

## Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich

Interkommunale Leistungsvergleiche und Benchmarking gehören mittlerweile in vielen Städten zum Verwaltungsalltag. Ein Leistungsvergleich zur Verwaltungsspitze wurde indes bisher noch nicht vorgelegt. Ein Jahr vor der nächsten Kommunalwahl in NRW wird es aber trotz der methodischen Schwierigkeiten höchste Zeit, eine Leistungsbilanz der „ersten Generation“ der direktgewählten Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen vorzulegen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Frage, ob die Bürgermeister in NRW den Erwartungen der Bürger an die Verwaltungsspitze besser oder schlechter gerecht werden als die Bürgermeister in Baden-Württemberg, die auf eine lange Tradition der Direktwahl in ihrem Land verweisen können. Wir greifen hierbei überwiegend auf die Ergebnisse unseres von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Bürgerkommune“ zurück, in dem wir unter anderem in allen Städten über 20.000 Einwohner in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg alle Bürgermeister schriftlich befragt haben.

### 1 Erwartungen der Bürger

Wir haben in repräsentativen Befragungen in insgesamt fünf nordrhein-westfälischen Städten und in einer baden-württembergischen Stadt in unterschiedlichen Zusammenhängen die Bürger danach gefragt, was aus ihrer Sicht wichtige Eigenschaften eines Bürgermeisters sind. Vier wichtige Eigenschaften haben sich in allen Befragungen herauskristallisiert:

- Glaubwürdigkeit,
- Bürgernähe,
- Führungsqualitäten,
- Parteiunabhängigkeit (als Kombination der Items „Neutralität gegenüber allen Parteien und Gruppen“ sowie „Bereitschaft, in wichtigen Fragen Konflikte mit der eigenen Partei in Kauf zu nehmen“).

Die Rangfolge der wichtigen Eigenschaften eines Bürgermeisters aus der Sicht der Bürger, verdeutlicht anhand der Ergebnisse von im Jahr 2002 durchgeführten Umfragen in Arnsberg/Nordrhein-Westfalen und Schwäbisch Gmünd/Baden-Württemberg stellt sich wie folgt dar:

- Glaubwürdigkeit (Arnsberg 1/Schwäbisch Gmünd 1)
- Bürgernähe (2/3)
- Konfliktbereitschaft (3/4)
- Führungsqualitäten (4/2)
- Neutralität (5/5)
- Repräsentanz von außen (6/6)
- Einsatz für Minderheiten (7/7)
- Verwaltungserfahrung (8/9)
- Gemeindeverbundenheit (9/10)
- Eigene politische Konzeption (10/9)

Nun gibt es sicherlich keine Patentrezepte, wie ein Bürgermeister diesen Anforderungen gerecht werden kann. Insbesondere der Punkt Glaubwürdigkeit ist nur schwer zu operationalisieren und wird deswegen im Folgenden nicht näher betrachtet.

Für die anderen Eigenschaften liegen uns aber zumindest aufschlussreiche Einschätzungen und Angaben der Bürgermeister vor. Zu prüfen ist, ob die Bürgermeister in NRW oder in Baden-Württemberg stärker dem Wunschprofil der Bürger nach einem bürgernahen, parteiunabhängigeren und durchsetzungsstarken Bürgermeister entsprechen.

## 2 Vergleich der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg

### *Bürgernähe*

In beiden Bundesländern sind die Bürgermeister bemüht Bürgernähe auf verschiedenen Wegen „herzustellen“. Eine bürgernahe Verwaltung kann sehr gut durch das Leitbild der Bürgerkommune (vgl. Bogumil/ Holtkamp/ Schwarz 2003) vermittelt werden. So geben 62,1 % der Bürgermeister in Baden-Württemberg und 52,1 % in NRW an, dass ihre Kommune sich offiziell das Ziel gesetzt haben, eine Bürgerkommune bzw. bürgerorientierte Kommune zu werden. Insgesamt deuten auch viele andere Daten der Befragung, die hier nicht alle ausführlich dargelegt werden können, darauf hin, dass die Bürgermeister in NRW in puncto Bürgernähe zumindest ähnlich stark initiativ werden wie ihre baden-württembergischen Amtskollegen.

### *Parteiunabhängigkeit*

Allerdings steht diese stärkere Öffnung gegenüber den Bürgern teilweise in direkter Konkurrenz zu den Ansprüchen der eigenen Partei, was dazu führen kann, dass die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen aufgrund ihrer stärkeren Parteibindung bei der Bürgernähe einige Abstriche machen. Ein einfacher Indikator hierfür ist die Frage, wie viel Zeit man durchschnittlich als Bürgermeister für die eigene Partei / Fraktion reserviert und wie viel für die Bürger. Während die baden-württembergischen Bürgermeister nach eigenen Angaben wöchentlich 21,5 Stunden für die Bürger zu reservieren und nur 2,1 Stunden für die eigene Fraktion und Partei, waren es in NRW für die Bürger „nur“ 17 Stunden und für die eigene Partei/ Fraktion immerhin 4,5 Stunden. Weiterhin sind in den befragten Gemeinden über 20.000 Einwohner 20% der Bürgermeister in Baden-Württemberg parteilos, gegenüber nur 8,4% in Nordrhein-Westfalen.

Eine Analyse des Kandidatenangebotes bei der letzten Kommunalwahl in NRW hat zudem gezeigt, dass die Vorauswahl der Parteien, die vor allem Kandidaten aus dem lokalen Parteimilieu aufgestellt haben, den Bürgern kaum eine andere Wahl ließ (Holtkamp / Gehne 2002).

Dies ist offensichtlich in Baden-Württemberg nicht so häufig der Fall, wie unsere Daten aus dem neueren Forschungsprojekt Bürgerkommune zeigen. Während in NRW 41,7 % der Bürgermeister in NRW angaben ursprünglich aus dem Bereich der Kommunalpolitik zu kommen, waren es in Baden-Württemberg gerade 13,8 % der befragten Bürgermeister.

### *Führungsqualitäten*

Wenn man unter Führungsqualitäten vor allem versteht, dass sich der Bürgermeister in Rat und Verwaltung auch mit seinen Ideen durchsetzen kann, dann werden die baden-württembergischen Bürgermeister – wie auch bei der Parteiunabhängigkeit - den Erwartungen der Wähler eher gerecht als ihre Kollegen in NRW. So stimmten in Baden-Württemberg 48,5 % der Bürgermeister der Aussage voll zu, dass der Bürgermeister in ihrer Gemeinde *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist, während es in NRW gerade mal 27,4 % waren. Die Ursachen hierfür dürften aus unserer Sicht weniger in den unterschiedlichen Fähigkeiten der Bürgermeister liegen, sondern in strukturell divergierenden Faktoren. Wenn man anhand der fünf gängigsten Kategorien die dem Bürgermeister in den Gemeindeordnungen zugewiesenen Kompetenzen vergleicht, stellt man fest, dass NRW auf der Seite der Gemeindeordnungen mit den geringsten Einflusschancen der Bürgermeisters und den stärksten Vetopunkten des Rates

steht, die baden-württembergische Gemeindeordnung dagegen auf der Seite mit den stärksten Einflusschancen des Bürgermeisters.

### *Kohabitationsfälle*

Gerade in nordrhein-westfälischen Gemeinden, in denen die Ratsmehrheit eine andere Farbe hat als das Parteibuch des Bürgermeisters (sog. Kohabitationskonstellationen), führen diese rechtlichen Rahmenbedingungen und der ausgeprägtere Parteienwettbewerb zu relativ einflusslosen Bürgermeistern. So gaben die Bürgermeister, die sich auf eine absolute Ratsmehrheit ihrer Partei stützen konnten, in unserer Umfrage beispielsweise an, dass sie in 70,7 % der Fälle in der Hauptsatzung mehr Kompetenzen vom Rat zugewiesen bekamen, 29,3 % hatten gleichviel Kompetenzen und in keinem Fall bekamen sie weniger Kompetenzen zugewiesen. Bei den Bürgermeistern in Kohabitationskonstellationen ergab sich ein umgekehrtes Bild. In 11,1 % der Fälle wurden ihre Kompetenzen erweitert, in 22,2 % blieben sie gleich und in 66,6 % der Fälle wurden ihre Kompetenzen nach der Kommunalwahl 1999 beschnitten.

Weiterhin stimmten in Kohabitationskonstellationen die befragten Bürgermeister nur zu 11,1 % der Aussage voll zu, dass der Bürgermeister in ihrer Gemeinde *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist, während es bei den Bürgermeistern, die sich auf eine absolute Mehrheit ihrer Partei stützen konnten 34,2 % waren.

In NRW zeichnet sich bei den Bürgermeistern also eine Zwei-Klassengesellschaft ab. Bürgermeister mit eigener Ratsmehrheit verfügen trotz ungünstiger rechtlicher Rahmenbedingungen in der Regel über ein hinreichend großen Einfluss durch die starke Unterstützung ihrer Partei, während bei den Bürgermeistern in Kohabitationskonstellationen die Ratsmehrheit ihre starken Vetopositionen voll ausspielt, um ihren Einfluss zu beschneiden.

## 3 Reformbedarf in der Gemeindeordnung NRW

Insgesamt kann man festhalten, dass gemessen an den von uns ausgewählten Indikatoren in punkto Parteiunabhängigkeit und Führungskompetenz die Bürgermeister in NRW weniger die Erwartungen der Bürger erfüllen können als in Baden-Württemberg. Die Ursachen für diese schlechtere Leistungsbilanz der Bürgermeister in NRW liegen in den rechtlichen Rahmenbedingungen und in der parteienstaatlichen Strukturierung der Kommunalpolitik.

Zukünftig wäre – zumindest wenn man die Erwartungen der Bürger als Maßstab nimmt – zu hoffen, dass die Parteien in NRW etwas weniger parteigebundene Kandidaten aufstellen würden und gerade auch während der Amtszeit den Bürgermeistern mehr Handlungsspielräume gäben, ihre eigenen Schwerpunkte notfalls auch gegen die Parteien zu setzen.

Weiterhin ist auf Landesebene zu überlegen, ob die in der Gemeindeordnung NRW den Bürgermeistern zugeordneten Kompetenzen, den Erwartungen der Bürger gerecht wird. Vieles spricht dafür, dass die Bürgermeister in der jetzigen Gemeindeordnung eine zu schwache Stellung insbesondere in Kohabitationskonstellationen haben und die Kompetenzen z.B. hinsichtlich der Personalentscheidungen entsprechend der baden-württembergischen Gemeindeordnung aufgewertet und klarer gefasst werden müssen.

Der immer wieder zur Stärkung der Bürgermeister erhobene Vorschlag, die Amtszeit des Bürgermeisters zu verlängern und damit die Wahlen zu entkoppeln, ist demgegenüber wenig überzeugend. Denn mit der Entkoppelung der Bürgermeister- von der Ratswahl werden unfraglich Kohabitationsfälle wahrscheinlicher mit dem damit einhergehenden Machtverlust des Bürgermeisters. Diese Hypothese lässt sich bei allerdings geringer Fallzahl aufgrund

der Ergebnisse der Bürgermeister-Stichwahlen 1999 in NRW bestätigen. 83% der eindeutigen Kohabitationsfälle (Bürgermeister mit SPD-Parteibuch bei absoluter Mehrheit der CDU im Rat) sind erst durch die Wahl der SPD-Bürgermeister in der Stichwahl entstanden.

Dies zeigt deutlich, dass es auch nicht sinnvoll ist, nahtlos die baden-württembergische Gemeindeordnung auf NRW zu übertragen, wie dies nicht wenige Rechtswissenschaftler fordern. Denn dabei wird vor allem vernachlässigt, dass aufgrund der Gemeindegröße und der besonderen politischen Kultur in NRW der Parteienwettbewerb viel stärker ausgeprägt ist als in Baden-Württemberg und in wohl fast allen anderen Bundesländern. Unter den Vorzeichen des starken Parteienwettbewerbs können rechtliche Regelungen, die in Baden-Württemberg hervorragend funktionieren in Nordrhein-Westfalen verheerende Folgen haben.

Literatur:

- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin: edition sigma (*Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 22*) erscheint im Oktober 2003
- Holtkamp, Lars 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 235-253
- Holtkamp, Lars / Gehne, David H. 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 55-88

Autorenhinweise:

Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil, zur Zeit Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, siehe (<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/bogumil.htm>)

David H. Gehne (Diplom Sozialwissenschaftler), Mitarbeiter im Forschungsprojekt Bürgerkommune, FernUniversität Hagen

Dr. Lars Holtkamp, Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen