

WITT (Hrsg.)



Karrierechance Bürgermeisteramt

Leitfaden für die erfolgreiche
Kandidatur und Amtsführung

3. Auflage

ZpB Zentralen für
politische Bildung

WITT (Hrsg.)

Karrierechance Bürgermeisteramt

Karrierechance Bürgermeisteramt

Leitfaden für die erfolgreiche
Kandidatur und Amtsführung

Herausgeber

Prof. Paul Witt

Ehem. Rektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Bearbeiter

Prof. Gerhard Banner/Prof. Paul Witt

Christoph Beil

Lars Brügger

Prof. Heinz-Joachim Feuerstein

Prof. Dr. Jürgen Fischer

Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein

Prof. Stefan Gläser

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann

Prof. Dr. Andreas Kost

Norman Liebing

Prof. Dr. Berthold Löffler

Sarina Pfründer

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Prof. Paul Witt

3., neu bearbeitete Auflage, 2022

© 3., neu bearbeitete Auflage, 2022 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.

Titelfoto: © Thomas Reimer – stock.adobe

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe |

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharstraße 2 |

70563 Stuttgart

Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden

www.boorberg.de

Vorwort des Herausgebers

Die vorliegende 3., neu bearbeitete und erweiterte Auflage des Buchs „Karierechance Bürgermeisteramt – Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur und Amtsführung“ soll ein wertvoller Ratgeber für Kandidatinnen und Kandidaten um eines der wichtigsten und bedeutendsten kommunalen Ämter in Deutschland sein: das Amt des Oberbürgermeisters beziehungsweise des Bürgermeisters. Die Darstellung richtet sich selbstverständlich auch an alle weiblichen Kandidatinnen um ein Oberbürgermeister- oder Bürgermeisteramt. Der Leitfaden wurde um einige Beiträge im Kapitel „Amtsführung von Bürgermeistern“ erweitert und ist daher auch eine wertvolle Unterstützung für neugewählte Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber.

Die Autoren sind ausgewiesene Experten auf dem Gebiet der Kommunalpolitik. Zum Teil handelt es sich dabei um Referentinnen und Referenten des Bürgermeisterkandidatenseminars und des Seminars für neugewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, welches die Kehler Akademie, die Fortbildungseinrichtung der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, unter meiner Leitung schon seit einigen Jahren mit Erfolg anbietet.

Professor Dr. *Hans-Georg Wehling* gilt als der bedeutendste und kompetenteste Kenner der Bürgermeisterszene, nicht nur in Baden-Württemberg, sondern bundesweit. Es gibt kaum eine wichtige Oberbürgermeisterwahl, in deren Vorfeld er nicht von der Presse über seine Meinung befragt wurde. Professor Dr. *Wehling* geht auf die Rolle des Oberbürgermeisters beziehungsweise des Bürgermeisters im Gefüge der Kommunalpolitik ein. Professor Dr. *Wehling* ist am 7. Oktober 2021 leider verstorben.

Um Strategie und Taktik im Wahlkampf geht es bei dem Beitrag von Professor Dr. *Berthold Löffler*, der über das Thema „Kommunales Wahlverhalten“ promovierte und an der Hochschule in Ravensburg-Weingarten lehrt. Professor Dr. *Löffler* hat schon zahlreiche Wahlkämpfe selbst gemanagt und Kandidatinnen und Kandidaten beraten. Er hat seinen Beitrag aus der 2. Auflage wesentlich erweitert und aktualisiert.

Um die rechtlichen Rahmenbedingungen, die bei Bürgermeisterwahlen vorgegeben sind und die es zu beachten gilt, dreht sich die Darstellung von Professor Dr. *Jürgen Fleckenstein*. Professor Dr. *Fleckenstein* ist Kommunalrechtsexperte und lehrt an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

Die beiden Diplomverwaltungswirte (FH) und Master M.A. – Public Management *Christoph Beil* und *Norman Liebing* greifen das Thema „Soziale Medien – Darstellung und strategischer Einsatz im Wahlkampf“ auf. *Christoph*

Beil und *Norman Liebing* sind seit einigen Jahren Lehrbeauftragte an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und halten zu dem Thema „Soziale Medien im Bürgermeisterwahlkampf“ Seminare.

Der Bürgermeister der Gemeinde Vörstetten bei Freiburg, Diplomverwaltungswirt (FH) *Lars Brügger*, hat einen wertvollen Überblick über die „Besoldung und Versorgung der Bürgermeister“ verfasst und erklärt, wie die Bürgermeisterbesoldung aussieht und was passiert, wenn ein Amtsinhaber nicht mehr wiedergewählt wird. Wie sieht dann dessen Versorgung aus?

Der Unterzeichner geht in seinem Beitrag auf die Entwicklung des Berufsbildes des Bürgermeisters in der Zukunft ein und stützt sich dabei auf Befragungen, welche Studierende der Hochschule Kehl unter seiner Leitung durchgeführt haben. Der frühere Rektor und Prorektor der Hochschule Kehl kann auch auf eine eigene langjährige kommunalpolitische Vergangenheit als Gemeinderat, Fraktionsvorsitzender, Bürgermeisterstellvertreter und Mitglied in einem Kreistag zurückblicken.

Schließlich wird Teil 1 (Kandidatur) durch einen Beitrag von Professor *Gerhard Banner* (in memoriam), erweitert und ergänzt durch Ausführungen des Unterzeichners, abgerundet. Professor *Gerhard Banner* war Vorstandsvorsitzender der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Er stellt die bundesweite Sicht auf die verschiedenen Kommunalverfassungen in Deutschland her und beschreibt die Auswirkungen der jeweiligen Kommunalverfassung auf das Amt des Bürgermeisters. Professor *Banner* ist am 29. Oktober 2020 im Alter von 88 Jahren verstorben.

In der 3. Auflage gibt es auch wieder das Kapitel zur „Amtsführung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern“. Zunächst nimmt Professor Dr. *Kost* in seiner Abhandlung das Amt des Bürgermeisters im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen in den Blick. Professor Dr. *Andreas Kost* von der Universität Duisburg-Essen ist Honorarprofessor der Politikwissenschaft und neben seiner Lehrtätigkeit an der Universität Duisburg-Essen stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung in Nordrhein-Westfalen.

Der Artikel „Neustart im Bürgermeisteramt – Wie bereite ich mich darauf vor?“ von *Sarina Pfründer*, der Bürgermeisterin von Sulzfeld, ist vor allem für neugewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sehr hilfreich. Die Diplomverwaltungswirtin (FH) hat bei ihrer Wahl zur Bürgermeisterin einen Erdrutschsieg errungen. Sie wurde auf Anhieb mit 83,6 % der Stimmen gewählt und wurde zwischenzeitlich auch mit großem Erfolg wiedergewählt.

Professor *Stefan Gläser*, ehemaliges Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetags Baden-Württemberg, Oberbürgermeister a.D. und Honorarprofessor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, beleuchtet schließlich „Das Amt des Oberbürgermeisters – seine Funktionen und Aufgaben“. Professor *Gläser* kennt aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit als Oberbürgermeister und als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetags Baden-Württemberg zahlreiche Bürgermeister und Oberbürgermeister persönlich und kann aus eigener Erfahrung berichten.

Die 3. Auflage wurde durch zwei spannende Themenbereiche erweitert, die insbesondere für neugewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von großem Interesse sein dürften:

Professor Dr. *Jürgen Kegelmann* geht in seiner aufschlussreichen Darstellung auf den Bürgermeister als Führungspersönlichkeit ein. Professor Dr. *Kegelmann* ist seit einigen Jahren Professor, war früher auch Prorektor an der Hochschule Kehl und lehrt unter anderem Personalmanagement. Er ist auch einer der Referenten im Seminar für neugewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

Die beiden Psychologen Professor Dr. *Jürgen Fischer* und Professor *Heinz-Joachim Feuerstein* haben den Beitrag „Coaching und kollegiale Beratung für Bürgermeister“ verfasst. Sie erläutern im Detail diese Methode zur Unterstützung und Begleitung von Führungskräften. Professor *Feuerstein* war viele Jahre Professor für Psychologie an der Hochschule Kehl. Professor Dr. *Fischer* ist Professor für Psychologie und früherer Studiendekan an der Hochschule Kehl und auch einer der Referenten des Seminars für neugewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

Ein herzlicher Dank gilt allen Autorinnen und Autoren für die hervorragenden Beiträge. Ich danke zahlreichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Fachleuten im Bereich der Kommunalpolitik für wertvolle Tipps und Ratschläge.

Ich wünsche allen Leserinnen und Lesern des Buches einen hohen Erkenntnisgewinn und freue mich, wenn die zahlreichen Empfehlungen und Anregungen, die der Leitfaden beinhaltet, auf fruchtbaren Boden fallen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Kehl, im Mai 2022

Professor Paul Witt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
---------------------------------	----

Teil 1: Kandidatur

1	Wer wird Bürgermeister? Hans-Georg Wehling	13
2	Bürgermeisterwahlkampf – Strategie und Taktik Berthold Löffler	26
3	Rechtliche Grundsätze bei Bürgermeisterwahlen Jürgen Fleckenstein	71
4	Soziale Medien – Strategischer Einsatz im Wahlkampf Christoph Beil/Norman Liebing	85
5	Besoldung und Versorgung der Bürgermeister Lars Brügger	107
6	Wohin entwickelt sich der Beruf des Bürgermeisters in der Zukunft? Paul Witt	129
7	Starke Rathäuser braucht das Land Gerhard Banner (überarbeitet und ergänzt von Paul Witt)	148

Teil 2: Amtsführung

8	Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen Andreas Kost	173
9	Neustart im Bürgermeisteramt – Wie bereite ich mich darauf vor? Sarina Pfründer	188
10	Das Amt des (Ober-)Bürgermeisters – Funktionen und Aufgaben Stefan Gläser	205

11	Der Bürgermeister als Führungspersönlichkeit	
	Jürgen Kegelmann	218
12	Coaching und Kollegiale Beratung für Bürgermeister	
	Jürgen Fischer/Heinz-Joachim Feuerstein	233
	Die Autorin und Autoren	246

Teil 2: Amtsführung¹

8 Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen

Andreas Kost

Besonderes Kennzeichen für die nach dem Zweiten Weltkrieg unter britischem Einfluss installierte Gemeindeordnung war in Nordrhein-Westfalen die doppelte Verwaltungsspitze. Sie sah einen ehrenamtlichen Bürgermeister/eine ehrenamtliche Bürgermeisterin vor, der vom Rat gewählt wurde und einen Gemeinde- bzw. Stadtdirektor, der die Verwaltung leitete. Dieses Organisationsmodell hatte den Nachteil, dass es häufig zu unklaren Machtverhältnissen zwischen Bürgermeister, Rat und Verwaltung kam und eine mangelnde Transparenz der Entscheidungsstrukturen die Bürger teilweise verwirrte. Nach langjähriger Kritik und vielen Diskussionen von und zwischen Wissenschaftlern, Politikern und kommunalpolitischen Praktikern am Typus der sogenannten *Norddeutschen Ratsverfassung*, dem diese Strukturen immanent sind, gilt nach der Reform der Gemeindeordnung von 1994 (und der Beendigung einiger Übergangsregelungen 1999) eine „eingleisige“ Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Die Aufgaben und die Funktionen der bisherigen „Doppelspitze“ gingen auf den hauptamtlichen Bürgermeister (in den kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) über, der im September 1999 erstmalig von den Bürgern für fünf Jahre direkt gewählt wurde. Zeitgleich fanden für dieselbe Amtsperiode auch die Ratswahlen statt.

Die reformierte Gemeindeordnung erlaubte in Nordrhein-Westfalen den Bürgern außerdem eine stärkere und effektivere Mitwirkung an der Kommunalpolitik. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, mit denen die Bürgerschaft selbst unmittelbare Sachentscheidungen herbeiführen kann. Die Erweiterung von Mitentscheidungsrechten auf kommunaler Ebene stellt rechtlich eine Ergänzung des repräsentativ-demokratischen Systems der Gemeindeordnung um Elemente unmittelbarer plebiszitärer Ausformungen dar. Auf jeden Fall hat die Aufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeindeordnung sowie die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates die Gemeindedemokratie in Nordrhein-Westfalen gestärkt.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

1 Historische Entwicklungen

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung ist seit ihrer Entstehung durch eine Vielzahl von Reformversuchen bzw. -vorhaben gekennzeichnet. Noch vor der Gründung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen setzte die britische Militärregierung in ihrer Zone am 1. April 1946 die Verordnung Nr. 21 in Kraft, die als sogenannte revidierte Deutsche Gemeindeordnung gültig wurde (vgl. *Richter* 1987: 62; *Buhren* 1995: 5). In ihr wurde die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 den britischen Vorstellungen angepasst. Vor allem sollte das „Führerprinzip“ durch das Prinzip gemeinschaftlicher Verantwortung ersetzt werden. Das wirklich innovative Element bestand für die Kommunen in der Neugestaltung der „inneren Gemeindeverfassung“. Eine „Parlamentarisierung“ wurde dominierendes Merkmal, in der die politische Führung in den Händen der zukünftigen Stadt- bzw. Gemeinderäte liegen und der Bürgermeister primär ehrenamtliche Aufgaben übernehmen sollte. Im Auftrag dieses quasi allkompetenten Rates sollte die „unpolitisch-ausführende“ Verwaltung von einem hauptamtlich handelnden Stadt- bzw. Gemeindedirektor geleitet werden (vgl. *Frey* 1989: 122).

Am 21. Oktober 1952 konnte dann der nordrhein-westfälische Landtag eine Gemeindeordnung beschließen, die sich der bis dahin entwickelten Verfassungswirklichkeit näher anpasste. Der Stadt- bzw. Gemeinderat (oder einfach Rat) blieb zwar weiter gesetzlicher Vertreter der Kommune in Rechts- und Verwaltungsgeschäften, doch wurde diese Vertretung auf den Gemeindedirektor übertragen, soweit nicht der Rat für bestimmte Aufgaben oder für einen Einzelfall etwas anderes bestimmte. Eine Loslösung von der absoluten Unterordnung der Verwaltung und vom Ausschließlichkeitsrecht des Rates setzte ein. Auf diese Weise erhielt die Verwaltung, vertreten durch den Hauptverwaltungsbeamten, bald eine eigene Organqualität, die bis zum heutigen Tage ein existierendes Nebeneinander von Rat und Verwaltung ermöglicht (vgl. *Richter* 1987: 63).

Im Laufe der folgenden Jahre wurde eine Reihe von Änderungen in der Gemeindeordnung herbeigeführt, wobei die kommunale Gebietsreform und die Einführung der Bezirksvertretungen am 19. Dezember 1974 (GVBl. NRW 1975: 91) besondere Einschnitte darstellten.

In den 1980er-Jahren artikulierten Verwaltungswissenschaftler, Hauptverwaltungsbeamte und bekannte Lokalpolitiker ihren Unmut über die bestehende Gemeindeordnung und forderten eine grundlegende Reform des

nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrechts.² Eines der dringlichsten Probleme war für viele Kritiker die sogenannte Zweigleisigkeit oder „Doppelspitze“. Die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung, die den Typus der Norddeutschen Ratsverfassung repräsentierte, sah vor, dass sich an der Spitze der Kommune zwei Personen die Aufgaben teilen: ein ehrenamtlicher Bürgermeister, der vom Rat gewählt wird, und ein Gemeinde- bzw. Stadtdirektor, der die Verwaltung leitet. Dieses Organisationsmodell führte häufig zu unklaren Machtverhältnissen zwischen Bürgermeister, Verwaltungschef und Rat und es wurde moniert, dass sich – obwohl grundsätzlich der Rat der Gemeinde für die Verwaltung zuständig ist –, eine mangelnde Transparenz der Entscheidungsstrukturen, ein Kompetenzgerangel, aber auch eine verminderte Steuerungsfähigkeit insbesondere in finanzieller Hinsicht entwickelt hatte, welche die Funktionsfähigkeit der Gemeinde gefährdete und von den Bürgern nicht mehr zu durchschauen war (vgl. *Krell/Wesseler* 1994: 3; *Jung* 1995: 110 f.). Vielen blieb die „Doppelspitze“ fremd. Der Bürgermeister wurde z. B. sogar fälschlicherweise oft als Chef der Verwaltung angesehen. Aber auch fehlende Formen direkter Bürgermitwirkung wurden thematisiert.

Diese breite, teilweise sehr kontrovers geführte Reformdiskussion veranlassete den zu dieser Zeit amtierenden Innenminister des Landes NRW, *Herbert Schnoor*, als zuständigen Kommunalminister zu einer vorsichtigen Kritik an der alten Kommunalverfassung, und er forderte eine „sachliche Bestandsaufnahme“ und „offene Diskussion über die Bedingungen der politischen Arbeit in den Kommunen und über die Grundbedingungen unseres kommunalen Verfassungsrechts“ (*Schnoor* 1987: 9–13). Die Bestandsaufnahme erfolgte in Form einer Befragung aller Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen und Hauptverwaltungsbeamten in Nordrhein-Westfalen („Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik“, Auswertung der Antworten, Innenministerium Düsseldorf, im Jahre 1988). Die Beteiligungsquoten waren durchaus recht hoch (ca. 60 v. H. der Mandatsträger und 70 v. H. der Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten) (*Held u. a.* 1994: 12). Insgesamt gaben die Ergebnisse einen Einblick in die Handlungsbedingungen der nordrhein-westfälischen Kommunen wieder (vgl. *Grunow* 1992: 50 f.). Bei der Vielzahl von Fragen konnte als Hauptergebnis festgehalten werden, dass die meisten Kommunalpolitiker eine hohe Zufriedenheit mit den Beratungs-

2 So kritisierte bspw. *Gerhard Banner* (1984: 364–372) die damals bestehende Gemeindeordnung, indem er in einem Aufsatz die „Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik“ untersuchte. Im Herbst 1987 wurde schließlich die Diskussion endgültig entfacht. Auslöser war wohl eine Rede des damaligen Stadtdirektors der Stadt Köln, Kurt Rossa, der die „Verschrottung“ der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung forderte.

ergebnissen in den kommunalen Gremien äußerten, sich aber gleichzeitig einer hohen Beanspruchung durch die Mandatstätigkeit ausgesetzt sahen. Außerdem wurde deutlich, dass die meisten Bürger den Bürgermeister und nicht den Gemeinde- bzw. Stadtdirektor für den „Chef der Verwaltung“ hielten (*Innenministerium des Landes NRW* 1989).

Im Februar 1991 legte der Innenminister Reformvorschläge vor („Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen“, *Innenministerium des Landes NRW* 1991), die an die bisherigen Diskussionen anknüpfen sollten. Er nahm dabei Bezug auf kritische Äußerungen zum kommunalen Verfassungsrecht, den wesentlichen Ergebnissen der Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik und Vorstellungen der politischen Parteien und der kommunalen Spitzenverbände (vgl. *Kleinfeld* 1996: 84). Komprimiertes Ergebnis waren zwölf Thesen über die künftigen Strukturen der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Dazu gehörte u. a. der Vorschlag zur Abschaffung der Doppelspitze, die Direktwahl des Bürgermeisters und im Hinblick auf eine verstärkte Bürgerpartizipation unter Punkt 6. „Wir sollten neue Formen der Bürgerbeteiligung schaffen.“ (*Innenministerium des Landes NRW* 1991: 1)

Auf dem SPD-Landesparteitag am 14./15.12.1991 in Hagen wurden die Reformpläne des SPD-Innenministers kontrovers diskutiert. Insbesondere die Frage, ob die „Doppelspitze“ mit Gemeindedirektor/Bürgermeister beibehalten werden sollte oder ob es einen hauptamtlichen Bürgermeister geben sollte, der als Ratsvorsitzender und Leiter der Verwaltung amtiert, fand bei den Delegierten (zum damaligen Zeitpunkt) kein positives Echo. Auch die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Wahlvolk blieb auf dem Parteitag umstritten und wurde abgelehnt. Dem Vorschlag nach unmittelbarer Bürgerbeteiligung stand man aufgeschlossener gegenüber, sodass bei bestimmten Angelegenheiten, die in der Gemeindeordnung enumerativ aufgeführt sein müssten, ein Bürgerantrag oder Bürgerentscheid (insbesondere nach baden-württembergischem Vorbild in der dortigen Gemeindeordnung) möglich sein sollte. In einer Bewertung dieses Parteitages kamen jedoch Wissenschaftler und Medien überein, dass das Reformpaket als Ganzes eigentlich gescheitert war (vgl. *Derlien* 1994: 49 oder *Rheinische Post* v. 21.06.1994). Die ablehnende Haltung zu den o. g. Punkten der Kommunalverfassungsreform konnte allerdings nicht nur in den Reihen der SPD beobachtet werden, sondern es gab Widerstand bei allen Parteien bzw. deren Funktionären und Mandatsträgern, die eine Beeinträchtigung ihrer kommunalen Machtstellungen befürchten mussten. Nur waren die Widerstände innerhalb der SPD (wie auf dem Hagener Parteitag) von einer besonderen Tragweite, weil damit das Reformprojekt der eigenen Regierungspartei be-

droht war, und sogar die Gefahr einer Lähmung der mit absoluter Mehrheit regierten SPD-Landesregierung bestand (vgl. *Jung* 1995: 112).

Auch wenn sich in den folgenden Jahren einzelne Stimmen immer wieder für eine grundlegende Fortentwicklung der Kommunalverfassung aussprachen, gab es genauso deutlichen Widerspruch, sodass es eher zu einer Blockadepolitik in der Landespartei kam. Die Gründe lagen unter anderem in der Befürchtung, langjährige kommunale Machtpositionen zu verlieren. Außerdem war die Unterstützung der relevanten Entscheidungsträger, speziell von der Landtagsfraktion und von Ministerpräsident Johannes Rau, recht zurückhaltend. Die Reformvorschläge des Innenministers Schnoor vom Februar 1991 lösten in der SPD aber eine breite innerparteiliche Diskussion über die Gemeindeordnung aus, die jedoch wegen des offenen Charakters zu keinem innerparteilichen Konsens über die tatsächliche Notwendigkeit einer Reform des bestehenden Kommunalrechts führte. So konnte sich Schnoor mit der Idee der Zusammenführung von Bürgermeister und Stadtdirektor auf dem Landesparteitag vom Dezember 1991 in Hagen nicht durchsetzen. Allerdings wurde nun zum ersten Mal auf einer höheren SPD-Parteebene in NRW beschlossen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorzusehen sind, um die repräsentative Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung neben den bereits bestehenden Formen der Partizipation zu stärken. Die Beibehaltung der „Doppelspitze“ und die fehlende Bereitschaft zur Direktwahl des Bürgermeisters veranlassten die CDU und die FDP im Landtag zu der Drohung, dagegen ein Volksbegehren und evtl. einen sich anschließenden Volksentscheid nach Art. 68 der Landesverfassung NRW einzuleiten. Für die Opposition wäre das im Landtagswahlkampf 1995 ein willkommenes Thema gewesen. Die Drohung mit einem direktdemokratischen Instrument,³ die permanente innerparteiliche Diskussion, verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten in anderen Bundesländern und die neuartige parteiinterne direktdemokratische Befragung der Basis am 13.06.1993 zur Ermittlung des SPD-Bundesvorsitzenden (Scharping-Wahl) waren die Hauptgründe für einen beachtlichen Kurswechsel in der Frage der Gemeindeordnung auf dem Landesparteitag vom Januar 1994 in Bielefeld. Nun wurden auch die Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters und seine Direktwahl beschlossen (vgl. *Kleinfeld* 1996: 88 f.). Die CDU als größte Oppositionspartei lehnte das Gesamtpaket der novellierten Gemeindeordnung ab, und zwar hauptsächlich wegen ihrer Kritik an der zu starken Anbindung des Bürgermeisters an den Rat sowie der Zusammenlegung der Wahlperioden der Räte

3 Da die SPD in ihrem Selbstverständnis für sich beansprucht, die Bürgerrechte zu stärken, musste die oppositionelle Drohung eines Volksbegehrens über die Frage der Direktwahl des Bürgermeisters die Partei zwangsläufig unter Druck setzen.

und der Bürgermeister bzw. der Landräte – eine kritische Position, von der sich die CDU aktuell wieder verabschiedet hat.

Nach langjährigen und wechselvollen Diskussionen verabschiedete schließlich der nordrhein-westfälische Landtag am 6. Mai 1994 mit der absoluten Mehrheit der SPD-Stimmen das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung (GVBl. NRW. vom 17.05.1994, S. 270). Zahlreiche wichtige Änderungen (vgl. *Held u. a.* 1994; *Krell/Wesseler* 1994; *Eckhardt/Kleerbaum* 1994) brachten in Nordrhein-Westfalen quasi eine neue Kommunalverfassung hervor. Es bleibt festzuhalten, dass insbesondere durch die Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters die innere Organisationsstruktur in den Kommunen nachhaltig umgestaltet wurde und die Elemente direkter Demokratie eine erhebliche Ausweitung und damit auch eine neue Qualität erfuhren. Das Gesetz trat einen Tag nach der Kommunalwahl am 17. Oktober 1994 (mit einigen Übergangsregelungen bis 1999) in Kraft.

2 Funktionen und Aufgaben

Die seit 1999 in Nordrhein-Westfalen eingeführte Direktwahl des Bürgermeisters lehnt sich an das Modell der Süddeutschen Ratsverfassung an. Der Bürgermeister ist kein Ratsmitglied, besitzt allerdings Stimmrecht im Rat und hat den Status eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit. Er oder sie leitet und verteilt die Geschäfte. Dabei kann er/sie sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.

Der nordrhein-westfälische Bürgermeister übt in den Gemeinden zwei wesentliche Funktionen aus. Er oder sie ist

- Chef/Chefin der gesamten Verwaltung und
- Vorsitzende(r) des Rates sowie des wichtigsten Ausschusses, des Hauptausschusses.

Die Aufgabe als Chef/Chefin der Verwaltung besteht darin, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse zum einen vorzubereiten und sie zum anderen durchzuführen. Er oder sie entscheidet außerdem in allen Angelegenheiten, die ihm bzw. ihr vom Rat und von den Ausschüssen zur Entscheidung übertragen worden sind. Welche Angelegenheiten dies sein mögen, kann in einer kreisangehörigen Kleinstadt schon etwas anders ausschauen als in einer Großstadt.

Für die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt wird, ist in NRW der Rat zuständig. Ziel ist es, den Bürgermeister nicht zu stark

werden zu lassen – im Gegensatz zu den Regelungen in Baden-Württemberg, um dort den Einfluss der Parteien zurückzudrängen (*Bogumil* 2012: 14).

Eine der herausragenden Aufgaben des Bürgermeisters (welche in der Gemeindeordnung geregelt sind, vgl. § 62 GO) ist der Vorsitz im Rat. Der Bürgermeister gibt den Zeitpunkt und den Ort der Ratssitzungen bekannt und setzt die Tagesordnungspunkte fest; allerdings können auch ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion eine Einberufung verlangen. Dabei leitet er/sie die Sitzungen, achtet auf die ordnungsgemäße Durchführung und übt das Hausrecht aus. Entsprechend detaillierte Einzelheiten sind in der jeweiligen Geschäftsordnung des Rates einer Gemeinde aufgeführt. Sollte ein Bürgermeister im Übrigen der Auffassung sein, dass ein Ratsbeschluss das Allgemeinwohl der Gemeinde gefährdet, kann er oder sie einen Widerspruch mit aufschiebender Wirkung einlegen. Die Beschlussdurchführung ist damit aber nur erst einmal unterbunden, bis der Rat über die entsprechende Angelegenheit neu befunden hat. Weitere Widersprüche sind dann unzulässig. Sollte jedoch ein Ratsbeschluss geltendes Recht verletzen, muss der Bürgermeister diesen Beschluss (mit aufschiebender Wirkung) beanstanden. Insofern der Rat seinen Entschluss dennoch aufrechterhält, hat der Bürgermeister unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Für kreisfreie Städte ist die Bezirksregierung und für kreisangehörige Gemeinden der Landrat (als untere staatliche Verwaltungsbehörde) die Aufsichtsbehörde. Der Landrat übt die gleichen Funktionen auf der Ebene des Landkreises aus. Als Vorsitzender des Kreistages bereitet er die Sitzungen vor und leitet diese. Neben der Beaufsichtigung der Gemeinden des Landkreises leitet er die Kreisverwaltung und führt deren Geschäfte. Dazu gehört auch, dass er oder sie den Kreis in rechtlichen Fragen vertritt. Zudem muss der Landrat die Landesregierung über landespolitisch Relevantes in seinem Landkreis informieren.

Der Bürgermeister vertritt außerdem als oberster kommunaler Repräsentant den Rat und die Gemeinde nach außen, d. h. er oder sie repräsentiert bei Empfängen (z. B. für ausländische Delegationen), pflegt direkte Kontakte zur Presse, agiert sozusagen als ein „kommunaler Außenminister“ bei Städtepartnerschaften oder führt persönlich Ehrungen von verdienten Bürgern durch. Letztlich ist er/sie für die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Aufbau- und Ablauforganisation), die Geschäftsverteilung, die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und grundsätzlich auch für die Erledigung der übertragenen staatlichen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) eigenverantwortlich zuständig. Nicht zuletzt aber das Rückholrecht des Rates schränkt ihn in der Autonomie seiner Aufgabenwahrnehmung etwas ein.

3 Bürgermeisterdirektwahlen in Nordrhein-Westfalen

Die Direktwahl der Bürgermeister in den Städten und Gemeinden und (vom Wahlverfahren deckungsgleich) der Landräte in den Kreisen funktioniert in Nordrhein-Westfalen nach den Prinzipien der Mehrheitswahl, d. h., derjenige ist gewählt, der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Erreicht keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, also über 50 Prozent der Stimmen, findet in den meisten Bundesländern nach der Direktwahl eine Stichwahl unter den zwei Bewerbern mit den höchsten Stimmenanteilen statt.

Im Herbst 2007 wurden die Gemeindeordnung und auch das Kommunalwahlgesetz auf Initiative der damaligen CDU/FDP-Landesregierung dahingehend novelliert, eine zeitliche Entkoppelung der Bürgermeisterdirektwahl sowie der Ratswahl (analog Wahl der Landräte und der Kreistage) herbeizuführen. Bei der Kommunalwahl 2009 wurden die Bürgermeister und Landräte auf sechs Jahre gewählt, während die jeweiligen Gemeinderäte und Kreistage weiterhin für fünf Jahre amtierten. Dazu wurden – nach heftigen politischen Kontroversen – auch die Stichwahlen für Bürgermeister und Landräte abgeschafft. Ferner wurde die Altersgrenze für gewählte Bürgermeister und Landräte aufgehoben. Doch scheinbar führten die Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen 2009 (insbesondere wohl die für die CDU nicht günstigen Ergebnisse in den kreisfreien Städten) zu einem erneuten Umdenken, sodass man die Kehrtwende bzw. die wieder eingeführte Zusammenlegung von Rats- und Bürgermeisterwahlen ab 2020 durch die bis 2017 amtierende Landesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Grundsatz unterstützte. Zudem wurde mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie“ aus dem Jahr 2012 den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern ermöglicht, bereits zur Ratswahl 2014 im Mai ihr Amt einmalig vorzeitig niederzulegen. Dadurch sollten Rats- und Bürgermeisterwahlen schon vorzeitig gemeinsam stattfinden können. Ungefähr 50 Prozent der Amtsinhaber machten davon Gebrauch. Bei den ein letztes Mal separat durchzuführenden Bürgermeisterwahlen 2015 galt in Nordrhein-Westfalen für die neuen Amtsträger dann nur noch eine fünfjährige Amtsperiode. Begleitet wurden diese kommunalpolitischen „Volten“ mit den Argumenten, dass eine Zusammenlegung der Wahltermine Kosten sparen würde und durch die zeitgleiche Wahl von Gemeinde- und Stadträten sowie Bürgermeistern die Wahlbeteiligung gesteigert werden könnte. Eine Orientierung an den süddeutschen Bundesländern ist bei den etablierten Parteien in NRW an dieser Stelle definitiv nicht zu erkennen.

Ein Kandidat für die Bürgermeisterwahl kann nur in einer Kommune antreten, mehrere Kandidaturen in verschiedenen Gemeinden bzw. Kreisen sind nicht möglich. Die Wählbarkeit für das Amt des Bürgermeisters ist ähnlich gefasst wie bei der Ratswahl. Allerdings muss der Kandidat mindestens 23 Jahre alt sein, wobei er oder sie keinen Wohnsitz in der Kommune haben muss, in der er oder sie antritt. Ein Hauptwohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland genügt.

Die Bürgermeisterdirektwahlen zeichnen sich in Nordrhein-Westfalen (bei gebotener differenzierter Sichtweise) durch eine eher geringe Wahlbeteiligung aus. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung liegt nicht selten unter 50 Prozent. Dabei unterscheidet sich die Wahlbeteiligung in den Kommunen teilweise jedoch erheblich. Insgesamt wird erkennbar, dass die Wahlbeteiligung mit der Gemeindegröße sinkt.

Der Typus des hauptamtlichen Bürgermeisters übt in der Regel eine prägende Gestaltungskraft auf den kommunalen Entscheidungsprozess aus. Wobei manches Mal die Frage zu stellen ist, ob die Bürgermeister in der Lage sind, unabhängig von ihrer eigenen Parteizugehörigkeit – sofern sie denn existiert – eine eigenständige und starke Rolle zu spielen und sich nicht doch eher Parteiinteressen unterordnen müssen. In den meisten Fällen prägen aber 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. Man kann auch einen Zusammenhang zwischen Größe der Kommune, Kandidatenangebot und Parteeinfluss erkennen: Je kleiner die Kommune ist, desto konzentrierter ist das Kandidatenangebot. Je größer wiederum die Gemeinde ist, desto größer ist der Einfluss der Parteien auf die Bürgermeisterwahl, und desto größer ist das Kandidatenangebot. Im Vergleich zu den Ratswahlen ist der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten bei Bürgermeisterwahlen jedoch eher gering. Die Kandidatenorientierung wird als stärkerer Einflussfaktor ausgemacht. Diese ist wiederum von der Kandidatenkonstellation, dem taktischen und strategischen Wahlverhalten der Anhänger kleinerer Parteien und dem Kandidatenprofil abhängig. Hingegen kann man einen niedrigen Stammwähleranteil beobachten, weswegen man die Bürgermeisterwahl in Abgrenzung zu den Ratswahlen eindeutig als Personenwahl einstufen kann.

Bürgermeisterwahl in Nordrhein-Westfalen (Anteil Stichwahl und Stimmen der gewählten Bürgermeister in Prozent)

	Anteil Stichwahl ¹	CDU	SPD	Unabhängige	Sonstige
1999	30,8	66,4	19,9	11,9	1,8
2004	27,9	57,1	25,0	16,9	1,0
2009	– ²	54,3	29,3	15,3	1,1
2014/2015 ³	21,7	52,4	28,9	14,4	4,3
2020 ⁴	30,8	46,0	27,1	18,7 ⁵	8,2 ⁶

¹Diese Zahlen spiegeln den Anteil der Stichwahlen an den gesamten Bürgermeisterwahlen wider. 1999 und 2020 lagen sie bei jeweils 30,8 Prozent.

²2009 fanden auf Beschluss der damaligen Landesregierung, bestehend aus CDU und FDP, für das Amt des Bürgermeisters und des Landrats keine Stichwahlen statt.

³Das Kommunalwahlgesetz wurde auf Initiative der damaligen CDU/FDP-Landesregierung dahingehend novelliert, eine zeitliche Entkoppelung der Bürgermeisterdirektwahl sowie der Ratswahl (analog Wahl der Landräte und der Kreistage) herbeizuführen. Bei der Kommunalwahl 2009 wurden die Bürgermeister und Landräte auf sechs Jahre gewählt, während die jeweiligen Gemeinderäte und Kreistage weiterhin für fünf Jahre amtierten. Zudem wurde mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie“ den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern ermöglicht, bereits zur Ratswahl 2014 im Mai ihr Amt einmalig vorzeitig niederzulegen. Dadurch sollten Rats- und Bürgermeisterwahlen schon vorzeitig gemeinsam stattfinden können. Ungefähr 50 Prozent der Amtsinhaber machten davon Gebrauch. Bei den ein letztes Mal separat durchzuführenden Bürgermeisterwahlen 2015 galt in Nordrhein-Westfalen für die neuen Amtsträger dann nur noch eine fünfjährige Amtsperiode.

⁴Bei der Bürgermeisterdirektwahl 2020 wurde nur in 380 Kommunen gewählt, weil in den restlichen 16 Kommunen bereits zuvor durch das Ausscheiden von Amtsinhabern Neu- bzw. Nachwahlen stattfinden mussten. Diese 16 bereits gewählten Personen brauchten nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht 2020 nicht zur Bürgermeisterdirektwahl antreten, so z. B. der Duisburger Oberbürgermeister Sören Link von der SPD.

⁵Hierbei handelt es sich um 71 unabhängige Einzelbewerber, die von keiner Partei oder Wählergruppe aufgestellt und in das Bürgermeisteramt gewählt wurden.

⁶Die Sonstigen stellen 31 Bürgermeister. Darunter befindet sich auch der Monheimer Bürgermeister Daniel Zimmermann von der PETO-Partei, der mit 68,5 Prozent zum zweiten Mal wiedergewählt wurde. Auch die Grünen stellen mittlerweile zehn Bürgermeisterposten in Nordrhein-Westfalen.

Prägende Kennzeichen für die Bürgermeisterwahl als Personenwahl sind weiterhin

- ein relativ niedriger Stammwähleranteil
- ein schwächerer Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten
- eine zunehmende Kommunalorientierung der Wähler
- eine Profil- bzw. Kandidatenorientierung als stärkster Erklärungsfaktor (*Kost* 2010, 237 ff.).

4 Prägungen und Typisierungen

Das nordrhein-westfälische Bürgermeistermodell ist dann erfolgreich, wenn Personentypen bzw. Kandidaten hervorgebracht werden, die über verwaltungsfachliche Qualifikationen verfügen und Eigenschaften wie Bürgernähe (z. B. offenes Auftreten, Redegewandtheit, Glaubwürdigkeit) zeigen. Eine gewisse Parteibindung, z. B. Engagement in Parteilarbeit, Identifikation mit den inhaltlichen Parteipositionen, ist allerdings zumeist schon hilfreich, um überhaupt die Chance für eine parteiinterne Auswahl als Kandidat zu erhalten. Dieser Umstand hebt sich von den Ausnahmebestimmungen in Baden-Württemberg ab, wo nur Einzelbewerber zugelassen sind und die Bürgermeister traditionell eine starke individuelle Stellung besitzen.

Eine vergleichende Betrachtung des Sozialprofils der Bürgermeister aus dem Jahre 2005 für Kommunen über 20.000 Einwohner zeigt einige interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg:

- In Nordrhein-Westfalen ist der Anteil der Bürgermeister, die in ihrem Amtsort aufgewachsen sind, mit 41 Prozent doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg mit knapp 20 Prozent. Die Ortsbindung ist für das Streben nach dem Amt des Bürgermeisters in NRW durchaus von Relevanz.
- Berücksichtigt man die Herkunft der Bürgermeister aus den Bereichen Kommunalpolitik oder Verwaltung, so finden sich in NRW 42 Prozent Bürgermeister, die aus dem Bereich Kommunalpolitik und 49 Prozent, die aus der Verwaltung stammen. In Baden-Württemberg dominieren die Bürgermeister aus der Verwaltung mit 62 Prozent gegenüber denen aus der Kommunalpolitik mit 14 Prozent.
- Bei den Bildungsabschlüssen gibt es keine großen Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern zu konstatieren, wenn man von dem höheren Anteil an promovierten Bürgermeistern in Baden-Württemberg absieht. Dort hat knapp ein Drittel der Bürgermeister eine verwaltungswissenschaftliche Ausbildung absolviert, in Nordrhein-Westfalen knapp ein Viertel.
- Frauen im Bürgermeisteramt sind sowohl in Nordrhein-Westfalen mit 6,9 Prozent der amtierenden Verwaltungschefinnen als auch in Baden-Württemberg mit knapp 9 % eher selten anzutreffen.
- Das Durchschnittsalter der Bürgermeister in Baden-Württemberg beträgt 52 Jahre, das der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen liegt zwischen 54 und 55 Jahren (*Bogumil* 2012: 14 f.).

Als Beispiel für eine Amtsrekrutierung in Nordrhein-Westfalen kann der frühere Bürgermeister *Günther Scheib* (SPD) aus der Stadt Hilden, die in der Nähe von Düsseldorf liegt und gut 55.000 Einwohner hat, angeführt werden. Er war von 1999 bis 2009 der erste direkt gewählte hauptamtliche Bürgermeister Hildens. *Günther Scheib*, von Beruf Gymnasiallehrer, begann 1978 seine kommunalpolitische Karriere 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 (*Gehne* 2012: 81).

In den bisherigen Wahlkämpfen seit 1999 war in Nordrhein-Westfalen zu beobachten, dass die herausragende Position der Bürgermeisterkandidaten in den jeweiligen Kommunen zu einer dominierenden persönlichen Auseinandersetzung der Bewerber für dieses Amt führte. Die Wahl des Gemeinderates trat dabei etwas in den Hintergrund. Zusätzlich haben sich die politischen Kräfteverhältnisse weiter verschoben, weil die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sowie die direkten Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Persönlichkeiten und Sachthemen deutlicher in den Vordergrund gerückt haben. Dadurch wurde die Bedeutung der Parteien etwas relativiert, aber sie spielen dennoch als Akteure im politischen System einen wichtigen Part. Das nordrhein-westfälische Parteiensystem ist weiterhin recht stark ausgeprägt und in seiner Entscheidungslogik immer noch überwiegend konkurrenzdemokratisch ausgelegt (im Gegensatz zur konkordanzdemokratischen Ausrichtung mit eher geringer Parteipolitisierung in Baden-Württemberg). Dadurch können z. B. in Nordrhein-Westfalen gerade dort Konfliktsituationen entstehen, wo die Parteizugehörigkeit eines Bürgermeisters von der Parteienmehrheit im Rat abweicht. Hier sind insbesondere in schwierigen Haushaltssituationen Bürgermeister mit Verwaltungskompetenz gefragt, um gegenüber den Parteien bestehen zu können sowie Durchsetzungs- und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Sollten allerdings die bereits genannten qualifizierenden Kriterien und Eigenschaften bei den Bürgermeistern vorzufinden sein, werden sie in der Regel den kommunalen Entscheidungsprozess aktiv mitgestalten und ihr Amt mit einem angemessenen Führungsanspruch versehen.

5 Ausblick

Die allseits prägende Corona-Pandemie des Jahres 2020 führte bei der Kommunalwahl zwar zu einem signifikanten Anstieg der Briefwähler mit einem Anteil von 42,8 % (2014: 25,6 %), aber ansonsten stieg die gesamte Wahlbeteiligung von 50 % 2014 nur leicht auf 51,9 % an. Nach der Kommunalwahl 2020 hat sich gezeigt, dass die CDU zwar die dominierende Bürgermeisterpartei in NRW geblieben ist, aber das Bild der Bürgermeister und Oberbürgermeister ist insgesamt heterogener und bunter geworden. Erstmals gibt es in Großstädten über 100.000 Einwohner zwei Oberbürgermeisterinnen jenseits von SPD und CDU: *Katja Dörner* in Bonn und *Sybilie Keupen* in Aachen von den Grünen und den von einer Wählergruppe nominierten Bürgermeister *Norbert Morkes* aus Gütersloh.

Auch wenn 2020 ca. 85 % der kandidierenden CDU-Bürgermeister, 80 % der SPD-Bürgermeister und 75 % der Bürgermeister, die als Einzelbewerber antraten, wiedergewählt wurden (vgl. *Holtkamp/Garske 2020*), verbesserten sich die Aussichten parteiloser und unabhängiger Kandidatinnen und Kandidaten. Sie dokumentierten mit einem Ergebnis von über 18 Prozent gewählter parteiunabhängiger Bürgermeister, dass sie insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden eine herausgehobene Rolle spielen und die örtlichen Parteiensysteme auflockern. Bei den Stichwahlen ließ sich gleichwohl erkennen, dass Amtsinhaber bei Wahlsiegen seltener noch einmal eine „Wahlehrenrunde“ anzutreten brauchten, auch wenn beispielsweise der Anteil der in der Stichwahl wiedergewählten SPD-Bürgermeister mit 25,93 % deutlich höher war als bei CDU-Bürgermeistern (9,8 %) (*Gehne 2020: 7f.*). Neue SPD-Bürgermeister, Einzelbewerber und Sonstige ohne Amtsbonus wurden dagegen überwiegend in den Stichwahlen gewählt, wobei dieser Effekt jedoch nicht neu ist (*Gehne 2008: 210*). Eine vergleichbare Bedeutung wie bspw. die parteiunabhängigen Bürgermeister in Baden-Württemberg erreichen die Unabhängigen in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht. Erkennbar war auch der leichte Trend einer Zunahme von Mehrfachnominierungen für die Wahlsieger. Insgesamt sind die Wählerinnen und Wähler in Nordrhein-Westfalen noch beweglicher geworden, und die Profil- bzw. Kandidatenorientierung, inklusive des Amtsbonus, hat sich letztlich für die Direktwahl der Bürgermeister als stärkster Erklärungsfaktor herauskristallisiert. Die Abwahl von Amtsinhabern bleibt die Ausnahme. Die Corona-Krise hat im Übrigen nicht wirklich eine bedeutende Rolle bei der Wahl des wichtigsten Personenamtes auf kommunaler Ebene gespielt. Und das ist dann doch auch schon mal eine gute Nachricht.

Literaturverzeichnis

- Gerhard Banner:* Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) – Heft 9, S. 364–372
- Jörg Bogumil:* Einführung. Kommunale Entscheidungsprozesse und die Beteiligung der Bürger, in: Kreisordnung und Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 7–22
- Gert D. Buhren:* Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage 1995
- Hans-Ulrich Derlien u. a.:* Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: *Oscar W. Gabriel/Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum 1994, S. 47–78
- Michael Eckhardt/
Klaus-Viktor Kleerbaum:* Die neue Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Bonn 1994
- Rainer Frey:* Das institutionelle Feld der politischen Entscheidungen auf der Kommunalebene, in: *Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel. Boston. Berlin 1989, S. 121–135
- David H. Gehne:* Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, 2008
- David H. Gehne:* Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung, 2012
- David H. Gehne:* Bürgermeisterwahlen in NRW 2020. Mehr Kontinuität als Wandel bei der Corona-Wahl, in: *Regierungsforschung.de. Das wissenschaftliche Online-Magazin der NRW School of Governance*, 2020
- Dieter Grunow:* Constitutional Reform of Local Government in Germany: The Case of North Rhine Westphalia (NRW), in: *Local Government Studies*, Volume 18 – Number 1, London 1992, S. 43–58
- Friedrich Wilhelm Held
u. a.:* Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, 1994

- Lars Holtkamp/
Benjamin Garske:* Der Einfluss von Amtsinhaberkandidaturen und des parteipolitischen Hintergrundes auf die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters – Eine vergleichende Analyse bundesdeutscher (Ober-)Bürgermeisterwahlen, in: *Björn Egner/Detlef Sack (Hrsg.): Neue Koalitionen, alte Probleme*, Wiesbaden 2020, S. 37–58
- Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.):* Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, 1989
- Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.):* Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, 1991
- Otmar Jung:* Wenn der Souverän sich räuspert ... Vorwirkungen direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 8*, S. 107–166
- Ralf Kleinfeld:* Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, 1996
- Andreas Kost:* Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, 2. Auflage 2010, S. 231–254
- Andreas Kost/
Hans-Georg Wehling (Hrsg.):* Das neue kommunale Verfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen. Das neue Recht und seine Hintergründe. Eine systematische Darstellung für Politik und Verwaltung, 1994
- Dieter Krell/
Norbert Wessler:* Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung – Entwicklung und Vergleich mit anderen Gemeindeordnungen, in: *Uwe Andersen (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Köln 1987, S. 53–77
- Bodo Richter:* Reform der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, in: *Städte- und Gemeinderat 11/1987*, S. 9–13
- Herbert Schnoor:*