

KIRSCH



Erfolg bei Bürgermeisterwahlen

Analysen und Strategien

 | BOORBERG

Erfolg bei Bürgermeisterwahlen

Analysen und Strategien

Steffen Kirsch

Politikwissenschaftler, Parlamentarischer Referent

Steffen Kirsch, M. A., M. P. M., geb. 1981, ist Politikwissenschaftler und Parlamentarischer Referent sowie Leiter eines Abgeordnetenbüros im Landtag von Baden-Württemberg. Er hat langjährige Erfahrungen in der Kommunalpolitik, unter anderem als Fraktionsvorsitzender im Gemeinderat seiner Heimatstadt Remseck am Neckar.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

1. Auflage, 2023

Print-ISBN 978-3-415-07523-8

E-ISBN 978-3-415-07524-5

© 2023 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © EtiAmmos – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

einstimmend wird angegeben, dass der Anteil der unverändert abgegebenen Stimmzettel mit der Gemeindegröße ansteigt.⁴² Auch sind die Wählervereinigungen mit ihrem Angebot lokaler Honorationen bei abnehmender Gemeindegröße zunehmend erfolgreich.⁴³ Betrachtet man die Sitzverteilung in den Gemeinderäten der drei in den Fallstudien untersuchten Gemeinden (Kap. F), ist zudem klar zu erkennen, dass jeweils ein großer Anteil der Gemeinderäte nicht Fraktionen mit Verbindungen zu etablierten, also dem Deutschen Bundestag oder dem Landtag von Baden-Württemberg angehörenden Parteien, angehört. Zum Untersuchungszeitpunkt sind das zwischen 24 und 44 % der Ratsmitglieder. Somit kann *Wehling* und *Löffler/Rogg* darin gefolgt werden, eine eigenständige Spezifik der Wahlentscheidung auf kommunaler Ebene anzunehmen.

II. Anwendung der Politischen Kulturforschung

Aus der Eigenständigkeit der kommunalen Ebene der Wahlentscheidung ergibt sich die Frage, welche Faktoren für die Wahlentscheidungen eine Rolle spielen, wenn es die „große“ politische Idee nicht ist. Um diese Frage beantworten zu können, soll hier im Folgenden der Begriff der „politischen Kultur“ als konzeptioneller Analyserahmen herangezogen werden.

1. Begriff und Gegenstand der Politischen Kulturforschung

In der Tradition der Civic-Culture-Studie von *Almond* und *Verba* werden die Einstellungen und Orientierungen der Bürger gegenüber dem jeweiligen politischen System bzw. den darin auftretenden Phänomenen analysiert.⁴⁴ Diesen Ansatz einer empirisch vorgehenden Politischen Kulturforschung verwenden auch *Oscar Gabriel*, *Frank Brettschneider* und *Angelika Vetter*, um anhand von Faktoren wie der politischen Involvierung und des politischen Vertrauens die Muster bürgerschaftlicher Orientierungen in der Landeshauptstadt Stuttgart zu erforschen.⁴⁵ Diesem Ansatz wird hier jedoch nicht gefolgt.

Von Interesse für den vorliegenden Zusammenhang sind vielmehr die Grundhaltungen und Bewertungsmuster, die solchen Einstellungen überhaupt zugrunde liegen.⁴⁶ So verbergen sich hinter der politischen Kultur

⁴² *Kersting* 2014.

⁴³ *Hin/Michel* 2004, *Löffler/Rogg* 1985, S. 14.

⁴⁴ *Almond/Verba* 1963.

⁴⁵ *Gabriel/Brettschneider/Vetter* 1997.

⁴⁶ *Schuppert* 2008, S. 14.

„Grundannahmen über die politische Welt“, die ihrerseits mit vielfältigen handlungsleitenden Ideen verknüpft sind.⁴⁷

Für *Gerhard Lehmruch* besteht eine politische Kultur aus dem

„System jener expliziten und impliziten Leitvorstellungen, die sich auf die politischen Handlungszusammenhänge beziehen.“⁴⁸

Greiffenhagen beschreibt die Arbeitsweise der Politischen Kulturforschung als nach den historischen Besonderheiten des kleinteiligen Untersuchungsgegenstandes, nach den Ursachen und Bedingungen von Stabilität und Wandel sowie nach der Weitergabe historischer Erfahrungen und Verhaltensweisen fragend, um so Faktoren identifizieren zu können, die die Entwicklung der jeweiligen Kommune geprägt haben.⁴⁹

Nach *Rohe* sind die Träger der Kultur gesellschaftliche Kollektive, nicht Individuen. Auch kann sich die Kultur verändern, ist also dynamisch, nicht statisch. Politische Kultur artikuliert demnach eine „kollektive Theorie des Politischen“; sie gibt Antworten und Lösungen auf die politischen Grundprobleme der jeweiligen Gesellschaft im Horizont der Krisenerfahrungen dieser Gruppe.⁵⁰ Es handelt sich also um den Rahmen, der das Denken, Handeln und öffentliche Reden politischer Akteure definiert.⁵¹

Dem steht die Kritik entgegen, dass unklar sei, ob und mit welchem Gewicht die politische Kultur wirke, bzw. ob *innerhalb* derselben Einheit unterschiedlich starke, womöglich gegenläufige Kräfte am Werk seien. Auch wäre möglich, dass der gesellschaftliche Wandel diese Steuerung durch eine langfristig vorhandene politische Kultur aufgelöst und durch Augenblicksorientierungen ersetzt hat.⁵² Mit anderen Worten wird das Konzept doppelt angegriffen: Einerseits mit dem Argument, dass die genaue Wirkung der politischen Kultur sich der empirischen Beobachtung entziehe, andererseits mit der Überlegung, dass ihre eher kleinteiligen, historisch gewachsenen Strukturen möglicherweise durch die überwölbende moderne Kultur als Ganze eliminiert werden.

Tiefgreifende Kritik wendet sich an den Stand der Theorie selbst. *Tom Mannewitz* spricht von einem bloßen „Klammerbegriff“ und einem „catch-

47 *Rohe* 1996, S. 1.

48 *Lehmruch* 2003, S. 23.

49 *Greiffenhagen* 1987, S. 267.

50 *Rohe* 1987, S. 40.

51 *Rohe* 2003, S. 111.

52 *Rohe* 2003, S. 124.

all term“ für unterschiedliche Gegenstände.⁵³ *Gert Pickel* kritisiert die oft fehlende analytische Eignung.⁵⁴ *Löffler* kritisiert, dass es den einschlägigen Überlegungen an theoretischer Grundlegung fehle.⁵⁵ Als eigenen Vorschlag präsentiert er ein Verständnis von politischer Kultur als Inbegriff der kollektiven Identität, die sich wiederum aus einem jeweils prägenden Bild von Geschichte und Gegenwart speist. Zum Bild der Gegenwart gehören dabei auch die die Gesellschaft prägenden Werte. Voraussetzung ist ein „kollektives Gedächtnis“, das diese historischen Erfahrungen speichert und in einen Sinnzusammenhang bringt. Dieser Sinnzusammenhang kann legitimierend wirken.⁵⁶

2. Regionale politische Kultur in Baden-Württemberg

Wehling beschreibt politische Kultur als den „Boden unter Verfassung und Institutionen“ und definiert sie als einen Gesamtkomplex, der durch geteilte Glaubensüberzeugungen, prägende Werte, akkumuliertes Wissen sowie eingeübte Verhaltensmuster insbesondere im Umgang mit Konflikten gekennzeichnet sei.⁵⁷

Dieses breite Verständnis von politischer Kultur stößt auch auf Kritik im Sinne des bereits angeführten Argumentes der Überlagerung historischer Erfahrungen durch eine alles nivellierende Moderne. Es wird eingewandt, dass z. B. die historische Agrarverfassung in der heutigen Industrie- oder Dienstleistungsgesellschaft mit ihrem modernen Erbrecht im Grunde keine öffentlich bedeutsame Rolle spielen könne, wie auch konfessionell geprägte Strukturfragen infolge des Wertewandels und der weitgehenden Säkularisierung der westlichen Welt bedeutungslos sein müssten.

Diese Kritik geht jedoch implizit davon aus, dass ein bewusstes, explizit gemachtes Verständnis über die Herkunft dieser Traditionen und ihrer Wirkungsweisen notwendig sei. Das ist aber unzutreffend. Traditionslinien können gerade unbewusst in die Gegenwart fortwirken, was hier an zwei Beispielen illustriert werden soll.

So hat etwa die historische Unterscheidung zwischen Realteilungs- und Anerbengebiet deutliche kulturelle Folgen, die in der Kommunalpolitik bis heute an vielen Stellen fortwirken und sichtbar sind. Viele kommunale Pro-

53 *Mannewitz* 2016, S. 36.

54 *Pickel* 2016, S. 47.

55 *Löffler* 2003, S. 127 f.

56 *Löffler* 2003, S. 130 f.

57 *Wehling* 2006, S. 87.

jekte hängen mit Grunderwerb zusammen; eine Vielzahl von Eigentümern erhöht dabei den Verhandlungsaufwand.

Ein anderes augenfälliges kulturelles Zeichen ist die viel stärker gelebte Tradition der „Fasnet“ in historisch katholischen Gemeinden gegenüber ihrem evangelischen Umland. Diese Tradition wird gelebt, ohne dass das Wissen über ihren historischen Zusammenhang notwendig besonders verbreitet oder präsent sein muss.

Die skizzierte unbewusste Wirkung historischer Vorprägungen kann auch durch die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen verdeutlicht werden. Danach führen Entscheidungssituationen zur Verstetigung von Entscheidungspfaden, die durch positive Rückkoppelungen verstärkt werden.⁵⁸ Kommunen, die die Verbindung zu Nachbarkommunen suchen, um gemeinsame Aufgaben zu erledigen, orientieren sich mit hoher Wahrscheinlichkeit an Gemeinden, zu denen bereits Beziehungen bestehen. So wird aus der – für sich genommen heute außerhalb der Heimatpflege uninteressanten – ehemaligen Zusammengehörigkeit zu einer grundherrlichen oder kirchlichen Struktur der Hintergrund für den Abwasser- oder Schulverbund. Kommunen mit gemeinsamer weiterführender Schule sind in der Regel auch untereinander besser mit dem ÖPNV zu erreichen, was wiederum Vereinskooperationen erleichtert.

Auf höherer Ebene stellen die Einflüsse der politischen Kultur auf das Parteiensystem – auf das Selbstbewusstsein und den Machtanspruch von Parteien, welche bestimmte politische Traditionslinien vertreten – einen Transmissionsriemen in die Moderne dar. So verwaltete die CDU in Oberschwaben oder Südbaden einen reichen Erbhof katholisch-regionalistischen Politikerbes, während sie im evangelischen Altwürttemberg eher mit wechselndem Erfolg altliberale Pachtflächen bearbeitete.⁵⁹ Südbaden wiederum kann für die Grünen mit als Stammland gesehen werden – nicht nur durch die frühe Verankerung in der Universitätsstadt Freiburg, sondern auch etwa durch den Widerstand gegen den Bau des Kernkraftwerks Wyhl im Kaiserstuhl Mitte der 1970er-Jahre.⁶⁰

Stellt man die Frage, in welchem Kontext Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg stattfinden, drängen sich also zunächst einmal innerhalb des Bundeslandes ausgetragene Identitäts- und Abgrenzungsfragen auf. Neben dieser raumgeografischen Unterscheidung schlägt *Wehling* eine an der Geschichte der Kommunen orientierte Klassifikation vor. Diese umfasst „die

58 *Pierson* 2008.

59 *Wehling* 2004.

60 *BUND Regionalverband Südlicher Oberrhein* 2018.

geistige, seelische und moralische Verfassung einer Gemeinde“, die sich aus den prägenden Erfahrungen im historischen Kontext ergibt.⁶¹

So sind *Wehling* zufolge unterschiedliche „Selbstverständnisse“ zu unterscheiden, die von dörflich-bäuerlich, landstädtisch, kleinstädtisch, reichsstädtisch, residenzstädtisch, kurstädtisch, bis hin zu handels- und industriestädtisch reichen.⁶² *Greiffenhagen* hält Reichsstädte in diesem Zusammenhang für partizipationsstärker als Landstädte; es herrsche dort ein reger „Wirtschafts- und Handelsgeist“.⁶³

Diese Charakterisierungen nach unterschiedlichen politischen Kulturen je nach Geschichte als Residenz- und Industriestadt, Landstadt oder Dorf werden in der Literatur leider kaum weitergedacht und in grundlegendere Analysestrukturen überführt. Auch bleibt unklar, inwieweit die Vielzahl von Klassifikationen, die beliebig erweiterbar sind, überhaupt noch eine Vergleichbarkeit ermöglicht oder ob nicht die 1.101 Kommunen in Baden-Württemberg letztlich ein Nebeneinander von 1.101 Einzelfällen ergeben.

Eine besondere Kultur sieht *Wehling* für Universitätsstädte, in denen die von ihrer Herkunft stark gemischte Bevölkerung in hohem Maße Wahrnehmungs- und Handlungsmuster von außerhalb importiert und deshalb zur ideologischen Aufladung neigt.⁶⁴ Aber auch das kann eine politische Kultur eigener Art sein, wenngleich hier die Annahme eines lokalen kollektiven Gedächtnisses nach *Rohe* gerade nicht oder nur in geringerem Maße zuzutreffen scheint.

3. Auswirkungen der regionalen politischen Kultur auf Bürgermeisterwahlen

Als landesweit wirkender Kontextfaktor im Sinne politischer Kultur kommt auch ein historisch gewachsenes Verständnis der Rolle des Bürgermeisters in Betracht. Der historische „Schultes“ ist sowohl Vertreter der Bürger gegenüber dem Staat als auch Vertreter der „Obrigkeit“ gegenüber der Bürgerschaft. Folgerichtig ist die Fähigkeit, moderierend und ausgleichend zu wirken, zentral für dessen eigenes Rollenverständnis.

Es gilt damit eine Distanz zur Parteipolitik, die jedoch nicht auf eine Parteilosigkeit verkürzt werden darf. Auch Parteimitglieder und Funktionsträger geben sich als Bürgermeisterkandidaten gerne ideologiefern; amtierende Bür-

61 *Wehling* 1995, S. 13.

62 *Löffler* 2016, S. 82.

63 *Greiffenhagen* 1987, S. 271–274.

64 *Wehling* 2012, S. 68.

germeister zeichnet ein instrumentelles Verhältnis zu ihrer Partei aus.⁶⁵ Sie nutzen die Möglichkeiten zum „Netzwerken“, den „kurzen Draht“ oder die Möglichkeit, für den Kreistag und andere Verbandsversammlungen zu kandidieren. Einer Einflussnahme der Partei auf ihre Entscheidungen verwehren sie sich allerdings. Auch wenn Bürgermeistern mittlerweile die parallele Ausübung eines Landtagsmandats verwehrt ist, können nach einer kommunalen Karriere Landtags- oder Bundestagsmandate angestrebt werden. Als Beispiele sind aktuell Michael Theurer (FDP) und Michael Donth (CDU) im Deutschen Bundestag sowie Christiane Staab (CDU) oder Nicolas Fink (SPD) im Landtag zu nennen. Der umgekehrte Weg ist schwieriger. In Großstädten wie der Landeshauptstadt Stuttgart oder Karlsruhe gelang Berufspolitikern vereinzelt der Sprung aus den Parlamenten in das Rathaus, wie etwa dem Landtagsabgeordneten Alexander Maier (Grüne) in der Stadt Göppingen mit 58.000 Einwohnern. In kleineren Städten scheiterten aktive und ehemalige Abgeordnete dagegen deutlich – wie etwa der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende Claus Schmiedel in Kornwestheim, die Abgeordneten Ulrich Lusche (CDU) in Lörach und Nikolaos Sakellariou (SPD) in Gaildorf oder 2016 die frisch abgewählte Abgeordnete Victoria Schmid (CDU) in Niefern-Öschelbronn.

Die vergleichsweise schwache Orientierung an politischen Trennlinien gilt ebenfalls für die Gemeinderäte, die sich im Allgemeinen durch eine geringere Fraktionsdisziplin als in Parlamenten höherer Ebene und durch eine Bereitschaft zum fraktionsübergreifenden, sachorientierten Handeln auszeichnen.⁶⁶

Auch sieht *Wehling* ein spezifisches „Baden-Profil“ für Bürgermeisterwahlen mit einer höheren Neigung zu Parteifunktionären, Kandidaten aus dem Ort und Gegenkandidaten aus der jeweiligen Stadtverwaltung – ein Bild, das auch andere Untersuchungen in unterschiedlicher Intensität bestätigt haben.⁶⁷

Eine wirkliche lokale politische Kultur ist durch die Erfahrungen im historischen Kontext gegeben. Diese können je nach politischem Erbe die möglichen Einstellungen gegenüber Kandidaten vorprägen: Ist ein Kandidat aus der Landeshauptstadt Stuttgart ein „neckarpreußischer Eindringling“ oder bringt er hauptstädtischen Glanz, will eine Stadtgesellschaft Projekte mit Weltgeltung anstoßen oder steht Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit an erster Stelle, legt die kommunale Elite Wert auf einen Oberbürgermeister mit verwaltungsjuristischer Ausbildung und Promotion?⁶⁸ Mit *Holzwarth* muss

65 *Wehling* 2022, S. 16.

66 *Wehling* 2010, S. 31 f.

67 *Wehling* 2019, S. 21; *Köser* 2000, S. 165.

68 *Wehling* 2000, S. 177.

allerdings betont werden, dass die regionale politische Kultur die Wahlscheidung zwar mitbestimmt, sie aber nicht determiniert.⁶⁹

III. Konzeptionelle Grundlagen und Besonderheiten von Wahlen

Wahlen sind in modernen Staatsgebilden „die demokratische Methode schlechthin“⁷⁰; damit ist das Wahlsystem „the most fundamental element of representative democracy“⁷¹. Einige Begriffe müssen daher genauer gefasst werden, um hier und im Folgenden Missverständnisse durch den Sprachgebrauch auszuschließen. Dies trifft für die Wahltrias „Abwahl, Neuwahl, Wiederwahl“ zu und umfasst auch Begriffliches zum Wahlkampf und der Wahlkampfstrategie.

1. Wahltypen: Abwahl, Neuwahl, Wiederwahl

„Abwahl“ wird im Kommunalrecht verstanden als die Entfernung eines Amtsinhabers durch Volks- oder Gremienwahl innerhalb der laufenden Wahlperiode. Das baden-württembergische Kommunalrecht kennt diese Möglichkeit nicht. Ein mögliches Eingreifen der Rechtsaufsichtsbehörde ist durch § 128 Abs. 1 GemO normiert:

„Wird der Bürgermeister den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht und treten dadurch so erhebliche Missstände in der Verwaltung ein, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist, kann, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, die Amtszeit des Bürgermeisters für beendet erklärt werden.“

Die Entscheidung obliegt dem Verwaltungsgericht auf Antrag der Rechtsaufsichtsbehörde. In Publizistik und Politikwissenschaft wird die fehlende Abwahlmöglichkeit kritisiert.⁷² Dem steht entgegen, dass die angeführten Beispiele oft im Bereich des persönlichen Verhaltens liegen und weniger im Bereich verletzter Dienstpflichten. Tatsächliche fachliche Fehlleistungen wie nicht eingereichte Haushaltspläne oder pflichtwidriges Handeln werden durchaus von der Rechtsaufsicht sanktioniert, wie z. B. bei der Zurruhesetzung des Bürgermeisters von Pfronstetten im Jahr 2007.⁷³

⁶⁹ Holzwarth 2016, S. 24.

⁷⁰ Nohlen 2009, S. 23.

⁷¹ Lijphart 1995, S. 1.

⁷² Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.05.2017.

⁷³ Reutlinger Generalanzeiger v. 29.03.2008.

In diesem Buch wird der Ausdruck „*Abwahl*“ spezifisch als Synonym für die gescheiterte Wiederwahl eines Amtsinhabers verwendet. Grund hierfür ist die bessere Lesbarkeit: „*Abwahl*“ statt „gescheiterte Wiederwahl“, „*Abwahlquote*“ statt einer bindestrichreichen „Gescheiterte-Wiederwahl-Quote“. Auch wird damit die gedankliche Einheit mit dem Adjektiv „abgewählt“ hergestellt.

Der Begriff „*Neuwahl*“ war bis vor Kurzem in § 45 Abs. 2 GemO a. F. definiert. Kam bei der Wahl des Bürgermeisters im ersten Wahlgang keine Entscheidung zustande, weil kein Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinte, fand zwei bis vier Wochen später die *Neuwahl*, also ein zweiter Wahlgang, statt. Hier genügte die relative Mehrheit. Diese Wahl war offen, d. h., es war keine Stichwahl zwischen Bestplatzierten. Auch war der Zutritt neuer Bewerber möglich. Zum 01.08.2023 änderte sich die Rechtslage. Die *Neuwahl* wurde durch eine Stichwahl der beiden stimmenstärksten Bewerber ersetzt; auch der Zutritt neuer Bewerber ist nicht mehr möglich. Für die in diesem Buch angestellte Analyse gilt jedoch durchweg noch die alte Rechtslage.⁷⁴

In diesem Buch wird für die *Neuwahl* i. S. d. § 45 Abs. 2 GemO a. F. der Begriff „zweiter Wahlgang“ verwendet. Der Ausdruck „*Neuwahl*“, so wie er stattdessen hier gebraucht wird, beschreibt demgegenüber eine Wahl, bei der der bisherige Amtsinhaber nicht mehr antritt.

Die Gemeindeordnung unterschied bis 1962 bei den Amtszeiten zwischen der ersten Amtsperiode mit acht Jahren Dauer und zwölf Jahren bei unmittelbarer Wiederwahl.⁷⁵ Heute besteht der wesentliche Unterschied in der Amtsperiode von Bürgermeistern in der Unterschiedlichkeit der Pensionsansprüche.⁷⁶ Der Begriff der „*Wiederwahl*“ bzw. des Wiederwahlversuchs bereitet ansonsten jedoch methodisch und sprachlich keine Schwierigkeiten.

2. Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Die Grundlage der Bürgermeisterwahlen ist in § 45 Abs. 1 GemO festgelegt. Danach gilt:

„Der Bürgermeister wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.“

⁷⁴ Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften vom 04.04.2023.

⁷⁵ § 42 Abs. 4 GemO BW i. d. F. vom 25.07.1954.

⁷⁶ Jäckl/Lindemann 2016, S. 14.

Erreicht kein Kandidat diese Mehrheit, wird ein zweiter Wahlgang angesetzt. Nach der bis zum 01.08.2023 gültigen Rechtslage bestand keine Einschränkung für Kandidaturen für diesen Wahlgang; auch neue Bewerber konnten hinzutreten. Gewählt war und ist der Bewerber, dessen Stimmanteil am höchsten ist, unabhängig von einem Überspringen der 50-Prozent-Marke (relative Mehrheit). Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Die bereits erwähnte umfangreiche Gesetzesänderung führte dazu, dass zum 01.08.2023 auch die bisherigen Altersgrenzen weggefallen sind, sodass die Wählbarkeit seither mit Erreichen der Volljährigkeit besteht.⁷⁷

Kein einheitlicher Wahltermin

Für die Bürgermeisterwahlen gibt es keinen einheitlichen Wahltermin, da die Terminierung nach § 2 Abs. 1 KomWG eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung ist. § 3 KomWG bestimmt weiter, dass der Wahltag ein Sonntag zu sein hat. Ausgeschlossen sind Ostersonntag, Pfingstsonntag, Totengedenktage sowie die gesetzlichen Feiertage. Seit einer Änderung des Kommunalwahlgesetzes 2005 können Bürgermeisterwahlen auch mit anderen Wahlen oder Bürgerentscheiden zusammengelegt werden.⁷⁸

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 GemO ist die Wahl in einem Zeitfenster von drei Monaten bis einen Monat vor Freiwerden der Stelle anzusetzen, falls die Stelle in Folge Ablaufs der Amtszeit, Eintritts in den Ruhestand oder Verabschiedung infolge Erreichens der Altersgrenze notwendig wird. In anderen Fällen wie dem Tod ist sie spätestens drei Monate nach Freiwerden der Stelle durchzuführen. Dazu gehört auch der Amtsverzicht, weil der Amtsinhaber eine andere Stelle antritt. Hierunter fällt die Wahl zum (Ober-)Bürgermeister einer größeren Kommune oder Landrat oder ein Wechsel in die höheren Ränge der Landesverwaltung. Termine in den Schulferien werden ebenfalls vermieden.

Die Zahl der Wahlen schwankt von Jahr zu Jahr. Dies hat historische Ursachen. Die Gemeindereform mit ihrer wesentlichen Neugliederung der baden-württembergischen Städte und Gemeinden führte im Jahr 1975 zu vielen Bürgermeisterwahlen. Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt nach § 42 Abs. 3 Satz 1 GemO acht Jahre. Somit ergeben sich im Untersuchungszeitraum besonders viele Wahlen in den Jahren 2007 und 2015. Zwei weitere Spitzen ergeben sich in den Jahren 2010 und 2018.⁷⁹

77 Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften vom 04.04.2023.

78 Fleckenstein 2016, S. 74.

79 Schwarz 2017, S. 2.

3. Der Sonderfall der Bestätigungswahl

Wahlen im Verständnis demokratischer Systeme beinhalten zwei Komponenten: die Wahlfreiheit und die Möglichkeit der Auswahl zwischen mehreren Alternativen.⁸⁰ Während die Wahlfreiheit verfassungsmäßig nach Art. 38 Abs. 1 bzw. Art. 28 Abs. 1 GG gesichert ist, ist die Bereitstellung von Auswahlmöglichkeiten der Initiative von Kandidaten bzw. Parteien überlassen. Zum Alltagsverständnis gehört, dass bei Parlamentswahlen unabhängig von der tatsächlichen Aussicht, einen Wahlkreis zu gewinnen, Auswahlmöglichkeiten bestehen müssen und dass alle gängigen, im Parlament vertretenen Parteien Kandidaten aufbieten. Ein Verzicht auf das Aufstellen von Kandidaten würde als Fehlleistung der entsprechenden Partei gewertet werden.

Bei Bürgermeisterwahlen gilt dies jedoch augenscheinlich nicht durchgängig. Auch in größeren Städten verzichten Parteien auf die Stellung eines eigenen Kandidaten, wenn sie dessen Erfolgsaussichten als gering bewerten. Dem olympischen Motto „Dabei sein ist alles“ steht die Knappheit an Ressourcen entgegen – neben Geld etwa auch der Einsatz der wenigen hauptamtlichen und vielen ehrenamtlichen Kräfte. Auch spielen die Opportunitätskosten eine Rolle. In der engen Abfolge der Kommunal-, Landtags-, Bundestags-, und Europawahlen ist für die lokalen Funktionäre die Kampagnenfähigkeit durch motivierte Mitglieder und volle Wahlkampfkasernen schon aus Eigeninteresse wichtiger.

Die Begrenztheit der Ressourcen gilt auf der Ebene der Kandidaten selbst umso stärker, als sie Wahlkämpfe mit hohen Eigenmitteln finanzieren.⁸¹

Da die logischen Gegenbegriffe zu kompetitiven Wahlen wie semikompetitiv oder nichtkompetitiv für autoritär oder totalitär regierte Staaten verwendet werden⁸², wird hierfür im Folgenden der Begriff der *Bestätigungswahl* verwendet. Damit soll beschrieben werden, dass innerhalb eines freien politischen Systems das *vereinzelte* Fehlen eines Gegenkandidaten und somit die Unmöglichkeit einer Auswahl zwischen verschiedenen Bewerbern nicht immer schon und grundsätzlich als Problem oder Versagen politischer Akteure gesehen werden muss. Dazu gehört selbstverständlich, dass der demokratische Charakter der Wahl gewahrt bleibt und auch das passive Wahlrecht effektiv und nicht nur auf dem Papier gewährleistet ist.

⁸⁰ Nohlen 2009, S. 25.

⁸¹ *Stuttgarter Nachrichten* v. 20.01.2022.

⁸² Nohlen 2009, S. 27.

Dieser Befund spricht auch für den für die Kommunalpolitik nicht schmeichelhaften, aber durch die geringere Wahlbeteiligung gestützten Befund, dass die Bürger die kommunalen Wahlen als weniger wichtig als die Bundestagswahlen einschätzen. Die Politikwissenschaft spricht auch von „Nebenwahlen“. Bei Bundestagswahlen würde dieses Fehlen von Kandidaten etablierter Parteien hingegen massiv kritisiert und beim Verdacht auf Wahlabsprachen auch skandalisiert. Die baden-württembergische Landesgeschichte kennt einen derartigen Fall.

Das konsensdemokratische kommunalpolitische System Baden-Württembergs bricht an dieser Stelle die konkurrenzdemokratisch geprägte Logik des parteipolitischen Konkurrenzkampfes.

Umgekehrt existiert jedoch auch eine aus demokratietheoretischer Sicht hinterfragenswerte Tradition, nicht das Fehlen, sondern vielmehr die Existenz eines Gegenkandidaten als Systemfehler anzusehen. Aus dieser Perspektive ist die Wahl ohne einen möglicherweise wählbaren Gegenkandidaten der erstrebenswerte Normalzustand, den es zu festigen gilt.

Wie im Weiteren gezeigt werden wird, muss sich tatsächlich eine große Zahl von Amtsinhabern gar keinen oder objektiv chancenlosen Herausforderern stellen. Amtsinhaber sind allerdings gut beraten, mögliche Gegenkandidaten einzukalkulieren. Auch die Tatsache, dass es kein formales Präsentationsrecht von Parteien für die Bürgermeisterwahlen gibt, der Zugang zur Kandidatur also nicht durch eine Nominierung durch Parteigremien abhängt,⁸³ ermöglicht das überraschende Auftreten von Herausforderern.

4. Wahlbeteiligung

Viele kommunalpolitische Akteure überschätzen die zu erwartende Wahlbeteiligung massiv und zeigen sich nach der Wahl enttäuscht. Hier lohnt ein genauerer Blick.

Allgemein zeichnen sich in Deutschland Bundestagswahlen durch die höchsten Wahlbeteiligungen, kommunale Wahlen hingegen durch vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligungen aus. Insgesamt sinkt die Wahlbeteiligung, von kurzfristigen Mobilisierungsschüben abgesehen.⁸⁴ *Armin Schäfer* sieht auch ein Absinken der Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen.⁸⁵ Der Wahlteilnahme förderlich sind hier die Annahme, dass ein

⁸³ Wehling/Siewert 1984, S. 9.

⁸⁴ Eilfort 2003, S. 197; Steinbrecher 2019, S. 330.

⁸⁵ Schäfer 2011, S. 14.

politischer Wechsel Folgen hat, politisches Interesse, Parteiidentifikation sowie ein Verständnis des Wahlakts als einer Bürgerpflicht.⁸⁶

Wehling führt die geringe Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen auf ihre Einschätzung als von geringer Relevanz für das persönliche Leben zurück. Ein Grund hierfür ist die Mobilität der modernen Gesellschaft, in der zwar die Kommune von der Kita bis zum Friedhof wichtige Dienstleistungen organisiert, dies aber im Regelfall in einem Leben von vielen verschiedenen Kommunen, oft auch parallel angeboten wird, wenn z. B. der eigene Wohnort, der Arbeitsort, die Schulstadt der Kinder und die Nutzung der Freizeitangebote nicht auf dieselbe Gemeinde fallen.⁸⁷ Auch ist die Aufgabenzuweisung mitunter komplex: Wenn der Autor dieses Buches vom Wohnort mit dem ÖPNV zum Arbeitsort pendelt, stehen verkehrliche Angebote der Aufgabenträger Stadt (Stadtbus), zweier Landkreise (Bus), des Verbands Region Stuttgart (S-Bahn) und des Lands Baden-Württemberg (Nahverkehrszüge) zur Verfügung. Nach *Löffler/Rogg* sind kommunale Nichtwähler überdurchschnittlich jung und weniger im Wohnort verankert. Beteiligungsfördernd wirkt die Zugehörigkeit zur Mittelschicht. Insbesondere Landwirte zeichnen sich durch ein hohes kommunalpolitisches Interesse aus. *Löffler/Rogg* gehen weiter davon aus, dass von einer niedrigen Wahlbeteiligung die Parteien profitieren, deren Wertvorstellungen mit dem vorherrschenden politisch-moralischen Milieu übereinstimmen.⁸⁸

Dies wäre im Rahmen der später zu erörternden Fallstudien (Kap. F) für F. das grün-alternative Milieu und für B. und T. das bürgerlich-konservative Milieu. Daraus leitet sich die Hypothese ab, dass eine steigende Wahlbeteiligung eher dem Herausforderer nützt, eine sinkende Wahlbeteiligung hingegen dem Amtsinhaber.

Eine andere Sicht auf die Wahlbeteiligung sieht ganz unabhängig vom kulturell herrschenden Milieu eine niedrige Wahlbeteiligung als dem Herausforderer förderlich an. Nach dieser Lesart bleiben die mit dem Amtsinhaber zufriedenen Bürger daheim, die Unzufriedenen gehen zur Wahl.

Je nach demokratietheoretischem Zugang kann die Wahlbeteiligung auch in normativer Hinsicht unterschiedlich bewertet werden. *Fritz W. Scharpf* folgend kann zwischen input- und outputorientierten Demokratietheorien unterschieden werden.⁸⁹ Outputorientierte Theorien sehen die Funktion der Wahl im Ergebnis, also in der Herrschaftslegitimation und Machtzuei-

⁸⁶ *Schäfer* 2011, S. 146 f.

⁸⁷ *Wehling* 1994b, S. 565.

⁸⁸ *Löffler/Rogg* 2000, S. 132.

⁸⁹ *Scharpf* 1999, S. 16 ff.; *Huzel* 2019.

sung durch diese Auswahl. Damit ist die Wahlhandlung selbst kein Ziel, und somit auch die Maximierung der Wahlbeteiligung nicht. Statt des Maximums der Beteiligung wird ihr Optimum gesucht.⁹⁰ Allerdings ist festzuhalten, dass eine genaue Definition des Optimums nicht erfolgt, in dieser Allgemeinheit wohl auch nicht möglich ist.

Die inputorientierte Sicht hingegen sieht einen besonderen Wert in der Wahl als Prozess, der die Funktionen der Artikulation der Interessen und der Repräsentation der Wähler erfüllt und damit zur Integration des Wählers in das System beiträgt. Demnach würde eine Maximierung der Beteiligung zu einer höheren Legitimität der Wahl führen.⁹¹ *Michael Eilfort* sieht eine Überbetonung inputorientierter Sichtweisen in der politischen Kultur der Bundesrepublik.⁹² Dies schlägt sich erkennbar in der Hoffnung auf eine hohe Wahlbeteiligung nieder bzw. in dem oft geäußerten Unverständnis über angeblich geringe Wahlbeteiligungen in der wahlbegleitenden Berichterstattung.

Da Mehrheitswahlen eher outputorientiert, Verhältniswahlen ihrer Natur nach inputorientiert sind, entspricht die outputorientierte Sicht eher dem Untersuchungsgegenstand Bürgermeisterwahl.

IV. Die Rolle des Bürgermeisters in Baden-Württemberg

In diesem Abschnitt wird der rechtliche Rahmen und die Machtfülle baden-württembergischer Bürgermeister diskutiert, um deren Rolle im kommunalen Entscheidungsgefüge darstellen zu können. Dabei wird auch die Stellung des Gemeinderats einbezogen.

Macht wird hier in einem lose weberianischen Sinne verstanden als Verfügung über Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen.⁹³ Die Literatur geht eindeutig von einer starken Stellung des Bürgermeisters aus und spart nicht mit spannenden Umschreibungen. Ein „plebiszitäres Wahlkönigtum“ wird gesehen⁹⁴, eine „besondere politische Potenz“ erkannt⁹⁵, es erfolgt eine Charakterisierung der Stellung als „gottähnlich“ oder säkularer als „lokaler Bismarck“⁹⁶. Eine nüchternere Beschreibung sieht für den Bür-

90 *Eilfort* 1994, S. 28 f.

91 *Eilfort* 1994, S. 31.

92 *Eilfort* 1994, S. 198.

93 *Gehne* 2012, S. 39.

94 *Kern* 2012, S. 79.

95 *Knemeyer* 1998, S. 25.

96 *Wehling/Siewert* 1984, S. 7.

germeister eine „so starke und umfassende Stellung, wie sie im demokratisch-politischen System selten vorkommt“⁹⁷.

1. Rechtliche Stellung des Bürgermeisters

Die starke Stellung des Bürgermeisters soll hier an vier Punkten verdeutlicht werden: an den Grundlagen der Wahl des Bürgermeisters und an seinen Kompetenzen als Chef der Verwaltung, als Vorsitzender des Gemeinderats sowie als Vertreter der Gemeinde nach außen.⁹⁸

Der Bürgermeister wird nach § 42 GemO in einer Volkswahl für eine mit acht Jahren sehr lange Amtszeit gewählt. Ein Vorschlagsrecht von Parteien besteht nicht. Als Vorsitzender des Gemeinderats bestimmt er die Tagesordnung des Gemeinderats und seiner Ausschüsse. Er ist kraft Amtes stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und seiner Ausschüsse.

Er hat nach § 23 GemO wie der Gemeinderat Organstellung – handelt also aus eigener, nicht aus abgeleiteter Machtvollkommenheit – sowie drei Funktionsbereiche: als stimmberechtigtes Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderates und seiner Ausschüsse, als Leiter der Gemeindeverwaltung und als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde.⁹⁹

2. Zusammenwirken von Bürgermeister und Gemeinderat

Die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg kennt nach § 23 GemO als Verwaltungsorgane den Bürgermeister und den Gemeinderat. Eine Unter- bzw. Überordnung der beiden Organe besteht nicht. Die wirksame Zusammenarbeit wird über Verzahnungen und gegenseitige Kontrollfunktionen sichergestellt.¹⁰⁰ *Franz-Ludwig Knemeyer* sieht jedoch ein „faktisches Übergewicht“ des Bürgermeisters gegenüber dem kollektiven Akteur Gemeinderat.¹⁰¹

Für die konkreten Fälle ist die lokale Akteurskonstellation zu beachten, auf die später eingegangen werden wird. Eine besondere Rolle spielen zudem die Fraktionen im Gemeinderat. Die Neuregelung der Gemeindeordnung 2015 hat die Fraktionen zum ersten Mal positivrechtlich in der Gemeindeordnung verankert.¹⁰² Ihre weitere Ausgestaltung obliegt aber der Regelung vor Ort.

⁹⁷ *Frei* 2010, S. 133.

⁹⁸ *Wehling* 2010, S. 24; *Wehling* 2000, S. 50–52.

⁹⁹ *Kehle* 2010, S. 91 f.

¹⁰⁰ *Plate/Schulze/Fleckenstein* 2018, Rn. 181.

¹⁰¹ *Knemeyer* 1998, S. 26.

¹⁰² *Pautsch* 2017b.

Für den jeweiligen Einzelfall ist zu hinterfragen, ob die gewählten Räte überhaupt Fraktionen bilden und welche Rolle sie im Willensbildungsprozess einnehmen, wie sie also zu anderen Fraktionen und zur Verwaltung stehen. Auch hängt es von der lokalen Akteurskonstellation ab, ob sich Bürgermeister Mehrheiten organisieren können, wie es die Literatur als Normalfall ansieht.¹⁰³ Zu Verhandlungen mit Gemeinderäten und Fraktionsvorsitzenden gehört auch das individuelle Verhandlungsgeschick bzw. die Gesprächsbereitschaft des Bürgermeisters. Als Gradmesser der örtlichen Verhältnisse dient auch die in der Hauptsatzung – also durch Ratsbeschluss – festgelegte Wertgrenze, unterhalb derer die Verwaltung ohne Beteiligung der Gremien agieren kann.

3. Parteiunabhängigkeit

Die Stellung des Bürgermeisters wird durch seine Unabhängigkeit von anderen politischen Akteuren gestärkt. Ein Präsentationsrecht der Parteien gibt es nicht; damit sind mögliche Kandidaten auch nicht auf die Unterstützung einer Gruppierung für eine Kandidatur oder gar Wiederkandidatur angewiesen. Auch die abhängig von der Gemeindegröße vorzuweisenden 50 bis 250 Unterschriften als Zulassungshürde sind im Prinzip ohne Unterstützung sammelbar.

Anders sieht es dagegen bei der faktischen Wahlkampfführung aus. Die örtlichen Parteigliederungen können nicht nur den organisatorischen Rückhalt eines Wahlkampfes bilden sowie personelle und finanzielle Ressourcen stellen, sondern auch den Kontakt zu nahestehenden Multiplikatoren oder auch Spendern bilden. Die wahlkampforientierte Literatur bewertet diesen Einsatz allerdings oft kritisch.¹⁰⁴ Dabei variieren Vehemenz und Geschlossenheit der Unterstützung je nach örtlicher Situation. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt die Unverzichtbarkeit organisierter und eingespielter Unterstützerguppen und ihrer Ressourcen an.¹⁰⁵ In den folgenden Kapiteln wird die Parteinähe oder -ferne jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen.

V. Zusammenfassung des analytisch-konzeptionellen Zugangs

Der herrschenden Meinung der Literatur folgend kann davon ausgegangen werden, dass es ein eigenständiges kommunales Wahlverhalten gibt, das über unterschiedliche Wahlbeteiligungen von soziologischen Gruppen hi-

¹⁰³ Wehling/Siewert 1984, S. 106.

¹⁰⁴ Roth 1998; Abberger 2013; Löffler 2016.

¹⁰⁵ Löffler 2016, S. 31.

nausgeht. Damit stellt sich die Frage, was dieses eigenständige Wahlverhalten auf der kommunalen Ebene kennzeichnet. Dazu wird der Ansatz der regionalen politischen Kultur herangezogen.

Im Sinne einer „aufgeklärten Heimatkunde“ nach *Wehling* bietet die politische Kultur einen Bezugsrahmen, der über die Untersuchung von historisch gewachsenen Beziehungen eine wissenschaftlich fundierte Interpretation von politischen Handlungen ermöglicht. Die politische Kultur determiniert allerdings keine Wahlhandlungen. Ebenso können sich verschiedene Prägungen überlagern oder auch z. B. bei zugezogenen Wählern keine Rolle spielen.

Bezüglich der wahlentscheidenden Orientierungen bietet die Literatur verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich parteilicher, thematischer oder persönlicher Orientierung an. Mit *Brettschneider* wird hier und im Folgenden der Standpunkt vertreten, dass das Kandidatenimage unterschiedliche, persönlichkeitsorientierte und sachorientierte Bewertungsdimensionen aufweist. Die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen bei Bürgermeisterwahlen können durch die Faktoren der „Relevanz“ und des individuellen „politischen Interesses“ erklärt werden.¹⁰⁶

Die Untersuchung der Machtposition des Bürgermeisters deckt sich mit der Einschätzung in der Literatur, dass die Aufgabenzuweisung nach der Gemeindeordnung, lange Amtsdauer, Selbstlegitimation durch Direktwahl und rechtliche Parteiunabhängigkeit dem Bürgermeister die Möglichkeit gibt, der „starke Mann“ (oder die starke Frau) der Gemeinde zu sein. Die tatsächlichen Handlungsspielräume werden aber auch von den örtlichen Gegebenheiten wie der Haltung des Gemeinderats, der Gemeindegröße und den finanziellen Spielräumen definiert.¹⁰⁷ Die baden-württembergische Kommunalverfassung balanciert die Stärken von Rat und Bürgermeister gegeneinander aus.¹⁰⁸ Es herrscht also eine kommunale Konkordanzdemokratie mit geringer personeller, prozeduraler und inhaltlicher Parteipolitisierung bei starker exekutiver Führung durch den Bürgermeister.¹⁰⁹

106 *Brettschneider* 2002.

107 *Gehne* 2012, S. 38 f.

108 *Banner* 2010, S. 18.

109 *Holtkamp* 2008.