

Erich Holzwarth (Hrsg.)

Bürgermeisterwahlen gewinnen

Kohlhammer

Kohlhammer

Erich Holzwarth (Hrsg.)

Bürgermeisterwahlen gewinnen

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

1. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Satz: Regine Lieb

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-043188-1

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-043189-8

Inhalt

Vorwort <i>Erich Holzwarth</i>	7
Verwalten und gestalten – Pflicht und Kür im Bürgermeisteramt <i>Herbert O. Zinell</i>	11
„Schultes, was verdienst du denn und wer sorgt für dich?“ – Gehalt und Pension <i>Timo Jung</i>	23
Das Bürgermeisteramt im Umbruch – Kandidierende früher und heute <i>Vinzenz Huzel</i>	41
Sind Bürgermeisterwahlkämpfe zu professionalisieren? <i>Rafael Bauschke</i>	55
Bürgermeisterwahlen gewinnen <i>Erich Holzwarth</i>	67
Sensation im zweiten Wahlgang: Unerwartete Siege bei der Neuwahl <i>Stefan Jenninger und Vinzenz Huzel</i>	111
Wahlkampf legal finanzieren <i>Erich Holzwarth</i>	123
Mit Bild und Text Wahlkampf gestalten – von Angreiferinnen und Verteidigern <i>Regine Lieb</i>	125
Checkliste Kandidaten-Fotografie <i>Regine Lieb</i>	132

Die offizielle Kandidatenvorstellung – zwischen Pflicht und Kür <i>Timo Jung</i>	133
Mit charismatischer Ausstrahlung zum Erfolg <i>Leila Adjemi</i>	143
Digitaler Bürgermeisterwahlkampf <i>Kilian Brauchle und Lars Schulmeister</i>	159
„Ohne Social Media geht es nicht“ – Direkte Kommunikation im Wahlkampf und im Amt <i>Jan Georg Plavec</i>	183
Mit Beratung zum Erfolg <i>Christof Bolay</i>	189
Im Marathonlauf zum Sieg <i>Tobias Robischon im Gespräch mit Regine Lieb und Erich Holzwarth</i>	197
Checkliste (Ober-)Bürgermeisterwahl für Interessierte <i>Erich Holzwarth</i>	202
Autorinnen und Autoren	205

Vorwort

Erich Holzwarth

Möchten Sie (Ober-)Bürgermeister(in) werden? Überlegen Sie noch, ob Sie dieses Amt anstreben? Beschäftigen Sie sich wissenschaftlich mit Bürgermeisterwahlen?

Vorweg: ‚Bürgermeisterwahlen‘ ist sowohl bei Gesetzestexten als auch in der Forschung der Oberbegriff, um sowohl die Wahlen zum Bürgermeister als auch zum Oberbürgermeisteramt zu beschreiben.¹ Auch in den folgenden Texten wird in der Regel der Begriff ‚Bürgermeisterwahlen‘ genutzt, wenn es um Wahlen zu diesen beiden Ämtern geht – also wenn es nicht speziell um Oberbürgermeisterwahlen geht.

Wenn Sie überlegen, ob Sie sich für das (Ober-)Bürgermeisteramt bewerben wollen, unterstützen insbesondere die Beiträge am Beginn des Buches Ihre Entscheidungsfindung. Was sind die Aufgaben, wo liegen die Gestaltungsmöglichkeiten? Wie sehen die finanziellen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen für Amtsausübung und Lebensgestaltung aus? *Herbert Zinell* schildert die wichtigen Aufgaben und spannenden Möglichkeiten, die Bürgermeister(innen) in Baden-Württemberg haben. Was sie während und nach der Amtszeit verdienen, zeigt *Timo Jung*.

Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen werden für Baden-Württemberg beschrieben.² Dies ist auch das Bundesland, in dem die Autor(in)en dieses Bandes forschen. *Vinzenz Huzel*, *Stefan Jenninger* und *Erich Holzwarth* schreiben mit ihren Analysen den Forschungsstand zu Bürgermeisterwahlen fort und legen damit eine Grundlage für realistische Einschätzungen von Erfolgschancen.

Die Anforderungen an Bürgermeister(innen), die Rahmenbedingungen für das Bürgermeisteramt und das Sozialprofil der Amtsinhaber(innen) haben sich in den letzten Jahren verändert – und sie bleiben im Wandel. Be-

1 In Städten mit über 20.000 Einwohner(inne)n, also in „Großen Kreisstädten“, wird in Baden-Württemberg das Stadtoberhaupt als Oberbürgermeister(in) bezeichnet.

2 Die Bundesländer regeln die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für das Bürgermeisteramt.

leuchtet wird in diesem Buch die aktuelle Realität. *Vinzenz Huzel* und *Erich Holzwarth* liefern aktuelle Antworten zur Frage, wer Bürgermeister(in) wird. Deutlich wird: Verwaltungsleute können gewinnen und verlieren. Die Amtsinhaber(innen) weisen vielfältige Bildungsbiografien und berufliche Erfahrungen vor der Wahl auf. Sehen Sie die Vielfalt als Ermutigung, Ihren eigenen Weg zum Erfolg zu suchen. Angesichts der hier geschilderten Veränderungen beim Kandidatenprofil ist eine Weiterentwicklung der häufig noch als allein gültig gesehenen Vorstellung von einem sozialstrukturell determinierten Erfolgsmodell notwendig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass bestimmte persönliche Eigenschaften automatisch wahlentscheidend sind. Ist irgendjemand, der oder die sich ernsthaft bewirbt, zu unterschätzen?

Es reicht nicht, sich zu bewerben und im Glauben, das Amt gut führen zu können, mit dem Sieg zu rechnen. Wer bereits vor der Lektüre entschlossen war oder sich nach der Lektüre der spannenden Gestaltungsmöglichkeiten entschließt, Bürgermeister(in) werden zu wollen, steht vor der Herausforderung, eine Volkswahl zu gewinnen und dafür einen erfolgversprechenden Wahlkampf vorzubereiten. Für den Wahlerfolg ist es notwendig, Expertise einzuholen (im ersten Schritt etwa durch dieses Buch), zu analysieren, eine Strategie zu entwickeln, zu planen und die passenden Wahlkampfmethoden einzusetzen. Die in diesem Buch enthaltenen Hinweise für den Wahlkampf sind bundesweit interessant, da die (Ober-)Bürgermeister(innen) (und z. T. Landrätinnen und Landräte) in allen Teilen der Bundesrepublik direkt gewählt werden. Die Bundesländer unterscheiden sich allerdings hinsichtlich rechtlicher Normen und der von unterschiedlichen Traditionen geprägten politischen Kultur, was bei der Umsetzung der Wahlkampfratschläge zu bedenken ist.

Der Wahlkampf hat viele Facetten. Strategie, Gestaltung, Auftreten und Kommunikationsplanung sind einige Stichworte. Dazu erhalten Sie im Folgenden viele wertvolle Tipps. Ob Bürgermeisterwahlkämpfe in gleicher Weise zu professionalisieren sind wie Wahlkämpfe etwa bei Bundestags- und Landtagswahlen, fragt *Rafael Bauschke*. Die Analysen und Ratschläge dieses Buches helfen Ihnen, das von ihm als möglich gesehene Maß an Professionalisierung zu erreichen. Wer kann wie erfolgreich sein? Was ist bei der Bewerbung und im Wahlkampf zu bedenken? Was trägt zum Wahlerfolg bei? *Stefan Jenninger*, *Vinzenz Huzel* und *Erich Holzwarth* untersuchen unterschiedliche Ausschnitte von Bürgermeisterwahlen, um Erfolgsfaktoren aufzuzeigen.

Regine Lieb stellt beispielhaft dar, wie Wahlkampfmaterialien gestaltet werden. Von *Leila Adjemi* erfahren Sie, wie Sie Körpersprache verstehen und

sich Charisma als Grundlage für Erfolg erarbeiten können. Sie beschreibt Übungen, die Sie direkt anwenden können. *Timo Jung* analysiert Auftritte bei Kandidatenvorstellungen, um Ihre Vorbereitung eines guten Auftritts zu unterstützen. *Kilian Brauchle*, *Lars Schulmeister* und *Jan Georg Plavec* liefern grundlegendes Wissen und praktische Hinweise zum – in der Regel unerlässlichen – digitalen Wahlkampf insgesamt sowie speziell in den sogenannten sozialen Medien. Brauchle und Schulmeister haben u. a. eine Checkliste entwickelt, mit der Sie Ihre eigene Form des digitalen Wahlkampfs erarbeiten können. *Christof Bolay* und *Tobias Robischon* schildern ihre Erfahrungen als erfolgreich beratene (Ober-)Bürgermeister. Eine Checkliste am Ende des Buches hilft zusammenfassend bei Ihrer Entscheidungsfindung, Vorbereitung und Strukturierung der Wahlkampagne.

Fast alle im Buch enthaltenen Abbildungen entstanden im Rahmen von Wahlkämpfen. Die Rechte für sie liegen bei der klip GmbH, die uns freundlicherweise die Nutzung erlaubt. Regine Lieb hat sie aus ihrem reichen Wahlkampfmaterialfundus entnommen. Die abgebildeten Personen sind mit dem Abdruck einverstanden. Die Rechte für Abb. 12 liegen bei Stefan Jenninger und Vinzenz Huzel, die für die Abb. 25–27 bei Leila Adjemi.



Entscheidung am 1. Dezember.
Jede Stimme
zählt!

Abb. 1: Plakataufkleber mit einer Feststellung, die zu unterstreichen ist.

Die Autor(inn)en der Beiträge haben unterschiedliche Zugänge und Perspektiven. Vielfältig wie ihre Herkunft ist ihre Antwort auf die Frage, ob eine Generalklausel ausreicht oder ob zu „gendern“ ist, um alle Geschlechter mitzudenken. Unerlässlich ist meiner Meinung nach die Auseinandersetzung mit der Sprache, denn Sprache gibt gesellschaftliche Wirklichkeit wieder und formt sie gleichzeitig mit. Allerdings entwickelt sich Sprache nicht einheitlich und gleichförmig, sondern individuell und unterschiedlich. Ziel der ungleichzeitigen Entwicklung ist Geschlechtergerechtigkeit.

Aktuelle Forschungsergebnisse, praktische Hinweise sowie Erfahrungsberichte von erfolgreich Beratenen fügen sich zu einer Zusammenschau aktueller, wissenschaftlicher Analysen des Bürgermeisterwahlgeschehens und praktischer Wahlkampfstrategien zusammen. Als Leser(in) erhalten Sie mit diesem Werk eine Grundlage für Ihre Entscheidungen:

Ob Sie bei einer Bürgermeisterwahl antreten,
Wo Sie wann antreten,
Welche Mittel Sie im Wahlkampf einsetzen.



Abb. 2: Wahlwerbung im Feld neben der Straße.

Verwalten und gestalten – Pflicht und Kür im Bürgermeisteramt

Herbert O. Zinell

„Wahlmonarch auf Zeit“

Der Politologe Hans-Georg Wehling hält das Amt des Bürgermeisters¹ in Baden-Württemberg nach wie vor für attraktiv, „weil es ein hohes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten und Unabhängigkeit bietet“.² Die *Unabhängigkeit* des Bürgermeisters leitet er aus der „höheren Weihe“ der Volkswahl³ ab, insofern in Baden-Württemberg der Bürgermeister unabhängig von der Wahl des Hauptorganes Gemeinderat (§ 24 Abs. 1 Satz 1 GemO – Gemeindeordnung für Baden-Württemberg) unmittelbar von den Gemeindebürgern (§ 45 Abs 1 GemO) für eine Amtszeit von acht Jahren (§ 42 Abs. 3 Satz 1 GemO) gewählt wird. Nach § 46 Abs. 1 GemO sind zum Bürgermeister wählbar Deutsche und Unionsbürger, die vor der Zulassung der Bewerbungen in der Bundesrepublik Deutschland wohnen. Sie müssen am Wahltag das 25., aber noch nicht das

-
- 1 In diesem Aufsatz wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit und in Anlehnung an die immer noch bestehende Praxis des Gesetzgebers – bspw. in der Gemeindeordnung – die männliche Sprachform verwendet.
 - 2 Hans-Georg Wehling: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Siegfried Frech, Reinhold Weber, Hans-Georg Wehling, Paul Witt (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik, 3Stuttgart 2019, S. 9–32, hier: S. 22; im gleichen Sinn ders.: Bürgermeister, in: Barbara Remmert, Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 2012, S. 61–77, hier: S. 61, 67. Vgl. auch Paul Roth: Quo vadis, kommunale Selbstverwaltung? Das Amt des Bürgermeisters braucht dringend eine bessere Attraktivität, in: Paul Roth (Hrsg.), Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1998, S. 13–21, hier: S. 13 f.
 - 3 Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, S. 17; vgl. auch Franz-Ludwig Kne-meyer: Der süddeutsche Verwaltungschef und der Gemeinderat, in: Gerhard Seiler (Hrsg.), Gelebte Demokratie. Festschrift für Oberbürgermeister a. D. Dr. h.c. Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 83–101, hier: S. 85.

68. Lebensjahr vollendet haben und die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskriptes zu diesem Beitrag lag ein Gesetzentwurf des Innenministeriums vor, wonach das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister von 25 auf 18 Jahre abgesenkt und die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit und die Ruhestandsaltersgrenze entfallen sollten.⁴

Die starke Rechtstellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg bietet in der Tat ein hohes Maß an *Gestaltungsmöglichkeiten*. So ist er nach § 42 Abs. 1 GemO:

- Vorsitzender des Gemeinderates,
- Leiter der Gemeindeverwaltung und
- Vertreter der Gemeinde nach außen.

Durch die Bündelung dieser drei wichtigen Funktionen⁵ ist der Bürgermeister in allen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses präsent.⁶ Dieser Umstand und die Volkswahl haben Hans-Georg Wehling dazu veranlasst, von einem „plebiszitären Wahlkönigtum“⁷ zu sprechen. Er bezeichnet den baden-württembergischen Bürgermeister wahlweise als „Wahlkönig“⁸ oder „Wahlmonarch auf Zeit“.⁹

4 Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, in: Beteiligungsportal Baden-Württemberg, <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-zur-aenderung-kommunalwahlrechtlicher-und-anderer-vorschriften> (zuletzt abgerufen am 16.08.2022).

5 Paul Witt: Der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters – eine Chance für Diplom-Verwaltungswirte (FH), in: Heinz-Joachim Peters, Paul Witt (Hrsg.), *Verwaltung und Politik*, Festschrift für Hans-Jürgen Sperling, Stuttgart u. a. 2007, S. 48–62, hier: S. 49 f.

6 Wehling, *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, S. 15 f.; Vinzenz Huzel: *Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Baden-Württemberg. Ein Amt im Umbruch*, Baden-Baden 2019, S. 81.

7 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer: *Rechtsstellung und Bedeutung des Bürgermeisters in der dualen Rat-Bürgermeister-Verfassung*, in: Paul Roth (Hrsg.), *Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg*, Stuttgart 1998, S. 22–39, hier: S. 22 m. w. N. und ders., *Der süddeutsche Verwaltungschef*, S. 85 f., m. w. N.

8 Hans-Georg Wehling: *Kommunalpolitik*, in: Reinhold Weber, Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Baden-Württemberg, Gesellschaft, Geschichte und Politik*, Stuttgart 2006, S. 166–185, hier: S. 166, 169.

9 Wehling, *Bürgermeister*, S. 67. In der Bewertung der Arbeit eines Bürgermeisters durch die Bürgerschaft wird der Begriff ‚König‘ auch gelegentlich eher kritisch, jedenfalls ambivalent benutzt (vgl. hierzu bezogen auf den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart: *Stuttgarter Zeitung* (StZ) vom 20.01.2022, S. 3).

Manager des ‚Unternehmens Kommunalverwaltung‘

Unabhängig von der formalen Aufgabenzuweisung war das Amt des Bürgermeisters immer auch einem Wandel ausgesetzt – so beispielsweise in den 1990er Jahren durch die Modernisierung der Verwaltung durch das sogenannte *Neue Steuerungsmodell (NSM)* beziehungsweise die Ansätze des *New Public Management*. Damit war die Idee verbunden, die Gemeinden zu einem betriebsähnlichen Dienstleistungsunternehmen umzustrukturieren. Dies sollte auch sprachlich zum Ausdruck kommen, indem man vom ‚Unternehmen Stadt‘ sprach und Bürgermeister sich zunehmend als Manager des ‚Unternehmens Kommunalverwaltung‘ gerierten.¹⁰

Die „Reformeuphorie ist jedoch einer breitflächigen Ernüchterung gewichen“.¹¹ Unter anderem deshalb, da das Verhältnis von Behörden zu ihren ‚Kunden‘ „in der Regel weder freiwillig noch unverbindlich ist und deshalb nicht einfach mit einer privatwirtschaftlichen Kundenbeziehung gleichgesetzt werden kann“.¹² Die begriffliche Gleichsetzung von Kommune und Unternehmen ist deshalb wieder etwas ‚aus der Mode gekommen‘.

Richtig ist aber, dass der Bürgermeister zielgerichtet die Aktivitäten einer Kommune zu koordinieren, also in der Tat zu managen *und* die Beziehun-

10 Vgl. hierzu Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 30. Vgl. auch Rüdiger Engel, Torsten Heilshorn: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Baden-Baden ¹¹2018, § 2 Rn. 24 und § 12 Rn. 15 f. m. w. N. sowie Klaus Ade et al., Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Stuttgart u. a. ¹²2011, Rn. 113 ff.

11 Engel/Heilshorn, Kommunalrecht, § 12 Rn. 16

12 Vgl. Jaring Hiemstra: Leistungsstarke Kommunen. Mehr Bürgernähe durch effektive Organisationsentwicklung, Wiesbaden 2008, S. 9 f.; Paul Witt: Der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters. Eine Chance für Diplom-Verwaltungswirte (FH), in: Heinz-Joachim Peters/Paul Witt (Hrsg.): Verwaltung und Politik, Stuttgart u. a., S. 48–63, hier: S. 61; Claus Krüger et al.: Coaching in öffentlichen und sozialen Unternehmen, in: Coaching Magazin 2/2022, S. 40–44, hier: S. 42 und Richard David Precht: Von der Pflicht, Eine Betrachtung, München 2021, S. 109 f.

gen zwischen Personen zu beeinflussen, also zu führen hat:¹³ „Eine Kommune politisch und administrativ zu führen heißt, mehrere Rollen gleichzeitig zu erfüllen.“¹⁴

Was dies unter Berücksichtigung der durch die Gemeindeordnung, die jeweilige Hauptsatzung und durch Beschlüsse des Gemeinderates definierten Rechtsstellung¹⁵ der Bürgermeister genau bedeutet, soll nachfolgend dargestellt werden.

Der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderates

Der Bürgermeister ist kraft seines Amtes vollberechtigtes, also auch stimmberechtigtes Mitglied des Gemeinderates und dessen Vorsitzender (§ 42 Abs. 1 Satz 1 GemO). Er leitet auch die Sitzungen der Ausschüsse (§§ 40 Abs. 3 und 41 Abs. 2 GemO). „Aufgrund dieser Eigenschaft beruft er die Sitzungen des Rates und der Ausschüsse ein, setzt die Tagesordnung fest und leitet die Sitzungen“ (§ 34 Abs. 1 Satz 1 GemO).¹⁶ Das Einberufungsrecht steht nur dem Bürgermeister zu, der Gemeinderat besitzt kein Selbstversammlungsrecht. Ohne Einberufung kann der Gemeinderat nicht zusammentreten.¹⁷ Als Sitzungsleiter wacht er über den ordnungsgemäßen Sitzungsverlauf, verhängt ggf. Sanktionen bei Ordnungsverstößen und übt das Hausrecht aus (§ 36

13 Zum Begriff ‚Management‘ vgl. Management, in: BWL-Wissen.net, <https://bwl-wissen.net/definition/management> (zuletzt abgerufen am 23.11.2021). Zum Begriff ‚Führen‘ Elke Berninger-Schäfer: Digital Leadership. Kompetenzen und Mindset für Führungskräfte, die ihre Mitarbeitende durch die digitale Transformation ihres Unternehmens begleiten, Bonn ²2020, S. 37 ff. Vgl. auch, insbesondere zur Unterscheidung zwischen Management und Führung, Claudia Schneider: Führungskonzepte einschließlich Gender Mainstreaming, Studienbrief für den berufsbegleitenden Master-Studiengang Public Management der Hochschulen für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg und Kehl, Modul 1, Selbstmanagement, Führung und Ethik, Ludwigsburg ³2019, S. 5 ff. Zum Inhalt der Begrifflichkeit ‚Manager ihrer Gemeinde‘ vgl. Witt, Verwaltung und Politik, S. 58 und 60.

14 Hiemstra, Leistungsstarke Kommunen, S. 1.

15 Vgl. hierzu Timm Kern: Warum werden Bürgermeister abgewählt?, Stuttgart 2007, S. 43; Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 80; Engel/Heilshorn, Kommunalrecht, § 15 Rn. 31.

16 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 43.

17 Engel/Heilshorn, Kommunalrecht, § 14 Rn. 130 (dort Anm. 362); Bernd Aker in: Bernd Aker, Wolfgang Hafner, Klaus Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg. Kommentar, Stuttgart u. a. 2019, § 34 GemO Rn. 1 m. w. N.; Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 43 (dort Anm. 91).

Abs. 1 und 3 GemO). Gesetzswidrigen Beschlüssen hat er zu widersprechen und nach seiner Meinung für die Gemeinde nachteiligen Beschlüssen kann er widersprechen (§ 43 Abs. 2 GemO). Bei bestimmten Personalentscheidungen muss der Gemeinderat das Einvernehmen mit dem Bürgermeister herstellen (§ 24 Abs. 2 GemO). In dringenden Angelegenheiten kann der Bürgermeister anstelle des Rates entscheiden (§ 43 Abs. 4 GemO). Schließlich hat der Bürgermeister eigenverantwortlich die Beschlüsse des Gemeinderates zu vollziehen (§ 43 Abs. 1 GemO).

In der Summe verleihen diese Direktionsmöglichkeiten¹⁸ dem Bürgermeister eine starke Stellung gegenüber dem Gemeinderat, wenn nicht gar ein „faktisches Übergewicht“.¹⁹ Leitung und Vorbereitung der Sitzungen sowie die Gestaltung der Tagesordnung verschaffen dem Bürgermeister „weitgehende Steuerungsmöglichkeiten“.²⁰ Deshalb ist nachvollziehbar, dass in der „Beschlussvorbereitungskompetenz eine wichtige Vorentscheidungsfunktion“ gesehen wird.²¹ Die Gemeindeordnung gibt dem Bürgermeister als Sitzungsleiter nicht nur organisatorische Steuerungsmöglichkeiten an die Hand, „sondern macht ihn auch zum Zuständigen für die generelle politische Marschrichtung“ im Gemeinderat.²² Insoweit sieht Otto Gönnerwein in der Pflicht zur Sitzungsvorbereitung sogar das „Recht und die Pflicht zur Initiative, zur Planung“.²³

Gleichwohl verneint die Fachliteratur zu Recht die Gefahr, „dass sich ein Bürgermeister angesichts seiner großen Kompetenzen zu einem ‚örtlichen Diktator‘ entwickeln könnte“, und betont „die gegenseitige Kooperationsmöglichkeit zwischen Bürgermeister und Rat“.²⁴

18 Knemeyer, Rechtsstellung und Bedeutung, S. 26; ders., Der süddeutsche Verwaltungschef, S. 87.

19 Vgl. hierzu Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 43 m. w. N.

20 Ebenda m. w. N.; vgl. auch Knemeyer, Rechtsstellung und Bedeutung, S. 25 f. und derselbe, Der süddeutsche Verwaltungschef, S. 86.

21 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 44 m. w. N. Zur Problematik, ob und inwieweit dies mit den Rechten des Gemeinderates kollidieren kann, vgl. Knemeyer, Der süddeutsche Verwaltungschef, S. 98.

22 Ebenda m. w. N.

23 Otto Gönnerwein: Gemeinderecht, Tübingen 1963, S. 319.

24 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 44 m. w. N.

Der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung

Der Bürgermeister ist nicht nur Vorsitzender des Gemeinderates, sondern nach den § 41 Abs. 1 und § 44 GemO auch Leiter der Gemeindeverwaltung. In dieser Eigenschaft ist er nach § 44 Abs. 1 GemO für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich, regelt die innere Organisation der Gemeindeverwaltung und grenzt im Einvernehmen mit dem Gemeinderat die Geschäftskreise der Beigeordneten ab.²⁵ Ferner erledigt er die Geschäfte der laufenden Verwaltung²⁶ und die ihm sonst durch Gesetz oder vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit (§ 44 Abs. 2). Dies gilt auch für die Erledigung von Weisungsaufgaben (§ 44 Abs. 3).²⁷

Schließlich ist er Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten (§ 44 Abs. 4). Diese Rolle ist „von (macht-) politischer Bedeutung, da er in dieser Funktion allen Gemeindebediensteten Weisungen erteilen kann.“²⁸ Dies schließt ein Weisungsrecht gegenüber Beigeordneten ein (§ 49 Abs. 2 Satz 1 GemO).²⁹ Allerdings gibt es im Hinblick auf das Weisungsrecht und die Organisation der Verwaltung Einschränkungen durch einzelne Bestimmungen der GemO oder durch spezialgesetzliche Regelungen.³⁰

Als Leiter der Gemeindeverwaltung ist er „auch ein eigenständiges, vom Gemeinderat losgelöstes Organ der Gemeinde“.³¹ Er ist für fast alle Bereiche der Verwaltung zuständig, und alle Dienstwege laufen bei ihm zusammen. Die Führungs- und Entscheidungsgewalt wird in der baden-württembergischen Gemeindeverwaltung also vom Bürgermeister und damit *einer* Person ausgeübt. Zu Recht spricht man also von einer monokratischen Organisations-

25 Vgl. hierzu Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, § 44 GemO Rn. 6 ff.

26 Vgl. zur Definition dieses Begriffes ebenda, Rn. 12 zu § 44 GemO m. w. N.

27 Vgl. ebenda, Rn. 24 ff. zu § 44 GemO.

28 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 47.

29 Vgl. hierzu Jürgen Behrendt in: Johannes Dietlein, Arne Pautsch (Hrsg.), Kommunalrecht Baden-Württemberg. Kommentar, München 2020, GemO § 49 Rn. 12 und Herbert O. Zinell: Begrenzung der Vertretungsbefugnis des Beigeordneten durch Weisungen des Bürgermeisters, in: Verwaltungspraxis 23/1996, S. 25–28, hier: S. 25 ff.

30 Vgl. die Übersicht bei Engel/Heilshorn, Kommunalrecht, § 15 Rn. 35.

31 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 47; Knemeyer, Der süddeutsche Verwaltungschef, S. 87.

form.³² Das Rathaus bzw. die Gemeindeverwaltung wird deshalb auch ‚Bürgermeisteramt‘ genannt.³³

Timm Kern weist zutreffend darauf hin, dass Bürgermeister häufig auch begehrte Vorsitzende aller möglichen kommunalen Verbände sind.³⁴ Auch diese, wie weitere Nebenämter, verleihen dem Amt zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten.

Der Bürgermeister als Repräsentant der Gemeinde

Dem Bürgermeister kommt auch die Rolle der Repräsentation der Gemeinde nach innen und nach außen zu, indem § 42 Abs. 1 GemO bestimmt, dass er die Gemeinde vertritt. Damit ist zunächst die Aufgabe des gesetzlichen Vertreters im rechtsgeschäftlichen Verkehr verbunden.³⁵ Als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde und Sprecher des Gemeinderates repräsentiert er aber auch die Gemeinde gegenüber den Bürgern, Vereinen, den Abgeordneten, anderen Behörden, der Wirtschaft, bei festlichen Ereignissen und allgemein bei gesellschaftlichen Anlässen.³⁶ Dies ohne oder mit „der kostbaren Amtskette geziert“.³⁷ In dieser Funktion ist der Bürgermeister Ansprechpartner der Bürgerschaft, erfährt deren Meinung, kann aber auch nach Hans-Georg Wehling eine „Scharnierfunktion zwischen den verschiedenen Ebenen des politischen Systems“³⁸ einnehmen. Trotz der damit verbundenen enormen zeitlichen Beanspruchung wird diese Aufgabe von Bürgermeistern gerne wahrgenommen,

32 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 46; Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, S. 15; vgl. auch Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 82. Zur ‚Monokratie‘ vgl. Monokratie, in: Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Monokratie> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

33 Vgl. Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 46. Die Gemeindeverwaltung gilt als Behörde (vgl. Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, § 44 GemO Rn. 28).

34 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 48.

35 Vgl. Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, § 42 GemO Rn. 4 ff.

36 Hierzu ausführlich Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 49 f. m. w. N. Zu den Aufgaben gehört auch die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde und damit der Kontakt zur Presse.

37 Richard Seeger, zitiert nach ebenda, S. 49 f. Vgl. grundsätzlich zur Bedeutung und Geschichte der Amtskette Carsten Kohlmann: „Ein Symbol der Selbstachtung und des Bewusstseins“. Die Amtskette der Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Schramberg, in: D’Kräz 39 (2019), S. 57–62.

38 Wehling, zitiert nach Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 50.

wie Befragungen ergaben.³⁹ Verbunden mit dieser Aufgabe ist aber bei entsprechendem Auftreten auch ein Reputationsgewinn für den Bürgermeister, der in diesem Zuge in der Bevölkerung für das zur Wiederwahl notwendige Verständnis für seine Handlungen und Entscheidungen werben kann.⁴⁰

Die Rolle des Kommunikators, die dem Bürgermeister aus verschiedenen Gründen zugewachsen ist, wird noch dadurch unterstrichen, dass er verstärkt als Moderator von Beteiligungsprozessen und als Motivator beispielsweise zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements tätig werden muss.⁴¹ Letzteres wird auch durch die Erkenntnisse der Zukunftsforschung unterstützt, wonach von den Bürgerinnen und Bürgern eine „aktivierende Kommunalpolitik“ gefordert wird.⁴²

In diesem Kontext kommt es – neben anderen Akteuren der Kommunalpolitik – auch auf das Geschick des Bürgermeisters an, „für das Handeln der Gemeinde eine größtmögliche Transparenz [zu schaffen], die er wiederum nur durch permanente und umfassende Kommunikation und Information gewährleistet“. ⁴³ Hierzu kann er auch die von der GemO für die Bürgerschaft vorgesehenen Informationsmöglichkeiten⁴⁴ wie beispielsweise die Unterrichtung der Einwohner durch den Gemeinderat (§ 20 GemO), die Einwohnerversammlung (§ 20a GemO), die Fragestunde für Einwohner im Gemeinderat (§ 33 Abs. 4 GemO) oder auch das Amtsblatt (vgl. § 20 Abs. 4 GemO) sowie zunehmend Telemedienangebote nutzen.⁴⁵ Natürlich ist in diesem Zusam-

39 Ebenda m. w. N.; Siegfried Bäuerle: Bürgermeister. Zur Charakteristik einer interessanten Berufsgruppe. Eine empirische Untersuchung, in: Paul Roth (Hrsg.), Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1998, S. 61–101, hier: S. 61 und 85 f. Zur Belastung der Bürgermeister vgl. Philipp Rudolf: Rathauschefs beklagen hohe Belastung, in: Staatsanzeiger vom 04.06.2021.

40 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 51 m. w. N.

41 Vgl. Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 31 f.; Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 51 ff. m. w. N.; Witt, Der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, S. 57 f.

42 Horst Opaschowski: Die semigluckliche Gesellschaft. Das neue Leben der Deutschen auf dem Weg in die Post-Corona-Zeit, Opladen u. a. 2020, S. 58 und 66.

43 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 52.

44 Vgl. Klaus Ade, Herbert O. Zinell: Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte. Grundwissen für kommunale Mandatsträger, Stuttgart u. a. ¹⁶2019, S. 100 f.

45 Vgl. zu Amtsblättern und Telemedienangeboten Friedrich Schoch: Information der lokalen Öffentlichkeit durch kommunale Amtsblätter und Telemedienangebote, Stuttgart u. a. 2019 und Johanna Jung: Das kommunale Amtsblatt. Inhalt, Ausgestaltung, Präsentation, Stuttgart u. a. 2021.

menhang auch die Bedeutung des Umgangs mit der Presse zu erwähnen.⁴⁶ Schließlich sei auf die ‚klassische‘ Bürgersprechstunde im Rathaus und auf informelle Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten wie Beiräte, Bürgerarbeitskreise, Bürgerräte etc. verwiesen, welche die GemO nicht regelt, aber andererseits auch nicht verbietet.⁴⁷

Bürgermeister – ein Traumjob?

Aufgrund der dargestellten Funktionsbündelung „erweist sich in der politischen Praxis der Bürgermeister als dominant“⁴⁸ und, wie es Hans-Georg Wehling formulierte, „mehr oder weniger als ‚entscheidender Akteur‘ im kommunalpolitischen Geschehen“.⁴⁹ Für die deutliche Mehrheit der amtierenden Bürgermeister liegt neben anderen Gesichtspunkten, wie beispielsweise einem hohen Maß an Selbständigkeit und Unabhängigkeit, „der unbestrittene Reiz“ ihrer Tätigkeit gerade „in den vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten, die ihnen ihr Amt bietet“.⁵⁰ Daran hat sich bei Untersuchungen in den vergangenen Jahrzehnten nichts geändert.⁵¹ Gleichwohl verbinden sich mit den vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten aber auch Probleme. Viele Bürgermeister kommen mit der damit verbundenen Machtfülle und andere mit dem damit verbundenen permanenten Rollenwechsel nicht zurecht.⁵²

46 Vgl. Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 52 m. w. N.; Bäuerle, Bürgermeister, S. 93 f. Zur Medienarbeit bereits auch Herbert O. Zinell: Die Sitzungsöffentlichkeit des Gemeinderats und seiner Ausschüsse in der kommunalen Praxis, in: *Verwaltungspraxis* 20/1993, S. 97–100, hier: S. 97, 99. Eine gute Pressearbeit dient auch dem Prestige des Bürgermeisters, da schon der Dichter Friederich Schiller erkannte, „wenn ich meinen Namen in der Zeitung lese, so erfahre ich doch[,] dass ich noch lebe“ (zitiert nach Rüdiger Safranski: *Schiller oder Die Erfindung des Deutschen Idealismus*, München/Wien 2004, S. 164).

47 Vgl. Herbert O. Zinell: Keine Angst vor dem Bürger. Aus Betroffenen Beteiligte machen. Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in der Stadt, in: Thomas Klie, Paul-Stefan Roß, (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialen in der Stadt. Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung*, Freiburg i. Br. 2000, S. 93–100, hier: S. 93 ff.; ders., *Perspektive Bürgergesellschaft*, in: *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg* 33/2012, S. 171–174, hier: S. 171 ff.

48 Engel/Heilshorn, Kommunalrecht, § 15 Rn. 1. Vgl. auch Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 81 m. w. N.

49 Wehling, Bürgermeister, S. 61.

50 Huzel, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, S. 166 ff. m. w. N.

51 Ebenda; vgl. bereits Bäuerle, Bürgermeister, S. 61, 82 ff.

52 Vgl. Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 53 ff.

Erfolgreiche Bürgermeister achten beispielsweise darauf, dass sie Rat und Verwaltung zusammenführen und wechselseitig ihre jeweiligen Aufgaben zur Geltung bringen lassen. Dadurch werden sie ihren politischen Funktionen als Vorsitzende des Gemeinderates einerseits und Behördenleiter andererseits gerecht.⁵³ Sie schaffen ferner in einer Zeit mit dem Trend zu mehr Bürgerbeteiligung und zu mehr Volksbefragungen den Spagat zwischen Bürgerdemokratie und repräsentativer Demokratie.⁵⁴

Erfolgreiche Bürgermeister richten als Verwaltungschefs ihr „Augenmerk auf eine förderliche Atmosphäre innerhalb der Verwaltung“ und eine „Personalpolitik mit größtmöglicher Transparenz“. Sie schaffen „eine moderne von Parteipatronage freie Dienstleistungsverwaltung“, um damit auch auf dem Arbeitsmarkt mit der Wirtschaft konkurrieren zu können.⁵⁵

Erfolgreiche Bürgermeister sind im Rahmen ihrer Repräsentationsfunktion für die Bürgerschaft, wie es Hans-Georg Wehling formulierte, „greifbar“.⁵⁶ Sie sorgen für die bereits angesprochene transparente Vermittlung der politischen Entscheidungen⁵⁷ und fördern die von der Bevölkerung eingeforderte ‚aktivierende Kommunalpolitik‘. Damit vermeiden sie es auch, lediglich als Sündenböcke für kritisierte politische Entscheidungen oder als ‚Frustabbau-anlaufstelle‘ wahrgenommen zu werden.

Erfolgreiche Bürgermeister erweisen sich als ‚echte‘, authentische Persönlichkeiten, berücksichtigen aber im Rahmen ihrer kommunikativen Aufgaben zur ‚Vor-Sicht‘ ihre Rolle, beziehen also die äußere Welt mit ein. Sie beherrschen das „anspruchsvolle Ideal der Stimmigkeit“, sind also in Übereinstimmung mit sich selbst „und mit der Wahrheit der Situation“.⁵⁸ Um es mit der Psychoanalytikerin Ruth Kohn zu sagen: „Alles was gesagt wird, soll echt sein; nicht alles was echt ist, soll gesagt werden.“⁵⁹

53 Vgl. ebenda S. 53; Knemeyer, Rechtsstellung und Bedeutung, S. 27; ders., Der süddeutsche Verwaltungschef, S. 87, jeweils m. w. N.

54 Vgl. Opaschowski, Die semigluckliche Gesellschaft, S. 68.

55 Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 49 m. w. N.; vgl. auch Ralf Schick: Dienen und Führen im Amt sind keine Gegensätze, in: Staatsanzeiger vom 19.11.2021.

56 Zitiert nach Kern, Warum werden Bürgermeister abgewählt?, S. 54 m. w. N.

57 Ebenda S. 54 f. m. w. N.; Bäuerle, Bürgermeister, S. 77. Zum ‚Grundrecht auf Information in einer Demokratie‘ vgl. Steven Levitsky, Daniel Ziblatt: Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können, München 2018, S. 232 f.

58 Bernhard Pörksen, Friedemann Schulz von Thun: Die Kunst des Miteinander-Redens. Über den Dialog in Gesellschaft und Politik, München 2020, S. 83.

59 Vgl. Alexander Smoltyck: Im grünen Bereich, in: Der Spiegel, Chronik 1/2021, S. 88, 92.