

# Bürgermeister in Deutschland – Einleitung und Überblick

*Jörg Bogumil/Hubert Heinelt*

Die Bürgermeister in Deutschland sind durch die flächendeckende Einführung der Direktwahl des nunmehr überall hauptamtlichen Bürgermeisters in den 1990er Jahren stärker in den Fokus des öffentlichen Interesses geraten. Allerdings sind empirische Studien über ihr Sozialprofil, ihr Verhalten und ihre Machtposition im kommunalen Entscheidungssystem oder ihr Verhältnis zu den Parteien und Kommunalparlamenten noch eher rar, insbesondere wenn sie bundesländervergleichend vorgehen.

Da die Herausgeber dieses Buches im Rahmen von getrennten Forschungsprojekten im Jahr 2003 zahlreiche empirische Daten über Bürgermeister in Deutschland erhoben haben, die aber nicht im direkten Erkenntnisinteresse der jeweiligen Forschungsprojekte standen, kam die Idee auf, diese Daten noch einmal bezogen auf die oben formulierten Fragestellungen auszuwerten. Das Ergebnis dieser Bemühungen findet sich nun in diesem Buch.

Die ersten drei Beiträge stammen aus dem Zusammenhang des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes Bürgerkommune (vgl. Bogumil u. a. 2003). Zunächst untersucht *Lars Holtkamp* die Ursachen der Reformen der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern. Er arbeitet heraus, dass in den verschiedenen Bundesländern prinzipiell ähnliche Überlegungen angestellt wurden, bei denen die unterschiedlichen normativen Vorstellungen über die Aufgaben einer Kommunalverwaltung aufeinander trafen und sich die Befürworter einer Einschränkung konkurrenzdemokratischen Verhaltens mit Hinweis auf den Ausbau von Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten durchsetzen konnten. Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters ist seiner Meinung nach unwiderruflich, und es verstärken sich Tendenzen einer weiteren Angleichung an das baden-württembergische Grundmodell.

Im zweiten Beitrag untersuchen *Jörg Bogumil* und *Lars Holtkamp* am Beispiel zweier Untersuchungsgemeinden die Machtposition des Bürgermeisters im Vergleich zwischen NRW und Baden-Württemberg. Sie vertreten als Ergebnis die These, dass in NRW aufgrund der stärker konkurrenzdemokratischen Einstellungen mit einem sehr dominanten Bürgermeister zu rechnen ist, wenn die-

ser dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheit. Seine Dominanz übersteigt in diesem Fall sogar die des Bürgermeisters in Baden-Württemberg, da es zu einer engen Kooperation mit der Mehrheitsfraktion kommt. Bei gegenläufigen Partei-orientierungen (sog. Kohabitation) ist hingegen davon auszugehen, dass der Bürgermeister aufgrund der institutionell in der Gemeindeordnung NRW angelegten Blockadesituationen und konkurrenzdemokratischen Muster keine so dominante Rolle spielt. Insgesamt gibt es in NRW also eine größere Varianz in der Machtposition des Bürgermeisters als in Baden-Württemberg. Für baden-württembergische Kommunen wird im Ergebnis von einem Zusammenspiel von Honoratiorenparteien und Präsidentialismus ausgegangen, in dem der Bürgermeister vom gesamten Parlament kontrolliert wird. Seine Machtpositionen sind somit unabhängiger von den Rats-Bürgermeister-Konstellationen als in den Kommunen in NRW, wo mit durchschnittlich stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb und hoher Fraktionsdisziplin zu rechnen ist.

Im dritten Beitrag überprüfen *David Gehne* und *Lars Holtkamp* Teile der eben explizierten Thesen. Aufgrund ihrer detaillierten Analyse der Bürgermeister und der Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kommen sie zu dem Ergebnis, dass konkurrenzdemokratische Strukturen in nordrhein-westfälischen Kommunen stärker sind als in Baden-Württemberg. Dies zeigen verschiedene Indikatoren wie der Anteil der Mandate von Wählergemeinschaften, das Verhalten der Fraktionen, die Anzahl an einstimmigen Beschlüssen bei der Haushaltsplanverabschiedung und die Parteibindung des Bürgermeisters. Auch bestätigt sich, dass die Rat-Bürgermeister-Konstellation einen Einfluss auf die perzepte Machtposition des Bürgermeisters hat. Die Bürgermeister selbst schätzen sich bei Homogenität als einflussreicher ein als bei unklaren Mehrheitsverhältnissen. Am wenigsten einflussreich sind sie aus ihrer Sicht bei Kohabitationskonstellationen. Nicht bestätigt werden konnte indes, dass sich die Rat-Bürgermeisterkonstellationen aufgrund der stärker ausgeprägten konkurrenzdemokratischen Strukturen in NRW stärker auf die wahrgenommene Machtposition auswirken als in Baden-Württemberg. In beiden Bundesländern führen die Rat-Bürgermeister-Konstellationen zu einer ähnlich hohen Varianz der perzipierten Machtposition. Den letzten Punkt erklären die Autoren damit, dass auch in Baden-Württemberg, in den Städten ab 20.000 Einwohnern, eine parteienstaatliche Strukturierung der Kommunalpolitik festzustellen ist.

Im vierten Beitrag stellen *Michael Haus*, *Björn Egner* und *Hubert Heinelt* direkt gewählte Bürgermeister in den Zusammenhang mit partizipativen bzw. kooperativen Formen des Regierens, die gerade in Bereichen anzutreffen sind, in denen die absichtsvolle, verbindliche Koordination von gesellschaftlichen Interaktionen schwerlich allein durch politisch legitimierte Entscheidungen

demokratischer Repräsentationsorgane (der Stadt-/Gemeinderäte) und durch Verwaltungsinterventionen herbeizuführen ist. Ausgehend von den Bereichen der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklungsplanung, in denen ein solches Regieren im Sinne von „Governance“ (statt ausschließlich „Government“-basiertem Regieren) als stilbildend zu unterstellen ist, wird einer doppelten Fragestellung nachgegangen: (a) Wodurch wird das Zusammenwirken von politischer Führung und gesellschaftlichen Akteuren bedingt und (b) inwiefern trägt ein solches Zusammenspiel zur Effektivität und Legitimität des Regierens bei? Im Hinblick auf die erste Fragestellung wird am Beispiel der Städte Hannover und Heidelberg der Bedeutung von institutionellen Regelungen (nicht zuletzt der Gemeindeordnungen), Ressourcen, Problemlagen und sozio-ökonomischen Bedingungen sowie von Rollenerwartungen (kulturellen Normen) nachgegangen. Bei der zweiten Fragestellung geht es – neben der Operationalisierung von Effektivität und Legitimität und ihrer „Messung“ in Bezug auf die untersuchten Beispiele – um die Auseinandersetzung mit einer Problematik, die für partizipatives bzw. kooperatives Formen des Regierens oder Governance grundlegend ist – und von Robert Dahl allgemein als „A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation“ charakterisiert wurde: Die Effektivität des Regierens („system effectiveness“) mag durch die Einbindung politisch relevanter gesellschaftlicher Akteure in die Herbeiführung und Umsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen erhöht werden, aber wird dies nicht mit der Einschränkung von „citizen participation“ entsprechend des liberalen bzw. repräsentativen Demokratiemodells erkaufte – und dadurch mit einer Einschränkung von Legitimität des Regierens? Wenn auch Dahl diese Einschätzung nicht auf die lokale Ebene bezieht, sondern gerade auf ihr Optionen einer Ausweitung von „citizen participation“ identifiziert, so bleibt doch die Frage (auch bei ihm) offen, wie die möglich ist. Die von Haus, Egner und Heinelt angestellten Überlegungen zielen darauf ab, ob (und unter welchen Bedingungen entsprechend der ersten Fragestellung) es gerade den durch Direktwahl legitimierten deutschen Bürgermeister, die gleichzeitig die kommunale Verwaltung leiten, gelingt, Rats- und Verwaltungs- mit partizipativen bzw. kooperativen Verhandlungs- und Deliberationsarenen (lose) zu verkoppeln (vgl. dazu allgemeiner Benz 2000), wodurch das Potenzial der diese Arenen jeweils kennzeichnenden Governance-Modi komplementär zu nutzen wäre – nämlich die (repräsentationsbezogenen) Mehrheitsentscheidung, die hierarchische Verwaltungsintervention und ein horizontales Verhandeln und Argumentieren. Ferner geht es bei den Überlegungen darum, ob dadurch, dass sich Bürgermeistern auf die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in Entscheidungs- und Implementationsprozesse beziehen, einem Grundproblem partizipativer bzw. kooperativer Formen des Regierens entgegengewirkt werden kann – nämlich Defiziten der Zurechenbar-

keit von Entscheidungen, die unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure zustande kommen, und damit politischer Verantwortlichkeit (vgl. Papadopoulos 2003).

Im letzten Beitrag greifen *Björn Egner* und *Hubert Heinelt* auf der Ergebnisse einer schriftlichen Befragung zurück, bei der Bürgermeister aller Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern nach (a) ihrer Einschätzung eines Reformbedarfs auf der kommunalen Ebene, (b) ihrer Haltung zu der nach dem Neuen Steuerungsmodell geforderten Trennung von politischen Entscheidungen und Verwaltungshandeln, (c) dem Interagieren mit gesellschaftlichen Akteuren sowie (d) ihrem Demokratieverständnis befragt worden sind. Ausgehend von den in den vorherigen Kapiteln dargelegten Überlegungen, werfen Egner und Heinelt die Frage auf, ob Unterschiede bei den Antworten auf diese Fragen (als abhängige Variablen) unmittelbar auf Faktoren wie den durch die Gemeindeordnungen festgelegten institutionellen Rahmen und die Gemeindegröße, die Bedeutung von Parteien und konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Entscheidungsstrukturen zurückzuführen sind – oder ob (auch) andere Faktoren eine Rolle spielen. Kommt es nicht – so ihre Frage – darauf an, wie Bürgermeister Handlungsanforderungen, aber auch z.B. durch die Gemeindeordnungen, die Gemeindegröße, das Parteiensystem und konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Entscheidungsmuster strukturierte Handlungsmöglichkeiten wahrnehmen und in Handlungsstrategien überführen? Sind für die Wahrnehmung von Handlungsanforderungen und -möglichkeiten sozialstrukturelle Merkmale der Bürgermeister maßgeblich – wie das Alter, die Parteimitgliedschaft, der berufliche und familiäre Hintergrund, aber auch die „Ortsverbundenheit“? Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Kommunalverfassungen, die Gemeindegröße, der Einfluss von Parteien und gesellschaftlichen Akteuren sowie die Dominanz konkurrenz- oder konkordanzdemokratischer kommunaler Entscheidungsstrukturen zwar teilweise Unterschiede in der Einschätzung des Reformbedarfs der Verwaltung, Haltungen zum fraglichen Kernaspekt des Neuen Steuerungsmodells, zum Interagieren mit gesellschaftlichen Akteuren und im Demokratieverständnis erklären, aber letztlich doch nur eingeschränkt. Ähnliches gilt für „persönliche“ Merkmale der Bürgermeister, wenn man diese einzeln betrachtet. Deutlich klarer sind Einschätzungen und Haltungen von Bürgermeistern mit ihrem Alter und der Zugehörigkeit zu einer Partei in Verbindung zu bringen. Konkret: Alterskohorten (Generationen), die nach der Parteimitgliedschaft zu unterscheiden sind, bedingen Unterschiede. So haben Bürgermeister mit einem SPD-Parteibuch, die der 68er-Generation angehören, nicht nur ein anderes Demokratieverständnis und eine andere Haltung zur Verwaltungsmodernisierung als die Generation jüngerer sozialdemokratischer Bürgermeister; sie unterscheiden sich bei den fraglichen Aspekten auch gegenüber unterschiedlichen Genera-

tionen von Bürgermeistern, die der CDU/CSU oder keiner Partei angehören. Außerdem weisen die von Egner und Heinelt herausgearbeiteten „Generationslagen nach Parteimitgliedschaft“ auch deutliche Unterschiede bei sozialstrukturellen Merkmalen auf. Dies stellt zwar die Bedeutung von Gemeindeordnungen, der Gemeindegröße, des Parteiensystems und konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Entscheidungsmuster im Hinblick auf die untersuchten abhängigen Variablen nicht in Frage, relativiert diese indes.

Last but not least möchten wir uns für die Hilfestellung bei der technischen Produktion dieses Sammelbandes bei Daniel Göller, Annalenna Seyffart, Uli Bensch und für die Unterstützung bei der Drucklegung bei der Hans-Böckler-Stiftung bedanken.