

2 Stellung und Funktion der Räte im Bundesländervergleich

Björn Egner

Zunächst soll in diesem Kapitel die Konvergenz der Gemeindeordnungen dargestellt werden. Hierzu wird zunächst auf die Entwicklung der unterschiedlichen Gemeindeordnungen eingegangen (Abschnitt 2.1). Weiterhin wird untersucht, inwiefern sich die seit Beginn der 1990er Jahre stattgefundenen Reformen der Kommunalverfassungen auf die Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Rat, Bürgermeister und den leitenden Kommunalbediensteten (Dezerenten u.ä.) niedergeschlagen haben (Abschnitt 2.2).⁴ In den Abschnitten 2.2.1 und 2.2.2 werden Gemeinsamkeiten in den Kernkompetenzen von Bürgermeister und Rat herausgearbeitet. Schließlich geht es im Abschnitt 2.3 um die Unterschiede in den Kompetenzen von Rat und Bürgermeister, die zwischen den Bundesländern trotz der feststellbaren Konvergenz noch bestehen. Diese Unterschiede werden in einen Index überführt, der die institutionelle Stärke des Rates nach den Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer zum Ausdruck bringt. Schließlich wird am Ende dieses Kapitels (Abschnitt 2.4) kurz darauf eingegangen, wie Ratsmitglieder den Einfluss einzelner kommunaler Akteure wahrnehmen, der durch die Reformen institutioneller Strukturen (vor allem der der 1990er Jahre) bedingt sein könnte.

2.1 Die Entwicklung der Kommunalverfassungen

Die großen Unterschiede, die zwischen den deutschen Kommunalverfassungen in den Bundesländern nach Gründung der Länder erkennbar waren, wurzeln tief im föderalistischen Grundverständnis der „Gründerväter“ der Bundesrepublik, aber auch in der Geschichte Deutschlands.

„Nirgendwo merkt man die Bedeutung des Regionalismus und Föderalismus in der deutschen Geschichte vielleicht so deutlich wie im Hinblick auf die Kommunalverfassungen. [...] Wer sich erinnert, wie mühsam der Gründungsprozeß des Deutschen Reichs einst vonstatten gegangen ist, hat hierfür historisches Verständnis [...]“ (von Saldern 1999: 28).

Vor dem Erlass der „Deutschen Gemeindeordnung“ galten während der Weimarer Republik, aber auch schon früher jeweils länderspezifische Kommunalverfas-

4 Die Abschnitte 2.1 und 2.2 beruhen weitgehend auf Egner 2007: 59-77.

sungen (für einen historischen Überblick siehe von Saldern 1999: 28 ff.). Während der Weimarer Republik passten die Länder ihre aus dem Kaiserreich stammenden Kommunalverfassungen nur langsam an die in der Weimarer Verfassung definierten Anforderungen an Kommunalverfassungen an – wie beispielsweise der demokratischen Wahl auf kommunaler Ebene (Art. 17 Weimarer Reichsverfassung). In den 1920er Jahren kam es dann speziell in Bayern und Württemberg zu einer grundlegenden Reform der Kommunalverfassungen, in deren Rahmen das vor allem in Preußen praktizierte Stein'sche Magistratsprinzip zugunsten eines Einkammersystems abgeschafft wurde. Die institutionellen Strukturen in preußischen Gemeinden (und damit die Ausprägung als Ein- oder Zwei-Kammern-System, siehe Fußnote 5) hingen weiterhin davon ab, in welchem Teil Preußens die betreffende Gemeinde lag (von Saldern 1999: 29f). Versuche zuerst des Preußischen, dann des Deutschen Städtetags in den 1920er Jahren, eine Vereinheitlichung der Kommunalverfassungen in Preußen bzw. dem Reich zu erwirken, blieben erfolglos.

Die Vereinheitlichung sollte erst 1935 unter Zwang von den Nationalsozialisten durchgeführt werden. Die in jenem Jahr erlassene „Deutsche Gemeindeordnung“ schuf für alle Gemeinden erstmals eine einheitliche Kommunalverfassung und installierte das „Führerprinzip“ auch auf lokaler Ebene. Damit diente „die Vereinheitlichung der Gemeindeordnungen primär der Machtsicherung der NSDAP“ (von Saldern 1999: 30).

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es das gemeinsame Ziel der vier Besatzungsmächte, die fortgeltende Deutsche Gemeindeordnung durch ein auf demokratischen Grundprinzipien aufbauendes System der Machtbalance zu ersetzen. In den *westdeutschen Zonen* spiegelten sich die unterschiedlichen politischen Systeme der West-Alliierten in der Ausgestaltung der unterschiedlichen Kommunalverfassungen für die noch in Gründung befindlichen neuen deutschen Länder wieder (vgl. Knemeyer 1999: 107) – und damit ihre Auffassung davon, was das „beste“ politische System sei. Beispielhaft für den französischen Einfluss sind die Kommunalverfassungen der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland, die das System des *starken Bürgermeisters* aus dem westlichen Nachbarland wenn nicht kopierten, so doch zumindest imitierten (vgl. Knemeyer 1999: 107). Die US-Militärregierung hielt sich in ihrem Bereich zurück; so führte Hessen die „unechte Magistratsverfassung“ wieder ein, während Bayern und das später gebildete Baden-Württemberg zur traditionellen süddeutschen Ratsverfassung, einem „lokalen Präsidialsystem“ (Wollmann 1999a: 45), zurückkehrte.⁵ Auch in

5 Der Begriff der „unechten Magistratsverfassung“ ist insofern irreführend, als die „unecht“ genannte Form im Wesentlichen die Vorschriften der Stein'schen Magistratsverfassung enthält, also im eigentlichen Sinne die „echte“ (originale) Magistratsverfas-

der britischen Zone fand – nach mitunter starken Konflikten zwischen den neu im Amt befindlichen deutschen Landesregierungen und der britischen Besatzungsmacht – eine Restauration der traditionellen Verhältnisse statt (vgl. Rudzio 1968). Schleswig-Holstein führte – wie Hessen – die „unechte Magistratsverfassung“ wieder ein. Die maßgeblichen Vertreter Nordrhein-Westfalens beharrten auf der Einführung der inzwischen als „norddeutsch“ bezeichneten Ratsverfassung, während das Land Niedersachsen diese zur „Verwaltungsausschuss-Verfassung“ weiterentwickelte. Kennzeichen dieser beiden Spielarten der norddeutschen Ratsverfassung war die Idee des

„*City-Management-Modell*[[s], [das] durch die Figur des unpolitischen ‚City Managers‘ charakterisiert [ist], der über hohe professionelle Qualitäten verfügt, aber parteipolitisch neutral der jeweils herrschenden Mehrheit im Rat zuarbeitet“ (Voigt 1992: 4, Hervorhebung im Original).⁶

Damit war außer in Baden-Württemberg und Bayern in allen anderen Bundesländern auf kommunaler Ebene ein „parlamentarisches Regierungssystem“ (Wollmann 1999a: 45) installiert. Durch die Gründung der Bundesrepublik 1949 wurde das *Grundgesetz* der gemeinsame Rahmen für die Kommunalverfassungen der die Bundesrepublik bildenden, westdeutschen Länder („äußere Kommunalverfassung“). Es beschränkt sich im Hinblick auf die kommunale Ebene allerdings auf die Setzung zweier allgemeiner Normen und lässt den Ländern weitgehende Freiheit bei der Gestaltung der Kommunalverfassungen. So ist nach dem Grundgesetz erstens – analog zu den in Art. 38 (1) GG festgelegten Grundsätzen der Wahl des Deutschen Bundestages – der Grundsatz der demokratischen Wahl in den Kommunen in Art. 28 (1) GG verankert („in den [...] Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“). Zweitens gilt

sung ist. Die Bezeichnungen „echt“ und „unecht“, die sich inzwischen im Sprachgebrauch durchgesetzt haben, beziehen sich nicht auf die Übereinstimmung mit der ehemals preußischen Kommunalverfassung, sondern auf die Rolle des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung (Rat). Eine „echte“ Magistratsverfassung besteht demnach, wenn der Magistrat ein Vetorecht gegen Entscheidungen des Rates besitzt, der Magistrat also faktisch gleichzeitig das Exekutivorgan des Rates ist *und* die Rolle einer prüfenden Instanz übernimmt. In der „unechten“ Magistratsverfassung besteht dieses Vetorecht des Magistrats nicht. Nach dem Erlass der „Groß-Hessischen Gemeindeordnung“ im Dezember 1945 konnten die hessischen Gemeinden zunächst selbst bestimmen, ob sie die Magistratsverfassung wieder einführen wollten oder nicht. Viele Gemeinden, vor allem im ehemals preußischen Landesteil, aber auch solche, die während der Weimarer Republik zum „Volksstaat Hessen“ zählten, wählten diesen Weg. Erst 1950 schrieb der Hessische Landtag die Magistratsverfassung verbindlich vor (vgl. Dreßler 2002).

6 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die parteipolitische Neutralität des Stadtdirektors eine Fiktion war, die sich in der Realität nicht einstellte (vgl. Menzel 1999: 11).

nach Art. 28 (2) GG der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung („den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“). Der Bund behält sich zwar eine nicht näher beschriebene Kontrollaufgabe vor, indem er in Art. 28 (3) GG bestimmt, dass „der Bund gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen [...] entspricht“, diese relativ vage Formulierung deutet jedoch darauf hin, dass die Länder größtmögliche Gestaltungsfreiheit besitzen (vgl. Jarass/Pieroth 2002: 641). In Art. 28 (1) GG wird auch die Möglichkeit eröffnet, statt der Wahl einer vertretenden Körperschaft auch Gemeindeversammlungen vorzusehen, also Vollversammlungen der stimmberechtigten Bürger als höchstes Organ der Gemeinden.⁷

In der *sowjetischen Zone* wurde nach Kriegsende durch die Militärregierung rasch eine Kommunalverfassung für die fünf dort neu gebildeten Länder erlassen, welche im Rahmen der neuen „Demokratischen Gemeindeordnung“ zunächst „formal durchaus an die deutsche Kommunaltradition anknüpfte“ (Wollmann 1999c: 150). Bereits 1952 war die kurze Blüte der kommunalen Selbstverwaltung jedoch vorbei, als die SED die Unterordnung der Gemeinden unter das Prinzip des „Demokratischen Zentralismus“ verfügte. Gleichzeitig wurde die kommunale Ebene durch eine Neustrukturierung der territorialen Einheiten entscheidend geschwächt. Die fünf Länder wurden in vierzehn Bezirke (ohne Ost-Berlin) aufgeteilt, die Zahl der Kreise deutlich erhöht und der Bestand von über 10.000 Gemeinden beibehalten, die überwiegend aus weniger als 500 Einwohnern bestanden. Sie waren praktisch nicht eigenständig handlungsfähig und wurden so zu „(örtlichen) ‚Organen der Staatsmacht‘ reduziert“ (Wollmann 1999c: 150). Die kreisangehörigen Gemeinden erfüllten bis zum Ende der DDR 1989/1990 eine „Kümmerfunktion“ (Wollmann 1999c: 152), da die Kreise die maßgeblichen Vollzugsorgane staatlicher Direktiven waren, während sogar die Gemeindehaushalte organisatorisch nicht vom Gesamtbudget der DDR getrennt

7 Diese Konstruktion ist in vier Landesverfassungen und in einer Gemeindeordnung vorgesehen, spielt aber in der Bundesrepublik derzeit nur eine geringe Rolle. So ist eine Gemeindeversammlung nur in Schleswig-Holstein für Kommunen mit weniger als 70 Einwohnern und in Brandenburg für Kommunen mit weniger als 100 Einwohnern zwingend vorgeschrieben (§ 54 der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung bzw. § 53 der Brandenburgischen Gemeindeordnung). Von diesen Regelungen sind in Schleswig-Holstein derzeit 29 und in Brandenburg ca. 30 Kommunen betroffen (vgl. Wollmann 1999a: 40). Interessanterweise hat diese Möglichkeit auch und gerade in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die Einführung direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene in den letzten Jahrzehnten keine Rolle gespielt.

waren; somit war auch „der budgetäre Handlungsspielraum der Kommunen minimal“ (Wollmann 1999c: 152).

Nach der Konsolidierung der staatlichen, inklusive der kommunalen Strukturen bis spätestens Mitte der 1950er Jahre sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR fanden erst 15-20 Jahre später wieder maßgebliche Veränderungen auf der kommunalen Ebene statt. Die in den 1960er und 1970er Jahren sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR durchgeführten kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen führten zu einer nennenswerten Neuorientierung in Bezug auf die kommunale Ebene. In allen westdeutschen Flächenländern wurde im Rahmen der Debatte um die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene die Zahl der Gemeinden drastisch reduziert. Dabei ging es darum,

„ein möglichst günstiges Wirkungsverhältnis zwischen dem Grundgedanken der demokratischen Legitimation und der politischen Integration der in einem Gebiet wohnenden ‚Bürger‘ im Sinne des Kommunalrechts einerseits und der Effizienz der gebietskörperschaftlichen Verwaltung im kommunalen Territorium andererseits“ (Laux 1999: 169)

zu erreichen. Diese doppelte Anforderung führte im Rahmen der Gebietsreform in allen Bundesländern zu teilweise scharfen Konflikten, die hier im Einzelnen nicht thematisiert werden sollen.⁸ Vor dem Hintergrund der Konflikthaftigkeit der kommunalen Gebietsreform in allen Bundesländern und der unterschiedlichen Konsequenz, mit der die Gebietsreformen von den einzelnen Ländern verfolgt worden sind, ist festzustellen, dass die Gebietsreformen in den einzelnen Ländern zu stark unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben.⁹ Insgesamt ist das Ergebnis der Gebietsreform in den westdeutschen Flächenländern aber beeindruckend: Von den 1968 noch vorhandenen über 24.000 kreisangehörigen Gemeinden (von denen über 80% weniger als 2.000 Einwohnern hatten) blieben nach Abschluss der Gebietsreform noch knapp 8.400 übrig; von den vormals 135 kreisfreien Städten behielten nur knapp zwei Drittel ihren Status; auch die Zahl der Kreise wurde deutlich verringert (Laux 1999: 179). Hinzu kommt, dass ca. 70% der nach Abschluss der Reformen bestehenden Gemeinden solche waren, die Gemeindeverbänden angehören, d.h. nicht alle oder nahezu keine der Aufgaben, die den Gemeinden übertragen sind, selbständig ausführen, sondern mit anderen Gemeinden von gemeinsamen Verwaltungseinheiten ausführen lassen, mithin nur teil selbstständige Gemeinden sind. Die Zahl der Gemeinden, die kreisangehörige Gemeinden sind, aber keinem Gemeindeverband angehören, mithin also in jedem Hinblick „selbständige“ Gemeinden darstellen, die alle ihnen zugewiesenen Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen können, betrug

8 Zum Überblick über die entsprechende Literatur vgl. Laux 1999, insb. Fußnote 7.

9 So wurde beispielsweise die Zahl der Gemeinden in Hessen um 84%, in Schleswig-Holstein nur um knapp 18% reduziert.

nach Abschluss der kommunalen Gebietsreformen in der Bundesrepublik nicht mehr als 2.400. In der DDR hingegen führte die zwischen 1973-1975 durchgeführte kommunale Gebietsreform nicht zu solch einschneidenden Ergebnissen. Die Zahl der Gemeinden wurde zwar auf ca. 7.640 verringert, die meisten dieser Gemeinden besaßen jedoch weiterhin weniger als 500 Einwohner und waren so mit nicht eigenständig handlungsfähig.

Als einzige staatliche Ebene überlebten die Gemeinden und Kreise der DDR den am 3. Oktober 1990 vollzogenen Beitritt zum Geltungsgebiet des Grundgesetzes. Einige Monate zuvor hatte die DDR-Volkskammer noch eine für die gesamte DDR geltende Kommunalverfassung beschlossen, die so lange gelten sollte, bis die auf dem Gebiet der DDR neugegründeten Länder konstituiert und damit in der Lage waren, eigene Kommunalverfassungen zu installieren. Bereits in dieser neuen Kommunalverfassung waren Bürgerbegehren und -entscheid „unverkennbar in der Absicht aufgenommen, damit ein Stück basisdemokratischen Erbes der ostdeutschen ‚friedlichen Revolution‘ zu bewahren“ (Wollmann 1999a: 41). Die neue DDR-Kommunalverfassung markierte allerdings nicht nur durch die Einführung dieser direktdemokratischen Elemente einen Neuanfang bzw. eine Antizipation der später im Westen der Republik anrollenden Reformwelle für die Kommunalverfassungen, sondern führte im Rahmen der Angleichung an das Grundmodell der westdeutschen kommunalen Selbstverwaltung auch in den ostdeutschen Gemeinden das für die Bundesrepublik „traditionelle duale Nebeneinander [...] von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und übertragenen Aufgaben“ ein und „änderte [...] das Zuständigkeits- und Aufgabenmodell der Kommunen fundamental“ (Wollmann 1997: 105). Die DDR-Kommunalverfassung bestand noch fort, bis im Jahr 1993 Sachsen und ein Jahr später die übrigen vier ostdeutschen Länder jeweils eigene Kommunalverfassungen verabschiedeten. Die Zeit der „Übergangs-Kommunalverfassung“ für die ostdeutschen Länder (Knemeyer 1999: 110) war damit vorbei. Gleichzeitig fanden in allen fünf neuen Bundesländern bis zum Ende der 1990er Jahre kommunale Gebietsreformen statt, in deren Verlauf die Zahl der Gemeinden dramatisch zurückging (vgl. Kuhlmann 2004: 21 f.).

Vor dem Hintergrund der in der Wissenschaft leidenschaftlich geführten Debatte um das „beste System“ begann eine Reformwelle, in deren Rahmen in nahezu allen Bundesländern die Kommunalverfassungen reformiert wurden. Nachdem Schleswig-Holstein bereits 1990 seine Kommunalverfassung reformiert hatte, zogen Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz 1993, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und

Thüringen 1994 sowie Niedersachsen 1996 nach.¹⁰ Nach Abschluss der Reformen ist zu konstatieren, dass eine gewisse Angleichung der Kommunalverfassungen an das baden-württembergische Modell stattgefunden hat, weshalb auch von einem „Siegesszug der süddeutschen Ratsverfassung“ gesprochen wird (Knemeyer 1999: 109). Dies bezieht sich auf drei vorher zwischen den Kommunalverfassungen divergierende Punkte, die jetzt in allen Bundesländern zumindest ähnlich geregelt sind. Die auffälligste Angleichung besteht in der Einführung der *Direktwahl der Bürgermeister* (und damit in den meisten Fällen auch die Möglichkeit der Abwahl) in allen Flächenländern und der damit verbundenen Abschaffung der kommunalen Doppelspitze in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.¹¹ Das „idyllische Herrschaftsmodell“ in diesen beiden großen Flächenländern, das der Parole „alle Macht den Räten“ (Banner 1988: 27) folgte, verschwand damit aus der Landschaft der Kommunalverfassungen. Gleichzeitig wurde die Amtsdauer des Bürgermeisters in den meisten Bundesländern verlängert, jedoch nicht in Niedersachsen¹² und Nordrhein-Westfalen, wo die Wahlen zum Rat und zum Bürgermeister als „verbundene Wahl“ durchgeführt werden.¹³

-
- 10 In Hessen fand die Reform in zwei Schritten statt. Wurde 1993 nur die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte festgeschrieben, erfolgte 1999 die Einführung von Kumulieren und Panaschieren bei der Ratswahl. Zum Reformverlauf in den einzelnen Bundesländern vgl. Schefold/Neumann 1996: 13 ff., Haus 2005 und Holtkamp 2005 sowie speziell für Nordrhein-Westfalen Schulenburg 2000: 49 ff.
 - 11 Zur Aufarbeitung der wissenschaftlichen Debatte vgl. insbesondere Haus 2005: 63 ff. und Holtkamp 2005: 13 ff. Die Ursachen für die Reformen sollen hier nicht diskutiert werden. In der Literatur besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die Veränderungen an den Kommunalverfassungen einerseits der verstärkten Nachfrage nach Partizipation gerecht wurden (vgl. Holtkamp 2005: 18), aber auch die Steuerungsfähigkeit durch die Schaffung einer zentralen Führungspersönlichkeit in der Gemeinde sichern sollten (vgl. Wollmann 1999a: 45, speziell zu Funktionsproblemen des „zweigleisigen“ Systems in Nordrhein-Westfalen Nienaber 2004: 42 ff.). Ersteres war besonders für die Reformen in den neuen Bundesländern ausschlaggebend, in deren Rahmen die Direktwahl sowie Bürgerbegehren und -entscheid als „basisdemokratisches“ Erbe der friedlichen Revolution in die neuen Gemeindeordnungen übernommen wurde (vgl. Wollmann 1999a: 41). Weiter kann die Reformwelle auch aus parteipolitischer Perspektive betrachtet werden, da sich in der Regel CDU und FDP die Einführung von Direktwahlen auf die Fahne schrieben, um in den jeweiligen Bundesländern die SPD in Landtagswahlkämpfen unter Druck zu setzen (vgl. Holtkamp 2005: 29 f.).
 - 12 In Niedersachsen ist inzwischen die Amtszeit der Bürgermeister auf acht Jahre erhöht worden. Damit ist auch die verbundene Wahl faktisch abgeschafft (§ 61 Niedersächsische Gemeindeordnung, siehe Nds. GVBl. 112/2005; 473/2006).
 - 13 In Rheinland-Pfalz wurde die Amtsdauer der Bürgermeister sogar verkürzt; hier war sie allerdings zuvor mit zehn Jahren im Vergleich zu den anderen Bundesländern verhältnismäßig lang (vgl. Haus 2005: 75; §52 Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung i.d.F. vom 14.12.1973, GVBl. RP 419).

Weiterhin wurden in fast allen Bundesländern *Bürgerbegehren* und *-entscheide* als plebiszitäre Elemente eingeführt (vgl. Knemeyer 1997: 15, Scheffler/Kleinfeld 2000: 37 ff.). Schließlich näherten die meisten anderen Bundesländer auch ihr Ratswahlrecht durch die Einführung verschiedener Formen der *Verhältniswahl mit offenen Listen* (Kumulieren und Panaschieren) und der gleichzeitigen Abschaffung der Sperrklausel für die Ratswahl an das süddeutsche Modell an.

2.2 Die Konvergenz der deutschen Gemeindeordnungen

Die heutige Stellung¹⁴ der kommunalen Ebene in den einzelnen Bundesländern ist in den Landesverfassungen festgeschrieben. Eine Ausnahme stellen die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg dar, was auch bedingt, dass diese Länder in der vorliegenden Untersuchung nicht weiter berücksichtigt werden können.¹⁵ Sucht man in den Landesverfassungen der dreizehn Flächenländer nach Gemeinsamkeiten bezüglich der kommunalen Ebene, fällt auf, dass alle Länder in ihren Verfassungen explizit den schon in Art. 28 GG festgelegten Grundsatz der „kommunalen Selbstverwaltung“ wiederholen.¹⁶ Daneben bestehen indes zwischen den Bundesländern die im folgenden Abschnitt (2.3) dargestellten Unterschiede, die sich insbesondere auf die Kompetenzenverteilung zwischen Rat und Bürgermeister und die leitenden Bediensteten der kommunalen Verwaltung (die Beigeordneten) beziehen.

14 Die in den folgenden Abschnitten des Kapitels diskutierten Zuständigkeiten von Bürgermeister, Rat und Beigeordneten beschreiben den Stand der Kommunalverfassungen zum Ende des Jahres 2007, als die Verschickung der Fragebögen erfolgte (vgl. Abschnitt 1.2). Seitdem vorgenommene Änderungen sind nicht erfasst.

15 In Berlin und Hamburg schreiben die Landesverfassungen den Status als Stadtstaat fest (Art. 1 Berliner Verfassung) bzw. verbieten explizit die Trennung von staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit (Art. 4 Hamburgische Verfassung) und unterscheiden damit nicht zwischen staatlicher und kommunaler Ebene (vgl. hierzu auch Grauhan 1970: 92 f.). Bremen bildet insofern eine Ausnahme, als das Land Bremen zwar eine kommunale Ebene besitzt, für die auch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gilt (Art. 144 Bremische Verfassung), im Land Bremen aber nur zwei Gemeinden (nämlich Bremen und Bremerhaven) bestehen. Darüber hinaus besitzen die beiden Bremer Gemeinden das Recht, eigene Gemeindeverfassungen zu verabschieden (Art. 145 Bremische Verfassung). Diese Möglichkeit hat Bremerhaven auch genutzt, während die Geschichte der Gemeinde Bremen von den bremischen Mitgliedern der Bürgerschaft (Landtag) und den bremischen Mitgliedern des Senats (Landesregierung) in Personalunion geleitet werden.

16 Fundstellen in den Landesverfassungen: Baden-Württemberg Art. 71, Bayern Art. 11, Brandenburg Art. 91, Hessen Art. 137, Mecklenburg-Vorpommern Art. 72, Niedersachsen Art. 57, Nordrhein-Westfalen Art. 78, Rheinland-Pfalz Art. 49, Saarland Art. 117, Sachsen Art. 82, Sachsen-Anhalt Art. 87, Schleswig-Holstein Art. 46, Thüringen Art. 91.

2.2.1 Kernkompetenzen des Bürgermeisters

Der Bürgermeister ist in allen Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten der direkt gewählte *Hauptverwaltungsbeamte* der Gemeinde. Der Einfachheit halber werden alle Hauptverwaltungsbeamte im Weiteren als „Bürgermeister“ bezeichnet, auch wenn sie andere Amtsbezeichnungen („Oberbürgermeister“ in großen Städten) tragen. Hiervon sind allerdings diejenigen Wahlbeamten zu unterscheiden, die zwar „Bürgermeister“ genannt werden (beispielsweise in großen hessischen Gemeinden), die aber keine direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamte, sondern vom Rat gewählte haupt- oder ehrenamtliche Beigeordnete sind und damit in die Gruppe der „weiteren Wahlbeamten“ fallen (vgl. Abschnitt 2.3.6).

In der Funktion des Bürgermeisters ist sowohl die Position einer politischen Führungsfigur als auch die des Leiters der Gemeindeverwaltung vereint, wobei hier von Bundesland zu Bundesland Unterschiede bestehen, was die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister betrifft (vgl. Abschnitt 2.3.3). Im Kern jedoch besitzt der Bürgermeister in allen Bundesländern ähnliche Kompetenzen. Erstens ist der Bürgermeister in den meisten Bundesländern der alleinige *Leiter der Gemeindeverwaltung*. Dies betrifft zunächst die Teile der Verwaltung, die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bearbeitet, also in dem Bereich, in dem die Gemeinde selbst tätig werden kann bzw. tätig wird („eigener Wirkungskreis“). Zum anderen leitet und beaufsichtigt der Bürgermeister in der Regel auch jene Vorgänge, die im Rahmen der Auftragsverwaltung (im „übertragenen Wirkungskreis“) Bundes- oder Landesrecht ausführen (zur Unterscheidung vgl. Kipke 2000: 80 f.) Damit führt der Bürgermeister vor allem die laufenden Geschäfte der Verwaltung, d.h. er ist für alle Routinefragen zuständig. Zweitens übt der Bürgermeister schon alleine durch seine Rolle als Dienstvorgesetzter die *Führung über die weiteren Wahlbeamten* (Beigeordneten) aus, sei es im Rahmen eines allgemeinen oder speziellen Direktionsrechts gegenüber den Beigeordneten, sei es im Rahmen der Verteilung der Geschäftskreise unter den Beigeordneten oder über seine Funktion als einziger zur Nominierung von Kandidaten für die Beigeordnetenfunktion berechtigtes Organ. Drittens besitzt der Bürgermeister das Recht und die Pflicht zur *rechtlichen Überprüfung der Ratsbeschlüsse*. Der Bürgermeister muss zum Wohle der Gemeinde rechtswidrigen Ratsbeschlüssen widersprechen. In fast allen Ländern ist die Widerspruchsmöglichkeit des Bürgermeisters gegen Ratsbeschlüsse allerdings nicht auf rechtswidrige Ratsbeschlüsse beschränkt, sondern kann auch genutzt werden, wenn der Bürgermeister das Gemeinwohl durch Ratsbeschluss gefährdet sieht. Schließlich kommt dem Bürgermeister in fast allen Bundesländern die Rolle des *rechtlichen Repräsentanten* der Gemeinde zu, d.h. der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen; hiervon weichen nur einige Bundesländer ab. So führt diese Funkti-

on in diesen Bundesländern der separat vom Rat gewählte Ratsvorsitzende oder das kollegiale Verwaltungsorgan aus.

2.2.2 Kernkompetenzen des Rates

Die gewählte Vertretung der Bürger in den Gemeinden ist in allen Gemeindeordnungen als oberstes Organ der Gemeinden festgeschrieben. Je nach Bundesland und nach Status der Gemeinde trägt dieses Organ unterschiedliche Bezeichnungen. So heißen die gewählten Vertretungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen schlicht „Rat“, in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen „Gemeinderat“ bzw. „Stadtrat“ (in bayerischen Marktgemeinden auch „Marktgemeinderat“), in Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein „Gemeindevertretung“ bzw. „Stadtverordnetenversammlung“ und in Mecklenburg-Vorpommern „Gemeindevertretung“ oder „Stadtvertretung“ bzw. in wenigen Ausnahmefällen auch „Bürgerschaft“. Um Irritationen zu vermeiden, werden die gewählten Vertretungen in allen Bundesländern im Weiteren der Einfachheit halber als „Rat“ bezeichnet, die Mitglieder der Vertretungen entsprechend als „Ratsmitglieder“.

Die Kompetenzen der Räte sind – je nach Bundesland – unterschiedlich ausgestaltet (zu einem Vergleich im Einzelnen vgl. Buß 2002: 90 ff.). Die Kernkompetenzen der Räte sind jedoch weitgehend ähnlich und können in drei Punkten zusammengefasst werden. Erstens ist der Rat verantwortlich für die *Aufstellung des Gemeindehaushalts* und die Überwachung seiner Einhaltung sowie für *grundsätzliche Entscheidungen* in der Gemeinde (wie die Aufstellung von Flächennutzungsplänen, Erhebung von lokalen Steuern und Gebühren, Beschluss über die Hauptsatzung und die sonstigen Satzungen). Diese zentrale Kompetenz trägt dazu bei, dass den Räten auf kommunaler Ebene in der politischen, aber auch in der wissenschaftlichen Debatte das Etikett „parlamentarisch“ angeheftet wird.¹⁷ Zweitens besitzen die Räte im Rahmen einer „*dualistischen* Zuständigkeit“ (Wollmann 1999b: 57, Hervorhebung im Original) bestimmte *Kontrollrechte* gegenüber der administrativen Spitze der Gemeinde, d.h. dem Bürgermeister und den weiteren Wahlbeamten bzw. gegenüber dem kollegialen Verwaltungsorgan, die vor allem auf dem Informations-, Frage- und Akteneinsichtsrecht basiert. Das Recht des Rates auf Informationen erstreckt sich dabei in der Regel auf alle Bereiche der gemeindlichen Verwaltung – unabhängig davon, aus wessen Kompetenzbereich diese Informationen stammen. In den meis-

17 Juristisch gilt, dass „die Kommunalvertretung [...], auch wenn sie aus Wahlen i. S. des Artikels 28 Absatz 1 GG hervorgeht, Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft und kein Parlament [ist]“ (BVerfGE, NVwZ 1989, 46). Siehe hierzu auch Kapitel 5.

ten Bundesländern besitzt der Rat darüber hinaus entweder „Allzuständigkeit“, d.h. er kann im Grundsatz zu allen Bereichen Entscheidungen fällen, oder zumindest „Auffangzuständigkeit“, d.h. der Rat kann Entscheidungen treffen, für die kein anderes Organ zuständig ist. Die dritte wesentliche Kompetenz der Räte ist die *Wahl der neben dem Bürgermeister tätigen Wahlbeamten*, d.h. der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten (vgl. Abschnitt 2.3.6), die im Falle hauptamtlicher Beigeordneter regelmäßig, im Falle ehrenamtlicher Beigeordneter nicht zwangsläufig selbständige Leitungsfunktionen in den ihnen zugewiesenen Bereichen der Verwaltung ausüben. Diese Wahl der Beigeordneten durch den Rat ist allerdings nicht gleichzusetzen mit der Kreation des Exekutivorgans auf anderen politischen Ebenen. Darauf weisen zwei wesentliche Strukturunterschiede hin: Zum einen ist (mit Ausnahme Hessens, wo das Hauptverwaltungsorgan der kollegial agierende Magistrat ist) der Leiter der Verwaltung der direkt gewählte Bürgermeister, dessen Wahl eben *nicht* durch den Rat erfolgt und der gegenüber den Beigeordneten nicht nur in Bezug auf seine Wahl, sondern auch kraft der ihm durch die Kommunalverfassung zugewiesenen Kompetenzen eine herausgehobene Stellung besitzt. Zum anderen ist die Wahl der Beigeordneten (vgl. auch hier Abschnitt 2.3.6) zumeist so ausgestaltet, dass die zu wählenden haupt- bzw. ehrenamtlichen Beigeordneten vom Rat nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt werden. Der Rat entscheidet zwar in einigen Bundesländern über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche von Beigeordneten und Bürgermeister bzw. besitzt in dieser Angelegenheit ein Mitspracherecht, dennoch ist der Bürgermeister (mit Ausnahme Hessens, siehe § 66 Hessische Gemeindeordnung) auch nach rechtlichen Gesichtspunkten der Leiter der Verwaltung.¹⁸

Die *Wahlperiode* für die Ratswahl beträgt in Bayern sechs, in allen anderen Bundesländern fünf Jahre. Die *Wahlverfahren* für die Bestimmung der Ratsmitglieder haben sich in den Bundesländern bis auf wenige Ausnahmen stark angenähert. So kann der Wähler in zehn Bundesländern im Rahmen einer *Verhältniswahl mit offenen Listen* Stimmen kumulieren (d.h. einem Kandidaten mehrere Stimmen geben) und panaschieren (d.h. Kandidaten aus verschiedenen Listen wählen oder Kandidaten aus Listen streichen). Dabei werden diese Prinzipien allerdings unterschiedlich angewendet. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz hat der Wähler maximal so viele Stimmen wie Ratsmitglieder zu wählen sind (d.h. beispielsweise in Frankfurt/Main 93 Stimmen). Dabei

18 Die einzige Möglichkeit der Räte, auf eine Veränderung in der Besetzung der Position des Bürgermeisters Einfluss zu nehmen, ist die Einleitung der Abwahl des Bürgermeisters, die bis auf Baden-Württemberg und Bayern in allen Bundesländern vorgesehen ist. In den Bundesländern, in denen die Möglichkeit einer Abwahl vorhanden ist, kann der Rat die Abwahl jedoch nur initiieren, wobei die Abstimmung über die Person des Bürgermeisters selbst von den Wahlberechtigten vorgenommen wird (vgl. Abschnitt 2.3.2).

können jeweils bis zu drei Stimmen auf einem Kandidaten kumuliert sowie Kandidaten aus anderen Listen übernommen werden. Die Stimmen für die einzelnen Kandidaten sind allerdings nur entscheidend für die Frage, welcher Bewerber einer Liste in den Rat einzieht (sogenannte „Unterverteilung“). Die Sitzverteilung unter den Listen („Oberverteilung“) erfolgt nach dem Prinzip der Verhältniswahl. Der Wähler kann allerdings auch auf Kumulieren und Panaschieren verzichten und sich auf das sogenannte „Listenkreuz“ für eine Liste beschränken. In diesem Fall wird die maximale Anzahl von Stimmen auf die Kandidaten der gewählten Liste verteilt. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat der Wähler drei Stimmen, die er entweder auf Kandidaten unterschiedlicher Listen verteilen (panaschieren) oder auf Kandidaten häufen (kumulieren) kann. Des Weiteren besteht auch in diesen Ländern die Möglichkeit, ein „Listenkreuz“ zu vergeben. Auch hier ist die Oberverteilung maßgeblich für die Anzahl der jeweiligen Mandate, die eine Liste erhält. Eine Besonderheit bildet die in Baden-Württemberg in über der Hälfte der Gemeinden praktizierte *unechte Teilortswahl* (§ 27 Baden-Württembergische Gemeindeordnung), bei der die Sitze nach dem Proporzverfahren zunächst auf die Teilorte einer Gemeinde aufgeteilt werden, wobei alle Wähler der Gemeinde über alle Teilortlisten abstimmen können (zu Einzelheiten siehe Löffler/Rogg 1985: 110 f.). Dieses Wahlverfahren soll die proportionale Repräsentation aller Ortsteile dadurch garantieren, dass die Ortsteile Mehrmannwahlkreise darstellen, in denen nur Kandidaten, die in diesem Ortsteil wohnen, gewählt werden können. Gleichzeitig soll das Prinzip der Wahl „aller durch alle“ verhindern, dass über die Teilsortwahl Kandidaten in den Rat einziehen, die Partikularinteressen ihres Teilortes vertreten und das Interesse der gesamten Gemeinde damit vernachlässigen. Eine Besonderheit in Bayern und Rheinland-Pfalz bildet das sogenannte *Vorkumulieren*, das darin besteht, dass einzelne Personen mehrfach auf der Liste aufgeführt werden können. Dies bedeutet, dass sie im Falle eines „Listenkreuzes“ dann automatisch mehr Stimmen erhalten als Personen, die nur einmal auf der Liste auftauchen. Eine zusätzliche Regel in Hessen und Sachsen bestimmt, dass eine Liste, die mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte, auch die absolute Mehrheit der Mandate erhält (*Mehrheitsklausel*). Diese Regelung ist notwendig, da es bei Ratswahlen in Gemeinden mit Wahlbereichen wegen des Berechnungsverfahrens für die Sitzverteilung vorkommen kann, dass sich aufgrund von Unzulänglichkeiten des gewählten Berechnungsverfahrens (nach Hare-Niemeyer bzw. d'Hondt) eine absolute Mehrheit der Stimmen nicht immer auch automatisch in einer absoluten Mehrheit der Mandate niederschlagen muss. In der Regel bestehen in den Ländern mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens keine expliziten Sperrklauseln. Ausnahmen bilden hier Rheinland-Pfalz und Thüringen, in denen im ersten Fall

„ein Dreiunddreißigstel“ (also rund 3%), im zweiten Fall 5% der Stimmen auf eine Liste entfallen müssen, damit diese überhaupt bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. In den anderen acht Ländern besteht zwar keine formale, allerdings die sogenannte *faktische Sperrklausel*, die sich dadurch ergibt, dass aufgrund der vorgegebenen Zahl an Ratsmitgliedern ein bestimmter Anteil an Stimmen für eine Liste notwendig ist, um wenigstens ein Mandat zu erhalten. In zwei Bundesländern werden unterschiedliche Varianten der *Verhältniswahl mit einer Stimme* angewendet. In Nordrhein-Westfalen findet bei Kommunalwahlen das Wahlverfahren der Landtagswahl Anwendung, d.h. der Wähler hat nur eine Stimme, mit der er eine Liste wählt. Diese Stimme ist zugleich die Listenstimme für den Wahlbezirk des Wählers als auch die Listenstimme für die Gemeinde. In Gemeinden besteht so (ähnlich wie bei der Landtagswahl) die Möglichkeit von Überhangmandaten. Im Saarland können Parteien bzw. Wählergruppen entweder mit Wahlbereichslisten oder mit einer Gesamtliste für eine Gemeinde antreten. In jedem Fall hat der Wähler – wie in Nordrhein-Westfalen auch – nur eine Stimme, die er für eine Liste abgeben kann. In Nordrhein-Westfalen besteht keine explizite Sperrklausel. Im Saarland benötigt ein Wahlvorschlag mindestens 5% der Stimmen, um Mandate zu erhalten. In Schleswig-Holstein schließlich wird das Wahlverfahren der *kompensatorischen Verhältniswahl* angewendet, d.h. dass Ratsmitglieder in Mehrmannwahlkreisen gewählt werden und über die Vergabe von Listenmandaten auf Gemeindeebene die Proportionalität zwischen den Parteien im Rat sichergestellt wird. Hier können – ähnlich wie bei der Bundestagswahl – „Mehrmandate“ (d.h. Überhangmandate) auftreten, die durch Ausgleichsmandate für die unterrepräsentierten Listen kompensiert werden. Auch hier wird die Gemeinde in mehrere Wahlbereiche eingeteilt, die – je nach Einwohnerzahl – Mehrmannwahlkreise mit unterschiedlicher Anzahl von zu wählenden Kandidaten sind. Jeder Wähler hat so viele Stimmen wie es in seinem Wahlbereich zu wählende Vertreter gibt. Eine Liste benötigt mindestens 5% der Stimmen oder wenigstens ein Mandat in einem der Wahlbereiche, um bei der Sitzzuteilung berücksichtigt zu werden (*Grundmandatsklausel*).

Die *Größe des Rates* ist in allen Bundesländern abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde. Dabei bestehen unterschiedliche Staffellungen, die der durchschnittlichen Größe der Gemeinden, der Verteilung über die Größenklassen innerhalb der einzelnen Länder und weiteren spezifischen Bedürfnissen der Länder Rechnung tragen. Bei der durch die Gemeindeordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen vorgeschriebenen Anzahl von Ratsmitgliedern ist immer zu berücksichtigen, dass diese die Zahl der zu wählenden Ratsmitglieder angeben, d.h. dass zur Ermittlung der tatsächlichen Anzahl der Ratsmitglieder in einigen Bundesländern zur Zahl der gewählten Ratsmitglieder der Bürgermeister hinzuzuzählen ist, der kraft Amtes Mitglied des Rates ist. Die niedrigste in einer Kommunalver-

fassung bzw. einem Kommunalwahlgesetz festgelegte Mitgliederzahl von Räten findet sich mit vier Ratsmitgliedern in Gemeinden bis zu 100 Einwohnern in Sachsen-Anhalt, die größte Zahl an Ratsmitgliedern ist in hessischen Gemeinden mit mehr als einer Million Einwohnern und 105 Ratsmitgliedern möglich.¹⁹

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich im Vergleich zwischen den Bundesländern die Räte bezüglich des Wahlverfahrens, der Mitgliederzahl sowie der Ausgestaltung ihrer über die Kernkompetenzen hinausgehenden Rechte deutlich unterscheiden (vgl. hierzu auch Buß 2002: 82 ff.). Grundsätzlich kann davon gesprochen werden, dass in einigen Bundesländern die Räte starke Gegengewichte zu den direkt gewählten Bürgermeistern bilden, also relativ starke Räte sind, während in anderen Bundesländern den Räten sehr starke Bürgermeister gegenüberstehen, was die Machtposition der Räte als schwach erscheinen läßt. Generell ist in Bezug auf das Verhältnis zwischen direkt gewähltem Bürgermeister und Rat zu sagen, dass die Räte gegenüber dem Bürgermeister insgesamt vergleichsweise schwach sind.

Dies rührt hauptsächlich daher, dass Ratsmitglieder gegenüber der Verwaltung schon dadurch strukturell im Nachteil sind, dass die Ratsmitglieder ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben.²⁰ Trotz Freistellungsklauseln für ehrenamtliche Ratsmitglieder, die ihre berufliche Tätigkeit betreffen, bedeutet die ehrenamtliche Tätigkeit als Ratsmitglied in der Regel mindestens einen, je nach politischer Situation und Verpflichtungsgrad jedoch meist mehrere Abendtermine pro Woche. So verwendeten Ende der 1980er Jahre Ratsmitglieder in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt knapp 60 Stunden pro Monat für die Ausübung ihres Ehrenamts (Simon 1988: 29).²¹ Der Aufwand wird dabei um so höher, je größer die Gemeinde ist; so wird etwa für eine nordrhein-westfälische Großstadt ein Zeitaufwand von ca. 120 Stunden monatlich angegeben (vgl. Kempf et al. 1988), was sich mit Beobachtungen aus anderen Bundes-

19 Frankfurt/Main als größte hessische Stadt fällt allerdings in die zweitgrößte Kategorie, so dass in Frankfurt bei der letzten Kommunalwahl 93 Ratsmitglieder gewählt wurden. Darüber hinaus besteht in Hessen die Möglichkeit (§ 38 Hessische Gemeindeordnung), dass die Räte die Zahl ihrer Mitglieder verringern. Von dieser Möglichkeit haben in der Zeit zwischen 2001 und 2006 in Hessen 13% der Räte Gebrauch gemacht (eigene Auszählung).

20 Nach den Ergebnissen unserer Befragung erhielten indes 98,5% der Ratsmitglieder eine Aufwandsentschädigung für ihre mit dem Ratsmandat in Verbindung stehenden Tätigkeiten.

21 Der tatsächlich Aufwand dürfte allerdings höher liegen, da in der Erhebung nur der Zeiteinsatz für Sitzungen und Gespräche, nicht aber für Aktenstudium etc. berücksichtigt wurde.

ländern deckt.²² Die Belastung der Ratsmitglieder ist außerdem deutlich gestiegen (vgl. Naßmacher 1989: 68). Der dadurch verursachte Zeitmangel führt dazu, dass im Rat und in den Fraktionen eine „Expertokratie“ um sich greift, d.h. dass zu den meisten Themen nur wenige, ausgewählte Ratsmitglieder genug Fachwissen mitbringen, um mit der Verwaltung fachlich „auf Augenhöhe“ diskutieren zu können (vgl. Reiser 2006: 92).

2.3 Institutionelle Stärke des Rates in den Bundesländern

Durch den „Siegeszug“ der süddeutschen Ratsverfassung hat zwar (wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben) eine Konvergenz stattgefunden, allerdings bestehen nach wie vor beim kommunalen „Entscheidungsdreieck“ zwischen Bürgermeister, Rat und weiteren Beigeordneten noch Divergenzen. Diese Divergenzen sollen im Folgenden beschrieben und in einen Index überführt werden, der die institutionelle Stärke des Rates in den einzelnen Bundesländern ausdrückt.²³ Die Vielzahl der unterschiedlichen zu berücksichtigenden Regelungen macht es notwendig, alle einzelnen Regelungen gesondert zu betrachten, um den

22 Berkemeier (1999: 74) gibt die Zeit, die ein Ratsmitglied einer Großstadt pro Jahr aufzuwenden hätte, wenn sich dieses adäquat mit jeder „halbwegs bedeutenden Vorlage“ beschäftigen würde, mit rund 1.500 Arbeitsstunden an.

23 Nach dem Wegfall der kommunalen Doppelspitze aus ehrenamtlichem Bürgermeister und hauptamtlichem Stadtdirektor in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bietet sich eine Typologie der Kommunalverfassungen an, die darauf abzielt, dass der Status des Bürgermeisters als Ratsvorsitzendem unterschiedlich ausgeprägt ist. Knemeyer (1999: 112 ff.) unterscheidet dabei drei Typen, nämlich a) die „duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze“, in der der Bürgermeister automatisch Ratsvorsitzender ist (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen), b) die „duale Rat-Bürgermeister-Verfassung mit Doppelspitze“, in der der Rat einen eigenen Ratsvorsitzenden wählt (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sowie c) der Magistratsverfassung, die nur noch in Hessen gilt und die eine strikte Trennung der Sphären von Rat und Magistrat (inklusive Bürgermeister) vorsieht. Niedersachsen ist deshalb nicht genau einzuordnen, weil der Bürgermeister zwar „geborenes“ Ratsmitglied ist, der Rat jedoch einen Vorsitzenden aus seiner Mitte wählt. Dieser kann, muss aber nicht der Bürgermeister sein, weshalb Niedersachsen nicht klar einem der beiden ersten Typen zugeordnet werden kann. Darüber hinaus besteht in der Literatur ein Dissens, ob überhaupt eine neue Typologie notwendig sei, oder ob die hergebrachte Einordnung – wenn auch auf das Basis anderer Indikatoren – modifiziert weitergelten kann. So werden die Kommunalverfassungen von Rheinland-Pfalz und dem Saarland beispielsweise weiterhin als „rheinische Bürgermeisterverfassung“ bezeichnet (Knemeyer 1999: 109). Auch die Frage, ob Brandenburg nach der Reform zur süddeutschen oder aufgrund der Anlehnung an das neue nordrhein-westfälische Modell eher zur norddeutschen Ratsverfassung gezählt werden soll, ist nicht geklärt (Holtkamp 2005: 28, Schefold/Neumann 1996: 11).

Besonderheiten jedes einzelnen Bundeslandes gerecht zu werden. Mit anderen Worten: Um die institutionelle Position des Rates zu beschreiben, wird im Folgenden nicht eine Typologie, sondern ein Index entwickelt, der eher als eine Typologie geeignet ist, die Varianzen zwischen den Bundesländern zum Ausdruck zu bringen.²⁴ Dabei wird davon ausgegangen, dass die Stärke des Rates durch seine formale Unabhängigkeit von sowie seine Kompetenzen gegenüber anderen Akteuren definiert wird. Der durch die Kommunalverfassung festgelegte Grad an Unabhängigkeit von und der ebenfalls durch die Kommunalverfassung definierte Umfang von Kompetenzen gegenüber anderen Akteuren eröffnet bzw. beschränkt die Handlungsspielräume des Rates.

Für die Konstruktion entsprechender Indizes kommen nur solche institutionellen Elemente in Frage, die a) aus formalen Rechtsetzungen ableitbar, b) miteinander vergleichbar und damit numerisch kodierbar sind, c) eine Varianz aufweisen und d) sich auf die beiden Hauptorgane der Gemeindeselbstverwaltung, nämlich den Bürgermeister und den Rat beziehen.²⁵ Damit ergeben sich in erster Linie die Landesverfassungen, die Kommunalverfassungen sowie die Kommu-

24 Für die Operationalisierung der Stärke der Bürgermeister existieren bereits Vorarbeiten. Für die Operationalisierung der Stärke des Rates liegen entsprechende Vorarbeiten nicht vor. Einen Index von „institutional strength“ für Bürgermeister im europäischen Vergleich haben Heinelt und Hlepas (2006: 38) konstruiert. Ein genauer Blick auf diesen Index zeigt, dass den Autoren die immer noch bestehenden Unterschiede zwischen den deutschen Bundesländern zumindest insofern berücksichtigt haben, als dass sie Hessen aufgrund der geltenden Magistratsverfassung separat von den anderen deutschen Bundesländern kodieren. Einen ähnlichen Weg wie Heinelt und Hlepas beschreitet Holtkamp (2005: 19f), dessen Operationalisierung der Stellung deutscher Bürgermeisters darin besteht, „die fünf gängigsten durch die Gemeindeordnung geregelten Kompetenzen des Bürgermeisters und des Rates“ zu analysieren. Eine wesentlich differenzierte Typologie ergibt sich, wenn die idealtypische Gegenüberstellung von Rat und Bürgermeister, also die „checks and balances“, wie sie von Buß (2002: 90 ff.) thematisiert wird, zur Konstruktion eines Index verwendet wird. Allerdings erfasst auch Buß nicht alle institutionellen Varianzen, die die Stellung des Bürgermeisters und des Rats betreffen. Aus diesen Gründen hat Egner (2007: 77-99) eigene institutionelle Variablen für die Bemessung der institutionellen Stärke deutscher Bürgermeister konstruiert, auf die im Weiteren zurückgegriffen wird.

25 Die in den Bundesländern unterschiedlich ausgestalteten nichtelektoralen, direktdemokratischen Entscheidungsverfahren (Bürgerantrag, -begehren und -entscheid) werden in der Analyse nicht berücksichtigt. Zwar können drohende Bürgerbegehren Auswirkungen auf das Verhalten von politischen Akteuren haben (beispielsweise im Sinne eines „voraussetzenden Gehorsams“ seitens der Gemeindeorgane); ob sich jedoch – und wenn ja, in welcher Weise – solche direktdemokratischen Elemente letztlich auf die Stärke des Bürgermeisters oder die des Rates (oder beide) auswirken, ist nicht allgemeingültig zu klären, sondern hängt von der konkreten Situation vor Ort ab, d.h. vom zu entscheidenden Gegenstand und u.U. von der parteipolitischen Konstellation.

nalwahlgesetze der Bundesländer als die Quellen, aus denen die institutionellen Variablen zusammenzustellen sind. Dabei sollen die einzelnen institutionellen Merkmale zunächst zu sechs Gruppenindizes zusammengefasst werden, wobei diese dann zum Schluss in einen Gesamtindex überführt werden. Abgedeckt werden alle unterschiedlich ausgestaltbaren Bereiche der horizontalen Arrangements nach Voigt (1992: 7), der feststellt, dass sich die „Gemeindeordnung [...] mit Hilfe von vier Strukturmerkmalen systematisieren [lässt]: Verteilung von Kompetenzen in der Kommunalpolitik, Art der Verwaltungsführung, Verbindung oder Trennung der Funktionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden, Wahlmodus des Verwaltungschefs“.

In den folgenden Abschnitten werden deshalb zunächst die basalen Merkmale von Rat und Bürgermeister vergleichend als Einzelmerkmale dargestellt und in Gruppenindizes überführt.²⁶ Alle Merkmale sind als institutionelle Einzelvariablen ausgestaltet, die dichotom bzw. trichotom kodiert werden, d.h. die Variablen können die Werte „1“ (starker Rat), „ $\frac{1}{2}$ “ (mäßig starker Rat) oder „0“ (schwacher Rat) annehmen. Zum Schluss werden alle Einzelmerkmale in einen Gesamtindex der Stärke des Rates überführt.

2.3.1 Wahl des Bürgermeisters

Die sich in den Bundesländern unterscheidenden *Wahlverfahren* der Bürgermeister (vgl. Egner 2007: 78 f.) werden hier nicht reflektiert, weil sie für die institutionelle Stärke der Räte irrelevant sind. Anders sieht es bei der Bewertung der Amtszeit aus, denn eine *verbundene Wahl* von Rat und Bürgermeister kann eine schwache Position des Bürgermeisters indizieren. In diesen Fällen ist ein Bürgermeisterkandidat hochgradig davon abhängig, dass er im Ratswahlkampf als eigenständiger Kandidat identifiziert werden kann und dass die Partei, mit der er gleichsam gemeinsam vor die Wähler tritt, zumindest kein negatives Licht auf ihn wirft. Das gilt um so mehr für Fälle, in denen sich Amtsinhaber zur Wiederwahl stellen. Ist die Wahl von Rat und Bürgermeister verbunden, wird die entsprechende Institutionenvariable IN01 deshalb mit „1“ kodiert. Die Fälle, in denen die Amtszeit von Rat und Bürgermeister nicht verbunden sind, werden auf die anderen beiden Ausprägungen verteilt. So ist ein Bürgermeister, dessen

26 Die einzelnen Indikatoren für die Stärke des Rates werden dabei jeweils in einem additiven Index zusammengefasst, wobei die Indikatoren hinsichtlich ihres Beitrags zum Index jeweils gleich gewichtet werden. Dies mag zunächst willkürlich erscheinen, weil intuitiv angenommen werden kann, dass einige Indikatoren wichtiger sind als andere. Eine unterschiedliche Gewichtung wäre allerdings nur dann zu vertreten, wenn eine solche ungleiche Bewertung auf der Basis von theoretischen Überlegungen ableitbar wäre.

Wahlperiode zwar genau so lang oder nur ein Jahr länger ist als die des Rates, nicht gänzlich unabhängig von den oben beschriebenen Einflüssen. Gerade bei einer gegenüber der Ratswahlperiode verschobenen Amtszeit führt diese aber zu einer deutlichen Entzerrung der Wahlkämpfe zum Rat und zum Bürgermeisteramt.²⁷ Deshalb wird die Variable in solchen Bundesländern, in denen die Wahl nicht verbunden ist, die Amtszeit des Bürgermeisters aber nur 5 oder 6 Jahre beträgt, mit „½“ kodiert. Ist die Amtszeit des Bürgermeisters bei unverbundener Wahl sehr lange (7 oder 8 Jahre), ist der Bürgermeister noch unabhängiger von der Ratswahl – im Extremfall kann der Bürgermeister so drei Räte mit unterschiedlichen Konstellationen erleben, bevor seine eigene Position zur Wahl steht. Dies führt auch dazu, dass der Bürgermeister im Zweifelsfall auch eine Ratswahlperiode mit einem ihm „feindlich“ gesinnten (d.h. von anderen Parteien dominierten) Rat relativ gelassen „abwarten“ kann, um zu hoffen, dass bei der folgenden Ratswahl eine andere Mehrheit zustande kommt, mit der er eher kooperieren kann. In diesem Fall wird die Variable mit „0“ kodiert.

Tabelle 3: Institutionelle Merkmale I (Wahl des Bürgermeisters)

Bundesland	IN01	IN02	IX1
Baden-Württemberg	0	0	0,00
Bayern	1	1	1,00
Brandenburg	0	0	0,00
Hessen	½	0	0,25
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0,00
Niedersachsen	1	0	0,50
Nordrhein-Westfalen	1	0	0,50
Rheinland-Pfalz	0	0	0,00
Saarland	0	0	0,00
Sachsen	0	0	0,00
Sachsen-Anhalt	0	0	0,00
Schleswig-Holstein	0	0	0,00
Thüringen	½	0	0,25

Auch die Frage, welche Optionen ein Interessent für das Amt der Bürgermeisters in Hinblick auf seine Kandidatur besitzt, kann entscheidend sein. So ist die

27 Gleichwohl besteht zwischen Bürgermeister-Direktwahl und Ratswahl ein statistischer Zusammenhang dergestalt, dass die Partei des bei der Direktwahl erfolgreichen Kandidaten bei der folgenden Ratswahl gegenüber den anderen Parteien und Wählergruppen überdurchschnittlich abschneidet. Dieser Effekt ist zumindest für Hessen, Rheinland Pfalz und das Saarland empirisch nachgewiesen worden, wobei auch ein Zeitfaktor identifiziert werden konnte (Stoiber/Egner 2008). Demnach steigt der Gewinn der „Bürgermeisterpartei“ bei nachfolgenden Ratswahlen mit der zeitlichen Nähe der Bürgermeister-zur Ratswahl.

Unabhängigkeit eines Bürgermeisters dann höher, wenn es möglich ist, als *Einzelbewerber* anzutreten. In diesem Falle kann ein Kandidat unabhängig davon, ob Ratsfraktionen, Parteien oder Wählergruppen seine Kandidatur unterstützen, zur Wahl antreten. Das betrifft insbesondere Amtsinhaber, die – entsprechende Popularität vorausgesetzt – notfalls ohne Unterstützung der Ratsmehrheit in den Wahlkampf gehen und ihre Position verteidigen können. Ist ein Antritt als Einzelbewerber möglich, wird die entsprechende Institutionenvariable *IN02* mit „0“ kodiert. Ist ein Kandidat hingegen darauf angewiesen, dass eine Ratsfraktion, eine Partei oder eine Wählergruppe ihn nominiert, ist die Ausprägung der Variable „1“.

Die Werte beider Variablen werden addiert und in den Index der Stärke des Rates in Bezug auf die Wahl des Bürgermeisters überführt (*IX1*), wobei dieser Indexwert wiederum auf einer Skala von 0 bis 1 standardisiert wird (siehe Tabelle 3).

2.3.2 Abwahl des Bürgermeisters

Die Direktwahl der Bürgermeister ist zwar in allen dreizehn Flächenländern verankert, die Regelungen zur *Abwahl von Amtsinhabern*, die sich nach ihrer Wahl als ungeeignet herausgestellt haben, variieren indes recht stark zwischen den Bundesländern. Bis auf Bayern und Baden-Württemberg, wo die Gemeindeordnungen eine Abwahl des Bürgermeisters nicht vorsehen, bestehen in allen anderen Bundesländern Regelungen für die Abwahl. Dabei kann die Abwahl selbst grundsätzlich nur von den Wahlberechtigten vorgenommen werden. Bis es jedoch zur Abwahlhandlung selbst kommt, sind – je nach Bundesland – zuerst weitere Voraussetzungen, in der Regel ein Beschluss des Rates, vonnöten. Zudem reicht für die Abwahl in den meisten Ländern nicht die Mehrheit der Abstimmenden; diese muss auch mindestens einen festgelegten Anteil der Wahlberechtigten erreichen. Hierdurch soll verhindert werden, dass es bei relativ niedriger Wahlbeteiligung einer gut organisierten, kleinen Minderheit von Wahlberechtigten möglich ist, einen Bürgermeister aus dem Amt zu entfernen.

Für die in diesem Abschnitt eingeführten institutionellen Unterscheidungsmerkmale werden drei Variablen eingeführt, die die Modalitäten für die Abwahl der Bürgermeister repräsentieren. Sie sind in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Institutionelle Merkmale II (Abwahl des Bürgermeisters)

Bundesland	IN03	IN04	IN05	IX2
Baden-Württemberg	0	0	0	0,00
Bayern	0	0	0	0,00
Brandenburg	1	1	½	0,83
Hessen	1	1	½	0,83
Mecklenburg-Vorpommern	1	1	½	0,83
Niedersachsen	1	0	0	0,33
Nordrhein-Westfalen	1	1	½	0,83
Rheinland-Pfalz	1	1	½	0,83
Saarland	1	1	½	0,83
Sachsen	1	1	0	0,67
Sachsen-Anhalt	1	½	0	0,50
Schleswig-Holstein	1	1	½	0,83
Thüringen	1	1	½	0,83

Dabei gilt folgende Kodierung: Kann der Rat die Abwahl des Bürgermeisters einleiten (IN03), besitzen Räte eine stärkere Position (Wert „1“) als die, die eine Abwahl des Bürgermeisters nicht einleiten können (Wert „0“). Genügt dabei die Unterstützung (IN04) der Hälfte der Ratsmitglieder, um diesen Antrag auf die Tagesordnung des Rates zu setzen oder ist für die Antragstellung in diesem Fall überhaupt kein Quorum vorgesehen, sind die Räte in einer stärkeren Position (Wert „1“) als die, bei denen zwei Drittel (Wert „½“) oder gar drei Viertel (Wert „0“) aller Ratsmitglieder den Antrag unterstützen müssen, was einen breiten Konsens im Rat voraussetzt. Die gleiche Kodierung gilt für den Beschluss des Rates, der letztlich die Abwahlprozedur einleitet (IN05). Auch hier sind unterschiedliche Quoren vorgesehen, die den Rat mehr oder weniger stark entscheidungsfähig machen.

Damit sind die für den Rat relevanten institutionellen Regeln, die sich ausschließlich auf den Bürgermeister beziehen – nämlich die Modalitäten zur Wahl und Abwahl von Bürgermeistern – in institutionellen Variablen kodiert. Die drei Variablen werden in den Index IX2 überführt und standardisiert, so dass er sich zwischen den Werten „0“ (=sehr schwacher Rat) und „1“ (=sehr starker Rat) bewegt.

2.3.3 Allgemeine Kompetenzverteilung

Im Rahmen der *allgemeinen Kompetenzverteilung* zwischen Rat und Bürgermeister werden zwölf Unterscheidungsmerkmale zur Definition der institutionellen Stärke des Rates herangezogen.

Zunächst ist für die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister entscheidend, welches der beiden Organe Entscheidungen trifft, die in der Kom-

munalverfassungen keinem der beiden als alleinigem Machtbereich zugeordnet sind (IN06). Hierbei bestehen drei Möglichkeiten; entweder es besteht „*Auffangzuständigkeit*“ des Rates, d.h. ihm fallen automatisch alle Kompetenzen und die Entscheidungshoheit zu, wenn die Entscheidung bzw. Kompetenz nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugeordnet ist, oder es besteht sogar eine „*Allzuständigkeit*“ des Rates, d.h. dass der Rat in allen Angelegenheiten Entscheidungen treffen kann. Besteht Allzuständigkeit des Rates, kann die institutionelle Position des Rates als stark bezeichnet werden (Ausprägung „1“). Besitzt der Rat hingegen nur die Auffangzuständigkeit, ist seine Stellung schon schwächer (Ausprägung „½“), besitzt der Rat weder Auffang- noch Allzuständigkeit, schwächt dies die Handlungsoptionen des Rates enorm, weshalb ihm dann die Ausprägung „0“ zugeordnet wird. Das zweite zentrale Merkmal ist das je nach Kommunalverfassung vorhandene oder nicht vorhandene *Rückholrecht* des Rates (IN07). Besitzt der Rat ein Rückholrecht, bedeutet dies, dass er an den Bürgermeister übertragene Aufgaben jederzeit „zurückholen“, d.h. wieder an sich ziehen kann. Die Möglichkeit des Rates, dem Bürgermeister so einmal übertragene Handlungsvollmachten bzw. Entscheidungskompetenzen wieder entziehen zu können, falls letzterer (vermeintlich) nicht im Sinne des Rates (bzw. der Ratsmehrheit) handelt, stellt eine relevante Handlungsoption für den Rat dar, da der Bürgermeister unter diesen Umständen bei vielen Entscheidungen die Auffassung des Rates (bzw. was er dafür hält) berücksichtigen muss. Deshalb wird in Fällen, in denen ein generelles Rückholrecht des Rates besteht, die Stärke des Rates mit „1“ kodiert, andernfalls mit „0“. Die nächsten drei Variablen beziehen sich auf den Grad der *Informationskontrolle*, die der Rat gegenüber der Verwaltung ausübt bzw. ausüben kann. Die Variable IN08 bildet dabei das vorhandene oder nicht vorhandene generelle Informationsrecht des Rates in allen Bereichen der gemeindlichen Verwaltung ab. Besitzt der Rat kein generelles Informationsrecht, sind seine Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung (und damit dem Bürgermeister) beschränkt, was zu einer Kodierung von „0“ auf dieser Variable führt. Besteht hingegen ein solches generelles Informationsrecht des Rates, wird die Ausprägung „1“ vergeben.

Es ist jedoch nicht nur von Belang, ob der Rat als Ganzes (d.h. in der Regel die Mehrheit des Rates) ein generelles Informationsrecht besitzt. Mindestens genau so wichtig für die Durchführung der Ratsarbeit – vor allem für die Ratsopposition – ist, ob auch die Ratsminderheit ein Recht auf *Akteneinsicht* besitzt (IN09). Ist dies der Fall, muss die Verwaltung in jedem Fall auch solchen Fraktionen Einsicht in verwaltungsinterne Unterlagen gewähren, wodurch die Position des Rates in den entsprechenden Bundesländern dann stärker ausgeprägt ist (Wert „1“) als in Ländern, in denen das Akteneinsichtsrecht nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet ist (Wert „0“). Die Frage des Akteneinsichtsrechts wird

auch noch in eine weiteren Variable überführt, die diesmal das Akteneinsichtsrecht einzelner Ratsmitglieder (IN10) abbildet. Ist das Recht auf Akteneinsicht so ausgestaltet, dass nicht nur eine organisierte Ratsminderheit, sondern sogar ein einzelnes Ratsmitglied Einsicht in verwaltungsinterne Unterlagen verlangen kann, können sich im bestimmten Bereichen fachkundige Ratsmitglieder detailliert informieren und den Bürgermeister in der Ratssitzung mit fachlichen Fragen oder Alternativkonzepten konfrontieren. Dies würde die Position des Bürgermeisters schwächen, da die gesamte Verwaltungsführung damit auch für die politischen Gegner des Bürgermeisters im Rat – zumindest theoretisch – sehr transparent würde und dem Bürgermeister damit Fehlentscheidungen klar zugerechnet werden könnten. Ist das Akteneinsichtsrecht also als Recht einzelner Ratsmitglieder ausgestaltet, besitzen alle Ratsmitglieder eine starke Position (Wert „1“); können einzelne Ratsmitglieder keine Einsicht verlangen, eine schwache Position (Wert „0“).

Zwei weitere wichtige Unterscheidungsmerkmale betreffen die Kompetenzen des Bürgermeisters im eigentlichen Kompetenzbereich des Rates. Zum einen geht es dabei um die Frage, ob der Bürgermeister ein *Ersatzbeschlussrecht* im Bereich des Rates hat (IN11), wenn der Rat wiederholt nicht entscheidungsfähig war, wenn er also beispielsweise mehrere Sitzungen hintereinander beschlussunfähig ist oder wenn ein Großteil der Ratsmitglieder wegen Befangenheit nicht an einer Abstimmung teilnehmen darf. Besitzt der Bürgermeister das Recht, in solchen Fällen an Stelle des Rates Entscheidungen zu treffen, eröffnet eine potentielle Selbstblockade des Rates größere Handlungsspielräume des Bürgermeisters, weshalb die institutionelle Position des Rates schwächer ist (Wert „0“) als in Bundesländern, in denen der Bürgermeister dieses Recht generell nicht besitzt (Wert „1“). Die zweite Frage betrifft die Ausgestaltung des *Eilentscheidungsrechtes* des Bürgermeisters in Angelegenheiten des Rates (IN12). Besitzt der Bürgermeister diese Kompetenz, kann er auf aktuelle Ereignisse reagieren ohne eine Sitzung des Rates mit einer entsprechenden Beschlussfassung abwarten müssen. Deshalb wird die Position des Rates bei einem Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters als schwach eingestuft (Wert „0“), während die Position des Rates ohne ein Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters als stark bezeichnet wird (Wert „1“). Für Regelungen, die Eilentscheidungen des Bürgermeisters nur zulassen, wenn der Ratsvorsitzende oder ein weiteres Mitglied des kollegialen Verwaltungsorgans zustimmt, wird die mittlere Kodierung (Wert „½“) gewählt.

Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 erwähnt, ist der Bürgermeister verpflichtet, die Beschlüsse des Rates rechtlich zu prüfen und rechtswidrige Beschlüsse des Rates zu beanstanden. In einigen Bundesländern kann der Bürgermeister Beschlüssen des Rates aber auch aus einem anderen Grund widersprechen, nämlich aus Gründen der *Gemeinwohlgefährdung*, d.h. wenn er der Auffassung ist, dass der Be-

schluss der Gemeinde Schaden zufügt (IN13). Ist diese Gefährdung durch einen Beschluss des Rates gegeben, kann der Bürgermeister mit dieser Begründung Ratsbeschlüsse vorerst außer Vollzug setzen. Ist diese Möglichkeit in der Kommunalverfassung vorgesehen, besitzt der Rat gegenüber dem Bürgermeister weniger Handlungsoptionen (Wert „0“) als Gemeinderäte in Bundesländern, in denen der Bürgermeister Widersprüche nur rein rechtlich begründen kann (Wert „1“).

Auch die Rekrutierung von Personal kann entscheidend für das Funktionieren der Gemeindeverwaltung und für die Durchsetzung eines politischen Programms seitens der Ratsmehrheit sein. Deshalb ist ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal, welches Organ über die Besetzung wichtiger Positionen innerhalb der Gemeindeverwaltung entscheidet. Kann der Bürgermeister Personen seines Vertrauens in entscheidende Positionen – beispielsweise die eines Amtsleiters oder Abteilungsleiters in einem wichtigen Dezernat – bringen, kann er seinen Informationsvorsprung und seine Machtposition gegenüber dem Rat ausbauen. Ist er hingegen darauf angewiesen, dass bei der Besetzung von wichtigen Positionen der Rat zustimmt, ist seine Position eher schwach. Die Stärke des Rates in Bezug auf die Personalrekrutierung wird dabei in zwei Variablen ausgedrückt, die zwischen der internen Willensbildung der Gemeinde bei der Rekrutierung und dem Vollzug der getroffenen Personalentscheidung differenzieren.

Bei der internen Willensbildung (IN14) ist der Rat dann schwach (Wert „0“), wenn der Bürgermeister Personalentscheidungen alleine bzw. im Rahmen des kollegialen Verwaltungsorgans treffen kann. Die Machtposition des Rates ist stark (Wert „1“), wenn das Recht der Stellenbesetzung für wichtige Positionen dem Rat bzw. seinen Ausschüssen vorbehalten ist. Müssen wichtige Stellen im Einvernehmen zwischen Bürgermeister und Rat besetzt werden, besitzt der Rat eine mittlere Stärke (Wert „ $\frac{1}{2}$ “).

Auch die Kompetenz zum formalen Vollzug der Personalentscheidung (IN15), d.h. die Hoheit über die Gestaltung der Arbeitsverträge etc., kann wichtig sein, da sie den Akteur, der diese Kompetenz besitzt, in eine Art Veto-Position bringt. Diese formale Möglichkeit, beispielsweise durch Obstruktion Personalentscheidungen blockieren zu können, dürften selten genutzt werden. Es besteht jedoch zumindest die Möglichkeit dazu. Gemeinderäte, die auf einen institutionellen Kontext verwiesen sind, in dem der Bürgermeister den Vollzug von Personalentscheidungen allein vornimmt, werden als schwach bezeichnet (Wert „0“). Ist der Rat für den Vollzug zuständig und hat der Bürgermeister demnach keine Chance, auf eine Personalentscheidung nachträglichen Einfluss auszuüben, besitzt der Rat eine starke Position (Wert „1“). Ist das kollegiale Verwaltungsorgan für den Vollzug zuständig, wird der Variable die Ausprägung „ $\frac{1}{2}$ “ zugeordnet.

Schließlich bilden zwei weitere wichtige Unterscheidungsmerkmale den Abschluss für die Definition der Dimension „Allgemeine Kompetenzverteilung“. Sie unterscheiden die Zuständigkeit der Organe für den Bereich der laufenden Verwaltung sowie der Fremdverwaltung (d.h. die Aufgaben im „übertragenen Wirkungskreis“). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Position des Rats um so schwächer ist, je mehr Aufgaben dem Bürgermeister explizit zugeordnet sind.

Ist der Bürgermeister alleine für die Aufgaben der Fremdverwaltung (IN16) zuständig, erhält die Variable die Ausprägung „0“, ansonsten die Ausprägung „1“. Die Kodierung gilt analog für die Geschäfte der laufenden Verwaltung (IN17).

In Tabelle 5 finden sich die zwölf definierten Variablen mit ihren Ausprägungen über die Bundesländer wieder. Der in der letzten Spalte der Tabelle konstruierte Index (IX3) besteht aus allen zwölf Variablen und wurde standardisiert, so dass er sich zwischen den Werten „0“ (=sehr schwacher Rat) und „1“ (=sehr starker Rat) bewegt.

Tabelle 5: Institutionelle Merkmale III (Allgemeine Kompetenzverteilung)

Bundesland	IN 06	IN 07	IN 08	IN 09	IN 10	IN 11	IN 12	IN 13	IN 14	IN 15	IN 16	IN 17	IX3
Baden-Württemberg	½	0	1	1	0	0	0	0	½	0	0	0	0,21
Bayern	½	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0,46
Brandenburg	½	1	1	1	1	1	½	1	1	1	0	0	0,75
Hessen	1	0	1	1	0	1	1	0	0	½	1	1	0,63
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0,33
Niedersachsen	0	1	1	1	0	1	½	1	½	0	1	0	0,58
Nordrhein-Westfalen	½	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0,54
Rheinland-Pfalz	½	0	1	1	0	1	0	0	½	0	0	0	0,33
Saarland	½	0	1	1	0	1	0	1	½	0	0	0	0,42
Sachsen	½	0	1	1	0	1	0	0	½	0	0	0	0,33
Sachsen-Anhalt	½	0	1	1	0	1	0	0	½	0	0	0	0,33
Schleswig-Holstein	0	0	1	1	1	1	0	1	½	0	0	0	0,46
Thüringen	½	0	1	1	0	0	0	1	½	0	0	0	0,33

2.3.4 Außenvertretung

Auch die *Außenvertretung* der Gemeinde ist in den Kommunalverfassungen unterschiedlich geregelt. Dieser Bereich wird durch vier Variablen operationalisiert, die im Folgenden näher erläutert werden.

Zunächst ist die Frage bedeutsam, wer der *politische Repräsentant* der Gemeinde ist (IN18). Ist in der Kommunalverfassung festgelegt, dass diese Funktion vom Bürgermeister wahrgenommen wird, bedeutet das, dass neben seiner Eigenschaft als Leiter der Verwaltung auch seine Funktion als „politische Füh-

rungepersönlichkeit“ formal festgeschrieben ist. Gemeinderäte, bei denen laut Kommunalverfassung diese Funktion der Bürgermeister besitzt, sind schwächer (Wert „0“) als solche, in denen diese Funktion durch die institutionellen Arrangements anderen Personen (beispielsweise dem Ratsvorsitzenden) oder etwa dem kollegialen Verwaltungsorgan zugeteilt ist, dessen Mitglieder ja auch vom Rat bestimmt werden (Wert „1“).

Die zweite Variable bezieht sich auf den formalen Aspekt des *Abschlusses von Verträgen* im Namen der Gemeinde (IN19). Diese gehören zwar in der Regel zum exekutiven Bereich, d.h. sie sind Ausfluss des Vollzugs von Beschlüssen der zuständigen Organe (entweder expliziter Beschlüsse oder im Rahmen der laufenden Verwaltung in praktischer Erfüllung des beschlossenen Haushaltes). Trotzdem kann es von Bedeutung sein, wer die Verträge („Verpflichtungsgeschäfte“) ausfertigt, da dieser Akteur zumindest über formale Blockadeoptionen bzw. die Option der Aufschiebung verfügt. Deshalb können solche Gemeinderäte, bei denen für den Abschluss von Verträgen alleine die Bürgermeister verantwortlich sind, als schwache Räte bezeichnet werden (Wert „0“), während in Gemeinden, in denen der Bürgermeister solche Verpflichtungen vom Ratsvorsitzenden gegenzeichnen lassen muss, die Position des Rates stärker ist (Wert „1“). Eine Zwischenform besteht dort, wo der Bürgermeister zwar nicht die Zustimmung des Ratsvorsitzenden benötigt, aber trotzdem der Erste Beigeordnete bzw. ein Beamter der Verwaltung als Stellvertreter des Bürgermeisters gegenzeichnen muss (Wert „½“).

Die übrigen beiden Variablen beziehen sich auf die dem Bürgermeister durch die Kommunalverfassung zugewiesenen bzw. nicht zugewiesenen Kompetenzen im Bereich der nicht direkt zur Gemeindeverwaltung gehörenden, aber unter dem Einfluss der Gemeinde stehenden *Unternehmungen*. Hierzu zählen neben den Zweckverbänden (IN20) – die in allen Bereichen der Daseinsvorsorge wie Abfallbeseitigung, Wasserver- und Abwasserentsorgung tätig sein können – auch die Beteiligungsunternehmen (IN21), d.h. die Unternehmen, an denen die Gemeinde Anteile besitzt bzw. die sich in ihrem vollständigen Besitz befinden. Ist festgelegt, dass der Bürgermeister die Gemeinde kraft seines Amtes in den Organen von *Zweckverbänden* vertritt, besitzt der Rat einen kleineren politischen und haushaltsplanerischen Spielraum (Wert „0“), als in Gemeinden, in denen der Bürgermeister kein „geborener“ Vertreter seiner Gemeinde in Zweckverbänden ist (Wert „1“). Überlässt die Kommunalverfassung die Festlegung der Vertretung der Zweckverbandssatzung, wird dies mit „½“ bewertet. Diese Definition der Variablenausprägung gilt auch für die Beteiligungsunternehmen: Ist der Bürgermeister „geborenes“ Mitglied in den Organen derselben, besitzt der Rat geringeren Einfluss (Wert „0“) als Gemeinderäte in den Bundesländern, in denen der Bürgermeister nicht automatisch diesen Organen angehört (Wert „1“).

In Tabelle 6 finden sich die vier definierten Variablen mit ihren Ausprägungen über die Bundesländer wieder. Der in der letzten Spalte der Tabelle konstruierte Index (IX4) besteht aus allen vier Variablen und wurde standardisiert, so dass er sich zwischen den Werten „0“ (=sehr schwacher Rat) und „1“ (=sehr starker Rat) bewegt.

Tabelle 6: Institutionelle Merkmale IV (Außenvertretung)

Bundesland	IN18	IN19	IN20	IN21	IX4
Baden-Württemberg	0	0	0	0	0,00
Bayern	0	0	0	0	0,00
Brandenburg	0	1	0	0	0,25
Hessen	1	½	1	1	0,88
Mecklenburg-Vorpommern	0	½	0	0	0,13
Niedersachsen	0	0	½	1	0,38
Nordrhein-Westfalen	0	½	1	1	0,63
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0,00
Saarland	0	0	0	0	0,00
Sachsen	0	0	0	0	0,00
Sachsen-Anhalt	0	0	1	0	0,25
Schleswig-Holstein	0	0	0	1	0,25
Thüringen	0	0	0	0	0,00

2.3.5 Binnenverhältnis zwischen Bürgermeister und Rat

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die in den Bundesländern unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister dargestellt. Allerdings wird durch die bisher vorgenommene Operationalisierung nicht die gesamte Bandbreite des Verhältnisses von Rat und Bürgermeister beschrieben. Bisher ist die Rolle des Bürgermeisters *im* Rat unberücksichtigt geblieben. Dieses *Binnenverhältnis* soll in diesem Abschnitt ausgeleuchtet werden. Dabei geht es darum, die Stärke des Rates dadurch zu bestimmen, dass untersucht wird, welchen Einfluss der Bürgermeister aufgrund seiner institutionellen Stellung auf den Rat und dessen Entscheidungen nehmen kann. Es geht also nicht um die Stärke des Bürgermeisters *gegenüber* dem Rat, sondern die Stärke des Bürgermeisters *im* Rat. Diese wird durch fünf Unterscheidungsmerkmale operationalisiert.

Zuerst ist von Bedeutung, ob der Bürgermeister überhaupt *Mitglied des Rates* ist (IN22). Schreibt die Kommunalverfassung vor, dass der Hauptverwaltungsbeamte dem Rat als Vollmitglied angehört, also bei allen Entscheidungen des Rates stimmberechtigt ist, eröffnet ihm das größeren Einfluss gegenüber dem Rat (Wert „0“) als solchen Amtskollegen, die in Ländern amtieren, in denen die Kom

munalverfassung keine „geborene“ Ratsmitgliedschaft des Bürgermeisters bzw. damit eine strikte Trennung von Bürgermeister und Rat vorsieht (Wert „1“).

Unabhängig davon, ob der Bürgermeister stimmberechtigtes Mitglied des Rates ist, ist von Bedeutung, ob der Bürgermeister automatisch das Amt des *Ratsvorsitzenden* bekleidet (IN23). In dieser Funktion kann es ihm möglich sein, die Verhandlungen im Rat zu steuern und in seinem Sinne zu beeinflussen. Ist der Bürgermeister also „geborener“ Ratsvorsitzender, ist der Rat in seinen Handlungsoptionen eingeschränkter (Wert „0“) als in den Fällen, in denen der Bürgermeister kein geborener Ratsvorsitzender ist (Wert „1“). Daneben besteht die Möglichkeit, dass die Kommunalverfassung das Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat festschreibt, die Wahl des Ratsvorsitzenden aber dem Rat überlässt. Dieser kann dann den Bürgermeister auch zum Ratsvorsitzenden wählen, kann sich aber auch dadurch für die Trennung von Bürgermeister und Ratsvorsitz entscheiden, dass er ein anderes Ratsmitglied zum Vorsitzenden wählt.²⁸ Falls die Möglichkeit besteht, dass der Rat seinen Vorsitzenden wählen kann, wird die Ausprägung „1/2“ gewählt.

Das dritte Unterscheidungsmerkmal bildet den vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Automatismus in Bezug auf den *Vorsitz in den Ratsausschüssen* ab (IN24). Die Kommunalverfassung kann bestimmen, dass der Bürgermeister allen Ausschüssen des Rates vorsitzt, was ihm zusätzlichen Einfluss auf die Entscheidungen des Rates sichert, da in den Ausschüssen die Entscheidungen des Rates auf fachlicher Ebene vorbereitet werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da in den Ausschüssen vielfach komplexe Materie zu bewältigen ist, mit deren Befassung die Gesamtheit der Ratsmitglieder (zumal aus zeitlichen Gründen) schlicht überfordert wäre. Ist der Bürgermeister „geborener“ Vorsitzender in den vielfach vorentscheidenden Ausschüssen, schwächt dies somit die Position des Rates (Wert „0“). Ist der Bürgermeister zwar „geborenes“ Ratsmitglied, aber nicht per definitionem auch Vorsitzender aller Ausschüsse, kann er zumindest – wie jedes andere Ratsmitglied auch – vom Rat zum Ausschussvorsitzenden gewählt werden. Steht diese Möglichkeit offen, kann der Position des Rates zumindest noch mittlere Stärke zugeschrieben werden (Wert „1/2“). Das Gleiche gilt, wenn vorgesehen ist, dass der Bürgermeister zumindest in den wichtigen Ausschüssen – wie dem Hauptausschuss oder dem Finanzausschuss –

28 Beides kann für den Rat Vor- und Nachteile haben. Ob der Bürgermeister dann tatsächlich zum Ratsvorsitzenden gewählt wird, hängt u.a. von der Parteienkonstellation im Rat und der persönlichen Einstellung des Bürgermeisters ab (vgl. hierzu exemplarisch Egner 2005: 104, Fußnote 54).

automatisch den Vorsitz übernimmt. In Ländern, in denen der Bürgermeister durch Festlegung kein Ausschussvorsitzender sein kann, da der Rat die Ausschussvorsitzenden aus seiner Mitte wählt und damit der Bürgermeister nicht einmal zum Kreis der potentiellen Kandidaten zählt, da er dem Rat nicht angehört, wird die Variable mit dem Wert „1“ kodiert, da dies eine Stärke des Rates gegenüber dem Bürgermeister impliziert.

Von Bedeutung kann auch sein, wer für die *Aufstellung der Tagesordnung* für die Sitzungen des Rates verantwortlich ist (IN25). Ist dem Bürgermeister diese Aufgabe zugeordnet, kann er ohne große Probleme „seine“ Themen auf die Ratsagenda setzen, d.h. den Rat mit seinen Politikentwürfen beschäftigen. Damit ist der Rat schwächer (Wert „0“) als in Bundesländern, in denen der Bürgermeister nicht die Tagesordnung des Rates bestimmt, sondern in denen dafür der gewählte Ratsvorsitzende verantwortlich ist (Wert „1“). Wird die Tagesordnung im Einvernehmen zwischen Bürgermeister und Ratsvorsitzendem aufgestellt, wird der Wert „½“ eingesetzt.

Das letzte Unterscheidungsmerkmal betrifft die formale Zuständigkeit für die *Vorbereitung der Ratsbeschlüsse* (IN26). Das Organ, das hierfür verantwortlich ist, kann auf die Entscheidungen des Rates einen großen Einfluss besitzen. Wie bereits dargestellt, kann der Rat sich nicht mit allen Detailfragen beschäftigen und alle Handlungsoptionen prüfen, so dass im Rahmen von Politikprozessen gewisse Vorentscheidungen getroffen werden. Auch das Recht zur Formulierung einer Beschlussvorlage für den Rat ist eine Möglichkeit, Ratsentscheidungen zu beeinflussen. Bereitet der Bürgermeister oder das kollektive Verwaltungsorgan die Entscheidungen des Rates vor, ist der Rat folglich in einer schwachen Position (Wert „0“). Der Rat ist hingegen als stark einzustufen (Wert „1“), wenn er selbst bzw. die Ratsausschüsse für die Vorbereitung der Beschlüsse verantwortlich ist.

In Tabelle 7 finden sich die fünf definierten Variablen mit ihren Ausprägungen über die Bundesländer wieder. Der in der letzten Spalte der Tabelle konstruierte Index (IX5) besteht aus allen fünf Variablen und wurde standardisiert, so dass er sich zwischen den Werten „0“ (=sehr schwacher Rat) und „1“ (=sehr starker Rat) bewegt.

Tabelle 7: Institutionelle Merkmale V (Rolle des Bürgermeisters im Rat)

Bundesland	IN22	IN23	IN24	IN25	IN26	IX5
Baden-Württemberg	0	0	0	0	0	0,00
Bayern	0	0	0	0	0	0,00
Brandenburg	0	½	½	½	1	0,50
Hessen	1	1	1	1	0	0,80
Mecklenburg-Vorpommern	1	1	1	½	1	0,90
Niedersachsen	0	½	½	0	0	0,20
Nordrhein-Westfalen	0	0	½	0	0	0,10
Rheinland-Pfalz	0	0	½	0	0	0,10
Saarland	1	0	½	0	0	0,30
Sachsen	0	0	0	0	0	0,00
Sachsen-Anhalt	0	1	½	½	0	0,40
Schleswig-Holstein	1	1	1	1	1	1,00
Thüringen	0	0	0	0	1	0,20

2.3.6 Die weiteren Wahlbeamten

Die Kommunalverfassungen aller Länder sehen neben dem direkt gewählten Bürgermeister weitere vom Rat zu wählende kommunale Wahlbeamte bzw. Ehrenbeamte vor. Diese weiteren – hauptamtlichen oder ehrenamtlichen – Wahlbeamten tragen in den meisten Bundesländern die Bezeichnung „Beigeordnete“ oder „Stadträte“ (in Bayern „berufsmäßiger Stadtrat“), in Sonderfällen auch gesonderte Bezeichnungen, die ihre Tätigkeit näher beschreiben („Kämmerer“, „Stadtbaurat“ usw.) oder sonstige Bezeichnungen, die aus historischen Gründen weitergeführt werden (u.a. „Senator“ in einigen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns). Der Einfachheit halber werden alle hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten mit Ausnahme des Bürgermeisters im weiteren Verlauf als „hauptamtliche Beigeordnete“, alle vom Rat gewählten Ehrenbeamten auf Zeit als „ehrenamtliche Beigeordnete“ bezeichnet.

In vier Kommunalverfassungen ist zudem ein kollegiales Verwaltungsorgan vorgesehen (Brandenburg: „Hauptausschuss“, Hessen: „Gemeindevorstand“ bzw. „Magistrat“, Niedersachsen: „Verwaltungsausschuss“, Nordrhein-Westfalen: „Verwaltungsvorstand“) dem der Bürgermeister sowie ehrenamtliche und/oder hauptamtliche Beigeordnete angehören. In den Kommunalverfassungen der übrigen zehn Bundesländer ist der Status der Beigeordneten in allen Kommunalverfassungen ähnlich. Beigeordnete sind ehren- bzw. hauptamtliche Beamte auf Zeit, die vom Rat für bestimmte Wahlperioden gewählt werden und einen Teil der Gemeindeverwaltung, in der Regel ein thematisch abgegrenztes Ressort, leiten (bzw. im Falle von ehrenamtlichen Beigeordneten: leiten können). Dabei ist die Varianz der Regelungen in den einzelnen Bundesländern sehr groß. Aus

Gründen der Übersichtlichkeit werden die in den einzelnen Bundesländern bestehenden Regelungen in diesem Abschnitt nicht systematisch analysiert, sondern insofern verglichen, als dass Status und Bedeutung der Beigeordneten in den einzelnen Bundesländern aufeinander abfolgend dargestellt werden. Am Ende des Abschnitts folgt analog zu der bereits vorgenommenen Operationalisierung die Kodierung der Variablen sowie eine Zusammenfassung.

In *baden-württembergischen* Gemeinden kann der Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters hauptamtliche Beigeordnete für die Dauer von acht Jahren wählen; ehrenamtliche Beigeordnete sind nicht vorgesehen. Die Wahl findet in jeweils getrennten Wahlgängen statt. Werden mehrere Beigeordnete gewählt, sollen die Fraktionen im Rat bei der Wahl nach ihrem Stärkeverhältnis berücksichtigt werden (*Proporzgebot*). Einer der gewählten Beigeordneten wird außerdem zum „Ersten Bürgermeister“ gewählt und vertritt in dieser Funktion den direkt gewählten Bürgermeister. Jeder Beigeordnete leitet sein Ressort eigenständig; der Bürgermeister ist jedoch gegenüber den Beigeordneten weisungsbefugt. In der Realität ist diese Weisungsbefugnis allerdings zumindest zu hinterfragen, da die Beigeordneten in der Regel die Unterstützung zumindest der Ratsfraktion ihrer eigenen Partei besitzen, mithin eine Art „Verwaltungspluralismus“ besteht, die sich darin manifestiert, dass Bürgermeister und Beigeordnete in der Regel ein kollegiales Verhältnis zueinander besitzen und die gemeinsame Arbeit eher durch Kompromisse als durch strikte Weisungen geprägt ist (vgl. Wehling 2003: 27). Den Zuschnitt der Ressorts kann der Bürgermeister nur im Einvernehmen mit dem Rat verändern. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat (vgl. Buß 2002: 85f).

In *bayerischen* Gemeinden werden die Beigeordnete als „berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder“ bezeichnet und vom Rat für eine Amtszeit von höchstens sechs Jahren gewählt.²⁹ Ob die Gemeinde berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder besitzt, hängt von der Hauptsatzung ab. Zudem wählt der Rat ein oder zwei sogenannte „weitere Bürgermeister“, die hauptamtlich tätig sein können. Der direkt gewählte Bürgermeister („Erster Bürgermeister“) kann Aufgaben der laufenden Verwaltung sowohl auf die weiteren Bürgermeister als auch auf die „berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder“ übertragen und bestimmt damit über deren Geschäftskreise. Zudem übt er das Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten aus. Beigeordnete (mit Ausnahme des Kämmerers) dürfen in Sitzungen des Ra-

29 Die Bezeichnung „berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder“ ist insofern irreführend, weil diese Beigeordneten im Rat nur beratendes Stimmrecht besitzen, also keine vollwertigen Ratsmitglieder sind.

tes und der Ratsausschüsse von der Verwaltungsleitung abweichende Auffassungen äußern.

Die Beigeordneten in den Gemeinden des Landes *Brandenburg* werden vom Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters für die Dauer von acht Jahren gewählt. Abhängig von der Einwohnerzahl können bis zu vier hauptamtliche Beigeordnete gewählt werden. Es besteht – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – mit dem Hauptausschuss ein „Zwischenorgan“, das aus dem Bürgermeister und vom Rat aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestimmten Mitgliedern besteht und das im Gegensatz zu den anderen Ratsausschüssen Entscheidungsbefugnis besitzt (vgl. Künzel 2003: 89). Für die Aufgabenverteilung unter den hauptamtlichen Beigeordneten hat dies allerdings keine Bedeutung; der Bürgermeister regelt die Geschäftsverteilung und übt auch das Direktionsrecht gegenüber den Beigeordneten aus. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates und der Ratsausschüsse keine von der Verwaltungsleitung abweichende Auffassungen äußern; nur der Kämmerer bildet hier eine Ausnahme.

In *Hessen* besteht nach wie vor die „unechte Magistratsverfassung“ (zum Begriff siehe Fußnote 5). Der Gemeindevorstand (in Städten: Magistrat) ist ein kollegiales Exekutivorgan der Gemeinde und setzt sich aus dem direkt gewählten Bürgermeister, mindestens zwei ehrenamtlichen Beigeordneten sowie – sofern dies die Hauptsatzung der Gemeinde bestimmt – den hauptamtlichen Beigeordneten zusammen, die jeweils keine Mitglieder des Rates sein dürfen. Jedes Mitglied des Gemeindevorstands hat bei Entscheidungen eine Stimme; nur bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Bürgermeisters den Ausschlag. Einer der Beigeordneten ist als „Erster Beigeordneter“ der Stellvertreter des Bürgermeisters (in Städten, in denen das Stadtoberhaupt die Bezeichnung „Oberbürgermeister“ führt, wird der erste Beigeordnete als „Bürgermeister“ bezeichnet). Grundsätzlich gilt, dass die Zahl der hauptamtlichen die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordneten nicht übersteigen darf. Für die Wahl der Beigeordneten gelten verschiedene Wahlmodi; die ehrenamtlichen Beigeordneten werden vom Rat nach dem Grundsatz der Verhältniswahl für die Dauer der Ratswahlperiode gewählt, d.h. dass die Zusammensetzung des ehrenamtlichen Teils des Gemeindevorstandes die Kräfteverhältnisse im Rat widerspiegelt. Die hauptamtlichen Beigeordneten hingegen werden in jeweils einzelnen Wahlgängen für jeweils sechs Jahre gewählt. Diese getrennte Wahl von ehren- und hauptamtlichen Beigeordneten führt in der Regel dazu, dass eine feste Mehrheit im Rat (Koalition) auch eine deutliche Mehrheit der Gemeindevorstandsmitglieder stellt.³⁰ Die Ge-

30 In großen hessischen Städten (bei mehr als 50.000 Einwohnern) kann eine einfache Mehrheit des Rates Beigeordnete vorzeitig abberufen, wenn seit den Wahlen zum Rat nicht mehr als sechs Wochen vergangen sind. Diese Regelung soll es ermöglichen, dass

schäftsverteilung im Gemeindevorstand wird durch den direkt gewählten Bürgermeister geregelt. Die Weisungsbefugnis gegenüber den hauptamtlichen Beigeordneten liegt aber nicht beim Bürgermeister, sondern beim kollegialen Verwaltungsorgan. Der Bürgermeister kann abweichende Äußerungen von Beigeordneten in Sitzungen des Rates und der Ratsausschüsse nicht untersagen.

In den Gemeinden *Mecklenburg-Vorpommerns* wählt der Rat zwei Stellvertreter des Bürgermeisters, die Ehrenbeamte auf Zeit sind und keine Beigeordneten im eigentlichen Sinne sind. In Gemeinden ab 40.000 Einwohnern können zudem zwei, in noch größeren Gemeinden bis zu vier hauptamtliche Beigeordnete gewählt werden, denen vom Bürgermeister mit Zustimmung des Rates ein Geschäftsbereich zugewiesen wird. Die Beigeordneten unterstehen dem fachlichen Weisungsrecht des Bürgermeisters. Die Amtszeit der Beigeordneten richtet sich nach der Festlegung in der Hauptsatzung, die als Amtszeit zwischen sieben und neun Jahren vorsehen kann. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat. Zwar konstituiert sich auch in den Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns – ähnlich wie in Brandenburg – ein Hauptausschuss; dieser ist allerdings kein kollegiales Verwaltungsorgan wie in Brandenburg, sondern ein koordinierender Ratsausschuss (vgl. § 35 Gemeindeordnung) ohne eigenen Kompetenzbereich.

In der *niedersächsischen* Gemeindeordnung ist mit dem „Verwaltungsausschuss“ ein kollegiales Verwaltungsorgan vorgesehen. Es besteht aus dem direkt gewählten Bürgermeister sowie aus ehrenamtlichen Beigeordneten, die der Rat aus seiner Mitte nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Dauer der Ratswahlperiode wählt. Zudem können Ratsfraktionen, die aufgrund ihrer kleinen Mandatszahl im Rat keinen Sitz im Verwaltungsausschuss erlangen, ein beratendes Mitglied entsenden („Grundmandat“). Zusätzlich kann der Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters „Gemeinderäte“ (in Städten: „Stadräte“) für eine Amtszeit von acht Jahren wählen, die einen Bereich der Gemeindeverwaltung hauptamtlich leiten. Die so gewählten hauptamtlichen Beigeordneten haben allerdings im Verwaltungsausschuss nur beratende Stimme. Der Bürgermeister ist für die Geschäftsverteilung verantwortlich und besitzt gegenüber den Beigeordneten Weisungsrecht. Beigeordnete können in Sitzungen des Rates bzw. von Ratsausschüssen jederzeit eine von der Verwaltungsleitung abweichende Meinung vertreten.

In *Nordrhein-Westfalen* bilden der direkt gewählte Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten das Kollegialorgan „Verwaltungsvorstand“, das

im Falle eines Wechsels der Mehrheit im Rat bei Wahlen eine neu gebildete Ratskoalition hauptamtliche Beigeordnete ihres Vertrauens wählen kann.

allerdings gegenüber dem hessischen Gemeindevorstand bzw. Magistrat und dem niedersächsischen Verwaltungsausschuss deutlich weniger Kompetenzen besitzt. Außerdem entscheidet der Verwaltungsvorstand nicht mehrheitlich; bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Bürgermeister. Die hauptamtlichen Beigeordneten werden vom Rat für eine Dauer von acht Jahren gewählt; ihre Anzahl ist in der Hauptsatzung der Gemeinde festgelegt. Die Geschäftskreise der Beigeordneten wird nicht – wie in anderen Bundesländern üblich – vom Bürgermeister, sondern vom Rat festgelegt, der Bürgermeister besitzt jedoch Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates und der Ratsausschüsse von der Verwaltungsleitung abweichende Auffassungen äußern.

In *Rheinland-Pfalz* muss in jeder Gemeinde mindestens ein Beigeordneter vom Rat gewählt werden, wobei die Hauptsatzung, abhängig von der Einwohnerzahl, bis zu sieben Beigeordnete vorsehen kann. Dabei kann der Rat hauptamtliche Beigeordnete mit einer Amtszeit von acht Jahren und/oder ehrenamtliche Beigeordnete wählen; die Amtszeit der letzteren endet mit Ablauf der Ratswahlperiode. Hauptamtlichen Beigeordneten muss, ehrenamtlichen Beigeordneten kann vom Bürgermeister ein Aufgabenbereich zugewiesen werden. Die Beigeordneten, denen ein Aufgabenbereich zugewiesen wurde, vertreten den Bürgermeister im Rahmen dieses Bereichs selbständig. Der Bürgermeister besitzt auch nur insofern ein fachliches Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten, als es die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs erfordert. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse von der Verwaltungsleitung abweichende Auffassungen vertreten. Der vom Bürgermeister und den hauptamtlichen Beigeordneten gebildete „Stadtvorstand“ ist kein kollegiales Verwaltungsorgan im eigentlichen Sinne, da der „Stadtvorstand“ nur entscheidet, wenn sich Bürgermeister und der fachlich betroffene Beigeordnete über Maßnahmen im Verwaltungsvollzug nicht einigen können und ansonsten keine maßgeblichen Kompetenzen besitzt. Zudem ist der „Stadtvorstand“ auch kein Organ der Gemeinde (vgl. § 28 Gemeindeordnung).

In Gemeinden des *Saarlandes* wählt der Rat aus seiner Mitte einen oder zwei ehrenamtliche Beigeordnete. Abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde kann der Rat bis zu sieben Beigeordnete wählen. Besteht die Gemeinde aus mehr als 20.000 Einwohnern, kann der Rat statt ehrenamtlicher auch hauptamtliche Beigeordnete für die Dauer von acht Jahren wählen, die dem Rat dann allerdings nicht angehören dürfen. Die Abgrenzung der Geschäftskreise wird von Bürgermeister und Rat einvernehmlich geregelt; der Bürgermeister besitzt Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat.

In *sächsischen* Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann, in kreisfreien Gemeinden muss der Rat – abhängig von der Einwohnerzahl – zwischen einem und sieben hauptamtlichen Beigeordneten für die Dauer von sieben Jahren wählen. Werden mehrere Beigeordnete gewählt, sollen die Fraktionen im Rat nach ihrem Stärkeverhältnis bei der Wahl berücksichtigt werden (*Proporzgebot*). Die hauptamtlichen Beigeordneten vertreten den Bürgermeister ständig in dem ihnen vom Bürgermeister und Rat einvernehmlich zugewiesenen Geschäftskreis; der Bürgermeister besitzt Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat.

Die Beigeordneten in den Gemeinden *Sachsen-Anhalts* werden vom Rat im Benehmen mit dem Bürgermeister für die Dauer von sieben Jahren gewählt; ob sie ehren- oder hauptamtlich tätig sind, regelt die Hauptsatzung der Gemeinde. Sie handeln in ihrem Geschäftskreis selbstständig, sind aber an Weisungen des Bürgermeisters gebunden. Der Bürgermeister legt auch die Geschäftskreise der Beigeordneten fest. Eine vorzeitige Abwahl von Beigeordneten ist möglich, wenn eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Ratsmitglieder dies beantragt und der Abwahantrag im Rat eine Drei-Viertel-Mehrheit erhält. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat.

In den Gemeinden *Schleswig-Holsteins* mit mehr als 20.000 Einwohnern können hauptamtliche Beigeordnete gewählt werden; diese werden als „Stadträte“ bezeichnet (die Hauptsatzung der Gemeinde kann jedoch auch andere Bezeichnungen vorsehen). Abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde werden zwischen einem und fünf Beigeordnete gewählt. Die Amtszeit, welche sechs bis acht Jahre betragen kann, wird von der Hauptsatzung geregelt. Das Vorschlagsrecht zur Wahl der Beigeordneten besitzen der Bürgermeister, die Ratsfraktionen sowie einzelne Ratsmitglieder. Der Bürgermeister kann den Beigeordneten Weisungen erteilen. Zur Abgrenzung ihrer Geschäftskreise, die „untereinander ausgewogen“ sein müssen (§65 Abs. 2 Gemeindeordnung), muss der Bürgermeister dem Rat einen Vorschlag unterbreiten, den der Rat nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit ablehnen kann. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat. Zwar existiert mit dem Hauptausschuss, dem der Bürgermeister ohne Stimmrecht angehört, ein kollegiales Organ, das die Arbeit der Ratsausschüsse koordiniert und formal Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters ist. Dieser Hauptausschuss ist allerdings „ausdrücklich *kein* Nachfolgeorgan des Magistrats“ (Kellmann 2003:

282, Hervorhebung im Original), da er auch keine entsprechenden Kompetenzen besitzt.

In *Thüringen* sind die Gemeinderäte verpflichtet, zumindest einen Beigeordneten für die Dauer von sechs Jahren zu wählen. In Städten mit mehr als 15.000 Einwohnern können auch hauptamtliche Beigeordnete gewählt werden, wenn dies in der Hauptsatzung der Gemeinde entsprechend geregelt ist. Dabei steigt die zulässige Höchstzahl an Beigeordneten mit der Einwohnerzahl; es dürfen höchstens sieben Beigeordnete gewählt werden. Dabei ist zu beachten, dass mindestens zwei Beigeordnete ehrenamtlich sein müssen. Die Abgrenzung der Geschäftskreise nimmt der Bürgermeister vor; den Beigeordneten kann er Weisungen erteilen. Beigeordnete dürfen in Sitzungen des Rates bzw. der Ratsausschüsse keine abweichende Auffassung von der Verwaltungsleitung äußern, wenn der Bürgermeister eine entsprechende Anweisung erteilt hat.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die institutionelle Stellung sowie die formalen Kompetenzen der Beigeordneten zwar in den Bundesländern teils stark unterschiedlich definiert sind, ihnen jedoch in allen Bundesländern ähnliche Funktionen durch die Kommunalverfassungen zugewiesen werden. Dies betrifft zunächst ihren Status als formale Vertreter des direkt gewählten Bürgermeisters, sei es nun im Verhinderungsfalle (für den in der Regel einer der Beigeordneten eine herausgehobene Stellung hat), sei es in den den Beigeordneten durch den Rat bzw. den Bürgermeister zugewiesenen Geschäftskreisen, die von den Beigeordneten mehr oder weniger selbstständig „im Tagesgeschäft“ geleitet werden. Bürgermeister sind also in gewissem Maße darauf angewiesen, dass die Beigeordneten, denen Teile der Gemeindeverwaltung in eigener Verantwortung unterstehen, ihm zuarbeiten, wenn er eine konsistente Politik (sein „Programm“ bzw. das seiner Partei) durchsetzen will. Anderenfalls können Beigeordnete, deren politische Einstellungen denen des Bürgermeisters entgegenstehen, für Bürgermeister Hindernisse für die Implementation seines Programms darstellen. Das gilt insbesondere, wenn diese Beigeordneten das Vertrauen der Ratsmehrheit besitzen, also von einer gegenüber dem Bürgermeister oppositionellen Ratsmehrheit eventuell schon für die nächste Bürgermeisterwahl „in Stellung gebracht“ werden.

In Tabelle 8 sind die in den Bundesländern bestehenden Eigenheiten der Regelungen bezüglich der Beigeordneten zusammengefasst. Dabei werden folgende Kodierungsregeln angewandt. Ist in der Kommunalverfassung ein *kollegiales Verwaltungsorgan* vorgesehen (IN27), das die Verwaltung leitet oder Lückenkompetenzen wahrnimmt, ist die Stärke des Rates größer (Wert „1“) als beim Fehlen eines kollegialen Verwaltungsorgans. Das Fehlen eines kollegialen Verwaltungsorgans führt dazu, dass der Bürgermeister monokratischer Verwaltungsleiter ist (Wert „0“).

Bei der Wahl mehrerer hauptamtlicher Beigeordneter kann ein in der Kommunalverfassung verankertes *Proporzgebot* (IN28) weiter Aufschluss über das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister geben. Gilt für die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten kein Proporzgebot, kann eine Ratsmehrheit alle Stellen von hauptamtlichen Beigeordneten aus ihren Reihen besetzen, was als Stärke des Rates bewertet werden kann (Wert „1“).³¹ Ist vorgeschrieben, dass bei der Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten die Verhältnisse zwischen den Ratsfraktionen berücksichtigt werden müssen, kann eine potentiell gegen den Bürgermeister gerichtete Ratsmehrheit ihm keine ausschließlich aus politischen Gegnern bestehende Phalanx von administrativen Gegenspielern entgegenstellen, sondern muss auch die Oppositionsfraktionen mit entsprechenden hauptamtlichen Beigeordnetenstellen ausstatten. Umgekehrt gilt, dass ein Bürgermeister, der eine Ratsmehrheit besitzt, sich auch damit abfinden muss, dass von der Opposition nominierte Beigeordnete Teile seiner Verwaltung leiten (vgl. Schneider 1991: 219). In beiden Fällen ist zu erwarten, dass sich Bürgermeister und Beigeordnete im Rahmen eines „Verwaltungspluralismus“ (siehe Seite 46) inhaltlich annähern und auf sachlicher Ebene kooperieren, was auf eine Schwächung des Rates hinauslaufen kann (Wert „0“).

Als Schwäche des Rates kann sich auch erweisen, wenn der Bürgermeister im *Verfahren zur Besetzung* der hauptamtlichen Beigeordneten eine Veto-Position besitzt (IN29). Liegt das Vorschlagsrecht für die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten durch den Rat ausschließlich beim Bürgermeister, kann dieser diese Veto-Position nutzen, um bestimmte Kandidaten zu verhindern, indem er sich weigert, sie vorzuschlagen. In solchen Situationen kann der Bürgermeister dann beispielsweise warten, bis die Amtszeit des bisherigen Beigeordneten ausläuft und dessen ehemaligen (dann „herrenlosen“) Geschäftsbereich an sich ziehen. Sollte dem Bürgermeister im Rat eine „feindliche“ Mehrheit gegenüberstehen, wäre die Ratsmehrheit unter solchen Umständen darauf angewiesen, dem Bürgermeister möglichst neutrale Beigeordnete zu empfehlen bzw. mit dem Bürgermeister umfangreiche Entscheidungspakete (beispielsweise zur Abgrenzung der Geschäftskreise oder zum Verzicht auf die Ausübung des Rechts auf dienstliche Weisung; siehe unten) auszuhandeln. Hat der Bürgermeister also das alleinige Vorschlagsrecht, ist der Rat schwächer (Wert „0“) als in Fällen, in denen der Rat dem Bürgermeister Beigeordnete zur Seite stellen kann, ohne dass dieser formal auf diese Wahl Einfluss nehmen kann (Wert „1“). Ist in der Kommunal-

31 Der umgekehrte Fall – also eine Besetzung von hauptamtlichen Beigeordneten durch die Ratsopposition in Ländern, in denen kein Proporzgebot besteht – tritt auch gelegentlich auf, meist um die Ratsopposition zumindest teilweise in die Verantwortung einzubinden (vgl. Egner 2005: 106, Fußnote 59).

verfassung geregelt, dass die Beigeordneten vom Rat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister gewählt werden, erhält die Variable den Wert „ $\frac{1}{2}$ “.

Tabelle 8: Institutionelle Merkmale VI (Beigeordnete)

Bundesland	IN27	IN28	IN29	IN30	IX6
Baden-Württemberg	0	0	1	$\frac{1}{2}$	0,38
Bayern	0	1	1	0	0,50
Brandenburg	1	1	0	0	0,50
Hessen	1	1	1	0	0,75
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	1	$\frac{1}{2}$	0,63
Niedersachsen	1	1	0	0	0,50
Nordrhein-Westfalen	1	1	1	1	1,00
Rheinland-Pfalz	0	1	1	0	0,50
Saarland	0	1	1	$\frac{1}{2}$	0,63
Sachsen	0	0	1	$\frac{1}{2}$	0,38
Sachsen-Anhalt	0	1	$\frac{1}{2}$	0	0,38
Schleswig-Holstein	0	1	1	$\frac{1}{2}$	0,63
Thüringen	0	1	1	0	0,50

Eine wichtige Komponente in Bezug auf die Beigeordneten ist die *Abgrenzung der Geschäftskreise* (IN30) von Bürgermeister und Beigeordneten. Hierbei geht es darum, welcher Geschäftsbereich den Wahlbeamten jeweils zugeordnet ist, d.h. welche Abteilung bzw. welches Amt der Gemeindeverwaltung in ihrem unmittelbaren Aufgabenbereich liegt. Bestimmt der Bürgermeister alleine über die Abgrenzung der Geschäftskreise, kann er hauptamtlichen Beigeordneten, die von der (ihm möglicherweise politisch entgegenstehenden) Ratsmehrheit gewählt wurden, praktisch als „Minister ohne Geschäftsbereich“ amtierend lassen, indem er alle fraglichen Abteilungen der Gemeindeverwaltung entweder in seinen eigenen Kompetenzbereich eingliedert oder die Zuständigkeit für diese Einheiten anderen, ihm politisch näher stehenden Beigeordneten überträgt. In jedem Fall besitzt ein Bürgermeister, der die Geschäftskreise frei zwischen sich und den hauptamtlichen Beigeordneten verteilen kann, erhebliche Handlungsoptionen, die die Handlungsfähigkeit des Rates institutionell schwächen (Wert „0“). Hingegen besitzt der Rat in Bundesländern, in denen ausschließlich der Rat über den Zuschnitt der Geschäftskreise entscheidet, und damit – im Falle einer „feindlichen Ratsmehrheit“ – den Bürgermeister praktisch fast ohne eigenes Dezernat zurücklassen kann, eine deutlich größere institutionelle Stärke (Wert „1“). Werden die Geschäftskreise im Einvernehmen zwischen Rat und Bürgermeister abgegrenzt, wird die Kodierung „ $\frac{1}{2}$ “ gewählt.

Die vorgenannten vier Unterscheidungsmerkmale wurden in einen standardisierten Index (IX6) überführt, so dass sich die Werte auf diesem Index zwischen

den Werten „0“ (=sehr schwacher Bürgermeister) und „1“ (=sehr starker Bürgermeister) bewegen.

2.3.7 Zusammenfassung

Nachdem die einzelnen durch die institutionellen Regelungen in den Kommunalverfassungen festgelegten Unterscheidungen vorgenommen und die Indizes für sechs unterschiedlichen Bereichen konstruiert wurden, soll ein erster Überblick über die institutionelle Stärke der Gemeinderäte in den einzelnen Bundesländern gegeben werden. Hierzu werden in der folgenden Tabelle die Werte der einzelnen Bundesländer auf den Indizes wiedergegeben sowie ein standardisierter Gesamtindex (INX) konstruiert, der die Stärke des Rates über alle sechs Indizes zwischen „0“ (schwacher Rat) und „1“ (starker Rat) wiedergibt.

Tabelle 9: Vergleich der Indizes I-VI und des Gesamtindex der Stärke

Bundesland	IX1	IX2	IX3	IX4	IX5	IX6	INX
Hessen	0,25	0,83	0,63	0,88	0,80	0,75	0,69
Nordrhein-Westfalen	0,50	0,83	0,54	0,63	0,10	1,00	0,60
Schleswig-Holstein	0,00	0,83	0,46	0,25	1,00	0,63	0,53
Brandenburg	0,00	0,83	0,75	0,25	0,50	0,50	0,47
Mecklenburg-Vorpommern	0,00	0,83	0,33	0,13	0,90	0,63	0,47
Niedersachsen	0,50	0,33	0,58	0,38	0,20	0,50	0,42
Saarland	0,00	0,83	0,42	0,00	0,30	0,63	0,36
Thüringen	0,25	0,83	0,33	0,00	0,20	0,50	0,35
Bayern	1,00	0,00	0,46	0,00	0,00	0,50	0,33
Sachsen-Anhalt	0,00	0,50	0,33	0,25	0,40	0,38	0,31
Rheinland-Pfalz	0,00	0,83	0,33	0,00	0,10	0,50	0,29
Sachsen	0,00	0,67	0,33	0,00	0,00	0,38	0,23
Baden-Württemberg	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00	0,38	0,10

Wird die Lage der einzelnen Bundesländer auf dem konstruierten Gesamtindex betrachtet, ergibt sich eine gute Abbildung der in der Literatur beschriebenen Positionsbeschreibungen (vgl. Buß 2002: 107, Holtkamp 2005: 21).³² Wie zu sehen ist, besitzen die Räte vor allem in Hessen mit seiner Magistratsverfassung, aber auch in den Ländern mit norddeutscher Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) sowie in Schleswig-Holstein und Brandenburg eine starke institutionelle Position. Am Ende der Skala rangiert Baden-Württemberg mit

32 Die Korrelation zwischen dem hier entwickelten Gesamtindex sowie den Indizes von Buß und Holtkamp ist statistisch sehr eng (Pearsons $r=0,878$ für INX und Buß, $r=-0,883$ für INX und die Position des Bürgermeisters nach Holtkamp entsprechend $r=-0,862$ für Buß und Holtkamp, jeweils mit $p<0,01$ und $N=13$).

seinem sehr starken Bürgermeister, im Mittelfeld ist keine klare Ordnung zwischen den anderen vier ostdeutschen Bundesländern, den Ländern mit Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz und Saarland) und Bayern zu erkennen.

Insgesamt bilden – wie erwähnt – die Indizes die institutionelle Stärke des Rates und damit seine Unabhängigkeit von anderen Akteuren in den betrachteten sechs Bereichen ab.

2.4 Stärke der Akteure in der Wahrnehmung der Ratsmitglieder

Zum Abschluss dieses Kapitels, in dem auf die institutionellen Strukturen auf kommunaler Ebene und ihre Veränderungen eingegangen worden ist, soll abschließend kurz auf die Frage eingegangen werden, wie Ratsmitglieder den Einfluss einzelner kommunaler Akteure und nicht zuletzt des Bürgermeisters wahrnehmen.

Tabelle 10: Wahrgenommener Einfluss von Akteuren in der Kommunalpolitik

Bundesland	Bürgermeister	leitende Kommunalbedienstete	Ratsfraktionen	einzelne Ratsmitglieder
Baden- Württemberg	3,54	2,81	2,42	2,24
Bayern	3,49	2,55	2,46	2,12
Brandenburg	3,39	2,92	2,43	2,00
Hessen	3,47	2,63	2,32	1,75
Mecklenb.- Vorpomm.	3,78	2,81	2,22	1,72
Niedersachsen	3,43	2,99	2,16	1,70
Nordrhein- Westfalen	3,44	2,95	2,22	1,82
Rheinland-Pfalz	3,35	2,89	2,07	1,98
Saarland	3,63	2,68	2,09	1,49
Sachsen	3,60	3,05	2,53	2,10
Sachsen-Anhalt	3,03	2,30	2,06	1,70
Schleswig-Holstein	3,40	2,90	2,14	1,98
Thüringen	3,87	2,68	2,47	1,71
Insgesamt	3,47	2,82	2,29	1,90

Arithmetische Mittelwerte auf einer Skala von 0 („kein Einfluss“) bis 4 („sehr hoher Einfluss“).

Auf die Aufforderung, nach ihrer „Erfahrung als Ratsmitglied und unabhängig von formalen Verfahrensregeln anzugeben, wie einflussreich einzelne Akteure in der Kommunalpolitik ihrer Stadt sind“, gaben die meisten Befragten an, dass dies der Bürgermeister sei – gefolgt von den Ratsfraktionen, leitenden Kommunalbediensteten und (mit deutlichen Abstand) einzelnen Ratsmitgliedern (siehe Tabelle 10).

Bei einer Betrachtung der Aussagen der Ratsmitglieder nach Bundesländern fällt zunächst auf, dass die Wahrnehmung des Einflusses der Bürgermeister nicht mit deren durch die Kommunalverfassungen bedingten institutionellen Stärke des Gemeinderates nach dem im letzten Abschnitt präsentierten Index zusammenhängt.³³ Die Ratsmitglieder schätzen also die Stärke des Bürgermeisters unabhängig von der formalen Stärke des Rates ein, die in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten des Bürgermeisters konzeptionalisiert wurde. Dies steht im Widerspruch zu einer ähnlichen Befragung von Bürgermeistern, die im Jahr 2003 nach der Verschiebung des Einflusses durch die Kommunalverfassungsreformen gefragt wurden (Egner 2007: 66f). Die Befragung hatte ergeben, dass Bürgermeister aus Bundesländern mit starken institutionellen Veränderungen auch einen höheren Machtzuwachs wahrnahmen. Analoge Befunde sind hier auch für den wahrgenommenen Einfluss der anderen Akteure festzustellen. So hängt die institutionelle Stärke des Rates nur schwach mit dem wahrgenommenen Einfluss der Ratsfraktionen³⁴ und der einzelnen Ratsmitglieder³⁵ zusammen.

Auffällig ist zudem, dass der perzipierte Einfluss des Bürgermeisters in jenen Bundesländern weder besonders hoch noch niedrig ist, in denen im Rahmen der Gemeindeordnungsreform der 1990er Jahre ein Modellwechsel vollzogen wurde – nämlich in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit der Abschaffung der Doppelspitze und in Hessen mit einem direkt gewählten Bürgermeister als „systemfremde“ Elemente in der dortigen Magistratsverfassung.

33 Pearsons $r=-0,042$ mit $p=0,891$, $N=13$.

34 Pearsons $r=-0,221$ mit $p=0,468$, $N=13$.

35 Pearsons $r=-0,431$ mit $p=0,141$, $N=13$.

Das deutsche Gemeinderatsmitglied

Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis

Egner, B.; Krapp, M.-C.; Heinelt, H.

2013, X, 170 S., Softcover

ISBN: 978-3-531-18639-9