

Die Bürgermeisterin / Der Bürgermeister in Baden-Württemberg

von Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, aus: Handbuch Kommunalpolitik (2019)



Amtskette des Stuttgarter Oberbürgermeisters. Foto: Stadt Stuttgart/Leif Piechowski

Übersicht

Ratsverfassung mit "Bürgermeistersuprematie" (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61599)

Verfassung und Verfassungswirklichkeit (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61601)

*Die starke Stellung des/der Bürgermeister*in (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61602)*

Die "höhere Weihe" der Volkswahl (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61604)

*Der/Die Bürgermeister*in als Geldbeschaffer*in (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61605)*

Die "Profis" und die "Feierabendpolitiker" (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61606)

*Wer wird Bürgermeister*in? (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61607)*

*Frauen im Amt des/der Bürgermeister*in (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61608)*

Kontrollprobleme? (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg#c61609)

Ratsverfassung mit "Bürgermeistersuprematie"

Die Organe, mit deren Hilfe eine Gemeinde handelt, sind der Gemeinderat und der/die Bürgermeister*in. Legitimiert werden sie durch die Bürgerschaft. Wahlberechtigt sind die Gemeindebürger*innen sowie die in der Gemeinde ansässigen EU-Bürger*innen. Für die Kommunalwahlen in Baden-Württemberg ist dabei das Wahlalter inzwischen von 18 auf 16 Jahre gesenkt worden (Gesetzesbeschluss des Landtags vom 11. April 2013). Das gilt auch für die Wahlen zum Kreistag, zur Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart, für Bürgermeisterwahlen sowie für die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Das Mindestalter beim passiven Kommunalwahlrecht bleibt davon unberührt: Gemeinderät*innen müssen mindestens 18, Bürgermeister*innen 25 Jahre alt sein.

Dass Baden-Württemberg als achttes Land der Bundesrepublik das Wahlalter senkte, war politisch umstritten. Mangelndes Interesse und zu geringe Informiertheit der Jugendlichen wurden dagegen angeführt. Da es keine Wahlpflicht gibt, ist das jedoch ein schwaches Argument: Wer kein Interesse hat, geht nicht zur Wahl. Allerdings ist damit zu rechnen, dass mit der Ausweitung des Wahlrechts, also mit der Vergrößerung der Wählerschaft, die Wahlbeteiligung sinkt, weil beispielsweise EU-Ausländer*innen (immer

noch) recht selten zur Wahl gehen. Junge Leute hingegen beteiligen sich weniger an Kommunalwahlen, weil sie vielfach ihren Platz in der Gesellschaft und damit in den Gemeinden erst noch finden müssen. Das geschieht zumeist erst mit der Gründung einer Familie.

Der Gesetzgeber ist jungen Menschen aber auch mit schwächeren Beteiligungsrechten als dem Wahlrecht entgegengekommen. So heißt es in § 41a der Gemeindeordnung:

"Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln. Insbesondere kann die Gemeinde einen Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung einrichten. [...] In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln."

Entsprechende Möglichkeiten bestanden auch schon vorher und wurden entsprechend genutzt, ähnlich wie Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte, deren Ausgestaltung seit Längerem diskutiert wurde.



Verfassung und Verfassungswirklichkeit

"Hauptorgan der Gemeinde" ist nach der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg der Gemeinderat als Volksvertretung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 GemO). Nicht ohne Grund rangiert er in der Gemeindeordnung vor dem/der Bürgermeister*in. Ihm kommen umfassende Zuständigkeiten zu, so dass das kommunale Verfassungssystem hier als Ratsverfassung bezeichnet werden kann. Zu beachten ist, dass der Gemeinderat kein Parlament, sondern ein Verwaltungsorgan ist. Er erlässt nicht nur Rechtsvorschriften (Satzungen), wählt das Führungspersonal und kontrolliert die Verwaltung, wie es die Aufgabe von Parlamenten ist, sondern der Gemeinderat fällt zudem Einzelfallentscheidungen, weist die Verwaltung an und stellt das gesamte Gemeindepersonal ein (sofern diese Aufgabe nicht, bis zu einer gewissen Gehaltsgruppe etwa, dem Bürgermeister übertragen wird).

Die Domäne des/der Bürgermeister*in sind demgegenüber "die Geschäfte der laufenden Verwaltung" (§ 44 Abs. 2 GemO). Hinzu kommen Aufgaben, die dem/der Bürgermeister*in von Gesetzes wegen übertragen sind. Zusätzlich kann der Gemeinderat an den/die Bürgermeister*in einzelne Aufgaben delegieren.

Diese Dominanz des Gemeinderates durch die Kompetenzverteilung der Gemeindeordnung entspricht nicht der kommunalen Verfassungswirklichkeit. Vielmehr ist die Stellung des/der Bürgermeister*in in der Praxis so stark, dass es sinnvoll erscheint, im Hinblick auf Baden-Württemberg eher von einer "Ratsverfassung mit Bürgermeistersuprematie" zu sprechen.¹ Das ist teilweise bereits in der Gemeindeordnung angelegt. Es wäre jedoch verfehlt, die Kompetenzverteilung isoliert zu betrachten. So wirken sich unter anderem Traditionen, gesamtgesellschaftliche, politische und ökonomische Entwicklungen auf die kommunale politische Praxis aus.

+ Quelle



Die starke Stellung des/der Bürgermeister*in

Die starke Stellung des/der Bürgermeister*in in Baden-Württemberg beruht darauf, dass er/sie in seinem/Ihrem Amt und seiner/Ihrer Person die drei zentralen Führungsfunktionen vereinigt (vgl. § 42 Abs. 1 GemO):

- Er/sie ist stimmberechtigte*r Vorsitzende*r des Gemeinderates und aller seiner Ausschüsse.
- Er/sie ist Chef*in einer monokratisch strukturierten Verwaltung, die auf ihn/sie zugeschnitten ist. Selbst die vom Gemeinderat gewählten Beigeordneten sind rechtlich gesehen Untergebene des/der Bürgermeister*in. Er/sie kann sie anweisen, etwas zu tun oder zu lassen.
- Er/sie ist Vertreter*in der Gemeinde nach außen, als Rechtsvertreter*in wie als Repräsentant*in.

Als einziges Mitglied des Gemeinderates ist der/die Bürgermeister*in in allen drei Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses präsent, und zwar entscheidend: Erstens in der Phase der Entscheidungsvorbereitung, zweitens in der Phase der Beratung und rechtsgültigen Entscheidung im Gemeinderat sowie drittens in der Phase der Entscheidungsausführung.

Erstens:

In der Phase der Entscheidungsvorbereitung erteilt der/die Bürgermeister*in Vorbereitungsaufträge an Mitglieder "seiner/ihrer" Verwaltung, die er/sie mit inhaltlichen Weisungen verbinden kann. Bevor schließlich Vorlagen an den Gemeinderat gehen, trifft er/sie die Alternativenauswahl. Sie kann so getroffen werden, dass dem Rat nur ein einziger, als optimal bezeichneter Vorschlag als Verwaltungsvorlage unterbreitet wird. Wünscht der Gemeinderat ausdrücklich Entscheidungsalternativen, kann der/die Verwaltungschef*in die Alternativenauswahl so treffen, dass neben dem von ihm/ihr bevorzugten Vorschlag nur wenig realistische und mit vielen Nachteilen behaftete Alternativen platziert werden. Zur Vorbereitung von Gemeinderatsbeschlüssen gehört auch,

dass der/die Bürgermeister*in kraft seiner/ihrer Eigenschaft als Vertreter*in der Gemeinde Verhandlungen mit staatlichen Stellen, privaten Unternehmen und Privatpersonen führt und zum Abschluss bringt. Die Ergebnisse können dann vom Gemeinderat nur noch als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden.

Zweitens:

In der Phase der Vorberatung in den Ausschüssen und der rechtsgültigen Entscheidung im Gemeinderat (oder in seinen beschließenden Ausschüssen, § 39 GemO) ist der/die Bürgermeister*in vollberechtigte*r Mitberater*in und Mitentscheidende*r wie jedes andere Gemeinderatsmitglied auch, sogar mit Stichtscheid bei Pattsituationen. Hinzu kommt, dass der/die Bürgermeister*in Vorsitzende*r des Gemeinderates ist, mit dem Recht der Sitzungsleitung einschließlich der Möglichkeit, die Tagesordnung aufzustellen. Das Gleiche gilt für beratende wie beschließende Ausschüsse.

Seit der Novellierung der Gemeindeordnung kann zwar ein Ältestenrat gebildet werden, "der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats berät" (§ 33a GemO; Hervorhebung d. A.). Vorsitzende*r ist jedoch auch hier der/die Bürgermeister*in. Wer je selbst einmal Sitzungen vorbereitet und geleitet hat, weiß, dass die Aufstellung einer Tagesordnung und die Leitung einer Sitzung erhebliche Steuerungsmöglichkeiten bieten. So platziert man zum Beispiel gerne wichtige Tagesordnungspunkte an den Schluss, in der Hoffnung, dass die Sitzungsteilnehmer*innen sich bei den vorangegangenen weniger wichtigen Tagesordnungspunkten müde diskutiert haben.

Gegen Beschlüsse des Gemeinderates, mit denen der/die Bürgermeister*in nicht einverstanden ist, kann er nicht nur wegen rechtlicher Bedenken Widerspruch einlegen. Er kann es auch, "wenn er der Auffassung ist, dass sie für die Gemeinde nachteilig sind" (§ 43 Abs. 2 GemO). Ein Widerspruch, der nicht aus rechtlichen Bedenken erfolgt, hat allerdings nur aufschiebende Wirkung.

Die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg räumt dem/der Bürgermeister*in zudem das Recht ein, "anstelle des Gemeinderats" zu entscheiden, und zwar "in dringenden Angelegenheiten [...], deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann" (§ 43 Abs. 4 GemO). Zwar muss der/die Bürgermeister*in die Gründe dafür und die "Art der Erledigung" den Gemeinderäten "unverzüglich" mitteilen, aber erst hinterher. Dann kann die Entscheidung bereits rechtskräftig geworden sein und nicht mehr rückgängig gemacht werden (z. B. beim Kauf einer Immobilie).

Drittens:

In der Phase der Entscheidungsausführung ist der/die Bürgermeister*in als Chef*in der Verwaltung wieder allein zuständig. Da mit zunehmender Kompliziertheit der zu regelnden Materien nicht alles in der formalen Entscheidungsphase vorweg programmiert werden kann, bleibt in der Ausführungsphase vielfach ein erheblicher Entscheidungsspielraum für die Verwaltung und ihre*n Chef*in, den/die Bürgermeister*in.

Nach oben

Die "höhere Weihe" der Volkswahl

In Baden-Württemberg wird der/die Bürgermeister*in seit unmittelbar von den Gemeindebürger*innen gewählt (vgl. § 45–47 GemO). Diese Volkswahl ist ein echtes Plebiszit, eine Abstimmung über Personen – und sie wird von den Wähler*innen auch so wahrgenommen. Selbst jene Wähler*innen, denen die Parteizugehörigkeit der Kandidat*innen als Orientierung gilt, handeln in dem Bewusstsein, über das politische Geschick einer Person zu befinden.

Plebiszite verleihen dem/der jeweiligen Amtsinhaber*in eine höhere Weihe – und das bedeutet mehr Macht: Der/die so Gewählte fühlt sich "höher legitimiert" als die einzelnen Mitglieder des Gemeinderats. Der/die Bürgermeister*in kann sich darauf berufen, dass er/sie mehr Stimmen als jedes einzelne Gemeinderatsmitglied erhalten hat. Bei einer Wiederwahl können dies sogar nicht selten "Traummehrheiten" sein, die bis in die 90 Prozent gehen können. Entsprechend kann er/sie vor dem Gemeinderat seinen/ihren Durchsetzungsanspruch begründen. Geschwächt werden kann ein solcher Wahlsieg allenfalls durch eine als zu niedrig empfundene Wahlbeteiligung.

Durch den Wahlmodus ist der/die volksgewählte Bürgermeister*in in seiner/ihrer politischen Existenz vom Gemeinderat unabhängig. Unterstrichen wird diese Unabhängigkeit in Baden-Württemberg zudem dadurch, dass – anders als in anderen Bundesländern – seine/ihre Amtszeit (acht Jahre) unabhängig von der des Gemeinderates (fünf Jahre) ist. Hinzu kommt das Verbot einer Koppelung von Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl, was in anderen Bundesländern durchaus erlaubt ist. Das bedeutet für den/die Bürgermeister*in auch Unabhängigkeit von den Wahlkampforderungen (s)einer/ihrer Partei.

Nach oben

Der/Die Bürgermeister*in als Geldbeschaffer*in

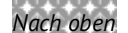
Finanziell leben die Gemeinden von eigenen Steuereinnahmen, von Finanzaufweisungen des Landes, des Bundes und zum Teil auch von der EU sowie von Einnahmen, denen eine konkrete Gegenleistung gegenübersteht (Verwaltungsgebühren, Erschließungsgebühren, Eintrittsgelder, Mieteinnahmen, Verkäufe von Grundstücken, Holz u. a.). Im Schnitt, der jedoch erhebliche Abweichungen kennt, ist jede dieser drei Einnahmearten zu je einem Drittel an den Gemeindeeinnahmen beteiligt. Ihr Wert wird nicht zuletzt dadurch bestimmt, in welchem Ausmaß die Einnahmehöhe durch die Kommunalpolitik beeinflusst werden kann.

Eine der wichtigsten Einnahmequellen stellt die Gewerbesteuer dar, die vom Ertrag der am Ort ansässigen Unternehmen zu zahlen ist. Das bedeutet auch: Die Gemeinde muss sich um die Ansiedlung von Unternehmen bemühen und diese dann auch entsprechend "pflegen". Hier kommt es auf das Gespür, die Kontaktfähigkeit und das Verhandlungsgeschick des/der Bürgermeister*in an sowie auf die Fähigkeit, die erforderlichen Genehmigungsverfahren, Grundstückskäufe und Ähnliches effektiv und vor allem schnell durchzuführen.

Zudem wird der/die Bürgermeister*in versuchen, für konkrete Vorhaben in der Gemeinde – zum Beispiel für Projekte der Ortssanierung – Geld von "außen" zu bekommen, vom Land, Bund oder gar von der EU. Es handelt sich hierbei um projektgebundene Finanzzuweisungen, im Gegensatz zu allgemeinen Zuweisungen, die ohne Bedingungen gewährt werden, damit die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können. Voraussetzung ist, dass der/die Bürgermeister*in das Angebot überschaut. Dazu bedarf es eines umfassenden Informationssystems, was eben auch heißt: eines persönlichen Kontaktgeflechts. Solche Netzwerke wurden vielfach schon im Studium geflochten, was an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl leichter ist als an der in Ludwigsburg, weil dort ein Internatssystem existiert.

Hilfreich ist es so, frühzeitig jene Töpfe aufzuspüren, aus denen Geld zu holen ist, was wiederum auch voraussetzt, dass der/die Bürgermeister*in rechtzeitig bezuschussungsfähige Pläne präsentieren kann. Da die Mittel durchweg knapp sind, gilt hier das "Windhundprinzip": Der Schnellste gewinnt. Dazu braucht man eine schnell und gut arbeitende Verwaltung sowie beizeiten Informationen über die Zuschusskriterien. Somit ist der/die Bürgermeister*in auch hier derjenige bzw. diejenige, der/die die Gemeinde vertritt, für sie handelt und damit für die Gemeindefinanzen, für Arbeitsplätze und das Infrastrukturangebot seiner/ihrer Gemeinde sorgen kann.

Für den Gemeinderat besteht dann nur die Möglichkeit, anzunehmen oder abzulehnen, was bei der Finanzknappheit der Gemeinden oft keine echte Wahlmöglichkeit darstellt. Die Folgen sind noch viel weitgehender: Da projektgebundene Gelder in der Regel nur bewilligt werden, wenn die Gemeinde selbst einen Eigenanteil aufbringt, wird durch die Annahme solcher Finanzzuweisungen der finanzielle Entscheidungsspielraum der Gemeinde und damit des Gemeinderats eingeengt.



Die "Profis" und die "Feierabendpolitiker"

Der/die Bürgermeister*in als Verwaltungschef*in hat gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderates zweierlei voraus. Erstens ist er/sie hauptamtlich für die Kommunalpolitik zuständig. Er/sie steht also als "Profi" den "Feierabendpolitikern" des Gemeinderates gegenüber. Zweitens verfügt er/sie über einen Apparat von "Profis", die ihm/ihr zuarbeiten oder entsprechend seinen/ihren Anweisungen in seinem/ihrer Namen handeln. Je komplexer ein System, je größer eine Gemeinde und je komplizierter die Aufgabenfülle und Aufgabenverschränkung wird, desto entscheidender wird die Verfügungsgewalt über den "Apparat".

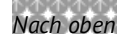
Davon profitiert nicht nur der/die Bürgermeister*in, sondern auch die Beigeordneten (in Gemeinden ab 10.000 Einwohner*innen) sind Nutznießer*innen. Die Macht des/der Bürgermeister*in und der Beigeordneten samt der ihnen unterstehenden Amtsleiter*innen verdichtet sich für den Gemeinderat zur "Macht der Verwaltung", der gegenüber sich das einzelne Gemeinderatsmitglied gelegentlich ziemlich hilflos vorkommen kann. Doch diese Verwaltung ist nicht durchweg ein Monolith, eine geschlossen dastehende Macht. Die Regel ist, dass zumindest die größeren Fraktionen "ihren" Beigeordneten haben, wie das die Gemeindeordnung nahelegt (§ 50 Abs. 2 GemO):

"Sieht die Hauptsatzung mehrere Beigeordnete vor, sollen die Parteien und Wählervereinigungen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Sitze im Gemeinderat berücksichtigt werden."

Diese Beigeordneten sind die Ansprechpartner*innen der Fraktionen, sind jeweils "ihr Mann" oder "ihre Frau" in der Verwaltung, an die man sich für Unterstützung wendet und die vorzeitig Informationen geben.

Gleichzeitig können die Beigeordneten die Botschafter*innen des/der Bürgermeister*in in die Fraktionen hinein sein. So entsteht vielfach eine Allparteienregierung im Rathaus, der das Gegenüber von Regierung und Opposition ziemlich fremd ist. In den großen Gemeinden, in denen die Beigeordneten keine Karrierebeamten, sondern parteipolitisch profiliert sind, kann dieses System dafür sorgen, dass die Macht des/der Bürgermeister*in nicht in den Himmel wächst.

So kann aus der formal monokratischen Verwaltung – wo letztlich alles auf das Kommando des/der Bürgermeister*in hört – zu einem Teil wenigstens eine kollegiale Stadtregierung werden, in der sich Bürgermeister*in und Beigeordnete im Sinne eines machtbegrenzenden Verwaltungspluralismus gegenseitig kontrollieren oder sich vielmehr miteinander arrangieren, wobei dem/der Chef*in die Führungsfunktion zugestanden wird. So sieht es die Gemeindeordnung vor und so erwartet es auch die Bürgerschaft. Auch in großen Gemeinden, in Städten, will der/die Oberbürgermeister*in – so die Bezeichnung ab 20.000 Einwohnern – das letzte Wort haben. In der Regel bekommt er/sie es auch.



Wer wird Bürgermeister*in?

Gestaltungsspielraum, Machtfülle und Wahlmodus haben erheblichen Einfluss darauf, wer Bürgermeister*in werden will und es auch tatsächlich wird. Das ist das Ergebnis politikwissenschaftlicher Untersuchungen.² Die Machtfülle, die sich in

Gestaltungsmöglichkeiten und Unabhängigkeit umsetzen lässt, übt eine erhebliche Anziehungskraft auf starke, qualifizierte und eigenwillige Persönlichkeiten aus. Und tatsächlich ist ihre Chance, gewählt zu werden, groß.

Wo die Wahl des/der Bürgermeister*in durch den Gemeinderat stattfand, wie jahrzehntelang beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, war das Amt vielfach die letzte Sprosse einer kommunalpolitischen Karriereleiter innerhalb einer Partei, insbesondere wenn diese dominant war. Man arbeitete sich hoch, bis man im gesetzteren Alter mit Hilfe der starken eigenen Partei vor Ort endlich oben angekommen war. Dieses Muster hatte sich verfestigt und wirkt bis heute nach, auch unter den Bedingungen der Direktwahl des/der Bürgermeister*in.

Anders in Baden-Württemberg mit seiner langen Tradition der Volkswahl: Hier wünscht man sich einen bzw. eine Bürgermeister*in mit Fachverstand, mit einem Studium an einer der beiden Hochschulen für öffentliche Verwaltung (Kehl oder Ludwigsburg) bzw. in den größeren Städten als Absolvent*in einer juristischen Fakultät. Gewünscht ist zudem die Herkunft von "außen", also nicht aus der Gemeinde, in der man das Amt anstrebt. So soll ein unbelasteter Neuanfang möglich sein, ohne bereits Freunde, Feinde oder Verwandtschaften im Ort zu haben. Ebenso wichtig ist eine parteipolitische Distanz: Aktuell sind mehr als die Hälfte der Bürgermeister*innen in Baden-Württemberg nicht Mitglied einer Partei.³ Ganz offensichtlich wählt sich die Bevölkerung zumeist eine Persönlichkeit, die als Bürgermeister*in "aller" Bürger*innen "über den Parteien" steht. Zwar ist es mit zunehmender Gemeindegröße schwieriger, ohne die organisatorische und finanzielle Unterstützung einer Partei – oder auch mehrerer Parteien und Wählervereinigungen – Bürgermeister*in zu werden, doch müssen die Parteien den Unabhängigkeitsvorstellungen der Bürger*innen Rechnung tragen. Allerdings sind beim Sozialprofil der Bürgermeister*innen auch fast siebzig Jahre nach der Gründung des Südweststaates noch Unterschiede zwischen Baden und Württemberg festzustellen. In Württemberg trifft man durchweg auf den/die ("unpolitischen") Fachbürgermeister*in von außen, in Baden gelegentlich noch auf den/die "politische*n" Bürgermeister*in, der/die aus der eigenen Gemeinde kommt, parteipolitisch profiliert sein kann und kein Verwaltungsprofi ist. Es gibt also immer noch ein "Baden-Profil", was wissenschaftlich vielfach belegt ist.⁴

Das Amt des/der Bürgermeister*in verlangt Tatkraft, einen hohen Zeitaufwand und konkrete Vorstellungen davon, wie die Gemeinde sich entwickeln soll. Eine Grundvoraussetzung ist vor allem auch Bürgernähe. Einmal im Amt, kann der Job des/der Bürgermeister*in eine Lebensstellung sein, vorausgesetzt man ist fachlich gut, unbestechlich, unabhängig, bürgernah, ehrlich und ruht sich nicht auf den zurückliegenden Verdiensten aus, sondern bleibt zukunftsorientiert.

Die Bürger*innen sind zwar kritischer und anspruchsvoller, wohl auch schwieriger geworden. So sind seit der Gemeindereform 1973 bis heute rund zweihundert Bürgermeister*innen nicht wiedergewählt worden, mit einer gewissen Steigerung im Laufe der Jahre. Doch angesichts der Gesamtzahl von Bürgermeister*innenwahlen sind es nicht mehr als fünf Prozent, die gegen ihren Willen ihr Amt verloren haben.⁵

Ebenso ist die Zahl der angestrebten Amtsperioden geringer geworden. Der freiwillige Abschied vom Amt erfolgt vielfach schon nach der zweiten Amtsperiode, also nach 16 Jahren. Einerseits kann dies mit zunehmendem Stress erklärt werden, andererseits ist es auch eine Folge günstiger Ruhestandsregelungen. Um Bürgermeister*innen eine weitere Amtsperiode schmackhaft zu machen, erhalten sie ab der dritten Amtsperiode einen Zuschlag von acht Prozent auf das Grundgehalt.

Auffallend ist auch, dass die Wahlbeteiligung geringer geworden ist, vor allem bei erneuten Kandidaturen ohne qualifizierte Herausforderer*innen. Das Gefühl der Verpflichtung, das Wahlrecht in Anspruch zu nehmen, hat nachgelassen. Außerdem hat die zunehmende Mobilität in unserer Gesellschaft eine abnehmende Bindung an die Wohngemeinde zur Folge. Generell steigt die Wahlbeteiligung mit sinkender Einwohnerzahl – und umgekehrt. Nach wie vor ist das Amt des/der Bürgermeister*in attraktiv, weil es ein hohes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten und Unabhängigkeit bietet. Auch die Bezahlung kann sich sehen lassen. Allerdings ist der Preis hoch, der dafür gezahlt werden muss: hoher Arbeitsaufwand, mangelnde Freizeit und fehlende Privatsphäre, worunter auch die eigene Familie zu leiden hat.

+ Quellen

 Nach oben

Frauen im Amt des/der Bürgermeister*in

Blickt man auf die Muster, die die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg prägen, erstaunt das hohe Maß an Kontinuität über die Jahrzehnte hinweg. Das betrifft insbesondere die Bürgermeister*innen, ihre Stellung und nicht zuletzt ihr Sozialprofil. Die Abweichungen sind geringfügig: Die Bürgermeister*innen sind bei Amtsantritt heutzutage etwas älter als früher, sie bleiben – freiwillig oder erzwungenermaßen – kürzer im Amt. Es gibt nur einen einzigen markanten Einschnitt: Bis zum Dezember 1990, als Beate Weber zur Oberbürgermeisterin in Heidelberg gewählt wurde, gab es in Baden-Württemberg keine hauptamtliche Bürgermeisterin. Aktuell (Februar 2019) sind neunzig Frauen als Bürgermeisterinnen im Amt, davon rund fünfzig ehrenamtlich in kleinen Gemeinden (Quelle: Staatsanzeiger Baden-Württemberg). In den größeren Gemeinden können auch Beigeordnete den Titel "Bürgermeister*in" tragen. Von ihrer rechtlichen Stellung her sind sie jedoch keine Bürgermeister*innen.

Zu sehen sind diese Zahlen vor dem Hintergrund von 1.101 Gemeinden, von denen rund 1.050 hauptamtlich verwaltet sind. Das bedeutet: Frauen machen insgesamt nur rund fünf Prozent der hauptamtlichen Bürgermeister*innen aus. Mit der Reutlinger Oberbürgermeisterin Barbara Bosch hatte der Städtetag Baden-Württemberg von 2012 bis 2017 erstmals eine Präsidentin, die zugleich auch noch in das Präsidium des Deutschen Städtetags gewählt wurde. Seit Frühjahr 2014 ist auch das Geschäftsführende Vorstandsmitglied des Städtetags eine Frau: die bisherige Oberbürgermeisterin von Lörrach, Gudrun Heute-Bluhm. Interessant ist schließlich, dass zwölf Bürgermeisterinnen gegen einen im Amt befindlichen (Ober-)Bürgermeister gewählt wurden.

Frauen können offenbar mutiger sein, wenn sich kein Mann traut, gegen einen Amtsinhaber mit Schwächen anzutreten. Das Sozialprofil der Bürgermeisterinnen unterscheidet sich wenig von dem ihrer männlichen Kollegen. Sie sind jedoch (nach der Familienphase) eher älter ins Amt gekommen und vielfach alleinstehend. Jedoch zeichnet sich bereits ein Wandel ab: Inzwischen werden auch verheiratete Frauen, sogar mit Kindern, ins Amt gewählt. Dass die Zahl der Bürgermeisterinnen immer noch so gering ist, liegt weniger daran, dass sie nicht gewählt würden, sondern vielmehr daran, dass aufgrund anderer Lebensplanungen zu wenige Frauen kandidieren. Schaut man sich das Nachwuchspotenzial für Bürgermeisterposten in Baden-Württemberg an, sieht man, dass zwei Drittel bis vier Fünftel der Absolvent*innen der beiden Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg Frauen sind. Statt sich um das Amt des/der Bürgermeister*in zu bewerben, arbeiten viele jedoch lieber in den Kommunalverwaltungen, weil sie hier Arbeitszeit und Arbeitsaufwand ihren persönlichen bzw. familiären Bedürfnissen anpassen können. So werden die Rathäuser unterhalb der Chefebene längst von qualifizierten Frauen dominiert, was durchaus als Feminisierung der Kommunalverwaltung gesehen werden kann. Es greift also zu kurz, wenn man nur berücksichtigt, wie viele Frauen das Amt eines bzw. einer Bürgermeister*in bekleiden oder als Gemeinderätinnen tätig sind.

Sie wissen schon von ihrem Studium her, dass das Bürgermeisteramt den Verlust an Freizeit und Privatheit bedeutet. Diesen Preis zu zahlen ist angesichts von Partnerschaft und Kinderwunsch nicht jede Frau bereit. Hier sind Politik, kommunale Spitzenverbände und Wissenschaft gefordert.



Kontrollprobleme?

Die Gemeindeverfassung von Baden-Württemberg ist von dem Wunsch nach Harmonie geprägt: Rat und Bürgermeister*in sollen einträglich zusammenarbeiten, parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen sind eher verpönt. Der/die Bürgermeister*in soll führen, den Gemeinderat aber immer mit ins Boot nehmen, auch damit die Bodenhaftung gewährleistet bleibt. Schlimmstenfalls kann die Bürgerschaft mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid intervenieren. Zwar steigt der Einfluss von Parteipolitik mit der Gemeindegröße, doch mit den vom Rat entsprechend der Fraktionsstärke gewählten Beigeordneten als Ressortleiter*innen (ab 10.000 Einwohnern) wird wiederum ein gewisses Maß an Harmonie herzustellen versucht: Denn welche Fraktion mag schon die Verwaltungsspitze angreifen, wenn der eigene Mann oder die eigene Frau dazugehört?

Auch wenn die Gemeindeordnung von einem ausgewogenen Verhältnis von Rat und Bürgermeister*in ausgeht, sitzen der/die Bürgermeister*in und "seine" Verwaltung trotzdem am längeren Hebel. Das Dasein als "Feierabendpolitiker" beeinträchtigt nicht nur die Problemverarbeitungskapazität der Gemeinderatsmitglieder. Auch ihre Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung wird dadurch eingeschränkt. Das gilt umso mehr, je größer die Gemeinde ist. Denn es besteht ein – wenn auch verständliches – Paradox: Je größer die Gemeinde, desto mehr Aufgaben hat sie zu erfüllen, desto umfangreicher ist auch die Verwaltung. Mit zunehmender Größe jedoch nimmt die Zahl der Gemeinderatsmitglieder – relativ gesehen – ab: Weist zum Beispiel Baden-Baden mit rund 54.000 Einwohner*innen vierzig Gemeinderatsmitglieder auf, sind es in der Landeshauptstadt Stuttgart, die mit rund 630.000 Einwohner*innen (2018) auch die größte Stadt des Landes ist, sechzig Ratsmitglieder. Mag sein, dass die Qualifikation der Gemeinderäte mit zunehmender Ortsgröße wächst, schließlich hat man ja ein größeres Rekrutierungspotenzial. Das Kontrollproblem wird dadurch nur zum Teil korrigiert. In kleineren Gemeinden gibt es eine stärkere Kontrolle durch die Öffentlichkeit, in größeren Gemeinden hingegen sind vor allem die Massenmedien, insbesondere die Lokalpresse, gefordert. Darüber hinaus funktioniert durchaus auch eine verwaltungsinterne Kontrolle.

Der Trumpf in der Hand der Gemeinderäte ist ihre beherrschende Position in der Phase der rechtsgültigen Entscheidung innerhalb des kommunalen Entscheidungsprozesses. Denn auch ein*e starke*r Bürgermeister*in braucht Mehrheiten im Rat. So wird er/sie frühzeitig zumindest die Meinungsführer*innen in den Fraktionen in seine/ihre Überlegungen einbeziehen und zusammen mit ihnen Vorentscheidungen treffen, um seinen/ihren Vorlagen den Erfolg zu sichern. Zum Zweck solcher Konsensbildung existieren vielerorts informelle Gremien. Darüber hinaus sind alle Ratsmitglieder einerseits wichtige Ansprechpartner*innen für die Bürger*innen sowie andererseits Informationsquellen für den/die Bürgermeister*in. Ohne ihren Rat und ihre Hinweise auf Interessen und Stimmungen in der Bevölkerung könnte er/sie allzu leicht die "Bodenhaftung" verlieren, mit dem Risiko der Nichtwiederwahl.

Um die Diskussion kommunalpolitischer Themen in der Gemeinde zu befördern, sollen Ratssitzungen öffentlich stattfinden (§ 35 GemO). Dagegen wird gelegentlich verstoßen, aus unterschiedlichen Motiven. Doch die Gemeindeordnung ist da ganz klar: Die Öffentlichkeit soll die Regel sein, die Nichtöffentlichkeit gilt nur zum Schutz betroffener Persönlichkeiten oder aus Gründen des "öffentlichen Wohls".



Überblick: Die OB-Wahl Stuttgart

- *OB-Wahl Stuttgart 2020 (/ob-wahl-stuttgart-2020)*
- *Kandidierende (/ob-wahl-stuttgart-kandidaten)*
- *Bürgermeister*in in Baden-Württemberg (/buergermeister-in-baden-wuerttemberg)*



Textauszug aus: Hans-Georg Wehling: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Siegfried Frech/Reinhold Weber/Hand-Georg Wehlich/Paul Witt (Hg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2019, S. 9-32, hier S. 13-25.

 Nach oben

Letzte Aktualisierung: Oktober 2020, Internetredaktion LpB BW

Folgen Sie uns auf



(<https://www.facebook.com/lpb.bw.de>)



(<https://twitter.com/lpbw>)



(<https://www.instagram.com/lpb.bw>)



(<https://www.youtube.com/user/lpbw>)