden Niedergangs einer Stadt sein (Krummacher 2011, 359). Knapp 20 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland haben einen Migrationshintergrund, d. h. sie haben eine andere Staatsangehörigkeit, sind Spätaussiedler, eingebürgert oder haben eine doppelte Staatsangehörigkeit. Fast alle von ihnen leben in Westdeutschland (96 %) und dort vorwiegend in Großstädten und Ballungsräumen. Der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund wächst auch mit der Gemeindegröße: von durchschnittlich 9 % in Kommunen unter 10.000 Einwohnern bis zu 26 % in Großstädten über 100.000 Einwohner. In den Großstädten wiederum leben Personen mit Migrationshintergrund konzentriert in sozial benachteiligten Stadtteilen (Krummacher 2011, 360).

Internationale
Heraus-
forderung

Kinder von Zuwanderern sind in vielen Städten zunehmend von Einkommens- und Bildungsarmut betroffen (Strohmeier 2007, 247). Gerade die Integration über das Bildungssystem (Kitas, Grundschulen, weiterführende Schulen) findet in den Kommunen statt und kann von Kommunalpolitik und -verwaltung beeinflusst werden.

Das sind, knapp beschrieben, die Herausforderungen der Kommunalpolitik aus sozialwissenschaftlicher Perspektive. Diese fünf Herausforderungen treten häufig gemeinsam auf und können sich gegenseitig

6. Gestalter oder Insolvenzverwalter? – Was kann ein Bürgermeister erreichen?

verstärken. Sie betreffen aber nicht alle Städte und Gemeinden in gleicher Weise, sondern verdichten sich zu speziellen Problemlagen, die vor Ort bewältigt werden müssen. Eine Großstadt im Ruhrgebiet hat infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels andere Probleme, als eine von Tourismus und Landwirtschaft geprägte Gemeinde in Oberbayern, oder ein alterndes Dorf in Mecklenburg. Diesen speziellen Problemlagen müssen Bürgermeister mit passenden Lösungsansätzen begegnen und die gibt es nicht „von der Stange“.

Wichtige Politikfelder

Wie nehmen Bürgermeister diese Herausforderungen wahr? In der Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung wurden Bürgermeister nach den fünf wichtigsten Politikfeldern in ihrer Kommune befragt. Ihre Antworten lassen sich sehr gut in Bezug auf die skizzierten Herausforderungen interpretieren.

Als wichtigstes Politikfeld nannten die hauptamtlichen Bürgermeister Wirtschaftsförderung/Jobs/Standortpolitik. Die häufige Nennung dieses Politikfeldes unterstreicht noch einmal die Bedeutung der ökonomischen Herausforderung, auch wenn man berücksichtigt,

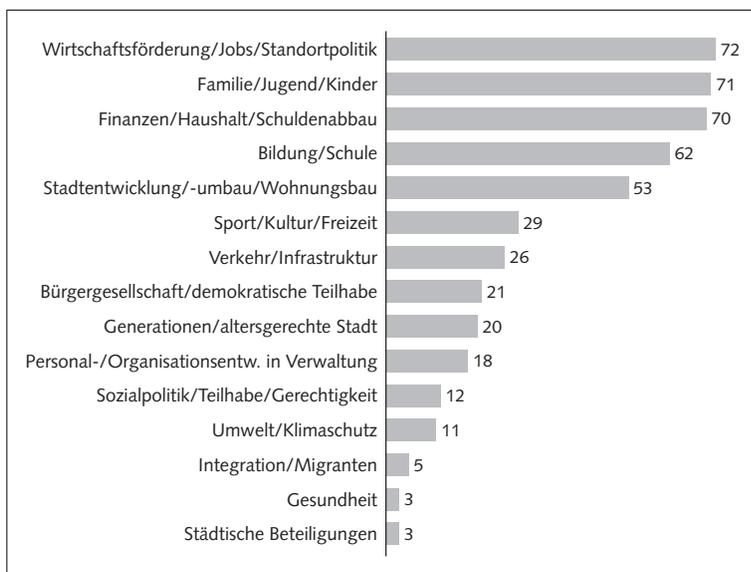


Abbildung 24: Besonders wichtige Politikfelder aus Sicht der hauptamtlichen Bürgermeister. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008. Sonderauswertung hauptamtliche Bürgermeister.

dass die damit zusammenhängende kommunale Haushaltslage (Politikfeld Finanzen/Haushalt/Schuldenabbau) auf Platz 3 knapp dahinter landete. Auf Platz 2 liegt das Politikfeld Familie/Jugend/Kinder, das in Zusammenhang mit der demografischen und sozialen Herausforderung der Kommunen gesehen werden kann. Allerdings wird das Politikfeld Altersgerechte Stadt nur von einem Fünftel der Befragten unter den fünf wichtigsten Themen genannt. Auf Platz 4 folgt das Politikfeld Bildung/Schule. Etwas mehr als die Hälfte der hauptamtlichen Bürgermeister nannten noch das Politikfeld Stadtentwicklung/-umbau/Wohnungsbau unter den fünf wichtigsten Politikfeldern. Weitere Politikfelder von Sport/Kultur/Freizeit bis zu Städtischen Beteiligungen wurden jedoch vom Anteil her gesehen von deutlich weniger Bürgermeistern genannt.

Weniger wichtig scheinen aus dieser Perspektive die kulturelle und die internationale Herausforderung zu sein. Das ändert sich zumindest hinsichtlich der internationalen Herausforderung, wenn man die Gemeindegröße berücksichtigt. In Städten über 75.000 Einwohner nennen immerhin 29% der hauptamtlichen Bürgermeister das Politikfeld Integration/Migranten. Dieses Ergebnis bestätigt die Einschätzung, dass Integration in einem Teil der großen Städte, zu den wichtigsten Herausforderungen zählt, längst aber nicht in allen.

6.2 Den Wandel gestalten – Projektbeispiele aus Kommunen

Gestalter oder Insolvenzverwalter? Das ist für viele Bürgermeister die Frage. Dass man auch unter schwierigen Rahmenbedingungen etwas tun kann, zeigen fünf Beispiele guter kommunaler Praxis, die im Folgenden vorgestellt werden. Projekte, die mit relativ geringem finanziellem Aufwand einer oder mehrerer der Herausforderungen begegnen, sodass vielleicht aus Pechstadt ein wenig Goldheim werden kann. In allen Beispielen ging es darum, passende Lösungen für die konkreten Herausforderungen einer Kommune zu finden. Deshalb haben alle Fälle die Gemeinsamkeit, dass am Anfang eine offene und ehrliche Analyse der Ausgangssituation stattfinden musste.

Was kann man tun?

Bürgermeister können Initiatoren und Motoren solcher Projekte sein, alleine umsetzen können sie diese aber nicht. Daher handelt es sich

bei allen Beispielen um Fälle, denen deshalb Erfolg beschieden ist, da sie von einem breiten Bündnis von Verwaltung, Rat, Bürgerschaft und weiteren Akteuren wie Wohlfahrtsverbänden oder Unternehmen getragen werden.

Beispiel:

Stadt Langenfeld

Die Stadt Langenfeld hat knapp 60.000 Einwohner und liegt im Kreis Mettmann/Nordrhein-Westfalen. Mit Kreativität und viel Einsatz wurde in Langenfeld etwas geschafft, was anderswo undenkbar erscheint: Seit dem 3.10.2008 ist Langenfeld schuldenfrei.

Ein Wunder? Nein, das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen von Bürgermeister, Rat, Verwaltung und Bürgerschaft.

Alles begann im Jahr 1986. Die Gesamtverschuldung erreichte damals mit umgerechnet etwa 38 Millionen Euro ihren Höchststand. Der Stadtrat beschloss daraufhin auf Initiative des Kämmerers, nur noch das auszugeben, was eingenommen wurde und keine neuen Schulden mehr zu machen. Diese Linie wurde bis zur kompletten Entschuldung 2008 mit Ausnahme des Haushaltes 1995 durchgehalten. Und das ohne den Verkauf des „Tafelsilbers“ der Stadt wie Beteiligung an Unternehmen oder Grundstücken. Dafür wurden die Bürger an den Sparanstrengungen beteiligt und trotz Haushaltsdisziplin gezielt in die Kommune investiert. Unterstützt wurden die Sparanstrengungen der Stadt außerdem durch eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik von mittelständischen Unternehmen.

Ab 1996 war *Magnus Staehler* (CDU) als hauptamtlicher Bürgermeister die treibende Kraft. Die Bürgerschaft wurde mit spektakulären Aktionen in die Sparanstrengungen einbezogen. So verschenkte die Stadt 1.000 Besen an die Bewohner, damit sie in Zukunft die Straße kehren konnten, denn die Stadtreinigung wurde abgeschafft. Und mit ihr die städtische Reinigungsgebühr. Vor dem Rathaus tickte öffentlichkeitswirksam die Schuldenuhr, bis endlich alle Ziffern auf null standen. Die Entschuldung wurde dann auch mit einem großen Bürgerfest gefeiert. Die Anstrengung lohnte sich, da durch die Entschuldung wieder größere Handlungsspielräume gewonnen wurden. So konnte die Stadt die Gewerbesteuern senken und mehr in Schulen, Kindergärten und Freizeiteinrichtungen investieren.

Der Popularität des Bürgermeisters haben die Sparanstrengungen nicht geschadet, er wurde zweimal bei Direktwahlen im Amt bestätigt,

zuletzt 2004 mit gut 70 % Zustimmung. 2009 trat er nicht mehr zur Wahl an und ist jetzt als kommunaler Sparberater tätig, denn er hält das Konzept für übertragbar auf andere Kommunen.

Die Startbedingungen in Langenfeld waren hinsichtlich der Höhe der Verschuldung sicher günstig. Aber auch bei höheren Schulden lohnt es sich, in den Abbau von Verbindlichkeiten einzusteigen, da die Zinszahlungen ebenfalls sinken und wieder neue Spielräume entstehen können.¹³

Die Stadt Hilden (etwa 55.000 Einwohner) in der Nähe von Düsseldorf in Nordrhein-Westfalen hält einen Rekord: Seit elf Jahren hat Hilden einen Bürgerhaushalt.

11 Jahre
Bürgerhaushalt
in Hilden

Im Rahmen eines Bürgerhaushaltes wird in der Regel ein Teil des kommunalen Haushaltes, z.B. die Ausgestaltung von freiwilligen Leistungen oder konkrete Spar-Vorschläge gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet. Dieser Prozess ist interaktiv. Bürger werden beispielsweise im Rahmen eines Bürgerforums vom Bürgermeister oder Kämmerer über den zu verabschiedenden Haushalt informiert, können eigene Vorschläge auf der Ebene der Gesamtstadt, eines Stadtteils oder Bezirks einbringen und Vorschläge der Verwaltung bewerten und diskutieren. Diese Vorschläge fließen dann in die Haushaltsberatung des Rates ein. Wenn der Haushalt verabschiedet ist, wird gegenüber den beteiligten Bürgern Rechenschaft darüber abgelegt, ob ihre Vorschläge in den Haushalt eingeflossen sind und welche Gründe es dafür gab, Vorschläge abzulehnen.¹⁴ Die Stadt Hilden beteiligte sich 2002–2004 an einem Modellprojekt zur Einführung dieses komplexen Bürgerbeteiligungsverfahrens. Danach gelang es, den Bürgerhaushalt zu verstetigen. Auch wenn die eingesetzten Beteiligungsverfahren seitdem variierten und im Laufe der Zeit die internetbasierten Beteiligungsverfahren beim Bürgerhaushalt immer wichtiger wurden, folgte der Hildener Bürgerhaushalt weiter dem oben skizzierten Ablauf: Information und Konsultation der Bürger sowie Rechenschaftslegung nach Verabschiedung.

Jedes Jahr gelingt es der Stadt, ein- bis zweihundert Bürgerinnen und Bürgern zu einer aktiven Beteiligung zu mobilisieren. Die Transparenz der Haushaltsberatung und -verabschiedung ist dadurch be-

13 Quelle: <http://www.rp-online.de/region-duesseldorf/langenfeld/nachrichten/stadt-ab-freitag-schuldenfrei-1.905151> (18.9.2012).

14 Quelle: www.buergerhaushalt.org (18.9.2012).

trächtlich gewachsen, da sich zum einen Bürger stärker den Einnahme- und Ausgabestrukturen einer Kommune befassen und zum anderen die Verwaltung sich deutlich mehr Mühe geben muss, den Haushalt verständlich und nachvollziehbar darzustellen.

Dabei ist das Verfahren kein Bürgerwunschkonzert mit der Erwartung, dass alle Forderungen der Bürgerschaft von Politik und Verwaltung umgesetzt werden müssen. Das zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, als es zunehmend um die Bewertung von Sparvorschlägen und weniger um neue Ausgaben ging.¹⁵

Pößneck
kommt zurück

Pößneck liegt im Herzen Thüringens im Saale-Orla Kreis und hat etwa 13.000 Einwohner. Die Stadt hat seit 1990 etwa ein Drittel ihrer Einwohner verloren bei gleichzeitig steigendem Durchschnittsalter. Die Folgen von Abwanderung und Überalterung waren deutlich zu spüren, Teile der Innenstadt sind von Leerstand und Verfall bedroht.

Um diesem Abwärtstrend zu entgehen, hat die Stadt zusammen mit der Stiftung Schloss Ettersburg ein Konzept erarbeitet, das wieder stärker den Blick auf die Stärken der Stadt richtet: günstige Lage, attraktive Bausubstanz und Freizeitwert der Umgebung.

Zielgruppe des Angebotes sind Familien und Senioren, aber auch Studierende der Universität Jena. Neben einem notwendigen Imagewandel wurden aber weitere städtebauliche Maßnahmen angeschoben, die zu einer Attraktivitätssteigerung der Stadt für neue und alte Pößnecker beitragen sollen. Die Innenstadt wird aufgewertet, Frei- und Grünflächen werden geschaffen und spezielle Konzepte für die Bebauung von innenstadtnahen Brachflächen mit Einfamilienhäusern entwickelt, die besonders auf die Ansiedelung junger Familien zielen. Außerdem hat die Stadt gezielt in Bildungseinrichtungen investiert.

Nach Beginn des Projektes im August 2010 zeigen sich erste Erfolge. Im Jahr 2011 hatte Pößneck zum dritten Mal in Folge mehr Zuzüge als Wegzüge zu verzeichnen. Trotzdem schrumpfte die Bevölkerung aufgrund der Altersstruktur weiter, dadurch aber langsamer.¹⁶

Hidden-
hausen: Jung
kauft Alt

Die Gemeinde Hiddenhausen im ostwestfälischen Kreis Herford hat knapp unter 20.000 Einwohner. Hiddenhausen ist eine dörfliche Ge-

15 Quelle: www.buergerhaushalt.hilden.de, 19.1.2012.

16 Quellen: <http://www.demographiekonkret.de/Poessneck.858.0.html>, www.poessneck-kommt-zurueck.de, <http://pössneck.otz.de/web/lokal/politik/detail/-/specific/Wieder-mehr-Zuzuege-als-Wegzuege-in-Poessneck-1087726021>, 20.1.2010.

meinde, die von 1- bzw. 2-Familienhäusern geprägt wird. Die Bevölkerung schrumpft. Nach einer Prognose wird bis zum Jahr 2020 knapp unter 25 % der Bevölkerung über 65 Jahre alt sein. Um dieser sich verschärfenden demografischen Situation zu begegnen, wurde im Jahr 2007 auf Vorschlag des Bürgermeisters durch Beschluss des Gemeinderates das Förderprogramm „Jung kauft Alt – Junge Leute kaufen alte Häuser“ aufgelegt. Grundlage war eine Analyse der Eigentumsstruktur in Hiddenhausen. In vielen Ortsteilen der Gemeinde leben zunehmend ältere Einzelpersonen alleine in ihren Häusern. Für die kommenden Jahre musste von zunehmenden Leerständen ausgegangen werden, da es keine Nachfrage nach den Altbauten gab. Gleichzeitig gab es aber durchaus Nachfrage von jungen Familien nach Baugrund und passenden Immobilien im Kreisgebiet.

Die Gemeinde entschied sich für die Unterstützung des Erwerbs von alten Häusern durch junge Familien und gegen die Ausweisung von zusätzlichen Neubaugebieten. Für diese Strategie sprach, dass neue Bewohner in gewachsene Stadtteile ziehen konnten und gleichzeitig dort die technische (z.B. Wasser und Abwasser) und soziale (Kitas und Grundschulen) Infrastruktur weiter genutzt wurde. Gleichzeitig wird bei einem Verkauf eines alten Hauses in der Regel in den baulichen Erhalt und die energetische Sanierung eines Altbaus investiert und so der Baubestand der Gemeinde insgesamt gesehen nachhaltig aufgewertet.

Für die Förderung des Erwerbs wird im kommunalen Haushalt jedes Jahr ein fester Betrag eingeplant. Die Förderung hat zwei Schwerpunkte:

- Einmalige Förderung eines Altbaugutachtens mit bis zu 1.500 Euro je Altbau.
- Laufende Förderungen der Kosten des Erwerbs eines alten Hauses mit bis zu 1.500 Euro pro Jahr für eine Dauer von max. sechs Jahren.
- Die Höhe der Förderung ist abhängig von der Zahl der Kinder unter 18 Jahren, die zum Haushalt gehören.
- Antragsberechtigt sind junge Paare und Familien mit Kindern.

Seit Beginn des Programms wurden so 14 Altbaugutachten und der Erwerb von 85 Altbauten gefördert. Zweidrittel der neuen Hausbesitzer sind Familien mit Kindern, über die Hälfte von ihnen sind aus dem Kreis Herford in die Gemeinde zugezogen.

Das Projekt „Jung kauft Alt – Junge Leute kaufen alte Häuser“ wurde mit verschiedenen Preisen für Nachhaltigkeit und innovative Ideen in der Kommunalpolitik ausgezeichnet und hat mittlerweile verschiedene Nachahmer in Deutschland gefunden.

Das Beispiel zeigt, wie eine Gemeinde ausgehend von einer Problemanalyse einen maßgeschneiderten Ansatz zur Bewältigung der demografischen und sozialen Herausforderung findet, ohne dass dafür besonders viel Geld ausgegeben werden muss.¹⁷

Typisch
Deggendorf?

Offenheit für Zuwanderer, ob Spätaussiedler oder aus anderen Gegenden der Welt, ist in Deggendorf Chefsache. Seit einigen Jahren lädt die Oberbürgermeisterin Anna Eder alle Neubürger zu einem Neujahrsempfang im Rathaus ein. Dort werden alle neuen Einwohner willkommen geheißen.

Die Stadt Deggendorf hat gut 31.000 Einwohner und liegt in Niederbayern. Deggendorf hat einen Aussiedleranteil von 8,5 % und einen Ausländeranteil von 6,9 %.¹⁸ Es bleibt aber nicht bei der persönlichen Ansprache durch die Oberbürgermeisterin, sondern unter Einbezug von bürgerschaftlichem Engagement werden einige Projekte durchgeführt, die zu einer schnelleren und besseren Integration der neuen Einwohner beitragen sollen. 2004 wurde das „Kultur- und Kommunikationszentrum für die Migration“ gegründet, das als zentrale Informationsanlaufstelle für Neubürger dient. Zweimal monatlich findet ein Sprachstammtisch statt, bei dem Aussiedler und Bürger ins Gespräch kommen und Lesepaten helfen Kindern mit Migrationshintergrund an vier Grundschulen der Stadt beim Deutschlernen. 2006 wurde der Migrationsausschuss und der Arbeitskreis Integration ins Leben gerufen, in dem Angehörige der größten Migrantengruppen, Ämter und Wohlfahrtsverbände, Krankenkassen, Kirchen, Bildungseinrichtungen und die Polizei sich treffen, um über neue Ansätze der Integration in Deggendorf zu beraten. Koordiniert werden die Aktivitäten von der Integrationsbeauftragten der Stadt.

Im November 2010 wurde ein umfassendes Integrationskonzept für die nächsten Jahre verabschiedet. Deggendorf nimmt außerdem teil am Förderprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ der

17 Quellen: http://www.asg-goe.de/pdf/Petershagen_2010/Vortrag-05-Homburg-Hiddenhausen.pdf , www.hiddenhausen.de (18.9.2012).

18 Quelle: http://www.deggendorf.de/fileadmin/pdf/buergerarbeit/021011Bedarfsanalyse_DEG.pdf (18.9.2012).

Bundesregierung. In diesem Rahmen wurde eine Koordinationsstelle eingerichtet und Fördermittel für weitere Projekte Degendorfer Vereine und Verbände zur Verfügung gestellt.

Das Beispiel zeigt, dass nicht nur die Einheimischen bestimmen, was typisch Degendorf ist. Sondern Zuwanderer, Vereine, Verbände und aktive Bürgerinnen und Bürger zusammen.

6.3 Zusammenfassung

- Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die Städte vor fünf zentralen Herausforderungen: der ökonomischen, demografischen, sozialen, kulturellen und internationalen Herausforderung.
- Diese fünf Herausforderungen treten häufig gemeinsam auf und können sich gegenseitig verstärken. Sie betreffen aber nicht alle Städte und Gemeinden in gleicher Weise, sondern verdichten sich zu speziellen Problemlagen, die vor Ort bewältigt werden müssen.
- Aus der Sicht von Bürgermeistern sind lokale Wirtschaftsförderung, Familie/Jugend/Kinder und kommunale Haushaltspolitik die drei wichtigsten Politikfelder.
- Bürgermeister sind als Initiatoren von Projekten und Maßnahmen in ihrer Stadt gefragt. Dies muss nicht immer mit hohem finanziellem Aufwand verbunden sein, wie die Beispiele aus diesem Kapitel zeigen.

7.

Bürgermeister – Bilanz und Ausblick

Fast jeder kennt seinen Bürgermeister, aber über Bürgermeister im Allgemeinen weiß man nicht viel. Diese Feststellung stand am Anfang dieses Buches. Sechs Kapitel später hat sich das hoffentlich geändert. Bürgermeister sind Führungskräfte zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung. Ziel des letzten Kapitels ist es, in Form einer knappen Bilanz die wichtigsten Ergebnisse zusammenzufassen und einen Ausblick auf die Zukunft der Bürgermeister zu geben.

7.1 Bürgermeister – eine Bilanz

Verwaltungs-
profis und
Politiker

Bürgermeister gibt es zwar überall, aber Bürgermeister ist nicht gleich Bürgermeister. Wie gezeigt gibt es beinahe in allen in diesem Buch behandelten Themen eine Variationsbreite. Das liegt an regionalen Traditionen, zum Teil immer noch an unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern, an den wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, an der Größe der Kommune und nicht zuletzt an den Personen selbst, die Bürgermeister werden. In diesem Buch ging es in erster Linie um hauptamtliche Bürgermeister. Diese haben verschiedene berufliche Qualifikationen, charakterliche Eigenschaften und politische Orientierungen. Sie sind Verwaltungsprofis, Politiker oder Seiteneinsteiger. Und noch zu selten weiblich.

Kommunale Selbstverwaltung hat eine lange Tradition in Deutschland. Freie Städte gab es schon im Mittelalter. Die Ursprünge der modernen kommunalen Selbstverwaltung liegen jedoch in Preußen, Anfang des 19. Jahrhunderts. Das Aufgabenspektrum eines Bürgermeisters ist aber im Wesentlichen durch die Entwicklung in Westdeutschland nach 1945 geprägt worden (→ [Kapitel 1](#)). Vor allem die Spielregeln der Kommunalverfassung in Baden-Württemberg waren das Vorbild für deutschlandweite Reformen in den 1990er Jahren. Trotzdem gibt es immer noch regionale Unterschiede hinsichtlich der Kompetenzen der Bürgermeister, der Parteibindung und der Ein-

stellungen von Bürgern, was ein Bürgermeister tun oder lassen sollte (→ Kapitel 2).

Was wäre eine Kommune ohne Bürgermeister? Wahrscheinlich kopflos, zumindest wenn man die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ändert und seine vielen Rollen und Funktionen auf andere Akteure verteilen würde. Wie gezeigt, ist der Bürgermeister aufgrund seiner Aufgaben und Kompetenzen die zentrale Figur einer Stadt oder Gemeinde (→ Kapitel 2). Er leitet hauptberuflich die Verwaltung, repräsentiert die Kommune nach außen und gegenüber der Einwohnerschaft und wird von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt. Den Hauptteil seiner Zeit nimmt die Verwaltung in Anspruch, danach folgen die Bürgerschaft und Tätigkeiten mit Bezug zum Rat (→ Kapitel 5).

Gallionsfigur
Bürgermeister

Bürgermeister haben einen ausgeprägten Amtsbonus, d. h. bei Wahlen werden kandidierende Amtsinhaber in hohem Maße wiedergewählt (→ Kapitel 3).

In der Regel ist der Bürgermeister die bekannteste Person in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Durch die Direktwahl hat er eine besondere Verbindung zur Bürgerschaft, die auch den Einfluss von Parteien begrenzen kann. Denn er verdankt sein Amt dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Das schafft auch eine besondere Verpflichtung, für die Bürgerschaft da zu sein. Diese hat nicht immer ganz widerspruchsfreie Erwartungen an ihren Bürgermeister. Er soll „Einer von uns“ sein, also nicht distanziert. Er soll aber auch „Einer für uns“ sein, nämlich als führungsstarke Persönlichkeit Entscheidungen treffen. Vor allem die unangenehmen. Dieser Widerspruch lässt sich wahrscheinlich nicht völlig auflösen, Offenheit, Glaubwürdigkeit und Kommunikation können aber dabei helfen (→ Kapitel 5).

Die Bürgerinnen und Bürger sind aber überwiegend zufrieden mit ihren Bürgermeistern, wenn man repräsentativen Befragungen glauben kann. Falls dies einmal nicht der Fall sein sollte, gibt es in fast allen Ländern auch die Möglichkeit, einen amtierenden Bürgermeister abzuwählen (→ Kapitel 3). Die Hürden dafür sind aber so hoch, dass eine Abwahl nur als ultima ratio in Frage kommt und bisher relativ selten vorgekommen ist.

Bürgermeister haben Macht im Sinne von Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräumen. Macht ist kein Selbstzweck, sondern wird von ihnen eingesetzt, um ihre Kommune zu gestalten. Das

Macht und
Gestaltungsmöglichkeiten

Machtpotential eines Bürgermeisters hängt aber von mehreren Faktoren ab. Zu nennen sind das Profil eines Bürgermeisters, die Ausgestaltung seiner Kompetenzen laut Kommunalverfassung, die Zusammensetzung des Rates und sein Verhältnis zur Ratsmehrheit, das wirtschaftliche und soziale Profil sowie die Finanzsituation der Kommune (→ [Kapitel 2](#)).

Wenn man kommunalpolitische Entscheidungsprozesse analysiert, wird schnell klar, dass in der Kommune für Alleingänge und „Durchregieren“ wenig Raum ist. Denn der Bürgermeister teilt sich seine Macht in erster Linie mit dem Rat, dem anderen Hauptorgan der Kommune. Zwar geht ohne den Bürgermeister in den meisten Kommunen wenig und gegen ihn fast nichts. Trotzdem muss auch er andere Akteure von seinen Zielen überzeugen.

Dann ist ein Bürgermeister nicht nur hinsichtlich seiner Führungskompetenzen gefragt, sondern auch als Mittler, Moderator und Integrationsfigur, der Bürgerschaft, Rat und Verwaltung einbindet und motiviert. Dazu kann er vielfältige Formen der punktuellen und dauerhaften Beteiligung von Bürgern einsetzen (→ [Kapitel 5](#)).

Aber auch eine Verwaltung kann der Bürgermeister nicht als Alleinherrscher führen. Zwar ist er im Prinzip für alles verantwortlich, was in seiner Verwaltung passiert. Aber er ist deshalb nicht der „Obersachbearbeiter“ einer Kommune, der alle Verwaltungsvorgänge selbst erledigen kann. Dazu wäre er zeitlich und je nach Vorgang auch fachlich nicht in der Lage. Deshalb ist der Verwaltungsalltag eher von Arbeitsteilung, Delegation von Aufgaben und Vertrauen in die Fähigkeiten der Verwaltungsmitarbeiter geprägt.

Die Gestaltungsmöglichkeiten von Bürgermeistern werden in vielen Kommunen in Deutschland aber auch durch die Übertragung von Aufgaben durch Land und Bund bestimmt, bei deren Erledigung wenig Handlungsspielraum besteht (→ [Kapitel 2](#)). Der Spielraum bei den sog. freiwilligen Aufgaben wird dann noch zusätzlich durch die Krise der kommunalen Haushalte beschränkt. Zu diesen Herausforderungen treten noch weitere, die vor allem die Struktur der Bevölkerung (Alterung, Schrumpfung, Migration) einer Kommune betreffen. Diese Herausforderungen treten in der Regel nicht in allen Kommunen gleich auf, sondern verdichten sich zu speziellen Problemlagen von Kommunen beispielsweise im ländlichen Raum oder in Großstädten. Aber es gibt viele Beispiele für Projekte, die kreative Lösungen für die

spezifischen Herausforderungen einer Kommune bieten. Auch in schwieriger Lage kann es für eine Kommune noch Handlungsmöglichkeiten geben, vor allem wenn es gelingt, Potentiale und Ressourcen in der Kommune zu mobilisieren (→ [Kapitel 6](#)).

7.2 Bürgermeister – Ausblick

Der überwiegende Teil der Bürgermeister ist zufrieden mit seinem Beruf. Bürgermeister genießen laut einer repräsentativen Umfrage die Anerkennung, die sie bekommen, haben Freude an ihrer Arbeit und haben überwiegend den Eindruck, dass sie für ihre Kommune etwas erreichen können.

Zufriedene
Bürgermeister

Das Amt des Bürgermeisters ist attraktiv. Es bietet viele Gestaltungsmöglichkeiten, ist gut bezahlt und es gibt keinen direkten Vorgesetzten, der einem vorschreibt, was man zu tun hat.

Es ist aber auch anspruchsvoll und fordert den Amtsinhaber über die normalen Bürozeiten hinaus. Der Posten ist kaum vereinbar mit einem normalen Familienleben und lässt wenig Zeit für sonstige private Interessen. Aber nicht nur die möglichen Auswirkungen auf private Lebensgestaltung führen dazu, dass sich geeignete Bewerber eine Kandidatur überlegen, sondern auch die Einschränkung der Handlungsspielräume eines Bürgermeisters durch die kommunale Haushaltskrise, rechtliche Überregulierung und föderale Aufgabenübertragung. Bisher gelingt es, bei Bürgermeisterwahlen genügend Kandidaten zu finden und die Posten der hauptamtlichen Bürgermeister zu besetzen. Es mehren sich allerdings die Anzeichen, dass die Gewinnung von geeignetem Nachwuchs in Zukunft schwieriger werden könnte (→ [Kapitel 4](#)). Deshalb sollen in den letzten beiden Abschnitten zwei Probleme benannt werden, die in Zukunft gelöst werden müssen, damit das Amt seine Attraktivität behält.

Wenn es nicht gelingt, das Amt vor allem für Frauen zu öffnen und attraktiver zu machen, droht auch bei den Bürgermeistern absehbar ein Fachkräftemangel. Die Steigerung der Attraktivität kann aber nicht allein über gesetzliche Regelungen wie beispielsweise eine Verbesserung der Besoldung erreicht werden. Denn die Arbeitsbedingungen werden auch stark von den Erwartungen der Bürgerschaft und weiterer kommunaler Akteure bestimmt. Diese müssen lernen zu akzeptie-

Lösung von
Nachwuchs-
problemen

ren, dass ihnen „ihre“ Bürgermeisterin oder ihr Bürgermeister nicht ständig zur Verfügung steht, sondern abends und am Wochenende auch mal Zeit für ihre/seine Kinder haben will. In diesem Bereich gibt es noch Bedarf an wissenschaftlicher Forschung, z. B. zu der Frage, welche Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitssituation bei Hauptverwaltungsbeamten bestehen.

Sicherung von
Handlungs-
spielräumen

Das Bürgermeisteramt würde sicher auch wieder an Attraktivität gewinnen, wenn die Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, die von außen verursacht werden, gelockert werden könnten. In vielen Kommunen gibt es ein offensichtliches Missverhältnis zwischen zu erledigenden Aufgaben und dazu zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, auch wegen der hohen Zahlung für Zins und Tilgung von Altschulden. In extremen Fällen ist der Kollaps des kommunalen Haushaltes absehbar. Schon sind einzelne Banken nicht mehr bereit, extrem überschuldeten Kommunen Kassenkredite zu geben.

Zwar gibt es Beispiele dafür, wie es Kommunen gelingen kann, in einer gemeinsamen Kraftanstrengung diese Probleme mit Bordmitteln zu bekämpfen, andere Kommunen sind dazu aber alleine nicht mehr in der Lage, da ihre Verschuldung infolge der wirtschaftlichen und sozialen Problemlage zu groß geworden ist. Diese Situation ist in manchen Kommunen zwar selbstverschuldet, da frühere Generationen von Kommunalpolitikern über ihre Verhältnisse gelebt haben. Aber auch wenn man ein Teil der Schuld im Rathaus suchen kann, ist das trotzdem kein Grund, die Hände in den Schoß zu legen und Bürgerinnen und Bürger ihrem Schicksal zu überlassen.

Hier müssen Bund und Land eine Lösung finden, um hoch verschuldete Kommunen zu entschulden und insgesamt gesehen die Einnahmesituation der Kommunen von der konjunkturellen Entwicklung unabhängiger zu machen. Damit auch in Zukunft die Handlungsspielräume von Bürgermeistern in Deutschland nachhaltig gesichert werden können.

Anhang

Literatur

- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer/Gehne, David H.* 1999: Kommunalwahlratgeber NRW. Schwalbach/Ts.
- Andersen, Uwe* 1998: Kommunalpolitik im Umbruch, in Andersen, Uwe (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln u. a., S. 9–43
- Andersen, Uwe* 2009: Gemeinden/kommunale Selbstverwaltung, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, S. 197–205
- Anton, Stefan/Diemert, Dörte* 2010: Gemeindefinanzbericht 2010. Kommunale Finanzen. Kein Licht am Ende des Tunnels!, Der Städtetag, 5/2010, S. 11–85
- Bertelsmann Stiftung 2008: Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Deutschland (Januar 2008). Ergänzende Analyse: Hauptamtliche Bürgermeister/innen. o.O., im Internet unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_26210_26211_2.pdf (27.1.2012)
- Bertelsmann Stiftung/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund 2008: Beruf Bürgermeister. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Gütersloh
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Schickentanz, Maren* 2012: Kommunale Demografiepolitik, in: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hrsg.): Demografiepolitik. Wiesbaden, S. 259–280
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Grundwissen Politik Bd. 42. Wiesbaden
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun* 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven. Berlin
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus* 2003: Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, PVS (Politische Vierteljahresschrift) 44 Heft 2, S. 148–173
- Brüchner, Lars* 2010: Besoldung und Versorgung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, in: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister. Leitfaden für eine erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart u. a., S. 165–188
- Deutscher Beamtenbund (Hrsg.) 2011: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen, Erwartungen 2011. Berlin
- Fischer, Josef* 2009: Bürgermeister und Ratsmitglieder in Deutschland, Stadtforschung und Statistik 1/2009, S. 36–42

- Frei, Thorsten* 2010: Motivation zur Kandidatur und Umsetzung im Wahlkampf – eine Darstellung entlang eigener Wahlkampfverfahren, in: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister. Leitfaden für eine erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart, S. 189–204
- Fuchs, Daniel* 2007: Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich. KWI-Arbeitshefte 14. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. Potsdam
- Fuchs, Georg* 2010: Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, in: Kost, Andreas/ Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 40–62
- Gehne, David H.* 2002: Die neuen Bürgermeister, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hrsg.): Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW. Opladen, S. 221–233
- Gehne, David H.* 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars* 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Opladen, S. 87–141
- Gisevius, Wolfgang* 1999: Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung. Bonn
- Günther, Albert/Beckmann, Edmund*: Kommunal-Lexikon 2008. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik. Stuttgart u. a.
- Holtkamp, Lars / Gehne, David H.* 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hrsg.): Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW. Opladen, S. 55–88
- Holtkamp, Lars* 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden
- Holtkamp, Lars* 2011: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 7–8/2011, S. 11–19
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja* 2010: Die Hälfte der Macht im Visier. Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen. Bielefeld
- Kaufmann, Franz-Xaver* 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M.
- Kern, Timm* 2008: Warum werden Bürgermeister abgewählt? 2. Auflage. Stuttgart
- Kleinfeld, Ralf* 1996: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Grundwissen Politik 18. Opladen
- Köbler, Gerhard* 1995: Deutsches etymologisches Wörterbuch, im Internet unter <http://www.koeblergerhard.de/derwbhin.html>, 18.9.2012)

- Köser, Helmut* 1979: Deutsche kommunale Verfassungssysteme, in: Köser, Helmut (Hrsg.): Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung. Bonn, S. 405–425
- Kost, Andreas* 2010: Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 389–402
- Kretzschmar, Sonja/Möhring, Wiebke/Timmermann, Lutz* 2009: Lokaljournalismus. Bonn
- Krummacker, Michael* 2011: Herausforderung für Kommunen bei der Integration, in: Fischer, Veronika/Springer, Monika (Hrsg.): Handbuch Migration und Familie. Schwalbach/Ts., S. 359–373
- Linz, Carsten* 2005: 1200 Jahre Geschichte: die Stadtgeschichte Recklinghausens. Ohne Ort, im Internet unter <http://www.recklinghausen.de/tourismusstadtinformation/Geschichte/GeschichteStadtundVest/GeschichteRecklinghausenvonCarstenLinz.pdf> (18.9.2012).
- Löffler, Berthold* 2010: Bürgermeisterwahlkampf – Strategie und Taktik, in: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister. Leitfaden für eine erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart, S. 53–89
- Nassmacher, Hiltrud/Nassmacher, Karl-Heinz* 2007: Kommunalpolitik in Deutschland. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden
- Nohlen, Dieter* 1997: Wahlen, in: Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer Olaf / Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): Lexikon der Politik Band 7: Politische Begriffe. München, S. 711 f.
- Peuckert, Rüdiger* 1995: Stände, in: Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Grundbegriffe der Soziologie. 4. Auflage, Opladen, S. 349–351
- Rehfeld-Staudt, Annette/Rellecke, Werner* 2010: Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen, in: Wehling, Hans-Georg/Kost, Andreas (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 282–306
- Rehmet, Frank/Mittendorf, Volker* 2008: Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007. Berlin, Marburg
- Salder, Adelheid von* 1998: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Auflage. Opladen, S. 23–36
- Schäfer, Roland* 2011: Der Bürgermeister, in: Bähge, Frank/Becker, Michael u. a. (Hrsg.): Handbuch für Bürgermeister. Wiesbaden, S. 27–56
- Schubert, Klaus/Klein, Martina* 2003: Das Politiklexikon. 3. Auflage, S. 182–183.
- Söhngen, Aloysius* 2011: Umgang mit der Presse, in: Bähge, Frank/Becker, Michael u. a. (Hrsg.): Handbuch für Bürgermeister. Wiesbaden, S. 427–435
- Statistisches Bundesamt 2010: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden

- Strohmeier, Klaus Peter* 2007: Familien in der Stadt – Herausforderungen der städtischen Sozialpolitik, in: Baum, Detlef (Hrsg.): Die Stadt in der sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden, S. 246–261
- Vetter, Angelika* 2008: Institutionen und lokale Wahlen, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, S. 49–72
- Wehling, Hans-Georg* 2010: Wer wird Bürgermeister?, in: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister. Leitfaden für eine erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart, S. 39–52.
- Winkel, Johannes* 2011: Grundlagen der Kommunalverfassung, in: Bähge, Frank/Becker, Michael u. a. (Hrsg.): Handbuch für Bürgermeister. Wiesbaden, S. 83–128
- Wissmann, Monika / Wissmann, Martin* 2010: Was dürfen Bürgermeister? Wiesbaden
- Witt, Paul* 2010: Wohin entwickelt sich der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters in der Zukunft?, in: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister. Leitfaden für eine erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart u. a., S. 189–204
- Ziertmann, Marc* 2011: Die Gemeinde und ihre Organe, in: Bähge, Frank/Becker, Michael u. a. (Hrsg.): Handbuch für Bürgermeister. Wiesbaden, S. 57–81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ehrenamtliche und hauptamtliche Bürgermeister in Deutschland nach Ländern	15
Abbildung 2:	Typen der Verwaltungsleitung der Kommunalverfassungen vor der Reformwelle	22
Abbildung 3:	Gründe, Bürgermeister zu werden	26
Abbildung 4:	Leistungsstruktur der Kommunalverfassung	29
Abbildung 5:	Machtpotential der Bürgermeister im Ländervergleich	31
Abbildung 6:	Personal im öffentlichen Dienst 2009 (in %)	32
Abbildung 7:	Kommunale Aufgabe: Ziele, Mittel und Einflusschancen der Kommune	33
Abbildung 8:	Bürgermeister nach Gemeindegröße und Parteizugehörigkeit 2007 (in%)	57
Abbildung 9:	Zunahme des Anteils parteiloser Bürgermeister zwischen 2001 und 2007 in Prozentpunkten	58
Abbildung 10:	Erste Kandidatur: Fördernde Faktoren aus der Sicht von Bürgermeistern	62
Abbildung 11:	Geschlecht und Alter von Bürgermeistern	70
Abbildung 12:	Bildungsabschlüsse der hauptamtlichen Bürgermeister nach Gemeindegröße	71
Abbildung 13:	Hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bürgermeisteramt nach Gemeindegröße	72
Abbildung 14:	Räumliche Herkunft der Bürgermeister	74
Abbildung 15:	Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern nach Gemeindegrößeklassen (2007)	75
Abbildung 16:	Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern nach Ländern (2007)	76
Abbildung 17:	Die vier wichtigsten Gründe für Unterrepräsentation aus der Sicht von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern	78
Abbildung 18:	Arbeitszeit der hauptamtlichen Bürgermeister pro Woche	89
Abbildung 19:	Arbeitszeit der Bürgermeister pro Woche nach Gemeindegröße	90
Abbildung 20:	Durchschnittliche Anteile der Arbeitszeit für verschiedene Tätigkeiten im Ländervergleich BW und NRW	91

Abbildung 21: Fiktiver Organisationsplan einer mittelgroßen, kreisangehörigen Kommune.	93
Abbildung 22: Ratsvorsitz und Stimmrecht der hauptamtlichen Bürgermeister in den Ländern	111
Abbildung 23: Besoldung von Bürgermeistern in NRW.	115
Abbildung 24: Besonders wichtige Politikfelder aus Sicht der hauptamtlichen Bürgermeister	124

Ergänzende Übersichten

Land	Bürgermeister gesamt	Bürgermeister (Hauptamt)	Bürgermeister (Ehrenamt)	Schwelle Ehrenamt zu Hauptamt (Einwohner)	Gemeinde- ordnung
Baden-Württemberg*	1.102	919	183	2.000 EW	§ 42
Bayern	2.056	542	1.514	5.000 EW	Art. 34
Brandenburg	521	250	271	Rechtsstellung der Gemeinde	§ 138
Hessen**	426	426			§ 44
Mecklenburg-Vorpommern	817	41	776	Rechtsstellung der Gemeinde	§ 39
Niedersachsen	1.022	287	735	Rechtsstellung der Gemeinde	§§ 61, 68
Nordrhein-Westfalen	396	396			§ 62
Rheinland-Pfalz	2.307	48	2.259	Rechtsstellung der Gemeinde	§ 47
Saarland	52	52			§ 54
Sachsen	488	161	327	5.000 EW	§ 51
Sachsen-Anhalt	219	104	115	Rechtsstellung der Gemeinde	§ 57
Schleswig-Holstein	1.116	68	1.048	8.000 EW	§ 48
Thüringen	951	144	807	3.000 EW	§ 39
Deutschland	1.475	3.557	7.918		

Übersicht 1: Wie viele Bürgermeister gibt es in Deutschland? Anmerkungen: Gebietsstand 31.12.2009, in Sachsen-Anhalt 1.1.2011. Ohne Stadtstaaten, Verwaltungsspitzen der unteren Gemeindeverbände wurden nicht berücksichtigt. Die Anzahl der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Bürgermeister wurde in Ländern mit Einwohnerzahlschwelle aufgrund der Bevölkerungszahl zum Bezugszeitpunkt geschätzt. Ausnahmeregelungen, z. B. abweichende Beschlüsse des Rates auch unterhalb solcher Schwellen, konnten nicht berücksichtigt werden. Abweichungen sind daher möglich.

* In Gemeinden über 500 Einwohnern kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass der Bürgermeister hauptamtlich amtiert.

** Gemeinden unter 1.500 Einwohnern können auf Beschluss des Rates ehrenamtlich geführt werden.

Merkmale	BW	Bbg	SH	MVP	RP	Sa	LSA	Thür	Bay	Saar	Nds	Hess	NRW
1. Wahl und Amtszeit	3	3	3	3	3	3	3	2	1	3	3	2	2
2. Nominierung	3	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
3. Abwahl	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2
4. Laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2	1
5. Geschäftskreise der Beigeordneten	2	3	3	2	3	2	2	3	3	1	3	1	2
6. Kollegialorgan	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	2	1	2
Gesamt	17	16	16	15	15	15	15	15	14	14	13	10	11

Übersicht 2: Machtpotential der Bürgermeister im Ländervergleich: Zuordnung der Machtpunkte zu den Kommunalverfassungen. Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Bogumil/Holkamp 2006, 62*. Ergänzt und aktualisiert 2011.

Anmerkung: Kriterien 1–3 bilden die Dimension „Unabhängigkeit des Bürgermeisters von Rat und Parteien“; Kriterien 4–6 bilden die Dimension „Einfluss des Bürgermeisters auf die Verwaltungsführung“

Zuordnung der Machtpunkte:

1. Wahl und Amtszeit: 1 = verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 2 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 3 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit des Bürgermeisters sieben und mehr Jahre.
2. Nominierung: 1 = nur Parteien; 2 = Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber; 3 = nur Einzelbewerber.
3. Abwahl: 1 = entfällt; 2 = Abwahl möglich; 3 = Abwahl nicht möglich.
4. Laufende Geschäfte: 1 = Vorbehalts- und Rückholrecht des Rates; 2 = laufende Geschäfte auf kollektives Organ übertragen (Hessen); 3 = Bürgermeister alleine.
5. Geschäftskreise der Beigeordneten: 1 = Geschäftskreise werden vom Rat allein bestimmt; 2 = Bürgermeister legt die Geschäftskreise mit Zustimmung oder im Einvernehmen mit dem Rat fest; 3 = Bürgermeister legt die Geschäftskreise alleine fest.
6. Kollegiales Verwaltungsgremium: 1 = Magistrat, kein Weisungsrecht des Bürgermeisters; 2 = kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bürgermeister hat beschränktes Weisungsrecht; 3 = monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenztem Weisungsrecht.

Land	In Kraft seit	Alter Bürgermeister	Nominierung durch	Wahlverfahren 1. Wahlgang	Wahlverfahren 2. Wahlgang	Amts-dauer Bm	Ab-wahl?
Baden-Württemberg	1956	25, 65	E	absolute Mehrheitswahl	relative Mehrheitswahl; neuer Wahlgang; keine Kandidateneinschränkung	8	nein
Bayern	1952	25, 65	P/W gemeinsame Vorschläge	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	6	nein
Brandenburg	1993/ 1998	25, 62	E/P/W	absolute Mehrheitswahl und 15 %-Quorum der Wahlberechtigten	absolute Mehrheitswahl und 15 %-Quorum der Wahlberechtigten; Stichwahl der zwei besten Bewerber;	8	ja
Hessen	1992	25, 67	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	6	ja
Mecklenburg-Vorpommern	1999	18, 60 64 (Wiederwahl)	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	7/9	ja
Niedersachsen	1996	23, 65	E/P/W	relative Mehrheitswahl	kein	8	ja
Nordrhein-Westfalen	1994	23	E/P/W gemeinsame Vorschläge	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	6	ja
Rheinland-Pfalz	1993	23, 65	E/P/W gemeinsame Vorschläge	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	8	ja

Land	In Kraft seit	Alter Bürgermeister	Nominierung durch	Wahlverfahren 1. Wahlgang	Wahlverfahren 2. Wahlgang	Amts-dauer Bm	Ab-wahl?
Saarland	1994	25, 65	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	10	ja
Sachsen	1994	21, 65	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	relative Mehrheitswahl; neuer Wahlgang, keine Kandidateneinschränkung	7	ja
Sachsen-Anhalt	1994	21, 65	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	7	ja
Schleswig-Holstein	1996	27, 60 (bei Erstwahl)	E/PR gemeinsamer Fraktionsvorschlag	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	6/8	ja
Thüringen	1994	21, 65	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	6	ja

Übersicht 3: Wahlsystem bei Bürgermeisterwahlen in den deutschen Ländern. Quelle: Tabelle 99 aus: *Gehne 2008*. Ergänzt und aktualisiert 2012.

Anmerkung: E = Einzelbewerbung; P = Parteien, PR = im Rat vertretene Parteien; W = Wählergruppen.

Land	Ratsbegehren		Beschluss im Rat	Bürgerbegehren	
	Antragsinitiative muss unterzeichnet werden von	keine Abwahl möglich keine Abwahl möglich		Einleitungsquorum (in % der Wahlberechtigten)	Zustimmungsquorum (in % der Wahlberechtigten)
Baden-Württemberg	keine Abwahl möglich	keine Abwahl möglich			
Bayern					
Brandenburg	1/2-Mehrheit der Mitglieder (mind. die Hälfte der Stadträte)		2/3-Mehrheit	25 % (bis 20.000 EW) 20 % (bis 60.000 EW) 15 % (ab 60.000 EW)	25 %
Hessen	1/2-Mehrheit der Mitglieder		2/3-Mehrheit	–	30 %
Mecklenburg- Vorpommern	1 Mitglied		2/3-Mehrheit	–	33,33 % (2/3 der Abstimmenden müssen für die Abwahl stimmen)
Niedersachsen	3/4-Mehrheit		3/4-Mehrheit	–	25 %
Nordrhein-Westfalen	1/2-Mehrheit der Mitglieder		2/3-Mehrheit	20 % (bis 50.000 EW) 17,5 % (50.000 bis 100.000 EW) 15 % (über 100.000 EW)	25 %
Rheinland-Pfalz	1/2-Mehrheit der Mitglieder		2/3-Mehrheit	–	30 %
Saarland	1/2-Mehrheit der Mitglieder		2/3-Mehrheit	–	30 %
Sachsen	1 Mitglied		3/4-Mehrheit	33,33 % (mind. 20 % über 100.000 EW)*	50 %
Sachsen-Anhalt	2/3-Mehrheit		3/4-Mehrheit	–	30 %
Schleswig-Holstein	1 Mitglied		2/3-Mehrheit	20 %	20 %
Thüringen	1 Mitglied		2/3-Mehrheit	–	30 %

Übersicht 4: Gesetzliche Regelungen zur Abwahl von Bürgermeistern während der Amtszeit in den deutschen Ländern. Quelle: Abb. 5 aus *Fuchs* 2007. Ergänzt und aktualisiert 2012.

* In Sachsen kann in Kommunen über 100.000 Einwohner in der Hauptsatzung ein geringeres Quorum festgelegt werden, mindestens jedoch 20 % der Wahlberechtigten (§ 51 Abs. 8 Satz 2, 2. Halbsatz SächsGemO).

Gesetzbuch24.de

»Endlich ein Gesetzbuch
nach meinen Wünschen!«



- ▶ Sie wählen online Vorschriften aus
- ▶ Wir drucken Ihr persönliches Gesetzbuch
- ▶ Versandfertig innerhalb von 24 Stunden

www.gesetzbuch24.de

 BOORBERG



OPTIMALER WAHLKAMPF.

WWW.BOORBERG.DE

Karrierechance Bürgermeister

Leitfaden für die erfolgreiche
Kandidatur

hrsg. von Professor Paul Witt, Rektor
der Hochschule für öffentliche
Verwaltung Kehl

2010, 207 Seiten, € 28,-

ISBN 978-3-415-04561-3



Leseprobe und weitere
Informationen zu
den Autoren unter
www.boorberg.de/alias/144803

Ein erfolgreicher Bürgermeisterwahlkampf setzt eine professionelle Vorbereitung voraus.

Die Beiträge enthalten konkrete Wahlkampftipps und Ratschläge sowie Hinweise auf mögliche Tücken und Fallstricke.

Aus dem Inhalt:

- Bürgermeisterwahlkampf – Strategie und Taktik
- Rechtliche Grundsätze der Bürgermeisterwahlen
- Motivation zur Kandidatur und Umsetzung im Wahlkampf

Die Autoren sind allesamt erfahrene und profilierte Kenner der Bürgermeisterszene. Von besonderem Nutzen sind die Handlungsempfehlungen und Erfahrungsberichte aus eigenen Wahlkämpfen.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/7385-100 · 089/4361564
TEL 07 11/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

RA0912