

## Die Entwicklung des Berufsbilds der Bürgermeisterin / des Bürgermeisters in Deutschland, am Beispiel von Baden-Württemberg

Paul Witt

Fachhochschule Kehl – University of Applied Sciences  
Kinzigallee 1, 77694 Kehl, Deutschland

*The paper in a complex manner analyses the institute of a municipality's mayor in Germany and the evolution of the mayor's status in German society. The institute of a mayor and its status together with changes of the latter in modern Germany, especially in the Land of Baden-Württemberg, are discussed on the basis of professional portrait of a mayor and giving the assessment of the specifics of the portrait in the context of current processes of the local governance system improvement and political change. The main questions, which receive the priority attention, are: 1) role of municipality's mayor in contemporary Germany; 2) direct election of a mayor and elections in the municipality council; 3) dependence to a party, circumstances for cooperation with political parties, political self-dependence and loyalty and tolerance to different political attitudes; gender issues, typical for mayor's institute. The article provides material from a survey, which was aimed to construct a mayor's portrait and to assess its changes. The article can be relevant and important to those readers, who are interested in organization of modern local governance and German experience in local governance improvement.*

**Raktažodžiai:** savivaldybė, savivaldybės meras, vietos valdžia.

**Keywords:** local governance, municipality, municipality's mayor.

### 1. Entwicklung der Kommunalverfassungen in den Ländern

Kommunalpolitik in Deutschland hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Verschiedene Bundesländer haben eine neue kommunale Verfassung eingeführt, während andere Bundesländer ihr Verfassungssystem durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin (in diesem Beitrag wird im Folgenden überwiegend die männliche Form verwandt, angesprochen sind natürlich immer auch die Bürgermeisterinnen) wesentlich verändert haben. In Baden-Württemberg und Bayern sind die Gemeindeordnungen nahezu so geblieben wie sie waren. Beeinflusst wurde diese Entwicklung in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland durch die Entwicklung in den fünf neuen Bundesländern, die nach der

deutschen Wiedervereinigung allesamt die süddeutsche Ratsverfassung in ihrer Reinform oder in abgewandelter Form übernommen haben. Zwischenzeitlich gibt es in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland die Direktwahl des Bürgermeisters, die 1999 in Nordrhein-Westfalen und 2001 in Niedersachsen erstmalig angewandt wurde.

Dies hat natürlich beträchtliche Auswirkungen auch auf die Machtfülle der Bürgermeister. Durch die Direktwahl wird die Stellung des Bürgermeisters gestärkt. Die Volkswahl gibt dem Amtsinhaber ein höheres Maß an demokratischer Legitimation und damit auch eine stärkere Stellung gegenüber dem Gemeinderat und auch gegenüber der Bevölkerung.

### 2. Stellung des Bürgermeisters in der süddeutschen Ratsverfassung

Die süddeutsche Ratsverfassung, die ihren Ursprung in Bayern und Baden-Württemberg hatte, und die seit 1990 einen Siegeszug in allen deutschen Flächenländern gemacht hat, ist bekannt wegen der starken Stellung des Bürger-

Paul Witt – Vokietijos Kehl taikomuju mokslu universiteto rektorius, profesorius.

El. paštas: witt@fh\_kehl.de

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. rugsejo mėn.

meisters, die aus ihr resultiert. Der Bürgermeister wird für die Dauer von acht Jahren vom Volk gewählt, der Gemeinderat wird ebenfalls vom Volk gewählt für die Dauer von fünf Jahren. Der Gemeinderat bildet Ausschüsse und kontrolliert die Verwaltung. Der Bürgermeister vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderats.

Der Bürgermeister hat in der süddeutschen Ratsverfassung drei wichtige Funktionen, die in seiner Person gebündelt sind. Er ist:

- Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderats und aller seiner Ausschüsse. Dadurch bedingt hat er Stimmrecht im Rat und in den Ausschüssen;
- Chef der Verwaltung. In dieser Funktion ist er Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde aller Gemeindebediensteten;
- Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde. Er repräsentiert die Gemeinde nicht nur, sondern er vertritt sie nach außen, d.h. er schließt Verträge im Namen der Gemeinde.

Der Bürgermeister ist somit ein sehr wichtiges Organ der Gemeinde. Zwar ist nach der Gemeindeordnung Baden-Württemberg der Gemeinderat das Hauptorgan, die Praxis sieht allerdings etwas anders aus. Die drei Funktionen, die alle in der Person des Bürgermeisters gebündelt sind, verleihen ihm eine äußerst große Machtfülle. Dazu kommt noch, dass die Bürgermeister in Baden-Württemberg in der Regel „Verwaltungsprofis“ sind, d.h. sie stehen einem mit „Laienpolitikern“ besetzten Gemeinderat gegenüber und haben somit einen Kompetenzvorteil. Dadurch bedingt ist die Außenwahrnehmung der Bedeutung der Bürgermeister in der Regel größer als die der Gemeinderäte. Sie genießen beim Wahlvolk ein deutlich höheres Ansehen als ein Gemeinderatsmitglied.

Bürgermeister in Baden-Württemberg sind oft parteilos. Das hängt auch mit der Direktwahl des Bürgermeisters zusammen. So sind in Baden-Württemberg gegenwärtig rund die Hälfte aller 1.038 hauptamtlichen Bürgermeister parteilos. Dies gilt umso mehr je kleiner die Gemeinde ist. Mit ansteigender Gemeindegröße sind die Kandidaten im Wahlkampf zunehmend auf die organisatorische und finanzielle Unterstützung der Parteien vor Ort angewiesen. Sie haben aber, selbst wenn sie Parteimitglied sind, in der Regel ein distanzierteres Verhältnis zu ihrer Partei und geben sich Mühe, ein Bürgermeister für alle Bürgerinnen und Bürger zu sein. So wird ein

Bürgermeister in Baden-Württemberg nie ausschließlich die Fraktionssitzungen seiner Partei besuchen. Wenn er Fraktionssitzungen überhaupt besucht, dann sicherlich die aller im Gemeinderat vertretenen Fraktionen. Auch tut ein Bürgermeister, der von einer Partei im Wahlkampf „gesponsert“ worden ist, gut daran, dies offen zu legen und den Wählern mitzuteilen, wofür er Parteimittel eingesetzt hat. Der amtierende Oberbürgermeister von Kehl hat beispielsweise im Wahlkampf offen geäußert, dass seine ihn unterstützende Partei ihm den Druck des Kandidatenprospekts finanziert hat.

Nicht selten kommt es vor, dass bei der Direktwahl der Bürgermeister ein Kandidat der Oppositionspartei im Gemeinderat, oder ein dieser Partei zuzurechnender Kandidat, gewählt wird. Gerade in den Städten um 20.000 Einwohner und darüber findet man diese Konstellation in Baden-Württemberg recht häufig. Manchmal wählt der Wähler bewusst einen Kandidaten der Oppositionspartei sozusagen als „Filzbremse“ (so Hans-Georg Wehling) oder aber um der dominierenden Partei einen Denkkzettel zu verpassen. Teilweise spielt hier sicherlich auch der Wunsch der Bevölkerung nach frischem Wind und Veränderung der kommunalpolitischen Verhältnisse eine große Rolle. So hat beispielsweise auch der sogenannte „Kronprinz“ des Amtsinhabers in Baden-Württemberg selten eine Chance gewählt zu werden. Den Amtsinhabern ist daher nur zu raten, wenn sie selbst nicht mehr antreten, sich neutral zu verhalten und möglichst keinen der Kandidaten zu unterstützen. Eine derartige Unterstützung würde nämlich in der Regel das Gegenteil bewirken und für den Kandidaten eher schädlich sein.

### **3. Unterschiedliche Wahlsysteme bringen unterschiedliche „Typen“ von Bürgermeistern zu Wege**

In den Bundesländern, die früher nicht direkt gewählte, sondern vom Rat gewählte Bürgermeister hatten, waren es in der Regel die Parteifunktionäre, die in Amt und Würden kamen. So wurden in Nordrhein-Westfalen beispielsweise vielfach Lehrer als Bürgermeister gewählt, da diese sich in den Räten jeweils zu Fraktionsvorsitzenden, häufig der SPD, „hochgedient“ hatten und dann auch vom Rat in das Bürgermeisteramt gewählt worden sind. Ganz anders sieht das bei der Direktwahl in Baden-Württemberg aus. Hier sind annähernd 90 % gelernte Verwaltungsfachleute (in den kleineren und mittleren Gemeinden

überwiegend Absolventen der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung Kehl bzw. Ludwigsburg, in den größeren Gemeinden ab etwa 20.000 Einwohnern zunehmend Verwaltungsjuristen, Volkswirte, Betriebswirte oder ähnliche akademische Berufe).

Im Normalfall ist es ein großer Vorteil für den Kandidaten, wenn er von auswärts kommt und keine Bindungen an die Stadt hat oder zumindest kommunalpolitisch noch nicht aktiv war. Auch darin unterscheidet sich ein volksgewählter Bürgermeister von einem vom Rat gewählten Bürgermeister, denn dort sind häufig die Kandidaten einheimische Bewerber. Sehr selten schafft ein Kandidat, der schon seit langem als „Kronprinz“ gehandelt wurde, den Sprung auf den Chefsessel. Dies gilt umso mehr, wenn die Neuwahl seit langem feststand, also nicht überraschend kam. Darauf wurde bereits hingewiesen. Auch engagierten und profilierten Mitgliedern des Gemeinderats gelingt es ganz selten, erfolgreich gewählt zu werden. Für eine Bürgermeisterwahl und eine Gemeinderatswahl gelten eben ganz andere Spielregeln. Während bei den Gemeinderatswahlen der Wähler eher „verdiente Persönlichkeiten“, sog. Honoratioren bevorzugt wählt (Wehling bezeichnet die Wahl in den Gemeinderat als „kommunale Verdienstmedaille“), präferiert er bei den Bürgermeisterwahlen eher den von außen kommenden, neutralen Verwaltungsfachmann, der möglichst unabhängig ist und in der Gemeinde keine Verwandtschaft und Freundschaften hat.

Die Bürgermeister in Baden-Württemberg haben zuvor oft in der Kommunalverwaltung als Hauptamtsleiter oder Kämmerer, im Landratsamt bei der Kommunalaufsicht, im Regierungspräsidium oder in einem Ministerium gearbeitet. Je kleiner die Gemeinde ist, desto jünger sind sie beim Amtsantritt. Das gesetzlich vorgeschriebene Mindestalter in Baden-Württemberg liegt bei 25 Jahren.

Die Hälfte aller Bürgermeister in Baden-Württemberg sind parteilos. Die anderen gehen durchaus auf kritische Distanz zu ihrer Partei, wie bereits oben beschrieben worden ist.

Nun kann man bestimmt nicht behaupten, dass die Erfahrungen aus einem Bundesland zwingend auf ein anderes Bundesland übertragbar sind, da in jedem Bundesland die Direktwahl des Bürgermeisters in einen anderen Zusammenhang gestellt und anders geregelt ist. Nur haben die Erfahrungen aus den ersten Direktwahlen in den Ländern, welche die Direktwahl bisher nicht

eingeführt hatten, gezeigt, dass die Volkswahl durchaus andere „Bürgermeistertypen“ hervorbringt, als dies bei der Wahl durch den Rat der Fall ist. Sicherlich werden für eine Übergangszeit auch in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und dem Saarland scheinbar noch die alten Spielregeln gelten, dies wird sich aber mittelfristig ändern.

Im Vorfeld der ersten NRW-Bürgermeisterdirektwahl hat Professor Gerhard Banner, der ehemalige Vorstandsvorsitzende der KGSt einen Bürgermeistertest entwickelt, den man im Internet unter [www.buergermeistertest.de](http://www.buergermeistertest.de) finden kann. Hiermit kann der Wähler einzelne Bürgermeisterkandidaten nach seinen eigenen Prioritäten bewerten und eine Gesamtbewertung der Kandidaten im Vergleich vornehmen. Der Bürgermeistertest sollte eine Hilfestellung für die Wählerinnen und Wähler sein, die zum ersten Mal in ihrem Leben überhaupt einen Bürgermeister in direkter Wahl wählen. Die Nutzer kreuzen die erwünschte Eigenschaft des Kandidaten an, als Antwort kommt dann heraus: Nach den vom Nutzer gesetzten Prioritäten müsste er eigentlich den Bewerber X. wählen.

Die Prioritäten, die man setzen kann, sind:

- Glaubwürdigkeit;
- Bürgernähe;
- Führungsqualitäten und
- Parteiunabhängigkeit.

Relativ hohe Zugriffszahlen belegen das gesteigerte Interesse an diesem Bürgermeistertest.

#### **4. Frauen im Bürgermeisteramt**

Frauen sind in der Kommunalpolitik nicht nur in Baden-Württemberg, sondern auch in anderen Bundesländern relativ rar. Eigentlich ist dies erstaunlich, wenn man berücksichtigt, dass an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung derzeit über 70 % Frauen studieren und man weiterhin berücksichtigt, dass in Baden-Württemberg überwiegend Verwaltungsfachleute in den Beruf des Bürgermeisters gewählt werden. So ist es umso erstaunlicher, dass es in den 1.110 Gemeinden des Landes nur 33 Frauen als Oberbürgermeisterinnen bzw. Bürgermeisterinnen gibt. Allerdings muss man auch erkennen, dass die Entwicklung seit 16 Jahren rasant ist, denn am 17.12.1990 war Beate Weber (SPD), die Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg, die erste Frau, die den Chefsessel in einem Rathaus eroberte. Seitdem sind 30 weitere Frauen hauptamtliche Bürgermeisterinnen geworden, von de-

nen sich gegenwärtig 29 im Amt befinden. Der Frauenanteil von etwa 2 % ist natürlich immer noch viel zu gering. Allerdings sind in den 97 Stadtkreisen und großen Kreisstädten, denen Oberbürgermeister vorstehen, bereits knapp 10 % Frauen. Außerdem gibt es mittlerweile zahlreiche Frauen, die sich in Beigeordnetenpositionen befinden. Auch in Kehl wurde vor kurzem eine Frau, Astrid Groß-Königs, zur Ersten Beigeordneten gewählt.

Aus der Beobachtung heraus lässt sich feststellen, dass Frauen bei Volkswahlen nicht selten gewählt werden, wenn sie denn kandidieren. Die Problematik ist, dass sich zu wenige Frauen um eine Kandidatur bemühen.

Ähnlich wie bei den Bürgermeisterinnen sieht die Situation bei den Frauen in Gemeinderäten aus. Bei den Gemeinderatswahlen 2004 wurden in Baden-Württemberg nur 21 % Frauen gewählt, 1999 lag der Anteil bei 18,6 %. Es gibt immerhin noch 72 Gemeinden in Baden-Württemberg, in deren Gemeinderatsgremien keine Frauen vertreten sind. Allerdings ist der Frauenanteil in den Gemeinderäten im Land in den letzten Jahren, ähnlich wie bei den Bürgermeisterinnen, auch ansteigend.

### **5. Wer wird gewählt? - Eine Analyse von (Ober)-Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg**

Der Verfasser hat zusammen mit Bürgermeister Klaus Muttach aus Seelbach in den vergangenen Jahren mit Studierenden der Fachhochschule Kehl Seminare und Projekte über Wahlanalysen von Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen durchgeführt. Bei diesen Seminaren wurden jeweils Telefonumfragen durchgeführt und nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen befragt. Befragungsgegenstand waren jeweils Bürgermeister - oder Oberbürgermeisterwahlen in Städten und Gemeinden, die innerhalb des letzten halben Jahres stattgefunden hatten.

Die Befragungen hatten im Wesentlichen folgende Ergebnisse: Die Wahlbeteiligung ist in kleineren Gemeinden in der Regel höher als in größeren Kommunen. In großen Gemeinden hat der Bürger offensichtlich das Gefühl, dass die einzelne Stimme nicht wahlentscheidend sein kann. In den kleineren Gemeinden ist das Interesse an der Kommunalpolitik, insbesondere an Bürgermeisterwahlen größer.

Auf die Frage, was für die persönliche Wahlentscheidung der Befragten ausschlagge-

bend gewesen sei, antworteten die meisten der Befragten:

- die Persönlichkeit des Bewerbers;
- das Wahlprogramm;
- frühere berufliche Tätigkeiten des Bewerbers.

Eine eher untergeordnete Bedeutung spielte bei den Befragungen die Konfession. Der Familienstand ist tendenziell wohl eher in kleineren Gemeinden ein wichtiges Kriterium. Der Grund hierfür könnte sein, dass die Befragten einen verheirateten Kandidaten mit Kindern für bodenständig und verantwortungsbewusst empfinden. Die Befragten nannten als Grund hierfür mehrmals, dass ein Bürgermeister mit Kindern die Familienproblematik kennen und vermehrt Angebote für Kinder und Jugendliche bzw. Familien fördern würde.

Die Seminarteilnehmer wurden außerdem befragt, wie stark sie bei ihrem Wahlverhalten beeinflusst wurden von:

- Wahlprospekt;
- Presseberichten;
- persönlichem Kontakt mit dem Bewerber (Hausbesuche);
- öffentlicher Kandidatenvorstellung;
- Homepage des Bewerbers;
- Meinungen Dritter über den Bewerber.

Das Ergebnis war, dass die öffentliche Kandidatenvorstellung in allen befragten Städten und Gemeinden eine wahlentscheidende Rolle bei der Auswahl der Bewerber gespielt hat. In kleineren Gemeinden gilt dies in besonderer Weise; hier werden öffentliche Kandidatenvorstellungen verstärkt besucht. Daraus lässt sich auch ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Wahlbeteiligung ableiten: Je kleiner die Gemeinde, desto größer ist die Wahlbeteiligung und das Interesse an der öffentlichen Kandidatenvorstellung. Hier präsentieren sich die Kandidaten in der Regel zum ersten Mal gemeinsam in der Öffentlichkeit, wobei dann ein direkter Vergleich zwischen den Konkurrenten möglich ist. Die Homepage der Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten hat dagegen in allen befragten Städten und Gemeinden eine eher geringe Bedeutung und dies trotz des fortgeschrittenen technologischen Zeitalters. Dies wird sich vermutlich in den nächsten Jahren ändern.

Unerlässlich für eine erfolgreiche Kandidatur ist auch ein sorgfältig ausgearbeiteter und gut gelungener Wahlprospekt. Hiervon gibt es zahl-

reiche Vorlagen von erfolgreichen Bürgermeisterkandidaturen, aus denen Bewerber sicherlich ganz gute Anregungen entnehmen können.

Ein sehr wirksames und teilweise sogar kostenloses Werbemedium sind Presseberichte im redaktionellen Teil von Tageszeitungen. Diese haben einen hohen Aufmerksamkeitswert und werden sehr intensiv gelesen. Dies gilt umso mehr in kleineren Gemeinden, in denen der Einfluss der regionalen Presse an der Meinungsbildung höher einzuschätzen ist als in größeren Städten. Ein Kandidat oder eine Kandidatin tut also gut daran, der Pressearbeit einen hohen Aufmerksamkeitswert zu schenken, indem er beispielsweise in seinem Beraterteam einen Journalisten hat, der über seine Wahlkampfaktivitäten Presseartikel verfasst und die Lokalpresse damit bedient. Ein guter Kontakt des Kandidaten zu den Lokalredaktionen (und den Redaktionen der meist kostenlosen Anzeigenblätter mit redaktionellem Teil) ist selbstverständlich unerlässlich und häufig wahlentscheidend.

Der persönliche Kontakt der Bewerber mit ihren Wählerinnen und Wählern ist ebenfalls wichtig. Die Ergebnisse der Befragungen zeigen allerdings, dass mit zunehmender Größe der Städte und Gemeinden die Bedeutung des persönlichen Kontakts der Bewerber zu ihren Wählerinnen und Wählern geringer wird. In den größeren Gemeinden werden von den Bewerbern weniger bzw. keine Hausbesuche durchgeführt. Allerdings wird dies kompensiert durch Informationsstände, Teilnahme der Kandidaten an Jubiläums- und sonstigen Veranstaltungen und bei Jahreshauptversammlungen der Vereine etc.

Bei der Frage, zu welchem Zeitpunkt sich die Wähler für einen Bewerber entschieden haben, waren die Befragungsergebnisse in den einzelnen befragten Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich. Gerade in den kleineren Gemeinden entscheiden sich viele Wählerinnen und Wähler direkt nach der öffentlichen Kandidatenvorstellung bzw. nach den verschiedenen Wahlveranstaltungen für ihren Favoriten. In den eher größeren Städten scheint es bereits eine frühere Festlegung zu Beginn des Wahlkampfes zu geben.

Bei der letzten Frage, ob es Kriterien gab, warum ein Bewerber für den Wähler nicht in Frage kam, war besonders auffallend, dass in fast allen befragten Kommunen als eines der wichtigsten Kriterien für eine Nichtwahl eines Kandidaten die mangelnde Sympathie für den Bewerber genannt wurde. Das heißt, ein den Wählern nicht sympathischer Bewerber hat schlechte

Chancen, gewählt zu werden. Den Wahlprogrammen – falls vorhanden – wird eine nicht unwesentliche Rolle zugeschrieben. Ohne besondere Relevanz bleiben allerdings die Kriterien Geschlecht, Parteiunabhängigkeit, Konfession, Familienstand und Vereinszugehörigkeit/Hobby.

Insgesamt lässt sich aus allen Befragungen entnehmen, dass der Wähler Wert legt auf einen fachlich kompetenten, sympathischen, von außen kommenden Bürgermeisterkandidaten, der sich möglichst parteipolitisch neutral verhält und bürgernah ist.

## **6. Entwicklung des Berufsbilds des Bürgermeisters**

Wohin wird sich nun in der Zukunft das Berufsbild des Bürgermeisters in Baden-Württemberg entwickeln?

Es wird in jüngster Zeit immer wieder behauptet, es gäbe zu wenig qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten bei Bürgermeisterwahlen. Wenn das der Fall wäre, müsste man sich überlegen, woran das denn liegen mag. Da fällt einem als Antwort spontan die Bezahlung ein. Die ist es wahrscheinlich eher nicht, denn Bürgermeister in Baden-Württemberg sind zwar nicht überzahlt, aber erhalten durchaus eine angemessene Entlohnung. Nach der letzten Änderung des Besoldungsrechts erhalten Bürgermeister einer 2.000 bis 10.000 Einwohnergemeinde immerhin eine Besoldung aus A 15/A 16, was dem Gehalt eines Regierungsdirektors beim Regierungspräsidium entspricht. Wenn man bedenkt, wie viele Jahre ein Volljurist nach seinem Studium und der Einstellung in den Landesdienst benötigt, bis er in der Besoldungsgruppe A 15 angekommen ist, dann kann man ermessen, wie attraktiv ein solcher Bürgermeisterposten für einen Amtmann (A 11) oder Amtsrat (A 12) aus dem gehobenen Dienst ist. Abgesehen davon erhalten hauptamtliche Bürgermeister noch eine steuerfreie Aufwandsentschädigung von 13,5 % ihres Bruttogehalts. Die Besoldung ist es also vermutlich nicht, was den Beruf des Bürgermeisters für potentielle Kandidaten scheinbar so unattraktiv macht.

Was ist es dann?

Bei einer Befragung von Bürgermeistern im Rahmen einer Diplomarbeit (Uwe Eisch, Gaienhofen), welche einschneidenden Veränderungen sich in den letzten Jahren im Amt des Bürgermeisters ergeben haben, nennen die meisten der Befragten „das Anspruchsdenken der Bürger sei größer geworden“. Die zweithäufigste Nennung

war, dass „Bürger kritischer geworden sind“, direkt gefolgt von der „Finanznot der Kommunen“, der „zunehmenden Bürokratie und Regelungsdichte“ und des scheinbar „rückläufigen Bürgerengagements“. Es sind also zum einen die Bürger, die den Bürgermeistern das Leben schwer machen, aber auch die fehlenden Finanzen und die sehr umfassenden gesetzlichen Regelungen, die den Gestaltungsspielraum einengen.

Aus alledem kann man schließen:

Der Bürgermeister der Zukunft wird nicht mehr ein Bürgermeister sein, der auf vielen Baustellen unterwegs ist, viel Geld seiner Gemeinde für Bauinvestitionen ausgibt und Bauaufsicht auf vielen Baustellen betreibt, wie das noch vor 10 Jahren der Fall war. Er wird sich vielmehr anderen – ebenfalls interessanten – Aufgaben widmen. So wird er beispielsweise ein Moderator von Bürgerbeteiligungsprozessen sein. Er wird versuchen, möglichst viele Bürger aktiv in das Geschehen der Gemeinde einzubeziehen, ihnen – neben dem Gemeinderat – Verantwortung für einzelne Projekte zu übertragen und versuchen, sie zu motivieren, sich für „ihre“ Gemeinde zu engagieren.

Um das Thema „Wohin wird sich in der Zukunft das Berufsbild des Bürgermeisters entwickeln?“ auch mit Praktikern zu diskutieren, hat der Verfasser mit verschiedenen Oberbürgermeistern, Bürgermeistern und ehemaligen Bürgermeistern Gespräche geführt. Diese „Zukunfts-Frage“ wurde dem Landrat des Ortenaukreises Klaus Brodbeck, früherer Bürgermeister der Stadt Renchen, ebenso gestellt wie dem Oberbürgermeister der Stadt Kehl, Dr. Günther Petry, den Bürgermeisterinnen Ulrike Binninger, Nufingen und Isolde Schäfer, Stühlingen, sowie den Bürgermeistern Uwe Eisch, Gaienhofen, Bruno Metz, Ettenheim und Klaus Muttach, Seelbach.

Die Meinungen der Befragten werden im Folgenden verkürzt wiedergegeben:

Der Bürgermeister der Zukunft solle ein „Motivator“ sein. Er muss es verstehen, die Bevölkerung genauso einzubinden wie den Gemeinderat und sonstige Gremien, wie Kuratorien von Kindergärten, Elternbeiräte etc.. Er muss auch in der Lage sein, die Bevölkerung zu bürgerschaftlichem Engagement und die Gemeinderäte für ihre ehrenamtliche Tätigkeit zu motivieren.

Bürgermeister müssen wegkommen von klassischem Verwaltungsdanken. Sie müssen „Manager ihrer Gemeinde“ sein. Sie prägen das Image ihrer Gemeinde mit. Letztendlich ent-

scheidet sich mit dem Image auch die gemeindliche Entwicklung, d.h. Gemeinden mit einem positiven Image haben tendenziell eine positive Entwicklung und umgekehrt. Ein guter Bürgermeister versteht es, die Außensicht auf seine Gemeinde mit der Innenwahrnehmung zu verbinden.

Der Bürgermeister in der Zukunft muss ein hohes Maß an Sozialkompetenz besitzen. Er muss geschickt mit Menschen umgehen können und Einfühlungsvermögen haben. Wichtig sei es, dass er überzeugen kann und Teamfähigkeit besitzt. Ein guter Bürgermeister betreibt Marktforschung bei seinen Bürgern, d.h. „er hat das Ohr am Volk“. Managerqualitäten seien ebenso gefragt wie eine gute Selbstorganisation. Auch gehe es um eine möglichst hohe Methodenkompetenz, d.h. ein Bürgermeister muss wissen, wie er an Probleme herangehen und welche Lösungsmöglichkeiten es dafür gibt. Letztlich komme es aber mehr auf die menschlichen Qualitäten eines Bürgermeisters an als auf seine Fachkompetenz: Die fachlichen Qualitäten eines guten Bürgermeisters seien zu 30 % wichtig, die menschlichen aber zu 70%.

Einer der befragten Bürgermeister zeichnete eine eher düstere Prognose und meinte, das Berufsbild werde sehr stark geprägt von den Inhabern der Stellen, also von den Bürgermeistern selbst. Und da stelle er mit Sorge fest, dass die Qualität der Bewerber sich in den letzten Jahren verschlechtern würde. Gute Verwaltungsfachleute würden auch in der Verwaltung Karriere machen. Wer es also in der Verwaltung zu etwas bringen möchte, müsse sich nicht unbedingt als Bürgermeister bewerben. Auch würde sich das „schlechte Politikerimage“ in der Bevölkerung auch auf die Bürgermeister niederschlagen. Ein großes Problem seien auch die im Vergleich zu früher geringeren Gestaltungsmöglichkeiten der Bürgermeister: Eine Schule zu eröffnen mache eben mehr Spaß als ein Schwimmbad zu schließen.

Einer weiteren Meinung zufolge sind „All-round-Eigenschaften“, wie sie auch ein Unternehmer haben muss, mehr und mehr gefragt. Das Amt des Bürgermeisters werde in den nächsten Jahren „unternehmerischer“ werden. Für einen Bürgermeister werde es immer wichtiger, dass er Entscheidungsprozesse organisieren kann. Wichtig seien auch Kommunikationsfähigkeit und seine persönliche Vermarktung zum Beispiel in der Presse. Von großer Bedeutung sei es auch, die Fähigkeit zu besitzen, komplizierte Sachverhalte einfach zu erklären. Der Beruf des Bürger-

meisters sei ein „Generalistenjob“. Jemand der nicht die Neigung hat, Generalist zu sein, der solle es besser lassen. Schließlich gehe es darum, auszustrahlen, dass der Bürgermeisterberuf ein schöner Beruf ist; positives Denken und Sprechen über seinen Beruf seien gefordert. Der Bürgermeister müsse vermitteln, dass Politik eine faszinierende Sache ist. Und letztlich gehe es auch darum, das traditionelle „bürgermeisterliche Gehabe“ abzulegen, d.h. weg zu kommen von Formulierungen wie „mein Gemeinderat“, „meine Stadt“ etc.

Eine wichtige Aufgabe, so ein anderes Statement, sei es, vorhandene Infrastruktur so weit als möglich zu erhalten. Wenn das nicht gelinge und die Schließung von öffentlichen Einrichtungen unumgänglich sei, gehe es darum, die Bürgerinnen und Bürger davon zu überzeugen, dass nicht mehr alles Wünschenswerte auch machbar ist. Der Bürgermeister der Zukunft brauche noch mehr „Nerven wie Drahtseile“, als dies schon in der Vergangenheit der Fall war. Es gehe auch darum, in der Zukunft neue Formen der Bürgerbeteiligung zu entwickeln und die Bürger dafür zu gewinnen. Auf der anderen Seite müsse aber auch der Gemeinderat überzeugt werden, eine Akzeptanz für Bürgerbeteiligungsprozesse zu finden.

Einer der befragten Bürgermeister meinte, dass vor allem in den kleinen Gemeinden Baden-Württembergs lange Zeit das bunte, wohl noch vom "Bauernschultes" ausgehende, Bild des idealen Bürgermeisters vorherrsche, nämlich mindestens zwei Zentner schwer, mit einer kernigen Feldweibelstimme ausgestattet, schlitzohrig und bauernschlau, ja wenn möglich sogar noch trinkfest. Weiter solle er (der Bürgermeister) das Herz am rechten Fleck haben und einfach ein „ganzer Kerl“ sein, mit dem man Pferde stehlen kann.

Diese „Tugenden“ seien heutzutage zumindest nicht von Nachteil, wenn man sie als Bürgermeister vorweisen kann, jedoch würde man heute die idealtypischen Anforderungen anders definieren, was sich alleine schon aus dem veränderten Aufgabenspektrum des Bürgermeisters ergebe. In der heutigen Zeit habe der Bürgermeister freilich mit anderen Aufgaben und Rollen fertig zu werden, als dies früher der Fall war. Veränderungen in der Gesellschaft hätten auch vor dem Amt, dem Aufgabenspektrum und der Stellung des Bürgermeisters nicht Halt gemacht. Die Demokratisierung, Parteipolitisierung und Liberalisierung des öffentlichen Lebens schreite

immer weiter fort und habe die Aufgaben der Bürgermeister wesentlich umfangreicher und vielfältiger, aber auch schwieriger und fachbezogener werden lassen. Daneben seien die Anforderungen sowohl inhaltlich, als auch verfahrensmäßig auf nahezu allen Gebieten heute wesentlich strenger als früher.

Außerdem sei zu beobachten, dass auch die Bürger zunehmend kritischer seien und früher vielleicht noch vorhandene bürgermeisterliche Gestaltungs- und Handlungsspielräume durch die andauernde Entwicklung unseres Staates vom Rechtsstaat hin zum Rechtsmittelstaat regelrecht blockiert würden. Offenbar ist es in der heutigen Zeit opportun und einfach leichter, gegen eine Sache zu sein, als für sie, was sich in vielen, wirklich unnötigen Rechtsstreiten widerspiegele.

Hier werde zukünftig sicher noch mehr das Verhandlungsgeschick und die Motivation der Bürgermeister auf eine harte Probe gestellt, was sehr viel mehr Verständnis, Toleranz und Fingerpitzengefühl erfordere.

Der Bürgermeister werde aber auch in Zukunft der „Motor“ bleiben, der die notwendige Antriebsenergie entwickeln müsse, um vorwärts zu kommen; er müsse der Ideenfinder bleiben, der Vordenker und Impulsgeber. Er brauche, vielleicht noch einen Tick mehr als früher, den sogenannten sechsten Sinn und den Weitblick zur frühzeitigen Problemerkennung. Daneben müsse er bei den Lösungsansätzen, insbesondere im Hinblick auf die knappen Finanzressourcen, beweglich in den Mitteln, aber beharrlich in den Zielen bleiben.

Eine der wichtigsten Führungsqualitäten eines guten Bürgermeisters werde aber weiterhin sein, in einer sonst nur von Sachzwängen beherrschten Welt, den menschlichen Kontakt zu pflegen, ohne dabei jemanden auszugrenzen. Er müsse auf alle Mitmenschen gleichermaßen zugehen können, ohne die Rangunterschiede herauszustellen, müsse für alle Zeit haben und vor allem gut zuhören können.

Insgesamt könne man den Bürgermeister der Zukunft als „Vollblutmanager mit menschlichen Zügen“ charakterisieren.

Der Bürgermeister der Zukunft (aber auch bereits der Gegenwart) müsse nach Auffassung einer befragten Bürgermeisterin ein Generalist und Manager zugleich sein; ein Generalist, wenn es um die Vielzahl der fachlichen Themen geht, bei denen er Entscheidungen fällen oder herbeiführen muss. Dabei reiche es nicht mehr aus, sich alleine auf die Zusammenarbeit der Fachleute der eigenen Verwaltung zu ver-

lassen oder auf sie zu verweisen, denn die Komplexität der Entscheidungen, aber auch das zunehmende Anspruchsdenken der Bevölkerung, verlange ein Grundmaß an fachlicher Tiefe auf allen Gebieten.

Eine gute, breite, fachliche Kompetenz versetze den Bürgermeister dann auch in die Lage, Manager zu sein, nach innen wie nach außen. Dabei lasse sich die Managerfunktion ganz konkret wie folgt umschreiben: Entscheidungsstark und dabei an der Sache orientiert, geradlinig und konsequent (einschließlich der Fähigkeit, Konflikte zu moderieren und zu lösen, sie aber ggf. auch auszuhalten).

Seine Verwaltung habe der Bürgermeister in erster Linie als Dienstleistungsunternehmen auszurichten, weniger als Behörde. Hierzu gehörten: kundenorientierte Öffnungszeiten, der Einsatz moderner EDV-Technik (auch für den Bürgermeister selbst!) sowie die Einführung bzw. den Ausbau betriebswirtschaftlicher Elemente.

Nach außen gelte es, die Gemeinde gut zu präsentieren, aktive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, ihre Standortvorteile zu unterstreichen und zu stärken. Das heiße aber auch, gerade in Zeiten enger finanzieller Spielräume bei der Bevölkerung keine unrealistischen Erwartungshaltungen entstehen zu lassen. Nicht ein ständiges - aber unerreichbares - Mehr an kommunalen Angeboten dürfe die Richtschnur für Zusammenhalt und Zufriedenheit in der Gemeinde sein, sondern die Sicherung des Erreichten und dessen behutsame Weiterentwicklung. Ein Prinzip, auf das der Bürgermeister auch seinen Gemeinderat einschwören muss.

Neben einer engeren Zusammenarbeit mit der freien Wirtschaft und den Nachbargemeinden komme dem Ehrenamt eine noch wichtigere Bedeutung zu. Der Bürgermeister müsse das Ehrenamt fördern, aber auch fordern. Hierbei sei dem klassischen Ehrenamt in Vereins-, Jugend- und Sozialarbeit der Vorzug zu geben, vor thematischer Ehrenarbeit, in sog. „Leitbild- oder Agenda-Gruppen“. Bei allem Respekt für die dort geleistete Arbeit, seien diese Gruppen häufig zu wenig repräsentativ und zu sehr interessengeleitet. Außerdem bestehe die Gefahr, dass die Verantwortlichkeit bereits vorhandener gewählter oder institutioneller Gremien reduziert wird.

Insgesamt sei der „Bürgermeister der Zukunft“ also ein Bürgermeister, dessen Berufsbild jeder Stellenanzeige nach einer Führungskraft alle Ehren machen wird - mit einem großen Unterschied zum Chef eines privatwirtschaftlichen

Unternehmens, - er ist für 100% seiner Bevölkerung da, nicht „nur“ für seine Kunden.

## 7. Fazit

Die Bürgermeisterin / der Bürgermeister der Zukunft ist nach alledem eine Frau/ ein Mann, die / der es versteht, sowohl fachlich als auch menschlich zu überzeugen: Fachlich, in dem Sinne, dass er ein sach- und fachkundiger Manager der Gemeinde ist, der die Probleme erkennt und Problemlösungen bereithält. In menschlicher Hinsicht (und das ist mindestens genauso wichtig!) muss der Bürgermeister der Zukunft vor allem bürgernah sein. Er muss den Kontakt zu seinen Bürgern pflegen und darf für sie nicht „unnahbar“ werden. Die Bürger wollen einen Bürgermeister, der „ihr Anwalt“ ist, der für sie ansprechbar und greifbar ist und der ein offenes Ohr für ihre Anliegen und Probleme hat. Der Bürgermeister ist also in der Tat ein „Erster unter Gleichen“ (so Richard Seeger), kein Übermensch, sondern einer, der auf der gleichen Ebene steht, der für die Bürger da ist und sich um sie kümmert. Der Beruf des Bürgermeisters wird auch in der Zukunft einer der interessantesten und spannendsten Berufe sein, welche die öffentliche Verwaltung zu bieten hat. Inhaltlich bieten die Hochschulen für öffentliche Verwaltung mit ihrem breiten Fächerspektrum eine hervorragende Vorbereitung für den Bürgermeisterberuf, die menschlichen Qualitäten müssen die jungen Verwaltungsfachleute selbst mitbringen.

## Quellen:

1. Wehling, H.-G., Siewert. *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg*, 2. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer-Verlag, 1987.
2. Roth, N. Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Stuttgart: Kohlhammer-Verlag, 1998.
3. Berthold Löffler/Walter Rogg, Leitfaden für Kandidaten und Wahlmanager, Projekt Kommunalwahl, Service-Gesellschaft für Druck und Verlag, Stuttgart, 1989.
4. Pfitzer, Wehling, H.-G. *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, 3. Auflage, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2000.
5. Seeger, R. *Erster unter Gleichen – Bürgermeister in heutiger Zeit* – Eigenverlag, Reichenbach an der Fils, 1995.
6. Taschenbuch Baden-Württemberg, Gesetze-Daten-Analysen, Neuauflage 2004, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.



7. Gründler, R., Lückemeier, P. Zur kommunalen Direktwahl – Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Hessen, Schriftenreihe der Konrad-Adenauer-Stiftung.
8. Wehling, H.-G. Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern, Informationen zur politischen Bildung, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.
9. Hans-Georg Wehling, Frauen in der Kommunalpolitik, AKTIV Frauen in Baden-Württemberg, www.frauen-aktiv.de
10. Banner, G. Der Bürgermeistertest, www.buergermeistertest.de
11. Witt, P., Muttach, K. Auswertung Projekt „Analyse von Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg“, 2005, 2004.

Paul Witt

### **Mero profesinio portreto raida Vokietijoje Badeno – Viurtembergo žemės pavyzdžiu**

Santrauka

Straipsnyje kompleksiškai nagrinėjama savivaldybių mero instituto Vokietijoje bei mero statuso Vokietijos visuomenėje raida. Mero institutas bei mero statusas, taip pat šio statuso pokyčiai šiuolaikinėje Vokietijoje, ypač Badeno-Viurtembergo žemėje, aptariami pateikiant atitinkamą mero profesinį portretą bei įvertinant šio portreto ypatumus vykstančių savivaldos sistemos tobulinimo procesų bei politinių pokyčių kontekste. Pagrindiniai klausimai, kuriems yra skiriamas prioritetas dėmesys, yra tokie: savivaldybės mero vaidmuo šiuolaikinėje Vokietijoje; tiesioginiai mero rinkimai ar rinkimai savivaldybės taryboje; mero partiškumas, bendradarbiavimo su politinėmis partijomis aplinkybės, politinis savarankiškumas ir lojalumas bei tolerancija įvairioms politinėms nuostatomis; genderiniai aspektai, charakteringi mero institutui. Straipsnyje pateikiama apklausos, skirtos mero profesiniam portretui sudaryti bei tokio portreto pokyčiams įvertinti, medžiaga.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.21.27038