

Witt (Hrsg.)

Karrierechance Bürgermeister

Karrierechance Bürgermeister

Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur
und Amtsführung

Herausgeber

Prof. Paul Witt

Rektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Bearbeiter

Prof. Gerhard Banner

Christoph Beil

Elmar Braun

Lars Brügner

Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein

Thorsten Frei

Prof. Stefan Gläser

Dr. Timm Kern

Prof. Dr. Andreas Kost

Norman Liebing

Prof. Dr. Berthold Löffler

Sarina Pfründer

Isolde Schäfer

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Prof. Paul Witt

2., neu bearbeitete Auflage, 2015



RICHARD BOORBERG VERLAG
STUTT GART · MÜNCHEN
HANNOVER · BERLIN · WEIMAR · DRESDEN

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	5
Abkürzungsverzeichnis	9
Teil 1: Kandidatur	11
1 Wer wird Bürgermeister?	13
<i>Hans-Georg Wehling</i>	
2 Bürgermeisterwahlkampf – Strategie und Taktik	26
<i>Berthold Löffler</i>	
3 Rechtliche Grundsätze bei Bürgermeisterwahlen	62
<i>Jürgen Fleckenstein</i>	
4 Frauen im Bürgermeisteramt – Erfahrungen aus den eigenen Wahlkämpfen	77
<i>Isolde Schäfer</i>	
5 Wie gestalte ich einen professionellen und erfolgreichen Wahlkampf?	97
<i>Thorsten Frei</i>	
6 Soziale Medien – Strategischer Einsatz im Wahlkampf.	130
<i>Christoph Beil/Norman Liebing</i>	
7 Welchen Bürgermeister wünscht sich die Bevölkerung?	147
<i>Timm Kern</i>	
8 Ausnahmen von der Regel – keine Regel ohne Ausnahme.	166
<i>Elmar Braun</i>	
9 Besoldung und Versorgung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.	182
<i>Lars Brügger</i>	
10 Wohin entwickelt sich der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters in der Zukunft?	205
<i>Paul Witt</i>	
11 Starke Rathäuser braucht das Land	220
<i>Gerhard Banner</i>	

Teil 2: Amtsführung	241
12 Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen	243
<i>Andreas Kost</i>	
13 Neustart im Bürgermeisteramt – Wie bereite ich mich darauf vor?	258
<i>Sarina Pfründer</i>	
14 Das Amt des Oberbürgermeisters – seine Funktionen und Aufgaben	276
<i>Stefan Gläser</i>	
Die Autoren	291

Andreas Kost

Besonderes Kennzeichen für die nach dem Zweiten Weltkrieg unter britischem Einfluss installierten Gemeindeordnung war in Nordrhein-Westfalen die doppelte Verwaltungsspitze. Sie sah einen ehrenamtlichen Bürgermeister 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 so genannten *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 haben die Aufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeindeordnung sowie die Direktwahl des

hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates die Gemeindedemokratie in Nordrhein-Westfalen gestärkt.

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 21.10.1952 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 19.12.1974 (GVBl. NRW 1975 S. 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.¹ 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 leitete. Dieses Organisationsmodell führte häufig zu unklaren Machtverhältnissen zwischen Bürgermeister, Verwaltungschef und Rat, und es wurde moniert, obwohl grundsätzlich der Rat der Gemeinde für die Verwaltung zuständig ist, dass sich 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 veranlasste 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

¹ So kritisierte bspw. *Gerhard Banner* (1984: 364–372) die damals bestehende Gemeindeordnung, in dem 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.

in die Handlungsbedingungen der nordrhein-westfälischen Kommunen wieder (vgl. *Grunow* 1992: 50f.). Bei der Vielzahl von Fragen konnte als Hauptergebnis festgehalten werden, dass die meisten Kommunalpolitiker eine hohe Zufriedenheit mit den Beratungsergebnissen 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, so dass 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. 21.6.1994). 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 bedroht 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, so dass 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 eventuell 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,² die permanente innerparteiliche Diskussion, verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten in anderen Bundesländern und die neuartige parteiinterne direktdemokratische Befragung der Basis am 13.6.1993 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

² 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.

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 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 6.5.1994 mit der absoluten Mehrheit der SPD-Stimmen das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung (GVBl. NRW. vom 17.5.1994, 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 17.10.1994 (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 leitet und verteilt die Geschäfte. Dabei kann er sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.

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

- Chef der gesamten Verwaltung und
- Vorsitzender des Rates sowie des wichtigsten Ausschusses, des Hauptausschusses.

Seine Aufgabe als Chef der Verwaltung besteht darin, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse zum einen vorzubereiten und sie zum anderen durchzuführen. Er entscheidet außerdem in allen

Angelegenheiten, die ihm 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 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 den Kreis in rechtliche Fragen vertritt. Zudem muss er 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 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 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., der 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, so dass man die Kehrtwende bzw. die wieder eingeführte Zusammenlegung von Rats- und Bürgermeisterwahlen ab 2020 durch die aktuell 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 Pro-

zent der Amtsinhaber machten davon Gebrauch. Bei den eigentlichen, ein letztes Mal separat durchzuführenden Bürgermeisterwahlen 2015 gilt in Nordrhein-Westfalen für die neuen Amtsträger dann nur noch eine fünfjährige Amtsperiode. 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 (Wahlbeteiligung und Stimmen der gewählten Bürgermeister in Prozent)

	Wahlbeteiligung	CDU	SPD	Unabhängige	Sonstige
1999	55,0/46,6 ¹	66,4	19,9	11,9	1,8
2004	54,5/38,0 ¹	57,1	25,0	16,9	1,0
2009 ²	52,3	54,3	29,3	15,3 ³	1,1 ⁴

¹ Diese Zahlen spiegeln die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen am jeweiligen zweiten Wahlsonntag zur Bürgermeisterdirektwahl wider. Mit 38 Prozent erreichte sie 2004 einen historischen Tiefstand.

² Bei der Bürgermeisterdirektwahl 2009 wurde nur in 379 Kommunen gewählt, weil in den restlichen 17 Kommunen bereits in der Wahlperiode 2004–2009 durch das Ausscheiden von Amtsinhabern Neu- bzw. Nachwahlen stattfinden mussten. Diese 17 bereits gewählten Personen brauchten nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht 2009 nicht zur Bürgermeisterdirektwahl antreten; so fanden in der kreisfreien Landeshauptstadt Düsseldorf und in 16 kreisangehörigen Gemeinden keine entsprechenden Wahlen statt. Von insgesamt 23 Oberbürgermeisterämtern in den kreisfreien Städten stellt die SPD 13 Oberbürgermeister und die CDU zehn.

³ Hierbei handelt es sich um 58 unabhängige Einzelbewerber, die in das Bürgermeisteramt gewählt wurden; bei weiteren 14 Bürgermeisterwahlen unterstützten unabhängige Wählergruppen zumindest die erfolgreichen Kandidaten zusammen mit anderen Parteien. 2004 wurden 67 Einzelbewerber gewählt; 1999 waren es noch 52.

⁴ Darunter befindet sich auch der Monheimer Bürgermeister *Daniel Zimmermann* von der Jugendpartei PETO.

Prägende Kennzeichen für die Bürgermeisterwahl als Personenwahl sind

- ein relativ niedriger Stammwähleranteil,
- ein schwächerer Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten,
- eine zunehmende Kommunalorientierung der Wähler und
- 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 Parteiarbeit, 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 4,6 Prozent 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 1999, 2004 und auch 2009 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

Für die kommenden Bürgermeisterdirektwahlen – die teilweise vorgezogenen in 2014 und die restlichen in 2015 – wird wieder eine niedrige Wahlbeteiligung in NRW zu erwarten sein. Mittlerweile ist es schon Wunschdenken, wenn die landesweite durchschnittliche Wahlbeteiligung überhaupt

die 60-Prozentmarke erreichen würde. In der Wahrnehmung der Bevölkerung besitzen Bundestags- und Landtagswahlen nun einmal einen höheren politischen Stellenwert. Nur die Europawahlen liegen in einem vergleichsweise niedrigen Segment. Interessant dürfte zudem die Frage sein, ob die SPD die politischen Kräfteverhältnisse etwas zu ihren Gunsten verschieben kann. 1999 lag der Anteil der gewählten sozialdemokratischen Bürgermeister nur bei ausgesprochen schwachen 19,9 Prozent, 2009 wurden es dann immerhin 29,3 Prozent. Allerdings thront die CDU aktuell mit 54,3 Prozent doch recht weit vorne und dominiert seit Einführung der Bürgermeisterdirektwahlen 1999 in Nordrhein-Westfalen die „Bürgermeisterlandschaft“. Sollte die SPD sich in der Landespolitik (mit ihrer Regierungsverantwortung) in den kommenden Jahren jedoch weiter konsolidieren, könnte dieser Umstand ihr bei den Wahlen auf kommunaler Ebene ein wenig behilflich sein, denn Kommunalpolitik ist eben auch Ländersache.

Nach Wiedereinführung der Stichwahlen werden manche Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten im ersten Wahlgang 2014 und 2015 nicht mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten. Schätzungsweise ein Drittel der beiden Erstplatzierten einer Direktwahl dürften davon betroffen sein und 14 Tage später wieder eine „Wahllehrenrunde drehen“ – mit großer Wahrscheinlichkeit dann bei einer Wahlbeteiligung von unter 50 Prozent.

Die Aussichten parteiloser und unabhängiger Kandidaten könnten sich übrigens verbessern. Sie dokumentierten bereits mit einem Ergebnis von über 15 Prozent gewählter parteiunabhängiger Bürgermeister in 2009, dass sie insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden eine herausgehobene Rolle spielen und die örtlichen Parteiensysteme auflockern. Durch die Wiedereinführung der Stichwahlen brauchen sie auch nicht, zuletzt noch 2009 in 14 Fällen im ersten und einzigen Wahldurchgang geschehen, aus wahltaktischen Gründen die erfolgreichen Kandidaten anderer Parteien unterstützen. Eine vergleichbare Bedeutung wie bspw. die parteiunabhängigen Bürgermeister in Baden-Württemberg erringen sie jedoch nicht. Insgesamt sind aber auch die Wählerinnen und Wähler in Nordrhein-Westfalen beweglicher geworden, und die Profil- bzw. Kandidatenorientierung hat sich letztlich für die Direktwahl der Bürgermeister als stärkster Erklärungsfaktor herauskristallisiert.

6 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, Köln 2012, S. 7–22
- Gert D. Buhren*: Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, Köln 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, Wiesbaden 2008
- David H. Gehne*: Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung, Stuttgart 2012
- 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, Wiesbaden 1994
- Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.): Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1989
- Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.): Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 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, Opladen 1996
- Andreas Kost*: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: *Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, 2. Auflage, Wiesbaden 2010, S. 231–254

Dieter Krell/Norbert Wessler: Das neue kommunale Verfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen. Das neue Recht und seine Hintergründe. Eine systematische Darstellung für Politik und Verwaltung, Köln 1994

Bodo Richter: 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

Herbert Schnoor: Reform der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 11/1987, S. 9–13