

Björn Egner
Max-Christopher Krapp
Hubert Heinelt

Das deutsche Gemeinderatsmitglied

Problemsichten – Einstellungen –
Rollenverständnis

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEM
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KONNU



Das deutsche Gemeinderatsmitglied

Björn Egner • Max-Christopher Krapp
Hubert Heinelt

Das deutsche Gemeinderatsmitglied

Problemsichten – Einstellungen –
Rollenverständnis



Springer VS

Björn Egner,
Max-Christopher Krapp,
Hubert Heinelt,
Technische Universität Darmstadt,
Darmstadt, Deutschland

ISBN 978-3-531-18639-9

ISBN 978-3-531-94361-9 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-94361-9

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
1 Einleitung	11
Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt	
1.1 Fragestellungen und Inhalt des Buches	11
1.2 Zur Anlage der Befragung	12
2 Stellung und Funktion der Räte im Bundesländervergleich	17
Björn Egner	
2.1 Die Entwicklung der Kommunalverfassungen	17
2.2 Die Konvergenz der deutschen Gemeindeordnungen	24
2.3 Institutionelle Stärke des Rates in den Bundesländern	31
2.4 Stärke der Akteure in der Wahrnehmung der Ratsmitglieder	55
3 Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen	57
Björn Egner	
3.1 Einführung	57
3.2 Alter und Geschlecht	57
3.3 Bildung	63
3.4 Migrationshintergrund	64
3.5 Erwerbsstatus	65
3.6 Fazit	67
4 Parteien in der Kommunalpolitik	69
Max-Christopher Krapp und Björn Egner	
4.1 Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik	70
4.2 Wahlen und Parteikarrieren	73
4.3 Einfluss der Parteien auf Entscheidungen der Ratsfraktionen	75
4.4 Links-Rechts-Schema	77
4.5 Policy-Orientierungen	78
4.6 Fazit: Kommunalpolitik ist politisch	81
5 Gemeinderäte zwischen Verwaltungsorgan und Parlamentarismus	83
Björn Egner	
5.1 Einführung in die Debatte	83
5.2 Klassische Funktionen von Parlamenten	85

5.3	Indikatoren für parlamentarisches Verhalten	97
5.4	Fazit	103
6	Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder und wie schlägt es sich in ihren Handlungsorientierungen nieder?	105
	Hubert Heinelt	
6.1	Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder?	107
6.2	Wie sind Unterschiede im Demokratieverständnis der Ratsmitglieder zu erklären?	111
6.3	Das Demokratieverständnis sowie die Rollenwahrnehmung und das Rollenverhalten von Ratsmitgliedern	121
6.4	Haltung von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung und zur Herstellung von Responsivität gegenüber Bürgerinnen und Bürgern	124
7	Reform der Kommunalverwaltung	129
	Max-Christopher Krapp	
7.1	Reformbedarf auf kommunaler Ebene	133
7.2	Verantwortungstrennung von Politik und Verwaltung	137
7.3	Wettbewerb	144
7.4	Ausgliederung und Privatisierung	148
7.5	Public Private Partnerships	152
7.6	Schlussfolgerungen	158
8	Schlussfolgerung	161
	Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt	
	Literaturverzeichnis	165
	Anhang – Zusätzliche Tabellen	176

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Rücklauf nach Bundesländern</i>	14
<i>Tabelle 2: Rücklauf nach Gemeindegrößenklassen</i>	14
<i>Tabelle 3: Institutionelle Merkmale I (Wahl des Bürgermeisters)</i>	34
<i>Tabelle 4: Institutionelle Merkmale II (Abwahl des Bürgermeisters)</i>	36
<i>Tabelle 5: Institutionelle Merkmale III (Allgemeine Kompetenzverteilung)</i>	40
<i>Tabelle 6: Institutionelle Merkmale IV (Außenvertretung)</i>	42
<i>Tabelle 7: Institutionelle Merkmale V (Rolle des Bürgermeisters im Rat)</i>	45
<i>Tabelle 8: Institutionelle Merkmale VI (Beigeordnete)</i>	53
<i>Tabelle 9: Vergleich der Indizes I-VI und des Gesamtindex der Stärke</i>	54
<i>Tabelle 10: Wahrgenommener Einfluss von Akteuren in der Kommunalpolitik</i>	55
<i>Tabelle 11: Alter der Ratsmitglieder</i>	58
<i>Tabelle 12: Alter der Ratsmitglieder nach Bundesländern</i>	58
<i>Tabelle 13: Alter der Ratsmitglieder und der Bevölkerung nach Bundesländern</i>	59
<i>Tabelle 14: Alter der Ratsmitglieder nach Gemeindegröße</i>	60
<i>Tabelle 15: Weibliche Ratsmitglieder nach Bundesländern</i>	60
<i>Tabelle 16: Weibliche Ratsmitglieder nach Gemeindegröße</i>	61
<i>Tabelle 17: Weibliche Ratsmitglieder nach Parteien</i>	62
<i>Tabelle 18: Altersgruppen und Geschlecht der Ratsmitglieder</i>	62
<i>Tabelle 19: Bildungsabschlüsse der Ratsmitglieder nach Bundesländern (%)</i>	63
<i>Tabelle 20: Bildungsabschlüsse der Ratsmitglieder nach Gemeindegröße (%)</i>	64
<i>Tabelle 21: Geburtsländer der Ratsmitglieder und ihrer Eltern</i>	65
<i>Tabelle 22: Erwerbsstatus von Ratsmitgliedern zum Zeitpunkt der Wahl und heute</i>	66
<i>Tabelle 23: Erwerbsstatus der Ratsmitglieder in Abhängigkeit vom Geschlecht</i>	66

<i>Tabelle 24: Ratsmandate in den Bundesländern</i>	71
<i>Tabelle 25: Ratsmandate in Gemeindegrößenklassen in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern</i>	71
<i>Tabelle 26: Ratsmandate in Großstädten</i>	72
<i>Tabelle 27: Zeitspanne zwischen Beginn der Partei- und Ratsmitgliedschaft in Jahren nach Gemeindegröße</i>	74
<i>Tabelle 28: Einfluss der lokalen Parteiorganisation auf die Ratsfraktion nach Bundesländern (Mittelwerte)</i>	76
<i>Tabelle 29: Einfluss der lokalen Parteiorganisation auf die Ratsfraktion nach Bundesländern und Gemeindegröße (Mittelwerte)</i>	76
<i>Tabelle 30: Selbstverortung der Ratsmitglieder auf einer Links-Rechts-Skala nach Parteien (%)</i>	77
<i>Tabelle 31: Selbstverortung der Ratsmitglieder auf einer Links-Rechts-Skala nach Parteien (%) im Vergleich mit Hubert/Inglehart (1995)</i>	78
<i>Tabelle 32: Policy-Orientierungen nach Parteien</i>	
<i>Tabelle 33: Beurteilung des Einflusses des Bürgermeisters und des kollektiven Verwaltungsorgans</i>	87
<i>Tabelle 34: Informationen der Verwaltung, um der Tätigkeit als Ratsmitglied nachgehen zu können</i>	89
<i>Tabelle 35: Wichtigkeit von Aufgaben des Ratsmitglieds</i>	89
<i>Tabelle 36: Wichtigkeit der Kontrolle kommunaler Aktivitäten nach Bundesländern</i>	90
<i>Tabelle 37: Motive für die Ratskandidatur</i>	91
<i>Tabelle 38: Kontrolle der Verwaltung als Motivation für die Kandidatur</i>	91
<i>Tabelle 39: Bedeutung der Implementation des Parteiprogramms</i>	92
<i>Tabelle 40: Bedeutung der Implementation des Parteiprogramms nach Parteien</i>	93
<i>Tabelle 41: Wichtigkeit der Repräsentation von Interessen</i>	94
<i>Tabelle 42: Wichtigkeit der Repräsentation von Interessen (Faktoren)</i>	95
<i>Tabelle 43: Mitgliedschaft in Organisationen (%)</i>	95
<i>Tabelle 44: Einfluss politischer Akteure in der Kommunalpolitik</i>	97

<i>Tabelle 45: Zeitaufwand für Tätigkeiten (arithmetisches Mittel, Stunden/Monat)</i>	98
<i>Tabelle 46: Zeitaufwand für Sitzungen nach Gemeindegrößenklassen (Stunden/Monat)</i>	98
<i>Tabelle 47: Kontakthäufigkeit mit politischen Akteuren</i>	99
<i>Tabelle 48: Angemessenheit der Vergütung nach Gemeindegrößenklassen</i>	102
<i>Tabelle 49: Vorstellungen von Ratsmitgliedern, wie lokale Demokratie funktionieren sollte</i>	108
<i>Tabelle 50: Stellungnahmen von Ratsmitgliedern zu Aussagen über Demokratie</i>	109
<i>Tabelle 51: Muster hinter den Vorstellungen von Ratsmitgliedern, wie lokale Demokratie funktionieren sollte (Ergebnisse einer Faktoranalyse)</i>	110
<i>Tabelle 52: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach Gemeindegröße (Mittelwertvergleich)</i>	115
<i>Tabelle 53: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach Bundesländern (Mittelwertvergleich)</i>	116
<i>Tabelle 54: Demokratieverständnis von Parteimitgliedern unter den Ratsmitgliedern nach Einfluss der eigenen örtlichen Parteiorganisation auf die Ratsarbeit (Mittelwertvergleich)</i>	117
<i>Tabelle 55: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach Alter (Mittelwertvergleich)</i>	118
<i>Tabelle 56: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach der Selbstpositionierung auf der Links-Rechts-Skala (Mittelwertvergleich)</i>	119
<i>Tabelle 57: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach Parteizugehörigkeit (Mittelwertvergleich)</i>	120
<i>Tabelle 58: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern nach Geschlecht (Mittelwertvergleich)</i>	120
<i>Tabelle 59: Rollenverhalten von Ratsmitgliedern – nach Einschätzung ihres persönlichen Beitrags zu folgenden Aufgaben (Angaben in %)</i>	122
<i>Tabelle 60: Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern und Aussagen zum Abstimmungsverhalten bei einem Konflikt zwischen der</i>	

<i>Meinung eines Ratsmitglieds und der seiner Ratsfraktion oder der der Wähler gibt (Mittelwertvergleich)</i>	124
<i>Tabelle 61: Bewertung von Optionen der Bürgerbeteiligung (Angaben in % und Mittelwertvergleich)</i>	124
<i>Tabelle 62: Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Instrumente, um herauszufinden, was Bürger denken (Angaben in %)</i>	125
<i>Tabelle 63: Einstellungen von Ratsmitglieder zum Statement, dass die Notwendigkeit von Veränderungen und einer Reorganisationen der kommunalen Ebene stark übertrieben werde</i>	133
<i>Tabelle 64: Haltung von Ratsmitgliedern zum Reformbedarf nach ...</i>	135
<i>Tabelle 65: Einstellungen von Ratsmitgliedern zum Statement, dass...</i>	137
<i>Tabelle 66: Haltung von Ratsmitgliedern zur Verantwortungstrennung nach ...</i>	141
<i>Tabelle 67: Haltung von Ratsmitgliedern zu Wettbewerb nach ...</i>	146
<i>Tabelle 68: Haltung von Ratsmitgliedern zu Auslagerung und Privatisierung nach ...</i>	151
<i>Tabelle 69: Haltung von Ratsmitgliedern zu Public Private Partnerships nach ...</i>	157
<i>Tabelle 70: Rücklauf nach Gemeinden</i>	176
<i>Tabelle 71: Wichtigkeit der Repräsentation von Interessen nach der Selbsteinschätzung auf der Rechts-Links-Skala</i>	177
<i>Tabelle 72: Strukturelle Handlungsmöglichkeiten/-grenzen und Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern (Ergebnisse von Korrelationsanalysen)</i>	178
<i>Tabelle 73: Rollenverhalten und Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern (Ergebnisse von Korrelationsanalysen)</i>	179
<i>Tabelle 74: Bewertung von Optionen der Bürgerbeteiligung und Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern (Ergebnisse von Korrelationsanalysen)</i>	179
<i>Tabelle 75: Bewertung von Instrumenten „um herauszufinden, was Bürger denken“ und dem Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern (Ergebnisse von Korrelationsanalysen)</i>	180
<i>Tabelle 76: Korrelationen zwischen den Reformdimensionen</i>	180

1 Einleitung

Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt

Kommunalpolitik hat sich in Deutschland (wie auch in anderen Ländern) in den letzten zwanzig Jahren erheblich geändert. Veränderungen haben sich nicht nur aus der Reform der Kommunalverfassungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ergeben, die zu einer Stärkung der Bürgermeister (vgl. dazu die Beiträge in Bogumil/Heinelt 2005) und von „exekutiver Führung“ (vgl. Haus et al. 2005) geführt hat. Diese Veränderungen werden in Kapitel 2 dargelegt, um die aktuelle institutionell bedingte Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Rat, Bürgermeister und den leitenden Kommunalbediensteten (Dezernenten, Beigeordneten u.ä.) darzulegen – und zwar nach Bundesländern, damit für die weiteren Betrachtungen diese institutionellen Unterschiede (als unabhängige Variable) mitreflektiert werden können.

Es ist auch davon auszugehen, dass die Verwaltungsreform nach dem „Neuen Steuerungsmodell“ für die Kommunalpolitik Auswirkungen gehabt hat, da mit ihr Einzeleingriffe der „Politik“ in den Verwaltungsvollzug zurückgedrängt und statt dessen auf eine („Output“-)Steuerung über Zielvereinbarungen und eine „Gesamtverantwortung“ der in ihrer Handlungsautonomie gestärkten dezentralen Verwaltungseinheiten gesetzt worden ist (vgl. zu dieser Reformidee und ihrer Umsetzung Bogumil et al. 2007). Hinzu kommen Veränderungen durch zunehmende Auslagerung bislang innerhalb der Verwaltung erbrachter Leistungen, formelle Privatisierung und Public Private Partnerships.

Schließlich ist auf eine häufig diagnostizierte Ausweitung bürgerschaftlichen Engagements zu verweisen (vgl. zu lokalen „Agenda 21“-Initiativen Heinelt/Mühlich 2000 und allgemein Vetter 2008), die mit Auswirkungen auf die kommunalpolitische Praxis in Verbindung gebracht worden ist (vgl. Vetter 2009).

1.1 Fragestellungen und Inhalt des Buches

In Anknüpfung an eine alte Debatte in der lokalen Politikforschung (vgl. Lehmbruch 1975; Wehling 1991) stellt sich nach wie vor die Frage, ob es in der Kommunalpolitik um Interessenvermittlung geht und Kommunalpolitik in diesem Sinne politisch ist, d.h. die Herbeiführung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen nicht einer vermeintlichen Sachlogik, sondern

bestimmten Intentionen folgt, über deren Geltung zu entscheiden ist. Aus dieser Debatte ergeben sich folgende weitere Fragestellungen, die in dem vorliegenden Buch aufgegriffen werden:

- Welche sozialstrukturellen Merkmale weisen deutsche Ratsmitglieder auf? Wie hoch ist der Anteil der weiblichen Ratsmitglieder? Wie alt sind die Mitglieder der Gemeindevertretungen? Welche Berufe haben sie erlernt und welche Tätigkeit üben sie aus? Auf diese Fragen gibt Kapitel 3 Antwort.
- Wie formiert sich in der Kommunalpolitik Interessenartikulation und -vertretung? Konkret: Welche Rolle spielen Parteien bei der Interessenartikulation und -vertretung und wie nehmen Ratsmitglieder den Gemeinderat wahr – eher als Verwaltungs- oder als parlamentarisches Organ? Diesen Fragen wird in den Kapiteln 4 und 5 nachgegangen. Ferner wird in Kapitel 6 das Rollenverständnis von Ratsmitgliedern thematisiert.
- Wie werden unterschiedliche Formen der Interessenvertretung und -vermittlung eingeschätzt, d.h. Formen der Einigung auf bestimmte Intentionen, die in gesellschaftlich verbindlicher Form durchzusetzen sind? Konkreter: Inwiefern wird dabei auf das Modell repräsentativer Demokratie gesetzt – oder das einer darüber hinausgehenden partizipativen Demokratie, das auch auf öffentliche argumentative Auseinandersetzungen der örtlichen Gemeinschaft setzt? Auf diese Frage versucht Kapitel 6 Antworten zu geben.
- Wie wird die seit den 90er Jahren laufende kommunale Verwaltungsmodernisierung von Ratsmitgliedern wahrgenommen – und zwar vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Veränderung ihrer Rolle als Ratsmitglieder? Eine Auseinandersetzung mit dieser Frage steht im Mittelpunkt von Kapitel 7.

1.2 Zur Anlage der Befragung

Die Datengrundlage des vorliegenden Buches bildet eine zwischen Oktober 2007 und Juni 2008 durchgeführte schriftliche Befragung von Ratsmitgliedern in sechzehn europäischen Ländern und Israel.¹ In allen Ländern wurden mit dem

1 Neben der Bundesrepublik Deutschland wurde die Befragung in Belgien, Frankreich, Griechenland, Israel, Italien, Kroatien, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, der Schweiz, Spanien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich durchgeführt. Zu international vergleichenden Ergebnissen vgl. Egner/Klok/

gleichen Fragebogen Stichproben aller Ratsmitglieder in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern befragt. Dabei sollten die letztlich befragten Ratsmitglieder repräsentativ für alle Ratsmitglieder in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner in Deutschland sein. Da in der Bundesrepublik – anders als in anderen europäischen Ländern – kein zentrales Verzeichnis von kommunalen Ratsmitgliedern geführt wird und so der Fragebogen einzelnen Ratsmitgliedern nicht direkt zugesandt werden konnte, waren die Autoren darauf angewiesen, eine repräsentative Stichprobe von *Gemeinden* zu erstellen und daraufhin *allen* Ratsmitgliedern *dieser Gemeinden* den Fragebogen zuzusenden. Insgesamt bestanden in der Bundesrepublik zu Beginn des Befragungszeitraumes 12.682 Gemeinden, von denen 1.563 mehr als 10.000 Einwohner aufwiesen. In diesen Gemeinden gab es insgesamt 51.774 Ratsmitglieder.²

Um regionale Unterschiede, aber auch solche zwischen größeren und kleineren Kommunen zu erfassen, ist bei der Stichprobenziehung sowohl auf die Verteilung der Ratsmitglieder auf die *Bundesländer* als auch die verschiedenen *Gemeindegrößen* Rücksicht genommen worden. Dies hat u.a. dazu geführt, dass in der Stichprobe Baden-Württemberg und Hessen fast gleich viele Ratsmitglieder besitzen, obwohl Baden-Württemberg das 1,7fache der Bevölkerung aufweist. Der Grund hierfür ist zunächst, dass in Baden-Württemberg der Anteil der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern an der Gesamtzahl der Gemeinden viel kleiner als in Hessen ist. Zum anderen sind Gemeindevertretungen in Hessen, was die Gesamtanzahl der Mandate angeht, wesentlich größer. Auch das erhöht den Anteil hessischer Ratsmitglieder an der Grundgesamtheit.

Zur Stichprobe gehören 120 Gemeinden in allen Bundesländern. Alle Fragebögen für die Ratsmitglieder einer Gemeinde wurden dem Vorsitzenden des Rates bzw. dessen Büro mit der Bitte zugeleitet, sie an die Ratsmitglieder zu verteilen und um Rücksendung zu bitten.

Von den 4.063 angeschriebenen deutschen Ratsmitgliedern haben 894 den Fragebogen zurückgeschickt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus mehreren Gemeinden kein einziger Fragebogen zurückgesendet wurde³ und der Rücklauf

Sweeting 2012 (i.E.). Der verwendete Fragebogen ist unter <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=cities000> einzusehen.

- 2 Bei dieser Zählung wurden Bürgermeister, die kraft Amtes Ratsmitglieder sind, *nicht* berücksichtigt, da sie eine andere Funktion haben und eine andere Rolle als „einfache“ Ratsmitglieder in der Kommunalpolitik spielen.
- 3 In einem Fall wurde mitgeteilt, dass die Ratsmitglieder aufgrund der Einführung des doppischen Haushaltswesens umfangreiche Schulungen zu besuchen hätten, weshalb der Städte- und Gemeindebund des Landes „von einer Beteiligung abgeraten“ habe. In einem anderen Fall teilte der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates mit, dass er „entschieden [habe], unsere Ratsmitglieder nicht mit Ihrem Fragebogen zu konfrontieren, da sich An-

stark unterschiedlich ausgefallen ist (vgl. Tabelle 70 im Anhang). Bei Betrachtung der Verteilung auf die Bundesländer (vgl. Tabelle 1) ergeben sich geringfügige Abweichungen zwischen Rücklauf und Stichprobe. So sind niedersächsische Ratsmitglieder etwas überrepräsentiert, während sich Ratsmitglieder aus Gemeinden in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt seltener an der Befragung beteiligt haben. Auch bei Betrachtung der Größenklassen der Gemeinden nach Einwohnern (vgl. Tabelle 2) zeigen sich nur unwesentliche Unterschiede zwischen der Stichprobengesamtheit und dem Rücklauf.

Tabelle 1: Rücklauf nach Bundesländern

Bundesland	Stichprobe	Anteil (%)	Rücklauf	Anteil (%)	Differenz
Brandenburg	130	3,2	15	1,7	-1,5
Baden-Württemberg	548	13,5	111	12,4	-1,1
Bayern	478	11,8	106	11,9	0,1
Hessen	545	13,4	113	12,6	-0,8
Mecklenburg-Vorpommern	66	1,6	10	1,1	-0,5
Niedersachsen	518	12,7	134	15,0	2,3
Nordrhein-Westfalen	1.111	27,3	224	25,1	-2,2
Rheinland-Pfalz	156	3,8	60	6,7	2,9
Schleswig-Holstein	119	2,9	39	4,4	1,5
Saarland	111	2,7	21	2,3	-0,4
Sachsen	156	3,8	32	3,6	-0,2
Sachsen-Anhalt	64	1,6	9	1,0	-0,6
Thüringen	61	1,5	20	2,2	0,7
Insgesamt	4.063	100,0	894	100,0	0,0

Quelle: Eigene Berechnung.

Tabelle 2: Rücklauf nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Stichprobe	Anteil (%)	Rücklauf	Anteil (%)	Differenz
10.001-12.499	588	14,5	95	10,6	-3,9
12.500-14.999	674	16,6	127	14,2	-2,4
15.000-24.999	1.064	26,2	249	27,9	1,7
25.000-49.999	906	22,3	252	28,2	5,9
50.000-99.999	474	11,7	103	11,5	-0,2
100.000-	357	8,8	68	7,6	-1,2
Insgesamt	4.063	100,0	894	100,0	0,0

Quelle: Eigene Berechnung.

fragen in letzter Zeit sehr häufen. Offensichtlich hat die Wissenschaft die kommunalen Ratsgremien entdeckt.“

Allenfalls auffällig ist, dass die Ratsmitglieder aus Gemeinden unter 12.500 Einwohnern etwas schwächer und Ratsmitglieder aus Gemeinden zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern etwas stärker repräsentiert sind. Aufgrund der nur geringen Abweichung des Rücklaufs von der Verteilung der versandten Fragebögen sowohl zwischen den Bundesländern als auch den Gemeindegrößenklassen sowie vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in diesem Buch ausschließlich Analysen auf Individualbasis durchgeführt werden, wurde auf die Verwendung von Gewichten für die Fälle verzichtet.

Da es keine vergleichbaren allgemeinen Studien zu Ratsmitgliedern in Deutschland, sondern nur solche gibt, die sich auf einzelne Aspekte ihrer Arbeit oder ihrer sozialen Struktur (z.B. ihrer Zusammensetzung nach Geschlecht) beziehen, wird auf diese Studien im Buch dort eingegangen, wo sie thematisch passen.

Abschließend bedanken wir uns bei den an dem Projekt beteiligten studentischen Hilfskräften Dorina Drust, Ulrich Hartung und Philipp Stolzenberg für die Unterstützung bei der Datenkodierung, Recherche und die redaktionelle Mitwirkung bei der Erstellung des Manuskriptes.

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).