

2.

„Starker Mann“ oder „Grüß-Gott-August“ – Wie viel Macht hat ein Bürgermeister?

Bürgermeister haben als politische Amtsträger Macht, die ihnen von der Wahlbevölkerung auf Zeit übertragen wird. Wenn man aber genauer wissen will, wie viel Macht ein Bürgermeister in seiner Kommune hat, wird man schnell feststellen, dass konkrete Machtpositionen eine beträchtliche Bandbreite haben können, die von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig sind.

Der Bürgermeister ist zwar meistens der „Starke Mann“, ohne den nichts läuft. Aber in wenigen Städten muss er die Führungsrolle mit anderen Akteuren teilen und ist im schlimmsten Fall nur noch der für die Repräsentation zuständige „Grüß-Gott-August“. Um sich also einer Antwort auf die Frage nach der Macht anzunähern, werden im folgenden Kapitel die Rahmenbedingungen für die Beschreibung der Machtposition von Bürgermeistern erläutert. Sie reichen von der Stellung der Kommunen im Staatsaufbau, über die institutionelle Kompetenzverteilung in der Kommunalverfassung, den Aufgaben der Kommunalverwaltung bis hin zur Finanzsituation. Abschließend werden Anhaltspunkte zur Ermittlung des Machtpotentials „echter“ Bürgermeister vorgestellt.

2.1 Macht – was ist das?

Definition Folgt man einer politikwissenschaftlichen Definition, dann bezeichnet der Begriff Macht *„die Möglichkeit der Machthabenden, ohne Zustimmung, gegen den Willen oder trotz Widerstandes anderer die eigenen Ziele durchzusetzen und zu verwirklichen.“* (Schubert/Klein 2003, 183). Jemand, der Macht hat, kann also seine Vorstellungen und Ziele in der Politik durchsetzen und ein politisches Ergebnis entscheidend prägen, auch wenn andere politische Akteure dagegen sind. Nur selten funktioniert dies in der realen Politik so einfach, wie es die Definition vermuten lässt. Denn in den Kommunen, wie in allen anderen demokratischen politischen Systemen, wird Macht durch verschiedene Mechanismen verliehen, geteilt und kontrolliert:

- *Machtverleihung*: Macht wird auch in Städten und Gemeinden durch Wahlen auf Zeit verliehen. Bürgermeister werden unmittelbar durch die Bürgerschaft gewählt.
- *Machtteilung*: Der Bürgermeister teilt sich die Macht in erster Linie mit dem Rat, der in vielen Kommunalverfassungen sogar das Hauptorgan der Gemeindeverwaltung ist.
- *Machtkontrolle* durch den Rat: Der Rat kontrolliert die Machtausübung des Bürgermeisters in seinem Bereich zusammen mit der lokalen Öffentlichkeit und den Medien, wie auch der Bürgermeister wiederum die Machtausübung des Rates kontrolliert.
- *Machtkontrolle* durch die Bürgerschaft: Die Bürgerschaft hat die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen kommunale Sachentscheidungen selbst zu treffen (Bürgerentscheid) und damit Entscheidungen des Rates zu ersetzen oder zu korrigieren. Außerdem gibt es in den meisten Ländern grundsätzlich die Möglichkeit, Bürgermeister wieder abzuwählen, auch wenn dieses Verfahren in der Regel vom Rat ausgehen muss (→ Kapitel 3).

Daher ist es sinnvoller, von Machtpotentialen bestimmter Akteure auszugehen und zu untersuchen, welche Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen ein Bürgermeister hat. Diese werden stark, aber nicht ausschließlich durch Regelungen der Kommunalverfassung geprägt, auf die weiter unten näher eingegangen werden soll.

Macht-
potentiale

Macht ist kein Selbstzweck, zumindest nicht für die Bürgermeister in Deutschland. Wie eine repräsentative Befragung von Bürgermeistern im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2008 ergab, ist nur für 12 Prozent der befragten Bürgermeister die Machtausübung ein wichtiger oder sehr wichtiger Grund gewesen, Bürgermeister zu werden.

Gestaltungs-
Macht

Es fällt jedoch auf, dass neben der Machtausübung auch alle anderen Motive, die in erster Linie dem eigenen Nutzen des Befragten dienen, wie z. B. die „finanzielle Vergütung“ (19 %) oder die Förderung der Karriere (15 %), auf den hinteren Plätzen landen. Deutlich wichtiger sind dagegen Ziele wie die Gestaltung des Stadtbildes (97 %), der Umgang mit Menschen (95 %), die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl (91 %) oder – auch schon mit deutlicherem Abstand – die allgemeine politische Gestaltung (57 %). Kaum ein Bürgermeister würde öffentlich zugeben, dass er gerne Macht hat und nur an der eigenen Karriere und am Geld interessiert ist, selbst wenn es so wäre.

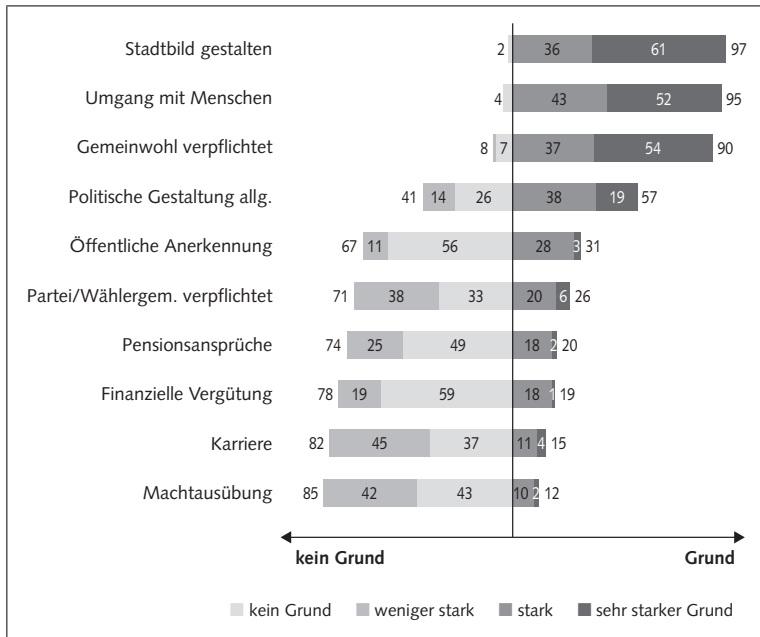


Abbildung 3: Gründe, Bürgermeister zu werden. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, 31. (Rundungsbedingte Summenabweichung)

Das würde bei seinen Wählerinnen und Wählern wahrscheinlich nicht gut ankommen. Aber auch um die anderen wichtigen Motive zu verwirklichen, sind Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen notwendig. Macht eröffnet Bürgermeistern dann erst die Möglichkeit zur Gestaltung. Der Einsatz von Macht kann dazu führen, politische Ziele zu erreichen. Und das erwarten auch die Wählerinnen und Wähler.

2.2 Die Kommunale Selbstverwaltung

Kommunale Ebene

Städte und Gemeinden sind in Deutschland fest in das föderale politische System eingebunden. Die kommunale Ebene (Städte, Gemeinden und Kreise) bildet die unterste Ebene des dreistufigen Verwaltungsaufbaus in Deutschland, darüber kommen noch die Landes- und die Bundesebene (vgl. Nassmacher/Nassmacher 2007,

19ff.). Das Grundgesetz gibt den Kommunen in Artikel 28 Absatz 2 eine Selbstverwaltungsgarantie:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den meisten Landesverfassungen. Daraus lassen sich verschiedene so genannte Hoheitsrechte der Kommune ableiten (Andersen 2009,198), z.B. das Recht, eigenes Personal zu beschäftigen (Personalhoheit) oder die Möglichkeit zum Erlass kommunaler Satzungen (Rechtsetzungshoheit). Der tatsächlich vorhandene Gestaltungsspielraum der Kommunen – und damit der Einfluss eines Bürgermeisters – bei der Regelung ihrer „Angelegenheiten“ ist aber geringer als die großzügige Formulierung vermuten lässt. Das liegt ganz wesentlich an der Einschränkung „im Rahmen der Gesetze“, die Land und Bund vielfältige Einflussmöglichkeiten auf die Kommunalverwaltung eröffnen und auch die Hoheitsrechte der Kommunen einschränken können. Deshalb wird die kommunale Ebene von Staatsrechtlern auch nicht als eigenständige Ebene des Staates gesehen, sie ist vielmehr formal ein Teil der Landesverwaltung. D.h. der jeweilige Landtag beschließt in Form von Landesgesetzen die wesentlichen Rechtsvorschriften für die Kommunen. Bürgermeister und Ratsmitglieder haben also nur indirekten Einfluss auf die Gestaltung dieser Gesetze, z.B. über die Landtagsabgeordneten ihrer Partei oder die kommunalen Interessenverbände (z.B. der Städte- und Gemeindebund), die vor der Veränderung solcher Gesetze vom zuständigen Landtagsausschuss nach ihrer Meinung gefragt werden.

Wer wissen will, wie viel Macht ein Bürgermeister in Deutschland hat, wird mit einer beeindruckenden föderalen Vielfalt konfrontiert. Wenn man die Stadtstaaten Berlin, Bremen/Bremerhafen und Hamburg aufgrund ihrer besonderen Struktur beiseite lässt, haben die 13 Flächenländer in Deutschland immerhin 13 verschiedene Kommunalverfassungen. Auch wenn diese Kommunalverfassungen sich durch umfangreiche Reformen in den letzten Jahren ähnlicher geworden sind, gibt es immer noch viele Unterschiede, die mit den kommunalen Traditionen der Länder zusammenhängen (→ Kapitel 1). Die Kommunalverfassung eines Landes besteht aus verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Satzungen, die den rechtlichen Rahmen für

Kommunalverfassungen – die Spielregeln

die Kommunen bilden. Der wichtigste Bestandteil der Kommunalverfassung eines Landes ist die jeweilige Gemeindeordnung, in der die wichtigsten Spielregeln für die Kommunalpolitik festgehalten werden, z. B. Regelungen

- zur Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Rat,
- zu den Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger,
- über die Grundlagen und Aufgaben der Kommunalverwaltung.

Die Kommunen haben außerdem eine Hauptsatzung, in der Vorschriften der Kommunalverfassung ergänzt und z. B. die Abgrenzungen der Handlungsspielräume von Rat und Bürgermeister konkretisiert werden. Wichtig ist außerdem die Geschäftsordnung des Rates, in der Antrags- und Rederecht, Einladungsfristen zu Sitzungen u. Ä. für den Rat festgelegt werden.

Gemeinsamkeiten der Kommunalverfassungen

Der Schwerpunkt der Auseinandersetzung mit Kommunalverfassungen liegt in diesem Abschnitt aber auf der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Rat. In den 1990er Jahren wurde in allen deutschen Ländern die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt und in einigen Ländern die bis dahin vorhandene Trennung zwischen Ratsvorsitz und Verwaltungsleitung abgeschafft. Dadurch hat sich das Grundmodell der Leitungsstruktur der Kommunalverfassungen in Deutschland angeglichen.

Die Bürgerschaft wählt den Rat und den Bürgermeister. Bürgermeister und Rat haben somit die gleiche Legitimationsgrundlage. Das Wahlrecht zum Rat unterscheidet sich zwischen den Ländern zum Teil erheblich, darauf kann aber an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Wie Bürgermeisterwahlen ablaufen und welche Unterschiede es zwischen den Ländern gibt, wird in Kapitel 3 näher betrachtet. Der Bürgermeister ist Chef der Kommunalverwaltung, in den meisten Ländern außerdem Vorsitzender des Rates und repräsentiert die Kommune nach außen und gegenüber den Einwohnern. Diese Kombination von Aufgaben macht ihn zweifelsohne zur wichtigsten Person in der Kommunalpolitik. Der Rat ist, nach den geschriebenen Spielregeln, für die Grundsatz- und Leitentscheidungen der Gemeinde und für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, solange es sich nicht um „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ handelt. Um diese kümmert sich nämlich in der Regel der Bürgermeister im Rahmen seiner Aufgaben als Leiter der Verwaltung. Der Rat kann noch weitere Aufgaben aus seinem Bereich auf den Bürgermeister übertragen. Der Rat wählt außerdem ab einer bestimmten Größe einer Ge-

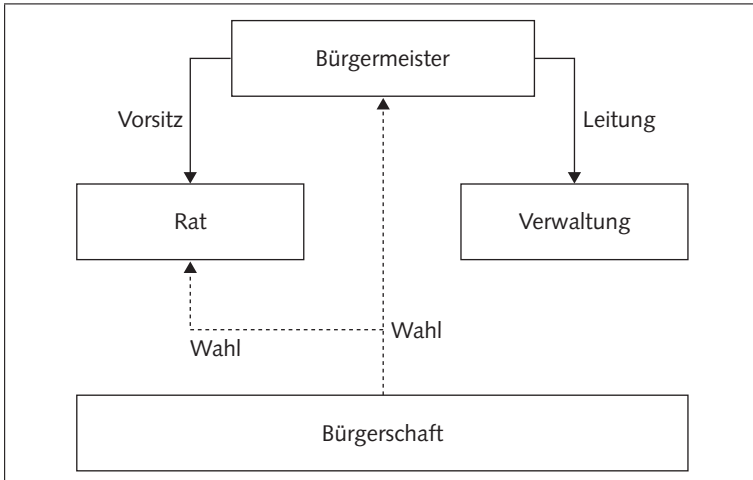


Abbildung 4: Leitungsstruktur der Kommunalverfassung.

Anmerkung: In den Ländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein wählt der Rat einen eigenen Vorsitzenden.

meinde einen oder mehrere Dezernenten und überträgt ihnen – in den meisten Ländern in Abstimmung mit dem Bürgermeister – Aufgabenbereiche (z. B. Soziales, Bau und Planung, Recht o. Ä.). Der Kämmerer einer Gemeinde ist der für die Gemeindefinanzen zuständige Dezernent und in der Regel der Vertreter des Bürgermeisters als Verwaltungsleiter. Die Besetzung der Dezernentenstellen und der Aufgabenzuschnitt sind für den Bürgermeister wichtige Fragen, da die Dezernenten mit ihm zusammen gewissermaßen die kommunale Regierung bilden. Wenn Bürgermeister und Dezernenten nicht auf einer Linie sind, kann das Machtpotential des Bürgermeisters geschmälert werden, da die Dezernenten in den meisten Ländern ihren Geschäftsbereich selbstständig in eigener Verantwortung leiten und der Bürgermeister ihnen somit keine Weisungen erteilen kann.

Nachdem nun die Gemeinsamkeiten beschrieben wurden, sind im nächsten Abschnitt die Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen der Länder dargestellt, die Einfluss auf die Machtposition des Bürgermeisters haben. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei Themenbereiche unterscheiden:

Unterschiedliche Machtpotentiale der Bürgermeister

- *Unabhängigkeit des Bürgermeisters vom Rat und von Parteien:* Dieser Bereich umfasst Nominierung, Wahl und Abwahl des Bürgermeisters und die Länge seiner Amtszeit im Verhältnis zur Amtszeit des Rates. Das Machtpotential eines Bürgermeisters ist größer, wenn seine Amtszeit länger ist als die Wahlperiode des Rates, die Bürgermeisterwahl als eigener Termin stattfindet und er unabhängig von Parteien zur Wahl antreten kann.
- *Einfluss des Bürgermeisters auf die Verwaltungsführung:* Dieser Themenbereich umfasst verschiedene Verwaltungskompetenzen des Bürgermeisters, die in unterschiedlichem Umfang mit dem Rat geteilt werden müssen. Das Machtpotential des Bürgermeisters ist größer, wenn er die laufenden Geschäfte der Verwaltung allein erledigt, ohne dass der Rat dies beeinflussen kann, wenn der Bürgermeister die Geschäftskreise der Dezernenten festlegen und die Verwaltung selbstständig leiten kann sowie ein unbegrenztes Weisungsrecht gegenüber den Dezernenten hat.

Analysiert man nun die 13 Kommunalverfassungen in Deutschland nach diesen Merkmalen, lassen sich zu einzelnen Kriterien „Machtpunkte“ vergeben, die zusammengerechnet das Machtpotential der Bürgermeister im Vergleich der Länder angeben. Die Zuordnung von „Machtpunkten“ zu den zugeordneten Kriterien lässt sich anhand einer Tabelle im Anhang nachvollziehen. Die folgende Abbildung zeigt nun die Summe der erreichten „Machtpunkte“ der Bürgermeister im Ländervergleich.

Nach der Kommunalverfassung hat der Bürgermeister in Baden-Württemberg das größte „Machtpotential“, da er 17 von 18 möglichen „Machtpunkten“ erreicht. Außerdem zur Spitzengruppe zu zählen sind Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit jeweils 16 von 18 Punkten. Am unteren Ende rangiert das Machtpotential der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen und Hessen, denen 11 bzw. 10 Punkten zugewiesen werden können. Dazwischen befindet sich eine große Gruppe von Ländern mit mittlerer Machtposition. Dieses Bild liefert einen Teil der Antwort auf die Frage nach der Macht des Bürgermeisters. Aber ob das Machtpotential auch in tatsächlichen Einfluss umgesetzt werden kann, hängt auch noch von weiteren Rahmenbedingungen ab, die in den nächsten Abschnitten beschrieben werden.

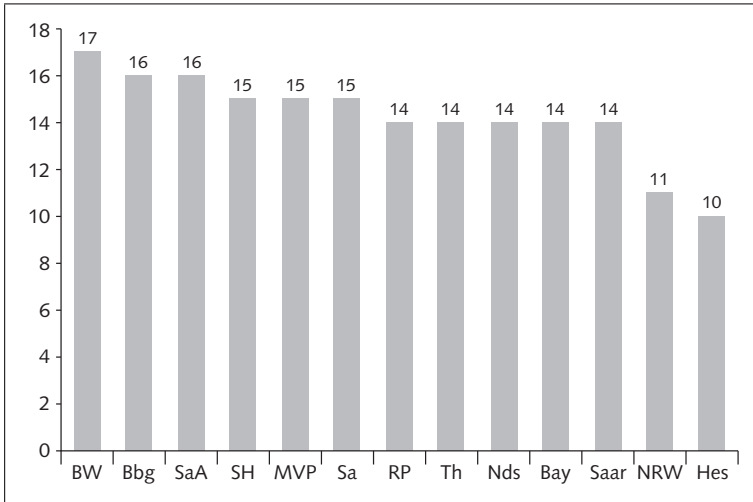


Abbildung 5: Machtpotential der Bürgermeister im Ländervergleich. Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Bogumil/Holtkamp* 2006, 62 und eigener Recherchen.

2.3 Die Kommunalverwaltung – für alles zuständig?

Die Kommunalverwaltung hat sehr viele Aufgaben zu erledigen. Der Bürgermeister als Chef der Verwaltung ist also theoretisch für alles zuständig und verantwortlich, von „A“ wie Abfall bis „Z“ wie Zweitwohnungssteuer, denn um all das kümmert sich „seine“ Verwaltung. Nach dem Grundgesetz (Art. 30 und Art. 83 Grundgesetz) wird die Hauptarbeit der Verwaltung in den Ländern, Kreisen sowie Städten und Gemeinden erledigt, der Bund hat nur vergleichsweise wenige Verwaltungsaufgaben. Dementsprechend haben Bürgerinnen und Bürger auch häufig Kontakt zur Kommunalverwaltung. In einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2011 gaben 81 % der befragten Bürgerinnen und Bürger an, sie hätten im vergangenen Jahr mindestens einmal Kontakt zur Kommunalverwaltung gehabt. Auf Platz 2 folgte mit 49 % die Finanzverwaltung (z. B. Finanzamt), die Ländersache ist (DBB 2011, 33). Die Länder in Deutschland haben die Fach- und Rechtsaufsicht über die Kommunen und kontrollieren, ob die Kommunalverwaltung ihre Aufgaben den gesetzlichen Vorgaben entspre-

Verwaltung
ist Sache der
Länder und
Gemeinden

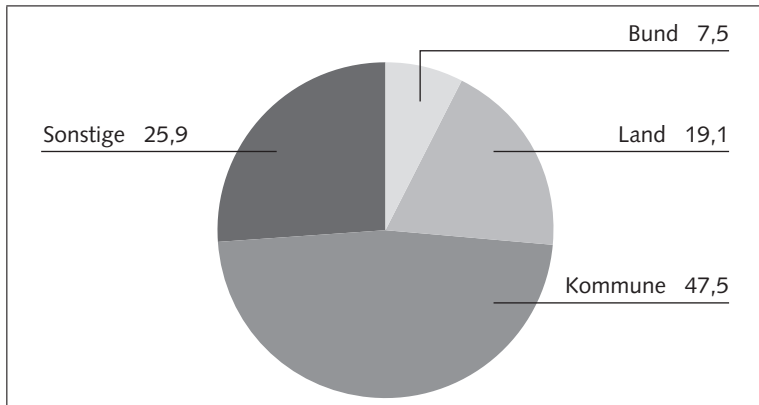


Abbildung 6: Personal im öffentlichen Dienst 2009 (in %).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, 2010.

Anmerkung: Ohne Personal der Bundeswehr (Bund) und aus Bildung/Wissenschaft und der Polizei (Land).

chend ausführt. Die Aufgabenteilung lässt sich auch sehr gut an der Verteilung des Personals im öffentlichen Dienst auf die drei Verwaltungsebenen in Deutschland ablesen. In Deutschland arbeiteten im Jahr 2009 etwa 47,5 % des Verwaltungspersonals im öffentlichen Dienst in den Kommunalverwaltungen.

Aufgaben der Kreise

Alle Kommunen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden und die kreisfreien Städte. Kreisangehörige Städte und Gemeinden gehören zu einem Landkreis, der für die zu seinem Gebiet gehörenden Gemeinden bestimmte Verwaltungsaufgaben übernimmt (z. B. die Jugendhilfe im Kreisjugendamt). Kreisfreie Städte müssen alle Verwaltungsaufgaben mit eigenem Personal erledigen.

Verflochtene Verwaltungsstrukturen in Deutschland

In anderen Ländern mit föderalem Staatsaufbau, z. B. den Vereinigten Staaten von Amerika, gibt es im Staatsaufbau die gleichen Ebenen wie in Deutschland. Es wird aber deutlich stärker zwischen den Ebenen getrennt. Wenn das Parlament eines US-Bundestaates ein Gesetz erlässt, muss dieser Bundesstaat auch die Verwaltungsmitarbeiter beschäftigen, die das Gesetz ausführen. In Deutschland dagegen ist es der Regelfall, dass Gesetze des Bundes oder der Länder von kommunalen Verwaltungsmitarbeitern ausgeführt werden. Die Verwaltungsstrukturen sind stärker verflochten als in den USA.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzsituation stellt sich zunehmend die Frage, ob die Kommunen in der Lage sind, weitere ihnen gesetzlich vom Bund oder Land übertragene Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Bei der Übertragung von zusätzlichen Aufgaben gilt zwar grundsätzlich das Verursacherprinzip, d. h. ein Land oder der Bund müssen bei Übertragung einer neuen Verwaltungsaufgabe auf die Gemeinden auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Dieses sogenannte „Konnexitätsprinzip“ (Wer bestellt, der bezahlt!) ist mittlerweile auch in allen Landesverfassungen enthalten. Wenn es um die konkrete Umsetzung geht, zeigte sich aber in der Vergangenheit, dass aus Sicht der Kommunen die finanziellen Mittel oft nicht ausreichen. In Streitfällen muss dann das Landesverfassungsgericht klären, ob das zur Verfügung gestellte Geld zur Ausführung einer Aufgabe ausreicht.

Wer bestellt,
der bezahlt!

Stellt man sich nun konkret die Frage, wie stark der Einfluss der Kommunalverwaltung und damit auch des Bürgermeisters darauf ist, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt wird, ergeben sich erhebliche Unterschiede.

Kommunale
Handlungs-
spielräume

Art der Aufgabe	Beispiel	Ziel (ob?)	Mittel (wie?)	Einfluss
Auftragsangelegenheit	Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung, Gewerbeaufsicht	Bund/ Land	Bund/ Land	gering
pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Straßenreinigung, Abfallentsorgung, Kindertagesstätten	Bund/ Land	Kommune	mittel
freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Schwimmbad, Theater, Museen, Jugendeinrichtungen	Kommune	Kommune	hoch

Abbildung 7: Kommunale Aufgabe: Ziele, Mittel und Einflusschancen der Kommune.
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Bogumil/Holtkamp* 2006, 51 f.

- Bei *Auftragsangelegenheiten* ist der Einfluss gering. Im Pass- und Meldewesen oder bei der Gewerbeaufsicht entscheidet der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene, ob die Verwaltung tätig wird und legt dabei bis hin zur Gestaltung von Formularen fest, wie eine Aufgabe zu erledigen ist. Die Ausführung der Aufgaben wird von Aufsichtsbehörden überwacht. Der Rat hat kaum Einfluss auf Auf-