

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](http://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](http://stock.adobe.com) | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharnstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

## Vorwort

Wahlen gehören zu den faszinierendsten und spannendsten Erscheinungen der Demokratie. Trotz bester Bemühungen der Wahlforschung stirbt das Überraschungselement bei Wahlergebnissen nicht aus. Eine Kristallkugel wird auch dieses Buch nicht ersetzen können, aber einige Erkenntnisse aus der Verbindung der quantitativen Analyse von über 2.500 Wahlen mit drei Fallstudien können gewonnen werden. Grundlage dieses Buches ist eine politikwissenschaftliche Masterarbeit, deren Datenbasis ich im Laufe der Jahre ergänzt habe. Die Datenbasis entstammt dem *Staatsanzeiger*, der seit 2005 die Ergebnisse aller Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg veröffentlicht. Das vorliegende Buch wäre ohne diese – auch jenseits dessen lesenswerte – Quelle nicht möglich gewesen. Deshalb gilt mein Dank dem *Staatsanzeiger* sowie meiner Frau Kerstin für die stete Ermutigung und ihre Geduld.

Im Sommer 2023

Der Verfasser



# Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Einleitung</b> . . . . .	11
<b>B.</b>	<b>Ein analytisch-konzeptioneller Rahmen zur Untersuchung von Bürgermeisterwahlen</b> . . . . .	15
I.	Die Entwicklung der Forschung zu Bürgermeisterwahlen. . . . .	15
1.	Bürgermeisterwahlen: Ein Literaturbericht. . . . .	16
2.	Politische Kultur. . . . .	18
3.	Existenz eines eigenständigen kommunalen Wahlverhaltens. . . . .	19
II.	Anwendung der Politischen Kulturforschung . . . . .	20
1.	Begriff und Gegenstand der Politischen Kulturforschung . . . . .	20
2.	Regionale politische Kultur in Baden-Württemberg. . . . .	22
3.	Auswirkungen der regionalen politischen Kultur auf Bürgermeisterwahlen . . . . .	24
III.	Konzeptionelle Grundlagen und Besonderheiten von Wahlen . . . . .	26
1.	Wahltypen: Abwahl, Neuwahl, Wiederwahl. . . . .	26
2.	Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg. . . . .	27
3.	Der Sonderfall der Bestätigungswahl . . . . .	29
4.	Wahlbeteiligung . . . . .	30
IV.	Die Rolle des Bürgermeisters in Baden-Württemberg. . . . .	32
1.	Rechtliche Stellung des Bürgermeisters . . . . .	33
2.	Zusammenwirken von Bürgermeister und Gemeinderat . . . . .	33
3.	Parteiunabhängigkeit . . . . .	34
V.	Zusammenfassung des analytisch-konzeptionellen Zugangs. . . . .	34
<b>C.</b>	<b>Strategie in Wahlsituationen.</b> . . . . .	37
I.	Professionalität im Kontext des Wahlkampfes . . . . .	37
II.	Die Planung einer Wahlkampfstrategie . . . . .	38
1.	Kommunikation und Framing . . . . .	39
2.	Das Drei-Phasen-Modell. . . . .	40
III.	Die wahlentscheidenden Orientierungen . . . . .	45
1.	Wahlentscheidung nach Person, Themen oder Partei . . . . .	45
2.	Mehrdimensionale Kandidatenimages . . . . .	47
3.	Das Wahlentscheidungs-dreieck. . . . .	49
IV.	Der Kontextfaktor Wahlsituation . . . . .	51
1.	Die Wiederwahlsituation für Amtsinhaber . . . . .	51
2.	Die Wiederwahlsituation für Herausforderer . . . . .	53
3.	Die Wahlsituation bei Neuwahlen. . . . .	54

V.	Der Kontextfaktor lokale Akteure .....	55
1.	Fraktionen .....	55
2.	Gesellschaftliche Gruppen .....	57
3.	Ortsteilbezogene Akteure .....	59
VI.	Zusammenfassung der Strategie in Wahlsituationen .....	59
<b>D.</b>	<b>Empirische Auswertung der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen 2005–2022 .....</b>	<b>61</b>
I.	Die Entwicklung der Wahlen .....	62
1.	Anzahl der Wahlen und Wahlen pro Jahr .....	62
2.	Entscheidung im ersten Wahlgang .....	64
3.	Entwicklung der Kandidatenfelder .....	65
4.	Entwicklung der Wahlbeteiligung .....	68
II.	Die Ausprägung der Wahlergebnisse .....	71
III.	Die Entwicklung der Abwahlen .....	74
1.	Anzahl der Abwahlen .....	75
2.	Abwahlen nach Gemeindegröße .....	79
3.	Abwahlen nach Amtszeiten .....	82
IV.	Die Entwicklung der Neuwahlen .....	85
1.	Anzahl der Neuwahlen .....	85
2.	Neuwahlen nach Gemeindegröße .....	87
V.	Zusammenfassung der Auswertung der Wahlen .....	88
<b>E.</b>	<b>Analyse möglicher Einflussfaktoren auf Wahlen .....</b>	<b>91</b>
I.	Der Einflussfaktor Kandidatenzahl .....	91
II.	Der Einflussfaktor Wahlbeteiligung .....	94
III.	Der Einflussfaktor Wahltermine .....	95
IV.	Der Einflussfaktor Steuererhöhungen .....	98
1.	Kommunale Steuern .....	99
2.	Auswertung der Entwicklung kommunaler Steuern .....	99
V.	Der Einflussfaktor Coronapandemie .....	101
VI.	Zusammenfassung der Analyse der Einflussfaktoren .....	102
<b>F.</b>	<b>Fallstudien zu gescheiterten Wiederwahlversuchen .....</b>	<b>105</b>
I.	Zur Begründung der Fallauswahl und Vorgehensweise .....	105
II.	Das allgemeine kommunalpolitische Umfeld .....	106
III.	Fallstudie 1, Stadt B. ....	107
1.	Politische Kultur der Kreisstadt B. ....	108
2.	Politische Ausgangslage .....	108
3.	Die Amtsführung des Amtsinhabers .....	109
4.	Der Wahlkampf des Amtsinhabers .....	109
5.	Der Wahlkampf des Herausforderers .....	111
6.	Fazit .....	112

IV.	Fallstudie 2, Stadt F. . . . .	112
1.	Politische Kultur der Stadt F. . . . .	113
2.	Politische Ausgangslage. . . . .	113
3.	Die Amtsführung des Amtsinhabers . . . . .	114
4.	Der Wahlkampf des Amtsinhabers . . . . .	115
5.	Der Wahlkampf des Herausforderers. . . . .	117
6.	Fazit . . . . .	118
V.	Fallstudie 3, Gemeinde T. . . . .	118
1.	Politische Kultur der Gemeinde T. . . . .	119
2.	Politische Ausgangslage. . . . .	119
3.	Die Amtsführung des Amtsinhabers . . . . .	119
4.	Der Wahlkampf des Amtsinhabers . . . . .	120
5.	Der Wahlkampf des Herausforderers. . . . .	121
6.	Fazit . . . . .	122
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse der Fallstudien. . . . .	122
<b>G.</b>	<b>Praktische Empfehlungen für Wahlkämpfe</b> . . . . .	125
I.	Erkenntnisse zum analytisch-konzeptionellen Rahmen . . . . .	125
II.	Handlungsfeld Amtsführung. . . . .	127
III.	Handlungsfeld Strategische Planung. . . . .	128
IV.	Handlungsfeld Unterstützer. . . . .	129
V.	Handlungsfeld Wahlkampf . . . . .	130
<b>H.</b>	<b>Schlussbetrachtungen</b> . . . . .	133





## A. Einleitung

Der Wahlabend ist der Kulminationspunkt jeder Wahl. Um 18:00 Uhr schließen die Wahllokale, es beginnt das Warten bis zum Eintreffen der Ergebnisse. Anhänger scharen sich um die Bewerber.<sup>1</sup> Mit dem letzten ausgezählten Wahlbezirk beginnt für den Sieger der Gratulationsreigen der örtlichen Honoratioren sowie der Vertreter der Nachbargemeinden; der Musikverein spielt auf.

Doch für den oder die Sieglosen des Abends endet der Abend mit dem Eingeständnis einer Niederlage. Nicht wiedergewählte Amtsinhaber blicken oft in eine ungewisse Zukunft – wenngleich in Baden-Württemberg zuletzt verstärkt Anstrengungen unternommen worden sind, Statusverbesserungen wie Rückkehrrechte in den Landesdienst für Beamte und Angestellte des Landes sowie für Richter in das Kommunalrecht aufzunehmen.<sup>2</sup>

In der medialen Berichterstattung nehmen die spektakulären Nichtwiederwahlen breiten Raum ein. Doch es ist unklar, ob sich die Zahl der gescheiterten Wiederwahlen tatsächlich erhöht hat oder ob nur die veränderte Medienlandschaft für einen solchen Eindruck sorgt. Spannend sind auch die Gründe für diese gescheiterten Wiederwahlen.

Bekanntlich stellen die Bürgerinnen und Bürger hohe Anforderungen an die Verwaltungs- und Problemlösungskompetenz der Kandidaten.<sup>3</sup> Werden Bürgermeister also aufgrund dürftiger Leistungsbilanzen abgewählt? Wirkte der Kandidat als Person nicht richtig? Oder geben vielmehr aktuelle politische Moden – als „kurzfristig wirksame kulturelle Programmierungen“ der Stadtgesellschaft – den Ausschlag?<sup>4</sup>

Übersehen wird bei diesen Erklärungsversuchen oftmals die spezifische Eigenart der Aufgabe des Bürgermeisters. Vielleicht führt die Doppelrolle des Bürgermeisters zwischen Politik und Verwaltung auch zu einem Erkenntnisproblem bei den Amtsinhabern – und zwar dahin gehend, dass eine Volkswahl durch „ihre“ Bürger nicht automatisch eine „Bestätigungswahl“ sein muss. Auch stellt ein erfahrener Beobachter der kommunalpolitischen Szene des Landes fest: Immer wieder überrasche der Mangel an

---

1 In diesem Buch wird im Folgenden durchgängig die männliche Form gewählt. Dies geschieht rein aus Gründen der Verständlichkeit und Klarheit.

2 *Stuttgarter Zeitung* v. 03.03.2011; Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften vom 04.04.2023.

3 *Löffler* 2004, S. 252.

4 *Rohe* 1987, S. 46.

Professionalität selbst bei überregional bedeutsamen Wahlen in großen Städten.<sup>5</sup>

Vor dem Hintergrund der seit Langem geführten Klage über eine nachlassende Anzahl befähigter Kandidaten<sup>6</sup> sowie des komplexer werdenden Anforderungsprofils des Amtes lohnt es sich daher, zu untersuchen, welche Aussagen sich jenseits des Einzelfalles tatsächlich über die Wahlstatistik zu Bürgermeisterwahlen treffen lassen. Wird das Amt zum Schleudersitz, ist die Bürgerschaft wahlmüde?

Der Schwerpunkt des vorliegenden Buches liegt auf der politischen Situation und Rechtslage in Baden-Württemberg. Die strategischen Hinweise und Ratschläge, die aus der empirischen Untersuchung gewonnen werden, sind jedoch *cum grano salis* auch in anderen politischen Umgebungen anwendbar.

Dieses Buch analysiert zum einen die Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg zwischen 2005 und 2022. Zum anderen werden aus der Analyse dreier Fallstudien zu Abwahlen von Amtsinhabern konkrete Erfolgsfaktoren und strategische Tipps abgeleitet, um die Hürde der erstmaligen Wahl oder der Wiederwahl zu meistern.

Dazu wird in einem ersten Schritt der analytisch-konzeptionelle Rahmen für die späteren empirischen Untersuchungen von Bürgermeisterwahlen dargestellt. Er umfasst sowohl die jeweilige politische Kultur als auch die rechtlichen und politischen Besonderheiten der Rolle des Bürgermeisters (Kap. B).

Das daran anschließende Kapitel beschäftigt sich mit der Strategie in Wahlsituationen. Dabei wird die Planung einer Wahlkampfstrategie zunächst unter Berücksichtigung der wahlentscheidenden Orientierungen der Wähler sowie anschließend mit Blick auf die Kontextfaktoren der spezifischen Wahlsituation und die Rolle der lokalen Akteure untersucht (Kap. C).

Im darauffolgenden Kapitel werden sämtliche Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg aus den Jahren 2005 bis 2022 einer quantitativ-empirischen Analyse unterzogen, wobei insbesondere nach allgemeinen Tendenzen, der Ausprägung von Wahlergebnissen sowie der Entwicklung von Abwahlen und Neuwahlen im Zeitverlauf gefragt wird (Kap. D).

Im Anschluss an diese eher deskriptiven Betrachtungen werden Variablen wie die Kandidatenzahl, Wahlbeteiligung, Wahltermine, Steuererhöhungen

---

5 Löffler 2016, S. 29.

6 Roth 1998, S. 7.

und die Coronapandemie als mögliche Einflussfaktoren auf den Wahlausgang in den Blick genommen (Kap. E).

Im qualitativen Teil der Darstellung werden im Rahmen von vertiefenden Fallstudien drei (Ober-)Bürgermeisterwahlen aus den Jahren zwischen 2014 und 2018, die allesamt mit einer Abwahl des Amtsinhabers endeten, eingehend auf ihre jeweiligen Besonderheiten hin untersucht (Kap. F). Es folgen aus diesen Fallstudien abgeleitete Handlungsempfehlungen für Kandidaten (Kap. G). Eine Reihe von Schlussbetrachtungen rundet das Buch ab (Kap. H).



## B. Ein analytisch-konzeptioneller Rahmen zur Untersuchung von Bürgermeisterwahlen

Eine Erklärung von Wahlergebnissen rein über den „Faktor Mensch“ wäre aus politikwissenschaftlicher Sicht unbefriedigend, wenngleich individuelle, in der Person der Kandidaten liegende Faktoren durchaus einen starken Einfluss haben mögen.<sup>7</sup> Um in dieser Frage zu einem differenzierteren Bild gelangen zu können, wird im Folgenden ein theoretischer Zugang zur Analyse von Bürgermeisterwahlen entwickelt. Zuerst wird dazu die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Kommunalpolitik und des Forschungsfeldes der Politischen Kultur dargestellt. Auch wird der grundlegenden Frage nachgegangen, ob es ein eigenständiges kommunales Wahlhandeln gibt, da von der Beantwortung dieser Frage weitere Überlegungen abhängen. Sollte die Antwort auf diese Frage negativ ausfallen, müsste folgerichtig das bundes- und landespolitische Umfeld viel stärker berücksichtigt werden. Anschließend wird der Begriff der „politischen Kultur“ diskutiert, mit dessen Hilfe insbesondere der lokale Kontext solcher Wahlen erhellt werden kann. Zuletzt werden methodische Fragen zu Bürgermeisterwahlen und die Rolle des Bürgermeisters im kommunalpolitischen System Baden-Württembergs erörtert.

### I. Die Entwicklung der Forschung zu Bürgermeisterwahlen

Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit der Kommunalpolitik setzte in Deutschland nur zögerlich ein. Kommunalpolitik wurde bis in die 1960er-Jahre hinein routinemäßig als ein unpolitisches, mithin ideologisch neutrales Verwaltungshandeln betrachtet.<sup>8</sup> So formulierte *Theodor Eschenburg* in einem Zeitungsartikel den oft zitierten Satz:

*„Es gibt keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten.“<sup>9</sup>*

Hintergrund und Anlass seines Beitrags war allerdings die kritische Bewertung von Kommunalwahlgesetzen, die parteifreie Wählergruppierungen benachteiligen sollten.

---

<sup>7</sup> Holtkamp 2008, S. 135.

<sup>8</sup> Holtkamp 2008, S. 169 f.

<sup>9</sup> *Die Zeit* v. 30.10.1959.